

IMM-64-00
2001 FCT 91

IMM-64-00
2001 CFPI 91

Linton Andrew Wishart (*Applicant*)

v.

The Minister of Citizenship and Immigration
(*Respondent*)

INDEXED AS: WISHART v. CANADA (MINISTER OF CITIZENSHIP AND IMMIGRATION) (T.D.)

Trial Division, MacKay J.—Toronto; August 17, 2000;
Ottawa, February 16, 2001.

Citizenship and Immigration — Exclusion and Removal — Immigration Inquiry Process — Judicial review of danger opinion — Applicant entering Canada using fraudulent baptismal certificate — While incarcerated after conviction for narcotics offence, s. 27(2)(g) report issued — Further report recommending issuance of danger opinion to prevent making of refugee claim — Minister's delegate declaring applicant danger to public — Application allowed — Minister erred in exercise of jurisdiction by issuing danger opinion for improper purpose — Standard of review correctness — Danger opinion to be issued only where concern bona fide — Issuance of danger opinion deprived applicant of statutory right to claim refugee status.

Administrative law — Judicial review — Certiorari — Exclusion and removal of illegal immigrant — Minister's delegate issuing danger opinion to forestall making of refugee claim at inquiry — Discretionary administrative decisions subject to judicial review if made in bad faith, for improper purpose — Danger opinion to be issued only if public danger concern bona fide — Minister erred in exercise of jurisdiction in issuing danger opinion for improper purpose.

This was an application for judicial review of the decision of a delegate of the Minister of Citizenship and Immigration declaring that the applicant constituted a danger to the public in Canada pursuant to *Immigration Act*, subparagraph 46.01(1)(e)(i). The applicant is a citizen of Guyana who has lived illegally in Canada since 1983. In 1989 he last entered

Linton Andrew Wishart (*demandeur*)

c.

Le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration
(*défendeur*)

RÉPERTORIÉ: WISHART c. CANADA (MINISTRE DE LA CITOYENNETÉ ET DE L'IMMIGRATION) (1^{re} INST.)

Section de première instance, juge MacKay—Toronto;
17 août 2000; Ottawa, 16 février 2001.

Citoyenneté et Immigration — Exclusion et renvoi — Processus d'enquête en matière d'immigration — Contrôle judiciaire visant un avis de danger — Le demandeur est entré au Canada en utilisant un faux certificat de baptême — Pendant que le demandeur était en prison après avoir été déclaré coupable d'une infraction relative aux stupéfiants, un rapport a été rédigé contre lui aux termes de l'art. 27(2)g — Il y a eu un autre rapport proposant que soit demandée une opinion du ministre, selon laquelle le demandeur constituait un danger pour le public, en vue de l'empêcher de présenter une demande de statut de réfugié — Un délégué du ministre a déclaré que le demandeur constituait un danger pour le public — Demande accueillie — Le ministre a commis une erreur dans l'exercice de sa compétence en émettant un avis dans un but illégitime — La norme de contrôle à appliquer est celle de la décision correcte — L'avis du ministre ne peut être envisagé que lorsque la crainte d'un danger est réelle — L'avis concernant le danger que constituait le demandeur l'a privé du droit de revendiquer le statut de réfugié que prévoyait la loi.

Droit administratif — Contrôle judiciaire — Certiorari — Exclusion et renvoi d'un immigrant illégal — Un délégué du ministre a émis l'opinion que le demandeur constituait un danger pour le public, en vue de l'empêcher de présenter une demande de statut de réfugié durant une enquête — Les décisions administratives discrétionnaires sont susceptibles de contrôle judiciaire si elles sont prises de mauvaise foi ou pour des considérations non pertinentes — L'avis du ministre ne peut être envisagé que lorsque la crainte d'un danger pour le public est réelle — Le ministre a commis une erreur dans l'exercice de sa compétence en émettant un avis dans un but illégitime.

Il s'agissait d'une demande en vue du contrôle judiciaire de la décision prise par un représentant du ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration, selon laquelle le demandeur constitue un danger pour le public au Canada, en application du sous-alinéa 46.01(1)e(i) de la *Loi sur l'immigration*. Le demandeur est un ressortissant guyanais

Canada, indicating that he was a Canadian citizen, and producing a fraudulent baptismal certificate from Quebec. In 1997 the applicant was convicted of conspiracy to traffic in a narcotic, and was sentenced to seven years' imprisonment. Shortly after that conviction, an *Immigration Act*, paragraph 27(2)(g) report was issued against him because he was a person who had come into Canada with a false or improperly obtained document pertaining to his admission or by reasons of any fraudulent or improper means or misrepresentation of any material fact. A further report, sent by an immigration officer to the manager of a local Citizenship and Immigration Canada office, suggested that a Minister's opinion that the applicant constituted a danger to the public be sought to forestall the making of a refugee claim. On December 9, 1997 a delegate of the Minister of Citizenship and Immigration declared that the applicant constituted a danger to the public in Canada. Subparagraph 46.01(1)(e)(i) abrogates a prospective Convention refugee claimant's right to have a refugee claim determined if the Minister has determined that the claimant constitutes a danger to the public. The issue was whether the Minister had jurisdiction to issue the danger opinion in light of the purpose for which it was issued.

Held, the application should be allowed.

The Supreme Court of Canada judgment in *Baker* reaffirmed the proposition that discretionary administrative decisions are subject to review if made in bad faith or for an improper purpose. The Minister erred in the exercise of jurisdiction by issuing a danger opinion for an improper purpose.

The evidence demonstrated that the purpose for issuing the danger opinion was to prevent the applicant from claiming refugee status. Under the *Immigration Act*, the Minister may issue danger opinions, but only under limited circumstances. While the time when this may be done is not restricted under the statute, the issuance of a danger opinion is to be considered in circumstances where concern about danger to the public is *bona fide*. To form the opinion for the purpose of foreclosing an opportunity, otherwise open under the Act, to claim refugee status is not within the discretion vested in the Minister. The Minister's use of the danger opinion here, to prevent the applicant from making a refugee claim, effectively deprived him of an opportunity which was his under the Act. That was an error of jurisdiction. The appropriate standard of review in considering an error that goes to jurisdiction is correctness. Since the applicant was in Canada illegally, no danger opinion was necessary for a removal order to be issued against him. However, if Parliament preserves the opportunity to claim refugee status in such circumstances, that opportunity is not

qui vit illégalement au Canada depuis 1983. En 1989, il est entré au Canada pour la dernière fois, en affirmant qu'il était citoyen canadien et en produisant un faux certificat de baptême du Québec. En 1997, le demandeur a été déclaré coupable de trafic d'un stupéfiant et a été condamné à une peine d'emprisonnement de sept ans. Peu après cette déclaration de culpabilité, un rapport a été rédigé contre le demandeur aux termes de l'alinéa 27(2)g de la *Loi sur l'immigration*, parce qu'il était entré au Canada soit sur la foi d'un document relatif à son admission qui était faux ou avait été obtenu irrégulièrement, soit par des moyens frauduleux ou irréguliers ou encore par suite d'une fausse indication sur un fait important. Un autre rapport, envoyé par un agent d'immigration au directeur d'un bureau local de Citoyenneté et Immigration Canada, proposait que soit demandée une opinion du ministre, selon laquelle le demandeur constituait un danger pour le public, en vue de l'empêcher de présenter une demande de statut de réfugié. Le 9 décembre 1997, un délégué du ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration a déclaré que le demandeur constituait un danger pour le public au Canada. Le sous-alinéa 46.01(1)e)-(i) élimine le droit d'un éventuel revendicateur du statut de réfugié au sens de la Convention d'obtenir qu'il soit statué sur sa revendication si le ministre arrive à la conclusion que le revendicateur constitue un danger pour le public. La question était de savoir si le ministre avait compétence, vu l'objet pour lequel son opinion a été obtenue.

Jugement: la demande doit être accueillie.

Dans l'arrêt *Baker*, la Cour suprême du Canada a réaffirmé le principe selon lequel les décisions administratives discrétionnaires sont susceptibles de contrôle judiciaire si elles sont prises de mauvaise foi ou pour des considérations non pertinentes. Le ministre a commis une erreur dans l'exercice de sa compétence en émettant un avis dans un but illégitime.

La preuve a montré que l'objet de l'avis relatif au danger que constituait le demandeur était de l'empêcher de revendiquer le statut de réfugié. Selon la *Loi sur l'immigration*, le ministre peut dire si une personne constitue ou non un danger, mais seulement en des circonstances restreintes. La Loi n'impose pas de limites temporelles à cette procédure, mais l'avis du ministre ne peut être envisagé que lorsque la crainte d'un danger pour le public est réelle. Il ne relève pas du pouvoir discrétionnaire conféré au ministre par la Loi d'émettre un avis dans le dessein de supprimer la possibilité, prévue par ailleurs dans la Loi, de revendiquer le statut de réfugié. Si le ministre a utilisé son pouvoir d'émettre un avis concernant le danger que constituait le demandeur, c'était pour empêcher celui-ci de revendiquer le statut de réfugié, ce qui l'a privé d'une possibilité que lui donnait la Loi. C'était là une erreur portant sur la compétence. La norme de contrôle à appliquer dans l'examen d'une erreur qui concerne la compétence est celle de la décision correcte. Puisque le demandeur était au Canada illégalement, aucune opinion sur le danger qu'il pouvait constituer n'était néces-

to be eliminated by a danger opinion issued primarily for that purpose. Since the Minister committed an error of jurisdiction the matter will not be referred for reconsideration by the Minister.

saire pour qu'une mesure de renvoi soit prononcée contre lui. Toutefois, si le législateur lui laisse la possibilité de revendiquer le statut de réfugié, cette possibilité ne saurait être éliminée par un avis du ministre ayant essentiellement cet objet. Puisque le ministre a commis une erreur de compétence, l'affaire ne sera pas renvoyée pour réexamen par le ministre.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

- Canadian Charter of Rights and Freedoms*, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44], ss. 7, 15.
- Criminal Code*, R.S.C., 1985, c. C-46, s. 465(1)(c).
- Federal Court Act*, R.S.C., 1985, c. F-7, s. 18.1 (as enacted by S.C. 1990, c. 8, s. 5).
- Immigration Act*, R.S.C., 1985, c. I-2, ss. 19(1)(c) (as am. by S.C. 1992, c. 49, s. 11), (c.1) (as am. *idem*; 1995, c. 15, s. 2), 27(2)(g), 46.01(1)(e) (as enacted by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 28, s. 14; S.C. 1992, c. 49, s. 36), 70(5) (as am. by S.C. 1995, c. 15, s. 13), 83(1) (as am. by S.C. 1992, c. 49, s. 73).
- Narcotic Control Act*, R.S.C., 1985, c. N-1, s. 4(1).
- United Nations Convention Relating to the Status of Refugees*, July 28, 1951, [1969] Can. T.S. No. 6.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

- Syndicat des employés de production du Québec et de l'Acadie v. Canada Labour Relations Board*, [1984] 2 S.C.R. 412; (1984), 14 D.L.R. (4th) 457; 55 N.R. 321; 14 Admin. L.R. 72; 84 CLLC 14,069; *Pezim v. British Columbia (Superintendent of Brokers)*, [1994] 2 S.C.R. 557; (1994), 114 D.L.R. (4th) 385; [1994] 7 W.W.R. 1; 22 Admin. L.R. (2d) 1; 46 B.C.A.C. 1; 92 B.C.L.R. (2d) 145; 14 B.L.R. (2d) 217; 4 C.C.L.S. 117; 168 N.R. 321; 75 W.A.C. 1; *Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1999] 2 S.C.R. 817; (1999), 174 D.L.R. (4th) 193; 14 Admin. L.R. (3d) 173; 1 Imm. L.R. (3d) 1; 243 N.R. 22; *Suresh v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2000] 2 F.C. 592; (2000), 18 Admin. L.R. (3d) 159; 5 Imm. L.R. (3d) 1; 252 N.R. 1 (C.A.); *Bhagwandass v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2000] 1 F.C. 619; (1999), 5 Imm. L.R. (3d) 189 (T.D.); *Rasa v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (2000), 22 Admin. L.R. (3d) 129; 6 Imm. L.R. (3d) 52 (F.C.T.D.); *Thompson v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (1996), 41 Admin. L.R. (2d) 10; 118 F.T.R. 269; 37 Imm. L.R. (2d) 9

LOIS ET RÈGLEMENTS

- Charte canadienne des droits et libertés*, qui constitue la partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44], art. 7, 15.
- Code criminel*, L.R.C. (1985), ch. C-46, art. 465(1)(c).
- Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés*, 28 juillet 1951, [1969] R.T. Can. n° 6.
- Loi sur la Cour fédérale*, L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 18.1 (édicte par L.C. 1990, ch. 8, art. 5).
- Loi sur l'immigration*, L.R.C. (1985), ch. I-2, art. 19(1)(c) (mod. par L.C. 1992, ch. 49, art. 11), c.1) (mod., *idem*; 1995, ch. 15, art. 2), 27(2)(g), 46.01(1)(e) (édicte par L.R.C. (1985) (4^e suppl.), ch. 28, art. 14; L.C. 1992, ch. 49, art. 36), 70(5) (mod. par L.C. 1995, ch. 15, art. 13), 83(1) (mod. par L.C. 1992, ch. 49, art. 73).
- Loi sur les stupéfiants*, L.R.C. (1985), ch. N-1, art. 4(1).

JURISPRUDENCE

DÉCISIONS APPLIQUÉES:

- Syndicat des employés de production du Québec et de l'Acadie c. Conseil canadien des relations du travail*, [1984] 2 R.C.S. 412; (1984), 14 D.L.R. (4th) 457; 55 N.R. 321; 14 Admin. L.R. 72; 84 CLLC 14,069; *Pezim c. Colombie-Britannique (Superintendent of Brokers)*, [1994] 2 R.C.S. 557; (1994), 114 D.L.R. (4th) 385; [1994] 7 W.W.R. 1; 22 Admin. L.R. (2d) 1; 46 B.C.A.C. 1; 92 B.C.L.R. (2d) 145; 14 B.L.R. (2d) 217; 4 C.C.L.S. 117; 168 N.R. 321; 75 W.A.C. 1; *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817; (1999), 174 D.L.R. (4th) 193; 14 Admin. L.R. (3d) 173; 1 Imm. L.R. (3d) 1; 243 N.R. 22; *Suresh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2000] 2 C.F. 592; (2000), 18 Admin. L.R. (3d) 159; 5 Imm. L.R. (3d) 1; 252 N.R. 1 (C.A.); *Bhagwandass c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2000] 1 C.F. 619; (1999), 5 Imm. L.R. (3d) 189 (1^{re} inst.); *Rasa c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)* (2000), 22 Admin. L.R. (3d) 129; 6 Imm. L.R. (3d) 52 (C.F. 1^{re} inst.); *Thompson c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)* (1996), 41

(F.C.T.D.); *Roncarelli v. Duplessis*, [1959] S.C.R. 121; (1959), 16 D.L.R. (2d) 689.

REFERRED TO:

Williams v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration), [1997] 2 F.C. 646; (1997), 147 D.L.R. (4th) 93; 212 N.R. 63 (C.A.).

APPLICATION for judicial review of the decision of a delegate of the Minister of Citizenship and Immigration declaring that the applicant constituted a danger to the public in Canada in order to prevent him from making a refugee claim. Application allowed.

APPEARANCES:

Munyonzwe Hamalengwa for applicant.
Kevin Lunney for respondent.

SOLICITORS OF RECORD:

Munyonzwe Hamalengwa, Toronto, for applicant.
Deputy Attorney General of Canada for respondent.

The following are the reasons for order rendered in English by

[1] MACKAY J.: This is an application under section 18.1 of the *Federal Court Act*, R.S.C., 1985, c. F-7 [as enacted by S.C. 1990, c. 8, s. 5], for judicial review of a decision dated December 9, 1997, by Mr. W.A. Sheppit, a delegate of the Minister of Citizenship and Immigration, declaring that the applicant constitutes a danger to the public in Canada under subparagraph 46.01(1)(e)(i) [as enacted by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 28, s. 14; S.C. 1992, c. 49, s. 36] of the *Immigration Act*, R.S.C., 1985, c. I-2 (the Act).

1. The Facts

[2] The applicant was born on April 16, 1952, in Georgetown, Guyana. He is a citizen of Guyana who has lived illegally in Canada since 1983. In 1989, he

Admin. L.R. (2d) 10; 118 F.T.R. 269; 37 Imm. L.R. (2d) 9 (C.F. 1^{re} inst.); *Roncarelli v. Duplessis*, [1959] R.C.S. 121; (1959), 16 D.L.R. (2d) 689.

DÉCISION CITÉE:

Williams c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration), [1997] 2 C.F. 646; (1997), 147 D.L.R. (4th) 93; 212 N.R. 63 (C.A.).

DEMANDE de contrôle judiciaire de la décision prise par un représentant du ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration, selon laquelle le demandeur constitue un danger pour le public au Canada, en vue de l'empêcher de présenter une revendication du statut de réfugié. Demande accueillie.

ONT COMPARU:

Munyonzwe Hamalengwa pour le demandeur.
Kevin Lunney pour le défendeur.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER:

Munyonzwe Hamalengwa, Toronto, pour le demandeur.
Le sous-procureur général du Canada pour le défendeur.

Ce qui suit est la version française des motifs de l'ordonnance rendus par

[1] LE JUGE MACKAY: Il s'agit d'une demande, présentée en application de l'article 18.1 de la *Loi sur la Cour fédérale*, L.R.C. (1985), ch. F-7 [édicte par L.C. 1990, ch. 8, art. 5], en vue du contrôle judiciaire d'une décision prise le 9 décembre 1997 par M. W.A. Sheppit, un représentant du ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration, selon laquelle le demandeur constitue un danger pour le public au Canada, en application du sous-alinéa 46.01(1)e)(i) [édicte par L.R.C. (1985) (4^e suppl.), ch. 28, art. 14; L.C. 1992, ch. 49, art. 36] de la *Loi sur l'immigration*, L.R.C. (1985), ch. I-2 (la Loi).

1. Les faits

[2] Le demandeur est né le 16 avril 1952 à Georgetown, en Guyane. Il est un ressortissant guyanais qui vit illégalement au Canada depuis 1983. En

entered Canada at Toronto's Pearson International Airport and indicated to immigration authorities that he was a Canadian citizen. He produced a baptismal certificate from Quebec which he later admitted to having purchased illegally to establish a fraudulent identity in Canada.

[3] On June 12, 1997, the applicant was convicted under paragraph 465(1)(c) of the *Criminal Code* of Canada [R.S.C., 1985, c. C-46] of conspiracy to commit an indictable offence, namely, trafficking in a narcotic contrary to subsection 4(1) of the *Narcotic Control Act* [R.S.C., 1985, c. N-1]. The maximum penalty for this offence is life imprisonment and he was sentenced on June 27, 1997, to seven years' imprisonment.

[4] The applicant was paroled after serving 28 months of his sentence, on October 27, 1999. He was released by Correctional Services Canada into immigration custody. On October 29, 1999, the applicant was granted immigration bail by the immigration authorities. An immigration warrant expires on June 26, 2004, coinciding with the end of the sentence for his conviction in 1997.

[5] On July 2, 1997, shortly after he was convicted, a report was issued against the applicant under paragraph 27(2)(g) of the Act by immigration officer Dunn because he was a person who came into Canada with a false or improperly obtained document pertaining to his admission or by reason of any fraudulent or improper means or misrepresentation of any material fact. The report identified the applicant as a person other than a Canadian citizen or a permanent resident. The report stated:

Linton Andrew Wishart, aka Joseph André Wishart, last entered Canada sometime in 1989 at Toronto Lester B. Pearson airport. He cannot remember the exact date but he states that he was returning to Canada from a trip to Europe. At the time that he entered cannot [*sic*] he identified himself as Joseph Andre Wishart born April 3, 1953, a Canadian citizen with documentation in the form of a baptismal certificate from Montreal, Quebec. Checks conducted at the Quebec Department of Vital Statistics and the Parish show

1989, il est entré au Canada par l'aéroport international Pearson, à Toronto, en affirmant aux autorités de l'immigration qu'il était citoyen canadien. Il a produit un certificat de baptême du Québec, qu'il a plus tard reconnu avoir acheté illégalement afin de se procurer une identité frauduleuse au Canada.

[3] Le 12 juin 1997, le demandeur a été déclaré coupable, selon l'alinéa 465(1)c) du *Code criminel* du Canada [L.R.C. (1985), ch. C-46], de complot en vue de commettre un acte criminel, savoir le trafic d'un stupéfiant contrairement au paragraphe 4(1) de la *Loi sur les stupéfiants* [L.R.C. (1985), ch. N-1]. La peine maximale prévue pour cette infraction est l'emprisonnement à perpétuité, et il a été condamné le 27 juin 1997 à une peine d'emprisonnement de sept ans.

[4] Le demandeur a bénéficié le 27 octobre 1999 d'une libération conditionnelle, après avoir purgé 28 mois de sa peine. Il a été remis par le Service correctionnel du Canada aux autorités de l'immigration. Le 29 octobre 1999, les autorités de l'immigration lui ont accordé un cautionnement. Un mandat de l'immigration expirera le 26 juin 2004, date qui coïncidera avec la fin de la peine d'emprisonnement imposée au demandeur en 1997.

[5] Le 2 juillet 1997, peu après la déclaration de culpabilité du demandeur, l'agent d'immigration Dunn rédigeait un rapport contre le demandeur aux termes de l'alinéa 27(2)g) de la Loi, parce que le demandeur était entré au Canada soit sur la foi d'un document relatif à son admission qui était faux ou avait été obtenu irrégulièrement, soit par des moyens frauduleux ou irréguliers ou encore par suite d'une fausse indication sur un fait important. Le rapport désignait le demandeur comme une personne autre qu'un citoyen canadien ou un résident permanent. Il mentionnait ce qui suit:

[TRADUCTION] Linton Andrew Wishart, également appelé Joseph André Wishart, est entré au Canada la dernière fois en 1989, à l'aéroport Lester B. Pearson de Toronto. Il ne peut se souvenir de la date exacte, mais il affirme qu'il revenait au Canada après un voyage en Europe. Lorsqu'il est entré au Canada, il s'est identifié sous le nom de Joseph Andre Wishart, né le 3 avril 1953, un citoyen canadien porteur d'un document en la forme d'un certificat de baptême délivré à Montréal, au Québec. Des vérifications

that there is no birth record for anyone by this name. The subject himself admits that he purchased these documents for a cash fee to establish a fraudulent identity in Canada. Wishart has been in Canada since 1983 with this fraudulent identity and has never approached immigration to regularize his status.

[6] On September 16, 1997, immigration officer Dunn in Kingston, Ontario, sent a further report to the manager of the Citizenship and Immigration Canada office in Kingston, Ontario, (CIC Kingston) as follows:

This report refers to Linton Andrew Wishart, also known as Joseph Andre Wishart born 16 April 1963 in Guyana.

Mr. Wishart last entered Canada in 1989. At that time he was using the identity of Joseph Andre Wishart born 3 April 1953. The RCMP confirmed that the birth certificate he was using from Quebec, was fraudulent. At the time of his arrest, he admitted to his fraudulent identity, and being in Canada illegally. It will be noted that Wishart has been in Canada posing as a Canadian citizen since 1983.

Subject came to Immigration attention after an investigation was conducted by the Royal Canadian Mounted Police, resulting in the subject being charged with a fraudulent passport offence. The subject was one of several people who were using fraudulent Quebec Baptismal Certificates.

He was convicted on 12 June 1997 at Toronto, Ontario, of one offence of conspiracy to traffic in a narcotic and was sentenced to seven (7) years imprisonment.

Mr. Wishart is presently incarcerated in Beaver Creek Institution under FPS 320462 D. His full parole dated [*sic*] is 27 October 1999 and the statutory release date is 25 February 2002.

In view of the foregoing, a Direction for Inquiry is recommended. It is also suggested that we seek the Minister's Opinion in respect to 46.01(1)(e)(i), to prevent him from making a refugee claim at inquiry. [Emphasis added.]

[7] On November 3, 1997, while he was incarcerated, the applicant received a package sent by the manager of CIC Kingston. The package included the

effectuées auprès du Bureau de l'état civil du Québec et auprès de la paroisse montrent qu'aucune naissance n'a été enregistrée sous ce nom. Le sujet reconnaît lui-même qu'il s'est procuré ces documents contre rémunération afin de disposer d'une identité frauduleuse au Canada. Wishart vit au Canada depuis 1983 avec cette identité frauduleuse et ne s'est jamais adressé à l'immigration pour régulariser sa situation.

[6] Le 16 septembre 1997, l'agent d'immigration Dunn, de Kingston, en Ontario, a envoyé un autre rapport au directeur du bureau de Citoyenneté et Immigration Canada à Kingston, en Ontario, (CIC Kingston), rédigé comme il suit:

[TRADUCTION] Le présent rapport concerne Linton Andrew Wishart, également appelé Joseph Andre Wishart, né le 16 avril 1963, en Guyane.

M. Wishart est entré la dernière fois au Canada en 1989. À ce moment-là, il utilisait le nom de Joseph Andre Wishart, né le 3 avril 1953. La GRC a confirmé que le certificat de naissance, établi au Québec, qu'il utilisait était frauduleux. Au moment de son arrestation, il a admis que son identité était frauduleuse et qu'il était au Canada illégalement. On notera que Wishart vit au Canada en se faisant passer pour citoyen canadien depuis 1983.

Le sujet est venu à l'attention des autorités de l'immigration après une enquête effectuée par la Gendarmerie royale du Canada, enquête à la suite de laquelle il a été accusé de possession d'un passeport frauduleux. Le sujet comptait parmi plusieurs personnes qui utilisaient des certificats de baptême du Québec qui étaient frauduleux.

Le 12 juin 1997, à Toronto (Ontario), il a été déclaré coupable de complot en vue de commettre l'infraction de trafic d'un stupéfiant et a été condamné à une peine d'emprisonnement de sept (7) ans.

M. Wishart est actuellement incarcéré dans l'établissement de Beaver Creek, sous le numéro SED 320462 D. La date de sa libération conditionnelle totale est le 27 octobre 1999 et la date de sa mise en liberté d'office est le 25 février 2002.

Compte tenu de ce qui précède, une directive prévoyant la tenue d'une enquête est recommandée. Il est également proposé que nous demandions une opinion du ministre, selon le sous-alinéa 46.01(1)e)(i), en vue de l'empêcher de présenter durant l'enquête une demande de statut de réfugié. [Non souligné dans l'original.]

[7] Le 3 novembre 1997, alors qu'il était incarcéré, le demandeur a reçu un paquet envoyé par le directeur de CIC Kingston. Le paquet renfermait le rapport

section 27 report, a copy of the memorandum to the Minister dated September 16, 1997, a copy of a warrant of committal, a copy of a criminal profile report, a copy of arrest and synopsis, and a copy of the Judge's reasons for sentence. The package also contained a notice that immigration officials intended to seek an opinion of the Minister under subparagraph 46.01(1)(e)(i) of the Act that the applicant constituted a danger to the public in Canada. The notice stated:

You are hereby advised that Citizenship and Immigration Canada (CIC) possesses evidence suggesting you are a person in Canada who is a danger to the public. We intend to request an opinion to that effect from the Minister of Citizenship and Immigration. This opinion, if given, will have serious consequences for you as explained below.

If the Minister is of the opinion that you are a danger to the public in Canada, under subparagraph 46.01(1)(e)(i) of the *Immigration Act*, if you have made or intend to make a refugee claim it will not be referred to the Convention Refugee Determination Division of the Immigration and Refugee Board for determination.

The Minister will consider whether you are a danger to the public as well as any humanitarian and compassionate circumstances pertinent to your situation. This will require an assessment of the threat that you pose to the public in Canada and the possibly [*sic*] of risk to you which could be precipitated by returning you to the country from which you came to Canada, the country of your permanent residence, the country of your nationality, or the country of your birth. This following is a list of documents which may be considered by the Minister.

. . .

Before the Minister forms the opinion, you make such written representations or arguments as you deem necessary and submit any documentary evidence you believe relevant. Please note however, that all such material must be submitted in one of Canada's official languages. Any such representations, arguments or evidence will be considered by the Minister but must be received by CIC at the address noted above on or before the expiration of 15 days from receipt of this letter. Your evidence, argument or other representations should address whether or not you are a danger to the public, whether compelling compassionate or humanitarian considerations are present in your case, or the extent to which your life or freedoms are threatened by

prévu par l'article 27, une copie de la note de service du 16 septembre 1997 adressée au ministre, une copie du mandat de dépôt, une copie du rapport sur le profil criminel, une copie du mandat d'arrêt et du sommaire, enfin une copie des motifs du juge concernant la peine imposée. Le paquet contenait aussi un avis indiquant que les fonctionnaires de l'immigration avaient l'intention d'obtenir, en vertu du sous-alinéa 46.01(1)(e)(i) de la Loi, une opinion du ministre selon laquelle le demandeur constituait un danger pour le public au Canada. L'avis était rédigé ainsi:

[TRADUCTION] Vous êtes par la présente informé que Citoyenneté et Immigration Canada (CIC) possède des preuves indiquant que vous êtes une personne qui constitue un danger pour le public au Canada. Nous avons l'intention de demander une opinion en ce sens au ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration. Si elle est donnée, cette opinion aura de graves conséquences pour vous, comme il est expliqué ci-dessous.

Si le ministre exprime l'opinion, selon le sous-alinéa 46.01(1)(e)(i) de la *Loi sur l'immigration*, que vous êtes un danger pour le public au Canada, et si vous avez présenté ou avez l'intention de présenter une demande du statut de réfugié, cette demande ne sera pas transmise pour décision à la section du statut de réfugié de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié.

Le ministre étudiera si vous êtes un danger pour le public et examinera les considérations humanitaires qui pourraient s'appliquer à votre cas. Cela nécessitera une évaluation de la menace que vous posez pour le public au Canada, ainsi qu'une évaluation des risques que pourrait entraîner pour vous votre renvoi dans le pays d'où vous veniez lorsque vous êtes arrivé au Canada, dans le pays où vous avez résidence permanente, dans le pays dont vous êtes ressortissant ou dans le pays où vous êtes né. Ce qui suit est la liste des documents dont pourrait tenir compte le ministre.

[. .]

Avant que le ministre se fasse une opinion, vous pouvez présenter par écrit les observations ou arguments que vous estimez nécessaires et soumettre toute preuve documentaire que vous croyez utile. Prière de noter cependant que toutes ces pièces doivent être présentées dans l'une des langues officielles du Canada. Les observations, arguments ou éléments de preuve en question seront étudiés par le ministre, mais doivent être reçus par la CIC à l'adresse indiquée ci-dessus dans les 15 jours qui suivront la réception de la présente lettre. Vos éléments de preuve, arguments ou autres observations doivent porter sur les points suivants: Êtes-vous ou non un danger pour le public? Votre cas suscite-t-il des considérations humanitaires impérieuses?

removal from Canada.

You will be informed in writing of the decision of the Minister. [Emphasis added.]

[8] On November 10, 1997, CIC Kingston received written submissions from the applicant. On November 25, 1997, the manager of CIC Kingston signed a ministerial opinion report approving the recommendation of immigration officer Dunn to seek the Minister's opinion under subparagraph 46.01(1)(e)(i).

[9] On December 8, 1997, a reviewing officer stated the following in a request for the Minister's opinion:

I have carefully reviewed the notification letter, the supporting documents identified in this notice and the Ministerial Opinion Report prepared by the CIC as well as the submission presented by the client. The foregoing documents comprise the entirety of the material provided to the Minister's Delegate in support of the request that he form an opinion that Linton Wishart constitutes a danger to the public pursuant to subparagraph 46.01(1)(e)(i) of the *Immigration Act*.

[10] On December 9, 1997, W. A. Sheppit, a delegate for the Minister of Citizenship and Immigration, declared that the applicant constituted a danger to the public in Canada under subparagraph 46.01(1)(e)(i) of the Act. That decision is the subject of this application for judicial review.

2. Analysis

[11] When this matter was heard, counsel for the applicant urged that there were several grounds, in the circumstances of this case, upon which this Court should intervene: the Minister did not provide reasons for the decision, the evidence did not support the danger opinion, the applicant was denied procedural fairness, and the decision was contrary to the rights guaranteed under sections 7 and 15 of the Charter [*Canadian Charter of Rights and Freedoms*, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44]]. In my opinion, the result here depends on an issue of jurisdiction in light of the purpose for which the danger opinion was issued.

Dans quelle mesure votre renvoi du Canada menace-t-il votre vie ou vos libertés?

Vous serez informé par écrit de la décision du ministre. [Non souligné dans l'original.]

[8] Le 10 novembre 1997, CIC Kingston recevait les conclusions écrites du demandeur. Le 25 novembre 1997, le directeur de CIC Kingston signait un rapport sur l'avis du ministre approuvant la recommandation de l'agent d'immigration Dunn d'obtenir l'avis du ministre en vertu du sous-alinéa 46.01(1)e(i).

[9] Le 8 décembre 1997, un agent de réexamen mentionnait ce qui suit dans une [TRADUCTION] «Demande de l'avis du ministre»:

[TRADUCTION] J'ai examiné attentivement la lettre d'avis, les documents à l'appui mentionnés dans cet avis et le Rapport sur l'avis du ministre préparé par CIC de même que les arguments présentés par le client. Les documents susmentionnés constituent l'ensemble des documents fournis au délégué du ministre au soutien de la demande d'émission d'un avis selon lequel Linton Wishart constitue un danger pour le public aux termes du sous-alinéa 46.01(1)e(iv) de la *Loi sur l'immigration*.

[10] Le 9 décembre 1997, W. A. Sheppit, un délégué du ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration, déclarait selon le sous-alinéa 46.01(1)e(i) de la Loi que le demandeur constituait un danger pour le public au Canada. C'est cette décision qui fait l'objet de la présente demande de contrôle judiciaire.

2. Analyse

[11] Durant l'instruction de la demande, l'avocat du demandeur a fait valoir que, vu les circonstances de l'affaire, plusieurs motifs justifiaient l'intervention de la Cour: le ministre n'avait pas motivé sa décision, les faits n'autorisaient pas l'opinion selon laquelle le demandeur constituait un danger, l'équité procédurale avait été refusée au demandeur, enfin la décision empiétait sur les droits garantis par les articles 7 et 15 de la Charte [*Charte canadienne des droits et libertés*, qui constitue la partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44]]. Selon moi, le résultat ici tient à une question de compétence, vu l'objet pour lequel l'opinion du ministre a été obtenue.

[12] The Act provides for the Minister or her delegate to determine that a person constitutes a danger to the public in certain circumstances. Under the relevant provisions, when an immigration officer determines that a person has committed a serious offence in Canada, or a comparable offence outside of Canada, unless the Minister is satisfied that the person has rehabilitated himself or herself in the five years following a conviction, a disclosure package may be sent to the person advising him or her that the Minister may determine whether the person is a danger to the public. The disclosure package contains all of the information from the Department that the Minister or the Minister's delegate will consider. The person concerned has 15 days to make any desired submissions to be considered by the Minister. If submissions are received, the Minister or the Minister's delegate considers those, as well as the information previously included in the disclosure package, and determines whether the person constitutes a danger to the public.

[13] The Act provides that the procedure may be used in the case of a refugee claimant who has been convicted of a serious offence to determine whether he or she constitutes a danger to the public. If so, that person is precluded from having his or her refugee claim considered (subparagraph 46.01(1)(e)(i) of the Act). Further, the procedure may be used to determine that a permanent resident or a Convention refugee [*United Nations Convention Relating to the Status of Refugees*, July 28, 1951, [1969] Can. T.S. No. 6] constitutes a danger to the public because he or she has committed a serious offence. If so, that person may not appeal to the Immigration Appeal Board, as he or she may otherwise do, if a removal order is issued against him or her (subsection 70(5) [as am. by S.C. 1995, c. 15, s. 13] of the Act).

[14] In this case, the decision was made pursuant to subparagraph 46.01(1)(e)(i) of the Act, which provides:

46.01 (1) A person who claims to be a Convention refugee is not eligible to have the claim determined by the Refugee Division if the person

[12] La Loi prévoit que le ministre ou son délégué décide si une personne constitue en certaines circonstances un danger pour le public. Selon les dispositions applicables, lorsqu'un agent d'immigration constate qu'une personne a commis une infraction grave au Canada, ou une infraction comparable en dehors du Canada, alors, à moins que le ministre ne soit convaincu que cette personne a réussi sa réadaptation dans les cinq ans qui ont suivi sa peine, un dossier peut être envoyé à cette personne pour l'informer des documents que le ministre prendra en compte pour déterminer si elle constitue ou non un danger pour le public. Ce dossier renferme tous les renseignements, détenus par le Ministère, que le ministre ou son délégué examinera. La personne concernée a 15 jours pour communiquer ses observations au ministre. Si des observations sont reçues, le ministre ou son délégué les étudie, de même que les renseignements figurant déjà dans le dossier, puis il décide si l'intéressé constitue un danger pour le public.

[13] La Loi prévoit que la procédure peut être employée dans le cas d'un revendicateur du statut de réfugié qui a été déclaré coupable d'une infraction grave, afin de savoir s'il constitue un danger pour le public. Si tel est le cas, la revendication du statut de réfugié présentée par cette personne ne peut être étudiée (sous-alinéa 46.01(1)e)(i) de la Loi). La procédure peut aussi être employée pour dire si un résident permanent ou un réfugié au sens de la Convention [*Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés*, 28 juillet 1951, [1969] R.T. Can. n° 6] constitue un danger pour le public lorsqu'il a commis une infraction grave. Dans l'affirmative, cette personne ne peut faire appel à la section d'appel de l'immigration, comme elle serait autrement fondée à le faire, si une mesure de renvoi était prononcée contre elle (paragraphe 70(5) [mod. par L.C. 1995, ch. 15, art. 13] de la Loi).

[14] En l'espèce, la décision a été prise conformément au sous-alinéa 46.01(1)e)(i) de la Loi, ainsi rédigé:

46.01 (1) La revendication de statut n'est pas recevable par la section du statut si l'intéressé se trouve dans l'une ou l'autre des situations suivantes:

...

[. . .]

(e) has been determined by an adjudicator to be

(i) a person described in paragraph 19(1)(c) or subparagraph 19(1)(c.1)(i) and the Minister is of the opinion that the person constitutes a danger to the public in Canada

e) l'arbitre a décidé qu'il appartient à l'une des catégories visées:

(i) à l'alinéa 19(1)c) ou au sous-alinéa 19(1)c.1)(i) et, selon le ministre, il constitue un danger pour le public au Canada

[15] Subparagraph 46.01(1)(e)(i) eliminates a prospective Convention refugee claimant's right to have a refugee claim determined if the Minister has determined that the claimant constitutes a danger to the public in Canada and the claimant has been convicted in Canada of an offence punishable by ten years of imprisonment (paragraph 19(1)(c) [as am. by S.C. 1992, c. 49, s. 11]) or if there are reasonable grounds to believe that the person has been convicted of an offence outside of Canada which would constitute an offence punishable by ten years of imprisonment in Canada, unless the Minister is satisfied that the person has rehabilitated himself or herself, and that at least five years have elapsed since the expiration of the sentence (subparagraph 19(1)(c.1)(i) [as am. *idem*; 1995, c. 15, s. 2]).

[16] In *Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1999] 2 S.C.R. 817, at pages 853-854, Madam Justice L'Heureux-Dubé had this to say about judicial review of discretionary decisions:

Administrative law has traditionally approached the review of decisions classified as discretionary separately from those seen as involving the interpretation of rules of law. The rule has been that decisions classified as discretionary may only be reviewed on limited grounds such as the bad faith of decision-makers, the exercise of discretion for an improper purpose, and the use of irrelevant considerations: see, for example, *Maple Lodge Farms Ltd. v. Government of Canada*, [1982] 2 S.C.R. 2, at pp. 7-8; *Shell Canada Products Ltd. v. Vancouver (City)*, [1994] 1 S.C.R. 231. . . . However, discretion must still be exercised in a manner that is within a reasonable interpretation of the margin of manoeuvre contemplated by the legislature, in accordance with the principles of the rule of law (*Roncarelli v. Duplessis*, [1959] S.C.R. 121), in line with general principles of administrative law governing the exercise of discretion, and consistent with the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* (*Slaight Communications Inc. v.*

[15] Le sous-alinéa 46.01(1)e)(i) élimine le droit d'un éventuel revendicateur du statut de réfugié au sens de la Convention d'obtenir qu'il soit statué sur sa revendication si le ministre arrive à la conclusion que le revendicateur constitue un danger pour le public au Canada et que le revendicateur a été déclaré coupable au Canada d'une infraction punissable d'une peine d'emprisonnement de dix ans (alinéa 19(1)c) [mod. par L.C. 1992, ch. 49, art. 11]), ou s'il y a des motifs raisonnables de croire que l'intéressé a, à l'étranger, été déclaré coupable d'une infraction qui, au Canada, constituerait une infraction punissable d'une peine d'emprisonnement de dix ans, à moins que le ministre ne soit convaincu que l'intéressé a réussi sa réadaptation et qu'une période d'au moins cinq ans s'est écoulée depuis l'expiration de la peine (sous-alinéa 19(1)c.1)(i) [mod. *idem*; 1995, ch. 15, art. 2]).

[16] Dans l'arrêt *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817, aux pages 853 et 854, M^{me} le juge L'Heureux-Dubé s'exprime ainsi à propos du contrôle judiciaire des décisions discrétionnaires:

Le droit administratif a traditionnellement abordé le contrôle judiciaire des décisions discrétionnaires séparément de décisions sur l'interprétation de règles de droit. Le principe est qu'on ne peut exercer un contrôle judiciaire sur les décisions discrétionnaires que pour des motifs limités, comme la mauvaise foi des décideurs, l'exercice du pouvoir discrétionnaire dans un but incorrect, et l'utilisation de considérations non pertinentes: voir, par exemple, *Maple Lodge Farms Ltd. c. Gouvernement du Canada*, [1982] 2 R.C.S. 2, aux pp. 7 et 8; *Produits Shell Canada Ltée c. Vancouver (Ville)*, [1994] 1 R.C.S. 231 [. . .] Toutefois, l'exercice du pouvoir discrétionnaire doit quand même rester dans les limites d'une interprétation raisonnable de la marge de manoeuvre envisagée par le législateur, conformément aux principes de la primauté du droit (*Roncarelli c. Duplessis*, [1959] R.C.S. 121), suivant les principes généraux de droit administratif régissant l'exercice du pouvoir discrétionnaire, et de façon conciliable avec la *Charte*

Davidson, [1989] 1 S.C.R. 1038). [Emphasis added.]

[17] In *Suresh v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2000] 2 F.C. 592, the Federal Court of Appeal discussed the familiar principles of law regarding discretionary decisions of government officials at pages 672-673:

The law does not recognize the concept of “unfettered discretion”. All discretionary powers must be exercised “according to law” and, therefore, their exercise by administrative officers are subject to certain implied limitations. Those implied limitations are in addition to those which involve procedural deficiencies amounting to breaches of the fairness rules. The expression most often used in the Federal Court is that a discretion must be exercised “judicially”. That term is taken to mean that if a decision were made in bad faith, that is for an improper purpose or motive, in a discriminatory manner, or the decision maker ignored a relevant factor or considered an irrelevant one, then the decision must be set aside. [Emphasis added.]

[18] In *Bhagwandass v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2000] 1 F.C. 619 (T.D.), Mr. Justice Gibson quotes [at page 626] from *Williams v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1997] 2 F.C. 646 (C.A.) to illustrate the basis for the judicial review of a danger opinion:

In paragraph 17 [pages 663-664] of *Williams*, the Court wrote:

It is striking that subsection 70(5) says that no appeal may be made under subsection 70(1) “where the Minister is of the opinion” . . . , not “where a judge is of the opinion” that the deportee constitutes a danger. Nor did Parliament put the matter in objective terms whereby a certificate precluding further appeal could only be issued where it is “established” or “determined” that the appellant constitutes a danger to the public in Canada. Instead the power to make such a finding is stated in subjective terms: the test is not whether the permanent resident is a danger to the public but whether “the Minister is of the opinion” . . . that he is such a danger. There is ample authority that, unless the overall scheme of the Act indicates otherwise through e.g. an unlimited right of appeal of such an opinion, such subjective decisions cannot be judicially reviewed except on grounds such as that the decision maker acted in bad faith, or erred in law, or acted upon the basis of irrelevant considerations.

canadienne des droits et libertés (Slaight Communications Inc. c. Davidson, [1989] 1 R.C.S. 1038). [Non souligné dans l’original.]

[17] Dans l’arrêt *Suresh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, [2000] 2 C.F. 592, la Cour d’appel fédérale expose, aux pages 672 et 673, les principes familiers du droit se rapportant aux décisions discrétionnaires des agents de l’État:

Le droit ne reconnaît pas la notion de «pouvoir discrétionnaire absolu». Tout pouvoir discrétionnaire doit être exercé «conformément au droit» et, par conséquent, son exercice par les agents administratifs est soumis à un certain nombre de limites implicites. Ces limites implicites s’ajoutent à celles qui sont liées aux vices de procédure qui constituent des manquements aux règles de l’équité. Pour reprendre l’expression la plus souvent utilisée devant la Cour fédérale, un pouvoir discrétionnaire doit être exercé «judiciairement». On entend par là que si la personne qui a rendu la décision a agi de mauvaise foi, c’est-à-dire pour un motif ou dans un but irrégulier, de façon discriminatoire, en ignorant un facteur pertinent ou en tenant compte d’un facteur non pertinent, la décision doit être annulée. [Non souligné dans l’original.]

[18] Dans la décision *Bhagwandass c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, [2000] 1 C.F. 619 (1^{re} inst.), le juge Gibson cite [à la page 626] l’arrêt *Williams c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, [1997] 2 C.F. 646 (C.A.) pour illustrer le fondement de l’examen judiciaire d’un avis du ministre en matière de danger:

Au paragraphe 17 [pages 663 et 664] de l’arrêt *Williams*, la Cour dit:

Il est frappant que le paragraphe 70(5) dispose que ne peut faire appel l’intéressé qui constitue un danger «selon le ministre» et non «selon le juge». Par ailleurs, le législateur n’a pas formulé la disposition de manière objective, c’est-à-dire en prescrivant qu’une attestation interdisant un autre appel peut uniquement être délivrée s’il est «établi» ou «décidé» que l’appelant constitue un danger pour le public au Canada. Le législateur a plutôt eu recours à une formulation subjective pour énoncer le pouvoir de tirer une telle conclusion: le critère n’est pas celui de savoir si le résident permanent constitue un danger pour le public, mais celui de savoir si, «selon le ministre», il constitue un tel danger. Il existe une jurisprudence abondante selon laquelle, à moins que toute l’économie de la Loi n’indique le contraire en accordant par exemple un droit d’appel illimité contre un tel avis, ces décisions subjectives ne peuvent pas être examinées par les tribunaux, sauf pour des motifs comme la mau-

Further, when confronted with the record which was, according to undisputed evidence, before the decision maker, and there is no evidence to the contrary, the Court must assume that the decision maker acted in good faith in having regard to that material. [Emphasis added.]

[19] In *Rasa v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (2000), 22 Admin. L.R. (3d) 129 (F.C.T.D.), at paragraph 66, Mr. Justice O’Keefe discusses the principles which may justify overturning a discretionary decision of the Minister:

I have already ruled that the standard of review to be applied to the Minister’s decision pursuant to paragraph 53(1)(d) is reasonableness *simpliciter*. The Minister’s decision must now be scrutinized from an administrative law viewpoint to determine whether the decision is a reasonable decision. It is accepted that when a delegate such as the Minister has been granted wide discretion by the use of words such as “and the Minister is of the opinion that the person constitutes a danger to Canada”, then in those cases, considerable deference should be afforded to the Minister’s decision. That is not to say that the Minister’s decision need not be reasonable. The courts have traditionally only overturned the Minister if certain implied limitations have not been met or if there are procedural deficiencies which amount to breaches of the fairness rule. The discretion must be exercised judicially. A discretion would not be exercised judicially if it was made in bad faith, that is, for an improper purpose or motive or if it was made in a discriminatory manner or if the tribunal ignored a relevant fact or considered an irrelevant fact. An exercise of discretion based on a mistaken principle of law or misapprehension of the facts would also lead to a finding that the discretion was not exercised judicially. [Emphasis added.]

[20] In *Thompson v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (1996), 37 Imm. L.R. (2d) 9 (F.C.T.D.), at paragraph 14, Gibson J. states:

I consider the nature of the respondent’s decision-making power in subsection 70(5) to be broadly discretionary. The language of “opinion” clearly denotes a legislative intent to provide the respondent Minister with a wide discretion to determine “danger to the public in Canada”. Considering the discretionary nature of the decision under review, I am guided by the decision of the Federal Court of Appeal in

vaie foi du décideur, une erreur de droit ou la prise en considération de facteurs dénués de pertinence. En outre, lorsque la Cour est saisie du dossier qui, selon une preuve non contestée, a été soumis au décideur, et que rien ne permet de conclure le contraire, celle-ci doit présumer que le décideur a agi de bonne foi en tenant compte de ce dossier. [Non souligné dans l’original.]

[19] Dans la décision *Rasa c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)* (2000), 22 Admin. L.R. (3d) 129 (C.F. 1^{re} inst.), au paragraphe 66, le juge O’Keefe analyse le principe qui pourrait justifier l’annulation d’une décision discrétionnaire du ministre:

J’ai déjà statué que la norme de contrôle à appliquer à la décision du ministre conformément à l’alinéa 53(1)d) est celle de la décision raisonnable *simpliciter*. La décision du ministre doit maintenant être examinée au point de vue du droit administratif en vue de déterminer si elle est raisonnable. Il est reconnu que lorsqu’un fondé de pouvoir comme le ministre s’est vu conférer un vaste pouvoir discrétionnaire (au moyen d’un libellé tel que «selon le ministre, elle constitue un danger au Canada»), il faut faire preuve d’une retenue considérable à l’égard de la décision du ministre. Cela ne veut pas dire que la décision du ministre n’a pas à être raisonnable. Les tribunaux ont toujours infirmé la décision du ministre uniquement si certaines limitations implicites n’étaient pas respectées ou s’il y avait des irrégularités procédurales équivalant à une violation de la règle de l’équité. Le pouvoir discrétionnaire doit être exercé d’une façon judicieuse. Un pouvoir discrétionnaire ne serait pas exercé d’une façon judicieuse s’il y avait mauvaise foi, c’est-à-dire si ce pouvoir était exercé à des fins ou pour un motif illégitime ou d’une façon discriminatoire ou si le tribunal ne tenait pas compte d’un fait pertinent ou s’il tenait compte d’un fait non pertinent. L’exercice d’un pouvoir discrétionnaire fondé sur un mauvais principe de droit ou sur une mauvaise compréhension des faits permettrait également de conclure que le pouvoir discrétionnaire n’a pas été exercé d’une façon judicieuse. [Non souligné dans l’original.]

[20] Dans la décision *Thompson c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)* (1996), 37 Imm. L.R. (2d) 9 (C.F. 1^{re} inst.), au paragraphe 14, le juge Gibson s’exprime ainsi:

J’estime que le pouvoir décisionnaire qu’accorde le paragraphe 70(5) à l’intimé est largement discrétionnaire. Le mot «opinion» (employé dans la version anglaise de cette disposition) dénote clairement une intention législative de procurer au ministre intimé une grande latitude pour ce qui est de déterminer s’il y a «danger pour le public au Canada». En ce qui concerne la nature discrétionnaire de la

Shah v. Canada (Minister of Employment and Immigration), where Hugessen J.A. noted with respect to the burden on an applicant to demonstrate an error in the exercise of a discretion:

To succeed in his attack here the applicant must show that the decision-maker erred in law, proceeded on some wrong or improper principle or acted in bad faith. It is a heavy burden

I adopt the dicta of Hugessen J.A. as it relates to this application. I consider the reviewability of this decision to be contingent on counsel for the applicant establishing that the decision-maker erred in law, acted in bad faith, or proceeded on a wrong principle. As Hugessen J.A. noted, the burden on the applicant is a heavy one. [Emphasis added.]

[21] Finally, in *Roncarelli v. Duplessis*, [1959] S.C.R. 121, Mr. Justice Rand states [at page 143]:

“Good faith” in this context, applicable both to the respondent and the general manager, means carrying out the statute according to its intent and for its purpose; it means good faith in acting with a rational appreciation of that intent and purpose and not with an improper intent and for an alien purpose; it does not mean for the purposes of punishing a person for exercising an unchallengeable right; it does not mean arbitrarily and illegally attempting to divest a citizen of an incident of his civil status. [Emphasis added.]

[22] The evidence here demonstrates that the purpose for issuing the danger opinion was to prevent Mr. Wishart from claiming refugee status at an immigration hearing, as the letter of September 16, 1997, from immigration officer Dunn proposed. Moreover, the covering letter with the package which was sent to the applicant on November 3, 1997, stated, if the Minister were to conclude he constituted a danger to the public, any refugee claim Mr. Wishart might make would not be referred to the CRDD.

décision visée par le contrôle judiciaire, je suis guidé dans ma démarche par la décision de la Cour d’appel fédérale dans l’affaire *Shah c. Canada (Ministre de l’Emploi et de l’Immigration)*, où le juge d’appel Hugessen fait remarquer ce qui suit au sujet du fardeau qu’a une partie requérante de montrer qu’une erreur a été commise dans l’exercice d’un pouvoir discrétionnaire:

Pour avoir gain de cause, la partie requérante doit démontrer que la personne investie d’un pouvoir discrétionnaire a commis une erreur de droit, a appliqué un principe erroné ou inapplicable ou a agi de mauvaise foi. Il s’agit d’un fardeau très lourd [. . .]

Je souscris à la remarque incidente du juge d’appel Hugessen pour ce qui est de la présente demande. Selon moi, la possibilité de soumettre cette décision à un contrôle judiciaire est subordonnée au fait que l’avocat du requérant fasse la preuve que le décisionnaire a commis une erreur de droit, a agi de mauvaise foi ou a appliqué un principe erroné. Comme le fait remarquer le juge Hugessen, le fardeau qui pèse sur les épaules du requérant est très lourd. [Non souligné dans l’original.]

[21] Finalement, dans l’arrêt *Roncarelli v. Duplessis*, [1959] R.C.S. 121, le juge Rand tient les propos suivants [à la page 143]:

[TRADUCTION] La «bonne foi» consistait, dans de telles circonstances, tant pour l’intimé que pour le gérant général, à appliquer la loi d’une manière conforme à son intention et dans le but auquel elle tend; cela signifie qu’ils devaient agir de bonne foi dans une appréciation raisonnable de cette intention et de ce but, et non dans une intention hors de propos et pour un but étranger; cela ne signifie pas qu’ils devaient agir dans le but de punir une personne qui avait exercé un droit incontestable; cela ne signifie pas non plus qu’ils devaient essayer arbitrairement et illégalement de dépouiller un citoyen d’un élément de son statut de citoyen. [Non souligné dans l’original.]

[22] En l’espèce, la preuve montre que l’objet de l’avis relatif au danger que constituait le demandeur était d’empêcher M. Wishart de revendiquer le statut de réfugié dans une audience en matière d’immigration, comme le proposait la lettre de l’agent d’immigration Dunn en date du 16 septembre 1997. Par ailleurs, la lettre accompagnant le dossier qui a été envoyé au demandeur le 3 novembre 1997 mentionnait que, si le ministre devait conclure que le demandeur constituait un danger pour le public, alors toute revendication du statut de réfugié que M. Wishart pourrait présenter ne serait pas transmise à la SSR.

[23] Under the *Immigration Act*, the Minister may issue danger opinions, but only under limited circumstances. While the time when this may be done is not restricted under the statute, the danger opinion is to be considered in circumstances where the concern about danger to the public is *bona fide*. Parliament surely did not intend otherwise. To form the opinion for the purpose of foreclosing an opportunity, otherwise open under the Act, to claim refugee status, in my opinion, is not within the discretion vested in the Minister under the Act. The Minister's use of the danger opinion here, to prevent Mr. Wishart from making a refugee claim, effectively deprived him of an opportunity which was his under the Act. In my view, that was an error of jurisdiction.

[24] The appropriate standard of review in considering an error that goes to jurisdiction is correctness. In *Syndicat des employés de production du Québec et de l'Acadie v. Canada Labour Relations Board*, [1984] 2 S.C.R. 412, Beetz J. explained jurisdictional error in these terms, at pages 420-421:

A jurisdictional error results generally in an excess of jurisdiction or a refusal to exercise jurisdiction, whether at the start of the hearing, during it, in the findings or in the order disposing of the matter. Such an error, even if committed in the best possible good faith, will result nonetheless in the decision containing it being set aside

[25] This was affirmed in *Pezim v. British Columbia (Superintendent of Brokers)*, [1994] 2 S.C.R. 557, where Mr. Justice Iacobucci held, at page 590:

Having regard to the large number of factors relevant in determining the applicable standard of review, the courts have developed a spectrum that ranges from the standard of reasonableness to that of correctness. Courts have also enunciated a principle of deference that applies not just to the facts as found by the tribunal, but also to the legal questions before the tribunal in the light of its role and expertise

At the correctness end of the spectrum, where deference in terms of legal questions is at its lowest, are those cases

[23] Selon la *Loi sur l'immigration*, le ministre peut dire si une personne constitue ou non un danger, mais seulement en des circonstances restreintes. La loi n'impose pas de limites temporelles à cette procédure, mais l'avis du ministre ne peut être envisagé que lorsque la crainte d'un danger pour le public est réelle. Le législateur n'avait sûrement pas une intention contraire. Selon moi, il ne relève pas du pouvoir discrétionnaire conféré au ministre par la Loi d'émettre un avis dans le dessein de supprimer la possibilité, prévue par ailleurs dans la Loi, de revendiquer le statut de réfugié. En l'espèce, si le ministre a utilisé son pouvoir d'émettre un avis concernant le danger que constituait M. Wishart, c'était pour empêcher celui-ci de revendiquer le statut de réfugié, ce qui l'a privé d'une possibilité que lui donnait la Loi. Selon moi, c'était là une erreur portant sur la compétence.

[24] La norme de contrôle à appliquer dans l'examen d'une erreur qui concerne la compétence est celle de la décision correcte. Dans l'arrêt *Syndicat des employés de production du Québec et de l'Acadie c. Conseil canadien des relations du travail*, [1984] 2 R.C.S. 412, le juge Beetz explique en ces termes, aux pages 420 et 421, l'erreur portant sur la compétence:

L'erreur juridictionnelle entraîne le plus souvent un excès de compétence ou un refus d'exercer une compétence, soit dans l'ouverture d'une enquête, soit en cours d'enquête, soit encore dans ses conclusions ou son dispositif. Une telle erreur, même commise de la meilleure foi du monde, entraîne néanmoins l'annulation de la décision [. . .]

[25] Ces propos ont été confirmés dans l'arrêt *Pezim c. Colombie-Britannique (Superintendent of Brokers)*, [1994] 2 R.C.S. 557, où le juge Iacobucci s'exprime ainsi, à la page 590:

Compte tenu du grand nombre de facteurs pertinents pour la détermination de la norme de contrôle applicable, les tribunaux ont élaboré toute une gamme de normes allant de celle de la décision manifestement déraisonnable à celle de la décision correcte. Les tribunaux ont également formulé un principe de retenue judiciaire qui s'applique à l'égard non seulement des faits constatés par le tribunal, mais aussi des questions de droit dont le tribunal est saisi en raison de son rôle et de son expertise [. . .]

Quand aux décisions correctes où l'on est tenu à une moins grande retenue relativement aux questions juridiques,

where the issues concern the interpretation of a provision limiting the tribunal's jurisdiction (jurisdictional error) . . .

[26] Mr. Wishart has been in Canada illegally since 1983. Although immigration officials commenced the procedure to remove him from Canada by issuing a section 27 report to initiate an immigration inquiry, I note that since he was in Canada illegally, no danger opinion was necessary for a removal order to be issued against him. If in those circumstances, Parliament leaves opportunity for him to claim refugee status, which he had not yet done, that opportunity is not to be eliminated by a danger opinion that is made primarily for that purpose.

3. Conclusion

[27] The Minister erred in the exercise of jurisdiction by issuing a danger opinion for an improper purpose, namely, to prevent the applicant from making a refugee claim. An order will issue quashing that opinion made against the applicant. Since the Minister committed an error of jurisdiction, the matter will not be referred for reconsideration by the Minister, who is left to deal with the applicant in accord with the procedures established by the Act.

[28] Counsel for the applicant suggested questions for consideration pursuant to subsection 83(1) [as am. by S.C. 1992, c. 49, s. 73] of the Act, questions related to other grounds than the issue of improper purpose which is the basis of this Court's determination. Counsel for the respondent argued that the questions proposed were not appropriate for certification. In my opinion, no question within subsection 83(1) relevant to this decision was proposed and no question suggested by counsel for the applicant is certified.

[29] Since the issue upon which I base my decision was not dealt with significantly in argument by counsel, it seems to me appropriate that before issuing an order allowing the application, counsel for the parties should have a further opportunity to consider a question for certification under subsection 83(1).

ce sont les cas où les questions en litige portent sur l'interprétation d'une disposition limitant la compétence du tribunal (erreur dans l'exercice de la compétence) [. . .]

[26] M. Wishart est au Canada illégalement depuis 1983. Les fonctionnaires de l'immigration ont engagé la procédure visant son renvoi du Canada en préparant un rapport selon l'article 27 pour que soit tenue une enquête d'immigration, mais je note que, puisqu'il était au Canada illégalement, aucune opinion sur le danger qu'il pouvait constituer n'était nécessaire pour qu'une mesure de renvoi soit prononcée contre lui. Si en l'occurrence le législateur lui laisse la possibilité de revendiquer le statut de réfugié, ce qu'il n'avait pas encore fait, cette possibilité ne saurait être éliminée par un avis du ministre ayant essentiellement cet objet.

3. Conclusion

[27] Le ministre a commis une erreur dans l'exercice de sa compétence en émettant un avis dans un but illégitime, c'est-à-dire en vue d'empêcher le demandeur de revendiquer le statut de réfugié. Une ordonnance sera rendue, qui annulera cet avis exprimé à l'encontre du demandeur. Puisque le ministre a commis une erreur de compétence, l'affaire ne sera pas renvoyée pour réexamen par le ministre, qui doit maintenant traiter le demandeur en conformité avec les procédures établies par la Loi.

[28] L'avocat du demandeur a proposé des questions pour examen, conformément au paragraphe 83(1) [mod. par L.C. 1992, ch. 49, art. 73] de la Loi, des questions liées à des aspects autres que celui du but illégitime, fondement de la décision de la Cour. L'avocat du défendeur a fait valoir que les questions proposées ne se prêtaient pas à une certification. Selon moi, aucune question, au sens du paragraphe 83(1), se rapportant à la présente décision n'a été proposée, et aucune question proposée par l'avocat du demandeur n'est certifiée.

[29] Puisque la question sur laquelle je fonde ma décision n'a pas été abordée clairement par les avocats dans leurs plaidoiries, il m'apparaît indiqué que, avant qu'une ordonnance accueillant la demande ne soit rendue, les avocats des parties conservent la possibilité d'envisager une question en vue de sa certification

I invite counsel to consult and to submit any question upon which they may agree, or about which their views may differ, on or before March 1, 2001.

selon le paragraphe 83(1). J'invite les avocats à se consulter et à proposer, au plus tard le 1^{er} mars 2001, toute question dont ils pourraient convenir ou sur laquelle ils pourraient diverger.