

	2021 FC 621 T-340-21	2021 CF 621 T-340-21
	<b>Barbara Spencer, Sabry Belhouchet, Blain Gowing, Dennis Ward, Reid Nehring, Cindy Crane, Denise Thomson, Norman Thomson, Jordan Hammond, and Michel Lafontaine</b> ( <i>Applicants</i> )	<b>Barbara Spencer, Sabry Belhouchet, Blain Gowing, Dennis Ward, Reid Nehring, Cindy Crane, Denise Thomson, Norman Thomson, Jordan Hammond et Michel Lafontaine</b> ( <i>demandeurs</i> )
v.		c.
	<b>Canada (Minister of Health) and the Attorney General of Canada</b> ( <i>Respondents</i> )	<b>Canada (Ministre de la Santé) et le procureur général du Canada</b> ( <i>défendeurs</i> )
	T-341-21	T-341-21
	<b>Dominic Colvin</b> ( <i>Applicant</i> )	<b>Dominic Colvin</b> ( <i>demandeur</i> )
v.		c.
	<b>The Attorney General of Canada</b> ( <i>Respondent</i> )	<b>Le procureur général du Canada</b> ( <i>défendeur</i> )
	T-366-21	T-366-21
	<b>Steven Duesing and Nicole Mathis</b> ( <i>Applicants</i> )	<b>Steven Duesing et Nicole Mathis</b> ( <i>demandeurs</i> )
v.		c.
	<b>The Attorney General of Canada</b> ( <i>Respondent</i> )	<b>Le procureur général du Canada</b> ( <i>défendeur</i> )
	T-480-21	T-480-21
	<b>Rebel News Network Ltd and Kean Bexte</b> ( <i>Applicants</i> )	<b>Rebel News Network Ltd et Kean Bexte</b> ( <i>demandeurs</i> )
v.		c.
	<b>The Attorney General of Canada</b> ( <i>Respondent</i> )	<b>Le procureur général du Canada</b> ( <i>défendeur</i> )
	T-480-21	T-480-21
	<b>Rebel News Network Ltd and Kean Bexte</b> ( <i>Applicants</i> )	<b>Rebel News Network Ltd et Kean Bexte</b> ( <i>demandeurs</i> )
v.		c.
	<b>The Attorney General of Canada</b> ( <i>Respondent</i> )	<b>Le procureur général du Canada</b> ( <i>défendeur</i> )
	T-480-21	T-480-21
	<b>INDEXED AS: SPENCER v. CANADA (HEALTH)</b>	<b>RÉPERTORIÉ : SPENCER c. CANADA (SANTÉ)</b>
	Federal Court, Crampton C.J.—By videoconference, June 1–3; Ottawa, June 18, 2021.	Cour fédérale, juge en chef Crampton—Par vidéoconférence, 1 <sup>er</sup> au 3 juin; Ottawa, 18 juin 2021.
	<i>Health and Welfare — Quarantine Act — Consolidated judicial reviews challenging measures imposed by federal government to prevent spread of COVID-19 by returning international air travelers — Non-exempt individuals required to be tested for COVID-19 upon arrival in Canada, stay at</i>	<i>Santé et bien-être social — Loi sur la mise en quarantaine — Demandes de contrôle judiciaire consolidées contestant des mesures imposées par le gouvernement fédéral pour éviter la propagation de la COVID-19 par les voyageurs revenant de l'étranger par voie aérienne — Les personnes non exemptées</i>

government approved accommodation (GAA) or designated quarantine facility (DQF) while awaiting results of test — Applicants asserting, *inter alia*, that Governor in Council (or Administrator in Council (AIC)) not having authority to impose impugned measures — Challenging certain provisions in *Minimizing the Risk of Exposure to COVID-19 in Canada Order (Quarantine, Isolation and Other Obligations) (Order)* issued by AIC pursuant to *Quarantine Act*, s. 58(1), including list of isolation provisions — Impugned measures included in each of successors to Order — Applicants also maintaining GAA constituting arbitrary impediment — Whether Orders ultra vires authority delegated to Governor in Council under *Quarantine Act*, s. 58(1) — Orders containing impugned measures not ultra vires AIC — Dispute turning on whether AIC considered reasonable alternatives — Recitals to Order; other materials revealing AIC reached opinion that no reasonable alternatives to impugned measures available to prevent spread of COVID-19 — Recitals, Explanatory Notes providing reasonable basic justification for Order — Measures consistent with rationale, purview of s. 58(1) — Applications dismissed.

*Constitutional Law — Distribution of Powers — Consolidated judicial reviews challenging measures imposed by federal government to prevent spread of COVID-19 by returning international air travelers — Non-exempt individuals required to be tested for COVID-19 upon arrival, stay at government approved accommodation (GAA) or designated quarantine facility (DQF) while awaiting results of test — Applicants challenging certain provisions in Minimizing the Risk of Exposure to COVID-19 in Canada Order (Quarantine, Isolation and Other Obligations) (Order) issued by Governor in Council (or Administrator in Council (AIC)) pursuant to Quarantine Act, s. 58(1), asserting that impugned measures infringing exclusive jurisdiction of provinces — Whether Orders ultra vires authority of federal government under Constitution Act, 1867, s. 91(11) — Measures consistent with rationale, purview of Quarantine Act, s. 58(1) — Essential character of Order not regulation of health per se, but rather reducing introduction, further spread of COVID-19 — That purpose consistent with Quarantine Act, falling within purview of Constitution Act, 1867, s. 91(11) — Applications dismissed.*

devaient subir un test de dépistage de la COVID-19 à leur arrivée au Canada et séjourner dans un lieu d'hébergement autorisé par le gouvernement (LHAG) ou dans une installation de quarantaine désignée (IQD) jusqu'à l'obtention des résultats du test — Les demandeurs ont affirmé entre autres choses que le gouverneur en conseil (ou l'administrateur en conseil (AC)) n'avait pas le pouvoir d'imposer les mesures contestées — Ils ont contesté certaines dispositions du Décret visant la réduction du risque d'exposition à la COVID-19 au Canada (quarantaine, isolement et autres obligations) (décret), pris par l'AC en vertu de l'art. 58(1) de la Loi sur la mise en quarantaine, y compris les obligations en matière d'isolement — Les mesures contestées ont été reproduites dans tous les décrets promulgués après le décret — Les demandeurs ont affirmé également que l'obligation de séjourner dans un LHAG constituait un obstacle arbitraire — Il s'agissait de savoir si les décrets outrepassaient les pouvoirs que l'art. 58(1) de la Loi sur la mise en quarantaine délègue au gouverneur en conseil — Les décrets contenant les mesures contestées n'excédaient pas les pouvoirs de l'AC — Le différend dépendait de la question de savoir si l'AC s'était demandé s'il pouvait y avoir d'autres solutions raisonnables — Le préambule du décret et d'autres documents révèlent que l'AC a été d'avis qu'aucune autre solution raisonnable ne permettait de prévenir la propagation de la COVID-19 — Les notes explicatives et le préambule constituaient une justification raisonnable suffisante pour ce décret — Les mesures étaient conformes à la raison d'être et à la portée de l'art. 58(1) — Demandes rejetées.

*Droit constitutionnel — Partage des pouvoirs — Demandes de contrôle judiciaire consolidées contestant des mesures imposées par le gouvernement fédéral pour éviter la propagation de la COVID-19 par les voyageurs revenant de l'étranger par voie aérienne — Les personnes non exemptées devaient subir un test de dépistage de la COVID-19 à leur arrivée et séjourner dans un lieu d'hébergement autorisé par le gouvernement (LHAG) ou dans une installation de quarantaine désignée (IQD) jusqu'à l'obtention des résultats du test — Les demandeurs ont contesté certaines dispositions du Décret visant la réduction du risque d'exposition à la COVID-19 au Canada (quarantaine, isolement et autres obligations) (décret), pris par le gouverneur en conseil (ou l'administrateur en conseil (AC)) en vertu de l'art. 58(1) de la Loi sur la mise en quarantaine, faisant valoir que les mesures contestées avaient empiété sur la compétence exclusive des provinces — Il s'agissait de savoir si les décrets excédaient les compétences que l'art. 91(11) de la Loi constitutionnelle de 1867 confère au gouvernement fédéral — Les mesures étaient conformes à la raison d'être et à la portée de l'art. 58(1) de la Loi sur la mise en quarantaine — Le caractère essentiel du décret n'était pas de réglementer la santé comme telle, mais de réduire l'introduction et la propagation de la COVID-19 — Cet objet s'accordait avec celui de la Loi sur la mise en quarantaine et relevait de l'art. 91(11) de la Loi constitutionnelle de 1867 — Demandes rejetées.*

*Constitutional Law — Charter of Rights — Mobility Rights — Consolidated judicial reviews challenging measures imposed by federal government to prevent spread of COVID-19 by returning international air travelers — Non-exempt individuals required to be tested for COVID-19 upon arrival, stay at government approved accommodation (GAA) or designated quarantine facility (DQF) while awaiting results of test — Applicants challenging certain provisions in Minimizing the Risk of Exposure to COVID-19 in Canada Order (Quarantine, Isolation and Other Obligations) (Order) issued by Governor in Council (or Administrator in Council (AIC)) pursuant to Quarantine Act, s. 58(1) — Applicants maintaining that requirement to stay at a GAA constituting arbitrary impediment to right of returning air travellers to freely enter Canada — Whether impugned measures violating Charter, s. 6(1) — Impugned measures not inconsistent with central thrust or purpose of s. 6(1) — Not encroaching upon returning air travellers' membership in Canada's national community — Travellers not denied entry to Canada — Simply required to briefly isolate within Canada — Applications dismissed.*

*Constitutional Law — Charter of Rights — Life, Liberty and Security — Consolidated judicial reviews challenging measures imposed by federal government to prevent spread of COVID-19 by returning international air travelers — Non-exempt individuals required to be tested for COVID-19 upon arrival, stay at government approved accommodation (GAA) or designated quarantine facility (DQF) while awaiting results of test — Applicants challenging certain provisions in Minimizing the Risk of Exposure to COVID-19 in Canada Order (Quarantine, Isolation and Other Obligations) (Order) issued by Governor in Council (or Administrator in Council (AIC)) pursuant to Quarantine Act, s. 58(1) — Whether impugned measures violating Charter, s. 7 right to liberty, security of person — Alleged violations not engaging applicants' right to security of person — Evidence of risk, harm to applicants falling short of what is required to engage s. 7 — Requirement to stay at GAA engaging applicants' liberty interests — Evidence establishing valid basis for imposing special requirements on returning air travellers — Rationales for specific requirement to quarantine providing requisite connection between objective of impugned measures, limits imposed on applicants' right to liberty — Impugned measure not overbroad — Not violating principles of fundamental justice on grounds of gross disproportionality — Rational basis existing to test all asymptomatic air travellers, to require stay in GAA — Brief deprivation of liberty not so significant as to be disproportionate to objective, rationales underlying impugned measures — Applications dismissed.*

*Droit constitutionnel — Charte des droits — Liberté de circulation et d'établissement — Demandes de contrôle judiciaire consolidées contestant des mesures imposées par le gouvernement fédéral pour éviter la propagation de la COVID-19 par les voyageurs revenant de l'étranger par voie aérienne — Les personnes non exemptées devaient subir un test de dépistage de la COVID-19 à leur arrivée et séjourner dans un lieu d'hébergement autorisé par le gouvernement (LHAG) ou dans une installation de quarantaine désignée (IQD) jusqu'à l'obtention des résultats du test — Les demandeurs ont contesté certaines dispositions du Décret visant la réduction du risque d'exposition à la COVID-19 au Canada (quarantaine, isolement et autres obligations) (décret), pris par le gouverneur en conseil (ou l'administrateur en conseil (AC)) en vertu de l'art. 58(1) de la Loi sur la mise en quarantaine — Les demandeurs ont affirmé que l'obligation de séjourner dans un LHAG constituait un obstacle arbitraire à l'exercice du droit des voyageurs qui rentrent au pays par voie aérienne d'entrer librement au Canada — Il s'agissait de savoir si les mesures contestées violaient l'art. 6(1) de la Charte — Les mesures contestées n'étaient pas incompatibles avec l'objectif central de l'art. 6(1) — Elles n'empêchaient pas les voyageurs revenant au pays par voie aérienne de participer à la communauté nationale — Ces voyageurs ne se voyaient pas refuser l'entrée au Canada — Ils étaient simplement tenus de s'isoler brièvement à l'intérieur du Canada — Demandes rejetées.*

*Droit constitutionnel — Charte des droits — Vie, liberté et sécurité — Demandes de contrôle judiciaire consolidées contestant des mesures imposées par le gouvernement fédéral pour éviter la propagation de la COVID-19 par les voyageurs revenant de l'étranger par voie aérienne — Les personnes non exemptées devaient subir un test de dépistage de la COVID-19 à leur arrivée et séjourner dans un lieu d'hébergement autorisé par le gouvernement (LHAG) ou dans une installation de quarantaine désignée (IQD) jusqu'à l'obtention des résultats du test — Les demandeurs ont contesté certaines dispositions du Décret visant la réduction du risque d'exposition à la COVID-19 au Canada (quarantaine, isolement et autres obligations) (décret), pris par le gouverneur en conseil (ou l'administrateur en conseil (AC)) en vertu de l'art. 58(1) de la Loi sur la mise en quarantaine — Il s'agissait de savoir si les mesures contestées violaient le droit à la liberté et à la sécurité de la personne que garantit l'art. 7 de la Charte — Les violations alléguées n'ont pas mis en jeu le droit des demandeurs à la sécurité de leur personne — Les éléments de preuve démontrant le risque auquel ont été exposés les demandeurs et le préjudice qu'ils ont subi n'étaient pas suffisants pour faire entrer en jeu l'art. 7 — L'obligation de séjourner dans un LHAG a fait entrer en jeu le droit des demandeurs à la liberté — Il existait des éléments de preuve convaincants à l'appui de la décision d'imposer des mesures spéciales aux voyageurs revenant au pays par voie aérienne — Les justifications de l'obligation précise de se mettre en quarantaine fournissaient le lien rationnel requis entre l'objectif des mesures contestées*

*Constitutional Law — Charter of Rights — Unreasonable Search or Seizure — Consolidated judicial reviews challenging measures imposed by federal government to prevent spread of COVID-19 by returning international air travelers — Non-exempt individuals required to be tested for COVID-19 upon arrival, stay at government approved accommodation (GAA) or designated quarantine facility (DQF) while awaiting results of test — Applicants challenging certain provisions in Minimizing the Risk of Exposure to COVID-19 in Canada Order (Quarantine, Isolation and Other Obligations) (Order) issued by Governor in Council (or Administrator in Council (AIC)) pursuant to Quarantine Act, s. 58(1) — Whether impugned measures violating Charter, s. 8 — Requirement to pay for GAA not engaging applicants' interests under s. 8 — No reasonable expectation of privacy in money required to pay to book stay at GAA — Circumstances herein not constituting administrative or criminal investigation — Applications dismissed.*

*Constitutional Law — Charter of Rights — Arrest, Detention, Imprisonment — Consolidated judicial reviews challenging measures imposed by federal government to prevent spread of COVID-19 by returning international air travelers — Non-exempt individuals required to be tested for COVID-19 upon arrival, stay at government approved accommodation (GAA) or designated quarantine facility (DQF) while awaiting results of test — Applicants challenging certain provisions in Minimizing the Risk of Exposure to COVID-19 in Canada Order (Quarantine, Isolation and Other Obligations) (Order) issued by Governor in Council (or Administrator in Council (AIC)) pursuant to Quarantine Act, s. 58(1) — Whether impugned measures violating Charter ss. 9, 10(b), 11(d), (e), 12 — Impugned measures engaged applicants' Charter, s. 9 rights — Requirement to stay in GAA for 24–72 hours constituting "detention" within meaning of s. 9 — However, such detention not arbitrary except with respect to applicant Nicole Mathis — Latter's rights infringed because not informed of location to which she was being taken — That breach not*

*et les limites imposées au droit des demandeurs à la liberté — Les mesures contestées n'avaient pas une portée excessive — Elles ne violaient pas les principes de justice fondamentale au motif qu'elles étaient totalement disproportionnées — Il était justifié de faire subir à chaque voyageur asymptomatique entrant au Canada par voie aérienne un test de dépistage et d'exiger qu'il séjourne dans un LHAG — La brève privation de liberté n'était pas assez importante pour être disproportionnée par rapport à l'objectif et aux justifications qui sous-tendent les mesures contestées — Demandes rejetées.*

*Droit constitutionnel — Charte des droits — Fouilles, perquisitions ou saisies abusives — Demandes de contrôle judiciaire consolidées contestant des mesures imposées par le gouvernement fédéral pour éviter la propagation de la COVID-19 par les voyageurs revenant de l'étranger par voie aérienne — Les personnes non exemptées devaient subir un test de dépistage de la COVID-19 à leur arrivée et séjourner dans un lieu d'hébergement autorisé par le gouvernement (LHAG) ou dans une installation de quarantaine désignée (IQD) jusqu'à l'obtention des résultats du test — Les demandeurs ont contesté certaines dispositions du Décret visant la réduction du risque d'exposition à la COVID-19 au Canada (quarantaine, isolement et autres obligations) (décret), pris par le gouverneur en conseil (ou l'administrateur en conseil (AC)) en vertu de l'art. 58(1) de la Loi sur la mise en quarantaine — Il s'agissait de savoir si les mesures contestées violaient l'art. 8 de la Charte — L'obligation de payer une réservation dans un LHAG n'a pas mis en jeu les intérêts des demandeurs visés par l'art. 8 — Ils n'avaient aucune attente raisonnable en matière de vie privée quant à l'argent qu'ils étaient tenus de déboursier pour réserver un séjour dans un LHAG — Les circonstances de la présente affaire ne constituaient pas une enquête administrative ou criminelle — Demandes rejetées.*

*Droit constitutionnel — Charte des droits — Arrestation, détention, emprisonnement — Demandes de contrôle judiciaire consolidées contestant des mesures imposées par le gouvernement fédéral pour éviter la propagation de la COVID-19 par les voyageurs revenant de l'étranger par voie aérienne — Les personnes non exemptées devaient subir un test de dépistage de la COVID-19 à leur arrivée et séjourner dans un lieu d'hébergement autorisé par le gouvernement (LHAG) ou dans une installation de quarantaine désignée (IQD) jusqu'à l'obtention des résultats du test — Les demandeurs ont contesté certaines dispositions du Décret visant la réduction du risque d'exposition à la COVID-19 au Canada (quarantaine, isolement et autres obligations) (décret), pris par le gouverneur en conseil (ou l'administrateur en conseil (AC)) en vertu de l'art. 58(1) de la Loi sur la mise en quarantaine — Il s'agissait de savoir si les mesures contestées violaient les art. 9, 10(b), 11(d) et e) et 12 de la Charte — Les mesures contestées ont mis en jeu les droits que les demandeurs tirent de l'art. 9 de la Charte — L'obligation de séjourner dans un LHAG pendant une période*

*saved under Charter, s. 1 — Applicants' rights under s. 10(b) engaged but not breached except with respect to Ms. Mathis— Ms. Mathis' right to be informed of right to retain, instruct counsel, without delay, violated — That breach also not saved under Charter, s. 1 — Providing brochure to arriving air travellers not sufficient — Applicants' rights under ss. 11(d),(e) not breached — That provision not applying unless person charged with offence — Applicants' rights under Charter, s. 12 also not breached — Impugned measures not constituting "punishment", not arising as consequence of conviction — Even assuming that requirement to stay at GAA "treatment", such "treatment" not "cruel and unusual" — Applications dismissed.*

These were consolidated applications for judicial review challenging measures imposed by the federal government to prevent the spread of COVID-19 by returning international air travelers.

The measures included requirements that non-exempt individuals be tested for COVID-19 upon their arrival in Canada (the Day 1 Test) and then stay at either a government approved accommodation (GAA) or a designated quarantine facility (DQF) for 24–72 hours while awaiting the results of that test. The applicants, international air travellers impacted by the impugned measures, asserted that the requirement to stay at a GAA or a DQF while awaiting the results of their Day 1 Test contravened various sections of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. They further asserted, *inter alia*, that the Governor in Council (in this context known as the Administrator in Council (AIC)) did not have the authority to impose the impugned measures, and that the impugned measures infringed the exclusive jurisdiction of the provinces. The applicants in Court file T-366-21 challenged certain provisions in the *Minimizing the Risk of Exposure to COVID-19 in Canada Order (Quarantine, Isolation and Other Obligations)* (the January Order) issued by the AIC pursuant to paragraph 58(1)(d) of the *Quarantine Act*. As a result of the continued evolution of COVID-19, the AIC repealed and replaced the January Order with the February Order, which included certain new measures that were imposed on non-exempt returning air travellers. The applicants challenged, *inter alia*, measures contained in the February Order that included a list of isolation provisions applicable to air travellers who

*de 24 à 72 heures constituait une « détention » au sens de l'art. 9 — Or, une telle détention n'était pas arbitraire, sauf en ce qui concerne la demanderesse Nicole Mathis — Les droits de cette dernière ont été violés parce qu'elle n'a pas été informée du lieu où elle était emmenée — Cette atteinte n'était pas justifiée au regard de l'article premier de la Charte — Les droits que les demandeurs tirent de l'art. 10b) étaient en jeu, mais ils n'ont pas été violés, sauf en ce qui concerne Mme Mathis — Le droit de Mme Mathis d'être informée du droit d'avoir recours sans délai à l'assistance d'un avocat a été violé — Cette atteinte n'était pas justifiée non plus au regard de l'article premier de la Charte — Fournir une brochure aux voyageurs par voie aérienne qui entrent au pays ne suffisait pas — Il n'y a pas eu atteinte aux droits des demandeurs prévus aux art. 11d) et e) — Ces dispositions ne s'appliquent pas à moins qu'une personne ait été inculpée — Il n'y a pas eu non plus atteinte aux droits que les demandeurs tirent de l'art. 12 de la Charte — Les mesures contestées ne constituaient pas une « peine » ni n'étaient une conséquence d'une déclaration de culpabilité — Même en tenant pour acquis que l'exigence imposée aux voyageurs de séjourner dans un LHAG est assimilable à un « traitement », ce « traitement » n'était pas « cruel et inusité » — Demandes rejetées.*

Il s'agissait de demandes de contrôle judiciaire consolidées qui contestaient des mesures imposées par le gouvernement fédéral pour éviter la propagation de la COVID-19 par les voyageurs revenant de l'étranger par voie aérienne.

Figuraient parmi ces mesures l'obligation pour les personnes non exemptées de subir un test de dépistage de la COVID-19 à leur arrivée au Canada (test exigé le premier jour) et de séjourner dans un lieu d'hébergement autorisé par le gouvernement (LHAG) ou dans une installation de quarantaine désignée (IQD) pendant 24 à 72 heures jusqu'à l'obtention des résultats du test. Selon les demandeurs, des voyageurs de vols internationaux qui ont été touchés par les mesures contestées, l'obligation de séjourner dans un LHAG ou une IQD jusqu'à l'obtention des résultats du test exigé le premier jour a contrevenu à diverses dispositions de la *Charte canadienne des droits et libertés*. En outre, ils ont affirmé entre autres choses que le gouverneur en conseil (dans le présent contexte, l'administrateur en conseil (AC)) n'avait pas le pouvoir d'imposer les mesures contestées, et que les mesures contestées ont empiété sur la compétence exclusive des provinces. Les demandeurs dans le dossier T-366-21 ont contesté certaines dispositions du *Décret visant la réduction du risque d'exposition à la COVID-19 au Canada (quarantaine, isolement et autres obligations)* (décret de janvier), pris par l'AC en vertu de l'alinéa 58(1)d) de la *Loi sur la mise en quarantaine*. En raison de l'évolution continue de la COVID-19, l'AC a abrogé et remplacé le décret de janvier par le décret de février, qui prévoyait certaines nouvelles mesures imposées aux voyageurs non exemptés qui rentraient au Canada par voie aérienne.

have reasonable grounds to suspect they have COVID-19. The February Order expired in April 2021. However, the impugned measures have been included in each of the successors to the February Order, including the May Order that was in force at the time of these proceedings and was scheduled to expire in June 2021. The applicant in Court file T-341-21 maintained that the requirement to stay at a GAA constitutes an arbitrary impediment to the right of returning air travellers to freely enter Canada. All of the applicants alleged that the requirement to stay in a GAA pending receipt of the results of the Day 1 Test constitutes an infringement of their right to liberty and security of the person under section 7 of the Charter.

The main issues were: (1) whether the impugned measures violated any of subsection 6(1), sections 7, 8, 9, paragraphs 10(b), 11(d), 11(e) or section 12 of the Charter; (2) if so, whether any such violation was demonstrably justified in a free and democratic society; (3) whether the Orders were *ultra vires* the authority delegated to the Governor in Council under subsection 58(1) of the *Quarantine Act*; and (4) whether the Orders were *ultra vires* the authority of the federal government under subsection 91(11) of the *Constitution Act, 1867*.

*Held*, the applications should be dismissed.

The applicants failed to discharge their burden of demonstrating that the impugned measures violate subsection 6(1) of the Charter (the right to enter, remain in and leave Canada). The impugned measures are not inconsistent with the central thrust or purpose of subsection 6(1), which is against exile and banishment. Put differently, they do not encroach upon returning air travellers' membership in Canada's national community. Air travellers are not denied entry when they land at one of the four airports where international flights currently are permitted to arrive. Rather, they are required to briefly quarantine or isolate *within* Canada. The fact that some travellers may voluntarily alter their preferred times of travel to avoid the operation of the impugned measures does not imply that those measures infringe travellers' rights under subsection 6(1). The rights set forth in Article 12 of the *International Covenant on Civil and Political Rights* are subject to restrictions that, among other things, are necessary to protect public health or the rights and freedoms of others. To the extent that the impugned measures constitute such restrictions, the mobility rights contemplated by Article 12 are subject to them. The basis for treating air travellers differently from land travellers is not arbitrary. It is rooted in scientific data indicating that a

Les demandeurs ont contesté notamment des mesures prévues dans le décret de février comportant des obligations en matière d'isolement qui s'appliquaient aux voyageurs par voie aérienne qui avaient des motifs raisonnables de soupçonner qu'ils étaient atteints de la COVID-19. Le décret de février a expiré en avril 2021. Toutefois, les mesures contestées ont été reproduites dans tous les décrets promulgués après celui de février, y compris le décret de mai, qui était en vigueur à la date de la présente instance et qui devait expirer en juin 2021. Le demandeur dans le dossier T-341-21 a affirmé que l'obligation de séjourner dans un LHAG constitue un obstacle arbitraire à l'exercice du droit des voyageurs qui rentrent au pays par voie aérienne d'entrer librement au Canada. Les demandeurs ont tous allégué que l'obligation de séjourner dans un LHAG jusqu'à l'obtention des résultats du test exigé le premier jour constituait une violation de leur droit à la liberté et à la sécurité de leur personne au sens de l'article 7 de la Charte.

Les principales questions en litige étaient les suivantes : 1) Les mesures contestées violaient-elles l'une ou l'autre des dispositions suivantes de la Charte : le paragraphe 6(1), les articles 7, 8, 9, les alinéas 10b), 11d), 11e), ou l'article 12? 2) Dans l'affirmative, la justification de telles violations pouvait-elle se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique? 3) Les décrets outrepassaient-ils les pouvoirs que le paragraphe 58(1) de la *Loi sur la mise en quarantaine* délègue au gouverneur en conseil? 4) Les décrets excédaient-ils les compétences que le paragraphe 91(11) de la *Loi constitutionnelle de 1867* confère au gouvernement fédéral?

*Jugement* : les demandes doivent être rejetées.

Les demandeurs ne se sont pas acquittés de leur fardeau de démontrer que les mesures contestées violaient le paragraphe 6(1) de la Charte (le droit de demeurer au Canada, d'y entrer ou d'en sortir). Les mesures contestées ne sont pas incompatibles avec l'objectif central du paragraphe 6(1), qui vise à protéger contre l'exil et le bannissement. Autrement dit, elles n'empêchent pas les voyageurs qui reviennent au pays par voie aérienne de participer à la communauté nationale. Ces voyageurs ne se voient pas refuser l'entrée au Canada lorsqu'ils atterrissent à l'un des quatre aéroports où l'arrivée des vols internationaux est actuellement autorisée. Ils sont plutôt tenus de se mettre en quarantaine ou de s'isoler brièvement à l'intérieur du Canada. Le fait pour certains voyageurs de volontairement modifier le moment auquel ils préfèrent voyager afin d'éviter l'application des mesures contestées ne signifie pas que ces mesures violent les droits que leur garantit le paragraphe 6(1). Les droits prévus à l'article 12 du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* peuvent être l'objet de restrictions qui sont nécessaires, notamment pour protéger la santé publique ou les droits et libertés d'autres personnes. Dans la mesure où les dispositions contestées constituent de telles restrictions, la liberté de circulation visée à l'article 12 y est

higher percentage of asymptomatic returning air travellers test positive for COVID-19 than is the case for asymptomatic returning land travellers.

The alleged violations did not engage the applicants' right to security of the person pursuant to section 7 of the Charter. The evidence of the physical risk faced by the applicants and the psychological harm that they experienced falls short of what is required to engage section 7. In the absence of any evidence that any air traveller has ever been infected at a GAA or a DQF, it is reasonable to infer that the risks of contracting COVID-19 at those facilities are not significant. The requirement to stay at a GAA or a DQF facility engaged the applicants' liberty interests. The assessment of whether the infringement of the applicants' liberty interest was in accordance with the principles of fundamental justice involved an assessment of whether the impugned measures were arbitrary, overbroad or had consequences that were grossly disproportionate to their object. There was cogent evidence supporting the AIC's decision to target returning air travellers with special measures, including the specific requirement to stay in a GAA or a DQF. The evidence established a valid basis for imposing special requirements on returning air travellers. What was relevant here was the objective of the impugned measures, not their actual effectiveness. All that was required to demonstrate that the impugned measures were not arbitrary was the existence of some link between them and the objective(s) they were intended to achieve. The rationales for the specific requirement to quarantine in a GAA provided the requisite connection between the objective of the impugned measures and the limits imposed on the applicants' right to liberty. It is not unreasonable to require those who voluntarily assume travel-related risks to pay for costs associated with their port-of-entry quarantine, especially when they incur those risks in the face of repeated government advisories to avoid non-essential travel. The impugned measures, particularly the requirement to stay at a GAA or a DQF, were not overbroad. There is a rational connection between the objective of those measures and the effects on the individuals who the applicants suggest ought to have been exempted from those measures. The impugned measures did not violate the principles of fundamental justice on grounds of gross disproportionality. There is a rational basis to test all asymptomatic air travellers and to require that they stay in a GAA or a DQF while they await their Day 1 Test result. These measures are not out of sync with the objective of reducing the introduction and spread of COVID-19 into Canada. In particular, the brief deprivation of liberty is not completely out of sync with this objective. It is not so significant as to be disproportionate, let alone grossly disproportionate, to the objective and the rationales underlying the impugned measures.

assujettie. Les motifs qui justifient la différence de traitement entre les voyageurs par voie aérienne et les voyageurs par voie terrestre ne sont pas arbitraires. Ils reposent sur des données scientifiques indiquant que le pourcentage de voyageurs asymptomatiques revenus par voie aérienne au Canada qui ont obtenu un résultat positif au test de dépistage de la COVID-19 est plus élevé que celui des voyageurs asymptomatiques qui reviennent par voie terrestre.

Les violations alléguées n'ont pas mis en jeu le droit des demandeurs à la sécurité de leur personne au sens de l'article 7 de la Charte. Les éléments de preuve démontrant le risque physique auquel ont été exposés les demandeurs et le préjudice psychologique qu'ils ont subi ne sont pas suffisants pour faire entrer en jeu l'article 7. En l'absence d'éléments établissant qu'un voyageur par voie aérienne a été infecté dans un LHAG ou une IQD, il est raisonnable d'en inférer que les risques d'y contracter la COVID-19 ne sont pas importants. L'obligation de séjourner dans un LHAG ou une IQD a fait entrer en jeu le droit des demandeurs à la liberté. Dans l'analyse de la question de savoir si l'atteinte au droit des demandeurs à la liberté a été portée en conformité avec les principes de justice fondamentale, il fallait déterminer si les mesures contestées étaient arbitraires, avaient une portée excessive ou entraînaient des conséquences totalement disproportionnées à leur objet. Il existait des éléments de preuve convaincants à l'appui de la décision de l'AC d'imposer des mesures spéciales aux voyageurs qui reviennent au pays par voie aérienne, comme l'obligation précise de séjourner dans un LHAG ou une IQD. La preuve a démontré l'existence d'un motif valable qui justifie l'imposition d'exigences spéciales aux voyageurs qui rentrent au Canada par voie aérienne. C'est l'objectif des mesures contestées qui était pertinent dans la présente affaire, et non leur efficacité réelle. Tout ce qui était requis pour démontrer que les mesures contestées n'étaient pas arbitraires était l'existence d'un lien entre elles et leurs objectifs. Les justifications de l'obligation précise de se mettre en quarantaine dans un LHAG fournissaient le lien rationnel requis entre l'objectif des mesures contestées et les limites imposées au droit des demandeurs à la liberté. Il n'est pas déraisonnable d'exiger de ceux qui assument volontairement les risques liés au voyage qu'ils paient les frais associés à leur mise en quarantaine au point d'entrée, particulièrement lorsqu'ils s'exposent à ces risques malgré les avis répétés du gouvernement d'éviter de faire des voyages non essentiels. Les mesures contestées, en particulier l'obligation de séjourner dans un LHAG ou une IQD, n'avaient pas une portée excessive. Il existe un lien rationnel entre l'objet de ces mesures et leurs effets sur les personnes qui, d'après les demandeurs, auraient dû être exemptées de ces mesures. Les mesures contestées ne violaient pas les principes de justice fondamentale au motif qu'elles étaient totalement disproportionnées. Il est justifié de faire subir à chaque voyageur asymptomatique qui entre au Canada par voie aérienne un test de dépistage et d'exiger qu'il séjourne dans un LHAG

The requirement to pay for a booking at a GAA did not engage the applicants' interests under section 8 of the Charter (the right to be secure against unreasonable search or seizure). Arriving air travellers have no reasonable expectation of privacy in *the money* they are required to pay in order to book a stay at a GAA. The circumstances in which air travellers are required to stay at a GAA or a DQF plainly do not constitute "an administrative or criminal investigation".

The impugned measures, particularly the requirement to stay at a GAA or a DQF, engaged the applicants' section 9 rights (the right not to be arbitrarily detained or imprisoned) because they resulted in the detention of non-exempt persons arriving in Canada by air. However, with the exception of the applicant Nicole Mathis, the applicants' section 9 rights were not contravened because their detention was not arbitrary. In contrast to persons who are routinely questioned and even physically searched at the border, air travellers are not permitted to proceed home that same day. Given the penal nature of the sanctions to which they are subject if they refuse to stay in a GAA, or if they refuse to comply with the physical restrictions at the GAA, a reasonable person in that situation would likely conclude that they were not "free to go." Accordingly, the requirement to stay in a GAA or a DQF for 24–72 hours constitutes "detention" within the meaning of section 9. However, such detention is not "arbitrary." The various reasons for concluding that the restriction of the applicants' liberty interests is not arbitrary also weighed in favour of concluding that their detention was not arbitrary. The manner in which the detention was carried out was reasonable. In the case of Ms. Mathis, her section 9 rights were infringed because she was not informed of the location to which she was being taken. The breaches of her rights under section 9 and paragraph 10(b) of the Charter were not saved by section 1. Even considering the greater deference due to the government, those breaches could not be said to be demonstrably justified in a free and democratic society.

ou une IQD jusqu'à l'obtention du résultat du test exigé le premier jour. Ces mesures ne sont pas sans rapport aucun avec l'objectif de réduction de l'introduction et de la propagation de la COVID-19 au Canada. En particulier, la brève privation de liberté n'est pas sans rapport aucun avec cet objectif. Elle n'est pas assez importante pour être disproportionnée, et encore moins totalement disproportionnée, par rapport à l'objectif et aux justifications qui sous-tendent les mesures contestées.

L'obligation de payer leur réservation dans un LHAG n'a pas mis en jeu les intérêts des demandeurs visés par l'article 8 de la Charte (le droit d'être protégé contre les fouilles, les perquisitions ou les saisies abusives). Les voyageurs qui arrivent au Canada par voie aérienne n'ont aucune attente raisonnable en matière de vie privée quant à *l'argent* qu'ils sont tenus de déboursier pour réserver un séjour dans un LHAG. Les circonstances dans lesquelles les voyageurs par voie aérienne sont tenus de séjourner dans un LHAG ou dans une IQD ne constituent manifestement pas une « enquête administrative ou criminelle ».

Les mesures contestées, notamment l'obligation de séjourner dans un LHAG ou une IQD, ont mis en jeu les droits que les demandeurs tirent de l'article 9 (le droit à la protection contre la détention ou l'emprisonnement arbitraires) parce qu'elles ont donné lieu à la détention des personnes non exemptées qui arrivent au Canada par voie aérienne. Toutefois, à l'exception de la demanderesse Nicole Mathis, les droits que les demandeurs tirent de l'article 9 n'ont pas été violés parce que leur détention était non abusive. Contrairement aux personnes qui sont régulièrement interrogées et qui font même l'objet d'une fouille physique à la frontière, les voyageurs par voie aérienne ne sont pas autorisés à rentrer chez eux le même jour. Compte tenu du caractère pénal des sanctions dont ces voyageurs sont passibles s'ils refusent de séjourner dans un LHAG, ou s'ils refusent de se conformer aux restrictions physiques imposées dans les LHAG, la personne raisonnable qui se trouverait dans cette situation serait susceptible de conclure qu'elle n'est pas « libre de partir ». Par conséquent, l'obligation de séjourner dans un LHAG ou dans une IQD pendant une période de 24 à 72 heures constitue une « détention » au sens de l'article 9. Or, une telle détention n'est pas « arbitraire ». Les différentes raisons qui permettent de conclure que la restriction au droit des demandeurs à la liberté n'est pas arbitraire militent également en faveur de la conclusion selon laquelle leur détention n'était pas arbitraire. La manière dont la détention a été effectuée était non abusive. S'agissant des droits que M<sup>me</sup> Mathis tire de l'article 9, ils ont été violés parce qu'elle n'a pas été informée du lieu où elle était emmenée. Les atteintes portées aux droits qu'elle tire de l'article 9 et de l'alinéa 10b) de la Charte n'étaient pas justifiées au regard de l'article premier. Même si l'on tient compte du fait que les tribunaux font preuve de la plus grande retenue envers les gouvernements, on ne saurait dire que la justification de ces atteintes pouvait se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique.

The applicants' rights under paragraph 10(b) of the Charter (the right on arrest or detention to retain and instruct counsel without delay and to be informed of that right) were engaged. The purpose of section 10 of the Charter is to "ensure that in certain situations a person is made aware of the right to counsel and is permitted to retain and instruct counsel without delay". In these consolidated proceedings, only Ms. Mathis provided sufficient evidence that her right to be informed of her right to retain and instruct counsel, *without delay*, was violated. That breach was not saved under section 1 of the Charter. The person detaining an individual must clearly communicate the right to retain and instruct counsel in a manner that it is readily understood, *at the outset of the detention*. Providing a long brochure to arriving air travellers that can reasonably be expected to be read at a later point in time is not sufficient.

The applicants' rights under paragraphs 11(d) and (e) of the Charter (the right to be presumed innocent until proven guilty and the right not to be denied reasonable bail without just cause) were not breached. That provision does not apply unless a person has been charged with an offence. Neither did the impugned measures violate the applicants' rights under section 12 of the Charter (the right not to be subjected to any cruel and unusual treatment or punishment). The impugned measures do not constitute "punishment". One of the conjunctive requirements of the test for punishment is that it be "a consequence of conviction that forms part of the arsenal of sanctions to which an accused may be liable in respect of a particular offence". This requirement clearly was not satisfied in the present context. Even assuming that the requirement to stay at a GAA or a DQF upon arrival in Canada is a "treatment" contemplated by section 12, such "treatment" does not rise to the very high threshold required to be considered "cruel and unusual".

The Orders containing the impugned measures were not *ultra vires* the AIC. The dispute between the parties as to whether the AIC acted beyond its authority in promulgating the impugned measures turned on whether the AIC considered the potential existence of reasonable alternatives and then reached the opinion that there were none. The recitals to the February Order and other materials reveal that the AIC did in fact reach the opinion that no reasonable alternatives to the impugned measures were available to prevent the spread of COVID-19. The Explanatory Notes, together with the recitals to the February Order, provided a reasonable basic justification for that Order. Those passages and recitals also confirmed that the measures contemplated by the Order are consistent with the rationale and purview of subsection 58(1) of the *Quarantine Act*.

Les droits que les demandeurs tirent de l'alinéa 10b) de la Charte (le droit, en cas d'arrestation ou de détention, d'avoir recours sans délai à l'assistance d'un avocat et d'être informé de ce droit) étaient en jeu. L'article 10 de la Charte vise à « assurer que, dans certaines situations, une personne soit informée de son droit à l'assistance d'un avocat et qu'elle puisse obtenir cette assistance sans délai ». Dans les présentes instances réunies, seule M<sup>me</sup> Mathis a fourni des éléments de preuve suffisants pour établir qu'il y avait eu violation de son droit d'être informée du droit d'avoir recours *sans délai* à l'assistance d'un avocat. Cette atteinte n'était pas justifiée au regard de l'article premier de la Charte. Quiconque détient une personne doit clairement lui faire part de son droit d'avoir recours à l'assistance d'un avocat de manière à ce qu'il soit facilement compris, *dès le début de la détention*. Le fait de fournir une longue brochure aux voyageurs par voie aérienne qui entrent au pays et qui en feront vraisemblablement la lecture plus tard ne suffit pas.

Il n'y a pas eu atteinte aux droits des demandeurs prévus aux alinéas 11d) et e) de la Charte (le droit de tout inculpé d'être présumé innocent tant qu'il n'est pas déclaré coupable et de ne pas être privé sans juste cause d'une mise en liberté assortie d'un cautionnement raisonnable). Ces dispositions ne s'appliquent pas à moins qu'une personne ait été inculpée. Les mesures contestées n'ont pas non plus porté atteinte aux droits que les demandeurs tirent de l'article 12 de la Charte (le droit à la protection contre tous traitements ou peines cruels et inusités). Les mesures contestées ne constituent pas une « peine ». L'une des exigences supplémentaires du critère qui permet d'assimiler une mesure à une peine est qu'il doit s'agir d'« une conséquence d'une déclaration de culpabilité qui fait partie des sanctions dont est passible un accusé pour une infraction donnée ». Cette condition n'était manifestement pas remplie dans le contexte actuel. Même en tenant pour acquis que l'exigence imposée aux voyageurs de séjourner dans un LHAG ou une IQD dès leur arrivée au Canada est assimilable à un « traitement » au sens de l'article 12, ce « traitement » ne satisfait pas au critère très strict exigé qui permettrait de le qualifier de « cruel et inusité ».

Les décrets contenant les mesures contestées n'excédaient pas les pouvoirs de l'AC. Le différend entre les parties sur la question de savoir si l'AC a outrepassé ses pouvoirs lorsqu'il a adopté les mesures contestées dépendait de la question à savoir si, après s'être demandé s'il pouvait y avoir d'autres solutions raisonnables, l'AC a été d'avis qu'il n'y en avait aucune. Le préambule du décret de février et d'autres documents révèlent que l'AC a effectivement été d'avis qu'aucune autre solution raisonnable ne permettait de prévenir la propagation de la COVID-19. Les notes explicatives et le préambule du décret de février constituaient une justification raisonnable suffisante pour ce décret. Ces passages et ce préambule permettaient également de confirmer que les mesures envisagées par le décret sont conformes à la raison d'être et à la portée du paragraphe 58(1) de la *Loi sur la mise en quarantaine*.

The AIC has received delegated authority from Parliament pursuant to subsection 58(1) of the *Quarantine Act*. There is nothing in the text of subsection 91(11) of the *Constitution Act, 1867* (Quarantine and the Establishment and Maintenance of Marine Hospitals) to suggest that the meaning of the word “Quarantine” should be limited to marine or ship quarantines. The plain and ordinary meaning of the words “Quarantine and” is that Parliament has been given jurisdiction over quarantine *as well as* the other matter mentioned, namely, the establishment and maintenance of marine hospitals. The word “ship” does not appear in this head of power, and it is readily apparent that the word “maritime” qualifies only “hospitals”, and not also “quarantine.” The AIC’s purpose in enacting the February Order supports the view that the “pith and substance”, or the “essential character”, of that Order is not the regulation of health *per se*. Rather it is “reducing the introduction and further spread of COVID-19 and new variants of the virus into Canada by decreasing the risk of importing cases from outside the country”. That purpose is consistent with the *Quarantine Act*. Preventing or reducing the introduction and spread of COVID-19 is an objective that falls squarely within the purview of subsection 91(11). It is axiomatic that the power to quarantine was conferred specifically for the purpose of preventing or reducing the introduction and spread of communicable diseases from outside the country. To the extent that the overriding objective of subsection 91(11) may be said to be the prevention or reduction of the introduction and spread of diseases from abroad into Canada, it is entirely within the power of Parliament to legislate measures that apply to anyone entering Canada, even if they are only travelling a short distance after crossing the border. If it were otherwise, this important objective could be seriously undermined by even a single province or territory failing to act appropriately.

The appropriate remedy to the violations of Ms. Mathis’ rights laid under subsection 24(1) of the Charter. However, Ms. Mathis did not give notice of an intention to seek a remedy under that provision. It was therefore not appropriate to issue any remedy.

#### STATUTES AND REGULATIONS CITED

- Canadian Bill of Rights*, S.C. 1960, c. 44 [R.S.C., 1985, Appendix III], s. 1(a).  
*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. 1, 6, 7, 8, 9, 10(b), 11(d),(e), 12, 24(1), 33.  
*Constitution Act, 1867*, 30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.) (as am. by *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.), Schedule

Le Parlement a délégué à l’AC les pouvoirs prévus au paragraphe 58(1) de la *Loi sur la mise en quarantaine*. Rien dans le libellé du paragraphe 91(11) de la *Loi constitutionnelle de 1867* (la quarantaine et l’établissement et le maintien des hôpitaux de marine) ne permet de penser que le mot « quarantaine » devrait être limité aux mises en quarantaine de navires. Le sens ordinaire des mots « [l]a quarantaine et » indique que le Parlement s’est vu attribuer compétence sur la quarantaine *et aussi* sur l’autre matière mentionnée, à savoir l’établissement et le maintien des hôpitaux de marine. Le mot « navire » n’apparaît pas dans ce chef de compétence, et il est évident que le mot « marine » ne se rapporte qu’aux « hôpitaux » et non à la « quarantaine ». L’intention déclarée par l’AC lorsqu’il a promulgué le décret de février appuie l’argument selon lequel le « caractère véritable », ou « essentiel », de ce décret n’est pas de réglementer la santé comme telle. Il consiste plutôt en la « réduction de l’introduction et de la propagation de la COVID-19 et de nouvelles variantes du virus au Canada en diminuant le risque d’importer des cas de l’extérieur du pays ». Cet objet s’accorde avec celui de la *Loi sur la mise en quarantaine*. La prévention ou la réduction de l’introduction et de la propagation de la COVID-19 est un objectif qui relève clairement du paragraphe 91(11). Il va de soi que le pouvoir d’imposer une quarantaine a été conféré précisément dans le but de prévenir ou de freiner l’introduction et la propagation de maladies transmissibles en provenance de l’étranger. Dans la mesure où l’objectif primordial du paragraphe 91(11) peut être considéré comme étant la prévention ou la réduction de l’introduction et de la propagation de maladies provenant de l’étranger sur le territoire canadien, l’adoption de mesures qui s’appliquent à quiconque entre au Canada – même lorsqu’il s’agit d’un voyageur appelé à faire seulement une courte distance après qu’il a franchi la frontière – relève entièrement du pouvoir du Parlement. Sinon, cet objectif important pourrait être sérieusement compromis par ne serait-ce qu’une seule province ou un seul territoire qui n’agirait pas de manière appropriée.

La réparation appropriée à l’égard des violations des droits de M<sup>me</sup> Mathis relevait du paragraphe 24(1) de la Charte. Toutefois, M<sup>me</sup> Mathis n’a pas donné avis de son intention de solliciter une réparation en application de cette disposition. Par conséquent, une telle réparation n’était pas indiquée.

#### LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

- 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. 1, 6, 7, 8, 9, 10(b), 11(d), e), 12, 24(1), 33.  
*Code criminel*, L.R.C. (1985), ch. C-46, art. 503.  
*Déclaration canadienne des droits*, S.C. 1960, ch. 44 [L.R.C. (1985), appendice III], art. 1a).

to the *Constitution Act, 1982*, Item 1) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 5], ss. 91(11), 92(7),(13),(16).  
*Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44], s. 52.  
*Contraventions Act*, S.C. 1992, c. 47.  
*Criminal Code*, R.S.C., 1985, c. C-46, s. 503.  
*Federal Courts Act*, R.S.C., 1985, c. F-7, s. 57(1).  
*Federal Courts Rules*, SOR/98-106, r. 317.  
*Minimizing the Risk of Exposure to COVID-19 in Canada Order (Quarantine, Isolation and Other Obligations)*, P.C. 2021-11, (2021) *C. Gaz. I*, 362, ss. 1.2(1)(a)(i), 4(1)(a),(2).  
*Minimizing the Risk of Exposure to COVID-19 in Canada Order (Quarantine, Isolation and Other Obligations)*, P.C. 2021-75, (2021) *C. Gaz. I*, 673, ss. 1 “isolation”, “quarantine”, 1.2(1)(a),(b), 1.3, 3(1)(a),(1.3), 4(1),(2), 5, 6(1), 6.2, 7(1), 7.1(1), 7.2(1), 9, 10(1),(2), 11.  
*Minimizing the Risk of Exposure to COVID-19 in Canada Order (Quarantine, Isolation and Other Obligations)*, P.C. 2021-174, (2021) *C. Gaz. I*, 1499.  
*Minimizing the Risk of Exposure to COVID-19 in Canada Order (Quarantine, Isolation and Other Obligations)*, P.C. 2021-313, (2021) *C. Gaz. I*, 1925.  
*Minimizing the Risk of Exposure to COVID-19 in Canada Order (Quarantine, Isolation and Other Obligations)*, P.C. 2021-421, (2021) *C. Gaz. I*, 2402.  
*Official Languages Act*, R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 31, ss. 20(1)(a),(2)(b).  
*Quarantine Act*, S.C. 2005, c. 20, ss. 4, 58.

## TREATIES AND OTHER INSTRUMENTS CITED

*International Covenant on Civil and Political Rights*, December 16, 1966, [1976] Can. T.S. No. 47, Art. 12.

## CASES CITED

## APPLIED:

*R. v. Oakes*, [1986] 1 S.C.R. 103, (1986), 26 D.L.R. (4th) 200; *Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Vavilov*, 2019 SCC 65, [2019] 4 S.C.R. 653; *Carter v. Canada (Attorney General)*, 2015 SCC 5, [2015] 1 S.C.R. 331; *Canada (Attorney General) v. Bedford*, 2013 SCC 72, [2013] 3 S.C.R. 1101; *R. v. Reeves*, 2018 SCC 56, [2018] 3 S.C.R. 531; *R. v. Le*, 2019 SCC 34, [2019] 2 S.C.R. 692; *R. v. Boudreault*, 2018 SCC 58, [2018] 3 S.C.R. 599; *Reference re Firearms Act (Can.)*, 2000 SCC 31, [2000] 1 S.C.R. 783.

*Décret visant la réduction du risque d'exposition à la COVID-19 au Canada (quarantaine, isolement et autres obligations)*, C.P. 2021-11, (2021) *Gaz. C. I*, 362, art. 1.2(1)(a)(i), 4(1)(a),(2).

*Décret visant la réduction du risque d'exposition à la COVID-19 au Canada (quarantaine, isolement et autres obligations)*, C.P. 2021-75, (2021) *Gaz. C. I*, 673, art. 1 « isolement », « quarantaine », 1.2(1)(a),(b), 1.3, 3(1)(a),a.1),(1.3), 4(1),(2), 5, 6(1), 6.2, 7(1), 7.1(1), 7.2(1), 9, 10(1),(2), 11.

*Décret visant la réduction du risque d'exposition à la COVID-19 au Canada (quarantaine, isolement et autres obligations)*, C.P. 2021-174, (2021) *Gaz. C. I*, 1499.

*Décret visant la réduction du risque d'exposition à la COVID-19 au Canada (quarantaine, isolement et autres obligations)*, C.P. 2021-313, (2021) *Gaz. C. I*, 1925.

*Décret visant la réduction du risque d'exposition à la COVID-19 au Canada (quarantaine, isolement et autres obligations)*, C.P. 2021-421, (2021) *Gaz. C. I*, 2402.

*Loi constitutionnelle de 1867*, 30 & 31 Vict., ch. 3 (R.-U.) (mod. par la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.), annexe de la *Loi constitutionnelle de 1982*, n° 1) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 5], art. 91(11), 92(7), (13),(16).

*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. 52.

*Loi sur la mise en quarantaine*, L.C. 2005, ch. 20, art. 4, 58.  
*Loi sur les contraventions*, L.C. 1992, ch. 47.

*Loi sur les Cours fédérales*, L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 57(1).

*Loi sur les langues officielles*, L.R.C. (1985) (4<sup>e</sup> supp.), ch. 31, art. 20(1)(a),(2)(b).

*Règles des Cours fédérales*, DORS/98-106, règle 317.

## TRAITÉS ET AUTRES INSTRUMENTS CITÉS

*Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, 16 décembre 1966, [1976] R.T. Can. n° 47, art. 12.

## JURISPRUDENCE CITÉE

## DÉCISIONS APPLIQUÉES :

*R. c. Oakes*, [1986] 1 R.C.S. 103; *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Vavilov*, 2019 CSC 65, [2019] 4 R.C.S. 653; *Carter c. Canada (Procureur général)*, 2015 CSC 5, [2015] 1 R.C.S. 331; *Canada (Procureur général) c. Bedford*, 2013 CSC 72, [2013] 3 R.C.S. 1101; *R. c. Reeves*, 2018 CSC 56, [2018] 3 R.C.S. 531; *R. c. Le*, 2019 CSC 34, [2019] 2 R.C.S. 692; *R. c. Boudreault*, 2018 CSC 58, [2018] 3 R.C.S. 599; *Loi sur les armes à feu (Can.)*, 2000 CSC 31, [2000] 1 R.C.S. 783.

## DISTINGUISHED:

*R. v. Wigglesworth*, [1987] 2 S.C.R. 541, (1987), 45 D.L.R. (4th) 235; *Martineau v. M.N.R.*, 2004 SCC 81, [2004] 3 S.C.R. 737.

## CONSIDERED:

*United States of America v. Cotroni; United States of America v. El Zein*, [1989] 1 S.C.R. 1469, (1989), 23 Q.A.C. 182; *R. v. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 S.C.R. 295, (1985), 18 D.L.R. (4th) 321; *New Brunswick (Minister of Health and Community Services) v. G. (J.)*, [1999] 3 S.C.R. 46, (1999), 177 D.L.R. (4th) 124; *Chaoulli v. Quebec (Attorney General)*, 2005 SCC 35, [2005] 1 S.C.R. 791; *Ewert v. Canada*, 2018 SCC 30, [2018] 2 S.C.R. 165; *Quebec (Attorney General) v. Laroche*, 2002 SCC 72, [2002] 3 S.C.R. 708; *R. v. Hufsky*, [1988] 1 S.C.R. 621, (1988), 27 O.A.C. 103; *R. v. Grant*, 2009 SCC 32, [2009] 2 S.C.R. 353; *R. v. Therens*, [1985] 1 S.C.R. 613, (1985), 18 D.L.R. (4th) 655; *R. v. Nagle*, 2012 BCCA 373, 97 C.R. (6th) 346; *R. v. Simmons*, [1988] 2 R.C.S. 495; *Spencer v. Canada (Attorney General)*, 2021 FC 361, 490 C.R.R. (2d) 1; *R. v. Suberu*, 2009 SCC 33, [2009] 2 S.C.R. 460; *MacKay v. Manitoba*, [1989] 2 S.C.R. 357, (1989), 61 D.L.R. (4th) 385; *Alberta v. Hutterian Brethren of Wilson Colony*, 2009 SCC 37, [2009] 2 S.C.R. 567; *Nesathurai v. Schuyler Farms Ltd.*, 2020 ONSC 4711 (Div. Ct.); *Katz Group Canada Inc. v. Ontario (Health and Long-Term Care)*, 2013 SCC 64, [2013] 3 S.C.R. 810; *Schneider v. The Queen*, [1982] 2 S.C.R. 112, (1982), 139 D.L.R. (3d) 417; *Taylor v. Newfoundland and Labrador*, 2020 NLSC 125.

## REFERRED TO:

*Canadian Union of Public Employees v. Canada (Attorney General)*, 2018 FC 518; *Coldwater First Nation v. Canada (Attorney General)*, 2019 FCA 292; *Canada (Citizenship and Immigration) v. Canadian Council for Refugees*, 2021 FCA 72, [2021] 3 F.C.R. 294; *Ernewein v. General Motors of Canada Ltd.*, 2005 BCCA 540, 260 D.L.R. (4th) 488; *Jones v. Zimmer GmbH*, 2013 BCCA 21, 358 D.L.R. (4th) 499; *R. v. P. (A.)* (1996), 109 C.C.C. (3d) 385, [1996] O.J. No. 2986 (QL), 1996 CarswellOnt 3150 (C.A.); *Union of Canadian Correctional Officers – Syndicat des agents correctionnels du Canada – CSN (UCCO-SACC-CSN) v. Canada (Attorney General)*, 2019 FCA 212, [2020] 1 F.C.R. 675; *Taseko Mines Limited v. Canada (Environment)*, 2017 FC 1100, 15 C.E.L.R. (4th) 53, affd 2019 FCA 320, 32 C.E.L.R. (4th) 18; *Divito v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2013 SCC 47, [2013] 3 S.C.R. 157; *Smith v. Canada (Attorney General)* (2000), 73 C.R.R. (2d) 196, [2000] F.C.J. No. 174 (QL), 2000 CanLII 14930 (F.C.A.), affd [2001] 3 S.C.R. 902;

## DÉCISION DIFFÉRENCIÉE :

*R. c. Wigglesworth*, [1987] 2 R.C.S. 541; *Martineau c. M.R.N.*, 2004 CSC 81, [2004] 3 R.C.S. 737.

## DÉCISIONS EXAMINÉES :

*États-Unis d'Amérique c. Cotroni; États-Unis d'Amérique c. El Zein*, [1989] 1 R.C.S. 1469; *R. c. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 R.C.S. 295; *Nouveau-Brunswick (Ministre de la Santé et des Services communautaires) c. G. (J.)*, [1999] 3 R.C.S. 46; *Chaoulli c. Québec (Procureur général)*, 2005 CSC 35, [2005] 1 R.C.S. 791; *Ewert c. Canada*, 2018 CSC 30, [2018] 2 R.C.S. 165; *Québec (Procureur général) c. Laroche*, 2002 CSC 72, [2012] 3 R.C.S. 708; *R. c. Hufsky*, [1988] 1 R.C.S. 621; *R. c. Grant*, 2009 CSC 32, [2009] 2 R.C.S. 353; *R. c. Therens*, [1985] 1 R.C.S. 613; *R. v. Nagle*, 2012 BCCA 373, 97 C.R. (6th) 346; *R. c. Simmons*, [1988] 2 R.C.S. 495; *Spencer c. Canada (Procureur général)*, 2021 CF 361; *R. c. Suberu*, 2009 CSC 33, [2009] 2 R.C.S. 460; *MacKay c. Manitoba*, [1989] 2 R.C.S. 357; *Alberta c. Hutterian Brethren of Wilson Colony*, 2009 CSC 37, [2009] 2 R.C.S. 567; *Nesathurai v. Schuyler Farms Ltd.*, 2020 ONSC 4711 (C. div.); *Katz Group Canada Inc. c. Ontario (Santé et Soins de longue durée)*, 2013 CSC 64, [2013] 3 R.C.S. 810; *Schneider c. La Reine*, [1982] 2 R.C.S. 112; *Taylor v. Newfoundland and Labrador*, 2020 NLSC 125.

## DÉCISIONS CITÉES :

*Syndicat canadien de la fonction publique c. Canada (Procureur général)*, 2018 CF 518; *Bande indienne Coldwater c. Canada (Procureur général)*, 2019 CAF 292; *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Conseil canadien pour les réfugiés*, 2021 CAF 72, [2021] 3 R.C.F. 294; *Ernewein v. General Motors of Canada Ltd.*, 2005 BCCA 540, 260 D.L.R. (4th) 488; *Jones v. Zimmer GmbH*, 2013 BCCA 21, 358 D.L.R. (4th) 499; *R. v. P. (A.)* (1996), 109 C.C.C. (3d) 385, [1996] O.J. n° 2986 (QL), 1996 CarswellOnt 3150 (C.A.); *Union of Canadian Correctional Officers – Syndicat des agents correctionnels du Canada – CSN (UCCO-SACC-CSN) c. Canada (Procureur général)*, 2019 CAF 212, [2020] 1 R.C.F. 675; *Taseko Mines Limited c. Canada (Environnement)*, 2017 CF 1100, conf. par 2019 CAF 320; *Divito c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2013 CSC 47, [2013] 3 R.C.S. 157; *Smith c. Canada (Procureur général)*, [2000] A.C.F. n° 174 (QL), 2000 CanLII 14930 (C.A.F.), conf. par [2001] 3 R.C.S. 902; *Rodriguez c. Colombie-Britannique (Procureur général)*,

*Rodriguez v. British Columbia (Attorney General)*, [1993] 3 S.C.R. 519; *R. v. Morgentaler*, [1988] 1 S.C.R. 30; *R. v. Dyment*, [1988] 2 S.C.R. 417, (1988), 73 Nfld. & P.E.I.R. 13; *R. v. Cole*, 2012 SCC 53, [2012] 3 S.C.R. 34; *X (Re)*, 2017 FC 1047, [2018] 3 F.C.R. 111; *R. v. Edwards*, [1996] 1 S.C.R. 128, (1996), 26 O.R. (3d) 536; *R. v. Collins*, [1987] 1 S.C.R. 265, (1987), 38 D.L.R. (4th) 508; *R. v. Mann*, 2004 SCC 52, [2004] 3 S.C.R. 59; *Canadian Constitution Foundation v. Canada (Attorney General)*, 2021 ONSC 2117, 488 C.R.R. (2d) 106; *Ernst v. Alberta Energy Regulator*, 2017 SCC 1, [2017] 1 S.C.R. 3; *R. v. Sharpe*, 2001 SCC 2, [2001] 1 S.C.R. 45; *Catalyst Paper Corp. v. North Cowichan (District)*, 2012 SCC 2, [2012] 1 S.C.R. 5; *Canadian Western Bank v. Alberta*, 2007 SCC 22, [2007] 2 S.C.R. 3; *Reference re Greenhouse Gas Pollution Pricing Act*, 2021 SCC 11, 455 D.L.R. (4th) 1; *R. v. Morgentaler*, [1993] 3 S.C.R. 463, (1993), 125 N.S.R. (2d) 81; *Canada (Attorney General) v. PHS Community Services Society*, 2011 SCC 44, [2011] 3 S.C.R. 134; *Rinfret v. Pope* (1886), 10 L.N. 74, 12 Q.L.R. 303 (Que. C.A.); *Charkaoui v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2007 SCC 9, [2007] 1 S.C.R. 350; *R. v. Jones* (2006), 81 O.R. (3d) 481, 2006 CanLII 28086 (Ont. C.A.).

## AUTHORS CITED:

Health Canada. COVID-19 Testing and Screening Expert Advisory Panel. *Priority strategies to optimize testing and quarantine at Canada's borders*, May 27, 2021.

Hutchison, S. C., J. C. Morton and M. P. Bury, *Search and Seizure Law in Canada*, loose-leaf ed., updated 2002. Toronto: Carswell, 1993.

Lederman, W. R. *Continuing Canadian Constitutional Dilemmas: Essays on the Constitutional History, Public Law and Federal System of Canada*, Toronto: Butterworths, 1981.

APPLICATIONS for judicial review challenging measures imposed by the federal government to prevent the spread of COVID-19 by returning international air travellers. Applications dismissed.

## APPEARANCES

*Sayeh Hassan* and *Henna Parmar* for applicants in T-340-21 and T-366-21.

*Jeffrey R. W. Rath* for applicant in T-341-21.

*Robert J. Hawkes*, *QC* and *Sarah Miller* for applicants in T-480-21.

[1993] 3 R.C.S. 519; *R. c. Morgentaler*, [1988] 1 R.C.S. 30; *R. c. Dyment*, [1998] 2 R.C.S. 417; *R. c. Cole*, 2012 CSC 53, [2012] 3 R.C.S. 34; *X (Re)*, 2017 CF 1047, [2018] 3 R.C.F. 111; *R. c. Edwards*, [1996] 1 R.C.S. 128; *R. c. Collins*, [1987] 1 R.C.S. 265; *R. c. Mann*, 2004 CSC 52, [2004] 3 R.C.S. 59; *Canadian Constitution Foundation v. Canada (Attorney General)*, 2021 ONSC 2117, 488 C.R.R. (2d) 106; *Ernst c. Alberta Energy Regulator*, 2017 CSC 1, [2017] 1 R.C.S. 3; *R. c. Sharpe*, 2001 CSC 2, [2001] 1 R.C.S. 45; *Catalyst Paper Corp. c. North Cowichan (District)*, 2012 CSC 2, [2012] 1 R.C.S. 5; *Banque canadienne de l'Ouest c. Alberta*, 2007 CSC 22, [2007] 2 R.C.S. 3; *Renvois relatifs à la Loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre*, 2021 CSC 11; *R. c. Morgentaler*, [1993] 3 R.C.S. 463; *Canada (Procureur général) c. PHS Community Services Society*, 2011 CSC 44, [2011] 3 R.C.S. 134; *Rinfret v. Pope* (1886), 10 LN 74, 12 Q.L.R. 303 (C.A. Qué.); *Charkaoui c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2007 CSC 9, [2007] 1 R.C.S. 350; *R. v. Jones* (2006), 81 O.R. (3d) 481, 2006 CanLII 28086 (C.A. Ont.).

## DOCTRINE CITÉE

Hutchison, S. C., J. C. Morton and M. P. Bury, *Search and Seizure Law in Canada*, version 2002, feuilles mobiles, Toronto : Carswell, 1993.

Lederman, W. R. *Continuing Canadian Constitutional Dilemmas: Essays on the Constitutional History, Public Law and Federal System of Canada*, Toronto : Butterworths, 1981.

Santé Canada. COVID-19 Comité consultatif d'experts en matière de tests et de dépistage. *Stratégies prioritaires pour optimiser les tests et la quarantaine aux frontières du Canada*, 27 mai 2021.

DEMANDES de contrôle judiciaire contestant des mesures imposées par le gouvernement fédéral pour éviter la propagation de la COVID-19 par les voyageurs revenant de l'étranger par voie aérienne. Demandes rejetées.

## ONT COMPARU :

*Sayeh Hassan* et *Henna Parmar* pour les demandeurs dans les dossiers T-340-21 et T-366-21.

*Jeffrey R. W. Rath* pour le demandeur dans le dossier T-341-21.

*Robert J. Hawkes*, *c.r.*, et *Sarah Miller* pour les demandeurs dans le dossier T-480-21.

*Sharlene Telles-Langdon, Sharon Stewart Guthrie and Robert Drummond* for respondents in T-340-21, T-341-21, T-366-21 and T-480-21.

*Sharlene Telles-Langdon, Sharon Stewart Guthrie et Robert Drummond* pour les défendeurs dans les dossiers T-340-21, T-341-21, T-366-21 et T-480-21.

SOLICITORS OF RECORD

*Justice Centre for Constitutional Freedoms*, Calgary, for applicants in T-340-21, and T-366-21.

*Rath & Company*, Foothills, Alberta, for applicant in T-341-21.

*Jensen Shawa Solomon Duguid Hawkes LLP*, Calgary, for applicants in T-480-21.

*Deputy Attorney General of Canada* for respondents in T-340-21, T-341-21, T-366-21 and T-480-21.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

*Justice Centre for Constitutional Freedoms*, Calgary, pour les demandeurs dans les dossiers T-340-21 et T-366-21.

*Rath & Company*, Foothills, Alberta, pour le demandeur dans le dossier T-341-21.

*Jensen Shawa Solomon Duguid Hawkes LLP*, Calgary, pour les demandeurs dans le dossier T-480-21.

*La sous-procureure générale du Canada* pour les défendeurs dans les dossiers T-340-21, T-341-21, T-366-21 et T-480-21.

*The following are the reasons for judgment rendered in English by*

*Ce qui suit est la version française des motifs du jugement et du jugement rendu par*

CRAMPTON C.J.:

LE JUGE EN CHEF CRAMPTON :

Table of Contents

Table des matières

	Paragraph		Paragraphe
I. Introduction.....	1	I. Introduction.....	1
II. The Parties .....	11	II. Les parties .....	11
A. The Applicants .....	11	A. Les demandeurs .....	11
III. COVID-19.....	19	III. La COVID-19 .....	19
IV. Relevant Orders, Legislation and Charter Provisions.....	28	IV. Les décrets, les dispositions législatives et les dispositions de la Charte qui s'appliquent.....	28
A. Relevant Orders .....	28	A. Les décrets applicables .....	28
(1) <i>Minimizing the Risk of Exposure to COVID-19 in Canada Order (Quarantine, Isolation and Other Obligations)</i> , P.C. 2021-11 .....	28	1) <i>Le Décret visant la réduction du risque d'exposition à la COVID-19 au Canada (quarantaine, isolement et autres obligations)</i> , C.P. 2021-11.....	28
(2) <i>Minimizing the Risk of Exposure to COVID-19 in Canada (Quarantine, Isolation and Other Obligations)</i> , P.C. 2021-75 .....	30	2) <i>Le Décret visant la réduction du risque d'exposition à la COVID-19 au Canada (quarantaine, isolement et autres obligations)</i> , C.P. 2021-75 .....	30

(3) Subsequent Orders.....	37	3) Les décrets subséquents.....	37
B. Relevant Legislation .....	39	B. Les dispositions législatives applicables.....	39
C. Relevant Provisions of the Charter.....	42	C. Les dispositions applicables de la Charte.....	42
V. Evidentiary Issues .....	47	V. Les questions concernant la preuve ...	47
A. Invocation of Cabinet Confidence ...	47	A. Le privilège applicable aux renseignements confidentiels du Cabinet.....	47
B. The Respondent's Affiants .....	50	B. Les déposants du défendeur.....	50
C. Media Reports & Academic Articles Tendered by the Applicants .....	56	C. Les articles de presse et les articles universitaires présentés par les demandeurs.....	56
D. Report Issued on the Eve of the Hearing.....	61	D. Le rapport publié la veille de l'audience.....	61
VI. Issues.....	63	VI. Les questions en litige.....	63
VII. Standard of Review.....	64	VII. La norme de contrôle .....	64
VIII. Analysis.....	66	VIII. Analyse .....	66
A. Do the Impugned Measures Violate any of Subsection 6(1), sections 7, 8, 9, paragraphs 10(b), 11(d), 11(e) or section 12 of the Charter? .....	66	A. Les mesures contestées violent-elles l'une ou l'autre des dispositions suivantes de la Charte : les articles 7, 8, 9, 12, le paragraphe 6(1), les alinéas 10b), 11d) ou 11e)? .....	66
(1) Subsection 6(1) .....	66	1) Le paragraphe 6(1).....	66
(2) Section 7 .....	81	2) L'article 7.....	81
(a) Security of the Person.....	84	a) La sécurité de sa personne.....	84
(b) Right to Liberty .....	98	b) Le droit à la liberté .....	98
(i) Arbitrariness.....	103	(i) Le caractère arbitraire .....	103
(ii) Overbreadth.....	123	(ii) La portée excessive...	123
(iii) Gross Disproportionality ....	132	(iii) Le caractère totalement disproportionné .....	132
(iv) Section 7 – Conclusion.....	137	(iv) L'article 7 — Conclusion.....	137
(3) Section 8 .....	138	3) L'article 8 .....	138
(4) Section 9 .....	150	4) L'article 9.....	150
(a) Applicable Legal Principles .....	150	a) Les principes juridiques applicables .....	150
(b) The Parties' Submissions...	157	b) Les arguments des parties...	157
(c) Analysis .....	162	c) Analyse .....	162
(5) Paragraph 10(b) .....	181	5) L'alinéa 10b).....	181
(6) Paragraphs 11(d) and (e).....	192	6) Les alinéas 11d) et e).....	192
(7) Section 12 .....	201	7) L'article 12.....	201

B. If so, is any such Violation Demonstrably Justified in a Free and Democratic Society? .....	206	B. Dans l’affirmative, la justification de telles violations peut-elle se démontrer dans le cadre d’une société libre et démocratique? .....	206
C. Are the Orders Containing the Impugned Measures <i>Ultra Vires</i> the Authority Delegated to the Governor in Council under Subsection 58(1) of the <i>Quarantine Act</i> ? If not, are the Impugned Measures Nevertheless Unreasonable? .....	216	C. Les décrets contenant les mesures contestées outrepassent-ils les pouvoirs que le paragraphe 58(1) de la Loi sur la mise en quarantaine délègue au gouverneur en conseil? Dans la négative, les mesures contestées sont-elles néanmoins déraisonnables? .....	216
(1) Summary of the Applicants’ Submissions .....	216	1) Le résumé des arguments des demandeurs .....	216
(2) Summary of the Respondent’s Submissions .....	220	2) Le résumé des arguments du défendeur .....	220
(3) Applicable Legal Principles...	224	3) Les principes juridiques applicables .....	224
(4) Assessment .....	233	4) Analyse .....	233
(a) Are the Impugned Measures <i>Ultra Vires</i> the <i>Quarantine Act</i> ? .....	233	a) Les mesures contestées excèdent-elles les pouvoirs conférés par la <i>Loi sur la mise en quarantaine</i> ? .....	233
(b) Are the Impugned Measures Reasonable? .....	252	b) Les mesures contestées sont-elles raisonnables?...	252
D. Are the Orders Containing the Impugned Measures <i>Ultra Vires</i> the Authority of the Federal Government under Subsection 91(11) of the <i>Constitution Act, 1867</i> ? .....	266	D. Les décrets contenant les mesures contestées excèdent-ils les compétences que le paragraphe 91(11) de la <i>Loi constitutionnelle de 1867</i> confère au gouvernement fédéral?....	266
(1) The RNN Applicants’ Submissions .....	266	1) Les arguments des demandeurs du RNN .....	266
(2) The Respondent’s Submissions .....	270	2) Les arguments du défendeur...	270
(3) Applicable Legal Principles...	273	3) Les principes juridiques applicables .....	273
(4) Analysis .....	280	4) Analyse .....	280
E. Do the Impugned Measures Violate Paragraph 1(a) of the <i>Canadian Bill of Rights</i> ? .....	296	E. Les mesures contestées contreviennent-elles à l’alinéa 1a) de la <i>Déclaration canadienne des droits</i> ? .....	296
F. Conclusion .....	299	F. Conclusion .....	299
Appendix 1 – Relevant Legislation		Annexe 1 – Les dispositions législatives applicables	

## I. Introduction

[1] The COVID-19 pandemic has wrought much death and suffering in Canada and abroad. This has called for extraordinary measures from our governments as well as great sacrifices by one and all.

[2] Protecting us from the threat to our health and security is one of the most fundamental responsibilities of a state. However, it must do so within the bounds of law.

[3] At their core, the questions at issue in these consolidated applications go to whether certain measures that have been imposed by the federal government on returning international air travellers are lawful. Those measures include requirements that non-exempt individuals be tested for COVID-19 upon their arrival in Canada (the Day 1 Test) and then stay at either a government approved accommodation (GAA) or a designated quarantine facility (DQF) for 24–72 hours while they await the results of that test. Persons who are asymptomatic upon their arrival are required to stay at a GAA, while those who display symptoms are required to stay at a DQF. Persons who stay at a GAA must do so at their own cost, which can exceed \$1,000. Failure to abide by these and related requirements is subject to a fine of several thousand dollars under the *Contraventions Act*, S.C. 1992, c. 47 (*Contraventions Act*). A failure to comply with the *Quarantine Act*, S.C. 2005, c. 20 (the *Quarantine Act*) could lead up to three years in prison and/or \$1,000,000 in fines.

[4] Upon receiving the results of their Day 1 Test, travellers who have stayed at a GAA or a DQF are directed to “quarantine” or to “isolate” for the remainder of their first 14 days back in Canada. They may do so at their home or other “suitable place of quarantine.” Those who test negative must quarantine in accordance with their quarantine plan, whereas those who test positive must isolate in accordance with an isolation plan. However, those who do not have a “suitable” quarantine

## I. Introduction

[1] La pandémie de COVID-19 a causé tant de décès et de souffrance au Canada et à l'étranger. Cette situation a exigé des mesures extraordinaires de la part de nos gouvernements ainsi que de grands sacrifices de la part de tous et chacun.

[2] L'une des responsabilités les plus fondamentales d'un État est de protéger ses membres contre la menace qui pèse sur leur santé et leur sécurité. Cependant, il doit le faire dans les limites de la loi.

[3] Essentiellement, les questions en litige dans les présentes demandes consolidées visent à savoir si certaines mesures que le gouvernement fédéral a imposées aux voyageurs qui reviennent de l'étranger par voie aérienne sont légales. Figurent parmi ces mesures l'obligation pour les personnes non exemptées de subir un test de dépistage de la COVID-19 à leur arrivée au Canada (test exigé le premier jour) et de séjourner dans un lieu d'hébergement autorisé par le gouvernement (LHAG) ou dans une installation de quarantaine désignée (IQD) pendant 24 à 72 heures jusqu'à l'obtention des résultats du test. Les personnes qui sont asymptomatiques à leur arrivée doivent séjourner dans un LHAG, tandis que celles qui présentent des symptômes doivent le faire dans une IQD. Les personnes qui séjournent dans un LHAG doivent le faire à leurs frais, lesquels peuvent dépasser 1 000 \$. Quiconque contrevient à ces exigences et aux obligations connexes est passible d'une amende de plusieurs milliers de dollars en vertu de la *Loi sur les contraventions*, L.C. 1992, ch. 47. Le non-respect de la *Loi sur la mise en quarantaine*, L.C. 2005, ch. 20, peut entraîner un emprisonnement maximal de trois ans et/ou une amende maximale de 1 000 000 \$.

[4] Lorsqu'ils reçoivent les résultats du test exigé le premier jour, les voyageurs qui ont séjourné dans un LHAG ou une IQD sont tenus de se mettre en quarantaine ou de s'isoler pour le reste de la période de 14 jours suivant leur retour au Canada. Ils peuvent le faire à leur domicile ou dans un autre lieu de quarantaine approprié. Ceux dont le résultat au test de dépistage est négatif doivent se mettre en quarantaine conformément à leur plan de quarantaine, tandis que ceux dont le résultat est

or isolation plan, as the case may be, are required to isolate at a DQF. It is also possible to voluntarily choose to take that route.

[5] The applicants in these consolidated proceedings assert that the requirement to stay at a GAA or a DQF while they await the results of their Day 1 Test contravenes various sections of the *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] (the Charter). They maintain that the alleged benefits associated with this requirement and other impugned measures are not demonstrably justified in a free and democratic society, as contemplated by section 1 of the Charter. This is in part because those benefits are not proportionate to the adverse impacts associated with the alleged violations of their Charter rights. In support of this submission, the applicants note that non-exempt international travellers who enter Canada by land are not subject to the impugned measures. Instead, they are given COVID-19 test kits to administer at their suitable place of quarantine or isolation. At the time the measures came into force, approximately 75 percent of all travellers arriving in Canada were exempted from the impugned measures.

[6] The applicants in Court file T-480-21 further assert that the Governor in Council (in this context known as the Administrator in Council (AIC)) did not have the authority to impose the impugned measures. This is because reasonable alternatives to prevent the introduction and spread of COVID-19 were and continue to be available. Accordingly, the requirement in paragraph 58(1)(d) of the *Quarantine Act* that no such alternatives be available was not satisfied. Those applicants further assert that the impugned measures infringe the exclusive jurisdiction of the provinces and are therefore beyond the authority of the federal government. Finally, those applicants submit that certain of the impugned measures contravene paragraph 1(a) of the *Canadian Bill*

positif doivent s'isoler conformément à un plan d'isolement. Toutefois, les personnes qui ne disposent pas d'un plan de quarantaine ou d'isolement approprié, selon le cas, sont tenues de s'isoler dans une IQD. Tous les voyageurs sont également libres de s'isoler volontairement dans une IQD.

[5] Selon les demandeurs dans les présentes instances réunies, l'obligation de séjourner dans un LHAG ou une IQD jusqu'à l'obtention des résultats du test exigé le premier jour contrevient à diverses dispositions de la *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] (Charte). Ils soutiennent que la justification des avantages qui découleraient de cette obligation et des autres mesures contestées ne peut se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique, au sens de l'article premier de la Charte. Selon eux, cela est en partie dû au fait que ces avantages ne sont pas proportionnels aux effets préjudiciables liés aux violations des droits qu'ils tirent de la Charte. À l'appui de cet argument, les demandeurs font remarquer que les voyageurs internationaux non exemptés qui entrent au Canada par voie terrestre ne sont pas assujettis aux mesures contestées. Ces voyageurs reçoivent plutôt des trousseaux de dépistage de la COVID-19 qu'ils doivent administrer dans le lieu de quarantaine ou d'isolement approprié choisi. À la date d'entrée en vigueur des mesures, environ 75 p. 100 des voyageurs arrivant au Canada étaient exemptés des mesures contestées.

[6] Les demandeurs dans le dossier n° T-480-21 affirment en outre que le gouverneur en conseil (dans le présent contexte, l'administrateur en conseil (AC)) n'avait pas le pouvoir d'imposer les mesures contestées. Cette absence de pouvoir s'explique par l'existence, passée et actuelle, de solutions raisonnables permettant de prévenir l'introduction et la propagation de la COVID-19. Par conséquent, l'exigence prévue à l'alinéa 58(1)d de la *Loi sur la mise en quarantaine*, selon laquelle il n'existe aucune autre solution, n'a pas été respectée. Ces demandeurs font également valoir que les mesures contestées empiètent sur la compétence exclusive des provinces et qu'elles outrepassent donc les pouvoirs du gouvernement fédéral. Enfin, ils soutiennent que certaines des mesures

*of Rights*, S.C. 1960, c. 44 [R.S.C., 1985, Appendix III] (Bill of Rights).

[7] For the reasons that follow, and with two limited exceptions pertaining to *the manner in which* the impugned measures were implemented in relation to the applicant Nicole Mathis, I have concluded that the impugned measures do not contravene the Charter, as alleged by the applicants. Accordingly, it is not necessary to conduct the analysis contemplated by section 1 of the Charter, except in respect of the two above-noted exceptions.

[8] Those two exceptions pertained to Ms. Mathis' rights under section 9 and paragraph 10(b) of the Charter. In particular, they concern (i) the refusal of border control officials to disclose to Ms. Mathis and her spouse the location of the DQF to which she was being taken, and (ii) the fact that she was not properly informed of her right to retain and instruct counsel without delay. Those violations of Ms. Mathis' rights cannot be demonstrably justified in a free and democratic society. The evidence establishes that the first of those violations has since been remedied by the requirement that travellers who are required to stay in a GAA must book their own reservation there. Therefore, they will know the location of the GAA hotel. Moreover, travellers who are required to stay in a DQF are provided with the relevant details pertaining to that facility. As to the second exception, border control officials will now be aware that they must clearly communicate the right to retain and instruct counsel in a manner that is readily understood, *at the outset of the detention*.

[9] I have also concluded that the impugned measures were within the authority of the AIC and were within the jurisdiction of the federal government. Finally, the impugned measures do not contravene paragraph 1(a) of the Bill of Rights. Accordingly, these applications will be dismissed.

[10] Given that the impugned measures are currently scheduled to expire on Monday, June 21, 2021, I am

contestées contreviennent à l'alinéa 1a) de la *Déclaration canadienne des droits*, S.C. 1960, ch. 44 [L.R.C. (1985), appendice III].

[7] Pour les motifs qui suivent, sauf en ce qui concerne deux exceptions limitées quant à la manière dont les mesures contestées ont été exécutées à l'égard de la demanderesse Nicole Mathis, je conclus que les mesures contestées ne contreviennent pas à la Charte, contrairement à ce qu'affirment les demandeurs. Par conséquent, il n'est pas nécessaire d'effectuer l'analyse fondée sur l'article premier de la Charte, sauf en ce qui a trait aux deux exceptions mentionnées ci-dessus.

[8] Ces deux exceptions se rapportent aux droits que M<sup>me</sup> Mathis tire de l'article 9 et de l'alinéa 10b) de la Charte. Plus particulièrement, elles concernent (i) le refus des agents des services frontaliers de révéler à M<sup>me</sup> Mathis et à son conjoint l'emplacement de l'IQD vers lequel elle était emmenée, et (ii) le fait qu'on ne l'a pas convenablement informée de son droit d'avoir recours sans délai à l'assistance d'un avocat. La justification de ces atteintes aux droits de M<sup>me</sup> Mathis ne peut se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique. La preuve établit que, dans le premier cas, il y a eu réparation depuis l'atteinte du fait que les voyageurs tenus de séjourner dans un LHAG doivent faire eux-mêmes leur réservation. Par conséquent, ils connaîtront l'emplacement de l'hôtel autorisé par le gouvernement. De plus, les voyageurs tenus de séjourner dans une IQD sont informés des renseignements importants concernant l'installation. Quant à la deuxième exception, les agents des services frontaliers savent dorénavant qu'ils doivent clairement informer les voyageurs de leur droit d'avoir recours à l'assistance d'un avocat d'une manière facile à comprendre, et ce, dès le début de la détention.

[9] Je conclus également que les mesures contestées relevaient des pouvoirs de l'AC et de la compétence du gouvernement fédéral. Enfin, les mesures contestées ne contreviennent pas à l'alinéa 1a) de la *Déclaration canadienne des droits*. Par conséquent, les présentes demandes seront rejetées.

[10] Étant donné que les mesures contestées cesseront d'avoir effet le lundi 21 juin 2021, ma décision est rendue

releasing this decision today solely in English. The French version will be released at the earliest possible time. I recognize that paragraph 20(1)(a) of the *Official Languages Act*, R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 31 provides that any final decision issued by a federal court shall be made available simultaneously in both official languages where it determines a question of law of general public interest or importance. However, pursuant to paragraph 20(2)(b) of that legislation, where the court is of the opinion that making a decision available simultaneously in both official languages would result in a delay prejudicial to the public interest, it shall be issued in the first instance in one of the official languages and thereafter, at the earliest possible time, in the other official language, each version to be effective from the time the first version is effective. Having regard to the pending expiry of the impugned measures, I am of the opinion that delaying the release of this judgment (and reasons) until they are available in both official languages would occasion a delay prejudicial to the public interest. I am therefore releasing the decision immediately in English and then in French at the earliest possible time.

## II. The Parties

### A. *The Applicants*

[11] Rebel News Networks (RNN) is an independent news media outlet with its head offices in Toronto, Ontario. Some of its journalists regularly travel to the United States to report on current events and political issues. One of those journalists, the applicant Kean Bexte, was required to stay at a GAA upon his return to Canada on February 28, 2021. Collectively, RNN and Mr. Bexte, who are the applicants in Court file T-480-21, will be referred to as the “RNN applicants”.

[12] In its written submissions, the respondent stated that it does not accept that RNN has standing to challenge the impugned measures. However, in its oral submissions the respondent noted that it did not bring a motion to challenge RNN’s standing. The respondent also agreed that, as a practical matter, nothing turns on the issue of RNN’s standing because its counsel confirmed during

publique aujourd’hui uniquement en anglais. La version française sera rendue publique dans les meilleurs délais. Je reconnais que selon l’alinéa 20(1)a de la *Loi sur les langues officielles*, L.R.C. (1985) (4<sup>e</sup> supp.), ch. 31, les décisions définitives des tribunaux fédéraux sont simultanément mises à la disposition du public dans les deux langues officielles si le point de droit présente de l’intérêt ou de l’importance pour celui-ci. Cependant, conformément au paragraphe 20(2) de cette loi, lorsque le tribunal estime que l’établissement d’une version bilingue entraînerait un retard qui serait préjudiciable à l’intérêt public, la décision est rendue d’abord dans l’une des langues officielles, puis dans les meilleurs délais dans l’autre langue officielle. Elle est exécutoire à la date de prise d’effet de la première version. Compte tenu de la cessation d’effet imminente des mesures contestées, j’estime que le report de la publication du présent jugement (et ses motifs) jusqu’à l’établissement d’une version bilingue entraînerait un retard préjudiciable à l’intérêt public. Par conséquent, ma décision est publiée immédiatement en anglais, puis en français dans les meilleurs délais.

## II. Les parties

### A. *Les demandeurs*

[11] Rebel News Network (RNN) est un média d’information indépendant dont le siège social est situé à Toronto, en Ontario. Certains de ses journalistes se rendent régulièrement aux États-Unis afin de faire des reportages sur des événements d’actualité et des enjeux politiques. L’un de ces journalistes, le demandeur Kean Bexte, a dû séjourner dans un LHAG à son retour au Canada le 28 février 2021. RNN et M. Bexte, qui sont les demandeurs dans le dossier n° T-480-21, seront collectivement appelés les « demandeurs du RNN ».

[12] Dans ses observations écrites, le défendeur affirme qu’il ne croit pas que la qualité pour contester les mesures visées en l’espèce devrait être reconnue au RNN. Toutefois, dans ses observations orales, le défendeur a fait savoir qu’il n’a pas présenté de requête en vue de contester la qualité pour agir du RNN. Le défendeur a convenu en outre qu’en pratique, la question de la qualité pour agir du

the hearing that all of the submissions that were made on behalf of RNN were also being made on behalf of Mr. Bexte. Accordingly, as requested by the respondent, I will refrain from making a ruling on whether RNN has standing in these proceedings.

[13] The other applicants are all international air travellers who have been impacted by the impugned measures. The eleven applicants in Court files T-340-21 and T-366-21 will be referred to as the “Spencer-Duesing applicants”. Mr. Colvin is the sole applicant in Court file T-341-21.

[14] Apart from Barbara Spencer and Cindy Crane, who are concerned about the prospect of having to quarantine at a GAA, the applicants have all returned to Canada.

[15] At the time of their applications, the other applicants shared those concerns. Indeed, Ms. Thomson stated that she experienced fear and anxiety about the prospect of having to stay at a GAA. As a result, she returned to Canada two days prior to the entry into force of the GAA requirement in February. Ms. Thompson added that even after her return, she continued to experience stress about the prospect of her spouse having to stay at a GAA upon his return to the country.

[16] With the exception of Mr. Bexte and the individuals mentioned immediately below, there is no evidence that any of the applicants ultimately stayed at a GAA or a DQF upon their arrival back in Canada.

[17] Mr. Duesing and Ms. Mathis were detained and transferred to a “federal facility” in January of this year, pursuant to provisions of an order that expired in February. As described below, those provisions have continued to appear in subsequent orders that have been promulgated.

[18] According to his counsel, Mr. Colvin was fined \$3,000 “in lieu of an airport quarantine” upon his return to Canada in April. His counsel maintains that the

RNN n’a aucune incidence, car les avocats du RNN ont confirmé à l’audience que toutes les observations présentées pour le compte du RNN l’étaient aussi pour le compte de M. Bexte. Par conséquent, à la demande du défendeur, je ne me prononce pas sur la question de savoir si le RNN a la qualité pour agir dans la présente instance.

[13] Les autres demandeurs sont tous des voyageurs de vols internationaux qui ont été touchés par les mesures contestées. Les onze demandeurs dans les dossiers n° T-340-21 et T-366-21 seront appelés les « demandeurs Spencer-Duesing ». M. Colvin est le seul demandeur dans le dossier n° T-341-21.

[14] À l’exception de Barbara Spencer et de Cindy Crane, qui sont préoccupées par leur éventuelle mise en quarantaine dans un LHAG, les demandeurs sont tous revenus au Canada.

[15] À la date de production de leurs demandes respectives, les autres demandeurs avaient les mêmes préoccupations. M<sup>me</sup> Thomson a dit que la perspective d’un séjour dans un LHAG est pour elle une source de crainte et d’anxiété. Par conséquent, elle est revenue au Canada deux jours avant l’entrée en vigueur de l’obligation de séjourner dans un LHAG en février. Elle a ajouté que, même après son retour, l’éventuel séjour de son conjoint dans un LHAG à son retour au pays était toujours une source de stress pour elle.

[16] À l’exception de M. Bexte et des personnes mentionnées dans le paragraphe ci-dessous, rien n’indique que l’un ou l’autre des demandeurs a finalement séjourné dans un LHAG ou une IQD à son retour au Canada.

[17] M. Duesing et M<sup>me</sup> Mathis ont été détenus et transférés dans une « installation fédérale » en janvier de cette année, conformément aux dispositions d’un décret qui a expiré en février. Comme nous le verrons plus loin, ces dispositions ont été reprises dans les décrets promulgués ultérieurement.

[18] Selon son avocat, M. Colvin s’est vu infliger une amende de 3 000 \$ [TRADUCTION] « au lieu d’une mise en quarantaine à proximité d’un aéroport » à son retour au

determinations made on his application “are going to be germane to the defence of [that fine].”

### III. COVID-19

[19] Unless otherwise indicated, the following evidence pertaining to COVID-19 does not appear to be contested. It was provided by one of the respondent’s affiants, Dr. Philippe Guillaume Poliquin, whose credentials are briefly discussed in Part IV below.

[20] COVID-19 is a disease caused by a coronavirus known as SARS-CoV-2. It was first detected in China in December 2019 and has since spread across the globe. It was declared a pandemic by the World Health Organization in March 2020. In the ensuing year, it was reported to have infected more than 118 million people, and to have been associated with 2.6 million deaths worldwide. In that same period, there were 899,757 infections and 22,370 deaths resulting from COVID-19 in Canada.

[21] As with other coronaviruses, SARS-CoV-2 is spread among humans primarily through human-to-human transmission. This occurs through the inhalation of infectious respiratory droplets and, in some situations, through aerosols created when an infected person coughs, sneezes, sings, shouts or talks.

[22] Some individuals infected with the virus remain asymptomatic (Asymptomatic Carriers), meaning that they show little or no symptoms and might therefore be unaware that they are infected. Despite showing no symptoms, Dr. Poliquin stated that such persons can still transmit COVID-19 to other people in their surroundings. This statement was disputed by some of the applicants. However, they provided no evidence that contradicted Dr. Poliquin’s evidence on this matter.

[23] Individuals who are infected but have not yet begun exhibiting symptoms are known as pre-symptomatic carriers (Pre-symptomatic Carriers). They can also spread the disease. The median incubation time, that is, the time

Canada en avril. Son avocat soutient que les conclusions tirées relativement à sa demande « seront essentielles à la défense qu’il opposera à cette amende ».

### III. La COVID-19

[19] Sauf indication contraire, le témoignage qui suit concernant la COVID-19 ne semble pas être contesté. Il a été livré par l’un des déposants du défendeur, le D<sup>r</sup> Philippe Guillaume Poliquin, dont les compétences sont brièvement examinées plus loin à la partie IV.

[20] La COVID-19 est une maladie causée par un coronavirus connu sous le nom de SRAS-CoV-2. Elle a été détectée pour la première fois en Chine en décembre 2019 et s’est depuis propagée dans le monde entier. En mars 2020, l’Organisation mondiale de la santé a déclaré qu’elle avait atteint l’état de pandémie. Selon les données publiées, la COVID-19 a infecté dans l’année subséquente plus de 118 millions de personnes et était liée à 2,6 millions de décès dans le monde. Au cours de cette même période, le Canada a compté 899 757 infections et 22 370 décès dus à la maladie.

[21] Comme c’est le cas pour les autres coronavirus, le SRAS-CoV-2 se propage chez les humains principalement par la transmission interhumaine. Cette propagation se produit par l’inhalation de gouttelettes respiratoires infectieuses et, dans certains cas, des aérosols créés lorsqu’une personne infectée tousse, éternue, chante, crie ou parle.

[22] Certaines personnes infectées par le virus sont asymptomatiques, ce qui signifie qu’elles ne présentent que peu ou pas de symptômes et peuvent donc ne pas savoir qu’elles sont infectées. Selon le D<sup>r</sup> Poliquin, ces personnes asymptomatiques peuvent tout de même transmettre la COVID-19 à d’autres personnes qui sont autour d’elles. Certains des demandeurs ont contesté cet élément du témoignage du D<sup>r</sup> Poliquin, mais ils n’ont fourni aucun élément de preuve le contredisant sur ce point.

[23] On appelle les personnes infectées qui ne présentent pas encore de symptômes des porteurs présymptomatiques. Elles peuvent également propager la maladie. La période d’incubation médiane, c’est-à-dire

between exposure to the virus and the development of COVID-19 symptoms, is five days. However, it is believed that symptoms can appear up to 14 days from the moment an individual has been exposed to COVID-19.

[24] The period of time during which a person can spread the disease is known as the window of communicability. This period starts in the pre-symptomatic period and usually lasts 10 days from the onset of symptoms.

[25] Like all viruses, the virus that causes COVID-19 naturally mutates over time, meaning that there will be a change in the genetic material in the virus. However, not all variants are of public health concern. It is only when a mutation causes an increase in transmissibility, an increase in virulence (severity of disease) or a decrease in effectiveness of the available diagnostics, vaccines or treatments that a variant of interest becomes a “variant of concern” (Variant of Concern). As of January of this year, three Variants of Concern had been identified. Those were B.1.1.7 (which was first identified in the United Kingdom), B.1351 (which was first identified in South Africa), and P.1 (which was first identified in Brazil).

[26] As of February 11, 2021, all three of those Variants of Concern had been identified in Canada. Collectively, they had infected approximately 458 individuals. The Public Health Agency of Canada (PHAC) was very concerned that the increased transmissibility of those variants, and their potential resistance to immunity and vaccines, risked substantially increasing the number of infections in the country. PHAC was also concerned that this would lead to a significant increase in the number of hospitalizations and deaths, and to a potential reduction in the effectiveness of vaccines.

[27] As of March 28, 2021, the B.1.1.7 variant had infected 7,725 people in Canada, whereas B.1.351 had infected 269 and P.1 had infected 272.

le temps entre l’exposition au virus et l’apparition des symptômes de la COVID-19, est de cinq jours. Toutefois, on estime que les symptômes apparaissent dans les 14 jours qui suivent l’exposition à la COVID-19.

[24] La période pendant laquelle une personne peut propager la maladie est connue comme la période de transmissibilité. Cette période commence dans la période qui précède l’apparition de symptômes et dure généralement 10 jours à compter de leur apparition.

[25] Comme tous les virus, celui qui est responsable de la COVID-19 mute naturellement au fil du temps, ce qui signifie que le matériel génétique du virus sera modifié. Cependant, les variants ne constituent pas tous un problème de santé publique. Ce n’est que lorsqu’une mutation entraîne une hausse de la transmissibilité ou de la virulence (gravité de la maladie), ou une baisse de l’efficacité des diagnostics, des vaccins ou des traitements disponibles qu’un variant d’intérêt devient un « variant préoccupant » (variant préoccupant). En janvier de cette année, trois variants préoccupants avaient été découverts : le variant B.1.1.7 (découvert pour la première fois au Royaume-Uni), le variant B.1351 (découvert pour la première fois en Afrique du Sud) et le variant P.1 (découvert pour la première fois au Brésil).

[26] En date du 11 février 2021, les trois variants préoccupants avaient été détectés au Canada. Collectivement, ils avaient infecté environ 458 personnes. L’Agence de la santé publique du Canada (ASPC) était très préoccupée par le risque que la transmissibilité accrue de ces variants, ainsi que la résistance possible à l’immunité et aux vaccins, augmente substantiellement le nombre d’infections au Canada. L’ASPC craignait aussi que cette situation entraîne une augmentation significative du nombre d’hospitalisations et de décès, ainsi qu’une réduction possible de l’efficacité des vaccins.

[27] En date du 28 mars 2021, le variant B.1.1.7 avait infecté 7 725 personnes au Canada, le variant B.1.351, 269 personnes et le variant P.1, 272 personnes.

IV. Relevant Orders, Legislation and Charter Provisions

A. *Relevant Orders*

- (1) *Minimizing the Risk of Exposure to COVID-19 in Canada Order (Quarantine, Isolation and Other Obligations)*, P.C. 2021-11<sup>1</sup>

[28] Mr. Duesing and Ms. Mathis, the applicants in Court file T-366-21, challenge certain provisions in the January Order, dated January 20, 2021 [P.C. 2021-11, (2021), *C. Gaz. I*, 362] and issued by the AIC pursuant to paragraph 58(1)(d) of the *Quarantine Act*. Under the authority of paragraph 4(1)(a) and subsection 4(2) of that Order, Mr. Duesing and Ms. Mathis were required to quarantine in a DQF for three nights upon their return to Canada later that month. This is because they did not demonstrate that they had either a negative result for a COVID-19 molecular test taken within 72 hours of their scheduled departure for Canada, or a positive test that had been performed between 14 and 90 days prior to that time, as required by subparagraph 1.2(1)(a)(i) of the Order. They simply had a pre-departure antigen test result. The full text of the above-mentioned provisions of the January Order is provided at Appendix 1 to these reasons. The requirement to obtain a pre-departure test is not contested in these applications.

[29] The January Order was repealed on February 14, 2021. However, the respondent explained during the hearing of these applications that it did not bring a motion to strike the application brought by Mr. Duesing and Ms. Mathis on the grounds of mootness because the above-described provisions have been included in each of the successors to the January Order, including the Order that is currently in force.

- (2) *Minimizing the Risk of Exposure to COVID-19 in Canada Order (Quarantine, Isolation and Other Obligations)*, P.C. 2021-75<sup>2</sup>

[30] As a result of the continued evolution of COVID-19 the AIC repealed and replaced the January Order with the

IV. Les décrets, les dispositions législatives et les dispositions de la Charte qui s'appliquent

A. *Les décrets applicables*

- 1) *Le Décret visant la réduction du risque d'exposition à la COVID-19 au Canada (quarantaine, isolement et autres obligations)*, C.P. 2021-11<sup>1</sup>

[28] M. Duesing et M<sup>me</sup> Mathis, les demandeurs dans le dossier n° T-366-21, contestent certaines dispositions du décret de janvier, pris le 20 janvier 2021 par l'AC en vertu de l'alinéa 58(1)d) de la *Loi sur la mise en quarantaine*. Suivant l'alinéa 4(1)a) et le paragraphe 4(2) de ce décret, M. Duesing et M<sup>me</sup> Mathis étaient tenus de se mettre en quarantaine dans une IQD pendant trois nuits à leur retour au Canada plus tard ce mois-là. Ils devaient remplir cette obligation parce qu'ils n'avaient pas démontré avoir obtenu soit un résultat négatif à un essai moléculaire relatif à la COVID-19 effectué dans les 72 heures précédant l'heure de leur départ prévu pour le Canada, soit un résultat positif à cet essai effectué dans la période minimale de 14 jours et maximale de 90 jours précédant l'heure de départ, conformément au sous-alinéa 1.2(1)a)(i) du décret. Les demandeurs n'avaient qu'un résultat de test antigénique subi avant le départ. Le libellé complet des dispositions du décret de janvier mentionnées ci-dessus est reproduit à l'annexe 1 des présents motifs. L'obligation d'obtenir le résultat d'un essai effectué avant le départ n'est pas contestée dans les présentes demandes.

[29] Le décret de janvier a été abrogé le 14 février 2021. Cependant, le défendeur a expliqué à l'audition des présentes demandes qu'il n'a pas déposé une requête en radiation de la demande présentée par M. Duesing et M<sup>me</sup> Mathis au motif que l'affaire est purement théorique, car les dispositions décrites ci-dessus figuraient dans tous les décrets qui ont suivi celui de janvier, y compris le décret actuellement en vigueur.

- 2) *Le Décret visant la réduction du risque d'exposition à la COVID-19 au Canada (quarantaine, isolement et autres obligations)*, C.P. 2021-75<sup>2</sup>

[30] En raison de l'évolution continue de la COVID-19, le 14 février 2021 l'AC a abrogé et remplacé le décret de

February Order on February 14, 2021 [*Minimizing the Risk of Exposure to COVID-19 in Canada Order (Quarantine, Isolation and Other Obligations*, P.C. 2021-75, (2021) *C. Gaz. I*, 673]. The February Order was subsequently amended on February 21, 2021.

[31] The new measures in the February Order included a requirement, applicable to all non-exempt travellers returning by air or land, to undergo molecular testing at the time of their entry to Canada—i.e. the Day 1 Test—and once again later in the 14-day post-entry period, while they are in quarantine. The applicants do not challenge that particular measure, or the prohibition on symptomatic people taking public transit.

[32] However, the applicants challenge certain new measures that were imposed on non-exempt returning air travellers, including the following:

- i. A requirement to stay, at their own expense, at a GAA for up to 72 hours while awaiting the result of their Day 1 Test (paragraph 3(1)(a) and subsection 3(1.3));
- ii. A requirement to submit evidence electronically that they pre-booked and prepaid for that GAA (subparagraph 1.2(1)(a)(iii));
- iii. A requirement to provide the evidence described immediately above upon their entry into Canada (clause 1.2(1)(a)(ii)(B));
- iv. A requirement to retain that evidence for 14 days following their return to Canada (paragraph 1.2(1)(b));
- v. A requirement to include, in their quarantine plan, the address of the GAA where they plan to stay while they await the results of their Day 1 Test, as well as certain unspecified additional information applicable only to air travellers (subparagraph 1.3(a)(ii));

janvier par le décret de février [*Décret visant la réduction du risque d'exposition à la COVID-19 au Canada (quarantaine, isolement et autres obligations)*, C.P. 2021-75 (2021), *Gaz. C. I*, 673]. Le décret de février a ensuite été modifié le 21 février 2021.

[31] Les nouvelles mesures prévues dans le décret de février comprenaient l'obligation, applicable à tous les voyageurs non exemptés rentrant au pays par voie aérienne ou terrestre, de subir un essai moléculaire au moment de leur arrivée au Canada — c'est-à-dire le test exigé le premier jour — et de nouveau plus tard dans les 14 jours suivant l'entrée, pendant qu'ils sont en quarantaine. Les demandeurs ne contestent pas cette mesure particulière ni l'interdiction faite aux personnes symptomatiques de prendre les transports en commun.

[32] Toutefois, les demandeurs contestent certaines nouvelles mesures imposées aux voyageurs non exemptés qui rentrent au Canada par voie aérienne, dont les suivantes :

- i. l'obligation de séjourner, à leurs frais, dans un LHAG pendant une période maximale de 72 heures jusqu'à l'obtention des résultats du test exigé le premier jour (alinéa 3(1)a) et paragraphe 3(1.3));
- ii. l'obligation de fournir par voie électronique la preuve de la réservation et du prépaiement du LHAG (sous-alinéa 1.2(1)a)(iii));
- iii. l'obligation de fournir les éléments précisés au point précédent dès leur arrivée au Canada (division 1.2(1)a)(ii)(B));
- iv. l'obligation de conserver ces éléments de preuve pendant la période de 14 jours qui suit leur retour au Canada (alinéa 1.2(1)b));
- v. l'obligation d'inclure, dans leur plan de quarantaine, l'adresse du LHAG où ils entendent séjourner jusqu'à l'obtention des résultats du test exigé le premier jour, ainsi que certains renseignements supplémentaires non précisés qui s'appliquent seulement aux voyageurs par voie aérienne (sous-alinéa 1.3a)(ii));

- vi. A requirement for travellers who are not eligible to stay in a GAA to quarantine at a DQF (subsections 4(1), 4(2) and 10(2)).

[33] Like Mr. Duesing and Ms. Mathis, the other applicants in these consolidated proceedings also challenge the requirement to provide pre-boarding evidence that they received either a negative result for a COVID-19 molecular test taken within 72 hours of their scheduled departure for Canada, or a positive test that had been performed between 14 and 90 days prior to that time. As with the January Order, that provision was contained in paragraph 1.2(1)(a) of the February Order. The related provisions requiring a person who fails to provide that evidence to stay in a DQF were contained in subsections 4(1) and 4(2).

[34] In addition, the Spencer-Duesing applicants challenge sections 5 and 11 of the February Order, which contains a list of factors to be considered in choosing a quarantine facility for the purposes of subsections 4(2) and 10(2). Those applicants also challenge section 9, which contains a list of isolation provisions applicable to air travellers who have reasonable grounds to suspect they have COVID-19, have signs and symptoms of COVID-19 or knows that they have COVID-19. Those provisions also apply to every person who travelled with such an air traveller.

[35] Finally, the Spencer-Duesing applicants challenge the provisions in subsection 10(1) of the February Order, which apply to persons who are considered to be unable to isolate themselves.

[36] The February Order expired on April 21, 2021. However, it appears to be common ground between the parties that the applications have not thereby been rendered moot. This is because the above-described provisions (the Impugned Measures) have been included in each of the successors to the February Order, including the Order that is currently in force.

- vi. l'obligation imposée aux voyageurs qui ne peuvent séjourner dans un LHAG de faire leur quarantaine dans une IQD (paragraphe 4(1), 4(2) et 10(2)).

[33] Comme M. Duesing et M<sup>me</sup> Mathis, les autres demandeurs dans les présentes instances réunies contestent également l'obligation de fournir avant l'embarquement la preuve qu'ils ont obtenu soit un résultat négatif à un essai moléculaire relatif à la COVID-19 effectué dans les 72 heures précédant l'heure de leur départ prévu pour le Canada, soit un résultat positif à cet essai effectué dans la période minimale de 14 jours et maximale de 90 jours précédant ce départ. Comme c'était le cas dans le décret de janvier, cette disposition figurait à l'alinéa 1.2(1)a) du décret de février. Les dispositions connexes qui obligent la personne qui ne fournit pas une telle preuve à séjourner dans une IQD étaient prévues aux paragraphes 4(1) et (2).

[34] De plus, les demandeurs Spencer-Duesing contestent les articles 5 et 11 du décret de février, lesquels comportent une liste des facteurs à prendre en compte pour le choix d'une installation de quarantaine aux fins des paragraphes 4(2) et 10(2). Ces demandeurs contestent également l'article 9, lequel comporte des obligations en matière d'isolement qui s'appliquent aux voyageurs par voie aérienne et qui ont des motifs raisonnables de soupçonner qu'ils sont atteints de la COVID-19, qui présentent des signes et des symptômes de la COVID-19 ou qui se savent atteints de la COVID-19. Ces dispositions s'appliquent aussi à toute personne ayant été en contact avec un tel voyageur.

[35] Enfin, les demandeurs Spencer-Duesing contestent les dispositions du paragraphe 10(1) du décret de février, qui s'appliquent aux personnes considérées comme incapables de s'isoler.

[36] Le décret de février a expiré le 21 avril 2021. Toutefois, les parties semblent s'entendre pour dire que les demandes ne sont pas théoriques pour autant, car les dispositions mentionnées ci-dessus (mesures contestées) ont été reproduites dans tous les décrets promulgués après celui de février, y compris le décret actuellement en vigueur.

## (3) Subsequent Orders

[37] The AIC repealed and replaced the February Order with an identically named Order (P.C. 2021-174 [(2021) *C. Gaz. I*, 1499]) on March 19, 2021. It then repealed and replaced the March Order with P.C. 2021-313 [(2021) *C. Gaz. I*, 1925], on April 21, 2021. Although the March and April orders were somewhat reorganized, the Impugned Measures continued to be included, albeit in differently numbered sections.

[38] P.C. 2021-313 was then repealed and replaced by P.C. 2021-421 [(2021) *C. Gaz. I*, 2402], an identically named Order, on May 21, 2021. Once again, that Order continues to contain the Impugned Measures. The May Order is scheduled to expire on June 21, 2021.

B. *Relevant Legislation*

[39] The orders described above were made by the Governor in Council pursuant to section 58 of the *Quarantine Act*. That provision states as follows:

**Order prohibiting entry into Canada**

**58 (1)** The Governor in Council may make an order prohibiting or subjecting to any condition the entry into Canada of any class of persons who have been in a foreign country or a specified part of a foreign country if the Governor in Council is of the opinion that

- (a) there is an outbreak of a communicable disease in the foreign country;
- (b) the introduction or spread of the disease would pose an imminent and severe risk to public health in Canada;
- (c) the entry of members of that class of persons into Canada may introduce or contribute to the spread of the communicable disease in Canada; and
- (d) no reasonable alternatives to prevent the introduction or spread of the disease are available.

[40] Mr. Bexte submits that the requirement for returning air travellers to pay for their stay at a GAA constituted

## 3) Les décrets subséquents

[37] Le 19 mars 2021, l'AC a abrogé et remplacé le décret de février par un décret portant le même titre (C.P. 2021-174 [(2021) *Gaz. C. I*, 1499]). Le 21 avril 2021, il a ensuite abrogé le décret de mars et l'a remplacé par le décret C.P. 2021-313 [(2021) *Gaz. C. I*, 1925]. Les décrets de mars et d'avril ont été légèrement remaniés, mais ils comportaient également les mesures contestées, quoique sous des numéros d'article différents.

[38] Le décret C.P. 2021-313 a par la suite été abrogé et remplacé, le 21 mai 2021, par le décret C.P. 2021-421 [(2021) *G. Can. I*, 2402] portant le même titre. Là encore, ce décret contient toujours les mesures contestées. La date de cessation d'effet du décret de mai est le 21 juin 2021.

B. *Les dispositions législatives applicables*

[39] Les décrets mentionnés ci-dessus ont été promulgués par le gouverneur en conseil en vertu de l'article 58 de la *Loi sur la mise en quarantaine*, lequel dispose :

**Interdiction d'entrer**

**58 (1)** Le gouverneur en conseil peut, par décret, interdire ou assujettir à des conditions l'entrée au Canada de toute catégorie de personnes qui ont séjourné dans un pays étranger ou dans une région donnée d'un pays étranger s'il est d'avis :

- a) que le pays du séjour est aux prises avec l'apparition d'une maladie transmissible;
- b) que l'introduction ou la propagation de cette maladie présenterait un danger grave et imminent pour la santé publique au Canada;
- c) que l'entrée au Canada de ces personnes favoriserait l'introduction ou la propagation de la maladie au Canada;
- d) qu'il n'existe aucune autre solution raisonnable permettant de prévenir l'introduction ou la propagation de la maladie au Canada.

[40] M. Bexte fait valoir que l'obligation imposée aux voyageurs qui rentrent au Canada par voie aérienne de

a deprivation of his property rights under paragraph 1(a) of the Bill of Rights. That provision states:

**Recognition and declaration of rights and freedoms**

**1** It is hereby recognized and declared that in Canada there have existed and shall continue to exist without discrimination by reason of race, national origin, colour, religion or sex, the following human rights and fundamental freedoms, namely,

(a) the right of the individual to life, liberty, security of the person and enjoyment of property, and the right not to be deprived thereof except by due process of law;

[41] The Spencer-Duesing applicants maintain that some or all of the above-mentioned “travel restrictions” are contrary to section 503 of *Criminal Code*, R.S.C., 1985, c. C-46 (*Criminal Code*), which imposes certain obligations upon “a peace officer who arrests a person with or without a warrant.”

*C. Relevant Provisions of the Charter*

[42] All of the applicants maintain that the Impugned Measures violate sections 7 and 9 of the Charter. Section 7 enshrines the right to life, liberty and security of the person and the right not to be deprived thereof except in accordance with the principles of fundamental justice. Section 9 provides the right not to be arbitrarily detained or imprisoned.

[43] Mr. Colvin and the Spencer-Duesing applicants also maintain that the Impugned Measures violate subsection 6(1) of the Charter, which provides that every citizen of Canada has the right to enter, remain in and leave Canada.

[44] The RNN applicants further assert that the Impugned Measures violate section 8 of the Charter, which provides that everyone has the right to be secure against unreasonable search or seizure.

[45] Finally, the Spencer-Duesing applicants submit that the Impugned Measures violate paragraphs 10(b), 11(d), 11(e) and section 12 of the Charter. Paragraph 10(b)

payer leur séjour dans un LHAG l’a privé de son droit à la jouissance de ses biens prévu à l’alinéa 1a) de la *Déclaration canadienne des droits*, lequel dispose :

**Reconnaissance et déclaration des droits et libertés**

**1** Il est par les présentes reconnu et déclaré que les droits de l’homme et les libertés fondamentales ci-après énoncés ont existé et continueront à exister pour tout individu au Canada quels que soient sa race, son origine nationale, sa couleur, sa religion ou son sexe :

a) le droit de l’individu à la vie, à la liberté, à la sécurité de la personne ainsi qu’à la jouissance de ses biens, et le droit de ne s’en voir privé que par l’application régulière de la loi;

[41] Les demandeurs Spencer-Duesing soutiennent que tout ou partie des [TRADUCTION]« restrictions de voyage » mentionnées ci-dessus sont contraires à l’article 503 du *Code criminel*, L.R.C. (1985), ch. C-46, lequel impose des obligations à l’« agent de la paix qui arrête une personne avec ou sans mandat » .

*C. Les dispositions applicables de la Charte*

[42] Tous les demandeurs affirment que les mesures contestées violent les articles 7 et 9 de la Charte. Selon l’article 7, chacun a droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne; l’État ne peut porter atteinte à ce droit qu’en conformité avec les principes de justice fondamentale. L’article 9 garantit à chacun le droit à la protection contre la détention ou l’emprisonnement arbitraires.

[43] M. Colvin et les demandeurs Spencer-Duesing font également valoir que les mesures contestées violent le paragraphe 6(1) de la Charte, selon lequel tout citoyen canadien a le droit de demeurer au Canada, d’y entrer ou d’en sortir.

[44] Les demandeurs du RNN affirment en outre que les mesures contestées contreviennent à l’article 8 de la Charte, lequel dispose que chacun a droit à la protection contre les fouilles, les perquisitions ou les saisies abusives.

[45] Enfin, les demandeurs Spencer-Duesing soutiennent que les mesures contestées violent les alinéas 10b), 11d) et 11e), ainsi que l’article 12 de la Charte. L’alinéa 10b)

provides that everyone has the right on arrest or detention to retain and instruct counsel without delay and to be informed of that right. Paragraph 11(d) stipulates that any person charged with an offence has the right to be presumed innocent until proven guilty according to law in a fair and public hearing by an independent and impartial tribunal. Paragraph 11(e) provides such persons with the right not to be denied reasonable bail without just cause. Finally, section 12 states that everyone has the right not to be subjected to any cruel and unusual treatment or punishment.

[46] Each of the above-mentioned Charter provisions is reproduced in Appendix 1 to these reasons.

## V. Evidentiary Issues

### A. *Invocation of Cabinet Confidence*

[47] Pursuant to rule 317 of the *Federal Courts Rules*, SOR/98-106, Mr. Colvin requested the record of materials that were before the AIC when it made the February Order. He also requested copies of any non-privileged communications pertaining to any element of that Order. In response, Ms. Julie Adair, Assistant Clerk of the Privy Council, invoked Cabinet confidence on behalf of the AIC.

[48] Mr. Colvin requests that an adverse inference be drawn from this refusal to provide the requested materials. He adds that although the respondent is entitled to claim Cabinet confidence over those materials, proceeding in such a manner is procedurally unfair and also precludes the respondent from being able to justify the alleged infringements of the Charter, pursuant to section 1 and the test established in *R. v. Oakes*, [1986] 1 S.C.R. 103, (1986), 26 D.L.R. (4th) 200 (*Oakes*).

[49] I disagree. The promulgation of subordinate legislation is a legislative act which does not attract the duty of procedural fairness: *Canadian Union of Public*

garantit à chacun le droit, en cas d'arrestation ou de détention, d'avoir recours sans délai à l'assistance d'un avocat et d'être informé de ce droit. L'alinéa 11d) énonce que tout inculpé a le droit d'être présumé innocent tant qu'il n'est pas déclaré coupable, conformément à la loi, par un tribunal indépendant et impartial à l'issue d'un procès public et équitable, et l'alinéa 11e), qu'il a le droit de ne pas être privé sans juste cause d'une mise en liberté assortie d'un cautionnement raisonnable. Enfin, l'article 12 dit que chacun a droit à la protection contre tous traitements ou peines cruels et inusités.

[46] Chacune des dispositions de la Charte mentionnées ci-dessus est reproduite à l'annexe 1 des présents motifs.

## V. Les questions concernant la preuve

### A. *Le privilège applicable aux renseignements confidentiels du Cabinet*

[47] Conformément à la règle 317 des *Règles des Cours fédérales*, DORS/98-106, M. Colvin a demandé que lui soient transmis les documents dont disposait l'AC lorsqu'il a émis le décret de février. Il a aussi demandé des copies de toute communication non protégée concernant quelconque des éléments de ce décret. En réponse, M<sup>me</sup> Julie Adair, greffière adjointe du Conseil privé, a revendiqué au nom de l'AC le privilège applicable aux renseignements confidentiels du Cabinet.

[48] M. Colvin invite la Cour à tirer une inférence défavorable de ce refus de fournir les documents demandés. Il ajoute que le défendeur a certes le droit d'affirmer que ces documents sont visés par le privilège applicable aux renseignements confidentiels du Cabinet, mais que cette manière de procéder constitue un manquement aux principes d'équité procédurale et acquitte le défendeur de son obligation de justifier la violation des droits protégés par la Charte, conformément à l'article premier et au critère énoncé dans l'arrêt *R. c. Oakes*, [1986] 1 R.C.S. 103 (*Oakes*).

[49] Je ne suis pas d'accord. La promulgation d'un règlement est un acte législatif qui ne fait pas naître l'obligation d'équité procédurale : *Syndicat canadien*

*Employees v. Canada (Attorney General)*, 2018 FC 518 (*CUPE*), at paragraphs 157–158 and 163. In the absence of any assertion or evidence that the assertion of Cabinet confidence was improper, no adverse inference should be drawn: *CUPE*, above, at paragraphs 142 and 181. With respect to section 1 of the Charter, there are other ways in which the respondent can attempt to discharge its burden, if breaches of other sections of the Charter are established.

#### B. *The Respondent's Affiants*

[50] In support of its response to the applicants, the respondent adduced affidavits from the following four senior government officials:

- (i) Kimby Barton is the Director General of the Centre for Biosecurity with PHAC. She is primarily responsible for developing and implementing border control measures to prevent the spread of infectious diseases into Canada. She was identified as being PHAC's contact person in the Explanatory Note that accompanied each of the January Order, the February Order and its successors.
- (ii) Dr. Guillaume Poliquin is the Acting Scientific Director General of the National Microbiology Laboratory (NML) within PHAC. He is primarily responsible for the research portfolio on vaccines and emerging pathogenic agents, including SARS-CoV-1. He leads a team of scientists responsible for supporting diagnostic screening in Canada, conducting research on SARS-CoV-2, creating models to predict the evolution of the pandemic, and managing the gathering of data to provide guidance on public health planning. He is also responsible for providing advice to support the Government of Canada in making decisions with respect to public health measures to be adopted to fight the COVID-19 pandemic and Canada's vaccination program, particularly regarding the scientific and clinical aspects of the pandemic.

*de la fonction publique c. Canada (Procureur général)*, 2018 CF 518 (*SCFP*), aux paragraphes 157–158 et 163. En l'absence d'un argument à l'effet que le privilège applicable aux renseignements confidentiels du Cabinet a irrégulièrement été revendiqué, il n'y a pas lieu de tirer une conclusion défavorable : *SCFP*, précitée, aux paragraphes 142 et 181. S'agissant de l'article premier de la Charte, le défendeur dispose d'autres moyens de s'acquitter de son obligation, si des violations d'autres dispositions de la Charte sont établies.

#### B. *Les déposants du défendeur*

[50] À l'appui de sa réponse aux demandeurs, le défendeur a produit les affidavits des quatre hauts fonctionnaires du gouvernement suivants :

- i. Kimby Barton est la directrice générale du Centre de la biosûreté de l'ASPC. Elle est principalement responsable de l'élaboration et de la mise en place de mesures de contrôle frontalier visant à prévenir la propagation de maladies infectieuses au Canada. Elle a été désignée comme étant la personne-ressource de l'ASPC dans les notes explicatives jointes aux décrets de janvier et de février, et aux décrets ultérieurs.
- ii. Le Dr Guillaume Poliquin est le directeur général scientifique par intérim du Laboratoire national de microbiologie (LNM) au sein de l'ASPC. Il est principalement responsable du portefeuille de recherche sur les vaccins et les agents pathogènes émergents, dont le SRAS-CoV-1. Il dirige une équipe de scientifiques chargés de soutenir le dépistage de la COVID-19 au Canada, de mener des recherches sur le SRAS-CoV-2, de créer des modèles pour prédire l'évolution de la pandémie et de gérer la collecte de données visant à énoncer les directives nécessaires à la planification en matière de santé publique. Il a aussi la tâche de fournir des conseils pour appuyer le gouvernement du Canada dans la prise de décisions concernant les mesures de santé publique à adopter pour lutter contre la pandémie de COVID-19 et le programme de vaccination du Canada, notamment en ce qui concerne les aspects scientifiques et cliniques de la pandémie.

- (iii) Dr. Rachel Rodin is the Acting Director General of the Testing Directorate in the Infectious Disease Prevention and Control Branch of PHAC, which establishes pilot programs and testing initiatives. During the regular course of her duties from April 2, 2020, to the date of her affidavit, she provided advice on the provision of COVID-19 tests at the population level.
- (iv) Michael Spowart is the Regional Director, Western Region (British Columbia and Alberta), with PHAC. He leads a multi-disciplinary team of public health professionals responsible for managing frontline operations for a range of health promotion, disease prevention, and health protection programs. Over the past year, he has almost exclusively focused on operationalizing elements of the Pandemic Emergency Preparedness and Response. In that role, he is responsible for the operationalization of border measures at the ports of entry in British Columbia and Alberta. He also regularly participates in, or is briefed on, nation-wide meetings on the operation of DQFs and GAAs.
- iii. La D<sup>re</sup> Rachel Rodin est la directrice générale par intérim de la Direction du dépistage au sein de la Direction générale de la prévention et du contrôle des maladies infectieuses à l'ASPC, qui établit des programmes pilotes et des initiatives de dépistage. Dans l'exercice de ses fonctions habituelles, elle a donné entre le 2 avril 2020 et la date de son affidavit des avis sur la fourniture de tests de dépistage de la COVID-19 à l'échelle de la population.
- iv. Michael Spowart est le directeur régional, région de l'Ouest (Colombie-Britannique et Alberta), à l'ASPC. Il dirige une équipe multidisciplinaire de professionnels de la santé publique chargés de la gestion des activités de première ligne concernant la promotion de la santé, la prévention des maladies et des programmes de protection de la santé. Au cours de la dernière année, il s'est concentré presque exclusivement sur la mise en œuvre des mesures et des plans d'intervention en cas de pandémie. À ce titre, il est responsable de la mise en œuvre des mesures de contrôle frontalier aux points d'entrée en Colombie-Britannique et en Alberta. Il participe régulièrement à des réunions pancanadiennes sur le fonctionnement des IQD et des LHAG, ou en est informé.

[51] During the hearing of these applications, counsel to the respondent explained that, through inadvertence, none of the above-mentioned affiants were qualified as an expert witness or requested to sign the experts' certificate in Form 52.2. As a consequence, the respondent appears to concede to the applicants' position that its affiants ought not to be treated as experts.

[52] Nevertheless, the respondent maintains that government affiants who occupy elevated positions and have significant oversight within their departments or agencies have sufficient personal knowledge to testify first-hand about the conduct, activities and events in and around their departments or agencies.

[53] I agree. This is particularly so in a complex and highly expedited judicial review proceeding (*Coldwater*

[51] À l'audition des présentes demandes, les avocats du défendeur ont expliqué que les déposants mentionnés ci-dessus n'ont pas été, par inadvertance, reconnus comme témoins experts ou n'ont pas été avisés qu'ils devaient signer le certificat selon la formule 52.2. Par conséquent, le défendeur semble s'incliner devant l'argument des demandeurs selon lequel ses déposants ne devraient pas être considérés comme des témoins experts.

[52] Quoi qu'il en soit, le défendeur soutient que les déposants du gouvernement qui occupent des postes élevés et ont des responsabilités importantes de supervision au sein de leurs ministères ou organismes ont une connaissance personnelle suffisante pour témoigner directement sur la conduite du personnel, les activités et les événements dans leurs ministères ou organismes et en périphérie.

[53] Je suis d'accord. C'est particulièrement le cas dans une instance faisant l'objet d'un contrôle judiciaire

*First Nation v. Canada (Attorney General)*, 2019 FCA 292 (*Coldwater*), at paragraphs 46 and 58), and where the evidence concerns the basis for actions taken and advice provided by the affiants and those with whom they were closely working, as opposed to the “truth of the contents” of the information upon which they relied.

[54] Given the seniority of each of Ms. Barton, Dr. Poliquin, Dr. Rodin and Mr. Spowart, they are entitled to testify regarding the facts of which they have first-hand knowledge, the basis upon which decisions within their department or branch were taken and the basis upon which those departments or branches provided advice to the Government of Canada. Of course, to the extent that I have any concerns regarding the reliability of that testimony, that will be reflected in the weight accorded to the evidence.

[55] Some of the applicants maintained that the respondent’s affiants provided selective information, were highly argumentative and were generally not impartial. I disagree. Upon reviewing their affidavits and the transcripts of their cross-examinations by counsel to the RNN applicants, the Spencer-Duesing applicants and Mr. Colvin, respectively, I find that those affiants were straightforward, frank, succinct and generally credible. Unless otherwise indicated, I have no concerns regarding their testimony.

*C. Media Reports & Academic Articles Tendered by the Applicants*

[56] The respondent submits that certain media reports relied upon by the applicants are inadmissible. I agree. To the extent that these media reports are being relied upon for the truth of their contents, they are inadmissible under the general rule excluding hearsay evidence: *Canada (Citizenship and Immigration) v. Canadian Council for Refugees*, 2021 FCA 72, [2021] 3 F.C.R. 294, at paragraph 150.

[57] I also agree with the respondent that, as with academic articles attached to affidavits filed by the

complexe et dont le déroulement a été très hâté : *Bande indienne Coldwater c. Canada (Procureur général)*, 2019 CAF 292 (*Coldwater*), aux paragraphes 46 et 58, et lorsque les témoignages portent sur la justification de mesures prises par les déposants et ceux avec qui ils ont étroitement travaillé, et des avis qu’ils ont donnés, plutôt que sur la véracité des renseignements sur lesquels ils se sont appuyés.

[54] Vu que M<sup>me</sup> Barton, le D<sup>r</sup> Poliquin, la D<sup>re</sup> Rodin et M. Spowart occupent des postes de niveau supérieur, ils ont le droit de témoigner sur les faits dont ils ont une connaissance personnelle, ainsi que sur la justification des décisions prises par leur ministère ou leur direction générale et des avis que ces ministères ou ces directions générales ont donnés au gouvernement du Canada. Bien entendu, si j’ai des doutes quant à la fiabilité de leurs témoignages, j’en tiendrai compte au moment de décider du poids que je leur accorderai.

[55] D’après certains demandeurs, les déposants du défendeur n’ont fourni qu’une partie des renseignements, étaient très argumentatifs et n’étaient généralement pas impartiaux. Je ne suis pas d’accord. Après avoir examiné leurs affidavits et les transcriptions des contre-interrogatoires menés par les avocats respectifs des demandeurs du RNN, des demandeurs Spencer-Duesing et de M. Colvin, j’estime que leurs témoignages étaient sincères, francs, succincts et généralement crédibles. Sauf indication contraire, je n’ai aucune préoccupation concernant leurs témoignages.

*C. Les articles de presse et les articles universitaires présentés par les demandeurs*

[56] Le défendeur soutient que certains articles de presse sur lesquels les demandeurs se sont fondés sont inadmissibles. Je suis d’accord. Les articles de presse qui sont produits afin que leur contenu soit tenu pour véridique sont inadmissibles en raison de la règle générale qui exclut la preuve par ouï-dire : *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Conseil canadien pour les réfugiés*, 2021 CAF 72, [2021] 3 R.C.F. 294, au paragraphe 150.

[57] Je conviens également avec le défendeur que les articles joints aux affidavits des demandeurs ne peuvent,

respondent's affidants, such articles attached to the applicants' affidavits cannot be relied upon as proof of the facts contained therein: *Ernewein v. General Motors of Canada Ltd.*, 2005 BCCA 540, 260 D.L.R. (4th) 488, at paragraph 41; *Jones v. Zimmer GmbH*, 2013 BCCA 21, 358 D.L.R. (4th) 499, at paragraphs 45–47. This stands in contrast to several other documents adduced by the various affidants, which benefit from the public document exception to the hearsay rule and can therefore be admitted as evidence of the truth of their content: *R. v. P. (A.)* (1996), 109 C.C.C. (3d) 385, [1996] O.J. No. 2986 (QL), 1996 CarswellOnt 3150 (C.A.), at paragraphs 14–15. As the admissibility of these public documents is not contested, I will not dwell on this matter.

au même titre que les articles universitaires joints aux affidavits produits par les déposants du défendeur, servir à établir les faits qu'ils contiennent : *Ernewein v. General Motors of Canada Ltd.*, 2005 BCCA 540, 260 D.L.R. (4th) 488, au paragraphe 41; *Jones v. Zimmer GmbH*, 2013 BCCA 21, 358 D.L.R. (4th) 499, aux paragraphes 45–47. Ce n'est toutefois pas le cas pour plusieurs autres documents qu'ont produit différents déposants, car, comme ils bénéficient de l'exception à la règle du oui-dire qui s'applique aux documents publics, ils sont admissibles pour établir la véracité de leur contenu : *R. v. P. (A.)* (1996), 109 C.C.C. (3d) 385, [1996] O.J. n° 2986 (QL), 1996 CarswellOnt 3150 (C.A.), aux paragraphes 14 et 15. L'admissibilité de ces documents publics n'étant pas contestée, mon examen de cette question s'arrête ici.

[58] Based on the foregoing, the following exhibits are inadmissible:

- (i) Exhibit A to the affidavit filed by Ms. Crane (the Crane Affidavit);
- (ii) Exhibit A to the affidavit filed by Ms. Spencer (the Spencer Affidavit); and
- (iii) Exhibits B, H and I to the affidavit filed by Mr. Levant (the Levant Affidavit).

[59] Likewise, the following passages of affidavits that reiterate the contents of media reports are inadmissible:

- (i) Crane Affidavit, at paragraph 10, first sentence and second clause of third sentence;
- (ii) Spencer Affidavit, at paragraph 14, first sentence and second clause of third sentence;
- (iii) Levant Affidavit, at paragraph 14, second sentence, and paragraph 37;
- (iv) Affidavit filed by Ms. Thomson, at paragraph 10, sixth sentence; and

[58] Compte tenu de ce qui précède, les pièces suivantes sont inadmissibles :

- i. la pièce A, jointe à l'affidavit produit par M<sup>me</sup> Crane (affidavit de M<sup>me</sup> Crane);
- ii. la pièce A, jointe à l'affidavit produit par M<sup>me</sup> Spencer (affidavit de M<sup>me</sup> Spencer);
- iii. les pièces B, H et I, jointes à l'affidavit produit par M. Levant (affidavit de M. Levant).

[59] De même, les passages suivants des affidavits, qui reprennent le contenu des articles de presse, sont inadmissibles :

- i. l'affidavit de M<sup>me</sup> Crane, au paragraphe 10, la première phrase et le deuxième segment de la troisième phrase;
- ii. l'affidavit de M<sup>me</sup> Spencer, au paragraphe 14, la première phrase et le deuxième segment de la troisième phrase;
- iii. l'affidavit de M. Levant, au paragraphe 14, la deuxième phrase et le paragraphe 37;
- iv. l'affidavit produit par M<sup>me</sup> Thomson, la sixième phrase du paragraphe 10;

(v) Affidavit filed by Mr. Thomson, at paragraph 9, first sentence.

[60] Nothing turns on this, as the conclusions I have reached on the issues raised in these applications would not be altered even if I were to admit the above-mentioned evidence and materials. This is because I would not have given that evidence and those materials significant weight.

*D. Report Issued on the Eve of the Hearing*

[61] On May 29, 2021, the Spencer-Duesing applicants brought a motion seeking leave to serve and file a report entitled *Priority strategies to optimize testing and quarantine at Canada's borders* (the May Report). That report was issued on May 27, 2021, by the federal government's COVID-19 Testing and Screening Expert Advisory Panel. Among other things, the panel recommended replacing the requirement to quarantine at a GAA or a DQF with a stronger focus on adherence to quarantine in travellers' households or other suitable places of quarantine: May Report, at pages 9–10 and 15. That recommendation was based on the fact that the current approach to mandatory hotel quarantine is not applied equally to land and air travellers, is expensive to administer, provides opportunities for travellers to bypass by paying a fine, and is inconsistent with the incubation period of the virus.

[62] During the hearing the Spencer-Duesing applicants explained that they sought to introduce the May Report solely for the purposes of their submissions in relation to section 1 of the Charter. Given the respondent's consent to the document being admitted for this limited purpose, I granted the motion.

VI. Issues

[63] The parties appear to agree on the issues raised in these consolidated applications, although they have articulated them somewhat differently. In my view, the issues are best expressed as follows:

v. l'affidavit produit par M. Thomson, la première phrase du paragraphe 9.

[60] Ces éléments n'ont aucune incidence, car les conclusions que je tire sur les questions en litige dans les présentes demandes ne seraient pas différentes même si j'admettais les éléments de preuve et les documents mentionnés ci-dessus. L'importance que je leur aurais accordée n'aurait été que minime.

*D. Le rapport publié la veille de l'audience*

[61] Le 29 mai 2021, les demandeurs Spencer-Duesing ont présenté une requête en vue d'obtenir l'autorisation de signifier et déposer le rapport intitulé *Stratégies prioritaires pour optimiser les tests et la quarantaine aux frontières du Canada* (rapport de mai). Ce rapport a été publié le 27 mai 2021 par le Comité consultatif d'experts sur les tests et le dépistage de la COVID-19. Le Comité recommandait, entre autres, de remplacer l'obligation de se mettre en quarantaine dans un LHAG ou une IQD et de porter une attention particulière sur le respect de la quarantaine dans les ménages des voyageurs ou dans d'autres lieux de quarantaine appropriés (rapport de mai, aux pages 12, 13 et 18). Cette recommandation était fondée sur le fait que l'approche actuelle à la quarantaine obligatoire n'est pas appliquée de la même manière aux voyageurs par voie terrestre et aux voyageurs par voie aérienne, que le coût qu'elle entraîne est élevé, qu'elle offre aux voyageurs la possibilité d'y échapper en payant une amende et qu'elle n'est pas adaptée à la période d'incubation du virus.

[62] À l'audience, les demandeurs Spencer-Duesing ont expliqué qu'ils voulaient produire le rapport de mai uniquement aux fins de leurs observations sur l'article premier de la Charte. Étant donné que le défendeur a consenti à ce que le document soit admis à cette seule fin, j'accueille la requête.

VI. Les questions en litige

[63] Les parties semblent s'entendre sur les questions en litige dans les présentes demandes réunies, bien qu'elles les aient formulées de façon quelque peu différente. À mon avis, la meilleure formulation des questions en litige est la suivante :

- |   |  |
|---|--|
| <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Do the Impugned Measures violate any of subsection 6(1), sections 7, 8, 9, paragraphs 10(b), 11(d), 11(e) or section 12 of the Charter?</li> <li>2. If so, is any such violation demonstrably justified in a free and democratic society?</li> <li>3. Are the Orders containing the Impugned Measures <i>ultra vires</i> the authority delegated to the Governor in Council under subsection 58(1) of the <i>Quarantine Act</i>? If not, are the Impugned Measures nevertheless unreasonable?</li> <li>4. Are the Orders containing the Impugned Measures <i>ultra vires</i> the authority of the federal government under subsection 91(11) of the <i>Constitution Act, 1867</i>, 30 &amp; 31 Vict., c. 3 (U.K.) (as am. by <i>Canada Act 1982</i>, 1982, c. 11 (U.K.), Schedule to the <i>Constitution Act, 1982</i>, Item 1) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 5] (<i>Constitution Act, 1867</i>)?</li> <li>5. Do the Impugned Measures violate paragraph 1(a) of the Bill of Rights?</li> <li>6. What, if any, remedies are appropriate?</li> </ol> | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Les mesures contestées violent-elles l'une ou l'autre des dispositions suivantes de la Charte : les articles 7, 8, 9, 12, le paragraphe 6(1), les alinéas 10b), 11d) ou 11e)?</li> <li>2. Dans l'affirmative, la justification de telles violations peut-elle se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique?</li> <li>3. Les décrets contenant les mesures contestées outrepassent-ils les pouvoirs que le paragraphe 58(1) de la <i>Loi sur la mise en quarantaine</i> délègue au gouverneur en conseil ? Dans la négative, les mesures contestées sont-elles néanmoins déraisonnables?</li> <li>4. Les décrets contenant les mesures contestées excèdent-ils les compétences que le paragraphe 91(11) de la <i>Loi constitutionnelle de 1867</i>, 30 &amp; 31 Vict., ch. 3 (R.-U.) (mod. par la <i>Loi de 1982 sur le Canada</i>, 1982, ch. 11 (R.-U.), annexe de la <i>Loi constitutionnelle de 1982</i>, n° 1) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 5], confère au gouvernement fédéral?</li> <li>5. Les mesures contestées contreviennent-elles à l'alinéa 1a) de la <i>Déclaration canadienne des droits</i>?</li> <li>6. Quelles sont, le cas échéant, les réparations appropriées?</li> </ol> |
|---|--|

## VII. Standard of Review

[64] The standard applicable to the Court's review of the issues that have been raised with respect to the Charter, the *Constitution Act, 1867* and the *Canadian Bill of Rights* is correctness: *Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Vavilov*, 2019 SCC 65, [2019] 4 S.C.R. 653 (*Vavilov*), at paragraphs 53, 55 and 69; *Union of Canadian Correctional Officers – Syndicat des agents correctionnels du Canada – CSN (UCCO-SACC-CSN) v. Canada (Attorney General)*, 2019 FCA 212, [2020] 1 F.C.R. 675, at paragraphs 17 and 21; *Taseko Mines Limited v. Canada (Environment)*, 2017 FC 1100, 15 C.E.L.R. (4th) 53, at paragraphs 49 and 54, aff'd 2019 FCA 320, 32 C.E.L.R. (4th) 18, at paragraphs 19 and 22.

## VII. La norme de contrôle

[64] La norme que la Cour doit appliquer aux questions en litige se rapportant à la Charte, à la *Loi constitutionnelle de 1867* et à la *Déclaration canadienne des droits*, est celle de la décision correcte : *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Vavilov*, 2019 CSC 65, [2019] 4 R.C.S. 653 (*Vavilov*), aux paragraphes 53, 55 et 69; *Union of Canadian Correctional Officers – Syndicat des agents correctionnels du Canada – CSN (UCCO-SACC-CSN) c. Canada (Procureur général)*, 2019 CAF 212, [2020] 1 R.C.F. 675, aux paragraphes 17 et 21; *Taseko Mines Limited c. Canada (Environnement)*, 2017 CF 1100, aux paragraphes 49 et 54, conf. par 2019 CAF 320, aux paragraphes 19 et 22.

[65] In reviewing whether the Impugned Measures are *ultra vires* the authority delegated to the AIC under subsection 58(1) of the *Quarantine Act*, the applicable standard is reasonableness: *Vavilov*, above, at paragraphs 65–68 and 109. This standard also applies in assessing whether the Impugned Measures are reasonable. I will address the principles applicable in assessing reasonableness in Part VIII.C. of these reasons below.

### VIII. Analysis

#### A. *Do the Impugned Measures Violate any of Subsection 6(1), sections 7, 8, 9, paragraphs 10(b), 11(d), 11(e) or section 12 of the Charter?*

##### (1) Subsection 6(1)

[66] Subsection 6(1) of the Charter states: “Every citizen of Canada has the right to enter, remain in and leave Canada.”

[67] Mr. Colvin maintains that the requirement to stay at a GAA constitutes an arbitrary impediment to the right of returning air travellers to freely enter Canada. He acknowledges that there may at times be a pressing need to detain or hold an individual at the border based on “suspicions of criminal activity, improper credentials, questionable purposes of entry, or even suspicions of communicable disease.” However, he asserts that no such need exists for persons such as himself, who have not been infected with COVID-19, have not had any contact with anyone infected with the virus, have tested negative prior to departing for Canada, and possess the means and ability to self-quarantine for 14 days at home.

[68] I disagree.

[69] I recognize that an expansive approach to subsection 6(1) is consistent with the fact that it is exempt from the legislative override in section 33 of the Charter and is not subject to any limitations, such as those set forth

[65] Appelée à décider si les mesures contestées outrepassent les pouvoirs que le paragraphe 58(1) de la *Loi sur la mise en quarantaine* délègue à l’AC, la Cour doit appliquer la norme de la décision raisonnable : *Vavilov*, précité, aux paragraphes 65–68 et 109. Elle doit aussi appliquer cette norme pour décider du caractère raisonnable des mesures contestées. Je rappelle les principes applicables à l’évaluation du caractère raisonnable plus loin à la partie VIII.C des présents motifs.

### VIII. Analyse

#### A. *Les mesures contestées violent-elles l’une ou l’autre des dispositions suivantes de la Charte : les articles 7, 8, 9, 12, le paragraphe 6(1), les alinéas 10b), 11d) ou 11e)?*

##### 1) Le paragraphe 6(1)

[66] Le paragraphe 6(1) dispose : « Tout citoyen canadien a le droit de demeurer au Canada, d’y entrer ou d’en sortir ».

[67] M. Colvin affirme que l’obligation de séjourner dans un LHAG constitue un obstacle arbitraire à l’exercice du droit des voyageurs qui rentrent au pays par voie aérienne d’entrer librement au Canada. Il reconnaît qu’il peut parfois être urgent de détenir ou de retenir une personne à la frontière en raison de [TRADUCTION] « soupçons d’activités criminelles, de pièces d’identité inappropriées, de motifs d’entrée douteux ou même de soupçons de maladies transmissibles ». Toutefois, il affirme qu’il n’y a aucune urgence dans le cas de personnes comme lui, qui n’ont pas été infectées par la COVID-19, n’ont pas eu de contact avec une personne infectée par le virus, ont obtenu un résultat négatif au test de dépistage avant leur départ pour le Canada et ont les moyens et la capacité de se mettre en quarantaine à leur domicile pendant 14 jours.

[68] Je ne suis pas d’accord.

[69] Je reconnais qu’une interprétation libérale du paragraphe 6(1) est compatible avec le fait que cette disposition est soustraite à l’application de l’article 33 de la Charte et n’est assujettie à aucune restriction, comme

in subsections 6(3) and 6(4): *Divito v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2013 SCC 47, [2013] 3 S.C.R. 157 (*Divito*), at paragraph 28. I further recognize that “rights under the *Charter* must be interpreted generously so as to fulfill its purpose of securing for the individual the full benefit of the *Charter*’s protections”: *United States of America v. Cotroni*; *United States of America v. El Zein*, [1989] 1 S.C.R. 1469, (1989), 23 Q.A.C. 182 (*Cotroni*), at page 1480. At the same time, “it is important not to overshoot the actual purpose of the right or freedom in question”: *R. v. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 S.C.R. 295, (1985), 18 D.L.R. (4th) 321, at page 344.

[70] In *Cotroni*, above, at page 1482, the Supreme Court of Canada held that “the central thrust of s. 6(1) is against exile and banishment, the purpose of which is the exclusion of membership in the national community.”

[71] The Impugned Measures are not in any way inconsistent with this central thrust or purpose. Put differently, they do not encroach upon returning air travellers’ membership in Canada’s national community. Those travellers are not denied entry to Canada when they land at one of the four airports where international flights currently are permitted to arrive. Rather, they are required to briefly quarantine or isolate *within* Canada. Although the specific location in which they must isolate is different from where returning land travellers may isolate, it is still within Canada.

[72] The Spencer-Duesing applicants maintain that the essence of the rights afforded under subsection 6(1) of the *Charter* is “the ability for Canadians to move in and out of the country based on their own choice. The [Impugned Measures] have taken this choice away from Canadians, as the decisions of Canadians to travel or not and when to travel has been informed by [those measures].” In this regard, the Spencer-Duesing applicants rely on the following passage of Justice Wilson’s dissenting reasons in *Cotroni*, above, at pages 1504–1505:

celles que prévoient les paragraphes 6(3) et (4) : *Divito c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2013 CSC 47, [2013] 3 R.C.S. 157 (*Divito*), au paragraphe 28. Je reconnais en outre que « les droits garantis par la *Charte* doivent recevoir une interprétation libérale afin de réaliser l’objectif qui consiste à assurer que les citoyens bénéficient pleinement de la protection accordée par la *Charte* » : *États-Unis d’Amérique c. Cotroni*; *États-Unis d’Amérique c. El Zein*, [1989] 1 R.C.S. 1469 (*Cotroni*), à la page 1480. En même temps, « il importe de ne pas aller au-delà de l’objet véritable du droit ou de la liberté en question » : *R. c. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 R.C.S. 295, à la page 344.

[70] Dans l’arrêt *Cotroni*, précité, la Cour suprême du Canada dit à la page 1482 que « le par. 6(1) vise à protéger contre l’exil et le bannissement qui ont pour objet l’exclusion de la participation à la communauté nationale ».

[71] Les mesures contestées ne sont en aucune façon incompatibles avec cette essence ou cet objet. Autrement dit, elles n’empêchent pas les voyageurs qui reviennent au pays par voie aérienne de participer à la communauté nationale. Ces voyageurs ne se voient pas refuser l’entrée au Canada lorsqu’ils atterrissent à l’un des quatre aéroports où l’arrivée des vols internationaux est actuellement autorisée. Ils sont plutôt tenus de se mettre en quarantaine ou de s’isoler brièvement à l’intérieur du Canada. Même si le lieu précis dans lequel ils doivent s’isoler diffère de celui où les voyageurs qui rentrent au pays par voie terrestre doivent s’isoler, il se situe tout de même au Canada.

[72] Selon les demandeurs Spencer-Duesing, l’essence des droits garantis au paragraphe 6(1) de la *Charte* est la suivante : [TRADUCTION] « [L]a capacité des Canadiens d’entrer au Canada et d’en sortir à leur gré. Les mesures contestées ont privé les Canadiens de cette volonté, car la décision des Canadiens de voyager ou non et à quel moment est fonction de ces mesures. » À cet égard, les demandeurs Spencer-Duesing s’appuient sur le passage suivant des motifs dissidents de la juge Wilson dans l’arrêt *Cotroni*, précité, aux pages 1504–1505 :

... it is my view that s. 6(1) of the *Charter* was designed to protect a Canadian citizen's freedom of movement in and out of the country according to his own choice. He may come and go as he pleases ... [T]he right protected focuses on the liberty of a Canadian citizen to choose of his own volition whether he would like to enter, remain in or leave Canada. [Emphasis added.]

[73] However, this position has not been endorsed by a majority of the Supreme Court of Canada in any subsequent decision.

[74] In my view, the fact that some travellers may voluntarily alter their preferred times of travel to avoid the operation of the Impugned Measures does not imply that those measures infringe travellers' rights under subsection 6(1). One potential impact of validly enacted legislation, such as pertaining to income tax or employment insurance benefits, may be that it influences people's choices regarding when to travel. That does not bring such legislation into conflict with subsection 6(1): *Smith v. Canada (Attorney General)* (2000), 73 C.R.R. (2d) 196, [2000] F.C.J. No. 174 (QL), 2000 CanLII 14930 (F.C.A.), aff'd [2001] 3 S.C.R. 902, at paragraph 3.

[75] The Spencer-Duesing applicants further maintain that subsection 6(1) should be interpreted with regard to Article 12 of the *International Covenant on Civil and Political Rights*, December 16, 1966, [1976] Can. T.S. No. 47 (ICCPR). I agree: *Divito*, above, at paragraph 25. However, Article 12 does not assist them. Article 12 states as follows:

*Article 12*

1. Everyone lawfully within the territory of a State shall, within that territory, have the right to liberty of movement and freedom to choose his residence.
2. Everyone shall be free to leave any country, including his own.
3. The above-mentioned rights shall not be subject to any restrictions except those which are provided by law, are necessary to protect national security, public order (ordre public), public health or morals or the rights and freedoms of others, and are consistent with the other rights recognized in the present Covenant.

[...] je suis d'avis que le par. 6(1) de la *Charte* a été conçu pour protéger la liberté d'un citoyen canadien d'entrer au pays et d'en sortir à son gré. Il peut aller et venir comme bon lui semble [...] Le droit protégé est plutôt axé sur la liberté d'un citoyen canadien de choisir de son propre gré s'il veut entrer ou demeurer au Canada ou encore le quitter. [Non souligné dans l'original.]

[73] Or, la majorité de la Cour suprême du Canada n'a pas souscrit à cette dissidence dans une décision ultérieure.

[74] À mon avis, le fait pour certains voyageurs de volontairement modifier le moment auquel ils préfèrent voyager afin d'éviter l'application des mesures contestées ne signifie pas que ces mesures violent les droits que leur garantit le paragraphe 6(1). Les lois valablement adoptées, comme celles qui régissent l'impôt sur le revenu ou les prestations d'assurance-emploi, peuvent avoir pour effet d'influencer le choix des dates de voyage. Cet effet ne les rend pas incompatibles avec le paragraphe 6(1) : *Smith c. Canada (Procureur général)*, [2000] A.C.F. n° 174 (QL), 2000 CanLII 14930 (C.A.F.), conf. par [2001] 3 R.C.S. 902, au paragraphe 3.

[75] Les demandeurs Spencer-Duesing soutiennent en outre que le paragraphe 6(1) devrait être interprété à la lumière de l'article 12 du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, 16 décembre 1966, [1976] R.T. Can. n° 47 (PIDCP). Je suis d'accord : *Divito*, précité, au paragraphe 25. Toutefois, l'article 12 ne leur est d'aucun secours. Il dispose :

*Article 12*

1. Quiconque se trouve légalement sur le territoire d'un État a le droit d'y circuler librement et d'y choisir librement sa résidence.
2. Toute personne est libre de quitter n'importe quel pays, y compris le sien.
3. Les droits mentionnés ci-dessus ne peuvent être l'objet de restrictions que si celles-ci sont prévues par la loi, nécessaires pour protéger la sécurité nationale, l'ordre public, la santé ou la moralité publiques, ou les droits et libertés d'autrui, et compatibles avec les autres droits reconnus par le présent Pacte.

4. No one shall be arbitrarily deprived of the right to enter his own country. [Emphasis added.]

[76] As reflected in the highlighted passage of Article 12, paragraph 3 above, the rights set forth in Article 12 are subject to restrictions that, among other things, are necessary to protect public health or the rights and freedoms of others. To the extent that the Impugned Measures constitute such restrictions, the mobility rights contemplated by Article 12 are subject to them. The authority of the AIC to promulgate those measures is further discussed in part VIII.C of these reasons below.

[77] With respect to Article 12, paragraph 4 of the ICCPR, I do not accept Mr. Colvin's assertion that the Impugned Measures are arbitrary because they indiscriminately target every air traveller. I am very sympathetic to Mr. Colvin's evident sense of aggrievement at being treated differently from returning land travellers. However, the basis for treating air travellers differently from land travellers is not arbitrary. It is rooted in scientific data, which I accept, indicating that a higher percentage of asymptomatic returning air travellers (1.7 percent) test positive for COVID-19 than is the case for asymptomatic returning land travellers (0.3 percent): transcript of the cross-examination of Ms. Kimby Barton, conducted April 16, 2021 (Barton Transcript), at page 26, lines 7–12; transcript of the cross-examination of Dr. Rachel Rodin, conducted April 15, 2021 (Rodin Transcript), at page 37, lines 4–8.

[78] Mr. Colvin also submits that the Impugned Measures infringe the right to enter Canada because returning air travellers can only avail themselves of that right if they subject themselves to a violation of their rights in section 7 of the Charter. In this regard, he maintains that the threat of being arbitrarily detained at a GAA violates subsection 6(1) in the same way that deportation from Canada to a country where one would face torture or the death penalty violates section 7.

4. Nul ne peut être arbitrairement privé du droit d'entrer dans son propre pays. [Non souligné dans l'original.]

[76] Comme l'indique la partie soulignée du paragraphe 3 de l'article 12 ci-dessus, les droits prévus à l'article 12 peuvent être l'objet de restrictions qui sont nécessaires, notamment pour protéger la santé publique ou les droits et libertés d'autres personnes. Dans la mesure où les dispositions contestées constituent de telles restrictions, la liberté de circulation visée à l'article 12 y est assujettie. Le pouvoir de l'AC de promulguer ces mesures est examiné plus en détail à la partie VIII.C des présents motifs.

[77] En ce qui concerne le paragraphe 4 de l'article 12 du PIDCP, je ne retiens pas l'argument de M. Colvin selon lequel les mesures contestées sont arbitraires parce qu'elles ciblent sans distinction chaque voyageur par voie aérienne. Je suis très sensible au mécontentement évident de M. Colvin du fait d'avoir été traité différemment des voyageurs qui rentrent au pays par voie terrestre. Cependant, les motifs qui justifient la différence de traitement entre les voyageurs par voie aérienne et les voyageurs par voie terrestre ne sont pas arbitraires. Ils reposent sur des données scientifiques — que j'admets — indiquant que le pourcentage de voyageurs asymptomatiques revenus par voie aérienne au Canada qui ont obtenu un résultat positif au test de dépistage de la COVID-19 est plus élevé (1,7 p. 100) que celui des voyageurs asymptomatiques qui reviennent par voie terrestre (0,3 p. 100) : transcription du contre-interrogatoire de M<sup>me</sup> Kimby Barton, mené le 16 avril 2021, à la page 26, aux lignes 7–12; transcription du contre-interrogatoire de la D<sup>re</sup> Rachel Rodin, mené le 15 avril 2021, à la page 37, aux lignes 4–8.

[78] M. Colvin soutient également que les mesures contestées constituent une atteinte au droit d'entrer au Canada, car les voyageurs qui reviennent au pays par voie aérienne ne peuvent se prévaloir de ce droit que s'ils acceptent qu'il y ait atteinte aux droits qu'ils tirent de l'article 7 de la Charte. À cet égard, il affirme que la menace d'une détention arbitraire dans un LHAG viole le paragraphe 6(1) tout autant que l'expulsion d'une personne du Canada vers un pays où elle risquerait la torture ou la peine capitale viole l'article 7.

[79] I will address in the next section below the allegation that the Impugned Measures violate section 7. For now, I will confine myself to rejecting the analogy made between the Impugned Measures and deportation to a country where one would face torture or the death penalty.

[80] In summary, for the reasons set forth above, the applicants have failed to discharge their burden of demonstrating that the Impugned Measures violate subsection 6(1) of the Charter.

(2) Section 7

[81] Section 7 of the Charter states: “Everyone has the right to life, liberty and security of the person and the right not to be deprived thereof except in accordance with the principles of fundamental justice.”

[82] To demonstrate a violation of section 7, a claimant must establish two things: (i) that the law in question infringes their right to life, liberty or security of the person; and (ii) that the infringement is not in accordance with the principles of fundamental justice. This second requirement involves an evaluation of whether the law is arbitrary, overbroad or has consequences that are grossly disproportionate to their object: *Carter v. Canada (Attorney General)*, 2015 SCC 5, [2015] 1 S.C.R. 331 (*Carter*), at paragraphs 55 and 72.

[83] All of the applicants allege that the requirement to stay in a GAA pending receipt of the results of the Day 1 Test constitutes an infringement of their right to liberty. The Spencer-Duesing applicants and Mr. Colvin also claim that this requirement constitutes a violation of their right to security of the person. I will deal first with the latter claim.

(a) *Security of the Person*

[84] The interests protected by the right to security of the person are alleged to be engaged due to the risk of exposure to the SARS CoV-2 virus at the GAA or DQF facilities, the risk of assault, and the “severe psychological harm” caused by the prospect of staying at a GAA.

[79] Dans la prochaine section ci-dessous, je traite de l’allégation selon laquelle les mesures contestées violent l’article 7. Je m’en tiens pour le moment à rejeter l’analogie faite entre les mesures contestées et la déportation vers un pays où une personne risquerait la torture ou la peine de mort.

[80] En résumé, pour les motifs énoncés ci-dessus, les demandeurs ne se sont pas acquittés de leur fardeau de démontrer que les mesures contestées violent le paragraphe 6(1) de la Charte.

2) L’article 7

[81] L’article 7 de la Charte dispose : « Chacun a droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne; il ne peut être porté atteinte à ce droit qu’en conformité avec les principes de justice fondamentale. »

[82] Pour faire la preuve d’une violation de l’article 7, les demandeurs doivent démontrer les deux éléments suivants, à savoir : (i) la loi en question porte atteinte à leur droit à la vie, à la liberté ou à la sécurité de leur personne; et (ii) cette atteinte a été portée en non-conformité avec les principes de justice fondamentale. Ce deuxième volet exige que la Cour examine si la loi est arbitraire, si elle a une portée excessive ou si elle entraîne des conséquences totalement disproportionnées à leur objet : *Carter c. Canada (Procureur général)*, 2015 CSC 5, [2015] 1 R.C.S. 331 (*Carter*), aux paragraphes 55 et 72.

[83] Les demandeurs allèguent tous que l’obligation de séjourner dans un LHAG jusqu’à l’obtention des résultats du test exigé le premier jour constitue une violation de leur droit à la liberté. Les demandeurs Spencer-Duesing et M. Colvin affirment également que cette obligation porte atteinte à leur droit à la sécurité de leur personne. J’examine cette deuxième prétention en premier.

a) *La sécurité de sa personne*

[84] Il est allégué que les intérêts protégés par le droit à la sécurité de la personne sont en jeu en raison du risque d’exposition au virus SRAS-COV-2 dans les LHAG ou les IQD, du risque d’agression et du [TRANSCRIPTION] « préjudice psychologique grave » causé par la perspective d’un séjour dans un LHAG.

[85] Regarding the risk of exposure to the virus, the Spencer-Duesing applicants rely on “reports that have circulated [that] clearly indicate congregations [in GAA facilities] in a way that is inconsistent with acceptable social distancing rules.” They further note that Mr. Bexte, who has not alleged an infringement of his right to security of the person, stated that he was exposed to 14 individuals while at a GAA and was placed in close contact (within six feet) of others while in the custody of hotel staff.<sup>5</sup> In addition, they referred to evidence of outbreaks of COVID-19 among staff members at GAA facilities. Mr. Colvin adds that his right to security of the person was breached “by potentially exposing him to ‘aerosol’ COVID-19 virus at GAA facilities.”

[86] With respect to assaults, the Spencer-Duesing applicants rely on a single incident of sexual assault at a DQF facility.

[87] Insofar as psychological harm is concerned, some of those same applicants allege that they experienced severe stress and anxiety over the “oppressive government measures”. Ms. Mathis adds that she was traumatized when she was “taken to a secret location” and her husband was not able to find out where she had been brought. Ms. Thompson, who returned to Canada before the Impugned Measures went into effect, states that the “thought of being imprisoned by the federal government had a very negative impact on [her] mental health.”

[88] I can certainly understand the concerns identified above and how they may well have caused stress and anxiety to the applicants in question. It is not difficult to readily apprehend how the prospect of having to stay at a GAA or a DQF, and then actually being at such a facility, would cause feelings of stress and anxiety in some people. However, I find that the alleged violations did not engage the applicants’ right to security of the person.

[85] S’agissant du risque d’exposition au virus, les demandeurs Spencer-Duesing s’appuient sur les [TRADUCTION] « rapports qui ont circulé indiquant clairement que des rassemblements ont lieu [dans les LHAG] d’une manière qui contrevient aux règles acceptables de distanciation sociale ». Ils font aussi remarquer que M. Bexte, qui n’a pas allégué une atteinte à son droit à la sécurité de sa personne, a affirmé qu’il a été exposé à 14 personnes lorsqu’il a séjourné dans un LHAG et qu’il a été mis en contact étroit (à moins de six pieds) avec d’autres personnes alors qu’il était sous la garde du personnel de l’hôtel<sup>5</sup>. De plus, ils ont fait référence à des éléments de preuve démontrant qu’il y a eu des éclosions de COVID-19 parmi les membres du personnel dans des LHAG. Monsieur Colvin ajoute qu’il y a eu atteinte à son droit à la sécurité de sa personne parce qu’il aurait potentiellement été exposé à des aérosols susceptibles de transmettre le virus responsable de la COVID-19 dans des LHAG.

[86] S’agissant des agressions, les demandeurs Spencer-Duesing dénoncent une seule occurrence d’agression sexuelle commise dans une IQD.

[87] Quant au préjudice psychologique, certains des mêmes demandeurs allèguent avoir vécu un stress et une angoisse graves en raison des [TRADUCTION] « mesures oppressives du gouvernement ». M<sup>me</sup> Mathis ajoute qu’elle a vécu un traumatisme du fait qu’elle a été [TRADUCTION] « emmenée dans un lieu secret » et que son époux n’a pas été en mesure de savoir où elle se trouvait. M<sup>me</sup> Thompson, qui est revenue au Canada avant l’entrée en vigueur des mesures contestées, affirme que « la perspective d’être emprisonnée par le gouvernement fédéral a eu des répercussions très néfastes sur sa santé mentale ».

[88] Je peux certainement comprendre les préoccupations mentionnées ci-dessus et la manière dont elles peuvent avoir été la source de stress et d’angoisse pour les demandeurs en question. Il n’est pas difficile d’appréhender comment la perspective d’un séjour obligatoire dans un LHAG ou une IQD, et ensuite la présence réelle dans ces installations, pourraient être des facteurs déclencheurs de stress et d’angoisse chez certaines personnes. Toutefois, j’estime que les violations alléguées n’ont pas mis en jeu le droit des demandeurs à la sécurité de leur personne.

[89] That right “encompasses ‘a notion of personal autonomy involving ... control over one’s bodily integrity free from state interference’ ... and ... is engaged by ... state interference with an individual’s physical or psychological integrity, including any state action that causes physical or serious psychological suffering” *Carter*, above, at paragraph 64.

[90] The evidence of the physical risk faced by the applicants and the psychological harm that they experienced falls short of what is required to engage section 7. There is no evidence that any of the applicants was physically harmed or infected by COVID-19 at a GAA or a DQF. Indeed, Mr. Spowart’s unchallenged evidence is that while there have been some instances of *community-based* COVID-19 spread among staff at GAAs, there have not been any COVID-19 cases linked to traveller transmission in GAAs or DQFs. For greater certainty, there does not appear to be any evidence before the Court that any returning air traveller has ever been infected by COVID-19 at such a facility. Mr. Spowart’s evidence, which I accept, is that a broad range of measures and protocols have been implemented at GAAs and DQFs, as well as in relation to the transportation to those facilities, to help ensure the safety of travellers. In the absence of any evidence that any air traveller has ever been infected at such a facility, it is reasonable to infer that the risks of contracting COVID-19 at a GAA or a DQF are not significant.

[91] I will simply add that GAAs, which were the principal focus of the applicants’ submissions, are for travellers who are asymptomatic, have met their pre-departure COVID-19 test requirement, have a suitable post-GAA quarantine plan, and are not or have not been in close contact with persons who are confirmed or probable cases of COVID-19.

[92] The fact that one person who is not a party to this application is reported to have been sexually assaulted at a DQF is not sufficient to engage the applicants’

[89] Ce droit « englobe “une notion d’autonomie personnelle qui comprend [...] la maîtrise de l’intégrité de sa personne sans aucune intervention de l’État” [...] et elle est mise en jeu par l’atteinte de l’État à l’intégrité physique ou psychologique d’une personne, y compris toute mesure prise par l’État qui cause des souffrances physiques ou de graves souffrances psychologiques » : *Carter*, précité, au paragraphe 64.

[90] Les éléments de preuve démontrant le risque physique auquel ont été exposés les demandeurs et le préjudice psychologique qu’ils ont subi ne sont pas suffisants pour faire entrer en jeu l’article 7. Rien n’établit que l’un des demandeurs a subi un préjudice physique ou qu’il a été infecté par la COVID-19 dans un LHAG ou une IQD. Le témoignage non contesté de M. Spowart démontre qu’il y a eu quelques cas de propagation communautaire de la COVID-19 parmi le personnel dans des LHAG, mais aucun cas de COVID-19 n’était lié à la transmission entre voyageurs dans un LHAG ou une IQD. Il est entendu que rien au dossier de la Cour ne semble indiquer qu’un voyageur revenu au Canada par voie aérienne a été infecté par la COVID-19 dans une telle installation. Selon le témoignage de M. Spowart — que je retiens —, un large éventail de mesures et de protocoles ont été mis en œuvre dans les LHAG et les IQD, ainsi qu’en ce qui concerne le transport vers ces installations, afin de garantir la sécurité des voyageurs. En l’absence d’éléments établissant qu’un voyageur par voie aérienne a été infecté dans un LHAG ou une IQD, il est raisonnable d’en inférer que les risques d’y contracter la COVID-19 ne sont pas importants.

[91] Je tiens simplement à ajouter que les LHAG, qui étaient principalement visés dans les observations des demandeurs, sont destinés aux voyageurs asymptomatiques qui se sont conformés à l’obligation de subir un test de dépistage de la COVID-19 avant leur départ, qui ont un plan approprié de quarantaine après leur séjour dans un LHAG et qui ne sont pas ou n’ont pas été en contact étroit avec des personnes qui sont des cas confirmés ou probables de COVID-19.

[92] Le fait qu’une personne qui n’est pas partie à la présente demande aurait été agressée sexuellement dans une IQD ne suffit pas pour mettre en jeu le droit

right to security of the person under section 7. I will observe in passing that rooms at GAAs and DQFs are equipped with locks and security personnel are present throughout those facilities: Affidavit of Michael Spowart, affirmed March 31, 2021 (Spowart Affidavit), at paragraphs 60–63.

[93] Turning to the psychological harm alleged by the applicants, the respondent accepts that the requirement to stay at a GAA could cause some stress and anxiety. However, the respondent maintains that the evidence adduced by the applicants does not rise to the level required to engage their right to security of the person under section 7. I agree.

[94] In *New Brunswick (Minister of Health and Community Services) v. G. (J.)*, [1999] 3 S.C.R. 46, (1999), 177 D.L.R. (4th) 124 (*G. (J.)*), at paragraphs 59–60, the level of psychological harm required in this regard was described as follows:

... It is clear that the right to security of the person does not protect the individual from the ordinary stresses and anxieties that a person of reasonable sensibility would suffer as a result of government action. If the right were interpreted with such broad sweep, countless government initiatives could be challenged on the ground that they infringe the right to security of the person, massively expanding the scope of judicial review, and, in the process, trivializing what it means for a right to be constitutionally protected....

For a restriction of security of the person to be made out, then, the impugned state action must have a serious and profound effect on a person's psychological integrity. The effects of the state interference must be assessed objectively, with a view to their impact on the psychological integrity of a person of reasonable sensibility. This need not rise to the level of nervous shock or psychiatric illness, but must be greater than ordinary stress or anxiety. [Emphasis added.]

[95] Cases in which the type of psychological harm required to meet this threshold has been found to have been met have included the harm which was brought

à la sécurité de leur personne que l'article 7 garantit aux demandeurs. Je fais remarquer incidemment que les chambres dans les LHAG et les IQD sont munies de serrures, et que du personnel de sécurité est présent dans l'ensemble de ces installations : affidavit de Michael Spowart, souscrit le 31 mars 2021, aux paragraphes 60–63.

[93] En ce qui concerne le préjudice psychologique qu'auraient subi les demandeurs, le défendeur reconnaît que l'obligation de séjourner dans un LHAG pourrait être la source de stress ou d'anxiété. Par contre, il soutient que la preuve produite par les demandeurs ne permet pas de faire entrer en jeu le droit à la sécurité de leur personne qu'ils tirent de l'article 7. Je suis d'accord.

[94] Dans l'arrêt *Nouveau-Brunswick (Ministre de la Santé et des Services communautaires) c. G. (J.)*, [1999] 3 R.C.S. 46 (*G. (J.)*), la Cour suprême du Canada a expliqué comme suit, aux paragraphes 59 et 60, la teneur du préjudice psychologique requis à cet égard :

[...] Il est manifeste que le droit à la sécurité de la personne ne protège pas l'individu contre les tensions et les angoisses ordinaires qu'une personne ayant une sensibilité raisonnable éprouverait par suite d'un acte gouvernemental. Si le droit était interprété de manière aussi large, d'innombrables initiatives gouvernementales pourraient être contestées au motif qu'elles violent le droit à la sécurité de la personne, ce qui élargirait considérablement l'étendue du contrôle judiciaire, et partant, banaliserait la protection constitutionnelle des droits [...]

Pour qu'une restriction de la sécurité de la personne soit établie, il faut donc que l'acte de l'État faisant l'objet de la contestation ait des répercussions graves et profondes sur l'intégrité psychologique d'une personne. On doit procéder à l'évaluation objective des répercussions de l'ingérence de l'État, en particulier de son incidence sur l'intégrité psychologique d'une personne ayant une sensibilité raisonnable. Il n'est pas nécessaire que l'ingérence de l'État ait entraîné un choc nerveux ou un trouble psychiatrique, mais ses répercussions doivent être plus importantes qu'une tension ou une angoisse ordinaires. [Non souligné dans l'original.]

[95] Dans les affaires où il a été reconnu que le type de préjudice psychologique subi satisfaisait à ce critère, les événements attentatoires étaient les suivants : le retrait de

on by: state removal of a child from parental custody (*G. (J)*, above, at paragraph 61); preventing an individual from terminating their life at the time of their choosing (*Rodriguez v. British Columbia (Attorney General)*, [1993] 3 S.C.R. 519, at pages 588–589); restrictions on obtaining a therapeutic abortion which increased the risk of complications and mortality (*R. v. Morgentaler*, [1988] 1 S.C.R. 30, at pages 90–91); and delays in obtaining critical care (*Chaoulli v. Quebec (Attorney General)*, 2005 SCC 35, [2005] 1 S.C.R. 791 (*Chaoulli*), at paragraphs 116–124).

[96] In my view, the foregoing circumstances and the psychological harm experienced by the individuals in question are of a qualitatively greater order of magnitude relative to the circumstances at issue in these applications, and the harm the applicants can objectively be understood to have experienced.

[97] Accordingly, and for the additional reasons provided above, I conclude that the applicants have not demonstrated that their right to security of the person under section 7 of the Charter has been or would likely be engaged by the Impugned Measures.

(b) *Right to Liberty*

[98] The applicants submit that the Impugned Measures contravened their right to liberty by compelling them, under the threat of fine and/or imprisonment, to stay in a GAA while they awaited the results of their Day 1 Test.

[99] The respondent accepts that the requirement to stay at a GAA or a DQF facility engaged the applicants' liberty interests. However, in doing so, the respondent observes that the extent of the deprivation is markedly less substantial than the deprivations of liberty that were at issue in the cases upon which the applicants rely.

[100] I agree. None of the applicants challenge the validity of the mandatory 14-day quarantine requirement for returning travellers. Rather, they simply challenge the requirement to spend the initial 24–72 hours of that period at a GAA or a DQF while awaiting the results of

la garde d'un enfant par l'État (*G (J)*, précité, au paragraphe 61); le fait d'empêcher une personne de mettre fin à sa vie au moment de son choix (*Rodriguez c. Colombie-Britannique (Procureur général)*, [1993] 3 R.C.S. 519, aux pages 588–589); des restrictions à l'obtention d'un avortement thérapeutique qui augmentaient les risques de complications et de mortalité (*R. c. Morgentaler*, [1988] 1 R.C.S. 30, aux pages 90–91); et les délais d'attente pour obtenir des soins cruciaux (*Chaoulli c. Québec (Procureur général)*, 2005 CSC 35, [2005] 1 R.C.S. 791 (*Chaoulli*), aux paragraphes 116–124).

[96] À mon avis, les circonstances mentionnées ci-dessus et le préjudice psychologique subi par les personnes en question sont, sur le plan qualitatif, d'une plus grande ampleur en comparaison des circonstances en cause dans les présentes demandes et du préjudice que les demandeurs auraient subi selon une évaluation objective.

[97] Par conséquent, et pour les motifs supplémentaires fournis ci-dessus, je conclus que les demandeurs n'ont pas démontré que leur droit à la sécurité de leur personne qu'ils tirent de l'article 7 de la Charte a été ou serait vraisemblablement mis en jeu par les mesures contestées.

b) *Le droit à la liberté*

[98] Les demandeurs soutiennent que les mesures contestées ont porté atteinte à leur droit à la liberté parce qu'elles les ont obligés, sous la menace d'une amende et/ou d'une peine d'emprisonnement, à séjourner dans un LHAG jusqu'à l'obtention des résultats du test exigé le premier jour.

[99] Le défendeur reconnaît que l'obligation de séjourner dans un LHAG ou une IQD a fait entrer en jeu le droit des demandeurs à la liberté, tout en faisant remarquer que l'étendue de la privation est nettement moins grave que l'atteinte à la liberté qui était en cause dans les affaires invoquées par les demandeurs.

[100] Je suis d'accord. Aucun des demandeurs ne conteste la validité de la quarantaine obligatoire de 14 jours pour les voyageurs qui reviennent au pays. Ils contestent plutôt l'obligation de passer les premières 24 à 72 heures de cette période dans un LHAG ou une IQD

their Day 1 Test. In my view, this falls towards the lower end of the spectrum of encroachments on an individual's liberty interests that are contemplated by section 7.

[101] Nevertheless, the requirement to stay at a GAA or a DQF for 24–72 hours plainly violated the liberty interests of those applicants who were required to stay there and will engage the liberty interests of the two applicants who remain outside Canada.

[102] Accordingly, it is necessary to move to the second stage of the analysis and assess whether the infringement of the applicants' liberty interest was or will be in accordance with the principles of fundamental justice. As noted at paragraph 82 above, this involves an assessment of whether the Impugned Measures are arbitrary, overbroad or have consequences that are grossly disproportionate to their object. These three principles “compare the rights infringement caused by the law with the objective or the law, not with the law's effectiveness”: *Canada (Attorney General) v. Bedford*, 2013 SCC 72, [2013] 3 S.C.R. 1101 (*Bedford*), at paragraph 123.

(i) Arbitrariness

[103] The RNN applicants submit that the infringement of their right to liberty is arbitrary for two reasons. First, they maintain that it is arbitrary to require an air traveller to stay in a GAA, while not requiring a land traveller coming from the same location to do so. The Spencer-Duesing applicants share this position.

[104] I disagree. There is cogent evidence supporting the AIC's decision to target returning air travellers with special measures, including the specific requirement to stay in a GAA or a DQF.

[105] The evidence establishes a valid basis for imposing special requirements on returning air travellers. As previously noted, Dr. Rodin and Ms. Barton provided

jusqu'à l'obtention des résultats du test exigé le premier jour. J'estime que cette situation se situe à l'extrémité inférieure du spectre des atteintes au droit à la liberté garanti par l'article 7.

[101] Il n'en demeure pas moins que l'obligation de séjourner dans un LHAG ou une IQD pendant 24 à 72 heures a manifestement porté atteinte au droit à la liberté des demandeurs qui ont dû y séjourner et fait entrer en jeu le droit à la liberté des deux demandeurs qui ne sont pas encore revenus au Canada.

[102] Par conséquent, il est nécessaire de passer à la deuxième étape de l'analyse et de déterminer si l'atteinte au droit des demandeurs à la liberté a été ou sera portée en conformité avec les principes de justice fondamentale. Comme je l'ai mentionné au paragraphe 82 ci-dessus, la Cour doit dans ce volet de l'analyse se demander si les mesures contestées sont arbitraires, ont une portée excessive ou entraînent des conséquences totalement disproportionnées à leur objet. Ces trois notions « supposent la comparaison de l'atteinte aux droits causée par la loi avec l'objectif de la loi, et non avec son efficacité » : *Canada (Procureur général) c. Bedford*, 2013 CSC 72, [2013] 3 R.C.S. 1101 (*Bedford*), au paragraphe 123.

(i) Le caractère arbitraire

[103] Les demandeurs du RNN soutiennent que l'atteinte portée à leur droit à la liberté est arbitraire pour deux raisons. Premièrement, ils affirment qu'il est arbitraire d'obliger un voyageur par voie aérienne à séjourner dans un LHAG, alors que les voyageurs par voie terrestre qui reviennent du même endroit ne pas sont tenus de le faire. C'est aussi l'argument des demandeurs Spencer-Duesing.

[104] Je ne suis pas d'accord. Il existe des éléments de preuve convaincants à l'appui de la décision de l'AC d'imposer des mesures spéciales aux voyageurs qui reviennent au pays par voie aérienne, comme l'obligation précise de séjourner dans un LHAG ou une IQD.

[105] La preuve démontre l'existence d'un motif valable qui justifie l'imposition d'exigences spéciales aux voyageurs qui rentrent au Canada par voie aérienne. Comme

evidence, which I accept, that a higher percentage (1.7 percent) of asymptomatic air travellers test positive for COVID-19 than is the case for asymptomatic land travellers (0.3 percent). Moreover, Dr. Poliquin stated that “based on the information that the NML currently has, all P.1 variant of concern cases have arrived in Canada via air travellers and the variant has been contained to the provinces of arrival. This indicates that so far the border measures have prevented the further onward spread of the P.1 variant of concern”: Affidavit of Dr. Guillaume Poliquin, affirmed March 30, 2021 (Poliquin Affidavit), at paragraph 67. Dr. Poliquin also discussed a science brief, dated December 27, 2020, which reported upon the only six known or suspected cases of the B.1.1.7 variant in Canada at that time. According to that brief, all but one of those cases were linked to individuals who had an overseas travel history. The other was linked to an individual “with a clear travel history”: Poliquin Affidavit, above, at paragraph 32. Dr. Poliquin proceeded to observe: “Limiting the importation and spread of variants of concern and other newly emerging variants will be key to containing the epidemic in Canada”: Poliquin Affidavit, above, at paragraph 69.

[106] Dr. Poliquin also described a particularly tragic outbreak of the B.1.1.7 Variant of Concern at the Roberta Place Long Term Care Home in Barrie, Ontario. Ultimately, 100 percent of the residents and 105 of the employees at that facility became infected with B.1.1.7, resulting in 71 deaths: Poliquin Affidavit, above, at paragraph 48.

[107] I recognize that the applicants do not accept that any of the P.1, B.1.1.7 or B.1.351 Variants of Concern entered Canada by air. However, what is important for the present purpose is that Dr. Poliquin and his team at the NML, which advised the government on the Impugned Measures, had a valid basis for *believing* that at least the P.1 Variant of Concern had arrived by air and that this provided additional support for targeting measures at air

je l’ai déjà mentionné, d’après les témoignages de la D<sup>re</sup> Rodin et de M<sup>me</sup> Barton — que je retiens — le pourcentage de voyageurs par voie aérienne asymptomatiques qui ont obtenu un résultat positif au test de dépistage de la COVID-19 est plus élevé (1,7 p. 100) que celui des voyageurs par voie terrestre asymptomatiques (0,3 p. 100) De plus, le D<sup>r</sup> Poliquin affirme que [TRADUCTION] « selon les renseignements que possède actuellement le LNM, les cas du variant préoccupant P.1 ont tous été introduits au Canada par les voyageurs par voie aérienne, et le variant a été contenu dans les provinces d’arrivée. Cela indique que, jusqu’à présent, les mesures prises aux frontières ont prévenu la propagation du variant préoccupant P.1 » : affidavit du D<sup>r</sup> Guillaume Poliquin, souscrit le 30 mars 2021, au paragraphe 67 (affidavit du D<sup>r</sup> Poliquin). Le D<sup>r</sup> Poliquin a aussi mentionné un mémoire scientifique, daté du 27 décembre 2020, qui rendait compte des six uniques cas connus ou présumés du variant B.1.1.7 au Canada à l’époque. Selon ce mémoire, tous ces cas sauf un étaient liés à des personnes qui avaient des antécédents de voyage à l’étranger. L’autre cas concernait une personne [TRADUCTION]« qui avait manifestement des antécédents de voyage » : affidavit du D<sup>r</sup> Poliquin, précité, au paragraphe 32. Le D<sup>r</sup> Poliquin a ajouté : [TRADUCTION] « Limiter l’importation et la propagation des variants préoccupants et d’autres variants émergents sera essentiel pour contenir l’épidémie au Canada » : affidavit du D<sup>r</sup> Poliquin, précité, au paragraphe 69.

[106] Le D<sup>r</sup> Poliquin a également relaté une éclo-sion particulièrement tragique du variant préoccupant B.1.1.7 à l’Établissement de soins de longue durée Roberta Place à Barrie, en Ontario. En fin de compte, 100 p. 100 des résidents et 105 des employés à cet établissement ont été infectés par le variant B.1.1.7, ce qui a entraîné 71 morts : affidavit du D<sup>r</sup> Poliquin, précité, au paragraphe 48.

[107] Je reconnais que les demandeurs n’admettent pas le fait que l’un ou l’autre des variants préoccupants P.1, B.1.1.7 ou B.1.351 est arrivé au Canada par le biais de voyageurs qui sont entrés par voie aérienne. Toutefois, ce qui importe en l’espèce est que le D<sup>r</sup> Poliquin et son équipe au LNM, qui ont conseillé le gouvernement sur les mesures contestées, avaient un motif valable de croire que le variant préoccupant P.1, à tout le moins, était

travellers. This is further reflected in the following exchange between Mr. Colvin’s counsel (Mr. Rath), and Dr. Poliquin:

**[Mr. Rath] Q** Right. And with regard to these measures that you say work in concert, do you have any reason to think that the measures would be less effective if people arriving by air were simply allowed to go quarantine in their homes until such time as they can then have their second test?

**A** It would be indirect evidence. But if you look at the extent of spread of B.1.1.7 and that represents likely multiple introduction events over a period of time to explain why B.1.1.7 has been able to spread and overtake the wild-type virus in the time that it has. We also see that with these variants, for example, P.1 in the context of the existing border measures, the number of cases of P.1 in Canada was 3 from January until mid March. And once it began to transmit domestically through a number of clusters, we saw significant spread.

**Q** So your evidence—sorry, I didn’t mean to cut you off. Go ahead and finish your answer; I’m sorry.

**A** So, therefore, in the context of quarantining at home where there’s a potential for quarantine escape and multiple introduction events, we have seen evidence that in the past with B.1.1.7 that that facilitates a number of transmission chains and leads to rapid displacement of variant types; whereas, in a context of limited number of importation events, it at least delays the spread of variants.

(Transcript of the cross-examination transcript of Dr. Guillaume Poliquin, conducted April 19, 2021 (Poliquin Transcript), at page 94.)

[108] The AIC’s concern regarding the specific risks posed by air travellers is reflected in the following passage of the Explanatory Notes to the February Order:

arrivé de cette manière au Canada, et que cette raison constituait un appui supplémentaire pour des mesures ciblant les voyageurs par voie aérienne. L’échange entre l’avocat de M. Colvin (M<sup>e</sup> Rath) et le D<sup>r</sup> Poliquin le démontre également :

[TRADUCTION]

**[M<sup>e</sup> Rath] Q** Bien. Et en ce qui concerne ces mesures qui, selon vous, fonctionnent ensemble, avez-vous des raisons de penser que ces mesures seraient moins efficaces si les personnes qui arrivent au Canada par avion étaient simplement autorisées à se mettre en quarantaine chez elles jusqu’à ce qu’elles puissent subir leur deuxième test?

**R** Ce serait une preuve indirecte. Mais prenez l’exemple de l’ampleur de la propagation du variant B.1.1.7, ce sont vraisemblablement des introductions multiples échelonnées sur une période donnée qui expliquent pourquoi ce variant a pu se propager et pourquoi le nombre de cas a dépassé celui du virus de type sauvage en si peu de temps. Nous constatons également pour ce qui est de ces variants, par exemple le variant P.1 dans le contexte des mesures de contrôle frontalier actuellement appliquées, il y avait au Canada trois cas du variant P.1 de janvier à la mi-mars. Et une fois qu’il a commencé à se transmettre à l’intérieur du pays par le biais d’un certain nombre de groupes de cas, nous avons constaté une propagation importante.

**Q** Donc, selon votre témoignage — désolé, je ne voulais pas vous interrompre. Allez-y, finissez votre réponse; je m’excuse.

**R** Par conséquent, dans le contexte de la mise en quarantaine à domicile où il y a un risque que cette mise en quarantaine ne soit pas respectée à la lettre et un risque de multiples introductions de cas, nous avons pu observer auparavant avec le variant B.1.1.7, qu’il s’agit d’une situation qui facilite les chaînes de transmission et qui mène à un déplacement rapide des types de variants; alors que, lorsque le nombre d’importations est limité, la propagation des variants peut au moins être retardée.

(Transcription du contre-interrogatoire du D<sup>r</sup> Guillaume Poliquin, mené le 19 avril 2021, à la page 94.)

[108] Le passage suivant des notes explicatives du décret de février fait état de la préoccupation de l’AC concernant les risques précis posés par les voyageurs par voie aérienne :

The Government of Canada has been working with provincial governments and industry stakeholders to gather data on testing travellers entering Canada at select airport and border crossings through pilot programs. These pilot programs have demonstrated that the frequency of people coming into Canada with COVID-19 is approximately 1–2%, meaning that at least one person on every flight with 100 passengers to Canada has the virus responsible for COVID-19.

(February Order, Explanatory Notes, above, at page 726.)

[109] Given the increased risks posed by air travellers, relative to land travellers, Ms. Barton explained on cross-examination that one of the rationales for the requirement to stay at a GAA is that people who tested positive on their Day 1 Test would likely modify their behaviour and therefore “would be less likely to infect people in their home” after their GAA stay: Barton Transcript, above, at page 137.

[110] Dr. Poliquin explained two additional rationales in the following terms:

51. The addition of a post-entry COVID-19 molecular test and the requirement to await the results of this test at a [GAA] are additional layers of protection that help protect against the introduction and spread of variants of concerns in the community and increase the overall protection of Canadians. 52. These additional requirements help to prevent asymptomatic infected travellers from immediately taking a domestic flight and potentially infecting other passengers, from using other forms of public transportation to travel to their homes to quarantine, or from infecting others in their household while quarantining before receiving the results of their post-entry COVID-19 molecular test.

(Poliquin Affidavit.)

Le gouvernement du Canada collabore avec les gouvernements provinciaux et les intervenants de l'industrie pour recueillir des données sur le dépistage auprès des voyageurs entrant au Canada à certains aéroports et postes frontaliers dans le cadre de projets pilotes. Ces programmes pilotes ont démontré que la fréquence des personnes qui entrent au Canada et qui sont infectées par la COVID-19 s'élève à environ 1 % à 2 %, ce qui signifie qu'au moins une personne sur chaque vol comptant 100 passagers à destination du Canada est infectée par le virus qui cause la COVID-19.

(Le décret de février, notes explicatives, précité, à la page 726.)

[109] Compte tenu des risques accrus que posent les voyageurs par voie aérienne par rapport aux voyageurs par voie terrestre, M<sup>me</sup> Barton a expliqué lors de son contre-interrogatoire que l'un des motifs justifiant l'obligation de séjourner dans un LHAG était que les personnes qui ont reçu un résultat positif au test exigé le premier jour seraient portées à modifier leur comportement et que, par conséquent, elles [TRADUCTION] « seraient moins susceptibles d'infecter des personnes à leur domicile » après leur séjour dans un LHAG : transcription du contre-interrogatoire de M<sup>me</sup> Barton, précitée, à la page 137.

[110] Le D<sup>r</sup> Poliquin a fourni deux motifs supplémentaires. Voici ses explications :

[TRADUCTION]

51. L'ajout d'un essai moléculaire relatif à la COVID-19 après l'entrée et l'obligation d'en attendre les résultats dans un [LHAG] sont des couches de protection supplémentaires qui aident à se protéger contre l'introduction et la propagation de variants préoccupants dans la collectivité et accroissent la protection globale des Canadiens. 52. Ces exigences supplémentaires contribuent à empêcher les voyageurs infectés qui ne présentent aucun symptôme de prendre immédiatement un vol intérieur et d'infecter potentiellement d'autres passagers, d'utiliser d'autres moyens de transport public pour se rendre jusqu'à leur domicile pour se mettre en quarantaine, ou d'infecter d'autres personnes à leur domicile pendant leur quarantaine jusqu'à ce qu'ils reçoivent les résultats de leur essai moléculaire relatif à la COVID-19 après l'entrée.

(Affidavit du D<sup>r</sup> Poliquin.)

[111] The latter of these two rationales relates to the PHAC's concern that not all returning international travellers can be trusted to properly quarantine in their home or other suitable place of quarantine. This concern was based on the results of two studies that revealed that international travellers arriving in Canada were exposing and infecting other individuals, even when they were instructed to quarantine: Affidavit of Dr. Rachel Rodin, affirmed March 30, 2021 (Rodin Affidavit), at paragraph 16(c).

[112] A fourth rationale for the GAA stay requirement is that it permits early identification and isolation of asymptomatic air travellers who are infected: February Order, Explanatory Notes, above, at pages 726–727.

[113] Regarding the RNN applicants' position that it is arbitrary to treat differently returning air travellers and returning land travellers *who come from the same location abroad*, I accept Ms. Barton's evidence that "[t]argeting border control measures only to travellers arriving from 'hotspots' has proven not to be effective at restricting the entry of COVID-19 into Canada as their efficacy depends significantly on the accuracy of information from other countries about case rates.": Affidavit of Kimby Barton, affirmed March 31, 2021 (Barton Affidavit), at paragraph 39. In this regard, Ms. Barton noted that PHAC was aware that criminal actors abroad had been producing false test result documents. For example, a report dated 1 February 2021 prepared by the European Union Agency for Law Enforcement Cooperation (Europol) warned about the sale of fraudulent negative COVID-19 test certificates in the United Kingdom, France and Spain: Barton Affidavit, above, at paragraph 16. Given all of the foregoing evidence, it is not arbitrary to treat air travellers and land travellers differently, even if they come to Canada from the same location.

[111] Le dernier de ces deux motifs est lié à la préoccupation de l'ASPC selon laquelle on peut difficilement s'attendre à ce que tous les voyageurs respectent leur quarantaine à domicile ou à un autre lieu de quarantaine approprié. Cette préoccupation était fondée sur les résultats de deux études qui ont révélé que les voyageurs internationaux arrivant au Canada exposaient et infectaient d'autres personnes, même après avoir reçu la directive de se mettre en quarantaine : affidavit de la D<sup>re</sup> Rachel Rodin, souscrit le 30 mars 2021, à l'alinéa 16c) (affidavit de la D<sup>re</sup> Rodin).

[112] Le quatrième motif invoqué pour justifier le séjour obligatoire dans un LHAG est qu'il permet la détection et l'isolement précoces des voyageurs par voie aérienne qui sont infectés et qui ne présentent aucun symptôme : décret de février, notes explicatives, précité, aux pages 726–727.

[113] S'agissant de l'argument des demandeurs du RNN selon lequel il est arbitraire de traiter différemment les voyageurs qui rentrent au Canada par voie aérienne et ceux qui rentrent par voie terrestre lesquels, dans les deux cas, reviennent du même endroit à l'étranger, je retiens le témoignage de M<sup>me</sup> Barton selon lequel [TRADUCTION] « [I]e fait de cibler par des mesures de contrôle frontalier uniquement les voyageurs qui arrivent de "points chauds" s'est avéré inefficace pour limiter l'entrée de la COVID-19 au Canada, car leur efficacité est largement tributaire de l'exactitude des renseignements provenant d'autres pays sur les taux de cas » : affidavit de Kimby Barton, souscrit le 31 mars 2021, au paragraphe 39 (affidavit de M<sup>me</sup> Barton). À cet égard, M<sup>me</sup> Barton a fait remarquer que l'ASPC savait que des criminels à l'étranger produisaient de faux certificats de résultats de tests. Par exemple, un rapport daté du 1<sup>er</sup> février 2021 produit par l'Agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs (Europol) mettait en garde contre la vente de certificats indiquant un résultat négatif à un test de dépistage de la COVID-19 au Royaume-Uni, en France et en Espagne : affidavit de M<sup>me</sup> Barton, précité, au paragraphe 16. Compte tenu de tous les éléments de preuve qui précèdent, il n'est pas arbitraire de traiter différemment les voyageurs par voie aérienne et les voyageurs par voie terrestre, même s'ils reviennent au Canada à partir du même endroit.

[114] As a practical matter, a further basis for treating air travellers and land travellers differently, at least with respect to the requirement to stay at a GAA or a DQF, is that there are no available hotels or other facilities at many of the 117 land border crossings into Canada: Barton Affidavit, above, at paragraph 45. I will observe in passing that the bulk of individuals who enter Canada by land are providers of essential services: Barton Transcript, above, at pages 98–99.

[115] The RNN applicants also assert that the Impugned Measures are arbitrary because they are not capable of achieving their objectives. They submit that this is because air travellers with a suitable quarantine plan are permitted to leave their GAA after receiving their Day 1 Test, regardless of whether the test result is negative or positive. As a consequence, they maintain that the GAA requirement can have no discernable positive impact on the spread of COVID-19.

[116] I disagree.

[117] It bears underscoring here that what is relevant is the objective of the Impugned Measures, not their actual effectiveness: *Bedford*, above. A law will only be found to be arbitrary “where there is no rational connection between the object of the law and the limit it imposes on life, liberty or security of the person”: *Carter*, above, at paragraph 83, citing *Bedford*, above, at paragraph 111. Accordingly, all that is required to demonstrate that the Impugned Measures are not arbitrary is the existence of some link between them and the objective(s) they were intended to achieve.

[118] The stated objective of the impugned OICs, as discussed above, is “reducing the introduction and further spread of COVID-19 and new variants of the virus into Canada by decreasing the risk of importing cases from outside the country”: February Order, Explanatory Notes, above, at page 720; respondent’s record, at R84. This

[114] En pratique, une autre raison de traiter différemment les voyageurs par voie aérienne et les voyageurs par voie terrestre, du moins en ce qui concerne l’obligation de séjourner dans un LHAG ou une IQD, est qu’il n’y a pas d’hôtels ou d’autres installations à proximité de bon nombre des 117 postes frontaliers terrestres au Canada : affidavit de M<sup>me</sup> Barton, précité, au paragraphe 45. Je fais remarquer incidemment que la plupart des personnes qui entrent au Canada par voie terrestre sont des fournisseurs de services essentiels : transcription du contre-interrogatoire de M<sup>me</sup> Barton, précitée, aux pages 98–99.

[115] Les demandeurs du RNN affirment également que les mesures contestées sont arbitraires parce qu’elles ne permettent pas d’atteindre leurs objectifs. Ils soutiennent que ce défaut découle du fait que les voyageurs par voie aérienne qui ont un plan de quarantaine approprié sont autorisés à quitter le LHAG où ils séjournent après avoir obtenu le résultat du test exigé le premier jour, qu’il soit négatif ou positif. Par conséquent, l’obligation de séjourner dans un LHAG ne saurait, à leur avis, avoir une incidence positive discernable sur la propagation de la COVID-19.

[116] Je ne suis pas d’accord.

[117] Il convient de rappeler à ce stade-ci que c’est l’objectif des mesures contestées qui est pertinent, et non leur efficacité réelle : *Bedford*, précité. Une loi ne sera jugée arbitraire qu’en « l’absence de lien rationnel entre l’objet de la loi et la limite qu’elle impose à la vie, à la liberté ou à la sécurité de la personne » : *Carter*, précité, au paragraphe 83, citant *Bedford*, précité, au paragraphe 111. Par conséquent, tout ce qui est requis pour démontrer que les mesures contestées ne sont pas arbitraires est l’existence d’un lien entre elles et leurs objectifs.

[118] L’objectif déclaré des décrets contestés, comme nous l’avons vu ci-dessus, est « la réduction de l’introduction et de la propagation de la COVID-19 et de nouvelles variantes du virus au Canada en diminuant le risque d’importer des cas de l’extérieur du pays » : décret de février, notes explicatives, précité, à la page 720,

objective is also reflected in the passage of Dr. Poliquin's Affidavit, quoted at paragraph 110 above.

[119] As noted above, the rationales for the specific requirement to quarantine in a GAA were (i) individuals who know they have tested positive are likely to modify their behaviour in a manner that reduces the risk of transmitting COVID-19 to others in their home and in the broader community, (ii) preventing people from spreading the virus to others when travelling on public transportation to their homes or other suitable place of quarantine, (iii) preventing infected travellers from infecting others in their home or in the community during the period that they are in a GAA; and (iv) facilitating early identification and isolation of asymptomatic air travellers who are infected.

[120] In my view, these rationales provide the requisite rational connection between the objective of the Impugned Measures, including the specific requirement to stay at a GAA, and the limits imposed on the applicants' right to liberty.

[121] I recognize that this objective may well have been better achieved in various ways. Of course, these would include reducing the number of exemptions from the Impugned Measures, requiring persons who have tested positive to isolate at a DQF for 14 days, and requiring asymptomatic travellers to stay at a GAA for a longer period of time. I also fully understand the applicants' perception that it was unfair that the Impugned Measures, particularly the requirement to stay at a GAA at their own cost, were targeted solely at returning air travellers. However, it is not unreasonable to require those who voluntarily assume travel-related risks to pay for costs associated with their port-of-entry quarantine, especially when they incur those risks in the face of repeated government advisories and even exhortations from their Prime Minister to avoid non-essential travel: Barton Affidavit, above, at paragraphs 27–28.

dossier du défendeur, R84. Cet objectif ressort également du passage de l'affidavit du D<sup>r</sup> Poliquin cité au paragraphe 110 ci-dessus.

[119] Comme nous l'avons vu ci-dessus, les justifications de l'obligation précise de se mettre en quarantaine dans un LHAG étaient les suivantes : (i) les personnes qui savent qu'elles ont obtenu un résultat positif sont susceptibles de modifier leur comportement de manière à réduire le risque de transmettre la COVID-19 à d'autres personnes dans leur domicile et dans la collectivité en général; (ii) éviter que des personnes transmettent à d'autres le virus lorsqu'elles doivent utiliser un moyen de transport public pour se rendre à leur domicile ou dans un autre lieu de quarantaine approprié après leur entrée au Canada; (iii) éviter que les voyageurs infectés transmettent le virus à d'autres personnes dans leur domicile ou dans la collectivité pendant la période où ils se trouvent dans un LHAG; (iv) faciliter la détection et l'isolement précoces des voyageurs par voie aérienne infectés qui ne présentent aucun symptôme.

[120] À mon avis, ces justifications fournissent le lien rationnel requis entre l'objectif des mesures contestées, y compris l'obligation précise de séjourner dans un LHAG, et les limites imposées au droit des demandeurs à la liberté.

[121] Je reconnais que cet objectif aurait très bien pu être atteint de diverses manières. On aurait certes pu, par exemple, réduire le nombre d'exemptions aux mesures contestées, exiger que les personnes qui ont obtenu un résultat positif soient isolées dans une IQD pendant 14 jours, et exiger que les voyageurs asymptomatiques séjournent dans un LHAG pendant une période plus longue. Je comprends aussi parfaitement que pour les demandeurs il est injuste que les mesures contestées, en particulier l'obligation de séjourner dans un LHAG à leurs frais, ne visent que les voyageurs qui reviennent au pays par voie aérienne. Cependant, il n'est pas déraisonnable d'exiger de ceux qui assument volontairement les risques liés au voyage qu'ils paient les frais associés à leur mise en quarantaine au point d'entrée, particulièrement lorsqu'ils s'exposent à ces risques malgré les avis répétés du gouvernement, et même malgré le nombre de fois où leur premier ministre les a exhortés à éviter de faire des

[122] In any event, “[t]he fact that a government practice is in some way unsound or that it fails to further the government objective as effectively as a different course of action would is not sufficient to establish that the government practice is arbitrary”: *Ewert v. Canada*, 2018 SCC 30, [2018] 2 S.C.R. 165, at paragraph 73.

(ii) Overbreadth

[123] A measure will be deemed overboard when it “takes away rights in a way that generally support the object of the law, [but] goes too far by denying the rights of some individuals in a way that bears no relation to the object”: *Carter*, above, at paragraph 85. However, “[t]he question is not whether Parliament has chosen the least restrictive means, but whether the chosen means infringe life, liberty or security of the person in a way that has no connection with the mischief contemplated by the legislature”: *Carter*, above, at paragraph 85. Where there is a rational connection between the effect on the individual(s) in question and the measure’s purpose, it will not be overbroad: *Bedford*, above, at paragraph 113.

[124] The applicants assert that the Impugned Measures, particularly the requirement to stay at a GAA or a DQF, are overbroad for several reasons. Specifically, they maintain that those measures unnecessarily apply to individuals who (i) are asymptomatic, recently tested negative for COVID-19, and have not been in recent contact with an infected individual; (ii) have their own private vehicle (and therefore do not require public transportation), and (iii) live alone, or have travelled with their entire household. In addition, they assert that the requirement to stay at a GAA or a DQF is unnecessary given the stricter requirements that the Impugned Measures impose on suitable quarantine plans.

voyages non essentiels : affidavit de M<sup>me</sup> Barton, précité, aux paragraphes 27–28.

[122] Quoi qu’il en soit, « [p]our établir que la pratique du gouvernement est arbitraire, il ne suffit pas de démontrer qu’elle était d’une quelconque façon inadéquate ou qu’elle ne favorisait pas autant l’atteinte de l’objectif du gouvernement qu’une autre façon de faire » : *Ewert c. Canada*, 2018 CSC 30, [2018] 2 R.C.S. 165, au paragraphe 73.

(ii) La portée excessive

[123] Une mesure sera considérée comme ayant une portée excessive lorsqu’elle « nie des droits d’une manière généralement favorable à la réalisation de son objet, [mais qu’elle] va trop loin en niant les droits de certaines personnes d’une façon qui n’a aucun rapport avec son objet » : *Carter*, précité, au paragraphe 85. Toutefois, « [i]l ne s’agit pas de savoir si le législateur a choisi le moyen le moins restrictif, mais de savoir si le moyen choisi porte atteinte à la vie, à la liberté ou à la sécurité de la personne d’une manière qui n’a aucun lien avec le mal qu’avait à l’esprit le législateur » : *Carter*, précité, au paragraphe 85. S’il existe un lien rationnel entre l’effet sur les intéressés et l’objet de la mesure, la mesure ne sera pas jugée excessive : *Bedford*, précité, au paragraphe 113.

[124] Les demandeurs affirment que les mesures contestées, en particulier l’obligation de séjourner dans un LHAG ou une IQD, ont une portée excessive pour plusieurs raisons. Plus précisément, ils soutiennent que ces mesures s’appliquent inutilement aux personnes qui (i) sont asymptomatiques, ont récemment obtenu un résultat négatif au test de dépistage de la COVID-19 et n’ont pas été récemment en contact avec une personne infectée; (ii) ont leur propre véhicule privé (et n’ont donc pas besoin de recourir à un moyen de transport public); (iii) vivent seules ou ont voyagé avec tous les membres de leur foyer. En outre, ils affirment que l’obligation de séjourner dans un LHAG ou une IQD est inutile étant donné les exigences plus strictes que les mesures contestées imposent à l’égard des plans de quarantaine appropriés.

[125] I disagree. There is a rational connection between the individuals described above, including those who have a suitable quarantine or isolation plan, and the requirement to stay at a GAA or a DQF. In brief, it is reasonable to believe, as Ms. Barton explained, that individuals who know they have tested positive are likely to modify their behaviour in a manner that reduces the risk of transmitting COVID-19 to others in their home and in the broader community. This would apply both after such individuals have arrived home from the airport *and* during their drive from the airport. (One would hope and expect that such persons would be less inclined to stop along the way where other persons are present.) In addition, the GAA stay requirement prevents asymptomatic infected individuals from transmitting the COVID-19 virus to others in their home or in the community during the period that they are in a GAA or a DQF. The concern about such transmission is based on the evidence that even travellers who have tested positive and were supposed to be isolating at home or at another suitable location have infected others: see paragraph 111 above.

[126] Moreover, the requirement to stay at a GAA or a DQF facilitates early identification and isolation of asymptomatic air travellers who are infected. Among other things, this permits border officials to conduct a more detailed review of the quarantine/isolation plans of travellers who have tested positive. This not only provides an opportunity to reinforce those plans, but also to identify infected individuals whose isolation plans are not suitable. Indeed, this process also provides an opportunity for infected travellers to decide to isolate at a DQF, rather than returning to their home or other suitable place of quarantine, and potentially infecting others.

[127] The Spencer-Duesing applicants further submit that the Impugned Measures are overbroad because they apply to vaccinated travellers. However, they have not adduced evidence to establish that such travellers do

[125] Je ne suis pas d'accord. Il existe un lien rationnel entre les personnes décrites ci-dessus, y compris celles qui ont un plan de quarantaine ou d'isolement approprié, et l'obligation de séjourner dans un LHAG ou une IQD. En bref, il est raisonnable de croire, comme l'a expliqué M<sup>me</sup> Barton, que les personnes qui savent qu'elles ont obtenu un résultat positif sont susceptibles de modifier leur comportement de manière à réduire le risque de transmission de la COVID-19 à d'autres personnes dans leur domicile et dans la collectivité en général. C'est le cas une fois que ces personnes sont rentrées chez elles de l'aéroport et pendant leur trajet depuis l'aéroport. (On s'attendrait à ce que ces personnes soient moins portées à s'arrêter en cours de route dans des lieux où d'autres personnes sont présentes.) En outre, l'obligation de séjourner dans un LHAG permet d'éviter que les personnes infectées et asymptomatiques transmettent la COVID-19 à d'autres personnes dans leur domicile ou dans la collectivité pendant leur séjour dans un LHAG ou une IQD. La crainte d'une telle transmission est fondée sur les éléments de preuve démontrant que même les voyageurs qui ont obtenu un résultat positif et qui étaient censés s'isoler à leur domicile ou dans un autre lieu approprié ont transmis le virus à d'autres personnes : voir le paragraphe 111 ci-dessus.

[126] De plus, l'obligation de séjourner dans un LHAG ou une IQD facilite la détection et l'isolement précoces des voyageurs par voie aérienne infectés qui ne présentent aucun symptôme. Cette obligation permet, entre autres choses, aux agents frontaliers de procéder à un examen plus détaillé des plans de quarantaine ou d'isolement des voyageurs dont le résultat du test de dépistage est positif. Ce genre d'examen permet non seulement de renforcer ces plans, mais aussi de détecter les personnes infectées dont les plans d'isolement ne sont pas appropriés. Ce processus donne également la possibilité aux voyageurs infectés de décider de s'isoler dans une IQD, plutôt que de rentrer chez eux ou dans un autre lieu de quarantaine approprié et d'éventuellement transmettre le virus à d'autres personnes.

[127] Les demandeurs Spencer-Duesing soutiennent en outre que les mesures contestées ont une portée excessive parce qu'elles s'appliquent aux voyageurs vaccinés. Or, ils n'ont présenté aucun élément de preuve permettant

not pose a risk of infecting others. Dr. Poliquin's unchallenged evidence is that "at this time, there is insufficient evidence to determine what impact, if any, COVID-19 vaccines will have on SARS-CoV-2 transmission": Poliquin Affidavit, above, at paragraph 13.

[128] Mr. Colvin maintains that the requirement to stay at a GAA facility is overbroad because it exposes individuals to a greater risk of contracting the virus than they would have if they were permitted to proceed directly to their home or other suitable place of quarantine, immediately upon their arrival to Canada. However, he has not provided any evidence to substantiate this position. The evidence on the record is that no air travellers have been infected with the virus at a GAA or a DQF (see paragraph 90 above).

[129] The RNN applicants submit that the Impugned Measures are overbroad because the Government of Canada had already suspended all flights to and from Mexico and Caribbean countries between January 31, 2021, and April 30, 2021. However, this submission fails to address the evidence that COVID-19 had spread to all but a handful of countries of the world by the time the February Order was made. As of February 11, 2021, it had also become apparent that the Variants of Concern were spreading across the globe, with 85 countries reporting confirmed cases of B.1.1.7, 25 countries reporting confirmed cases of the B.1.351 variant, and 16 countries reporting confirmed cases of the P.1 variant: Poliquin Affidavit, above, at paragraph 46.

[130] Finally, the RNN applicants submit that the Impugned Measures are overbroad because they have significant adverse socio-economic impacts that have not been balanced against the rate of imported infection and the number of travellers who require the use of public conveyances. However, the source cited in support of this statement was dated December 8, 2020, before the February Order was made, and the passage in question was commenting upon the broad range of "border restrictions" that had been imposed since March 2020. The RNN applicants have not identified any evidence of

d'établir que ces voyageurs ne posent aucun risque de transmettre le virus à d'autres. Selon le témoignage non contesté du D<sup>r</sup> Poliquin, [TRADUCTION] « à l'heure actuelle, la preuve ne permet pas de déterminer quel impact, le cas échéant, les vaccins contre la COVID-19 auront sur la transmission du SRAS-CoV-2 » : affidavit du D<sup>r</sup> Poliquin, précité, au paragraphe 13.

[128] M. Colvin affirme que l'obligation de séjourner dans un LHAG a une portée excessive, car elle expose les personnes visées à un plus grand risque de contracter le virus que si elles étaient autorisées à se rendre directement chez elles ou dans un autre lieu de quarantaine approprié immédiatement après leur arrivée au Canada. Toutefois, il n'a fourni aucune preuve à l'appui de son argument. Selon la preuve au dossier, aucun voyageur par voie aérienne n'a été infecté par le virus dans un LHAG ou une IQD : voir le paragraphe 90 ci-dessus.

[129] Les demandeurs du RNN soutiennent que les mesures contestées ont une portée excessive parce que le gouvernement du Canada avait déjà suspendu tous les vols vers et depuis le Mexique et les pays des Caraïbes entre le 31 janvier et le 30 avril 2021. Cependant, cet argument ne tient pas compte de la preuve selon laquelle la COVID-19 s'était répandue dans presque tous les pays du monde au moment où le décret de février a été promulgué. En date du 11 février 2021, il était également devenu évident que les variants préoccupants se répandaient dans le monde entier, 85 pays ayant signalé des cas confirmés du variant B.1.1.7, 25 pays ayant signalé des cas confirmés du variant B.1.351 et 16 pays ayant signalé des cas confirmés du variant P.1 : affidavit du D<sup>r</sup> Poliquin, précité, au paragraphe 46.

[130] Enfin, les demandeurs du RNN soutiennent que les mesures contestées ont une portée excessive parce qu'elles ont d'importants effets préjudiciables sur le plan socio-économique qui n'ont pas été mesurés par rapport au taux d'infection contractée à l'étranger et au nombre de voyageurs qui doivent utiliser les moyens de transport public. Toutefois, la source citée à l'appui de leur argument est datée du 8 décembre 2020, soit avant la date du décret de février, et le passage en question concernait le large éventail de [TRADUCTION] « restrictions aux frontières » qui avaient été imposées depuis mars 2020. Les

significant adverse socio-economic impacts associated with the Impugned Measures. Nor have they supported their bald assertion that any such impacts were not taken into account in the process of developing and passing the Impugned Measures.

[131] In summary, the applicants' various assertions of over breadth regarding the Impugned Measures are without merit. For the reasons set forth above, there is a rational connection between the objective of those measures and the effects on the individuals who the applicants suggest ought to have been exempted from those measures. I will add in passing that I am sympathetic to Ms. Barton's view that "it's very difficult to put in place border measures that include every single conceivable outcome and means and mechanism of travel": Barton Transcript, above, at page 58.

(iii) Gross Disproportionality

[132] This aspect of the analysis under section 7 "compares the law's purpose, 'taken at face value', with its negative effects on the rights of the claimant, and asks if this impact is completely out of sync with the object of the law": *Carter*, above, at paragraph 89, quoting *Bedford*, above, at paragraph 125. This assessment contemplates a high bar to establish gross disproportionality: *Carter*, above, at paragraph 89. In brief, the adverse impact on the individual must be "so severe that it violates our fundamental norms": *Bedford*, above, at paragraph 109. As a result, the rule against disproportionality is only applied "in extreme cases where the seriousness of the deprivation is totally out of sync with the objective of the measure": *Bedford*, above, at paragraph 120.

[133] The RNN applicants assert that the Impugned Measures are grossly disproportionate because they apply to all air travellers, despite the fact that approximately 98 percent of them have no symptoms, have not tested positive and will not test positive for COVID-19. They

demandeurs du RNN n'ont renvoyé à aucun élément de preuve démontrant des effets préjudiciables sur le plan socio-économique liés aux mesures contestées. Leur simple affirmation selon laquelle de tels effets n'ont pas été pris en compte dans le processus d'élaboration et d'adoption des mesures contestées n'est pas étayée non plus.

[131] En résumé, les diverses affirmations des demandeurs concernant la portée excessive des mesures contestées sont dénuées de fondement. Pour les motifs exposés ci-dessus, j'estime qu'il existe un lien rationnel entre l'objet de ces mesures et leurs effets sur les personnes qui, d'après les demandeurs, auraient dû être exemptées de ces mesures. J'ajoute incidemment que je suis sensible au point de vue exprimé par M<sup>me</sup> Barton selon lequel [TRADUCTION] « il est très difficile de mettre en place des mesures aux frontières qui doivent tenir compte de tous les effets ainsi que des moyens et mécanismes de voyage possibles » : transcription du contre-interrogatoire de M<sup>me</sup> Barton, précitée, à la page 58.

(iii) Le caractère totalement disproportionné

[132] S'agissant de cet aspect de l'analyse fondée sur l'article 7, il faut « comparer [l'objet de la loi] "de prime abord" et ses effets préjudiciables sur les droits du demandeur, et déterminer si cette incidence est sans rapport aucun avec l'objet de la loi » : *Carter*, précité, au paragraphe 89, citant *Bedford*, précité, au paragraphe 125. Cet exercice commande une norme élevée pour établir le caractère totalement disproportionné : *Carter*, précité, au paragraphe 89. En bref, l'incidence préjudiciable sur la personne doit être « si importante qu'elle viole nos normes fondamentales » : *Bedford*, précité, au paragraphe 109. Par conséquent, la règle qui exclut la disproportion totale ne s'applique que « dans les cas extrêmes où la gravité de l'atteinte est sans rapport aucun avec l'objectif de la mesure » : *Bedford*, précité, au paragraphe 120.

[133] Selon les demandeurs du RNN, les mesures contestées sont totalement disproportionnées parce qu'elles s'appliquent à l'ensemble des voyageurs par voie aérienne, même si environ 98 p. 100 d'entre eux ne présentent aucun symptôme, n'ont pas obtenu un résultat

also maintain that they are grossly disproportionate because there are no exceptions for travellers with private transportation who have a suitable quarantine plan and pose no significant risk of further spreading COVID-19 during the isolation period. They add that those measures are grossly disproportionate because they have little effect on the spread of COVID-19, due to the fact that they do not apply to many other travellers, including those entering Canada by land and exempted air travellers. The other applicants share some of these concerns.

[134] I disagree. Given that there is no way to know in advance which asymptomatic air travellers are infected and incubating COVID-19 at the time they arrive in Canada, there is a rational basis to test them all and to require that they stay in a GAA or a DQF while they await their Day 1 Test result. These measures, and their impact on air travellers, are not “completely out of sync” with the objective of “reducing the introduction and further spread of COVID-19 and new variants of the virus into Canada by decreasing the risk of importing cases from outside the country”: February Order, Explanatory Notes, above, at page 720.

[135] In particular, the brief (24–72 hour) deprivation of liberty is not completely out of sync with this objective, or with the positive effects identified by the respondent’s affiants (see paragraphs 109–112 above). While that deprivation of liberty is not trivial, it is not so significant as to be disproportionate, let alone grossly disproportionate, to the objective and the rationales underlying the Impugned Measures. The evidence also indicates that reasonable efforts are made to accommodate those who are required to stay at GAAs, for example with respect to their dietary preferences, frequency of fresh-air breaks, and desire to have a pet in their room. In addition, families travelling together are placed in adjoining rooms.

positif au test de dépistage de la COVID-19 et n’en obtiendront pas. Ils soutiennent également qu’elles sont totalement disproportionnées parce qu’il n’y a pas d’exception pour les voyageurs qui disposent d’un moyen de transport privé, ont un plan de quarantaine approprié et ne présentent aucun risque significatif de transmettre la COVID-19 pendant la période d’isolement. Ils ajoutent que ces mesures sont totalement disproportionnées parce qu’elles ont peu d’effet sur la propagation de la COVID-19, du fait qu’elles ne s’appliquent pas à de nombreux autres voyageurs, notamment ceux qui entrent au Canada par voie terrestre et les voyageurs exemptés qui entrent par voie aérienne. Les autres demandeurs ont aussi certaines de ces préoccupations.

[134] Je ne suis pas de leur avis. Comme il n’y a aucun moyen de savoir à l’avance quel voyageur asymptomatique qui entre au Canada par voie aérienne sera infecté et incubera le virus de la COVID-19 au moment de son arrivée, il est justifié de faire subir à chacun un test de dépistage et d’exiger qu’il séjourne dans un LHAG ou une IQD jusqu’à l’obtention du résultat du test exigé le premier jour. Ces mesures, et leurs conséquences sur les voyageurs par voie aérienne, ne sont pas [TRADUCTION] « sans rapport aucun » avec l’objectif de « réduction de l’introduction et de la propagation de la COVID-19 et de nouvelles variantes du virus au Canada en diminuant le risque d’importer des cas de l’extérieur du pays » : décret de février, notes explicatives, précité, à la page 720.

[135] En particulier, la brève privation de liberté (de 24 à 72 heures) n’est pas sans rapport aucun avec cet objectif ni avec les effets bénéfiques mentionnés par les déposants du défendeur : voir les paragraphes 109–112 ci-dessus. Si cette privation de liberté n’est pas anodine, elle n’est pas non plus assez importante pour être disproportionnée, et encore moins totalement disproportionnée, par rapport à l’objectif et aux justifications qui sous-tendent les mesures contestées. La preuve indique également que des efforts raisonnables sont faits pour accommoder les personnes qui doivent séjourner dans les LHAG, par exemple en ce qui concerne leurs préférences alimentaires, la fréquence des pauses en plein air et le souhait d’avoir un animal de compagnie dans leur chambre. De plus, les familles qui voyagent ensemble sont placées dans des chambres contiguës.

[136] Accordingly, the Impugned Measures, do not violate the principles of fundamental justice on grounds of gross disproportionality.

(iv) Section 7 – Conclusion

[137] For the reasons set forth above, I have concluded that the applicants' right to security of the person is not engaged by the Impugned Measures. In addition, although their right to liberty is engaged, the deprivation of that right was in accordance with the principles of fundamental justice. Accordingly, the Impugned Measures do not violate section 7 of the Charter.

(3) Section 8

[138] The RNN applicants submit that the requirement that non-exempt travellers pay for their booking at the GAA constitutes an unreasonable seizure within the meaning of section 8 of the Charter. In support of this submission, they maintain that a seizure within the meaning of section 8 need not be accompanied by a search, and occurs where there is “the taking hold, by a public authority of a ... thing belonging to a person against that person's will.”

[139] This is an incomplete definition. When the scope of section 8 is properly defined, it becomes readily apparent that the RNN applicants' interests under that provision are not engaged.

[140] Section 8 states: “Everyone has the right to be secure against unreasonable search or seizure.”

[141] A “seizure” in this context is considered to constitute “the taking of a thing from a person by a public official without that person's consent”: *R. v. Reeves*, 2018 SCC 56, [2018] 3 S.C.R. 531 (*Reeves*), at paragraph 13, citing *R. v. Dyment*, [1988] 2 S.C.R. 417, at pages 431, (1988), 73 Nfld. & P.E.I.R. 13.

[142] However, section 8 is not engaged unless “the claimant has a reasonable expectation of privacy in the place or item that is inspected or taken by the state” *Reeves*, above, at paragraph 12, citing *R. v. Cole*, 2012

[136] Par conséquent, les mesures contestées ne violent pas les principes de justice fondamentale au motif qu'elles sont totalement disproportionnées.

(iv) L'article 7 — Conclusion

[137] Pour les motifs exposés ci-dessus, je conclus que le droit des demandeurs à la sécurité de leur personne n'est pas mis en jeu par les mesures contestées. En outre, bien que le droit des demandeurs à la liberté soit en jeu, la privation de ce droit était conforme aux principes de justice fondamentale. Par conséquent, les mesures contestées ne portent pas atteinte à l'article 7 de la Charte.

3) L'article 8

[138] Les demandeurs du RNN soutiennent que l'obligation pour les voyageurs non exemptés de payer leur réservation dans un LHAG constitue une saisie abusive au sens de l'article 8 de la Charte. À l'appui de cet argument, ils affirment qu'il n'est pas nécessaire que la saisie au sens de l'article 8 fasse suite à une perquisition et qu'il y a saisie lorsque [TRADUCTION] « les autorités prennent quelque chose [...] appartenant à une personne, contre son gré ».

[139] Cette définition est incomplète. Lorsque la portée de l'article 8 est bien définie, il est manifeste que les intérêts des demandeurs du RNN visés par cette disposition ne sont pas en jeu.

[140] L'article 8 dispose : « Chacun a droit à la protection contre les fouilles, les perquisitions ou les saisies abusives. »

[141] Dans ce contexte, il y a saisie « lorsque les autorités prennent quelque chose appartenant à une personne sans son consentement » : *R. c. Reeves*, 2018 CSC 56, [2018] 3 R.C.S. 531 (*Reeves*), au paragraphe 13, citant *R. c. Dyment*, [1998] 2 R.C.S. 417, à la page 431.

[142] Toutefois, l'article 8 n'entre en jeu que si « la personne qui l'invoque peut s'attendre raisonnablement au respect de sa vie privée relativement à l'endroit ou à l'objet qui est inspecté ou pris par l'État » : *Reeves*, précité,

SCC 53, [2012] 3 S.C.R. 34 (*Cole*), at paragraphs 34 and 36. Moreover, this expectation of privacy must “[occur] in the context of administrative or criminal investigation”: *Quebec (Attorney General) v. Laroche*, 2002 SCC 72, [2002] 3 S.C.R. 708, at paragraph 53, quoting S. C. Hutchison, J. C. Morton and M. P. Bury, *Search and Seizure Law in Canada* (Toronto: Carswell, 1993) (loose-leaf updated 2002, release 2), at page 2-5.

[143] To determine whether a claimant has such an expectation of privacy, courts are required to examine “the totality of the circumstances”: *Reeves*, above, at paragraph 12. The objective reasonableness of a person’s privacy expectations will vary according to whether the search or seizure occurs in the criminal context rather than in an administrative or regulatory context; intrusions by the state that constitute search or seizure in the criminal context may be neither in an administrative context: *X (Re)*, 2017 FC 1047, [2018] 3 F.C.R. 111, at paragraph 123.

[144] If section 8 is engaged, the court must then determine whether the seizure was reasonable: *Reeves*, above, at paragraph 14, citing *R. v. Edwards*, [1996] 1 S.C.R. 128, (1996), 26 O.R. (3d) 536, at paragraphs 31 and 45(5).

[145] A search or seizure is reasonable “if it is authorized by law, if the law itself is reasonable and if the manner in which the search [or seizure] was carried out is reasonable”: *Reeves*, above, at paragraph 14, citing *R. v. Collins*, [1987] 1 S.C.R. 265, at page 278, (1987), 38 D.L.R. (4th) 508.

[146] Having regard to the foregoing, it is evident that the requirement to pay for a booking at a GAA does not engage the RNN applicants’ interests under section 8.

[147] I have serious doubts as to whether that requirement constitutes “the taking of a thing from a person by a public official without that person’s consent”, as understood in the jurisprudence under section 8. However, it is not necessary to dwell on this issue as it is readily apparent from the “totality of the circumstances” that arriving

au paragraphe 12, citant *R. c. Cole*, 2012 CSC 53, [2012] 3 R.C.S. 34 (*Cole*), aux paragraphes 34 et 36. En outre, cette attente en matière de vie privée s’applique au contexte « d’une enquête administrative ou criminelle » : *Québec (Procureur général) c. Laroche*, 2002 CSC 72, [2012] 3 R.C.S. 708, au paragraphe 53, citant S. C. Hutchison, J. C. Morton et M. P. Bury, *Search and Seizure Law in Canada* (Toronto : Carswell, 1993) (version 2 de 2002, feuilles mobiles), à la page 2-5.

[143] Pour juger si la personne qui invoque l’article 8 a une attente en matière de vie privée, le tribunal doit examiner « l’ensemble des circonstances » : *Reeves*, précité, au paragraphe 12. Le caractère objectivement raisonnable des attentes d’une personne en matière de vie privée variera selon que la perquisition ou la saisie se produit dans un contexte criminel plutôt que dans un contexte administratif ou réglementaire; les intrusions par l’État qui constituent une perquisition ou une saisie dans le contexte criminel peuvent ne correspondre ni à l’une ni à l’autre dans le contexte administratif : *X (Re)*, 2017 CF 1047, [2018] 3 R.C.F. 111, au paragraphe 123.

[144] Si l’article 8 entre en jeu, le tribunal doit alors déterminer si la saisie était raisonnable : *Reeves*, précité, au paragraphe 12, citant *R. c. Edwards*, [1996] 1 R.C.S. 128, aux paragraphes 31 et 45(5).

[145] Une perquisition ou une saisie est raisonnable « si elle est autorisée par la loi, si la loi elle-même n’a rien d’abusif et si la fouille, [la perquisition ou la saisie] n’a pas été effectuée d’une manière abusive » : *Reeves*, précité, au paragraphe 14, citant *R. c. Collins*, [1987] 1 R.C.S. 265, à la page 278.

[146] Concernant ce qui précède, l’obligation de payer leur réservation dans un LHAG ne met manifestement pas en jeu les intérêts des demandeurs du RNN visés par l’article 8.

[147] Je doute fort que cette obligation s’apparente à une situation où « les autorités prennent quelque chose appartenant à une personne sans son consentement », conformément à la jurisprudence se rattachant à l’article 8. Toutefois, il n’est pas nécessaire d’examiner longuement cette question, étant donné qu’il ressort manifestement de

air travellers have no reasonable expectation of privacy in *the money* they are required to pay in order to book a stay at a GAA. They have not suggested otherwise. Rather, they appear to be primarily concerned about the fact of having to pay for the GAA, which adds insult to the requirement to stay at a GAA—something they resolutely oppose. When viewed in this light, their claim appears to be little more than a claim for property rights in their money—something that “was deliberately not included in the *Charter*”: *Laroche*, above, at paragraph 52.

[148] Moreover, the circumstances in which air travellers are required to stay at a GAA or a DQF—namely, to await the results of their Day 1 Test—plainly do not constitute “an administrative or criminal investigation”. Once again, the RNN applicants have not suggested otherwise.

[149] Given that the RNN applicants have not met their burden of establishing that their rights under section 8 have been engaged, it is not necessary to consider whether the alleged “seizure” of their money was reasonable.

(4) Section 9

(a) *Applicable Legal Principles*

[150] Section 9 of the Charter states: “Everyone has the right not to be arbitrarily detained or imprisoned.”

[151] The purpose of section 9 is to “protect individual liberty against unjustified state interference. Its protections limit the state’s ability to impose intimidating and coercive pressure on citizens without adequate justification”: *R. v. Le*, 2019 SCC 34, [2019] 2 S.C.R. 692 (*Le*), at paragraph 25.

[152] The section 9 analysis proceeds in two steps. First, the court must assess whether there was a detention. If it reaches an affirmative conclusion in this regard, it must

« l’ensemble des circonstances » que les voyageurs qui arrivent au Canada par voie aérienne n’ont aucune attente raisonnable en matière de vie privée quant à l’argent qu’ils sont tenus de déboursier pour réserver un séjour dans un LHAG. Ils n’ont pas affirmé le contraire. Ils semblent plutôt se préoccuper principalement du fait d’avoir à payer leur séjour dans un LHAG, qu’ils considèrent comme excessif lorsque combiné à l’obligation de séjourner dans un LHAG — ce à quoi ils s’opposent fermement. Vu sous cet angle, leur argument ne semble être guère plus qu’un moyen de conserver le droit de propriété sur leur argent — quelque chose qui « a été délibérément exclue de la *Charte* » : *Laroche*, précité, au paragraphe 52.

[148] De plus, les circonstances dans lesquelles les voyageurs par voie aérienne sont tenus de séjourner dans un LHAG ou dans une IQD — notamment, jusqu’à l’obtention des résultats du test exigé le premier jour — ne constituent manifestement pas une « enquête administrative ou criminelle ». Là encore, les demandeurs du RNN n’ont pas affirmé le contraire.

[149] Vu que les demandeurs du RNN ne se sont pas acquittés de leur fardeau d’établir que les droits qu’ils tirent de l’article 8 sont en jeu, il n’est pas nécessaire d’examiner si la « saisie » de leur argent était raisonnable.

4) L’article 9

a) *Les principes juridiques applicables*

[150] L’article 9 de la Charte dispose : « Chacun a droit à la protection contre la détention ou l’emprisonnement arbitraires. »

[151] L’article 9 vise à « protéger la liberté individuelle contre l’ingérence injustifiée de l’État. Les mesures de protection que comporte cette disposition restreignent la capacité de l’État de recourir sans justification appropriée à des moyens intimidants et coercitifs à l’égard des citoyens » : *R. c. Le*, 2019 CSC 34, [2019] 2 R.C.S. 692 (*Le*), au paragraphe 25.

[152] L’analyse de l’article 9 comporte deux volets. En premier lieu, le tribunal doit examiner s’il y a eu une détention. S’il répond à cette question par l’affirmative, il

then proceed to assess whether the detention was arbitrary: *Le*, above, at paragraph 124.

[153] A “detention” pursuant to section 9 requires “significant physical or psychological restraint”: *Le*, above, at paragraph 27, citing *R. v. Mann*, 2004 SCC 52, [2004] 3 S.C.R. 59, at paragraph 19; *R. v. Hufsky*, [1988] 1 S.C.R. 621, (1988), 27 O.A.C. 103 (*Hufsky*), at pages 631–632; *R. v. Grant*, 2009 SCC 32, [2009] 2 S.C.R. 353 (*Grant*), at paragraphs 28–29. It will also occur where there is “a restraint of liberty other than arrest in which a person may reasonably require the assistance of counsel but might be prevented or impeded from retaining and instructing counsel without delay but for the constitutional guarantee”: *R. v. Therens*, [1985] 1 S.C.R. 613, at page 642, (1985), 18 D.L.R. (4th) 655 (*Therens*). Ultimately, a “contextual analysis” is required: *R. v. Nagle*, 2012 BCCA 373, 97 C.R. (6th) 346 (*Nagle*), at paragraph 32.

[154] Even in the absence of an actual or threatened physical restraint, a detention may occur “if the person concerned submits or acquiesces in the deprivation of liberty and reasonably believes that the choice to do otherwise does not exist”: *Therens*, above, at page 644. In the criminal law context, this may be so even if the detention is “of relatively brief duration”: *Hufsky*, above. However, in the border control context, “[p]eople do not expect to be able to cross international borders free from scrutiny”: *R. v. Simmons*, [1988] 2 S.C.R. 495 (*Simmons*), at page 528. Accordingly, routine questioning by customs officials and routine searches of the person or of luggage do not constitute detention, even where such searches are conducted in a private search room: *Simmons*, above, at pages 521 and 528–529.

[155] Following the S.C.C.’s decision in *Grant*, detention under section 9 is understood as including psychological detention by state agents, notably where an individual is “legally required to comply with a direction or demand” or where a reasonable individual, though not

doit ensuite examiner si la détention était arbitraire : *Le*, précité, au paragraphe 124.

[153] Une détention au sens de l’article 9 exige « l’application de contraintes physiques ou psychologiques appréciables » : *Le*, précité, au paragraphe 27, citant *R. c. Mann*, 2004 CSC 52, [2004] 3 R.C.S. 59, au paragraphe 19; *R. c. Hufsky*, [1988] 1 R.C.S. 621 (*Hufsky*), aux pages 631–632; *R. c. Grant*, 2009 CSC 32, [2009] 2 R.C.S. 353 (*Grant*), aux paragraphes 28–29. Il y a également détention dans le cas d’une « une entrave à la liberté autre qu’une arrestation par suite de laquelle une personne peut raisonnablement avoir besoin de l’assistance d’un avocat, mais pourrait, en l’absence de cette garantie constitutionnelle, être empêchée d’y avoir recours sans délai » : *R. c. Therens*, [1985] 1 R.C.S. 613 (*Therens*), à la page 642. En fin de compte, une [TRADUCTION]« analyse contextuelle » est nécessaire : *R. c. Nagle*, 2012 BCCA 373, 97 C.R. (6th) 346 (*Nagle*), au paragraphe 32.

[154] Même en l’absence d’une réelle contrainte physique ou d’une menace de contrainte physique, il peut y avoir détention « si la personne intéressée se soumet ou acquiesce à la privation de liberté et croit raisonnablement qu’elle n’a pas le choix d’agir autrement » : *Therens*, précité, à la page 644. Dans le contexte du droit pénal, cela peut être le cas même si la détention est « d’une durée relativement brève » : *Hufsky*, précité. Toutefois, dans le contexte du contrôle des frontières, « [l]es gens ne s’attendent pas à traverser les frontières internationales sans faire l’objet d’une vérification » : *R. c. Simmons*, [1988] 2 R.C.S. 495 (*Simmons*), à la page 528. En conséquence, l’interrogatoire de routine auquel procède les agents des douanes et les fouilles de routine sur la personne ou l’examen des bagages ne constituent pas une détention, même lorsque ces fouilles sont effectuées en privée dans des pièces destinées à cette fin : *Simmons*, précité, aux pages 521 et 528–529.

[155] Suivant l’arrêt *Grant* de la CSC, la détention visée par l’article 9 est assimilable à une détention psychologique de la part des agents de l’État, notamment lorsqu’une personne est « légalement tenue de se conformer à un ordre ou à une sommation » ou lorsqu’une

legally required to comply, would “conclude that [they were] not free to go”: *Grant*, above, at paragraphs 30–31.

[156] In assessing whether a detention is arbitrary, a three-part test is applied. Specifically, the detention must be authorized by law, the authorizing law itself must not be arbitrary, and the manner in which the detention is carried out must be reasonable: *Le*, above, at paragraph 124.

(b) *The Parties' Submissions*

[157] The applicants submit that the Impugned Measures, particularly the requirement to stay at a GAA and remain in their room under threat of a substantial fine and/or imprisonment,<sup>6</sup> is a form of detention contemplated by section 9. They variously add that such detention is arbitrary because the measures in question: subject air travellers to a blanket policy that does not take individual circumstances into consideration; do not apply to travellers entering Canada by land (who constitute the vast majority of travellers); do not provide sufficient criteria to guide the exercise of discretion by screening officers and make reasonable determinations as between individuals; and do not fulfill their stated public objectives because the Variants of Concern are already present in Canada and because travellers are permitted to go home after receiving their Day 1 Test, regardless of whether the result is positive or negative. They also object to being subjected to unreasonable policies, including the prohibition on taking photographs or videos upon threat of penalty, and they further reiterate concerns regarding being exposed to increased risks at GAA facilities. Finally, they submit that the Impugned Measures stigmatize air travellers by assuming that they are more likely than land travellers to carry and transmit the virus in Canada.

[158] The respondent submits the Impugned Measures do not give rise to any “detention” within the meaning

personne raisonnable, même si elle n’est pas légalement tenue d’obtempérer, « conclur[ait] qu’elle n’est pas libre de partir » : *Grant*, précité, aux paragraphes 30–31.

[156] L’examen du caractère arbitraire de la détention comporte un test à trois volets. Plus précisément, la détention doit être autorisée par une règle de droit, la règle de droit elle-même doit être exempte de caractère abusif et la manière dont la détention est effectuée doit être non abusive : *Le*, précité, au paragraphe 124.

b) *Les arguments des parties*

[157] Les demandeurs font valoir que les mesures contestées, plus précisément l’obligation de séjourner dans un LHAG et l’interdiction de sortir de leur chambre sous peine d’une forte amende et/ou d’une peine d’emprisonnement<sup>6</sup>, constituent une forme de détention au sens de l’article 9. Ils ajoutent que cette forme de détention est arbitraire parce que les mesures en question : assujettissent les voyageurs par voie aérienne à une politique générale qui ne tient pas compte de leur situation particulière; ne s’appliquent pas aux voyageurs qui entrent au Canada par voie terrestre (lesquels constituent la grande majorité des voyageurs); ne fournissent pas de critères suffisants pour guider les agents de contrôle dans l’exercice de leur pouvoir discrétionnaire et faire en sorte que leur décision soit raisonnable dans chaque cas; ne permettent pas d’atteindre les objectifs publics déclarés étant donné que les variants préoccupants sont déjà présents au Canada et que les voyageurs sont autorisés à rentrer chez eux après avoir obtenu le résultat du test exigé le premier jour, qu’il soit positif ou négatif. Ils s’opposent également au fait d’être assujettis à des politiques déraisonnables, comme l’interdiction de prendre des photographies ou des vidéos sous peine de sanction, et ils répètent qu’ils craignent d’être exposés à des risques accrus dans les installations destinées aux LHAG. Enfin, ils affirment que les mesures contestées entraînent la stigmatisation des voyageurs par voie aérienne étant donné qu’elles sont fondées sur le principe selon lequel ils sont plus susceptibles que les voyageurs par voie terrestre d’être des porteurs du virus et de le transmettre sur le territoire canadien.

[158] Le défendeur soutient que les mesures contestées ne donnent lieu à aucune détention au sens de l’article 9.

of section 9. In the alternative, if “detention” occurs under the GAA Measures, such a detention is not arbitrary. Relying on *Canadian Constitution Foundation v. Canada (Attorney General)*, 2021 ONSC 2117, 488 C.R.R. (2d) 106 (CCF), at paragraph 39, they dismiss this claim as “frivolous”.

[159] In support of its position that no “detention” occurs when returning air travellers are quarantined while awaiting their Day 1 Test results the respondent maintains that in the context of a global pandemic and emerging Variants of Concern, this requirement is an extension of the routine screening process of entering Canada. Stated differently, individuals who find their liberty and freedom of movement restricted during a routine screening cannot be said to be detained, provided that the restrictions do not go beyond the normal screening process. In the respondent’s view, the GAA requirement is a part of such a process. Given that this requirement applies uniformly to all non-exempt air travellers, it does not bear the hallmarks of detention at the border.<sup>7</sup> Moreover, there is no stigma attached to being one of the “thousands” of travellers routinely go to a GAA each day, particularly given that the public has been provided with ample notice of the possibility of enhanced quarantine measures throughout the pandemic.

[160] In the alternative, the respondent submits that the GAA requirement does not amount to detention because there is no physical constraint. In this regard, the respondent notes that travellers book their own GAA, may drive there in their own vehicle, check-in as they otherwise would at any hotel, and stay as a family unit.

[161] In any event, the respondent asserts that if there is a “detention” within the meaning of section 9, it is not arbitrary for the same reasons that the engagement of air travellers’ liberty interests is not arbitrary under section 7.

Subsidiairement, il affirme que s’il y a détention lorsque les mesures sont appliquées dans les LHAG, une telle détention n’est pas arbitraire. S’appuyant sur la décision *Canadian Constitution Foundation v. Canada (Attorney General)*, 2021 ONSC 2117, 488 C.R.R. (2d) 106 (CCF), au paragraphe 39, il s’oppose à cet argument au motif qu’il est frivole.

[159] À l’appui de son argument selon lequel il n’y a pas de détention lorsqu’un voyageur qui rentre au Canada par voie aérienne est mis en quarantaine jusqu’à l’obtention des résultats du test exigé le premier jour, le défendeur soutient que, dans le contexte d’une pandémie mondiale et de nouveaux variants préoccupants, cette obligation constitue le prolongement du contrôle de routine d’entrée au Canada. En d’autres termes, on ne saurait dire que les personnes dont la liberté et la liberté de mouvement sont restreintes dans le cadre d’un contrôle de routine sont détenues, à condition que les restrictions ne dépassent pas le processus normal de contrôle. De l’avis du défendeur, l’obligation de séjourner dans un LHAG s’inscrit dans un tel processus. Étant donné que cette mesure s’applique uniformément à tous les voyageurs par voie aérienne non exemptés, elle ne comporte pas les caractéristiques d’une détention à la frontière<sup>7</sup>. De plus, le fait de compter parmi les « milliers » de voyageurs appelés à se rendre régulièrement à un LHAG chaque jour n’entraîne pas leur stigmatisation, d’autant plus que le public a été amplement informé du renforcement possible des mesures de quarantaine tout au long de la pandémie.

[160] Subsidiairement, le défendeur fait valoir que l’obligation de séjourner dans un LHAG ne constitue pas une détention parce qu’il n’y a aucune contrainte physique. À cet égard, le défendeur fait remarquer que les voyageurs font eux-mêmes leur réservation dans un LHAG, peuvent s’y rendre en utilisant leur propre véhicule, s’y enregistrer comme ils le feraient dans n’importe quel hôtel et y séjourner en famille.

[161] Quoi qu’il en soit, le défendeur fait valoir que s’il y a détention au sens de l’article 9, elle n’est pas arbitraire pour les mêmes raisons qui font en sorte que l’atteinte au droit à la liberté que les voyageurs par voie aérienne tirent de l’article 7 n’est pas arbitraire.

(c) *Analysis*

[162] In my view, the requirement to stay at a GAA constitutes a “detention” within the meaning of section 9. However, such detention is not “arbitrary.” Consequently, there is no infringement of section 9.

[163] The typical border screening process is of relatively short duration, especially compared to the requirement to stay at a GAA or a DQF for 24–72 hours. Even assuming that a screening process of a few hours would not constitute a “detention” within the meaning of section 9 (*Nagle*, above, at paragraph 35), I consider that a screening process lasting 24–72 hours unquestionably constitutes detention.

[164] In contrast to persons who are routinely questioned and even physically searched at the border, air travellers are not permitted to proceed home that same day. Indeed, they may be prevented from doing so for up to three days. During that time, they are required to stay in their hotel room. Although they may request the opportunity to take one or more fresh-air breaks, this does not alter the fact that they are subject to a significant physical restraint of movement. Given the penal nature of the sanctions to which they are subject if they refuse to stay in a GAA, or if they refuse to comply with the physical restrictions at the GAA, a reasonable person in that situation would likely conclude that they were not “free to go.”

[165] Accordingly, the requirement to stay in a GAA or a DQF for 24–72 [hours] constitutes “detention” within the meaning of section 9.

[166] However, such detention is not “arbitrary.” As noted above, this stage of the analysis requires three determinations: (i) the detention is authorized by law, (ii) the authorizing law itself is not arbitrary, and (iii) the manner in which the detention is carried out is reasonable: *Le*, above, at paragraph 124.

c) *Analyse*

[162] À mon avis, l’obligation de séjourner dans un LHAG constitue une détention au sens de l’article 9. Cependant, cette détention n’est pas arbitraire. Par conséquent, il n’y a aucune violation à l’article 9.

[163] La durée du processus normal de contrôle frontalier est relativement courte, surtout si on la compare à l’obligation de séjourner dans un LHAG ou une IQD pendant 24 à 72 heures. Même en supposant qu’un processus de contrôle de quelques heures ne constitue pas une détention au sens de l’article 9 (*Nagle*, au paragraphe 35), j’estime qu’un processus de contrôle d’une durée de 24 à 72 heures constitue incontestablement une détention.

[164] Contrairement aux personnes qui sont régulièrement interrogées et qui font même l’objet d’une fouille physique à la frontière, les voyageurs par voie aérienne ne sont pas autorisés à rentrer chez eux le même jour. Ils pourraient ne pas être autorisés à le faire pendant une période maximale de trois jours. Pendant cette période, ils doivent rester dans leur chambre d’hôtel. Ils peuvent demander d’avoir une ou plusieurs pauses en plein air, mais il n’en demeure pas moins que leur liberté de mouvement est très limitée. Compte tenu du caractère pénal des sanctions dont ces voyageurs sont passibles s’ils refusent de séjourner dans un LHAG, ou s’ils refusent de se conformer aux restrictions physiques imposées dans les LHAG, la personne raisonnable qui se trouverait dans cette situation serait susceptible de conclure qu’elle n’est pas « libre de partir ».

[165] Par conséquent, l’obligation de séjourner dans un LHAG ou dans une IQD pendant une période de 24 à 72 heures constitue une détention au sens de l’article 9.

[166] Or, une telle détention n’est pas arbitraire. Comme nous l’avons vu ci-dessus, cette étape de l’analyse comporte trois volets, à savoir : (i) la détention doit être autorisée par une règle de droit, (ii) la règle de droit elle-même doit être exempte de caractère abusif et (iii) la manière dont la détention est effectuée doit être non abusive : *Le*, précité, au paragraphe 124.

[167] Given that the requirement to stay at a GAA is mandated by the Impugned Measures, the first part of the test is satisfied.

[168] Turning to the second part of the test, I agree with the respondent that the various reasons for concluding that the restriction of the applicants' liberty interests is not arbitrary also weigh in favour of concluding that their detention is not arbitrary. This addresses several of the applicants' submissions, which were in respect of both section 7 and section 9.

[169] With respect to the third part of the test, I consider that the manner in which the detention is carried out is reasonable. Air travellers make their own reservations at the GAA hotel, they may drive their own vehicle there, they check in as they would at any other hotel, they may raise special requests or accessibility needs at that time, they can request fresh air breaks (including to smoke), they retain and are free to use their personal telephones without restriction, they have Wi-Fi access to the Internet, they can choose from a range of food options (including take-out food through contactless delivery), they can avail themselves of a range of television and movie options, and they are generally free to do as they please within the hotel room. Although travellers staying at a DQF may not be able to do all of these things, the manner in which their detention is carried out is not unreasonable. Moreover, those staying at a GAA or a DQF can also lock their rooms if they so choose, and there is no evidence to suggest that anyone is physically forced to go to their room. In addition, they may check out of the GAA or DQF soon after receiving their Day 1 Test results.

[170] Moreover, there is no evidence of any meaningful risk of being infected at a GAA or DQF (see paragraph 90 above). I note that Justice Pentney reached a similar finding in assessing a motion brought earlier in these proceedings: *Spencer v. Canada (Attorney General)*, 2021 FC 361, 490 C.R.R. (2d) 1 (*Spencer*), at paragraphs 110 and 127.

[167] L'obligation de séjourner dans un LHAG étant prescrite par les mesures contestées, le premier volet du critère est établi.

[168] S'agissant du deuxième volet du critère, je conviens avec le défendeur que les différentes raisons qui permettent de conclure que la restriction au droit des demandeurs à la liberté n'est pas arbitraire militent également en faveur de la conclusion selon laquelle leur détention n'est pas arbitraire. Ce raisonnement s'applique à plusieurs des arguments des demandeurs relativement aux articles 7 et 9.

[169] S'agissant du troisième volet du critère, j'estime que la manière dont la détention est effectuée est non abusive. Les voyageurs par voie aérienne font eux-mêmes leur réservation à l'hôtel autorisé par le gouvernement, ils peuvent s'y rendre en utilisant leur propre véhicule, s'y enregistrer comme ils le feraient dans n'importe quel autre hôtel, ils peuvent présenter les demandes spéciales ou signaler les besoins en matière d'accessibilité qu'ils ont au moment de leur séjour, ils peuvent demander des pauses en plein air (notamment pour fumer), ils conservent leur téléphone personnel et sont libres de l'utiliser sans restriction, ils ont un accès Wi-Fi à l'Internet, une gamme d'options alimentaires (dont des repas à emporter au moyen d'une livraison sans contact) leur est offerte, une gamme d'options de télévision et de films leur est offerte, et ils sont généralement libres de faire ce qu'ils veulent dans la chambre d'hôtel. Même si les voyageurs qui séjournent dans une IQD ne peuvent pas faire toutes ces choses, la manière dont leur détention est effectuée est non abusive. De plus, ceux qui séjournent dans un LHAG ou une IQD peuvent aussi verrouiller leur chambre s'ils le souhaitent, et rien dans la preuve n'indique que quiconque est physiquement forcé d'aller dans sa chambre. En outre, ils peuvent régler leur départ du LHAG ou de l'IQD peu après avoir obtenu les résultats du test exigé le premier jour.

[170] Par ailleurs, rien dans la preuve ne démontre que les voyageurs sont exposés à un risque significatif d'infection dans un LHAG ou une IQD : voir le paragraphe 90 ci-dessus. Je tiens à souligner que le juge Pentney a tiré une conclusion similaire après avoir examiné une requête antérieure dans le cadre de la présente instance : *Spencer c. Canada (Procureur général)*, 2021 CF 361 (*Spencer*), aux paragraphes 110 et 127.

[171] Contrary to the submissions of the applicants, I do not consider the restrictions on taking photographs or videos within a GAA or a DQF to be unreasonable. In my view, this is a reasonable precaution to prevent encroachment on the privacy interests of workers and fellow travellers at the facility.

[172] Ms. Mathis submits that she was not told where her quarantine facility was located and that the police officers who escorted her there refused to provide that information to her spouse. After I expressed concern about this during the hearing, counsel to the respondent replied that this occurred prior to the entry into force of the February Order, and that since the entry into force of that Order travellers now know where they will be staying because they choose and book a room at a GAA themselves. Insofar as DQFs are concerned, Mr. Spowart's unchallenged evidence is the name of the hotel is not withheld from travellers, who are free to share this information with family or friends: Spowart Affidavit, above, at paragraph 56, RNN Record at R910. Be that as it may, I consider that the failure to advise an individual of where they are being taken for detention is unreasonable and renders such detention arbitrary.

[173] Finally, I do not agree with the applicants' submissions that the Impugned Measures are arbitrary because they do not take individual circumstances into account and do not provide sufficient criteria to guide the exercise of discretion by screening officers and make reasonable determinations as between individuals. In reaching this conclusion, I have kept in mind the overall context in which the Impugned Measures were issued and in which screening officers operate.

[174] The January Order, the February Order and their successors have extensive provisions that take individual considerations into account and operate to constrain the exercise of discretion by screening officers.

[175] Taking the February Order as an example:

[171] Contrairement aux arguments des demandeurs, j'estime que les restrictions relatives à la prise de photographies ou de vidéos dans un LHAG ou une IQD ne sont pas déraisonnables. À mon avis, il s'agit d'une mesure de précaution raisonnable visant à prévenir qu'il y ait atteinte aux intérêts en matière de vie privée des travailleurs et des autres voyageurs se trouvant à l'installation.

[172] Madame Mathis soutient qu'on ne lui a pas dit où se trouvait son installation de quarantaine et que les policiers qui l'ont escortée ont refusé de fournir ces renseignements à son conjoint. En réponse aux préoccupations que j'ai exprimées à ce sujet au cours de l'audience, l'avocat du défendeur a dit que cette situation s'était produite avant l'entrée en vigueur du décret de février et que depuis son entrée en vigueur, les voyageurs savent maintenant où ils séjourneront parce qu'ils choisissent et réservent eux-mêmes une chambre dans un LHAG. En ce qui concerne les IQD, selon le témoignage non contesté de M. Spowart, les voyageurs sont informés du nom de l'hôtel, et ils sont libres de communiquer ces renseignements à leur famille ou à leurs amis : affidavit de M. Spowart, précité, au paragraphe 56, dossier du RNN, R910. Quoi qu'il en soit, j'estime que le fait de ne pas révéler à une personne l'endroit où elle est placée en détention est déraisonnable et rend cette détention abusive.

[173] Enfin, je ne souscris pas aux arguments des demandeurs selon lesquels les mesures contestées sont arbitraires étant donné qu'elles ne tiennent pas compte des circonstances individuelles et ne fournissent pas de critères suffisants pour guider les agents de contrôle dans l'exercice de leur pouvoir discrétionnaire et faire en sorte que leur décision soit raisonnable dans chaque cas. Pour tirer cette conclusion, j'ai tenu compte du contexte général dans lequel les mesures contestées ont été mises en œuvre et dans lequel les agents de contrôle exercent leurs activités.

[174] Le décret de janvier, le décret de février et les suivants comportent des dispositions exhaustives qui tiennent compte des considérations individuelles et qui visent à limiter l'exercice du pouvoir discrétionnaire des agents de contrôle.

[175] Prenons par exemple le décret de février :

- 
- |  |  |
|--|--|
| <p>i. The term “isolation” is defined in section 1 to mean “the separation of persons who have reasonable grounds to suspect they have COVID-19, who have signs and symptoms of COVID-19 or who know they have COVID-19, in such a manner as to prevent the spread of the disease”;</p> <p>ii. The term “quarantine” is defined to mean “the separation of persons in such a manner as to prevent the possible spread of disease”;</p> <p>iii. Section 1.3 defines in considerable detail the requirements of a “suitable quarantine plan”;</p> <p>iv. Paragraph 3(1)(a.1) defines the requirements applicable to self-quarantine;</p> <p>v. Paragraph 4(1) identifies five bases upon which a person who enters Canada by aircraft is considered unable to quarantine themselves;</p> <p>vi. Section 5 lists six mandatory factors that must be considered in deciding where someone should quarantine;</p> <p>vii. Subsection 6(1) provides an extensive list of exemptions from the requirement to quarantine;</p> <p>viii. Section 6.2, subsection 7(1) and subsection 7.2(1) provide additional exemptions;</p> <p>ix. Subsection 7.1(1) provides a list of compassionate grounds exemptions;</p> <p>x. Section 9 narrowly defines who is required to isolate and where they can isolate;</p> <p>xi. Subsection 10(1) narrowly defines who is considered to be unable to isolate;</p> | <p>i. Le terme « isolement » est défini comme suit à l’article premier : « Mise à l’écart de personnes qui ont des motifs raisonnables de soupçonner qu’elles sont atteintes de la COVID-19, qui présentent des signes et symptômes de la COVID-19 ou qui se savent atteintes de la COVID-19, de manière à prévenir la propagation de la maladie. »</p> <p>ii. Voici la définition de « quarantaine » : « Mise à l’écart de personnes de manière à prévenir la propagation éventuelle de maladies. »</p> <p>iii. L’article 1.3 définit de façon très détaillée les exigences auxquelles doit satisfaire un « plan approprié de quarantaine »;</p> <p>iv. L’alinéa 3(1)a.1 énonce les exigences applicables à la mise en quarantaine volontaire;</p> <p>v. Le paragraphe 4(1) précise les cinq raisons pour lesquelles une personne qui entre au Canada par aéronef est considérée comme incapable de se mettre en quarantaine;</p> <p>vi. L’article 5 énumère six facteurs qui doivent impérativement être pris en compte pour décider du lieu où une personne doit se mettre en quarantaine;</p> <p>vii. Le paragraphe 6(1) comporte une liste exhaustive des exemptions à l’obligation de se mettre en quarantaine;</p> <p>viii. L’article 6.2, le paragraphe 7(1) et le paragraphe 7.2(1) prévoient des exemptions supplémentaires;</p> <p>ix. Le paragraphe 7.1(1) comporte une liste des exemptions pour motifs d’ordre humanitaire;</p> <p>x. L’article 9 définit de façon stricte qui doit être isolé et où il peut l’isoler;</p> <p>xi. Le paragraphe 10(1) définit de façon stricte qui est considéré comme incapable d’isoler;</p> |
|--|--|

xii. Section 10(2) defines the requirements applicable to persons who are unable to isolate themselves; and

xiii. Section 11 lists six mandatory factors to be considered in choosing an isolation facility.

[176] In addition to the foregoing, a detailed document entitled *Shift Briefing Bulletin*, which was initially issued to screening officers in November 2020 and was updated on February 23, 2021, contains very specific instructions for those officers. This includes:

- i. directions as to what to visually inspect for (namely, signs of illness);
- ii. a very specific question to be asked of travellers and directions as to when to provide either the green document or the red document discussed below;
- iii. identification of various situations in which a traveller must be referred to a quarantine officer for further assessment;
- iv. an instruction that screening officers “are to start from the position that all travellers are required to quarantine unless they can demonstrate at time of processing that they explicitly meet one of the quarantine exemptions outlined in subsection 6(1) of the QIOO Order or have letter of authorization issued by (Patrimoine Heritage Canada) pursuant to subsection 7.2(1) of the QIOO OIC to be exempt from the requirement to quarantine”;
- v. a statement that exempt asymptomatic travellers “will not be asked to quarantine”;
- vi. the specific questions to be asked to determine if a traveller has a suitable quarantine plan; and

xii. Le paragraphe 10(2) définit les exigences applicables aux personnes qui sont incapables de s’isoler;

xiii. L’article 11 comporte une liste de six facteurs qui doivent impérativement être pris en compte dans le choix d’une installation d’isolement.

[176] En plus de ce qui précède, un document détaillé intitulé *Bulletin d’information de quart de travail* (ce document destiné aux agents de contrôle a d’abord été publié en novembre 2020 puis mis à jour le 23 février 2021) contient des instructions très précises à l’intention de ces agents. Voici des exemples de ce qu’il contient :

- i. l’obligation d’effectuer une inspection visuelle (pour détecter notamment des signes de maladie);
- ii. l’obligation de poser aux voyageurs une question très précise et celle de fournir à un moment précis le document vert ou le document rouge dont il est question ci-dessous;
- iii. l’obligation de référer dans des cas précis le voyageur à un agent de quarantaine pour une évaluation plus approfondie;
- iv. l’exigence selon laquelle les agents de contrôle « doivent partir du principe que tous les voyageurs sont tenus de se mettre en quarantaine, à moins qu’ils puissent démontrer au moment du traitement qu’ils répondent explicitement à l’une des exemptions de quarantaine décrites à l’article 6 du Décret du QIAO ou qu’ils possèdent une lettre d’autorisation délivrée par [Patrimoine canadien], en vertu du paragraphe 7.2(1) du Décret du QIAO pour être exemptés de l’obligation de se mettre en quarantaine »;
- v. l’obligation de faire une mise en garde précise aux voyageurs asymptomatiques exemptés à qui l’« [o]n ne demande[ra] pas de [se] mettre en quarantaine »;
- vi. l’obligation de poser des questions précises aux voyageurs afin de savoir s’ils disposent d’un plan approprié de quarantaine;

vii. the basis upon which a person can be provided a limited release from quarantine on compassionate grounds.

[177] The green and red documents referred to above appear to be the documents entitled Green Information Guide and Red Information Guide, which were attached at Exhibit B to Mr. Spowart's affidavit. Those documents identify the specific requirements for a "suitable place of quarantine" and a "suitable place of isolation".

[178] Having regard to the information summarized in the three preceding paragraphs immediately above, I conclude that sufficient criteria to guide the exercise of discretion by screening officers and enable them to make reasonable determinations as between individuals do in fact exist. Those criteria are set forth in the January Order, the February Order and their successors, as well as in the additional documentation described above.

[179] In summary, I find that the Impugned Measures, particularly the requirement to stay at a GAA or a DQF, engage the applicants' section 9 rights because they result in the detention of non-exempt persons arriving in Canada by air. However, with the exception of Ms. Mathis, the Applicants' section 9 rights are not contravened because their detention is not arbitrary. This is because (i) the detention is authorized by law (namely, by the same Order(s) in which the Impugned Measures are contained), (ii) the authorizing law itself is not arbitrary, and (iii) the manner in which the detention is carried out is reasonable. Moreover, the Impugned Measures, together with the other documents discussed in the immediately preceding paragraphs above, provide sufficient criteria to guide the exercise of discretion by screening officers and to enable them to make reasonable determinations as between individuals.

vii. les motifs pour lesquels une personne peut obtenir une libération limitée de la quarantaine pour des motifs d'ordre humanitaire.

[177] Les documents verts et rouges mentionnés ci-dessus semblent être les documents intitulés Maladie à coronavirus (COVID-19) – Exigences obligatoires pour les voyageurs devant être mis en quarantaine qui arrivent par voie aérienne (Green Information Guide) et Maladie à coronavirus (COVID-19) – Exigences obligatoires pour les voyageurs devant respecter une période d'isolement qui arrivent par voie aérienne (Red Information Guide), lesquels sont joints à la pièce B de l'affidavit de M. Spowart. Ces documents fournissent les exigences précises liées au « lieu de quarantaine approprié » et au « lieu d'isolement approprié ».

[178] Eu égard au résumé présenté dans les trois paragraphes précédents, je conclus à l'existence de critères suffisants pour guider les agents de contrôle dans l'exercice de leur pouvoir discrétionnaire et faire en sorte que leur décision soit raisonnable dans chaque cas. Ces critères sont énoncés dans le décret de janvier, le décret de février et les suivants, ainsi que dans les documents supplémentaires décrits ci-dessus.

[179] En résumé, j'estime que les mesures contestées, notamment l'obligation de séjourner dans un LHAG ou une IQD, mettent en jeu les droits que les demandeurs tirent de l'article 9 parce qu'elles donnent lieu à la détention des personnes non exemptées qui arrivent au Canada par voie aérienne. Toutefois, à l'exception de M<sup>me</sup> Mathis, les droits que les demandeurs tirent de l'article 9 ne sont pas violés parce que leur détention est non abusive, pour les raisons suivantes : (i) la détention est autorisée par une règle de droit (c.-à-d., les mêmes décrets qui renferment les mesures contestées), (ii) la règle de droit elle-même est exempte de caractère abusif et (iii) la manière dont la détention est effectuée est non abusive. En outre, les mesures contestées, de même que les autres documents dont il a été question dans les paragraphes précédents, fournissent des critères suffisants pour guider les agents de contrôle dans l'exercice de leur pouvoir discrétionnaire et faire en sorte que leur décision soit raisonnable dans chaque cas.

[180] Regarding Ms. Mathis' section 9 rights, I find that they were infringed because she was not informed of the location to which she was being taken.

(5) Paragraph 10(b)

[181] Paragraph 10(b) provides that everyone has the right on arrest or detention to retain and instruct counsel *without delay* and to be *informed* of that right (emphasis added).

[182] The purpose of section 10 of the Charter is to “ensure that in certain situations a person is made aware of the right to counsel and is permitted to retain and instruct counsel without delay”: *Therens*, above, at page 641. One of those situations is when the person is detained by the state.

[183] The meaning of “detention” is essentially the same for section 9 and section 10: *Hufsky*, above, at paragraph 12; *Grant*, above, at paragraphs 28–29. Accordingly, given my conclusion in the section immediately above that the requirement to stay in a GAA for 24–72 hours results in a “detention”, the applicants' rights under paragraph 10(b) are engaged.

[184] The words “without delay” in section 10 mean “immediately”: *R. v. Suberu*, 2009 SCC 33, [2009] 2 S.C.R. 460 (*Suberu*), at paragraphs 41–42.

[185] Beyond maintaining that the requirement to stay at a GAA does not result in a “detention” within the meaning of section 10, the respondent states that arriving air travellers do not require the assistance of counsel. This is said to be because they do not face significant legal consequences associated with their quarantine, including the risk of self-incrimination or seizure of evidence. However, this ignores that the right to legal counsel is also “meant to assist detainees regain their liberty”: *Suberu*, above, at paragraph 40.

[186] As with other sections of the *Charter*, the burden to demonstrate a violation of section 10 is on the

[180] S'agissant des droits que M<sup>me</sup> Mathis tire de l'article 9, je conclus qu'ils ont été violés parce qu'elle n'a pas été informée du lieu où elle était emmenée.

5) L'alinéa 10b)

[181] Selon l'alinéa 10b), chacun a le droit, en cas d'arrestation ou de détention, d'avoir recours sans délai à l'assistance d'un avocat et d'être informé de ce droit [non souligné dans l'original].

[182] L'article 10 de la Charte vise à « assurer que, dans certaines situations, une personne soit informée de son droit à l'assistance d'un avocat et qu'elle puisse obtenir cette assistance sans délai » : *Therens*, précité, à la page 641. L'une de ces situations est celle où la personne est détenue par l'État.

[183] Le sens de « détention » est essentiellement le même pour l'article 9 et l'article 10 : *Hufsky*, précité, au paragraphe 12; *Grant*, précité, aux paragraphes 28–29. Par conséquent, étant donné que j'ai conclu, dans la section qui précède, que l'obligation de séjourner dans un LHAG pendant 24 à 72 heures donne lieu à une détention, les droits que les demandeurs tirent de l'alinéa 10b) sont en jeu.

[184] L'expression « sans délai » utilisée à l'article 10 signifie « immédiatement » : *R. c. Suberu*, 2009 CSC 33, [2009] 2 R.C.S. 460 (*Suberu*), aux paragraphes 41 et 42.

[185] En plus d'affirmer que l'obligation de séjourner dans un LHAG ne donne pas lieu à une détention au sens de l'article 10, le défendeur soutient que les voyageurs qui entrent au Canada par voie aérienne n'ont pas besoin de l'assistance d'un avocat. Il explique que les voyageurs ne seraient pas exposés à des conséquences juridiques importantes, comme le risque d'auto-incrimination ou la saisie d'éléments de preuve, du fait de leur mise en quarantaine. Or, ses explications ne tiennent pas compte du fait que le droit à un avocat vise également « à aider les détenus à recouvrer leur liberté » : *Suberu*, précité, au paragraphe 40.

[186] Comme c'est aussi le cas pour d'autres dispositions de la Charte, le fardeau d'établir qu'il y a eu

person(s) claiming a violation: *Ernst v. Alberta Energy Regulator*, 2017 SCC 1, [2017] 1 S.C.R. 3, at paragraphs 21–22. “The absence of a factual base is not just a technicality that could be overlooked, but rather it is a flaw that is fatal to the appellants’ position”: *MacKay v. Manitoba*, [1989] 2 S.C.R. 357, (1989), 61 D.L.R. (4th) 385, at page 366.

[187] In these consolidated proceedings, only one of the applicants (Ms. Mathis) provided sufficient evidence that her right to be informed of her right to retain and instruct counsel, *without delay*, was violated. She did so at paragraph 13 of her affidavit. That evidence was not directly disputed by the respondent.

[188] Nevertheless, in his affidavit, Mr. Spowart stated that the “Welcome Packages” provided to arriving air travellers “remind travellers they may contact legal counsel if they wish.” The package in question is an undated seven-page brochure entitled *INFORMATION FOR YOUR STAY AT A QUARANTINE/ISOLATION SITE*. On the last page of that document, it is stated: “We would be pleased to assist you in contacting legal counsel of your choice if you require it.” The same statement is made at page 4 of another document, also attached to Mr. Spowart’s affidavit, entitled *Coronavirus Disease (COVID-19), FEDERAL DESIGNATED QUARANTINE FACILITY INFORMATION FOR YOUR STAY*.

[189] Even assuming that one or both of the above-mentioned documents was provided to Ms. Mathis, I consider that the provision of those documents to her upon her arrival would not satisfy the respondent’s obligations under paragraph 10(1)(b). To discharge those obligations, the person detaining an individual must clearly communicate the right to retain and instruct counsel in a manner that it is readily understood, *at the outset of the detention*. Providing a long brochure that can reasonably be expected to be read at a later point in time is not sufficient. This is because persons who choose to read the document later will not have been meaningfully informed of their

violation de l’article 10 incombe à la personne qui l’al-lègue : *Ernst c. Alberta Energy Regulator*, 2017 CSC 1, [2017] 1 R.C.S. 3, aux paragraphes 21 et 22. « Le fon-dement factuel n’est [...] pas une simple formalité qui peut être ignorée et, bien au contraire, son absence est fatale à la thèse présentée par les appelants » : *MacKay c. Manitoba*, [1989] 2 R.C.S. 357, à la page 366.

[187] Dans les présentes instances réunies, une seule demanderesse (M<sup>me</sup> Mathis) a fourni des éléments de preuve suffisants pour établir qu’il y avait eu violation de son droit d’être informée du droit d’avoir recours sans délai à l’assistance d’un avocat. Ces éléments se trouvent au paragraphe 13 de son affidavit et n’ont pas été contes-tés directement par le défendeur.

[188] Néanmoins, dans son affidavit, M. Spowart a dé-claré que les troussees d’accueil fournies aux voyageurs qui entrent au Canada par voie aérienne [TRADUCTION] « rappellent aux voyageurs qu’ils peuvent communiquer avec un avocat s’ils le souhaitent ». La trousse en ques-tion est une brochure non datée de dix pages intitulée *INFORMATION CONCERNANT VOTRE SÉJOUR DANS UN SITE DE QUARANTAINE OU D’ISOLEMENT*. À la dernière page de ce document figure l’énoncé sui-vant : « Nous serions également ravis de vous aider à communiquer avec le conseiller juridique de votre choix, si vous le désirez. » Le même énoncé figure à la page 4 d’un autre document, également joint à l’affidavit de M. Spowart, intitulé *Maladie à coronavirus (COVID-19), INFORMATION CONCERNANT VOTRE SÉJOUR DANS UNE INSTALLATION DE QUARANTAINES DÉSIGNÉE PAR LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL*.

[189] Même en supposant que les deux documents mentionnés ci-dessus, ou l’un d’eux, aient été fournis à M<sup>me</sup> Mathis, j’estime que le fait de lui avoir fourni ces documents à son arrivée ne satisfait pas aux obligations que l’alinéa 10b) impose au défendeur. Pour s’acquitter de ces obligations, quiconque détient une personne doit clairement lui faire part de son droit d’avoir recours à l’assistance d’un avocat de manière à ce qu’il soit faci-lement compris, dès le début de la détention. Le fait de fournir une longue brochure à une personne qui en fera vraisemblablement la lecture plus tard ne suffit pas. Il faut aller plus loin parce que les personnes qui choisissent

right to retain and instruct counsel *without delay*. Among other things, the exercise of that right can be expected to enable air travellers to better understand the potential legal consequences of failing to fully abide by the GAA requirement and associated measures, including the manner in which they should be quarantined.

[190] It follows that Ms. Mathis, who has challenged only the January Order, has satisfied her burden to demonstrate a violation of her rights under paragraph 10(b). I will return to this breach in part VIII.B of these reasons below, where I will briefly address whether it is reasonably justified in a free and democratic society.

[191] None of the other applicants provided any direct evidence that their rights under paragraph 10(b) were breached. Although Mr. Duesing attached to his affidavit a copy of the pamphlet with which he was provided upon his arrival at the DQF where he stayed (before the promulgation of the February Order), he did not specifically address the issue of his right to legal counsel. Accordingly, I consider that neither he nor the other applicants have met their burden under paragraph 10(b).

(6) Paragraphs 11(d) and (e)

[192] Paragraphs 11(d) and (e) state: “Any person charged with an offence has the right ... (d) to be presumed innocent until proven guilty according to law in a fair and public hearing by an independent and impartial tribunal; [and] (e) not to be denied reasonable bail without just cause.”

[193] The Spencer-Duesing applicants submit that, by “forcing air travellers into federal facilities,” the government is “breaching their right to be presumed innocent until proven guilty.” With respect to paragraph 11(e), they suggest that air travellers’ rights are breached because they are not “afforded the opportunity to appear before a court and contest their detention.”

de lire le document plus tard n’auront pas été réellement informées de leur droit d’avoir recours sans délai à l’assistance d’un avocat. Entre autres choses, l’exercice de ce droit devrait permettre aux voyageurs par voie aérienne de mieux comprendre les conséquences juridiques que pourrait entraîner le non-respect de l’obligation de séjourner dans un LHAG et des mesures connexes, y compris la façon dont ils devraient se mettre en quarantaine.

[190] Il s’ensuit que M<sup>me</sup> Mathis, qui n’a contesté que le décret de janvier, s’est acquittée de son fardeau d’établir qu’il y avait eu atteinte aux droits que lui garantit l’alinéa 10b). Je reviens sur cette atteinte à la partie VIII.B des présents motifs, où j’examine brièvement la question de savoir si cette atteinte est raisonnablement justifiée dans le cadre d’une société libre et démocratique.

[191] Aucun des autres demandeurs n’a fourni de preuve directe d’une atteinte aux droits que leur garantit l’alinéa 10b). Même si M. Duesing a joint à son affidavit un exemplaire de la brochure qui lui a été fournie dès son arrivée à l’IQD où il a séjourné (avant l’entrée en vigueur du décret de février), il n’a pas précisément soulevé la question de son droit à l’assistance d’un avocat. Par conséquent, j’estime que ni lui ni les autres demandeurs ne se sont acquittés du fardeau exigé pour établir qu’il y a eu atteinte à l’alinéa 10b).

6) Les alinéas 11d) et e)

[192] Les alinéas 11d) et e) disposent : « Tout inculpé a le droit [...] d) d’être présumé innocent tant qu’il n’est pas déclaré coupable, conformément à la loi, par un tribunal indépendant et impartial à l’issue d’un procès public et équitable; [et] e) de ne pas être privé sans juste cause d’une mise en liberté assortie d’un cautionnement raisonnable. »

[193] Les demandeurs Spencer-Duesing soutiennent qu’en [TRADUCTION] « obligeant les voyageurs par voie aérienne à se rendre dans des installations fédérales », le gouvernement « porte atteinte à leur droit d’être présumés innocents tant qu’ils ne sont pas déclarés coupables ». En ce qui concerne l’alinéa 11e), ils affirment qu’il y a atteinte aux droits des voyageurs par voie aérienne parce

[194] These submissions are without merit.

[195] In brief, paragraphs 11(d) and (e) do not apply unless a person has been “charged with an offence”.

[196] Relying on *R. v. Wigglesworth*, [1987] 2 S.C.R. 541, at page 559, (1987), 45 D.L.R. (4th) 235 (*Wigglesworth*) and *Martineau v. M.N.R.*, 2004 SCC 81, [2004] 3 S.C.R. 737 (*Martineau*), at paragraphs 19 and 21–29, the Spencer-Duesing Applicants maintain that section 11 applies “where a conviction in respect of the offence may lead to a true penal consequence.” However, those authorities are of no assistance to the applicants.

[197] In brief, the Supreme Court of Canada in *Wigglesworth* explicitly adopted a narrow interpretation of section 11. In the course of doing so, it held that the rights guaranteed by that section “are available to persons prosecuted by the State for public offences involving punitive sanctions, i.e., criminal, quasi-criminal and regulatory offences, either federally or provincially enacted” *Wigglesworth*, above, at page 554 (emphasis added). Later in its decision, it stated: “It is beyond question that those rights are accorded to those charged with criminal offences, to those who face the prosecutorial power of the State *and* who may well suffer a deprivation of liberty as a result of the exercise of that power”: *Wigglesworth*, above, at page 558 (emphasis added). This case is of no assistance to the applicants because they are not being prosecuted by the state in relation to any offence with which they have been charged.

[198] Turning to *Martineau*, above, at paragraph 23, the Court specifically stated that “[o]nly penal proceedings attract the application of s. 11 of the Charter.”

que ceux-ci n’ont pas [TRADUCTION]« la possibilité de comparaître devant un tribunal et de contester leur détention ».

[194] Ces arguments sont dénués de fondement.

[195] En bref, les alinéas 11d) et e) ne s’appliquent pas à moins qu’une personne ait été inculpée.

[196] S’appuyant sur l’arrêt *R. c. Wigglesworth*, [1987] 2 R.C.S. 541 (*Wigglesworth*), à la page 559, et sur l’arrêt *Martineau c. M.R.N.*, 2004 CSC 81, [2004] 3 R.C.S. 737 (*Martineau*), aux paragraphes 19 et 21 à 29, les demandeurs Spencer-Duesing, soutiennent que l’article 11 s’applique [TRADUCTION] « lorsqu’une déclaration de culpabilité est susceptible d’entraîner une véritable conséquence pénale ». Toutefois, ces arrêts ne sont d’aucune utilité pour les demandeurs.

[197] En bref, la Cour suprême du Canada, dans l’arrêt *Wigglesworth* a explicitement adopté une interprétation restrictive de l’article 11. Expliquant son raisonnement, elle a dit que les droits garantis par cette disposition « peuvent être invoqués par les personnes que l’État poursuit pour des infractions publiques comportant des sanctions punitives, c.-à-d. des infractions criminelles, quasi criminelles et de nature réglementaire, qu’elles aient été édictées par le gouvernement fédéral ou par les provinces » : *Wigglesworth*, précité, à la page 554 (non souligné dans l’original). Plus loin dans ses motifs, elle a ajouté : « Il est certain que ces droits sont accordés à ceux qui sont accusés d’infractions criminelles, à ceux qui doivent faire face au pouvoir de poursuite de l’État et qui peuvent très bien subir une privation de liberté par suite de l’exercice de ce pouvoir » : *Wigglesworth*, précité, à la page 558 (non souligné dans l’original). Cet arrêt n’est d’aucune utilité pour les demandeurs parce qu’ils ne font pas l’objet d’une poursuite de la part de l’État relativement à une infraction dont ils ont été accusés.

[198] En ce qui concerne l’arrêt *Martineau*, précité, la Cour dit expressément au paragraphe 23 que « [s]eules les procédures pénales entraînent l’application de l’art. 11 de la Charte ».

[199] Given that the Spencer-Duesing applicants are not currently subject to penal proceedings, their rights under section 11 are not engaged. I agree with the respondent that section 11 has no application in the present context.

[200] Relying on essentially the same argument as is addressed above, the Spencer-Duesing applicants alleged a breach of their rights under section 503 of the *Criminal Code*. That provision imposes certain obligations on “a peace officer who arrests a person with or without a warrant and who has not released the person under any other provision under this Part.” I agree with the respondent that this provision also has no application in the present context.

(7) Section 12

[201] Section 12 of the Charter states: “Everyone has the right not to be subjected to any cruel and unusual treatment or punishment.”

[202] It appears to be common ground between the parties that the Impugned Measures do not constitute “punishment”. I agree. In brief, one of the conjunctive requirements of the test for punishment is that it be “a consequence of conviction that forms part of the arsenal of sanctions to which an accused may be liable in respect of a particular offence”: *R. v. Boudreault*, 2018 SCC 58, [2018] 3 S.C.R. 599 (*Boudreault*), at paragraph 39. This requirement clearly is not satisfied in the present context.

[203] The Spencer-Duesing applicants submit that “detaining law-abiding citizens en masse, even when they are healthy, non-infectious, or test negative for COVID-19 is a treatment by the government that is grossly disproportionate and has outraged society’s sense of decency.”

[204] Even assuming, without deciding, that the requirement to stay at a GAA or a DQF upon arrival in Canada is a “treatment” contemplated by section 12, I consider that such “treatment” does not rise to the very high

[199] Vu que les demandeurs Spencer-Duesing ne sont actuellement visés par aucune procédure pénale, les droits qu’ils tirent de l’article 11 ne sont pas en jeu. Je suis d’accord avec le défendeur pour dire que l’article 11 n’a aucune application dans le contexte actuel.

[200] S’appuyant essentiellement sur le même argument qui a été examiné ci-dessus, les demandeurs Spencer-Duesing ont allégué qu’il y avait eu atteinte à leurs droits en vertu de l’article 503 du *Code criminel*. Cette disposition impose certaines obligations à un « agent de la paix qui arrête une personne avec ou sans mandat et qui ne la met pas en liberté en vertu de toute autre disposition de la présente partie ». Je suis d’accord avec le défendeur pour dire que cette disposition ne s’applique pas non plus dans le présent contexte.

7) L’article 12

[201] L’article 12 de la Charte dispose : « Chacun a droit à la protection contre tous traitements ou peines cruels et inusités. »

[202] Les parties semblent s’entendre pour dire que les mesures contestées ne constituent pas une peine. Je suis d’accord. En bref, l’une des exigences supplémentaires du critère qui permet d’assimiler une mesure à une peine est qu’il doit s’agir d’« une conséquence d’une déclaration de culpabilité qui fait partie des sanctions dont est passible un accusé pour une infraction donnée » : *R. c. Boudreault*, 2018 CSC 58, [2018] 3 R.C.S. 599 (*Boudreault*), au paragraphe 39. Cette condition n’est manifestement pas remplie dans le contexte actuel.

[203] Les demandeurs Spencer-Duesing soutiennent que [TRADUCTION] « détenir en masse des citoyens respectueux des lois, même lorsqu’ils sont en bonne santé, non infectieux, ou s’ils obtiennent un résultat négatif à la COVID-19, constitue un traitement prévu par l’État qui est exagérément disproportionné et incompatible avec la dignité humaine ».

[204] Même en tenant pour acquis, sans pour autant me prononcer sur ce point, que l’exigence imposée aux voyageurs de séjourner dans un LHAG ou une IQD dès leur arrivée au Canada est assimilable à un traitement au sens

threshold required to be considered “cruel and unusual”. In brief, that threshold has been variously described as being “so excessive as to outrage standards of decency”, “abhorrent or intolerable to society” and “grossly disproportionate”: *Boudreault*, above, at paragraphs 45 and 46. It is manifest that the requirement to stay at a GAA or a DQF for 24–72 hours cannot be described in any of these terms.

[205] Accordingly, the Impugned Measures do not violate the applicants’ rights under section 12.

*B. If so, is any such Violation Demonstrably Justified in a Free and Democratic Society?*

[206] For the reasons discussed in part VIII.A. above, Ms. Mathis has established that her rights under sections 9 and 10(b) of the Charter were violated. None of the other alleged violations of the Charter have been established.

[207] The rights and freedoms guaranteed by the Charter are not absolute. This is because “[i]t may become necessary to limit rights and freedoms in circumstances where their exercise would be inimical to the realization of collective goals of fundamental importance”: *Oakes*, above, at page 136.

[208] Accordingly, a measure that has been found to infringe the Charter will survive challenge when it is established to be a “reasonable limit prescribed by law” that is “demonstrably justified in a free and democratic society”, as contemplated by section 1 of the Charter.

[209] The onus of proving that a limit on a right enshrined in the Charter meets this test is upon the party seeking to uphold the limitation, in this case the respondent: *Oakes*, above, at pages 136–137.

[210] An assessment of whether this test is met proceeds in two stages. At the first stage, it is necessary to assess

de l’article 12, j’estime que ce traitement ne satisfait pas au critère très strict exigé qui permettrait de le qualifier de cruel et d’inusité. En bref, ce critère a été exprimé de différentes manières : le traitement doit être « excessi[f] au point de ne pas être compatible avec la dignité humaine », « odieu[x] ou intolérable pour la société » et « exagérément disproportionn[é] » : *Boudreault*, précité, aux paragraphes 45–46. Manifestement, on ne peut dire que l’obligation de séjourner dans un LHAG ou une IQD pendant 24 à 72 heures correspond à ce critère.

[205] Par conséquent, les mesures contestées ne portent pas atteinte aux droits que les demandeurs tirent de l’article 12.

*B. Dans l’affirmative, la justification de telles violations peut-elle se démontrer dans le cadre d’une société libre et démocratique?*

[206] Pour les motifs exposés à la partie VIII.A ci-dessus, M<sup>me</sup> Mathis a établi qu’il y a eu atteinte aux droits qu’elle tire de l’article 9 et de l’alinéa 10b) de la Charte. Aucune des autres violations de la Charte qui auraient été commises n’a été établie.

[207] Les droits et libertés garantis par la Charte ne sont pas absolus, car « [i] peut être nécessaire de les restreindre lorsque leur exercice empêcherait d’atteindre des objectifs sociaux fondamentalement importants » : *Oakes*, précité, à la page 136.

[208] Par conséquent, une mesure qui a été jugée contraire à la Charte résistera à une contestation lorsqu’il est établi qu’elle constitue une limite raisonnable prescrite par une règle de droit et dont la justification peut se démontrer dans le cadre d’une société libre et démocratique, au sens de l’article premier de la Charte.

[209] La charge de prouver qu’une restriction apportée à un droit garanti par la Charte répond à ce critère incombe à la partie qui demande le maintien de cette restriction, en l’espèce le défendeur : *Oakes*, précité, aux pages 136–137.

[210] L’analyse de la question de savoir si ce critère est rempli se fait en deux étapes. À la première étape, il

whether the objectives which the impugned measures are designed to serve “relate to concerns which are pressing and substantial in a free and democratic society.” Given the conclusion I have reached with respect to section 1 immediately below, I will not dwell on this aspect of the test. In brief, I agree with the respondent that it is satisfied. As conceded by the Spencer-Duesing applicants, the objective of the Impugned Measures, “which is to reduce the spread of COVID-19 and its VOCs is pressing and substantial.”

[211] The second stage of the assessment under section 1 “involves ‘a form of proportionality test’”: *Oakes*, above, at page 139. This proportionality test has three parts. First, the measures must be rationally connected to their objectives. Second, the means adopted should impair the right or freedom in question “as little as possible.” Third, the effects of the measures in question must be proportionate to the objectives that have been identified as “pressing and substantial”: *Oakes*, above, at page 139.

[212] It is unnecessary to address the first and third parts of the second stage of the assessment because I consider that it is readily apparent that the violations of Ms. Mathis’ rights under sections 9 and 10(b) do not satisfy the “minimal impairment” criterion. This is because the Respondent has not demonstrated that it was reasonably necessary to refrain from disclosing to her and her spouse the location of the DQF to which she was being taken: *R. v. Sharpe*, 2001 SCC 2, [2001] 1 S.C.R. 45, at paragraph 96. Indeed, I agree with her that, in Canada, we do not take people away to be detained in undisclosed locations.

[213] Fortunately, this serious issue was addressed in the February Order and its successors, through the requirement that air travellers book their own GAA. With respect to DQFs, Mr. Spowart’s unchallenged evidence is that the name of the DQF facility to which a traveller may be headed is not withheld, and that once a border officer determines that a traveller will be directed to a DQF, they provide the traveller with the details of the DQF and

faut examiner si les objectifs que les mesures contestées visent à atteindre « se rapporte[nt] à des préoccupations urgentes et réelles dans une société libre et démocratique ». Vu la conclusion que je tire au sujet de l’article premier dans le paragraphe ci-dessous, je n’examine pas plus longuement ce volet du critère. En bref, je suis d’accord avec le défendeur pour dire qu’il est satisfait. Ainsi que l’ont admis les demandeurs Spencer-Duesing, l’objectif des mesures contestées, [TRADUCTION] « qui consiste à freiner la propagation de la COVID-19 et de ses variants préoccupants, est urgent et réel ».

[211] La deuxième étape de l’examen fondé sur l’article premier « nécessite l’application d’“une sorte de critère de proportionnalité” » : *Oakes*, précité, à la page 139. Ce critère de proportionnalité comporte trois volets. Premièrement, les mesures doivent avoir un lien rationnel avec leurs objectifs. Deuxièmement, les moyens adoptés doivent être de nature à porter « le moins possible » atteinte au droit ou à la liberté en question. Troisièmement, il doit y avoir proportionnalité entre les effets des mesures en question et les objectifs reconnus comme étant « urgents et réels » : *Oakes*, précité, à la page 139.

[212] Il n’est pas nécessaire que je me prononce sur les premier et troisième volets de la deuxième étape de l’examen parce que j’estime qu’il est évident que les atteintes aux droits que l’article 9 et de l’alinéa 10b) garantissent à M<sup>me</sup> Mathis ne satisfont pas au critère de l’atteinte minimale. J’en arrive à cette conclusion parce que le défendeur n’a pas établi qu’il était raisonnablement nécessaire de ne pas lui révéler, ainsi qu’à son conjoint, le lieu de l’IQD où elle a été emmenée : *R. c. Sharpe*, 2001 CSC 2, [2001] 1 R.C.S. 45, au paragraphe 96. Je suis plutôt d’accord avec M<sup>me</sup> Mathis pour dire qu’au Canada, les gens ne sont pas emmenés en détention dans des endroits secrets.

[213] Heureusement, le décret de février et les suivants ont réglé ce grave problème étant donné que les voyageurs par voie aérienne doivent depuis réserver eux-mêmes leur séjour dans un LHAG. En ce qui concerne les IQD, selon le témoignage non contesté de M. Spowart, les voyageurs sont informés du nom de l’IQD vers laquelle ils sont dirigés et dès lors qu’un agent frontalier détermine qu’un voyageur sera dirigé vers une IQD, il lui

their stay: Spowart Affidavit, above, at paragraphs 46 and 56.

[214] Turning to the violation of Ms. Mathis' right to retain and instruct counsel without delay and to be informed of that right, once again, the respondent has not demonstrated that it was reasonably necessary to refrain from informing her of those rights in a clear and straightforward manner when she was being taken to the DQF.

[215] In summary, I conclude that the breaches of Ms. Mathis' rights under section 9 and paragraph 10(b) of the Charter are not saved by section 1. Even considering the greater deference due to the government "[w]here a complex regulatory response to a social problem is challenged" (*Alberta v. Hutterian Brethren of Wilson Colony*, 2009 SCC 37, [2009] 2 S.C.R. 567 (*Hutterian Brethren*), at paragraph 37) those breaches cannot be said to be demonstrably justified in a free and democratic society. I will return to those breaches in Part IX below.

*C. Are the Orders Containing the Impugned Measures Ultra Vires the Authority Delegated to the Governor in Council under Subsection 58(1) of the Quarantine Act? If not, are the Impugned Measures Nevertheless Unreasonable?*

(1) Summary of the Applicants' Submissions

[216] The RNN applicants submit that the February Order was an unreasonable exercise of authority and was therefore *ultra vires* the *Quarantine Act*.

[217] The focus of this argument is that the Impugned Measures are not within the scope of the authority delegated under subsection 58(1) of the *Quarantine Act* because they do not satisfy the requirement in paragraph 58(1)(d) that "no reasonable alternatives to prevent the introduction or spread of the disease are available."<sup>8</sup> The RNN applicants assert that various such alternatives were in fact available and that the respondent did not provide any evidence regarding the potential alternatives

donne des précisions sur l'IQD et sur son séjour : affidavit de M. Spowart, précité, aux paragraphes 46 et 56.

[214] S'agissant de l'atteinte portée au droit de M<sup>me</sup> Mathis d'avoir recours sans délai à l'assistance d'un avocat et d'être informée de ce droit, là encore, le défendeur n'a pas établi qu'il était raisonnable qu'elle ne soit pas informée de ce droit de manière claire lorsqu'elle a été emmenée à l'IQD.

[215] En résumé, je conclus que les atteintes portées aux droits que M<sup>me</sup> Mathis tire de l'article 9 et de l'alinéa 10b) de la Charte ne sont pas justifiées au regard de l'article premier. Même si l'on tient compte du fait que les tribunaux font preuve de la plus grande retenue envers les gouvernements « [l]orsqu'ils examinent une mesure réglementaire complexe visant à remédier à un problème social » : *Alberta c. Hutterian Brethren of Wilson Colony*, 2009 CSC 37, [2009] 2 R.C.S. 467 (*Hutterian Brethren*), au paragraphe 37, on ne saurait dire que la justification de ces atteintes peut se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique. Je reviens sur ces atteintes à la partie IX ci-dessous.

*C. Les décrets contenant les mesures contestées outrepassent-ils les pouvoirs que le paragraphe 58(1) de la Loi sur la mise en quarantaine délègue au gouverneur en conseil? Dans la négative, les mesures contestées sont-elles néanmoins déraisonnables?*

1) Le résumé des arguments des demandeurs

[216] Les demandeurs du RNN soutiennent que le décret de février constituait un exercice déraisonnable des pouvoirs conférés par la *Loi sur la mise en quarantaine* et qu'il était donc *ultra vires*.

[217] Ils font essentiellement valoir que les mesures contestées ne relèvent pas du pouvoir délégué prévu au paragraphe 58(1) de la *Loi sur la mise en quarantaine* parce qu'elles ne satisfont pas à l'exigence énoncée à l'alinéa 58(1)d) selon laquelle « il n'existe aucune autre solution raisonnable permettant de prévenir l'introduction ou la propagation de la maladie au Canada »<sup>8</sup>. Les demandeurs du RNN affirment qu'il existait d'autres solutions et que le défendeur n'a fourni aucun élément

that were considered. In any event, they state that the respondent also did not establish that the requirement in paragraph 58(1)(d), which is a precondition to the exercise of the delegated authority, was satisfied.

[218] In the absence of such evidence, or any reasons explaining this aspect of the decision to promulgate the Impugned Measures, the RNN applicants maintain that this Court's review should focus on the *outcome*, rather than speculate on the *reasoning process* underlying those measures. In their view, such a focus demonstrates that the Impugned Measures are unreasonable. Among other things, they state that those measures are overbroad, arbitrary and achieve nothing. This is because everyone who is required to stay in a GAA or a DQF and who has a suitable quarantine or isolation plan is permitted to leave that location after receiving their Day 1 Test results. Such persons can then quarantine or isolate in precisely the same location as they would have stayed had the Impugned Measures not existed. In addition, given that only approximately 2 percent of asymptomatic travellers test positive in their Day 1 Test, the Impugned Measures have the effect of detaining 98 percent of international air travellers, at their own expense, for no reason. Moreover, the Impugned Measures are not applicable to persons crossing into Canada by land, who constitute the vast majority of travellers entering Canada.

[219] The RNN applicants further assert that no explanation has been provided as to why the measures that were in effect before the Impugned Measures came into force were not sufficient. In this regard, those applicants note that information attached to the Barton Affidavit indicates that rates of imported cases per 100,000 peaked the week of January 3, 2021, and then declined in the ensuing weeks. In their view, this undermines the Respondent's assertion that there were no reasonable alternatives to the requirement to stay at a GAA, because the previous measures "had all but eliminated the problem the GAA [requirement] was later implemented to address."

pour faire connaître les autres solutions qui avaient été envisagées. Quoi qu'il en soit, ils disent que le défendeur n'a pas non plus établi que l'exigence énoncée à l'alinéa 58(1)d), qui est une condition préalable à l'exercice du pouvoir délégué, était satisfaite.

[218] Les demandeurs du RNN soutiennent qu'en l'absence de tels éléments de preuve, ou de toute raison expliquant cet aspect de la décision d'adopter les mesures contestées, la Cour devrait faire porter son examen sur le résultat, plutôt que d'émettre des hypothèses sur le processus de raisonnement sous-jacent à ces mesures. À leur avis, une telle insistance démontre que les mesures contestées sont déraisonnables. Entre autres, ils affirment que ces mesures sont excessives, arbitraires et n'aboutissent à rien, car toute personne tenue de séjourner dans un LHAG ou une IQD qui a un plan approprié de quarantaine ou d'isolement est autorisée à quitter cet endroit après avoir obtenu les résultats du test exigé le premier jour. Ces personnes peuvent ensuite se mettre en quarantaine ou s'isoler à l'endroit même où elles auraient séjourné si les mesures contestées n'existaient pas. De plus, étant donné qu'environ 2 p. 100 seulement des voyageurs asymptomatiques obtiennent des résultats positifs au test exigé le premier jour, les mesures contestées ont pour effet de détenir 98 p. 100 des voyageurs de vols internationaux, à leurs frais, sans motif. De plus, les mesures contestées ne s'appliquent pas aux personnes qui traversent la frontière canadienne par voie terrestre, lesquelles constituent la grande majorité des voyageurs qui entrent au Canada.

[219] Les demandeurs du RNN font aussi valoir qu'aucune raison n'a été fournie pour expliquer en quoi les mesures qui étaient applicables avant l'entrée en vigueur des mesures contestées étaient insuffisantes. À cet égard, ces demandeurs font remarquer que selon les renseignements joints à l'affidavit de M<sup>me</sup> Barton, les taux de cas importés pour 100 000 voyageurs ont culminé la semaine du 3 janvier 2021, puis ont diminué dans les semaines suivantes. À leur avis, cet élément ébranle l'argument du défendeur selon lequel il n'existait aucune autre solution pour remplacer l'obligation de séjourner à un LHAG, parce que les mesures précédentes [TRADUCTION] « avaient presque éliminé le problème que [l'obligation] de séjourner dans un LHAG imposée plus tard était censée régler ».

## (2) Summary of the Respondent's Submissions

[220] The respondent submits that the reasonableness of the AIC's exercise of delegated authority under subsection 58(1) is eminently apparent from the record. The respondent states that, among other things, the evidence supports the AIC's opinion that "no reasonable alternatives to prevent the introduction or spread of the disease are available."

[221] Given that subsection 58(1) simply requires the AIC to be of "the opinion" that the conditions set forth in paragraphs (a) – (d) are met, the respondent asserts that those conditions do not need to be objectively satisfied before an order passed under that provision can be found to be reasonable. Rather, the Order will have been reasonably made "if the grounds are informed by scientific literature and exercised fairly and suitably under the circumstances": *Nesathurai v. Schuyler Farms Ltd.*, 2020 ONSC 4711 (Div. Ct.), at paragraphs 40–42 and 52.

[222] The respondent maintains that there was and remains a sound basis, grounded in the evolving science and information that was available, to support the conclusion that more stringent measures than were in place prior to the implementation of the Impugned Measures were required. Those measures, and in particular the requirement to stay at a GAA or DQF while awaiting the Day 1 Test result, were reasonable. Among other things, they permit early identification and isolation of the category of travellers with the highest positivity rates and reduces the risk of those travellers infecting others.

[223] In any event, where the science is evolving and the threat is moving faster than the state's ability to collect robust evidence, the precautionary principle, "a foundational approach to decision-making under uncertainty ... points to the importance of acting on the best available information to protect the health of all Canadians": *Spencer*, above, at paragraph 113.

## 2) Le résumé des arguments du défendeur

[220] Le défendeur fait valoir que le caractère raisonnable de l'exercice du pouvoir que le paragraphe 58(1) délègue à l'AC ressort de façon très évidente du dossier. Il affirme que, notamment, les éléments de preuve appuient l'avis de l'AC selon lequel « il n'existe aucune autre solution raisonnable permettant de prévenir l'introduction ou la propagation de la maladie au Canada ».

[221] Étant donné que le paragraphe 58(1) exige simplement que l'AC soit « d'avis » que les conditions énoncées aux alinéas a) à d) sont remplies, le défendeur affirme qu'il n'est pas nécessaire que ces conditions soient objectivement remplies avant que l'adoption d'un décret en vertu de cette disposition puisse être jugée raisonnable. Au contraire, le décret aura été adopté de manière raisonnable [TRADUCTION]« si les motifs sont fondés sur les ouvrages scientifiques et si le pouvoir a été exercé de manière juste et appropriée dans les circonstances » : *Nesathurai v. Schuyler Farms Ltd.*, 2020 ONSC 4711 (C. div.), aux paragraphes 40 à 42 et 52.

[222] Le défendeur soutient qu'il existait et qu'il existe toujours un fondement solide, étayé par l'évolution des connaissances scientifiques et les renseignements existants, pour appuyer la conclusion selon laquelle des mesures plus restrictives que celles qui étaient en place avant la mise en œuvre des mesures contestées étaient nécessaires. Ces mesures, et en particulier l'obligation de séjourner dans un LHAG ou une IQD jusqu'à l'obtention des résultats du test exigé le premier jour, étaient raisonnables. Entre autres, elles permettent la détection et l'isolement précoces de la catégorie de voyageurs dont le taux de positivité est le plus élevé, et elles réduisent le risque que ces voyageurs infectent d'autres personnes.

[223] Quoi qu'il en soit, dans une situation où les connaissances scientifiques évoluent et où la menace se répand plus rapidement que la capacité de l'État de recueillir de solides données probantes, le principe de précaution, « une approche fondamentale de prise de décision dans l'incertitude[,] souligne l'importance d'agir en fonction de la meilleure information disponible afin de protéger la santé des Canadiens » : *Spencer*, précité, au paragraphe 113.

## (3) Applicable Legal Principles

[224] The assessment of whether the promulgation of a particular measure was *ultra vires* (beyond the scope of) delegated authority typically begins by scrutinizing the governing statutory scheme and the decision-maker's reasons: *Vavilov*, above, at paragraphs 108–109.

[225] In situations where the process of making an impugned measure does not lend itself to producing a set of “reasons”, the reviewing court must holistically consider all relevant circumstances, including the overall context and the record as a whole, to understand the measure and attempt to ascertain its underlying rationale: *Vavilov*, above, at paragraph 137.

[226] To successfully challenge the *vires* of an impugned measure, the burden is on the challenging party to demonstrate that it is inconsistent with *either* the objective of the enabling statute *or* the scope of the statutory mandate: *Katz Group Canada Inc. v. Ontario (Health and Long-Term Care)*, 2013 SCC 64, [2013] 3 S.C.R. 810 (*Katz*), at paragraph 24. In the absence of such a demonstration, the measure will benefit from a presumption of validity: *Katz*, above, at paragraph 25.

[227] Before a measure will be found to be inconsistent with its statutory purpose, it must be shown to be irrelevant, extraneous or completely unrelated to that purpose: *Katz*, above, at paragraph 28.

[228] In conducting its assessment, the Court will take a broad and purposive approach, without considering whether the measure was “necessary, wise or effective in practice”: *Katz*, above, at paragraphs 26–27.

[229] The requirement to holistically consider all relevant circumstances, including the overall context and the record as a whole, also applies to the Court's assessment of the reasonableness of the impugned measure: *Vavilov*, above, at paragraphs 75, 89, 103, 107 and 110.

## 3) Les principes juridiques applicables

[224] L'analyse de la question de savoir si l'adoption d'une mesure donnée était *ultra vires* (est au-delà) des pouvoirs délégués commence généralement par l'examen minutieux du régime législatif applicable et des motifs du décideur : *Vavilov*, précité, aux paragraphes 108 et 109.

[225] Dans les cas où le processus d'élaboration d'une mesure contestée ne se prête pas à la production d'une série de motifs, la cour de révision doit tenir compte de façon globale de toutes les circonstances pertinentes, y compris le contexte global et le dossier dans son ensemble, afin de comprendre la mesure et de tenter de déterminer le raisonnement qui la sous-tend : *Vavilov*, précité, au paragraphe 137.

[226] Pour avoir gain de cause, la partie qui conteste la validité d'une mesure a le fardeau de démontrer que cette mesure est incompatible avec l'objectif de sa loi habilitante ou encore qu'elle déborde le cadre du mandat prévu par la loi : *Katz Group Canada Inc. c. Ontario (Santé et Soins de longue durée)*, 2013 CSC 64, [2013] 3 R.C.S. 810 (*Katz*), au paragraphe 24. En l'absence d'une telle démonstration, la mesure jouira d'une présomption de validité : *Katz*, précité, au paragraphe 25.

[227] Avant que la mesure ne soit jugée incompatible avec l'objet de la loi, il devra être démontré qu'elle repose sur des considérations sans importance, qu'elle est non pertinente ou complètement étrangère à cet objet : *Katz*, précité, au paragraphe 28.

[228] Dans son analyse, la Cour adoptera une approche téléologique large, sans examiner si la mesure était « nécessaire, sage ou efficace dans la pratique » : *Katz*, précité, aux paragraphes 26 et 27.

[229] L'obligation de tenir compte de façon globale de toutes les circonstances pertinentes, y compris le contexte global et le dossier dans son ensemble, s'applique également à l'analyse du caractère raisonnable de la mesure contestée : *Vavilov*, précité, aux paragraphes 75, 89, 103, 107 et 110.

[230] Even where a delegated decision-making body may have been given considerable discretion, any measure that it passes “must ultimately comply ‘with the rationale and purview of the statutory scheme under which it is adopted’”: *Vavilov*, above, at paragraph 108, quoting *Catalyst Paper Corp. v. North Cowichan (District)*, 2012 SCC 2, [2012] 1 S.C.R. 5, at paragraphs 15 and 25–28.

[231] In so doing, the Court must give “respectful attention” to and seek to understand the reasoning process followed by the decision-making body: *Vavilov*, above, at paragraph 84. Its review will be “concerned with both outcome and process”: *Vavilov*, above, at paragraph 87. In this regard, the Court will assess whether the measure is appropriately justified, transparent and intelligible. A measure which is appropriately justified, transparent and understandable is one that is based on “an internally coherent and rational chain of analysis” and “is justified in relation to the facts and the law that constrain the decision maker”: *Vavilov*, above, at paragraph 85.

[232] In other words, the Court will consider whether it is able to understand the basis upon which the measure was made and then to determine whether it “falls within a range of possible, acceptable outcomes which are defensible in respect of the facts and the law”: *Vavilov*, above, at paragraphs 86 and 97. In considering whether the measure falls within that range, the Court will conduct a “robust” review and consider its potential impact on the individuals to whom it applies: *Vavilov*, above, at paragraphs 14, 67, 106 and 138.

#### (4) Assessment

- (a) *Are the Impugned Measures Ultra Vires the Quarantine Act?*

[233] At its core, the dispute between the parties as to whether the AIC acted beyond its authority in promulgating the Impugned Measures turns on whether the AIC considered the potential existence of reasonable alternatives and then reached the opinion that there were none. The RNN applicants maintain that there is no evidence

[230] Même lorsqu’une instance décisionnelle titulaire de pouvoirs délégués dispose d’un vaste pouvoir discrétionnaire, toute mesure qu’il adopte « doit en fin de compte être conforme “à la raison d’être et à la portée du régime législatif sous lequel elle a été adoptée” » : *Vavilov*, précité, au paragraphe 108, citant *Catalyst Paper Corp. c. North Cowichan (District)*, 2012 CSC 2, [2012] 1 R.C.S. 5, aux paragraphes 15 et 25 à 28.

[231] Dans le cadre de son analyse, la Cour doit examiner avec une « attention respectueuse » le fil de raisonnement suivi par le décideur, et chercher à le comprendre : *Vavilov*, précité, au paragraphe 84. Son examen doit « porte[r] à la fois sur le résultat et sur le processus » : *Vavilov*, précité, au paragraphe 87. À cet égard, la Cour examinera si la mesure est suffisamment justifiée, transparente et intelligible. Une mesure suffisamment justifiée, transparente et intelligible est fondée sur « une analyse intrinsèquement cohérente et rationnelle et est justifiée au regard des contraintes juridiques et factuelles auxquelles le décideur est assujéti » : *Vavilov*, précité, au paragraphe 85.

[232] En d’autres termes, la Cour vérifiera si elle est en mesure de comprendre le fondement sur lequel la mesure a été prise et se prononcera par la suite sur « l’appartenance de la [mesure] aux issues possibles acceptables pouvant se justifier au regard des faits et du droit » : *Vavilov*, précité, aux paragraphes 86 et 97. Pour savoir si la mesure fait partie de ces issues possibles, la Cour procédera à un examen « rigoureux » et examinera son incidence possible sur les personnes auxquelles elle s’applique : *Vavilov*, précité, aux paragraphes 14, 67, 106 et 138.

#### 4) Analyse

- a) *Les mesures contestées excèdent-elles les pouvoirs conférés par la Loi sur la mise en quarantaine?*

[233] Essentiellement, le différend entre les parties sur la question de savoir si l’AC a outrepassé ses pouvoirs lorsqu’il a adopté les mesures contestées dépend de la question à savoir si, après s’être demandé s’il pouvait y avoir d’autres solutions raisonnables, l’AC a été d’avis qu’il n’y en avait aucune. Les demandeurs du RNN font valoir que

that it did either of these things, and that there were in fact such reasonable alternatives. I disagree.

[234] As with the process followed in enacting other types of subordinate legislation, the process of issuing OICs such as the Impugned Measures does not lend itself to producing a set of “reasons”. Accordingly, in considering the issues raised by the RNN applicants, the Court must holistically consider all relevant circumstances, including the overall context and the record as a whole, to understand the measure and attempt to ascertain its underlying rationale: *Vavilov*, above, at paragraph 137.

[235] In this regard, the most relevant aspects of the record include the recitals to the February Order, Explanatory Notes that accompanied that Order, and the evidence adduced by the respondent’s affiants. Those materials reveal that the AIC did in fact reach the opinion that no reasonable alternatives to the Impugned Measures were available to prevent the spread of COVID-19.

[236] The fourth recital to the February Order in which the Impugned Measures are contained specifically states: “And whereas the Administrator in Council is of the opinion that no reasonable alternatives to prevent the introduction or spread of [COVID-19] are available.”

[237] Turning to the specific alternatives that the RNN applicants state were available, they are the following:

- i. Continuing to rely on the measures that were in place before the Impugned Measures were promulgated—the applicants maintain that those prior measures “had all but eliminated the problem the GAA was later implemented to address”;
- ii. A requirement for incoming air travellers to quarantine apart from health-care workers and vulnerable persons—the applicants assert that this requirement may have prevented the COVID-19

rien dans la preuve n’indique que l’AC a rempli l’une ou l’autre de ces conditions, et qu’il existait bien de telles autres solutions raisonnables. Je ne suis pas d’accord.

[234] Comme le processus qui précède l’adoption d’autres types de mesures législatives subordonnées, le processus de promulgation de décrets comme les mesures contestées ne se prête pas à la production d’une série de motifs. Par conséquent, dans son examen des questions soulevées par les demandeurs du RNN, la Cour doit tenir compte de façon globale de toutes les circonstances pertinentes, dont le contexte global et le dossier dans son ensemble, afin de comprendre la mesure et de tenter de découvrir sa justification sous-jacente : *Vavilov*, précité, au paragraphe 137.

[235] À cet égard, les éléments les plus pertinents de la preuve sont le préambule du décret de février, les notes explicatives qui y étaient jointes et les témoignages des déposants du défendeur. Ces documents révèlent que l’AC a effectivement été d’avis qu’aucune autre solution raisonnable ne permettait de prévenir la propagation de la COVID-19.

[236] Le quatrième paragraphe du préambule du décret de février dans lequel figurent les mesures contestées est expressément formulé comme suit : « Attendu que l’administrateur en conseil est d’avis qu’il n’existe aucune autre solution raisonnable permettant de prévenir l’introduction ou la propagation de la [COVID-19] au Canada. »

[237] Passons à l’examen des autres solutions précises que les demandeurs du RNN ont mentionnées, qui sont les suivantes :

- i. Le recours continu aux mesures en vigueur avant l’adoption des mesures contestées — les demandeurs soutiennent que ces mesures antérieures [TRADUCTION]« avaient presque éliminé le problème que le séjour dans un LHAG imposé plus tard était censé régler »;
- ii. L’obligation pour les voyageurs qui entrent au Canada par voie aérienne de se mettre en quarantaine dans un lieu se trouvant à l’écart des travailleurs de la santé ou des personnes vulnérables

outbreak at the Roberta Place, discussed at paragraph 106 above;

- iii. Enhanced testing;
- iv. Prohibiting incoming air travellers from taking any form of “public conveyance”;
- v. Stricter requirements for quarantine and isolation plans;
- vi. Permitting anyone who has private transportation from the airport to proceed directly to their suitable place of quarantine, rather than awaiting the result of their Day 1 Test before being permitted to do so; and
- vii. Restricting vacation travel, as was done when travel to Mexico and the Caribbean was restricted under another Order.

[238] Regarding continued reliance on the measures that were in place before the promulgation of the Impugned Measures, the Explanatory Notes to the February Order state the following:

Based on current review of international experience with new variants, introducing additional measures that leverage the availability of testing technologies to further prevent the introduction and spread of COVID-19 or new variants of concern in Canada is justifiable.

(February Order, Explanatory Notes, above, at page 726.)

[239] In addition, Ms. Barton, who is primarily responsible for the development of OICs pursuant to the provisions of the *Quarantine Act*, stated that the information available at that time “demonstrated that the measures in place since January 7, 2021, were inadequate to prevent or to limit sufficiently the importation of COVID-19 cases into Canada via aircraft especially in light of the

— les demandeurs affirment que cette obligation aurait pu empêcher l’éclosion de COVID-19 au foyer Roberta Place, dont il est question au paragraphe 106 ci-dessus;

- iii. Un dépistage accru;
- iv. L’interdiction aux voyageurs qui entrent au Canada par voie aérienne d’utiliser toute forme de « transport public »;
- v. L’imposition d’exigences plus strictes pour les plans de quarantaine et d’isolement;
- vi. La possibilité pour quiconque dispose d’un moyen de transport privé depuis l’aéroport de se rendre directement au lieu de quarantaine approprié, plutôt que d’attendre le résultat du test exigé le premier jour avant d’être autorisé à le faire;
- vii. La restriction des voyages d’agrément, comme cela a été fait lorsqu’une restriction a été appliquée aux voyages à destination et au départ du Mexique et des pays des Caraïbes par un autre décret.

[238] S’agissant du recours continu aux mesures en vigueur avant l’adoption des mesures contestées, les notes explicatives du décret de février précisent ce qui suit :

Sur la base de l’examen actuel de l’expérience internationale en matière de nouveaux variants, il est justifié d’introduire des mesures supplémentaires qui tirent parti de la disponibilité des technologies de test pour prévenir davantage l’introduction et la propagation de la COVID-19 ou de nouveaux variants préoccupants au Canada.

[Décret de février, notes explicatives, précité, à la page 726.]

[239] De plus, M<sup>me</sup> Barton, principale responsable de la rédaction des décrets conformément aux dispositions de la *Loi sur la mise en quarantaine*, dit que d’après les renseignements dont elle disposait à l’époque [TRADUCTION]« les mesures en vigueur depuis le 7 janvier 2021 ne permettaient pas de prévenir ou de limiter suffisamment l’importation, par voie aérienne, de

emergence of the VOCs”: Barton Affidavit, above, at paragraph 17. In that same paragraph, she identified that information as follows:

i. “Prior to the [promulgation of the Impugned Measures], asymptomatic travellers entering Canada were able to travel onward via public conveyance which could have included domestic flights;

ii. Data from a testing pilot in Alberta in November and December 2020 demonstrated that approximately 1 to 2 percent of asymptomatic travellers entering Canada were infected with COVID-19. In other words, for every flight of 100 people arriving in Canada, on average one or two were infected with COVID-19 ...; (Ms. Barton subsequently produced other data showing that in January 2021, the number of passengers arriving into Canada by air reached 325,765. In that same month “data on imported cases of COVID-19 demonstrated more than a three-fold increase in the number of affected flights (international flights with confirmed COVID-19 cases on them) from September (131 flights carrying 157 cases) to January (407 flights carrying 698 cases from Jan 1–27): Barton Affidavit, at paragraphs 19 and 20.)

iii. After the implementation of pre-departure testing on January 7, 2021, information from an Ontario pilot program showed that 2.2 percent of asymptomatic travellers entering Canada were infected with COVID-19 notwithstanding their having had a negative pre-departure test ...;

iv. Data from testing of the travellers on flights from January 10 to 18, 2021, arriving from a country lacking the resources to administer pre-departure tests showed a COVID-19 positivity rate of 6.8% in asymptomatic travellers ...; and

v. Evidence on the increased transmissibility of VOCs suggested that Canada needed to take more precautions at ports of entry to reduce as much as possible the risk of starting new chains of transmission with these variants.”

cas de COVID-19 au Canada, compte tenu surtout de l’émergence de variants préoccupants » : affidavit de M<sup>me</sup> Barton, précité, au paragraphe 17. Dans le même paragraphe, elle indique que ces renseignements étaient les suivants :

[TRADUCTION]

i. « Avant la [promulgation des mesures contestées], les voyageurs asymptomatiques qui entraient au Canada pouvaient continuer leurs déplacements au moyen du transport public, qui auraient pu être par exemple un vol intérieur;

ii. Les données obtenues dans le cadre d’un projet pilote de dépistage en Alberta, en novembre et décembre 2020, montrent les voyageurs asymptomatiques qui entraient au Canada étaient, dans une proportion se situant environ entre 1 et 2 %, infectés par la COVID-19. En d’autres termes, pour chaque vol de 100 personnes arrivant au Canada, en moyenne une ou deux personnes étaient infectées par la COVID-19 [...]; [M<sup>me</sup> Barton a par la suite produit d’autres données indiquant qu’en janvier 2021, le nombre de passagers arrivant au Canada par voie aérienne s’est élevé à 325 765. Au cours du même mois, selon les données sur les cas importés de COVID-19, le nombre de vols touchés (vols internationaux avec confirmations de cas de COVID-19) a plus que triplé entre septembre (157 personnes infectées dans 131 vols) et janvier (698 personnes infectées dans 407 vols, du 1<sup>er</sup> au 27 janvier) (affidavit de M<sup>me</sup> Barton, aux paragraphes 19 et 20).]

iii. Suivant l’entrée en vigueur des exigences en matière de dépistage avant le départ le 7 janvier 2021, les renseignements obtenus dans le cadre d’un programme pilote en Ontario ont montré que 2,2 % des voyageurs asymptomatiques entrés au Canada étaient infectés par la COVID-19 même s’ils avaient fourni la preuve d’un résultat négatif au test subi avant le départ [...];

iv. Les données provenant des tests de dépistage sur les voyageurs à bord de vols effectués du 10 au 18 janvier 2021 en provenance d’un pays qui n’a pas les ressources nécessaires pour administrer les tests avant le départ ont montré un taux de positivité à la COVID-19 de 6,8 % chez les voyageurs asymptomatiques [...];

v. Les données sur la transmissibilité accrue des variants préoccupants indiquent que le Canada doit prendre davantage de précautions aux points d’entrée afin de réduire autant que possible le risque de créer de nouvelles chaînes de transmission avec ces variants ».

[240] Ms. Barton further stated that she received information from a broad range of sources, and that this information was used “to support the Minister of Health in her role in making recommendations for the drafting of OICs”: Barton Affidavit, above, at paragraph 10.

[241] Considering the foregoing, I am satisfied that continued reliance on the measures in place prior to the promulgation of the Impugned Measures was in fact considered and rejected by the AIC on reasonable grounds.

[242] Regarding the six other alternatives identified by the RNN applicants, three of them were included in the February Order. It can be inferred from the justifications that were provided for the Impugned Measures, including the requirement to stay in a GAA or a DQF, that the alternatives listed immediately below were not considered to be sufficient, in and of themselves or even in aggregate, to address the risks to which that requirement was addressed. As further discussed at paragraphs 109–112 above, those justifications were: (i) the likelihood that persons who tested positive on their Day 1 Test would modify their behaviour upon their arrival at their suitable place of quarantine, (ii) preventing arriving air travellers from immediately taking a domestic air flight or other form of public transportation; (iii) preventing persons who are awaiting their Day 1 Test results from infecting anyone at their home or other suitable place of quarantine, or in the community, while they are staying at a GAA or a DQF, and (iv) facilitating early identification and isolation of asymptomatic air travellers who are infected.

[243] The three specific alternatives identified by the RNN applicants and included in the February Order are as follows:

- i. Avoiding contact with health care workers and vulnerable persons: Paragraph 1.3(f) provides that a suitable quarantine plan must indicate that the place of quarantine will allow the traveller “to avoid all contact with vulnerable persons and persons who provide care to those persons, unless the vulnerable

[240] Madame Barton ajoute qu’elle a obtenu des renseignements de nombreuses sources et que ces renseignements avaient été utilisés [TRADUCTION]« pour appuyer la ministre de la Santé dans son rôle consistant à formuler des recommandations pour la rédaction des décrets » : affidavit de M<sup>me</sup> Barton, précité, au paragraphe 10.

[241] Compte tenu de ce qui précède, j’estime que l’AC a examiné la possibilité de continuer à s’appuyer sur les mesures en vigueur avant d’opter les mesures contestées, puis qu’il a décidé, pour des motifs raisonnables, de ne pas le faire.

[242] S’agissant des six autres solutions mentionnées par les demandeurs du RNN, trois d’entre elles faisaient partie du décret de février. Il est possible d’inférer des justifications fournies pour les mesures contestées, notamment l’obligation de séjourner dans un LHAG ou une IQD, que les autres solutions mentionnées ci-dessous n’ont pas été jugées suffisantes, chacune en soi ou même globalement, pour faire face aux risques que cette obligation était censée écarter. Comme nous l’avons vu plus haut aux paragraphes 109 à 112, ces justifications étaient les suivantes : (i) les personnes dont le résultat au test exigé le premier jour était positif sont susceptibles de modifier leur comportement au lieu de quarantaine approprié, (ii) éviter que les voyageurs qui entrent au Canada par voie aérienne montent immédiatement à bord d’un vol intérieur ou d’un autre moyen de transport public; (iii) faire séjourner dans un LHAG ou une IQD les personnes qui attendent le résultat au test exigé le premier jour, afin d’éviter qu’elles infectent quiconque se trouverait à leur domicile ou dans un autre lieu de quarantaine approprié; et (iv) faciliter la détection et l’isolement précoces des voyageurs asymptomatiques qui sont infectés.

[243] Les trois autres solutions expressément mentionnées par les demandeurs du RNN qui font partie du décret de février sont les suivantes :

- i. Éviter les contacts avec les travailleurs de la santé et les personnes vulnérables Selon l’alinéa 1.3f), le plan de quarantaine approprié doit indiquer que le lieu de quarantaine permettra au voyageur d’« éviter d’entrer en contact avec des personnes vulnérables — autres qu’un adulte consentant

person is a consenting adult or is the parent or dependent child in a parent-child relationship.” Paragraph 1.3(g) contains a similar provision with respect to avoiding all contact with a health care provider. Subparagraphs 3(1)(a.1)(ii) and (b)(ii) also requires an asymptomatic person to quarantine at a location where they will not be in contact with a vulnerable person (subject to the same proviso mentioned above). Clause 9(b)(ii) contains a similar provision for symptomatic persons.

- ii. Additional testing: Section 1.4 of the Order included provisions for enhanced testing (i.e., the Day 1 Test and a second test).
- iii. Avoiding public transportation: Paragraph 10(1)(c) provides that a symptomatic person is considered to be unable to isolate themselves if it is necessary to use a public means of transportation to travel from their place of entry into Canada to the place where they would isolate themselves. Although it may well have been desirable to include a similar provision for asymptomatic persons, it can be inferred from the justifications that were provided for the GAA requirement that such an addition to the February Order was not considered to be sufficient to address the risks to which this requirement was addressed: see paragraphs 109–112 above.

[244] Regarding the remaining three alternatives identified by the RNN applicants, once again, It can be inferred from the justifications that were provided for the Impugned Measures (see paragraph 242 above), including the requirement to stay in a GAA or a DQF, that those alternatives were not considered to be sufficient to address the risks to which that requirement were targeted.

[245] In considering the Impugned Measures, Ms. Barton and her team received information regarding steps being taken in other countries, including Australia and New Zealand. However, the more strict approach pursued by

ou le parent ou l’enfant à charge dans une relation parent-enfant — et des personnes qui leur fournissent des soins ». L’alinéa 1.3g) contient une disposition semblable visant à éviter tout contact avec un fournisseur de soins de santé. Les sous-alinéas 3(1)a.1)(ii) et b)(ii) exigent également qu’une personne asymptomatique se mette en quarantaine à un lieu où elle ne sera pas en contact avec une personne vulnérable (sous réserve de la même condition mentionnée ci-dessus). Le sous-alinéa 9b)(ii) contient une disposition similaire pour les personnes symptomatiques.

- ii. Tests supplémentaires : L’article 1.4 du décret comportait des dispositions pour l’ajout de tests (c.-à-d. le test exigé le premier jour ainsi qu’un deuxième test).
- iii. Éviter les transports publics : L’alinéa 10(1)c) prévoit qu’une personne symptomatique est considérée comme incapable de s’isoler s’il lui est nécessaire de prendre un moyen de transport public pour se rendre à son lieu d’isolement depuis le lieu de son entrée au Canada. Il aurait certes été souhaitable que les personnes asymptomatiques soient aussi visées par une disposition similaire, mais les justifications fournies au soutien de l’obligation de séjourner dans un LHAG permettent d’inférer qu’un tel ajout au décret de février n’a pas été jugé suffisant pour faire face aux risques que cette obligation était censée écarter : voir les paragraphes 109–112 ci-dessus.

[244] S’agissant des trois autres solutions mentionnées par les demandeurs du RNN, il est possible, là encore, d’inférer des justifications au soutien des mesures contestées (voir le paragraphe 242 ci-dessus) — notamment l’obligation de séjourner dans un LHAG ou une IQD — que ces autres solutions n’étaient pas jugées suffisantes pour faire face aux risques que cette obligation ciblait.

[245] Dans le cadre de leur examen des mesures contestées, M<sup>me</sup> Barton et son équipe ont été informées des mesures prises dans d’autres pays, notamment en Australie et en Nouvelle-Zélande. Toutefois, l’approche plus stricte

Australia, New Zealand and certain other island countries was not considered to be feasible here, given the length of the land border shared with the United States.

[246] In summary, contrary to the RNN applicants' submission, the AIC did in fact reach the opinion that no reasonable alternatives to prevent the introduction or spread of COVID-19 were available. This is clear from the fourth recital to the February Order, reproduced at paragraph 236 above. In this regard, the AIC specifically considered that the measures in force prior to the promulgation of the Impugned Measures were not sufficient to address the risk posed by COVID-19. This is plainly apparent from the excerpt of the Explanatory Notes to the February Order, reproduced at paragraph 238 above.

[247] In addition, the AIC specifically addressed three of the remaining six alternatives identified by the RNN applicants, in the February Order. It is implicit from the fact that the AIC also included the GAA/DQF stay requirement in that Order that the AIC considered that the three alternatives in question, by themselves would not be sufficient to address the risks posed by COVID-19.

[248] It can be inferred from the justifications that were provided for the Impugned Measures that the remaining three alternatives identified by the RNN applicants were not considered to be sufficient to address the risks to which the Impugned Measures targeted. Those justifications also reflect that the Impugned Measures were consistent with the purpose underlying section 58 of the *Quarantine Act*.

[249] Finally, approaches adopted by other countries were considered.

[250] Given all of the foregoing, I conclude that the Orders containing the Impugned Measures are not *ultra vires* the AIC. The record as a whole reveals that the AIC did in fact reach the opinion that no reasonable alternatives to prevent the introduction or spread of COVID-19 in Canada were available. That opinion is entitled to some deference, particularly given that paragraph 58(1)(d)

adoptée par l'Australie, la Nouvelle-Zélande et certains autres pays insulaires n'a pas été considérée comme réalisable ici, étant donné la longueur de la frontière terrestre qui sépare le Canada et les États-Unis.

[246] En résumé, contrairement aux observations des demandeurs du RNN, l'AC a bien été d'avis qu'aucune autre solution raisonnable ne permettait de prévenir l'introduction ou la propagation de la COVID-19. C'est ce qui ressort du quatrième paragraphe du préambule du décret de février, reproduit au paragraphe 236 ci-dessus. À cet égard, l'AC a précisément considéré que les mesures en vigueur avant la promulgation des mesures contestées n'étaient pas suffisantes pour faire face au risque posé par la COVID-19. Le passage tiré des notes explicatives du décret de février, reproduit au paragraphe 238 ci-dessus, le démontre clairement.

[247] De plus, dans le décret de février, l'AC a précisément traité de trois des six autres solutions mentionnées par les demandeurs du RNN. Le fait pour l'AC d'avoir également inclus dans ce décret l'obligation de séjourner dans un LHAG ou une IQD montre implicitement qu'il a jugé que les trois autres solutions en question ne permettraient pas en soi de faire face aux risques posés par la COVID-19.

[248] Il est possible d'inférer des justifications fournies au soutien des mesures contestées que les trois autres solutions mentionnées par les demandeurs du RNN n'ont pas été jugées suffisantes pour faire face aux risques que les mesures contestées ciblaient. Ces justifications indiquent également que les mesures contestées étaient conformes à l'objet sous-jacent de l'article 58 de la *Loi sur la mise en quarantaine*.

[249] Enfin, les approches adoptées par d'autres pays ont été examinées.

[250] Compte tenu de tout ce qui précède, je conclus que les décrets contenant les mesures contestées n'excèdent pas les pouvoirs de l'AC. La preuve dans son ensemble révèle que l'AC a bien été d'avis qu'aucune autre solution raisonnable ne permettait de prévenir l'introduction ou la propagation de la COVID-19 au Canada. Son avis commande une certaine déférence, d'autant plus

enables the AIC to exercise the emergency powers provided for in subsection 58(1) when it is of the opinion that the conditions described in paragraphs (a) – (d) are met. So long as there is a reasonable basis in the record to support that opinion, it does not matter that others, such as the RNN applicants, may believe or even demonstrate that there was in fact a reasonable alternative available. As it turns out, the alternatives identified by the RNN applicants were also considered, either explicitly or implicitly. They were not considered to be adequate to prevent the introduction or spread of COVID-19 in Canada.

[251] The RNN applicants also submit that the Orders containing the Impugned Measures are *ultra vires* the *Quarantine Act* because they are arbitrary. For the reasons I have already given at paragraphs 77, 103–122 and 166–179 above, I disagree.

(b) *Are the Impugned Measures Reasonable?*

[252] Mr. Colvin maintains that the February Order is unreasonable because the respondent has not provided the record of the AIC's decision to implement that Order. I have already addressed that issue at paragraphs 47–49 above. In brief, as with the process of making other types of subordinate legislation, the process of making the February Order, which contains the Impugned Measures, does not lend itself to producing a set of “reasons.” In such circumstances, it is permissible to assess the overall context and the record as a whole to understand the Impugned Measures and attempt to ascertain their underlying rationale. My assessment of that context is set forth above and does not need to be repeated here to deal with the narrow point raised by Mr. Colvin.

[253] Mr. Colvin further maintains that the respondent has not met its evidentiary burden to justify the infringement of the rights of Canadian citizens. I presume that the rights in question are those under sections 6 and 9 of the Charter, as those are the only specific infringements that he alleges. Once again, I have already dealt with those allegations and concluded that the Impugned

que l'alinéa 58(1)d) permet à l'AC d'exercer les pouvoirs d'urgence prévus au paragraphe 58(1) lorsqu'il est d'avis que les conditions décrites aux alinéas a) à d) sont remplies. Dans la mesure où son avis est raisonnablement étayé par la preuve, il importe peu que d'autres personnes, comme les demandeurs du RNN, croient ou même démontrent qu'il existait bien une autre solution raisonnable. Il s'avère que les autres solutions mentionnées par les demandeurs du RNN ont également été examinées, explicitement ou implicitement. Elles n'ont pas été jugées suffisantes pour prévenir l'introduction ou la propagation de la COVID-19 au Canada.

[251] Les demandeurs du RNN soutiennent également que les décrets contenant les mesures contestées sont *ultra vires* de la *Loi sur la mise en quarantaine* parce qu'elles sont arbitraires. Pour les motifs que j'ai déjà exposés aux paragraphes 77, 103–122 et 166–179 ci-dessus, je ne suis pas d'accord.

b) *Les mesures contestées sont-elles raisonnables?*

[252] Selon M. Colvin, le décret de février est déraisonnable parce que le défendeur n'a pas fourni le dossier de décision dont disposait l'AC relativement à ce décret. J'ai déjà examiné ce point aux paragraphes 47–49 ci-dessus. En bref, comme le processus qui précède l'adoption d'autres types de mesures législatives subordonnées, le processus de promulgation de décrets comme les mesures contestées ne se prête pas à la production d'une série de motifs. Dans de telles circonstances, il est permis d'examiner le contexte global et le dossier dans son ensemble pour comprendre les mesures contestées et tenter de déterminer leur justification sous-jacente. Mon évaluation de ce contexte est exposée ci-dessus et n'a pas besoin d'être répétée à ce stade-ci pour répondre au point précis soulevé par M. Colvin.

[253] Monsieur Colvin soutient en outre que le défendeur ne s'est pas acquitté du fardeau qui lui incombe de justifier l'atteinte aux droits des citoyens canadiens. Je présume que les droits en question sont ceux qui sont visés aux articles 6 et 9 de la Charte, étant donné que ce sont les seules atteintes précises qu'il allègue. Là encore, j'ai déjà examiné ces allégations et j'ai conclu que

Measures do not infringe sections 6 or 9 of the Charter. It is unnecessary to repeat that analysis here.

[254] Mr. Colvin also appears to maintain that the Impugned Measures are unreasonable because they are arbitrary and because they are not sufficiently justified or substantiated as a general matter. He adds that they are also based on flawed analysis.

[255] The allegation that the Impugned Measures are arbitrary is already addressed at paragraphs 77, 103–122 and 166–79 above in connection with various other allegations made by Mr. Colvin or other applicants. My analysis there applies equally here and provides a sufficient basis to conclude that the Impugned Measures are not unreasonable on the basis of arbitrariness.

[256] Regarding Mr. Colvin’s remaining arguments, I do not agree that the Impugned Measures are unreasonable because they are not sufficiently justified or substantiated as a general matter, or because they are based on flawed analysis.

[257] The basic justifications for the Impugned Measures were set forth in the recitals to the February Order, which closely track each of the provision in paragraph 58(1)(a)–(d) of the *Quarantine Act*. Those justifications were further addressed in the Explanatory Notes to the February Order. In addition to the passage quoted at paragraph 238 above, the following passages of the Explanatory Notes, at pages 723 to 728 of the February Order justified the need for stronger border measures than had previously been in place:

.... As case numbers continue to rise throughout Canada, there is concern for the domestic capacity to respond to the pandemic. An increase in the number of reported cases in hospitals and intensive care units may overwhelm the health system, further exacerbating the negative health impacts of the virus. The introduction of the new variants of the virus that causes COVID-19 with suspected higher transmissibility may further worsen the negative health impacts of COVID-19. [Page 723.]

...

les mesures contestées ne contreviennent pas aux articles 6 ou 9 de la Charte. Il n’est pas nécessaire de reprendre cette analyse à ce stade-ci.

[254] Monsieur Colvin semble également affirmer que les mesures contestées sont déraisonnables parce qu’elles sont arbitraires et parce qu’elles ne sont pas suffisamment justifiées ou étayées de façon générale. Il ajoute qu’elles sont également fondées sur une analyse erronée.

[255] J’ai déjà traité aux paragraphes 77, 103–122 et 166–179 ci-dessus de l’allégation selon laquelle les mesures contestées sont arbitraires dans mon examen d’autres allégations formulées par M. Colvin ou d’autres demandeurs. L’analyse à laquelle je me suis livré s’applique également dans ce cas-ci et fournit un fondement suffisant pour conclure que les mesures contestées ne sont pas déraisonnables en raison de leur caractère arbitraire.

[256] S’agissant des autres arguments de M. Colvin, je ne suis pas d’accord pour dire que les mesures contestées sont déraisonnables parce qu’elles ne sont pas suffisamment justifiées ou étayées de façon générale, ou parce qu’elles sont fondées sur une analyse erronée.

[257] Les justifications fondamentales étayant les mesures contestées ont été exposées dans le préambule du décret de février, qui suit de près le libellé de chacune des dispositions des alinéas 58(1)a) à d) de la *Loi sur la mise en quarantaine*. Ces justifications ont aussi été mentionnées dans les notes explicatives du décret de février. Outre le passage cité au paragraphe 238 ci-dessus, les passages suivants des notes explicatives, aux pages 723 à 728 de ce décret justifient la nécessité de mesures de contrôle frontalier plus strictes que celles qui étaient déjà en place :

[...] Comme le nombre de cas continue d’augmenter partout au Canada, on s’inquiète de la capacité nationale à faire face à la pandémie. Une augmentation du nombre de cas signalés dans les hôpitaux et les unités de soins intensifs pourrait submerger le système de santé, ce qui aggraverait encore les effets négatifs du virus sur la santé. L’introduction de nouvelles variantes du virus qui provoque la COVID-19 avec une transmissibilité que l’on redoute plus élevée pourrait encore aggraver les effets négatifs de la COVID-19 sur la santé. [À la page 723.]

[...]

As new variants continue to spread in the UK, South Africa, Brazil, and other countries, there is a strong rationale to require that travellers to Canada should test for COVID-19 before and upon arrival in Canada and should, with few exceptions, quarantine immediately upon arrival until they receive a negative test result to increase overall protection for Canadians and prevent further introduction and transmission of all variants of the virus that causes COVID-19 into Canada. [Page 724.]

...

At this time, travel continues to present a risk of importing cases, including cases of new variants of the virus that causes COVID-19 and increases the potential for onward community transmission of COVID-19. [Page 725.]

...

If travellers are to continue to enter Canada, it is important to reduce the risk of travellers introducing cases of COVID-19 into Canada as much as possible. Evidence demonstrates that pre-departure testing combined with testing all travellers upon entry and again later in the quarantine period will enable detection of the majority of persons with COVID-19 arriving in Canada. Identification of these cases will further permit genetic sequencing and the identification of novel variants of concern to support public health efforts to contain COVID-19 spread. Requiring travellers entering Canada by aircraft to reside in government-authorized accommodations until they receive their first test result will help identify and isolate those who may introduce or spread COVID-19 variants. [Pages 726–727.]

...

.... The Government of Canada recognizes that entry prohibitions, mandatory quarantine requirements, and testing protocols place significant burden on the Canadian economy, Canadians, and their immediate and extended families. Together, these measures remain the most effective means of limiting the introduction of new cases of COVID-19 into Canada. With the potential advent of new, more transmissible variants of the virus, the Government of Canada continues to take a precautionary approach by increasing border restrictions, and entry conditions, and restricting incoming travel from any country in an

Alors que les nouvelles variantes continuent de se propager au Royaume-Uni, en Afrique du Sud, au Brésil et dans d'autres pays, il est tout à fait justifié d'exiger que les voyageurs se rendant au Canada subissent un test de dépistage de la COVID-19 avant et à l'arrivée au Canada et ils devraient, à quelques exceptions près, être mis en quarantaine dès leur arrivée jusqu'à ce qu'ils reçoivent un résultat de test négatif afin d'accroître la protection globale des Canadiens et de prévenir toute nouvelle introduction et transmission de tous les variants du virus qui provoque la COVID-19 au Canada. [À la page 724.]

[...]

À l'heure actuelle, les voyages continuent de présenter un risque d'importation de cas, notamment de nouveaux variants du virus qui cause la COVID-19, et ils augmentent le potentiel de transmission communautaire de la COVID-19. [À la page 725.]

[...]

Si les voyageurs doivent continuer à entrer au Canada, il est important de réduire autant que possible le risque que des voyageurs introduisent des cas de COVID-19 au Canada. Il est prouvé que les tests effectués avant le départ, combinés aux tests effectués sur tous les voyageurs à leur entrée et à nouveau plus tard au cours de la période de quarantaine, permettront de détecter la majorité des personnes atteintes de COVID-19 arrivant au Canada. L'identification de ces cas permettra également le séquençage génétique et l'identification de nouveaux variants préoccupants pour soutenir les efforts de santé publique visant à contenir la propagation de la COVID-19. Le fait d'obliger les voyageurs entrant au Canada par avion à séjourner dans des lieux d'hébergement autorisés par le gouvernement jusqu'à ce qu'ils reçoivent leur premier résultat de test permettra d'identifier et d'isoler ceux qui pourraient introduire ou propager des variants de la COVID-19. [Aux pages 726–727.]

[...]

[...] Le gouvernement du Canada reconnaît que les interdictions d'entrée, les exigences de quarantaine obligatoire et les protocoles de dépistage imposent un fardeau important à l'économie canadienne, aux Canadiens et à leurs familles immédiates et élargies. Ensemble, ces mesures demeurent le moyen le plus efficace de limiter l'introduction de nouveaux cas de COVID-19 au Canada. Avec l'arrivée potentielle de nouvelles variantes plus transmissibles du virus, le gouvernement du Canada continue d'adopter une approche de précaution en augmentant les restrictions aux frontières et les conditions d'entrée, et en

effort to preserve domestic health capacity in Canada and reduce the further introduction and transmission of COVID-19 in the country. [Page 728.]

[258] I consider that the foregoing passages of the Explanatory Notes, together with the recitals to the February Order, provided a reasonable basic justification for that Order. In brief, they disclose “an inherently coherent and rational chain of analysis”, that is appropriately transparent and intelligible. Those passages and recitals also permit the Court to confirm that the measures contemplated by the Order are consistent with the rationale and purview of subsection 58(1) of the *Quarantine Act*.

[259] Regarding the specific Impugned Measures within that Order, as previously discussed, the justifications were as follows: (i) the likelihood that persons who tested positive on their Day 1 Test would modify their behaviour upon their arrival at their suitable place of quarantine, (ii) preventing people from spreading the virus to others when travelling on public transportation to their homes or other suitable place of quarantine, (iii) preventing air travellers from infecting anyone in their home or other suitable place of quarantine, or in the community, while there are staying at a GAA or a DQF, and (iv) facilitating early identification and isolation of asymptomatic air travellers who are infected. Once again, I consider that, collectively, these justifications provided a reasonable basis for the Impugned Measures. Those justifications are also appropriately transparent, intelligible, and based on an internally coherent and rational chain of analysis.

[260] My conclusion in this regard is reinforced by the evidence that some returning travellers continued to infect others with COVID-19 even when they were instructed to quarantine: Rodin Affidavit, above, at paragraph 16(c). Having regard to that fact, the following justification offered by Ms. Barton for the GAA stay requirement is not unreasonable, even considering that travellers are permitted to leave the GAA to quarantine

limitant les voyages en provenance de tout pays afin de préserver les capacités du système de santé canadien et de réduire l’introduction et la transmission de la COVID-19 au pays. [À la page 728.]

[258] J’estime que les passages des notes explicatives cités ci-dessus et le préambule du décret de février constituent une justification raisonnable suffisante pour ce décret. En bref, ils révèlent « une analyse intrinsèquement cohérente et rationnelle », qui est suffisamment transparente et intelligible. Ces passages et ce préambule permettent également à la Cour de confirmer que les mesures envisagées par le décret sont conformes à la raison d’être et à la portée du paragraphe 58(1) de la *Loi sur la mise en quarantaine*.

[259] S’agissant des mesures précises de ce décret qui sont contestées, comme je l’ai déjà mentionné, les justifications étaient les suivantes : (i) les personnes dont le résultat au test exigé le premier jour est positif sont susceptibles de modifier leur comportement au lieu de quarantaine approprié, (ii) éviter que des personnes transmettent le virus lorsqu’elles utilisent les moyens de transport public pour se rendre à leur domicile ou à d’autres lieux appropriés de quarantaine; (iii) éviter que les voyageurs qui entrent par voie aérienne transmettent le virus à d’autres personnes dans leur domicile, dans un autre lieu de quarantaine approprié, ou dans la collectivité, pendant qu’ils séjournent dans un LHAG ou une IQD; et (iv) faciliter la détection et l’isolement précoces des voyageurs asymptomatiques entrés au pays par voie aérienne qui sont infectés. Là encore, j’estime que collectivement, les justifications fournissent un fondement raisonnable pour les mesures contestées. Ces justifications sont également suffisamment transparentes, intelligibles et révèlent une analyse cohérente et rationnelle.

[260] Ma conclusion à cet égard est renforcée par le témoignage selon lequel certains voyageurs revenus au pays ont continué d’infecter d’autres personnes avec la COVID-19 même lorsqu’on leur a demandé de se mettre en quarantaine (affidavit de la D<sup>re</sup> Rodin, précité, au paragraphe 16c)). Compte tenu de ce fait, la justification suivante fournie par M<sup>me</sup> Barton au soutien de l’obligation de séjourner dans un LHAG n’est pas déraisonnable, même

at home or another suitable place of quarantine, upon receiving their Day 1 Test results:

The requirement for travellers entering Canada by air at the four airports open to international flights to remain in GAAs while awaiting the results of their arrival tests is to prevent those travellers from inadvertently introducing and further spreading COVID-19, especially VOCs, in Canada. It ensures that travellers can be monitored closely while waiting for the results of their arrival test. In the event of a positive result, rapid public health action can be taken, including moving the traveller to a designated quarantine facility, or ensuring private transportation to their identified place of quarantine.

(Barton Affidavit, above, at paragraph 38.)

[261] This justification applies equally to the requirement for symptomatic travellers to stay at a DQF.

[262] Mr. Colvin also maintains that the evidence adduced by the respondent's affiants to support the Impugned Measures "is unequivocally flawed for numerous reasons including: hearsay, argumentative, political spin, unbalanced, one-sided and non-probative statements at almost every paragraph." I disagree. As discussed at paragraph 55 above, I consider that those affiants were straightforward, frank, succinct and generally credible. For greater certainty, I do not consider that they were argumentative, one-sided or otherwise impartial. I also do not consider that their evidence was inadmissible hearsay: see paragraphs 53–54 above.

[263] Mr. Colvin took particular issue with the requirement for travellers to await the results of a PCR test, which he considers to be flawed for various reasons.

si l'on considère que les voyageurs sont autorisés à quitter le LHAG pour se mettre en quarantaine chez eux ou à un autre lieu de quarantaine approprié, après avoir obtenu le résultat du test exigé le premier jour :

[TRADUCTION]

L'obligation, imposée aux voyageurs qui entrent au Canada par voie aérienne dans les quatre aéroports autorisés à recevoir les vols internationaux, de séjourner dans un LHAG jusqu'à l'obtention des résultats du test exigé à leur arrivée vise à empêcher ces voyageurs d'introduire et de propager par inadvertance la COVID-19, en particulier les variants préoccupants, au Canada. Cette mesure permet de veiller à ce que les voyageurs soient surveillés de près jusqu'à ce qu'ils obtiennent les résultats du test exigé à leur arrivée. En cas de résultat positif, des mesures de santé publique peuvent être prises rapidement, notamment le déplacement du voyageur vers une installation de quarantaine désignée ou le transport privé vers le lieu de quarantaine désigné.

(Affidavit de M<sup>me</sup> Barton, précité, au paragraphe 38.)

[261] Cette justification s'applique également à l'obligation pour les voyageurs symptomatiques de séjourner dans une IQD.

[262] Monsieur Colvin fait également valoir que les témoignages des déposants que le défendeur a fait entendre pour appuyer les mesures contestées [TRADUCTION] « comportent très certainement des failles pour de nombreuses raisons, notamment parce qu'ils constituent du ouï-dire, présentent des arguments et des éléments politiques et contiennent des énoncés biaisés dénués de caractère probant à presque chaque paragraphe ». Je ne suis pas d'accord. Comme nous l'avons vu au paragraphe 55 ci-dessus, j'estime que ces déposants étaient sincères, francs, succincts et généralement crédibles. Il est entendu qu'à mon avis, ils n'ont pas présenté d'arguments et n'ont pas fait d'énoncés biaisés ou généralement désintéressés. J'estime également que leurs témoignages ne constituaient pas du ouï-dire inadmissible : voir les paragraphes 53–54 ci-dessus.

[263] Monsieur Colvin a contesté de façon plus particulière l'obligation pour les voyageurs d'attendre les résultats d'un test par PCR, qu'il juge non fiable pour diverses

However, even assuming that it may have some limitations or deficiencies, there was a reasonable basis for requiring travellers to take the test, both prior to departing for Canada and upon their arrival. That basis was addressed in the following passage of the Explanatory Notes to the February Order:

COVID-19 molecular testing such as polymerase chain reaction (PCR) test and reverse transcription loop-mediated isothermal amplification (LAMP) tests have a higher sensitivity for detecting COVID-19 over the duration of infection. They are also able to detect most symptomatic and asymptomatic infections, making them more accurate for pre-departure screening. An antigen test is more likely to miss a COVID-19 infection compared to a molecular test, such as a PCR test. Therefore, molecular tests are more accurate for use in pre-departure screening.

(February Order, Explanatory Notes, above, at page 727.)

[264] Dr. Poliquin provided a similar explanation, albeit in greater detail, in his affidavit: Poliquin Affidavit, above, at paragraphs 54–57.

[265] In summary, for the various reasons set forth above, I have concluded that the Impugned Measures are not unreasonable.

D. *Are the Orders Containing the Impugned Measures Ultra Vires the Authority of the Federal Government under Subsection 91(11) of the Constitution Act, 1867?*

(1) The RNN Applicants' Submissions

[266] The RNN applicants submit that the February Order, which contains the Impugned Measures, is *ultra vires* the authority of the federal government and an improper infringement on the exclusive jurisdiction of the provinces over public health. They assert that such jurisdiction was conferred pursuant to subsection 92(7) of the *Constitution Act, 1867*, which extends to “The Establishment, Maintenance, and management of Hospitals, Asylums, Charities, and Eleemosynary Institutions in and for the Province, other than Marine

raisons. Toutefois, même à supposer que ce test présente certaines limites ou lacunes, des motifs raisonnables permettaient d'exiger que les voyageurs s'y soumettent, tant avant leur départ pour le Canada qu'à leur arrivée. Ces motifs sont exposés dans le passage suivant des notes explicatives du décret de février :

Les tests moléculaires de la COVID-19 comme le test de réaction en chaîne de la polymérase (RCP) et le test de reverse transcription loop-mediated isothermal amplification (LAMP) ont une sensibilité plus élevée pour la détection de COVID-19 pendant la durée de l'infection. Ils sont également capables de détecter la plupart des infections symptomatiques et asymptomatiques, les rendant plus précis pour le dépistage avant le départ. Un test d'antigènes est plus susceptible de ne pas détecter une infection à la COVID-19 par rapport à un test moléculaire, comme le test RCP. Par conséquent, les tests moléculaires sont plus précis à utiliser lors du dépistage avant le départ.

(Décret de février, notes explicatives, précité, à la page 727.)

[264] Le D<sup>r</sup> Poliquin a fourni une explication similaire, quoique plus détaillée, dans son affidavit : affidavit du D<sup>r</sup> Poliquin, précité, aux paragraphes 54–57.

[265] En résumé, pour toutes les raisons exposées ci-dessus, je conclus que les mesures contestées ne sont pas déraisonnables.

D. *Les décrets contenant les mesures contestées excèdent-ils les compétences que le paragraphe 91(11) de la Loi constitutionnelle de 1867 confère au gouvernement fédéral?*

1) Les arguments des demandeurs du RNN

[266] Les demandeurs du RNN font valoir que le décret de février, qui contient les mesures contestées, excède les compétences du gouvernement fédéral et empiète de façon illégitime sur la compétence exclusive des provinces en matière de santé publique. Ils affirment que cette compétence relève du paragraphe 92(7) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, lequel vise « [l']établissement, l'entretien et l'administration des hôpitaux, asiles, institutions et hospices de charité dans la province, autres que les hôpitaux de marine », et du paragraphe 92(13), lequel

Hospitals”, and subsection 92(13), which extends to “Property and Civil Rights in the Province.” In addition, subsection 92(16) confers jurisdiction over “Generally all Matters of a merely local or private Nature in the Province.”

[267] In support of their submission, the RNN applicants maintain that the “pith and substance” of the February Order is the regulation of public health. They add that the February Order does not attempt to do anything that the provinces could not achieve independently. They further assert that once a traveler is permitted into Canada, it is inappropriate and unconstitutional for the federal government to impose terms and conditions which are of a localized nature. Such action prevents the provinces from making their own determinations as to what are or are not reasonable limitations on the liberty rights of citizens. It also has other socio-economic impacts on the provinces.

[268] The RNN applicants further submit that the federal government’s jurisdiction over “Quarantine and the Establishment and Maintenance of Marine Hospitals”, as set forth in subsection 91(11) of the *Constitution Act, 1867* is confined to ship quarantine. In any event, they state that this power should be read down to the extent that it infringes on clear provincial jurisdiction or matters of a local nature. Moreover, in the absence of any clear head of power, the federal government cannot rely on its residual power to make laws for the peace, order, and good governance of Canada on matters of national concern or in national emergencies.

[269] In the alternative, the RNN applicants state that the February Order overreaches in its efforts to control local populations, specifically with respect to those returning travellers who do not have connecting flights for interprovincial travel.

## (2) The Respondent’s Submissions

[270] The respondent submits that an ordinary and grammatical reading of subsection 91(11) demonstrates

« [l]a propriété et les droits civils dans la province ». De plus, le paragraphe 92(16) confère compétence aux provinces sur « [g]énéralement toutes les matières d’une nature purement locale ou privée dans la province ».

[267] À l’appui de leur argument, les demandeurs du RNN soutiennent que le caractère véritable du décret de février se rattache à la réglementation de la santé publique. Ils ajoutent que le décret de février ne poursuit pas un résultat différent de celui que les provinces pourraient atteindre de manière indépendante. Ils affirment en outre qu’une fois qu’un voyageur est autorisé à entrer au Canada, il est inacceptable et inconstitutionnel que le gouvernement fédéral impose des conditions de nature locale. Une telle mesure empêche les provinces de décider elles-mêmes de ce qui constitue ou non une restriction raisonnable au droit à la liberté des citoyens. Elle a également d’autres répercussions socio-économiques sur les provinces.

[268] Les demandeurs du RNN soutiennent en outre que la compétence du gouvernement fédéral sur la « [...] quarantaine et l’établissement et [le] maintien des hôpitaux de marine », énoncée au paragraphe 91(11) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, est limitée à la mise en quarantaine des navires. Quoi qu’il en soit, ils affirment que ce pouvoir devrait être interprété de façon restrictive dans la mesure où il empiète sur une compétence provinciale incontestable ou sur des matières d’une nature locale. En outre, en l’absence d’un chef de compétence clair, le gouvernement fédéral ne peut pas compter sur son pouvoir résiduel pour faire des lois pour la paix, l’ordre et le bon gouvernement du Canada sur des matières d’intérêt national ou dans des situations d’urgence nationale.

[269] Subsidièrement, les demandeurs du RNN affirment que le décret de février va trop loin dans ses efforts pour contrôler les populations locales, en particulier à l’égard des voyageurs de retour au pays qui n’ont pas à prendre un vol de correspondance interprovincial.

## 2) Les arguments du défendeur

[270] Selon le défendeur, le sens ordinaire et grammatical du paragraphe 91(11) démontre qu’il ne se limite pas

that it is not confined to ship quarantine and that there has been a longstanding acceptance of Parliament's jurisdiction over quarantine upon entry into Canada.

[271] The respondent maintains that the “pith and substance” of the February Order and its successors falls within the purview of subsection 91(11) because their stated aim is “reducing the introduction and further spread of COVID-19 and new variants of the virus into Canada by reducing the risk of importing cases from outside the country”: February Order, Explanatory Notes, above, at p 720. Moreover, the February Order was enacted pursuant to the *Quarantine Act*, the long title of which is *An Act to prevent the introduction and spread of communicable diseases*; and the purpose of which is “to protect public health by taking comprehensive measures to prevent the introduction and spread of communicable diseases”: *Quarantine Act*, above, section 4.

[272] The respondent adds that although the provinces have jurisdiction in relation to public health and local epidemics, including quarantine powers, the federal government also has jurisdiction pursuant to the double aspect doctrine.

### (3) Applicable Legal Principles

[273] The first step in determining whether a law falls within a federal or a provincial head of power under the *Constitution Act, 1867* is to assess the “pith and substance” or “essential character” of the law: *Reference re Firearms Act (Can.)*, 2000 SCC 31, [2000] 1 S.C.R. 783 (*Firearms Reference*), at paragraph 15. This involves examining “the purpose of the enacting body, and the legal effect of the law”: *Firearms Reference*, above, at paragraph 16.

[274] In this assessment, the actual efficaciousness of the law is not relevant to the Court's analysis. Instead, “the inquiry is directed to how the law sets out to achieve its purpose in order to better understand its ‘total meaning’”: *Firearms Reference*, above, at paragraph 18, quoting W. R. Lederman, *Continuing Canadian Constitutional Dilemmas: Essays on the Constitutional History, Public Law and Federal System of Canada*, (Toronto: Butterworths, 1981), at pages 239–240.

à la mise en quarantaine de navires, et que la compétence du Parlement en matière de quarantaine à l'entrée au Canada est reconnue de longue date.

[271] Le défendeur soutient que le caractère véritable du décret de février et des suivants relève du paragraphe 91(11) parce que leur objectif déclaré est « la réduction de l'introduction et de la propagation de la COVID-19 et de nouvelles variantes du virus au Canada en diminuant le risque d'importer des cas de l'extérieur du pays » : décret de février, notes explicatives, précité, à la p 720. En outre, le décret de février a été émis en vertu de la *Loi sur la mise en quarantaine*, dont le titre intégral est *Loi visant à prévenir l'introduction et la propagation de maladies transmissibles* et dont l'objet est « la protection de la santé publique au moyen de mesures exhaustives visant à prévenir l'introduction et la propagation de maladies transmissibles » : *Loi sur la mise en quarantaine*, précitée, article 4.

[272] Le défendeur ajoute que, même si les provinces ont compétence en matière de santé publique et d'épidémies locales, y compris les pouvoirs de quarantaine, le gouvernement fédéral a également compétence en vertu de la règle du double aspect.

### 3) Les principes juridiques applicables

[273] La première étape pour établir si une loi relève d'un chef de compétence fédéral ou provincial en vertu de la *Loi constitutionnelle de 1867* consiste à évaluer le « caractère véritable » ou le « caractère essentiel » de la loi : *Renvoi relatif à la Loi sur les armes à feu (Can.)*, 2000 CSC 31, [2000] 1 R.C.S. 783 (*Renvoi sur les armes à feu*), au paragraphe 15. Il s'agit d'examiner « le but visé par le législateur qui l'a adoptée et l'effet juridique de la loi » : *Renvoi sur les armes à feu*, précité, au paragraphe 16.

[274] Dans cette évaluation, l'efficacité réelle de la loi n'est pas utile pour l'analyse de la Cour. « L'examen vise plutôt à déterminer comment la loi cherche à atteindre son but afin de mieux comprendre son [TRADUCTION]“entière portée” » : *Renvoi sur les armes à feu*, précité, au paragraphe 18, citant W. R. Lederman, *Continuing Canadian Constitutional Dilemmas: Essays on the Constitutional History, Public Law and Federal System of Canada*, Toronto, Butterworths, 1981, aux pages 239 et 240.

[275] In seeking to understand the purpose of a law, it can often be helpful to consider the “mischief” to which it is directed: *Firearms Reference*, above, at paragraph 17.

[276] Implicit in the “pith and substance” analysis is a recognition that it may be impossible for one level of government to exercise its legitimate jurisdiction over a matter effectively without incidentally affecting matters within the jurisdiction of another level of government: *Canadian Western Bank v. Alberta*, 2007 SCC 22, [2007] 2 S.C.R. 3 (*Western Bank*), at paragraph 29.

[277] In conducting this analysis, it is important to describe the “pith and substance” “as precisely as possible” to avoid superficially assigning a law to both federal and provincial heads of power or exaggerating the extent to which the law extends into the other level of government’s sphere of jurisdiction: *Reference re Greenhouse Gas Pollution Pricing Act*, 2021 SCC 11, 455 D.L.R. (4th) 1 (*GGPPA*), at paragraph 52.

[278] The second step in a division of powers analysis is to classify the essential character of the law by reference to the heads of power under the *Constitution Act, 1867*: *Firearms Reference*, above, at paragraph 25.

[279] Some subject matters may fall within the jurisdiction of both the federal government and the provinces: *Western Bank*, above, at paragraph 30. Although the provinces have long been considered to have jurisdiction over health matters within the province (see e.g. *R. v. Morgentaler*, [1993] 3 S.C.R. 463, at pages 490–491, (1993), 125 N.S.R. (2d) 81), the federal government is now considered to have concurrent jurisdiction in this area: *Carter*, above, at paragraph 53. This is particularly so where Parliament legislates with respect to a federal matter that touches on health: *Canada (Attorney General) v. PHS Community Services Society*, 2011 SCC 44, [2011] 3 S.C.R. 134, at paragraph 66.

[275] En cherchant à comprendre l’objet de la loi, il peut souvent être utile d’examiner le mal qu’elle vise : *Renvoi sur les armes à feu*, précité, au paragraphe 17.

[276] L’analyse du caractère véritable comporte implicitement la reconnaissance du fait qu’il peut être impossible pour un ordre de gouvernement d’exercer efficacement sa compétence sur un sujet sans que son intervention ne touche incidemment à des matières relevant de la compétence de l’autre ordre de gouvernement : *Banque canadienne de l’Ouest c. Alberta*, 2007 CSC 22, [2007] 2 R.C.S. 3 (*Banque canadienne de l’Ouest*), au paragraphe 29.

[277] Dans le cadre de cette analyse, il est important de décrire le caractère véritable avec le plus de précision possible, afin d’éviter que la loi se rattache superficiellement à la fois à un chef de compétence fédéral et à un chef de compétence provincial, ou encore que soit exagérée la mesure dans laquelle la loi ou la disposition déborde sur la sphère de compétence de l’autre ordre de gouvernement : *Revois relatifs à la Loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre*, 2021 CSC 11 (*Revois sur la LTPGES*), au paragraphe 52.

[278] La deuxième étape d’une analyse du partage des compétences consiste à qualifier le caractère essentiel de la loi selon les chefs de compétence attribués par la *Loi constitutionnelle de 1867* auxquels elle se rapporte : *Renvoi sur les armes à feu*, précité, au paragraphe 25.

[279] Certaines matières peuvent relever de la compétence fédérale et provinciale : *Banque canadienne de l’Ouest*, précité, au paragraphe 30. Bien que les provinces aient depuis longtemps été considérées comme ayant compétence en matière de santé sur leur territoire (voir p. ex. *R. c. Morgentaler*, [1993] 3 R.C.S. 463, aux pages 490 et 491), le gouvernement fédéral est maintenant considéré comme ayant compétence concurrente dans ce domaine : *Carter*, précité, au paragraphe 53. Cela est d’autant plus vrai lorsque le Parlement légifère sur une matière fédérale qui touche à la santé : *Canada (Procureur général) c. PHS Community Services Society*, 2011 CSC 44, [2011] 3 R.C.S. 134, au paragraphe 66.

## (4) Analysis

[280] In my view, the two steps in the division of powers analysis are sufficient to resolve the dispute between the parties on this issue. Accordingly, it is unnecessary to address the RNN applicants' argument pertaining to the federal government's residual powers.

[281] I agree with the respondent that an ordinary and grammatical reading of subsection 91(11) belies the RNN applicants' position that the word "Quarantine" in that provision should be restricted to marine quarantines.

[282] In my view, there is nothing whatsoever in the text of subsection 91(11) to suggest that the meaning of the word "Quarantine" should be limited in the manner suggested by the RNN applicants. For convenience, it bears reproducing that provision here: "**11.** Quarantine and the Establishment and Maintenance of Marine Hospitals."

[283] The plain and ordinary meaning of the words "Quarantine and" is that Parliament has been given jurisdiction over quarantine *as well as* the other matter mentioned, namely, the establishment and maintenance of marine hospitals. The word "ship" does not appear in this head of power, and it is readily apparent that the word "maritime" qualifies only "hospitals", and not also "quarantine."

[284] The RNN applicants note that in *Schneider v. The Queen*, [1982] 2 S.C.R. 112, at page 136, (1982), 139 D.L.R. (3d) 417, the Supreme Court of Canada quoted a passage from the 1938 Royal Commission on Dominion-Provincial Relations, in which it was observed that "the British North American Act does not expressly allocate jurisdiction in public health, except that marine hospitals and quarantine (presumably ship quarantine) were assigned to the Dominion". They rely on this to support their narrow interpretation of the jurisdiction conferred on the federal government pursuant to subsection 91(11).

## 4) Analyse

[280] À mon avis, les deux étapes de l'analyse du partage des compétences permettent de régler le différend entre les parties sur cette question. Par conséquent, il n'est pas nécessaire d'examiner l'argument des demandeurs du RNN concernant les pouvoirs résiduels du gouvernement fédéral.

[281] Je suis d'accord avec le défendeur pour dire que le sens ordinaire et grammatical du paragraphe 91(11) contredit l'argument des demandeurs du RNN selon lequel le mot « quarantaine » dans cette disposition devrait être limité aux mises en quarantaine de navires.

[282] À mon avis, rien dans le texte du paragraphe 91(11) ne permet d'affirmer que le sens du mot « quarantaine » devrait être limité de la manière proposée par les demandeurs du RNN. Par souci de commodité, il convient de reproduire cette disposition ici : « **11.** La quarantaine et l'établissement et maintien des hôpitaux de marine. »

[283] Le sens ordinaire des mots « [l]a quarantaine et » indique que le Parlement s'est vu attribuer compétence sur la quarantaine et aussi sur l'autre matière mentionnée, à savoir l'établissement et le maintien des hôpitaux de marine. Le mot « navire » n'apparaît pas dans ce chef de compétence, et il est évident que le mot « marine » ne se rapporte qu'aux « hôpitaux » et non à la « quarantaine ».

[284] Les demandeurs du RNN font remarquer que, dans l'arrêt *Schneider c. La Reine*, [1982] 2 R.C.S. 112, la Cour suprême du Canada a cité à la page 136 les observations suivantes, formulées par la Commission royale des relations entre le Dominion et les provinces en 1938 : « [L]'Acte de l'Amérique britannique du Nord n'[a] pas attribué de pouvoirs définis en matière de santé publique. Cependant, il avait confié au Dominion la juridiction sur les hôpitaux de marine et la quarantaine (probablement la quarantaine des navires) [...] ». Ils s'appuient sur ces observations pour justifier leur interprétation restrictive de la compétence que le paragraphe 91(11) confère au gouvernement fédéral.

[285] However, in *Chaoulli v. Quebec (Attorney General)*, 2005 SCC 35, [2005] 1 S.C.R. 791 [cited above], at paragraph 16, the Supreme Court of Canada adopted a broader interpretation when it observed in passing that “the federal government has express jurisdiction over certain matters relating to health, such as quarantine, and the establishment and maintenance of marine hospitals.”

[286] That same interpretation was adopted in *Taylor v. Newfoundland and Labrador*, 2020 NLSC 125 (CanLII) (*Taylor*), at paragraphs 272–273:

Section 91(11) gives the federal government exclusive authority in relation to “Quarantine and the Establishment and Maintenance of Marine Hospitals.”

The establishment and maintenance of marine hospitals clearly does not encompass s. 28(1)(h) of the PHPPA. However, s. 91(11) also gives the federal government exclusive jurisdiction over quarantine. To this end the federal government has passed the *Quarantine Act*, S.C. 2004, c. 20.

[287] Later in *Taylor*, the Court observed that “in the case of *Rinfret v. Pope* (1886), 10 L.N. 74, 12 Q.L.R. 303 (Que. C.A.) [the Quebec Court of Appeal] held that with the exception of federal jurisdiction over quarantine and marine hospitals, all matters of public health fall within the control of the provinces” (emphasis added): *Taylor*, above, at paragraph 279. I pause to add that the portion of the *Rinfret* decision which recognized exclusive provincial jurisdiction over matters of public health is in conflict with more recent jurisprudence of the Supreme Court of Canada: *Carter*, above, at paragraph 53.

[288] Turning to the “pith and substance” stage of the division of powers analysis, I agree with the respondent that the RNN applicants’ characterization of the February Order as being a law that regulates public health is inconsistent with the principle that a challenged law must be characterized as precisely as possible: *GGPPA*, above.

[285] Or, dans l’arrêt *Chaoulli c. Québec (Procureur général)*, 2005 CSC 35, [2005] 1 R.C.S. 791 [précité], la Cour suprême du Canada a adopté au paragraphe 16 une interprétation plus libérale lorsqu’elle a fait observer incidemment que le gouvernement fédéral est « doté d’une compétence explicite sur certaines matières touchant la santé, comme la quarantaine, ainsi que l’établissement et l’entretien des hôpitaux de marine ».

[286] Cette même interprétation a été retenue dans la décision *Taylor v. Newfoundland*, 2020 NLSC 125, aux paragraphes 272 et 273 [*Taylor*] :

[TRADUCTION]

Le paragraphe 91(11) confère au gouvernement fédéral un pouvoir exclusif en ce qui concerne « [l]a quarantaine et l’établissement et maintien des hôpitaux de marine ».

L’établissement et le maintien d’hôpitaux de marine ne s’appliquent manifestement pas à l’al. 28(1)(h) de la PHPPA. Toutefois, le par. 91(11) confère aussi au gouvernement fédéral une compétence exclusive en matière de quarantaine. À cette fin, le gouvernement fédéral a adopté la *Loi sur la mise en quarantaine*, LC 2004, c 20.

[287] Plus loin dans la décision *Taylor*, la cour commente que [TRADUCTION] « dans l’arrêt *Rinfret v. Pope* (1886), 10 LN 74, 12 Q.L.R. 303 (C.A. Qué.), [la Cour d’appel du Québec] a conclu que, exception faite de la compétence fédérale en matière de quarantaine et d’hôpitaux de marine, toutes les questions de santé publique relèvent du contrôle des provinces » : *Taylor*, précité, au paragraphe 279 (non souligné dans l’original). J’ouvre ici une parenthèse pour ajouter que la partie de l’arrêt *Rinfret* où la cour reconnaissait la compétence provinciale exclusive en matière de santé publique s’oppose à la jurisprudence plus récente de la Cour suprême du Canada : *Carter*, précité, au paragraphe 53.

[288] S’agissant de l’étape du « caractère véritable » de l’analyse du partage des compétences, je suis d’accord avec le défendeur pour dire que le fait pour les demandeurs du RNN de qualifier le décret de février de loi qui réglemente la santé publique déroge au principe selon lequel une loi attaquée doit être décrite avec le plus de précision possible : *Renvois sur la LTPGES*, précité.

[289] I also agree that the AIC’s purpose in enacting the February Order supports the view that the “pith and substance”, or the “essential character”, of that Order is not the regulation of health *per se*. Rather it is “reducing the introduction and further spread of COVID-19 and new variants of the virus into Canada by decreasing the risk of importing cases from outside the country”: February Order, Explanatory Notes, above, at page 720. That purpose is consistent with the purpose of the *Quarantine Act*, which is “to protect public health by taking comprehensive measures to prevent the introduction and spread of communicable diseases”: *Quarantine Act*, above, section 4.

[290] The context in which the February Order was promulgated provides further support for the view that the “pith and substance” of the Order is to prevent the introduction and spread of COVID-19. Indeed, this is also plainly reflected in the various provisions of the February Order, including the Impugned Measures. That is to say, the manner in which the February Order sets out to achieve its purpose is by implementing various measures designed to identify infected international travellers and then prevent them from infecting others within Canada. The fact that the February Order may not be as efficacious in this regard as some would prefer is not relevant to this analysis: *Firearms Reference*, above, at paragraph 18.

[291] I will turn now to the classification stage of the analysis. I agree with the respondent that preventing or reducing the introduction and spread of COVID-19 is an objective that falls squarely within the purview of subsection 91(11) of the *Constitution Act, 1867*. I consider it axiomatic that the power to quarantine was conferred specifically for the purpose of preventing or reducing the introduction and spread of communicable diseases from outside the country.

[292] This classification is supported by the particular provisions of the February Order that are the focus of the dispute in these consolidated proceedings. Those provisions pertain to the requirement to *quarantine* at a GAA or in a DQF. The applicants all forcefully submitted

[289] Je conviens également que l’intention déclarée par l’AC lorsqu’il a promulgué le décret de février appuie l’argument selon lequel le caractère véritable, ou essentiel, de ce décret n’est pas de réglementer la santé comme telle. Il consiste plutôt en la « réduction de l’introduction et de la propagation de la COVID-19 et de nouvelles variantes du virus au Canada en diminuant le risque d’importer des cas de l’extérieur du pays » : décret de février, notes explicatives, précité, à la p 720. Cet objet s’accorde avec celui de la *Loi sur la mise en quarantaine*, qui est « la protection de la santé publique au moyen de mesures exhaustives visant à prévenir l’introduction et la propagation de maladies transmissibles » : *Loi sur la mise en quarantaine*, précitée, article 4.

[290] Le contexte dans lequel le décret de février a été promulgué appuie également l’argument selon lequel le « caractère véritable » du décret est de prévenir l’introduction et la propagation de la COVID-19. Ce caractère véritable ressort également clairement des dispositions du décret de février, y compris les mesures contestées. En d’autres termes, le moyen envisagé dans le décret de février pour atteindre son objectif consiste à mettre en œuvre des mesures visant à détecter les voyageurs internationaux infectés et à les empêcher d’infecter d’autres personnes au Canada. Le fait que le décret de février ne soit pas aussi efficace à cet égard que certains le préféreraient n’est d’aucune utilité pour la présente analyse : *Renvoi sur les armes à feu*, précité, au paragraphe 18.

[291] J’en arrive à l’étape de la classification de l’analyse. Je suis d’accord avec le défendeur pour dire que la prévention ou la réduction de l’introduction et de la propagation de la COVID-19 est un objectif qui relève clairement du paragraphe 91(11) de la *Loi constitutionnelle de 1867*. À mon avis, il va de soi que le pouvoir d’imposer une quarantaine a été conféré précisément dans le but de prévenir ou de freiner l’introduction et la propagation de maladies transmissibles en provenance de l’étranger.

[292] Cette classification est étayée par les dispositions précises du décret de février qui sont au cœur du présent litige. Ces dispositions traitent de l’obligation de se mettre en *quarantaine* dans un LHAG ou une IQD. Les demandeurs ont tous fait vigoureusement valoir que les

that returning travellers ought to be able to *quarantine* at home, provided they have a *suitable quarantine plan*.

[293] I agree with the respondent that nothing turns on the fact that the provinces have long been recognized to have jurisdiction over health and have even been recognized to have authority to prevent the spread of an epidemic at the local level. Pursuant to the double aspect doctrine, Parliament also has jurisdiction to enact measures to prevent or reduce the introduction and spread of diseases from outside Canada into the country.

[294] I do not accept the RNN applicants' position that the February Order is overbroad because it applies to air travellers who live near one of the four airports where international flights currently are permitted to land. To the extent that the overriding objective of subsection 91(11) may be said to be the prevention or reduction of the introduction and spread of diseases from abroad into Canada, it is entirely within the power of Parliament to legislate measures that apply to anyone entering Canada, even if they are only travelling a short distance after crossing the border. If it were otherwise, this important objective could be seriously undermined by even a single province or territory failing to act appropriately.

[295] In summary, for the reasons set forth above, I conclude that the February Order, and its successors, are *intra vires* the authority of the AIC, which has received delegated authority from Parliament pursuant to subsection 58(1) of the *Quarantine Act*.

E. *Do the Impugned Measures Violate Paragraph 1(a) of the Canadian Bill of Rights?*

[296] The RNN applicants submit that the Impugned Measures violate paragraph 1(a) of the Bill of Rights because they deprive air travellers entering the country of their financial property, namely, the money required to pay for their stay at a GAA, without due process of law.

voyageurs qui reviennent au Canada devraient pouvoir se mettre en quarantaine à leur domicile, à la condition d'avoir un plan de quarantaine approprié.

[293] Je conviens avec le défendeur qu'il importe peu qu'il soit depuis longtemps reconnu que les provinces ont compétence en matière de santé et qu'elles ont même le pouvoir de prévenir la propagation d'une épidémie au niveau local. Conformément à la règle du double aspect, le Parlement a également compétence pour adopter des mesures visant à prévenir ou à freiner l'introduction et la propagation de maladies provenant de l'étranger sur le territoire canadien.

[294] Je ne retiens pas l'argument des demandeurs du RNN selon lequel le décret de février est excessif parce qu'il s'applique aux voyageurs par voie aérienne qui vivent à proximité de l'un des quatre aéroports où les vols internationaux sont autorisés à atterrir. Dans la mesure où l'objectif primordial du paragraphe 91(11) peut être considéré comme étant la prévention ou la réduction de l'introduction et de la propagation de maladies provenant de l'étranger sur le territoire canadien, l'adoption de mesures qui s'appliquent à quiconque entre au Canada – même lorsqu'il s'agit d'un voyageur appelé à faire seulement une courte distance après qu'il a franchi la frontière – relève entièrement du pouvoir du Parlement. Sinon, cet objectif important pourrait être sérieusement compromis par ne serait-ce qu'une seule province ou un seul territoire qui n'agirait pas de manière appropriée.

[295] En résumé, pour les motifs exposés ci-dessus, je conclus que le décret de février et les suivants n'excèdent pas les pouvoirs de l'AC, à qui le Parlement a délégué les pouvoirs prévus au paragraphe 58(1) de la *Loi sur la mise en quarantaine*.

E. *Les mesures contestées contreviennent-elles à l'alinéa 1a) de la Déclaration canadienne des droits?*

[296] Les demandeurs du RNN font valoir que les mesures contestées contreviennent à l'alinéa 1a) de la *Déclaration canadienne des droits* parce qu'elles privent, sans application régulière de la loi, les voyageurs qui entrent au pays par voie aérienne de leurs biens de nature financière, à savoir l'argent nécessaire pour payer leur séjour dans un LHAG.

[297] Paragraph 1(a) states: “[i]t is hereby recognized and declared that in Canada there have existed and shall continue to exist ... (a) the right of the individual to ... enjoyment of property, and the right not to be deprived thereof except by due process of law.”

[298] During the hearing of these consolidated applications, the RNN applicants stated that its argument on this issue would “fall away” if I concluded that: the February Order does not breach the Charter; is *intra vires* of subsection 58(1) of the *Quarantine Act*; and is *intra vires* of Parliament’s authority. Given my conclusions on these issues and given that the only breaches of the Charter I have found pertain to the January Order, which was not challenged by the RNN applicants, I will not further address this issue. I will simply note in passing that one of those breaches, the failure to advise Ms. Mathis of the location of the DQF to which she was being brought, is no longer an issue. (See paragraph 213 above.) The other breach pertained to a matter that is not addressed in the February Order or any of its successors—that is the right to retain and instruct counsel and to be informed of that right. This is something that border officials will have to do going forward, if the requirement to stay in a GAA or a DQF upon arrival in Canada is maintained.

#### F. Conclusion

[299] For the reasons set forth in part VIII.A. of this decision, the Impugned Measures, in and of themselves, do not violate any of subsection 6(1), sections 7, 8, 9, paragraphs 10(b), 11(d), 11(e) or section 12 of the Charter. However, *the manner in which the Impugned Measures were implemented* with respect to the applicant Nicole Mathis violated her rights under section 9 and paragraph 10(b) of the Charter.

[300] In particular, (i) the refusal of border control officials to disclose to Ms. Mathis and her spouse the location of the facility to which she was being taken infringed her right under section 9, and (ii) the fact that

[297] L’alinéa 1a) dispose : « Il est par les présentes reconnu et déclaré que [...] les libertés fondamentales ci-après énoncé[s] ont existé et continueront à exister [...] a) le droit de l’individu [...] à la jouissance de ses biens, et le droit de ne s’en voir privé que par l’application régulière de la loi. »

[298] À l’audition des présentes demandes réunies, les demandeurs du RNN ont fait savoir que leur argument sur ce point [TRADUCTION]« ne tiendrait plus » si je concluais que le décret de février ne viole pas la Charte, qu’il n’excède pas les pouvoirs énoncés au paragraphe 58(1) de la *Loi sur la mise en quarantaine* et qu’il n’excède pas les pouvoirs du Parlement. Compte tenu de mes conclusions sur ces questions et étant donné que les seules violations de la Charte auxquelles j’ai conclu se rapportent au décret de janvier, lequel n’a pas été contesté par les demandeurs du RNN, je termine ici mon examen de cette question. Je tiens simplement à faire remarquer incidemment que le problème à l’origine de l’une de ces violations, c’est-à-dire le défaut d’informer M<sup>me</sup> Mathis du lieu où se trouvait l’IQD où elle était emmenée, ne se pose plus : voir le paragraphe 213 ci-dessus. L’autre violation ne se rapportait pas aux dispositions du décret de février ou les suivants — à savoir, le droit d’avoir recours à l’assistance d’un avocat et d’être informé de ce droit. Les agents frontaliers devront prendre des dispositions à cet égard à l’avenir, si l’obligation de séjourner dans un LHAG ou une IQD à l’arrivée au Canada est maintenue.

#### F. Conclusion

[299] Pour les motifs exposés à la partie VIII.A de la présente décision, les mesures contestées, en soi, ne violent aucune des dispositions suivantes : les articles 7, 8, 9 et 12, le paragraphe 6(1) ainsi que les alinéas 10b), 11d) et 11e) de la Charte. Toutefois, la manière dont les mesures contestées ont été exécutées à l’égard de la demanderesse Nicole Mathis a porté atteinte aux droits qu’elle tire de l’article 9 et de l’alinéa 10b) de la Charte.

[300] En particulier, (i) le refus des agents des services frontaliers de révéler à M<sup>me</sup> Mathis et à son conjoint l’emplacement de l’installation vers laquelle elle était emmenée a porté atteinte au droit que lui garantit l’article 9,

she was not properly informed of her right to retain and instruct counsel without delay, infringed her rights under paragraph 10(b).

[301] For the reasons set forth in part VIII.B. of this decision, those violations of Ms. Mathis' rights cannot be demonstrably justified in a free and democratic society.

[302] Given that those violations pertained to government action or administrative practice, the appropriate remedy lies under subsection 24(1) of the Charter, rather than section 52 of the *Constitution Act, 1982: Hutterian Brethren*, above, at paragraph 67. However, the notice of constitutional question that Ms. Mathis and the other Spencer-Duesing applicants served on the respondent pursuant to subsection 57(1) of the *Federal Courts Act* did not give notice of an intention to seek a remedy under subsection 24(1). Instead, it only referred to the alleged violations and to section 52. The same is true of the written submissions that were made on behalf of those applicants. Therefore, I do not consider it appropriate to issue any remedy under subsection 24(1), even though the notice of application filed on behalf of Ms. Mathis and Mr. Duesing in Court File T-366-21 referred to relief under that section.

[303] As a practical matter, nothing turns on this, because the evidence establishes that the first of the two violations of Ms. Mathis' rights has been remedied since she was detained at under the January Order. Under the February Order and its successors, travellers who are required to stay in a GAA must book their own reservation there (so they will know its location), while travellers who are required to stay in a DQF are provided with the relevant details pertaining to that facility. As to the second violation, border control officials will now be aware that they must clearly communicate the right to retain and instruct counsel in a manner that is readily understood, *at the outset of the detention*.

et (ii) le fait qu'on ne l'a pas convenablement informée de son droit d'avoir recours sans délai à l'assistance d'un avocat a porté atteinte aux droits qui lui garantit l'alinéa 10b).

[301] Pour les motifs exposés à la partie VIII.B. de la présente décision, la justification de ces violations des droits de M<sup>me</sup> Mathis ne peut se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique.

[302] Puisque ces violations se rapportaient à un acte gouvernemental ou à une pratique administrative, la réparation appropriée relève du paragraphe 24(1) de la Charte, plutôt que de l'article 52 de la *Loi constitutionnelle de 1867 : Hutterian Brethren*, précité, au paragraphe 67. Toutefois, dans l'avis de question constitutionnelle qu'ils ont signifié au défendeur conformément au paragraphe 57(1) de la *Loi sur les Cours fédérales*, M<sup>me</sup> Mathis et les autres demandeurs Spencer-Duesing n'ont pas donné avis de leur intention de solliciter une réparation en application du paragraphe 24(1). Ils ont plutôt uniquement renvoyé aux violations alléguées et à l'article 52. C'est aussi le cas pour les observations écrites qui ont été présentées pour le compte de ces demandeurs. Par conséquent, j'estime qu'une réparation en application du paragraphe 24(1) n'est pas indiquée, même si dans l'avis de demande qui a été déposé pour le compte de M<sup>me</sup> Mathis et M. Duesing dans le dossier T-366-21, une réparation était sollicitée en application de cette disposition.

[303] Ma conclusion ne change rien dans les faits étant donné que la preuve établit qu'il y a eu réparation à la première des deux atteintes portées aux droits de M<sup>me</sup> Mathis depuis qu'elle a été détenue en vertu du décret de janvier. En vertu du décret de février et des suivants, les voyageurs tenus de séjourner dans un LHAG doivent faire eux-mêmes leur réservation (afin qu'ils connaissent son emplacement), tandis que les voyageurs qui doivent séjourner dans une IQD sont informés des renseignements importants concernant cette installation. Quant à la deuxième violation, les agents des services frontaliers savent dorénavant qu'ils doivent clairement informer les voyageurs de leur droit d'avoir recours à l'assistance d'un avocat d'une manière facile à comprendre, et ce, dès le début de la détention.

[304] For the reasons set forth in Part VIII.C. of this decision, I have also concluded that the orders containing the Impugned Measures are within the authority of the AIC and are not unreasonable.

[305] For the reasons provided in Part VIII.D. of this decision, I have concluded that the orders containing the Impugned Measures are within the jurisdiction of the federal government.

[306] Finally, for the reasons explained in Part VIII.E. of this decision, the Impugned Measures do not contravene paragraph 1(a) of the Bill of Rights.

[307] Accordingly, these applications will be dismissed.

[308] Given that the COVID-19 pandemic may continue to evolve and new Variants of Concern may continue to emerge, I consider it appropriate to make some concluding observations. This is particularly so because, when pressed as to why stronger border control measures were not imposed, one of the reasons identified by the respondent was the Charter. In addition, the federal government may need to act swiftly to address threats that new or existing Variants of Concern may present.

[309] In brief, I consider that the principles of fundamental justice would permit the imposition of stronger border control measures, should the AIC become of the opinion that the preconditions set forth in paragraphs 58(1)(a)–(d) of the *Quarantine Act* are met. This includes a longer period of quarantine at the border. In my view, it would not be necessary to resort to section 1 of the Charter to impose such a measure.

[310] In addition to saving more lives and considerable suffering, especially for those who would otherwise be hospitalized or experience serious symptoms over an extended period of time, such a measure might well serve other important purposes. These include reducing the perception of some, such as the applicants in this case,

[304] Pour les motifs exposés à la partie VIII.C. de la présente décision, je conclus également que les décrets contenant les mesures contestées relèvent des pouvoirs de l'AC et ne sont pas déraisonnables.

[305] Pour les motifs exposés à la partie VIII.D. de la présente décision, je conclus que les décrets contenant les mesures contestées relèvent de la compétence du gouvernement fédéral.

[306] Enfin, pour les motifs expliqués à la partie VIII.E. de la présente décision, les mesures contestées ne contrevennent pas à l'alinéa 1a) de la *Déclaration canadienne des droits*.

[307] Par conséquent, les demandes seront rejetées.

[308] Étant donné que la pandémie de COVID-19 peut continuer d'évoluer et que de nouveaux variants préoccupants peuvent continuer d'apparaître, j'estime qu'il est utile de formuler quelques observations finales. Elles sont d'autant plus importantes, car le défendeur, pressé d'expliquer pourquoi des mesures de contrôle frontalier plus strictes n'avaient pas été imposées, a répondu que l'une des raisons était la Charte. En outre, le gouvernement fédéral pourrait devoir agir rapidement pour répondre aux menaces que peuvent présenter des variants préoccupants nouveaux ou existants.

[309] En bref, j'estime que les principes de justice fondamentale permettraient l'imposition de mesures de contrôle frontalier plus strictes si l'AC était d'avis que les conditions préalables énoncées aux alinéas 58(1)a) à d) de la *Loi sur la mise en quarantaine* sont remplies. Il pourrait s'agir par exemple d'une période de quarantaine plus longue à la frontière. À mon avis, il ne serait pas nécessaire de recourir à l'article premier de la Charte pour imposer une telle mesure.

[310] En plus de sauver plus de vies et d'épargner des souffrances majeures, en particulier celles des personnes qui seraient hospitalisées ou qui souffriraient de symptômes graves sur une longue période, une telle mesure pourrait bien contribuer à d'autres objectifs importants. Par exemple, celui de modifier la perception de certains,

that weaker and less uniformly applied measures are unfair and do not contribute meaningfully to preventing the entry and spread of COVID-19 and Variants of Concern.

[311] I recognize that those who have second residences abroad or other good reasons to travel may not welcome such measures, particularly if they are required to pay for some of them. However, like times of war and other crises, pandemics call for sacrifices to save lives and avoid broad based suffering. If some are unwilling to make such sacrifices, and engage in behaviour that poses a demonstrated risk to the health and safety of others, the principles of fundamental justice will not prevent the state from performing its essential function of protecting its citizens from that risk: *Charkaoui v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2007 SCC 9, [2007] 1 S.C.R. 350, at paragraph 1; *R. v. Jones* (2006), 81 O.R. (3d) 481, 2006 CanLII 28086 (Ont. C.A.), at paragraph 31. Of course, like other principles, the principles of fundamental justice have their limits. But I consider that there is currently additional leeway within those principles, before resort must be had to section 1 of the Charter.

JUDGMENT in T-340-21, T-341-21, T-366-21,  
T-480-21

THIS COURT'S JUDGMENT is that:

1. These applications are dismissed.
2. The parties are encouraged to reach an agreement regarding costs. If they are unable to do so, they shall provide submissions that reflect the conclusions I have reached in respect of the issues in dispute. Such submissions shall be provided no later than the close of business on June 25, 2021 and shall not exceed five pages for the applicants as a group and for the respondent.

comme les demandeurs en l'espèce, qui croient que des mesures moins strictes et moins uniformément appliquées sont injustes et ne contribuent pas réellement à empêcher l'entrée et la propagation de la COVID-19 et de variants préoccupants.

[311] Je reconnais que ceux qui ont des résidences secondaires à l'étranger ou d'autres bonnes raisons de voyager peuvent ne pas se réjouir de telles mesures, surtout s'ils doivent payer pour certaines d'entre elles. Cependant, comme en temps de guerre et d'autres crises, les pandémies exigent des sacrifices pour sauver des vies et éviter des souffrances généralisées. Même si certains refusent de faire de tels sacrifices, et adoptent des comportements qui présentent un risque avéré pour la santé et la sécurité d'autrui, les principes de justice fondamentale n'empêchent pas l'État de s'acquitter de sa fonction essentielle de protéger ses citoyens contre ce risque : *Charkaoui c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2007 CSC 9, [2007] 1 R.C.S. 350, au paragraphe 1; *R. v. Jones* (2006), 81 O.R. (3d) 481, 2006 CanLII 28086 (C.A. Ont.), au paragraphe 31. Bien entendu, comme d'autres principes, les principes de justice fondamentale ont leurs limites. J'estime toutefois qu'il y a actuellement encore un peu de marge de manœuvre à l'intérieur de ces limites, avant que le recours à l'article premier de la Charte ne soit nécessaire.

JUGEMENT dans les dossiers T-340-21, T-341-21,  
T-366-21, T-480-21

LA COUR STATUE COMME SUIT :

1. Les présentes demandes sont rejetées.
2. Les parties sont invitées à s'entendre sur la question des dépens. Si elles ne peuvent arriver à s'entendre, elles devront présenter des observations qui tiennent compte des conclusions auxquelles je suis parvenu sur chacune des questions en litige. Les demandeurs réunis en un seul groupe et le défendeur devront produire leurs observations au plus tard à la fermeture des bureaux le 25 juin 2021, et ces observations ne devront pas dépasser cinq pages.

Appendix 1 – Relevant Legislation

*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]

**Rights and freedoms in Canada**

**1** The *Canadian Charter of Rights and Freedoms* guarantees the rights and freedoms set out in it subject only to such reasonable limits prescribed by law as can be demonstrably justified in a free and democratic society.

...

**Mobility of Citizens**

**6 (1)** Every citizen of Canada has the right to enter, remain in and leave Canada.

...

**Life, liberty and security of person**

**7** Everyone has the right to life, liberty and security of the person and the right not to be deprived thereof except in accordance with the principles of fundamental justice.

**Search or seizure**

**8** Everyone has the right to be secure against unreasonable search or seizure.

**Detention or imprisonment**

**9** Everyone has the right not to be arbitrarily detained or imprisoned.

**Arrest or detention**

**10** Everyone has the right on arrest or detention

...

**(b)** to retain and instruct counsel without delay and to be informed of that right; and

...

**Proceedings in criminal and penal matters**

**11** Any person charged with an offence has the right

...

Annexe 1 – Les dispositions législatives applicables

*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]

**Droits et libertés au Canada**

**1** La *Charte canadienne des droits et libertés* garantit les droits et libertés qui y sont énoncés. Ils ne peuvent être restreints que par une règle de droit, dans des limites qui soient raisonnables et dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique.

[...]

**Liberté de circulation**

**6 (1)** Tout citoyen canadien a le droit de demeurer au Canada, d'y entrer ou d'en sortir.

[...]

**Vie, liberté et sécurité**

**7** Chacun a droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne; il ne peut être porté atteinte à ce droit qu'en conformité avec les principes de justice fondamentale.

**Fouilles, perquisitions ou saisies**

**8** Chacun a droit à la protection contre les fouilles, les perquisitions ou les saisies abusives.

**Détention ou emprisonnement**

**9** Chacun a droit à la protection contre la détention ou l'emprisonnement arbitraires.

**Arrestation ou détention**

**10** Chacun a le droit, en cas d'arrestation ou de détention :

[...]

**b)** d'avoir recours sans délai à l'assistance d'un avocat et d'être informé de ce droit;

[...]

**Affaires criminelles et pénales**

**11** Tout inculpé a le droit :

[...]

(d) to be presumed innocent until proven guilty according to law in a fair and public hearing by an independent and impartial tribunal;

(e) not to be denied reasonable bail without just cause;

...

#### Treatment or punishment

**12** Everyone has the right not to be subjected to any cruel and unusual treatment or punishment.

*Constitution Act, 1982, Schedule B, Canada Act 1982, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44]*

#### Enforcement of guaranteed rights and freedoms

**24 (1)** Anyone whose rights or freedoms, as guaranteed by this Charter, have been infringed or denied may apply to a court of competent jurisdiction to obtain such remedy as the court considers appropriate and just in the circumstances.

...

#### Primacy of Constitution of Canada

**52 (1)** The Constitution of Canada is the supreme law of Canada, and any law that is inconsistent with the provisions of the Constitution is, to the extent of the inconsistency, of no force or effect.

*Quarantine Act, S.C. 2005, c. 20*

#### Order prohibiting entry into Canada

**58 (1)** The Governor in Council may make an order prohibiting or subjecting to any condition the entry into Canada of any class of persons who have been in a foreign country or a specified part of a foreign country if the Governor in Council is of the opinion that

(a) there is an outbreak of a communicable disease in the foreign country;

(b) the introduction or spread of the disease would pose an imminent and severe risk to public health in Canada;

d) d'être présumé innocent tant qu'il n'est pas déclaré coupable, conformément à la loi, par un tribunal indépendant et impartial à l'issue d'un procès public et équitable;

e) de ne pas être privé sans juste cause d'une mise en liberté assortie d'un cautionnement raisonnable;

[...]

#### Cruauté

**12** Chacun a droit à la protection contre tous traitements ou peines cruels et inusités.

*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]*

#### Recours en cas d'atteinte aux droits et libertés

**24 (1)** Toute personne, victime de violation ou de négation des droits ou libertés qui lui sont garantis par la présente charte, peut s'adresser à un tribunal compétent pour obtenir la réparation que le tribunal estime convenable et juste eu égard aux circonstances.

[...]

#### Primauté de la Constitution du Canada

**52 (1)** La Constitution du Canada est la loi suprême du Canada; elle rend inopérantes les dispositions incompatibles de toute autre règle de droit.

*Loi sur la mise en quarantaine, L.C. 2005, ch. 20*

#### Interdiction d'entrer

**58 (1)** Le gouverneur en conseil peut, par décret, interdire ou assujettir à des conditions l'entrée au Canada de toute catégorie de personnes qui ont séjourné dans un pays étranger ou dans une région donnée d'un pays étranger s'il est d'avis :

a) que le pays du séjour est aux prises avec l'apparition d'une maladie transmissible;

b) que l'introduction ou la propagation de cette maladie présenterait un danger grave et imminent pour la santé publique au Canada;

(c) the entry of members of that class of persons into Canada may introduce or contribute to the spread of the communicable disease in Canada; and

(d) no reasonable alternatives to prevent the introduction or spread of the disease are available

c) que l'entrée au Canada de ces personnes favoriserait l'introduction ou la propagation de la maladie au Canada;

d) qu'il n'existe aucune autre solution raisonnable permettant de prévenir l'introduction ou la propagation de la maladie au Canada.

*Minimizing the Risk of Exposure to COVID-19 in Canada Order (Quarantine, Isolation and Other Obligations)*, P.C. 2021-11, (2021) C. Gaz. I, 362 (*Quarantine Act*) [January Order]

*Décret visant la réduction du risque d'exposition à la COVID-19 au Canada (quarantaine, isolement et autres obligations)*, C.P. 2021-11, (2021) Gaz. C. I, 362 (*Loi sur la mise en quarantaine*) [décret de janvier]

#### Definitions

1 The following definitions apply in this Order.

...

**isolation** means the separation of persons who have reasonable grounds to suspect that they have COVID-19, who have signs and symptoms of COVID-19 or who know that they have COVID-19, in such a manner as to prevent the spread of the disease. (*isolement*)

...

**quarantine** means the separation of persons in such a manner as to prevent the possible spread of disease. (*quarantaine*)

...

**Entering by aircraft — COVID-19 molecular test and quarantine plan**

1.2 (1) Every person who enters Canada by aircraft must meet the following requirements:

(a) before boarding the aircraft for the flight to Canada, they must

(i) subject to subsection (2), if the person is five years of age or older, provide to the aircraft operator evidence containing the following elements that they received either a negative result for a COVID-19 molecular test that was performed on a specimen that was collected no more than 72 hours, or no more than another period set out under the *Aeronautics Act*, before the aircraft's initial scheduled departure time or a positive result of the test that was

#### Définitions

1 Les définitions qui suivent s'appliquent au présent décret.

[...]

**isolement** Mise à l'écart de personnes qui ont des motifs raisonnables de soupçonner qu'elles sont atteintes de la COVID-19, qui présentent des signes et symptômes de la COVID-19 ou qui se savent atteintes de la COVID-19, de manière à prévenir la propagation de la maladie. (*isolation*)

[...]

**quarantaine** Mise à l'écart de personnes de manière à prévenir la propagation éventuelle de maladies. (*quarantine*)

[...]

**Entrée à bord d'un aéronef — essai moléculaire relatif à la COVID-19 et plan de quarantaine**

1.2 (1) Toute personne qui entre au Canada à bord d'un aéronef est tenue de satisfaire aux exigences suivantes :

a) elle doit, avant de monter à bord de l'aéronef pour le vol à destination du Canada, faire ce qui suit :

(i) si elle est âgée d'au moins cinq ans et sous réserve du paragraphe (2), présenter à l'exploitant de l'aéronef la preuve, contenant les précisions ci-après, qu'elle a obtenu, soit un résultat négatif à un essai moléculaire relatif à la COVID-19 qui a été effectué sur un échantillon prélevé dans les soixante-douze heures, ou dans une autre période prévue sous le régime de la *Loi sur l'aéronautique*, précédant l'heure de départ de l'aéronef prévue initialement, soit

performed on a specimen that was collected at least 14 days and no more than 90 days before the aircraft's initial scheduled departure time:

- (A) the person's name and date of birth,
- (B) the name and civic address of the laboratory that administered the test,
- (C) the date the specimen was collected and the test method used, and
- (D) the test result,

*Minimizing the Risk of Exposure to COVID-19 in Canada Order (Quarantine, Isolation and Other Obligations)*, P.C. 2021-75, (2021) C. Gaz. I, 673 (*Quarantine Act*) [February Order, as amended]

**1.2 (1) ...**

(ii) subject to subsection (3), provide to the Minister of Health, screening officer or quarantine officer

(A) a suitable quarantine plan, and

(B) evidence of prepaid accommodation that enables the person to remain in quarantine at a government-authorized accommodation for a three-day period that begins on the day on which they enter Canada, and

(iii) provide the suitable quarantine plan referred to in clause (ii)(A) and the evidence of prepaid accommodation referred to in clause (ii)(B) by electronic means specified by the Minister of Health, unless they are a member of a class of persons who, as determined by the Minister, are unable to submit their quarantine plan by electronic means for a reason such as a disability, inadequate infrastructure, a service disruption or a natural disaster, in which case the quarantine plan may be provided in the form and manner and at the time specified by the Minister of Health; and

un résultat positif à cet essai qui a été effectué sur un échantillon prélevé dans la période minimale de quatorze jours et maximale de quarante-dix jours précédant l'heure de départ de l'aéronef prévue initialement :

- (A) le nom et la date de naissance de la personne,
- (B) le nom et l'adresse municipale du laboratoire qui a effectué l'essai,
- (C) la date à laquelle l'échantillon a été prélevé et le procédé utilisé,
- (D) le résultat de l'essai,

*Décret visant la réduction du risque d'exposition à la COVID-19 au Canada (quarantaine, isolement et autres obligations)*, C.P. 2021-75, (2021) Gaz. C. I, 673 (*Loi sur la mise en quarantaine*) [décret de février, tel que modifié]

**1.2 (1) [...]**

(ii) sous réserve du paragraphe 3, fournir au ministre de la Santé, à l'agent de contrôle ou à l'agent de quarantaine :

(A) d'une part, un plan approprié de quarantaine,

(B) d'autre part, la preuve du paiement d'un hébergement prépayé lui permettant de demeurer en quarantaine, pendant la période de trois jours qui commence le jour de son entrée au Canada, dans un lieu d'hébergement autorisé par le gouvernement,

(iii) utiliser le moyen électronique précisé par le ministre de la Santé pour lui fournir le plan approprié de quarantaine visé à la division (ii)(A) et la preuve du prépaiement visé à la division (ii)(B), à moins qu'elle n'appartienne à une catégorie de personnes qui, selon ce que conclut ce dernier, sont incapables de le fournir par ce moyen électronique pour un motif tel un handicap, l'absence d'une infrastructure convenable, une panne de service ou un désastre naturel, auquel cas elle lui fait parvenir le plan selon les modalités — de temps et autres — fixées par lui;

**(b)** retain the evidence referred to in subparagraph (a)(i) for the 14-day period that begins on the day on which they enter Canada or that begins again under subsection 3(2) or 4(4), if applicable.

...

#### Suitable quarantine plan

**1.3** The suitable quarantine plan referred to in clause 1.2(1)(a)(ii)(A) must

**(a)** include

**(i)** in the case of a person entering Canada by land, the civic address of the place where they plan to quarantine themselves during the 14-day period that begins on the day on which they enter Canada,

**(ii)** in the case of a person entering Canada by aircraft,

**(A)** the name and address of the government-authorized accommodation where they plan to quarantine themselves during the period that begins on the day on which they enter Canada and remain in quarantine and ends on the day on which they receive the result for the molecular test referred to in subparagraph 1.4(1)(a)(i), and

**(B)** the civic address of the place where they plan to quarantine themselves during the period that begins on the day on which they receive evidence of a negative result for the molecular test referred to in subparagraph 1.4(1)(a)(i) and remain in quarantine for the remainder of the 14-day period that begins on the day on which they enter Canada, and

**(iii)** their contact information for the 14-day period that begins on the day on which they enter Canada;

**(b)** indicate that the place referred to in subparagraph (a)(i) or clause (a)(ii)(B), as the case may be, allows them to avoid all contact with other people with whom they did not travel unless they are a minor and a parent or guardian or tutor who is providing care and support to the minor;

**b)** elle conserve la preuve visée au sous-alinéa a)(i) pendant la période de quatorze jours qui commence le jour de son entrée au Canada ou, le cas échéant, qui recommence aux termes des paragraphes 3(2) ou 4(4).

[...]

#### Plan approprié de quarantaine

**1.3** Le plan approprié de quarantaine visé à la division 1.2(1)(a)(ii)(A) doit satisfaire aux exigences suivantes :

**a)** il contient les renseignements suivants :

**(i)** dans le cas où la personne entre au Canada par voie terrestre, l'adresse municipale du lieu où elle entend se mettre en quarantaine pendant la période de quatorze jours qui commence le jour de son entrée au Canada,

**(ii)** dans le cas où elle entre au Canada à bord d'un aéronef :

**(A)** d'une part, le nom et l'adresse du lieu d'hébergement autorisé par le gouvernement où elle entend se mettre en quarantaine pendant la période qui commence le jour de son entrée au Canada et y demeurer en quarantaine jusqu'au moment où elle reçoit le résultat de l'essai moléculaire visé au sous-alinéa 1.4(1)a)(i),

**(B)** l'adresse municipale du lieu où elle entend se mettre en quarantaine pendant la période qui commence le jour où elle reçoit la preuve d'un résultat négatif à l'essai moléculaire visé au sous-alinéa 1.4(1)a)(i) et y demeurer en quarantaine pendant le reste de la période de quatorze jours qui commence le jour de son entrée au Canada,

**(iii)** les renseignements permettant de la joindre pendant la période de quatorze jours qui commence le jour de son entrée au Canada;

**b)** il indique que le lieu visé à l'alinéa a)(i) ou à la division a)(ii)(B), selon le cas, lui permet d'éviter d'entrer en contact pendant la période de quatorze jours qui commence le jour de son entrée au Canada, avec toute personne qui n'a pas voyagé avec elle, à moins qu'il ne s'agisse d'un mineur et d'un parent

(c) indicate that no person will be present at the place referred to in subparagraph (a)(i) or clause (a)(ii)(B), as the case may be, unless that person resides there habitually;

(d) indicate that the person has access to a bedroom at the place referred to in subparagraph (a)(i) or clause (a)(ii)(B), as the case may be, that are separate from the one used by persons who did not travel with them and enter Canada together;

(e) indicate that the place referred to in subparagraph (a)(i) or clause (a)(ii)(B), as the case may be, allows the person to access the necessities of life without leaving that place;

(f) indicate that the place referred to in subparagraph (a)(i) or clause (a)(ii)(B), as the case may be, allows the person to avoid all contact with vulnerable persons and persons who provide care to those persons, unless the vulnerable person is a consenting adult or is the parent or dependent child in a parent-child relationship; and

(g) indicate that the place referred to in subparagraph (a)(i) or clause (a)(ii)(B), as the case may be, allows the person to avoid all contact with a health care provider and the person works or assists in a facility, home or workplace where vulnerable persons are present.

...

#### Requirements

**3(1)** Every person who enters Canada and who does not have signs and symptoms of COVID-19 must

(a) in the case of a person entering Canada by aircraft, quarantine themselves without delay at a government-authorized accommodation in accordance with the instructions provided by a screening officer or quarantine officer and remain in quarantine until they receive the result for the COVID-19 molecular test referred to in subparagraph 1.4(1)(a)(i);

(a.1) in the case of a person entering Canada by a mode of transportation other than an aircraft, quarantine themselves without delay in accordance with the instructions provided by a screening officer or

ou d'un tuteur qui fournit un soutien ou des soins au mineur;

c) il indique que nul ne sera présent dans le lieu visé au sous-alinéa a)(i) ou à la division a)(ii)(B), selon le cas, hormis quiconque y réside habituellement;

d) il indique qu'elle aura un accès à une chambre à coucher dans le lieu visé au sous-alinéa a)(i) ou à la division a)(ii)(B), selon le cas, distincts de celles utilisées par les personnes qui n'ont pas voyagé et ne sont pas entrées au Canada avec elle;

e) il indique que le lieu visé au sous-alinéa a)(i) ou à la division a)(ii)(B), selon le cas, lui permet d'obtenir des objets ou des services pour combler ses besoins essentiels sans devoir le quitter;

f) il indique que le lieu visé au sous-alinéa a)(i) ou à la division a)(ii)(B), selon le cas, lui permet d'éviter d'entrer en contact avec des personnes vulnérables — autres qu'un adulte consentant ou le parent ou l'enfant à charge dans une relation parent-enfant — et des personnes qui leur fournissent des soins;

g) il indique que le lieu visé au sous-alinéa a)(i) ou à la division a)(ii)(B), selon le cas, lui permet d'éviter d'entrer en contact avec tout fournisseur de soins de santé et toute personne qui travaille ou aide dans un établissement, un foyer ou un lieu de travail où des personnes vulnérables sont présentes.

[...]

#### Obligations

**3 (1)** Toute personne qui entre au Canada et qui ne présente pas de signes et symptômes de la COVID-19 est tenue, à la fois :

a) si elle entre au Canada à bord d'un aéronef, de se mettre en quarantaine sans délai conformément aux instructions de l'agent de contrôle ou de l'agent de quarantaine dans un lieu d'hébergement autorisé par le gouvernement et d'y demeurer en quarantaine jusqu'au moment où elle reçoit le résultat de l'essai moléculaire visé au sous-alinéa 1.4(1)a)(i);

a.1) si elle entre au Canada à bord d'un moyen de transport autre qu'un aéronef, de se mettre en quarantaine sans délai conformément aux instructions de l'agent de contrôle ou de l'agent de quarantaine

quarantine officer and remain in quarantine until the expiry of the 14-day period that begins on the day on which the person enters Canada in a place

(i) that is considered suitable by the Chief Public Health Officer, having regard to the risk to public health posed by COVID-19, the likelihood or degree of exposure of the person to COVID-19 prior to entry into Canada and any other factor that the Chief Public Health Officer considers relevant,

(ii) where they will not be in contact with a vulnerable person, unless the vulnerable person is a consenting adult or is the parent or dependent child in a parent-child relationship, and

(iii) where they will have access to the necessities of life without leaving that place;

...

#### Accommodation — expense

(1.3) For greater certainty, a person referred to in paragraph (1)(a) must comply with the conditions established under that paragraph at their own expense unless the government-authorized accommodation is provided or paid for by Her Majesty in right of Canada or an agent of Her Majesty.

...

#### Unable to quarantine themselves

4 (1) A person referred to in section 3 is considered unable to quarantine themselves if

(a) the person has not provided the evidence referred to in paragraph 1.1(1)(a) or subparagraph 1.2(1)(a)(i), unless the person is excepted from that requirement under subsection 1.1(2) or 1.2(2);

(b) the person refuses to undergo a COVID-19 molecular test in accordance with paragraph 1.4(1)(a);

(c) the person has not provided a suitable quarantine plan in accordance with this Order;

dans un lieu qui remplit les conditions ci-après et d'y demeurer en quarantaine jusqu'à l'expiration de la période de quatorze jours qui commence le jour de son entrée au Canada :

(i) il est jugé approprié par l'administrateur en chef, compte tenu du danger pour la santé publique que présente la COVID-19, de la probabilité que la personne ait été exposée à la COVID-19 avant son entrée au Canada ou de la mesure dans laquelle elle l'a été et de tout autre facteur qu'il juge pertinent,

(ii) il permet à la personne d'éviter d'entrer en contact avec des personnes vulnérables autres que des adultes consentants ou le parent ou l'enfant à charge dans une relation parent-enfant,

(iii) il permet à la personne d'obtenir des objets ou des services pour combler ses besoins essentiels sans devoir le quitter;

[...]

#### Accommodation — expense [sic]

(1.3) Il est entendu que toute personne visée à l'alinéa (1)a doit satisfaire aux conditions prévues à cet alinéa à ses propres frais, à moins que Sa Majesté du chef du Canada ou un mandataire de cette dernière payent ces frais ou fournissent l'hébergement.

[...]

#### Incapacité de se mettre en quarantaine

4 (1) La personne visée à l'article 3 est considérée comme incapable de se mettre en quarantaine si, selon le cas :

a) elle n'a pas fourni la preuve visée à l'alinéa 1.1(1)a) ou au sous-alinéa 1.2(1)a)(i), à moins qu'elle soit soustraite à cette exigence par application du paragraphe 1.1(2) ou 1.2(2);

b) elle refuse de subir un essai moléculaire relatif à la COVID-19 conformément à l'alinéa 1.4(1)a);

c) elle n'a pas fourni de plan approprié de quarantaine conformément au présent décret;

**(d)** the person cannot quarantine themselves in accordance with paragraphs 3(1)(a) or (a.1), as applicable, or paragraph (b); or

**(e)** while they remain in quarantine at the government-authorized accommodation referred to in paragraph 3(1)(a), the person develops signs and symptoms of COVID-19, receives evidence of a positive result under any type of COVID-19 test or is exposed to another person who exhibits signs and symptoms of COVID-19.

#### Requirements — quarantine at quarantine facility

**(2)** A person who, at the time of entry into Canada or at any other time during the 14-day period referred to in section 3, is considered unable to quarantine themselves must,

**(a)** if directed by a screening officer or quarantine officer, board any means of transportation provided by the Government of Canada for the purpose of transporting them to a quarantine facility or transferring them between quarantine facilities

**(b)** enter into quarantine without delay

**(i)** at the quarantine facility in accordance with instructions provided by a screening officer or quarantine officer and remain in quarantine at the facility or at any other quarantine facility to which they are subsequently transferred until the expiry of that 14-day period, or

**(ii)** at any other place that the quarantine officer considers suitable in accordance with instructions provided by the quarantine officer and remain in quarantine at the place or at any other place to which they are subsequently transferred until the expiry of that 14-day period;

**(c)** in the case of a person who is considered unable to quarantine themselves within 48 hours after entering Canada, report their arrival at the quarantine facility to a screening officer or quarantine officer at that facility within 48 hours after entering Canada, unless the person has already reported their arrival at their place of quarantine under paragraph 3(1)(b);

**d)** elle ne peut se mettre en quarantaine conformément aux alinéas 3(1)a) ou a.1), selon le cas, ou à l'alinéa b);

**e)** pendant qu'elle demeure en quarantaine dans un lieu d'hébergement autorisé par le gouvernement visé à l'alinéa 3(1)a), elle commence à présenter des signes et symptômes de la COVID-19, obtient un résultat positif à tout type d'essai relatif à la COVID-19 ou est exposée à une autre personne qui en présente.

[...]

#### Obligations — quarantaine dans une installation de quarantaine

**(2)** La personne qui est considérée comme incapable de se mettre en quarantaine à son entrée au Canada ou à tout autre moment pendant la période de quatorze jours prévue à l'article 3 est tenue, à la fois :

**a)** si l'agent de contrôle ou l'agent de quarantaine l'ordonne, de prendre tout véhicule fourni par le gouvernement du Canada pour se rendre à l'installation de quarantaine ou pour être transférée d'une telle installation à une autre;

**b)** de se soumettre en quarantaine sans délai :

**(i)** soit à l'installation de quarantaine, conformément aux instructions de l'agent de contrôle ou de l'agent de quarantaine, et de demeurer en quarantaine à l'installation, ou à toute autre installation de quarantaine à laquelle elle est subséquentement transférée, jusqu'à l'expiration de la période de quatorze jours,

**(ii)** soit à tout autre lieu que l'agent de quarantaine juge approprié, conformément aux instructions de l'agent de quarantaine, et de demeurer en quarantaine à ce lieu, ou à tout autre lieu auquel elle est subséquentement transférée, jusqu'à l'expiration de la période de quatorze jours;

**c)** dans le cas où la personne est considérée comme incapable de se mettre en quarantaine dans les quarante-huit heures suivant son entrée au Canada, de signaler son arrivée à l'installation de quarantaine à l'agent de contrôle ou à l'agent de quarantaine à cette installation, et ce dans les quarante-huit heures suivant son entrée au Canada, à moins que la personne ait déjà signalé son arrivée au lieu de quarantaine en application de l'alinéa 3(1)b);

**(d)** subject to subsection (3), until the end of that 14-day period,

**(i)** monitor for signs and symptoms of COVID-19,

**(ii)** report daily to a screening officer or quarantine officer at the quarantine facility on their health status relating to signs and symptoms of COVID-19, and

**(iii)** in the event that they develop signs and symptoms of COVID-19 or test positive for COVID-19 under any type of COVID-19 test, follow instructions provided by the public health authority specified by a screening officer or quarantine officer; and

**(e)** while they remain at a quarantine facility, undergo any health assessments that a quarantine officer requires.

...

#### Choice of quarantine facility

**5** In choosing a quarantine facility for the purposes of subsection 4(2), the Chief Public Health Officer must consider the following factors:

- (a)** the risk to public health posed by COVID-19;
- (b)** the feasibility of controlling access to the quarantine facility;
- (c)** the capacity of the quarantine facility;
- (d)** the feasibility of quarantining persons at the facility;
- (e)** the likelihood or degree of exposure of the person to COVID-19 prior to entry into Canada; and
- (f)** any other factor that the Chief Public Health Officer considers relevant.

**d)** sous réserve du paragraphe (3), de faire ce qui suit, jusqu'à l'expiration de cette période de quatorze jours :

**(i)** vérifier la présence de signes et symptômes de la COVID-19,

**(ii)** communiquer quotidiennement à l'agent de contrôle ou à l'agent de quarantaine à l'installation de quarantaine son état de santé relativement aux signes et symptômes de la COVID-19,

**(iii)** dans le cas où elle commence à présenter des signes et symptômes de la COVID-19 ou obtient un résultat positif à tout essai relatif à la COVID-19, suivre les instructions de l'autorité sanitaire précisée par l'agent de contrôle ou l'agent de quarantaine;

**e)** de subir, pendant qu'elle demeure à l'installation de quarantaine, tout contrôle médical exigé par l'agent de quarantaine.

[...]

#### Choix — installation de quarantaine

**5** Lorsqu'il choisit l'installation de quarantaine pour l'application du paragraphe 4(2), l'administrateur en chef tient compte des facteurs suivants :

- a)** le danger pour la santé publique que présente la COVID-19;
- b)** la possibilité de contrôler l'accès à l'installation de quarantaine;
- c)** la capacité de l'installation de quarantaine;
- d)** la possibilité d'y mettre des personnes en quarantaine;
- e)** la probabilité que la personne ait été exposée à la COVID-19 avant son entrée au Canada ou la mesure dans laquelle elle l'a été;
- f)** tout autre facteur qu'il juge pertinent.

**Non-application — requirement to quarantine**

**6 (1)** Subject to subsection (2), paragraphs 3(1)(a) or (a.1), as applicable, and paragraph (b), subparagraph 3(1)(c)(ii) and section 4 do not apply to the following persons:

(a) a *crew member* as defined in subsection 101.01(1) of the *Canadian Aviation Regulations* or a person who enters Canada only to become such a crew member;

(b) a *member of a crew* as defined in subsection 3(1) of the *Immigration and Refugee Protection Regulations* or a person who enters Canada only to become such a member of a crew;

(c) a person who enters Canada at the invitation of the Minister of Health for the purpose of assisting in the COVID-19 response;

(d) a member of the *Canadian Forces* or a *visiting force*, as defined in section 2 of the *Visiting Forces Act*, who enters Canada for the purpose of performing their duties as a member of that force;

(e) a person or any member of a class of persons who, as determined by the Chief Public Health Officer, will provide an essential service, if the person complies with any conditions imposed on them by the Chief Public Health Officer to minimize the risk of introduction or spread of COVID-19;

(f) a person or any member of a class of persons whose presence in Canada, as determined by the Minister of Foreign Affairs, the Minister of Citizenship and Immigration or the Minister of Public Safety and Emergency Preparedness, is in the national interest, if the person complies with any conditions imposed on them by the relevant Minister to minimize the risk of introduction or spread of COVID-19;

(g) a person who is permitted to work in Canada as a provider of emergency services under paragraph 186(t) of the *Immigration and Refugee Protection Regulations* and who enters Canada for the purpose of providing those services;

(h) a person who enters Canada for the purpose of providing medical care, transporting or collecting essential medical equipment, supplies or means of

**Non-application — obligation de se mettre en quarantaine**

**6 (1)** Les alinéas 3(1)a) ou a.1), selon le cas, et l'alinéa b), le sous-alinéa 3(1)c)(ii) et l'article 4 ne s'appliquent pas, sous réserve du paragraphe (2), aux personnes suivantes :

a) le *membre d'équipage*, au sens du paragraphe 101.01(1) du *Règlement de l'aviation canadien*, et la personne qui entre au Canada seulement pour devenir un tel membre d'équipage;

b) le *membre d'équipage*, au sens du paragraphe 3(1) du *Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés*, et la personne qui entre au Canada seulement pour devenir un tel membre d'équipage;

c) la personne qui entre au Canada à l'invitation du ministre de la Santé afin de participer aux efforts de lutte contre la COVID-19;

d) le membre des Forces canadiennes ou d'une *force étrangère présente au Canada* au sens de l'article 2 de la *Loi sur les forces étrangères présentes au Canada* qui entre au Canada afin d'exécuter ses tâches à ce titre;

e) la personne qui, individuellement ou au titre de son appartenance à une catégorie de personnes, fournira un service essentiel, selon ce que conclut l'administrateur en chef, si elle respecte les conditions qui lui sont imposées par ce dernier pour réduire le risque d'introduction ou de propagation de la COVID-19;

f) la personne dont la présence au Canada, individuellement ou au titre de son appartenance à une catégorie de personnes, est dans l'intérêt national, selon ce que conclut le ministre des Affaires étrangères, le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration ou le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile, si elle respecte les conditions qui lui sont imposées par le ministre compétent pour réduire le risque d'introduction ou de propagation de la COVID-19;

g) la personne qui est autorisée à travailler au Canada afin d'offrir des services d'urgence en vertu de l'alinéa 186t) du *Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés* et qui entre au Canada afin d'offrir de tels services;

h) la personne qui entre au Canada afin de fournir des soins médicaux, de transporter ou de collecter de l'équipement, des fournitures ou des traitements

treatment, or delivering, maintaining or repairing medically necessary equipment or devices, if they do not directly care for persons 65 years of age or older within the 14-day period that begins on the day on which the person enters Canada;

(i) a person who enters Canada for the purpose of receiving essential medical services or treatments within 36 hours of entering Canada, other than services or treatments related to COVID-19, as long as they remain under medical supervision for the 14-day period that begins on the day on which they enter Canada;

(i.1) a Canadian citizen, permanent resident, temporary resident, protected person or person registered as an Indian under the *Indian Act* who resides in Canada and who received essential medical services or treatments in a foreign country, if the person has the following:

(i) written evidence from a licensed health care practitioner in Canada who indicated that the medical services or treatments outside Canada are essential, and

(ii) written evidence from a licensed health care practitioner in the foreign country who indicated that the services or treatments were provided in that country;

(j) a person who is permitted to work in Canada as a student in a health field under paragraph 186(p) of the *Immigration and Refugee Protection Regulations* and who enters Canada for the purpose of performing their duties as a student in the health field, if they do not directly care for persons 65 years of age or older within the 14-day period that begins on the day on which the person enters Canada;

(k) a licensed health care practitioner with proof of employment in Canada who enters Canada for the purpose of performing their duties as a practitioner, if they do not directly care for persons 65 years of age or older within the 14-day period that begins on the day on which the person enters Canada;

médicaux essentiels ou de faire la livraison, l'entretien ou la réparation d'équipements ou d'instruments qui sont nécessaires du point de vue médical, si elle ne prodigue pas directement de soins à une personne âgée de soixante-cinq ans ou plus pendant la période de quatorze jours qui commence le jour de son entrée au Canada;

i) la personne qui entre au Canada afin d'y recevoir, dans les trente-six heures suivantes, des services ou traitements médicaux essentiels non liés à la COVID-19, si elle est sous supervision médicale pendant la période de quatorze jours qui commence le jour de son entrée au Canada;

i.1) le citoyen canadien, le résident permanent, le résident temporaire, la personne protégée ou la personne inscrite à titre d'Indien sous le régime de la *Loi sur les Indiens* qui réside au Canada et qui a reçu des services ou traitements médicaux essentiels dans un pays étranger, si elle détient les preuves suivantes :

(i) une preuve écrite d'un professionnel de la santé titulaire d'une licence ou d'un permis d'exercice au Canada indiquant qu'il est nécessaire qu'elle reçoive des services ou traitements médicaux dans un pays étranger,

(ii) une preuve écrite d'un professionnel de la santé titulaire d'une licence ou d'un permis d'exercice dans le pays étranger indiquant qu'elle a reçu des services ou traitements médicaux dans ce pays;

j) la personne qui est autorisée à travailler au Canada à titre d'étudiant dans un domaine lié à la santé, en vertu de l'alinéa 186p) du *Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés*, et qui entre au Canada afin d'exercer ses fonctions, si elle ne prodigue pas directement de soins à une personne âgée de soixante-cinq ans ou plus pendant la période de quatorze jours qui commence le jour de son entrée au Canada;

k) le professionnel de la santé titulaire d'une licence ou d'un permis d'exercice qui détient une preuve d'emploi au Canada et qui entre au Canada afin d'exercer ses fonctions, s'il ne prodigue pas directement de soins à une personne âgée de soixante-cinq ans ou plus pendant la période de quatorze jours qui commence le jour de son entrée au Canada;

**(l)** a person, including a captain, deckhand, observer, inspector, scientist and any other person supporting commercial or research fishing-related activities, who enters Canada aboard a *Canadian fishing vessel* or a *foreign fishing vessel*, as defined in subsection 2(1) of the *Coastal Fisheries Protection Act*, for the purpose of carrying out fishing or fishing-related activities, including offloading of fish, repairs, provisioning the vessel and exchange of crew;

**(m)** a habitual resident of an integrated transborder community that exists on both sides of the Canada-United States border who enters Canada within the boundaries of that community, if entering Canada is necessary for carrying out an everyday function within that community;

**(n)** a person who enters Canada to return to their habitual place of residence in Canada after carrying out an everyday function that, due to geographical constraints, necessarily involves entering the United States;

**(o)** a person who seeks to enter Canada on board a *vessel*, as defined in section 2 of the *Canada Shipping Act, 2001*, that is engaged in research and that is operated by or under the authority of the Government of Canada or at its request or operated by the government of a province, a local authority or a government, council or other entity authorized to act on behalf of an Indigenous group, if the person remains on board the vessel;

**(p)** a student who is enrolled at a listed institution within the meaning of any order made under section 58 of the *Quarantine Act*, who attends that institution regularly and who enters Canada to go to that institution, if the government of the province and the local health authority of the place where that institution is located have indicated to the Public Health Agency of Canada that the institution is authorized to accommodate students who are excepted from paragraph 3(1)(a) and section 4;

**(q)** a driver of a conveyance who enters Canada to drop off a student enrolled in an institution referred to in paragraph (p) or to pick the student up from that institution, if the driver leaves the conveyance while in Canada, if at all, only to escort the student to or from that institution and they wear a mask while outside the conveyance;

**l)** la personne, notamment le capitaine, le matelot de pont, l'observateur, l'inspecteur, le scientifique et toute autre personne appuyant des activités liées à la pêche commerciale ou à la recherche en matière de pêche, qui entre au Canada à bord d'un *bateau de pêche canadien* ou d'un *bateau de pêche étranger* au sens du paragraphe 2(1) de la *Loi sur la protection des pêches côtières* dans le but de participer à des activités de pêche ou liées à la pêche, notamment le déchargement du poisson, les réparations, le ravitaillement du bateau et le remplacement de l'équipage;

**m)** le résident habituel d'une collectivité intégrée existant des deux côtés de la frontière entre le Canada et les États-Unis qui entre au Canada à l'intérieur des limites frontalières de cette collectivité, si l'entrée au Canada est nécessaire pour vaquer à ses activités quotidiennes au sein de celle-ci;

**n)** la personne qui entre au Canada pour revenir à son lieu de résidence habituel au Canada après avoir vaqué à ses activités quotidiennes qui, compte tenu des contraintes géographiques, nécessitent l'entrée aux États-Unis;

**o)** la personne qui cherche à entrer au Canada à bord d'un *bâtiment* au sens de l'article 2 de la *Loi de 2001 sur la marine marchande du Canada* qui effectue de la recherche et qui est exploité, soit par le gouvernement du Canada, ou à sa demande ou avec son autorisation, soit par le gouvernement d'une province, une administration locale ou une entité — gouvernement, conseil ou autre — autorisée à agir pour le compte d'un groupe autochtone, si elle demeure sur le bâtiment;

**p)** l'étudiant inscrit à un établissement répertorié au sens de tout décret pris en vertu de l'article 58 de la *Loi sur la mise en quarantaine* qui fréquente régulièrement l'établissement et qui entre au Canada pour s'y rendre, si le gouvernement de la province et l'autorité sanitaire du lieu où celui-ci se trouve ont indiqué à l'Agence de la santé publique du Canada que l'établissement est approuvé comme étant apte à recevoir des étudiants soustraits à l'alinéa 3(1)a) et à l'article 4;

**q)** le conducteur d'un véhicule qui entre au Canada pour déposer ou prendre à l'établissement visé à l'alinéa p) un étudiant qui y est inscrit, s'il ne quitte le véhicule au Canada que pour accompagner l'étudiant entre le véhicule et l'établissement répertorié, le cas échéant, et s'il porte un masque lorsqu'il se trouve hors de son véhicule;

**(r)** a student who is enrolled at an educational institution in the United States, who attends that institution regularly and who enters Canada to return to their habitual place of residence after attending that institution, if they will not directly care for persons 65 years of age or older;

**(s)** a driver of a conveyance who enters Canada after dropping off a student enrolled in an institution referred to in paragraph (r) or picking the student up from that institution and who enters Canada to return to their habitual place of residence after dropping off or picking up that student, if the driver left the conveyance while outside Canada, if at all, only to escort the student to or from that institution and they wore a mask while outside the conveyance;

**(t)** a dependent child who enters Canada under the terms of a written agreement or court order regarding custody, access or parenting;

**(u)** a driver of a conveyance who enters Canada to drop off or pick up a dependent child under the terms of a written agreement or court order regarding custody, access or parenting, if the driver leaves the conveyance while in Canada, if at all, only to escort the dependent child to or from the conveyance and they wear a mask while outside the conveyance;

**(v)** a driver of a conveyance who enters Canada after dropping off or picking up a dependent child under the terms of a written agreement or court order regarding custody, access or parenting, if the driver left the conveyance while outside Canada, if at all, only to escort the dependent child to or from the conveyance and they wore a mask while outside the conveyance;

**(w)** a habitual resident of the remote communities of Northwest Angle, Minnesota or Hyder, Alaska who enters Canada only to access necessities of life from the closest Canadian community where such necessities of life are available;

**(x)** a habitual resident of the remote communities of Campobello Island, New Brunswick or Stewart, British Columbia who enters Canada after having entered the United States only to access necessities of life from the closest American community where such necessities of life are available; or

**r)** l'étudiant inscrit à un établissement d'enseignement aux États-Unis qui fréquente régulièrement l'établissement et qui entre au Canada afin de retourner à son lieu de résidence habituel après s'être rendu à cet établissement, s'il ne prodigue pas directement de soins à une personne âgée de soixante-cinq ans ou plus;

**s)** le conducteur d'un véhicule qui entre au Canada après avoir déposé ou pris un étudiant à l'établissement visé à l'alinéa r) où l'étudiant est inscrit et qui entre au Canada afin de retourner à son lieu de résidence habituel après s'y être rendu, s'il n'a quitté le véhicule à l'extérieur du Canada que pour accompagner l'étudiant entre le véhicule et l'établissement, le cas échéant, et s'il a porté un masque lorsqu'il s'est trouvé hors de son véhicule;

**t)** l'enfant à charge qui entre au Canada en vertu d'une entente écrite ou d'une ordonnance judiciaire en matière de garde, d'accès ou de rôle parental;

**u)** le conducteur d'un véhicule qui entre au Canada pour déposer ou prendre un enfant à charge en vertu d'une entente écrite ou d'une ordonnance judiciaire en matière de garde, d'accès ou de rôle parental, s'il ne quitte le véhicule au Canada que pour déposer l'enfant à charge ou le faire entrer dans le véhicule, le cas échéant, et s'il porte un masque lorsqu'il se trouve hors de son véhicule;

**v)** le conducteur d'un véhicule qui entre au Canada après avoir déposé ou pris un enfant à charge en vertu d'une entente écrite ou d'une ordonnance judiciaire en matière de garde, d'accès ou de rôle parental, s'il n'a quitté le véhicule à l'extérieur du Canada que pour déposer l'enfant à charge ou le faire entrer dans le véhicule, le cas échéant, et s'il a porté un masque lorsqu'il s'est trouvé hors de son véhicule;

**w)** le résident habituel des collectivités éloignées de Northwest Angle (Minnesota) ou de Hyder (Alaska) qui entre au Canada seulement pour obtenir des objets ou des services pour combler ses besoins essentiels dans la collectivité canadienne la plus proche où de tels objets ou services sont disponibles;

**x)** le résident habituel des collectivités éloignées de l'île Campobello (Nouveau-Brunswick) ou de Stewart (Colombie-Britannique) qui entre au Canada après être entré aux États-Unis seulement pour obtenir des objets ou des services pour combler ses besoins essentiels dans la collectivité américaine la plus proche où de tels objets ou services sont disponibles;

(y) a person who enters Canada in a conveyance at a land border crossing in the following circumstances, if neither the person nor any other person in the conveyance left the conveyance while outside Canada:

(i) the person was denied entry into the United States at the land border crossing, or

(ii) the person entered the territory of the United States but did not seek legal entry into the United States at the land border crossing.

...

**Non-application — persons participating in projects**

**6.2 (1)** Subject to subsection (2), paragraphs 3(1)(a) or (a.1), as applicable, and paragraph (b), subparagraph 3(1)(c)(ii) and section 4 do not apply to a person who, under an arrangement entered into between the Minister of Health and the minister responsible for health care in the province where the person enters Canada, is participating in a project to gather information to inform the development of quarantine requirements other than those set out in this Order, if the person complies with any conditions imposed on them by the Minister of Health to minimize the risk of introduction or spread of COVID-19.

**Non-application — persons required to provide evidence**

(2) Subsection (1) does not apply to a person who is required to provide the evidence referred to in paragraph 1.1(1)(a) or subparagraph 1.2(1)(a)(i) but who does not do so, unless they subsequently receive evidence of a negative COVID-19 test result or the authorization of a quarantine officer to leave a quarantine facility or any other place that the quarantine officer considered suitable.

**Non-application — medical reason**

**7 (1)** Paragraphs 3(1)(a) or (a.1), as applicable, and section 4 do not apply to a person

(a) during any medical emergency or essential medical services or treatments that require the person to visit or be taken to a health care facility that, in the case where the person is in a quarantine facility, is outside that quarantine facility; or

y) la personne qui entre au Canada à bord d'un véhicule à un poste frontalier dans l'une des circonstances ci-après, si elle est demeurée dans le véhicule durant son séjour à l'extérieur du Canada et, le cas échéant, si aucune autre personne à bord du véhicule ne l'a quitté durant le séjour:

(i) elle s'est vu refuser le droit d'entrer aux États-Unis au poste frontalier,

(ii) elle est entrée sur le territoire des États-Unis, mais n'a pas cherché à obtenir le droit d'entrer aux États-Unis au poste frontalier.

[...]

**Non-application — personnes participant à un projet**

**6.2 (1)** Les alinéas 3(1)a) ou a.1), selon le cas, et l'alinéa b), le sous-alinéa 3(1)c)(ii) et l'article 4 ne s'appliquent pas, sous réserve du paragraphe (2), à la personne qui, en vertu d'un arrangement conclu entre le ministre de la Santé et son homologue chargé de la santé dans la province où cette personne entre au Canada, participe à un projet visant à recueillir des renseignements pour orienter l'élaboration d'obligations en matière de quarantaine autres que celles prévues dans le présent décret, si elle respecte les conditions qui lui sont imposées par le ministre de la Santé pour réduire le risque d'introduction ou de propagation de la COVID-19.

**Non-application — personne tenue de fournir la preuve**

(2) Le paragraphe (1) ne s'applique pas à la personne qui est tenue de fournir la preuve visée à l'alinéa 1.1(1)a) ou au sous-alinéa 1.2(1)a)(i), mais qui omet de la faire, à moins qu'elle reçoive subséquemment la preuve d'un résultat négatif à tout essai relatif à la COVID-19 ou l'autorisation de l'agent de quarantaine de quitter l'installation de quarantaine ou l'autre lieu que celui-ci a jugé approprié.

**Non-application — raison médicale**

**7 (1)** Les alinéas 3(1)a) ou a.1), selon le cas, et l'article 4 ne s'appliquent pas :

a) pour la durée soit de toute urgence médicale, soit de tout service ou traitement médicaux essentiels, obligeant la personne visée à se rendre ou à être amenée à un établissement de santé qui, dans le cas de la personne qui se trouve dans une installation de quarantaine, est situé à l'extérieur de l'installation de quarantaine;

**(b)** during the time necessary to enable the person to undergo a COVID-19 molecular test.

**Non-application — compassionate grounds**

**7.1 (1)** Subject to subsection (3), paragraphs 3(1)(a) (a.1), as applicable, and section 4 do not apply to a person if the Minister of Health

**(a)** determines that the person does not intend to quarantine themselves or to remain in quarantine, as the case may be, in order to engage in one of the following activities:

**(i)** to attend to the death of or provide support to a Canadian citizen, permanent resident, temporary resident, protected person or person registered as an Indian under the *Indian Act*, who is residing in Canada and who is deemed to be critically ill by a licensed health care practitioner,

**(ii)** to provide care to a Canadian citizen, permanent resident, temporary resident or protected person or person registered as an Indian under the *Indian Act*, who is residing in Canada and who is deemed by a licensed health care practitioner to require support for a medical reason, or

**(iii)** to attend a funeral or end-of-life ceremony;

**b)** has not received written notice from the government of the province where the activity referred to in paragraph (a) will take place indicating that that government opposes the non-application of paragraph 3(1)(a) and section 4 to persons who engage in the activity referred to in paragraph (a) in that province; and

**(c)** in the case of a person referred to in paragraph (a) who intends to engage in the activity in a location other than a public outdoor location, determines that the person in charge of the location does not object to the presence of the person referred to in paragraph (a) at that location in order to engage in that activity.

[...]

**b)** pour la durée nécessaire afin de permettre à la personne de subir un essai moléculaire relatif à la COVID-19.

**Non-application — motifs d'ordre humanitaire**

**7.1 (1)** Les alinéas 3(1)a) ou a.1), selon le cas, et l'article 4 ne s'appliquent pas, sous réserve du paragraphe (3), si le ministre de la Santé, à la fois :

**a)** conclut que la personne visée cherche à éviter de se mettre en quarantaine ou à interrompre sa quarantaine, selon le cas, afin d'accomplir l'une des actions suivantes :

**(i)** fournir un soutien à un citoyen canadien, à un résident permanent, à un résident temporaire, à une personne protégée ou à une personne inscrite à titre d'Indien sous le régime de la *Loi sur les Indiens* qui réside au Canada et qu'un professionnel de la santé titulaire d'une licence ou d'un permis d'exercice juge gravement malade, ou assister au décès d'une telle personne,

**(ii)** fournir des soins à un citoyen canadien, à un résident permanent, à un résident temporaire, à une personne protégée ou à une personne inscrite à titre d'Indien sous le régime de la *Loi sur les Indiens* qui réside au Canada et qui, selon un professionnel de la santé titulaire d'une licence ou d'un permis d'exercice, nécessite du soutien pour une raison médicale,

**(iii)** assister à des funérailles ou à une cérémonie de fin de vie;

**b)** n'a pas été avisé, par écrit, par le gouvernement de la province où sera accomplie l'action visée à l'alinéa a) qu'il s'oppose à la non-application de l'alinéa 3(1)a) et de l'article 4 aux personnes qui accomplissent l'action visée à l'alinéa a) dans la province;

**c)** dans le cas où la personne visée entend accomplir l'action visée à l'alinéa a) dans tout lieu autre qu'un lieu public extérieur, conclut que le responsable du lieu ne s'oppose pas à ce que cette dernière s'y trouve afin d'accomplir cette action.

[...]

**Non-application — international single sport event**

**7.2 (1)** Subject to subsection (5), paragraphs 3(1)(a) or (a.1), as applicable, and paragraph (b), subparagraph 3(1)(c)(ii) and section 4 do not apply to a person in respect of whom a letter of authorization has been issued under subsection (2) and who enters Canada to take part in an international single sport event as a high-performance athlete or to engage in an essential role in relation to that event, if they are affiliated with a national organization responsible for that sport.

...

**Requirements**

**9** Every person who enters Canada and who has reasonable grounds to suspect they have COVID-19, has signs and symptoms of COVID-19 or knows that they have COVID-19 and every person who travelled with that person must

**(a)** isolate themselves without delay at a quarantine facility in accordance with the instructions provided by a screening officer or quarantine officer and remain in isolation at the facility until they receive the result for the molecular test referred to in subparagraph 1.4(1)(a)(i);

**(b)** if the person receives evidence of a positive result for a test referred to in paragraph 1.4(1)(a) or a test performed under an alternative testing protocol referred to in subsection 1.5(1), isolate themselves without delay in accordance with the instructions provided by a screening officer or quarantine officer and remain in isolation for the remainder of the 14-day period that begins on the day on which the person enters Canada in a place

**(i)** that is considered suitable by the Chief Public Health Officer, having regard to the risk to public health posed by COVID-19, the likelihood or degree of exposure of the person to COVID-19 prior to entry into Canada and any other factor that the Chief Public Health Officer considers relevant,

**(ii)** where they will not be in contact with a vulnerable person, unless the vulnerable person is a consenting adult or is the parent or dependent child in a parent-child relationship, and

**(iii)** where they will have access to the necessities of life without leaving that place;

**Non-application — événement unisport international**

**7.2 (1)** Les alinéas 3(1)a) ou a.1), selon le cas, et l'alinéa b), le sous-alinéa 3(1)c)(ii) et l'article 4 ne s'appliquent pas, sous réserve du paragraphe (5), à la personne à laquelle une lettre d'autorisation a été délivrée en vertu du paragraphe (2) et qui entre au Canada pour participer à un événement unisport international comme athlète de haut niveau ou pour remplir des fonctions essentielles liées à l'événement, si elle est affiliée à un organisme national responsable du sport en cause.

[...]

**Obligations**

**9** Toute personne qui entre au Canada et qui a des motifs raisonnables de soupçonner qu'elle est atteinte de la COVID-19, qui présente des signes et symptômes de la COVID-19 ou qui se sait atteinte de la COVID-19 et toute personne qui a voyagé avec elle sont tenues, à la fois :

**a)** de s'isoler sans délai conformément aux instructions de l'agent de contrôle ou de l'agent de quarantaine dans une installation de quarantaine et d'y demeurer en isolement jusqu'au moment où elles reçoivent le résultat de l'essai moléculaire visé au sous-alinéa 1.4(1)a)(i);

**b)** si elles reçoivent la preuve d'un résultat positif à l'essai moléculaire visé au sous-alinéa 1.4(1)a) ou subi suivant un protocole d'essai alternatif visé au paragraphe 1.5(1), de s'isoler sans délai conformément aux instructions de l'agent de contrôle ou de l'agent de quarantaine dans un lieu qui remplit les conditions ci-après et d'y demeurer en isolement pendant le reste de la période de quatorze jours qui commence le jour de leur entrée au Canada :

**(i)** il est jugé approprié par l'administrateur en chef, compte tenu du danger pour la santé publique que présente la COVID-19, de la probabilité que ces personnes aient été exposées à la COVID-19 avant leur entrée au Canada ou de la mesure dans laquelle elles l'ont été et de tout autre facteur qu'il juge pertinent,

**(ii)** il permet à ces personnes d'éviter d'entrer en contact avec des personnes vulnérables autres qu'un adulte consentant ou le parent ou l'enfant à charge dans une relation parent-enfant,

**(iii)** il permet à ces personnes d'obtenir des objets ou des services pour combler leurs besoins essentiels sans devoir le quitter;

(c) within 48 hours after entering Canada, report their arrival at, and the civic address of, their place of isolation by electronic means specified by the Minister of Health or by telephone using a number specified by the Minister of Health; and

(d) during that 14-day period, undergo any health assessments that a quarantine officer requires, monitor their signs and symptoms of COVID-19 and report to the public health authority specified by a screening officer or quarantine officer if they require additional medical care.

#### Unable to isolate

**10 (1)** A person referred to in section 9 is considered unable to isolate themselves if

(a) the person has not provided the evidence referred to in paragraph 1.1(1)(a) or subparagraph 1.2(1)(a)(i), unless the person is excepted from that requirement under subsections 1.1(2) or 1.2(2), as the case may be;

(b) the person refuses to undergo a COVID-19 molecular test in accordance with paragraph 1.4(1)(a);

(c) it is necessary for the person to use a public means of transportation, including an aircraft, bus, train, subway, taxi or ride-sharing service, to travel from the place where they enter Canada to the place where they will isolate themselves;

(d) the person cannot isolate themselves in accordance with paragraph 9(a);

(e) while they remain in isolation at the quarantine facility in accordance with paragraph 9(a), the person receives evidence of a positive result for the test referred to in subparagraph 1.4(1)(a)(i); or

(f) the person travelled with a person who has reasonable grounds to suspect they have COVID-19, has signs and symptoms of COVID-19 or knows that they have COVID-19.

#### Requirements — isolation at quarantine facility

**(2)** A person who, at the time of entry into Canada or at any other time during the 14-day period referred to in section 9 is considered unable to isolate themselves must

c) de signaler, par tout moyen électronique ou par appel téléphonique à un numéro précisés par le ministre de la Santé, leur arrivée au lieu d'isolement et de fournir, de la même manière, l'adresse municipale de celui-ci, et ce dans les quarante-huit heures suivant leur entrée au Canada;

d) de subir, pendant la période de quatorze jours, tout contrôle médical exigé par l'agent de quarantaine, de vérifier ses signes et symptômes de la COVID-19 et, si elles nécessitent des soins médicaux additionnels, de communiquer avec l'autorité sanitaire précisée par l'agent de contrôle ou l'agent de quarantaine.

#### Incapacité de s'isoler

**10 (1)** La personne visée à l'article 9 est considérée comme incapable de s'isoler si, selon le cas :

a) elle n'a pas fourni la preuve visée à l'alinéa 1.1(1)a) ou au sous-alinéa 1.2(1)a)(i), à moins qu'elle soit soustraite à cette exigence par application des paragraphes 1.1(2) ou 1.2(2), selon le cas;

b) elle refuse de subir un essai moléculaire relatif à la COVID-19 conformément à l'alinéa 1.4(1)a);

c) il lui est nécessaire de prendre un moyen de transport public, notamment un aéronef, un autocar, un train, le métro, un taxi ou un service de covoiturage, pour se rendre à son lieu d'isolement depuis le lieu de son entrée au Canada;

d) elle ne peut s'isoler conformément à l'alinéa 9a);

e) elle reçoit la preuve d'un résultat positif à l'essai moléculaire visé au sous-alinéa 1.4(1)a)(i) pendant qu'elle demeure en isolement dans une installation de quarantaine conformément à l'alinéa 9a);

f) elle a voyagé avec une personne qui a des motifs raisonnables de soupçonner qu'elle est atteinte de la COVID-19, qui présente des signes et symptômes de la COVID-19 ou qui se sait atteinte de la COVID-19.

#### Obligations — isolement dans une installation de quarantaine

**(2)** La personne qui, à son entrée au Canada ou à tout autre moment pendant la période de quatorze jours prévue à l'article 9, est considérée incapable de s'isoler est tenue, à la fois :

(a) if directed by a screening officer or quarantine officer, board any means of transportation provided by the Government of Canada for the purpose of transporting them to a quarantine facility or transferring them between quarantine facilities;

(b) enter into isolation without delay

(i) at the quarantine facility in accordance with the instructions provided by a screening officer or quarantine officer and remain in isolation at the facility or at any other quarantine facility to which they are subsequently transferred until the expiry of that 14-day period, or

(ii) at any other place that the quarantine officer considers suitable, in accordance with the instructions provided by the quarantine officer, and remain in isolation at the place or at any other place to which they are subsequently transferred until the expiry of that 14-day period;

(c) in the case of a person who is considered unable to isolate themselves within 48 hours after entering Canada, report their arrival at the quarantine facility to a screening officer or quarantine officer at that facility within 48 hours after entering Canada, unless the person has already reported their arrival at their place of isolation under paragraph 9(b); and

(d) until the expiry of that 14-day period, undergo any health assessments that a quarantine officer requires, monitor their signs and symptoms of COVID-19 and, if they require additional medical care, report to the public health authority specified by a screening officer or quarantine officer.

...

#### Choice of quarantine facility

**11** In choosing a quarantine facility for the purposes of subsection 10(2), the Chief Public Health Officer must consider the following factors:

(a) the risk to public health posed by COVID-19;

(b) the feasibility of controlling access to the quarantine facility;

a) si l'agent de contrôle ou l'agent de quarantaine l'ordonne, de prendre tout véhicule fourni par le gouvernement du Canada pour se rendre à l'installation de quarantaine ou pour être transférée d'une telle installation à une autre;

b) de se soumettre à l'isolement sans délai :

(i) soit à l'installation de quarantaine, conformément aux instructions de l'agent de contrôle ou de l'agent de quarantaine, et de demeurer en isolement à l'installation, ou à toute autre installation de quarantaine à laquelle elle est subseqüemment transférée, jusqu'à l'expiration de la période de quatorze jours,

(ii) soit à tout autre lieu que l'agent de quarantaine juge approprié, conformément aux instructions de ce dernier, et de demeurer en isolement à ce lieu, ou à tout autre lieu auquel elle est subseqüemment transférée, jusqu'à l'expiration de la période de quatorze jours;

c) dans le cas où elle est considérée comme incapable de s'isoler dans les quarante-huit heures suivant son entrée au Canada, de signaler son arrivée à l'installation de quarantaine à l'agent de contrôle ou à l'agent de quarantaine à cette installation, et ce dans les quarante-huit heures suivant son entrée au Canada, à moins qu'elle ait déjà signalé son arrivée au lieu d'isolement en application de l'alinéa 9b);

d) de subir tout contrôle médical exigé par l'agent de quarantaine, de vérifier la présence de signes et symptômes de la COVID-19 et, si elle nécessite des soins médicaux additionnels, de communiquer avec l'autorité sanitaire précisée par l'agent de contrôle ou l'agent de quarantaine, et ce jusqu'à l'expiration de la période de quatorze jours.

[...]

#### Choix — installation de quarantaine

**11** Lorsqu'il choisit l'installation de quarantaine pour l'application du paragraphe 10(2), l'administrateur en chef tient compte des facteurs suivants :

a) le danger pour la santé publique que présente la COVID-19;

b) la possibilité de contrôler l'accès à l'installation de quarantaine;

- |  |   |
|--|---|
| <p>(c) the capacity of the quarantine facility;</p> <p>(d) the feasibility of isolating persons at the quarantine facility;</p> <p>(e) the likelihood or degree of exposure of the person to COVID-19 prior to entry into Canada; and</p> <p>(f) any other factor that the Chief Public Health Officer considers relevant.</p> | <p>c) la capacité de l’installation de quarantaine;</p> <p>d) la possibilité d’y isoler des personnes;</p> <p>e) la probabilité que des personnes aient été exposées à la COVID-19 avant leur entrée au Canada ou la mesure dans laquelle elles l’ont été;</p> <p>f) tout autre facteur qu’il juge pertinent.</p> |
|--|---|

<sup>1</sup> *Minimizing the Risk of Exposure to COVID-19 in Canada (Quarantine, Isolation and Other Obligations)*, P.C. 2021-11, (2021) C. Gaz. I, 362 (*Quarantine Act*) (the January Order).

<sup>2</sup> *Minimizing the Risk of Exposure to COVID-19 in Canada (Quarantine, Isolation and Other Obligations)*, P.C. 2021-75, (2021) C. Gaz. I, 673 (*Quarantine Act*) (the February Order).

<sup>3</sup> The amendment to the February Order was effected by adding sections 15–30, which have the effect of modifying various portions of sections 1–14. For the purpose of this decision, I will refer to the sections of the February Order as they appear subsequent to having been amended.

<sup>4</sup> Some of the applicants were not entirely clear about which specific provisions they are challenging, beyond those related to the requirement to quarantine or isolate in a GAA or a DQF pending receipt of the results of the Day 1 Test.

<sup>5</sup> I note that, at paragraph 18 of his affidavit, Mr. Bexte stated that during his travels from February 25 to 28, 2021, he “followed recommended physical distancing, hand washing, and mask wearing where necessary.”

<sup>6</sup> As previously noted, persons who refuse to comply with the impugned measures may be fined up to \$5 000 pursuant to the *Contraventions Act*. Persons who contravene the *Quarantine Act* may be subject to a fine of up to \$1,000,000 and/or imprisonment of up to three years.

<sup>7</sup> AGC MFL, AGCR Tab 12, at paragraph 113.

<sup>8</sup> The full text of paragraph 58(1)(d) of the *Quarantine Act* is reproduced at paragraph 39 above and in Appendix 1 below.

<sup>1</sup> Le Décret visant la réduction du risque d’exposition à la COVID-19 au Canada (*quarantaine, isolement et autres obligations*), C.P. 2021-11, (2021) Gaz. C. I, 362 (*Loi sur la mise en quarantaine*) (décret de janvier).

<sup>2</sup> Le Décret visant la réduction du risque d’exposition à la COVID-19 au Canada (*quarantaine, isolement et autres obligations*), C.P. 2021-75, (2021) Gaz. C. I, 673 (*Loi sur la mise en quarantaine*) (décret de février).

<sup>3</sup> Le décret de février a été modifié par l’adjonction des articles 15 à 30, dont l’effet était de modifier différents éléments des articles 1 à 14. Aux fins de la présente décision, c’est à la version modifiée des dispositions du décret de février que je renvoie.

<sup>4</sup> Certains des demandeurs n’ont pas précisé quelles dispositions particulières ils contestaient, outre celles qui concernent l’obligation de se mettre en quarantaine ou de s’isoler dans un LHAG ou une IQD jusqu’à l’obtention des résultats du test exigé le premier jour.

<sup>5</sup> Je souligne qu’au paragraphe 18 de son affidavit, M. Bexte déclare que, lors de ses voyages, du 25 au 28 février 2021, il [TRADUCTION] « a suivi les recommandations relatives à la distanciation physique, au lavage des mains et au port du masque lorsque cela était nécessaire ».

<sup>6</sup> Comme nous l’avons vu, les personnes qui refusent de se conformer aux mesures contestées sont passibles d’une amende ne dépassant pas 5 000 \$ suivant la *Loi sur les contraventions*. Les personnes qui contreviennent à la *Loi sur la mise en quarantaine* sont passibles d’une amende ne dépassant pas 1 000 000 \$ et/ou une peine d’emprisonnement d’au plus trois ans.

<sup>7</sup> PGC MFD, DPGC, onglet 12, au paragraphe 113.

<sup>8</sup> Le texte intégral de l’alinéa 58(1)d) de la *Loi sur la mise en quarantaine* est reproduit au paragraphe 39 ci-dessus et à l’annexe 1 ci-dessous.