



**Federal Courts
Reports**

**Recueil des
décisions des Cours
fédérales**

2011, Vol. 3, Part 3

2011, Vol. 3, 3^e fascicule

Cited as [2011] 3 F.C.R., { 309–447
D-9–D-14
i–lxxii

Renvoi [2011] 3 R.C.F., { 309–447
F-11–F-17
i–lxxii

EDITOR/ARRÊTISTE EN CHEF

FRANÇOIS BOIVIN, B.SOC.SC., LL.B./B.SC.SOC., LL.B.

ADVISORY COMMITTEE/COMITÉ CONSULTATIF

DOUGLAS H. MATHEW, Thorsteinssons LLP

SUZANNE THIBAudeau, Q.C./c.r., Heenan Blaikie LLP/S.E.N.C.R.L., SRL

LORNE WALDMAN, Waldman & Associates

LEGAL EDITORS

SOPHIE DEBBANÉ, LL.B.
NADIA MONETTE, B.Sc., B.F.A., LL.B.
CHARLES NEZAN, B.A., LL.L.

PRODUCTION STAFF

Production and Publication Manager
LINDA BRUNET

Legal Research Editors

LYNNE LEMAY
PAULINE BYRNE
NATHALIE LALONDE

Production Coordinator

CATHERINE BRIDEAU

The *Federal Courts Reports* are published and the Editor and Advisory Committee appointed pursuant to the *Federal Courts Act*. The Reports are prepared for publication by the Office of the Commissioner for Federal Judicial Affairs Canada, WILLIAM A. BROOKS, Commissioner.

© Her Majesty the Queen in Right of Canada, 2011.

The following added value features in the Federal Courts Reports are protected by Crown copyright: captions and headnotes, all tables and lists of statutes and regulations, cases, authors, as well as the history of the case and digests of cases not selected for full-text publication.

Requests for permission to reproduce these elements of the Federal Courts Reports should be directed to: Editor, Federal Courts Reports, Office of the Commissioner for Federal Judicial Affairs Canada, 99 Metcalfe Street, Ottawa, Ontario, Canada, K1A 1E3, telephone 613-947-8491.

ARRÊTISTES

SOPHIE DEBBANÉ, LL.B.
NADIA MONETTE, B.Sc., BFA, LL.B.
CHARLES NEZAN, B.A., LL.L.

SERVICES TECHNIQUES

Gestionnaire, production et publication
LINDA BRUNET

Attachées de recherche juridique

LYNNE LEMAY
PAULINE BYRNE
NATHALIE LALONDE

Coordonnatrice, production

CATHERINE BRIDEAU

Le *Recueil des décisions des Cours fédérales* est publié conformément à la *Loi sur les Cours fédérales*. L'arrêtiŕte en chef et le comité consultatif sont également nommés en vertu de celle-ci. Le Recueil est préparé pour publication par le Commissariat à la magistrature fédérale Canada dont le commissaire est WILLIAM A. BROOKS.

© Sa Majesté la Reine du Chef du Canada, 2011.

Les éléments rédactionnels suivants du Recueil des décisions des Cours fédérales sont protégés par le droit d'auteur de la Couronne : rubriques et sommaires, toutes les listes et tables de jurisprudence, de doctrine, de lois et règlements, ainsi que l'historique de la cause et les fiches analytiques des décisions qui n'ont pas été retenues pour publication intégrale.

Les demandes de permission de reproduire ces éléments du Recueil doivent être adressées à : L'arrêtiŕte en chef, Recueil des décisions des Cours fédérales, Commissariat à la magistrature fédérale Canada, 99, rue Metcalfe, Ottawa (Ontario), Canada, K1A 1E3, téléphone 613-947-8491.

Inquiries concerning the contents of the Federal Courts Reports should be directed to the Editor at the above mentioned address and telephone number.

Notifications of change of address (please indicate previous address) and other inquiries concerning subscription to the Federal Courts Reports should be referred to Publishing and Depository Services, Public Works and Government Services Canada, Ottawa, Ontario, Canada, K1A 0S5, telephone 613-941-5995 or 1-800-635-7943.

Subscribers who receive the Federal Courts Reports pursuant to the Canada Federal Court Reports Distribution Order should address any inquiries and change of address notifications to: Linda Brunet, Production and Publication Manager, Federal Courts Reports, 99 Metcalfe Street, Ottawa, Ontario, Canada, K1A 1E3.

All judgments and digests published in the Federal Courts Reports may be accessed on the Internet at the following Web site: <http://www.fja-cmf.gc.ca>

CONTENTS

Judgments	309–447
Digests	D-9–D-14
Title page	i
List of Judges	iii
Appeals noted	xv
Table of cases reported in this volume	xvii
Contents of the volume	xxi
Table of cases digested in this volume	xxxiii
Cases cited	xli
Statutes and regulations cited	lix
Treaties and other instruments cited	lxvii
Authors cited	lxix

Canadian Association of Elizabeth Fry Societies v. Canada (Public Safety) (F.C.)	309
-----------------------------------------------------------------------------------------------	------------

Privacy—*Privacy Act*—Judicial review of decision by respondent Correctional Service Canada refusing request pursuant to *Privacy*

Continued on next page

Les demandes de renseignements au sujet du contenu du Recueil des décisions des Cours fédérales doivent être adressées à l'arrê-tiste en chef à l'adresse et au numéro de téléphone susmentionnés.

Les avis de changement d'adresse (avec indication de l'adresse précédente), ainsi que les demandes de renseignements au sujet de l'abonnement au Recueil, doivent être adressés à Les Éditions et Services de dépôt, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, Ottawa (Ontario), Canada, K1A 0S5, téléphone 613-941-5995 ou 1-800-635-7943.

Les abonnés qui reçoivent le Recueil en vertu du Décret sur la distribution du Recueil des arrêts de la Cour fédérale du Canada sont priés d'adresser leurs demandes de renseignements et leurs avis de changements d'adresse à : Linda Brunet, Gestionnaire, production et publication, Recueil des décisions des Cours fédérales, 99, rue Metcalfe, Ottawa (Ontario), Canada, K1A 1E3.

Tous les jugements et fiches analytiques publiés dans le Recueil des décisions des Cours fédérales peuvent être consultés sur Internet au site Web suivant : <http://www.cmf-fja.gc.ca>

SOMMAIRE

Jugements	309–447
Fiches analytiques	F-11–F-17
Page titre	i
Liste des juges	ix
Appels notés	xv
Table des décisions publiées dans ce volume	xix
Table des matières du volume	xxvii
Table des fiches analytiques publiées dans ce volume	xxxvii
Jurisprudence citée	li
Lois et règlements cités	lix
Traités et autres instruments cités	lxvii
Doctrine citée	lxix

Association canadienne des Sociétés Elizabeth Fry c. Canada (Sécurité publique) (C.F.)	309
-----------------------------------------------------------------------------------------------------	------------

Protection des renseignements personnels—*Loi sur la protection des renseignements personnels*—Contrôle judiciaire d'une

Suite à la page suivante

CONTENTS (Continued)

Act, s. 41 to access personal information of Ashley Smith—Ms. Smith alleging improper treatment during incarceration—Twice requesting access to personal records, consenting release thereof to applicant—Ms. Smith subsequently committing suicide—Respondent refusing disclosure of records, claiming exemption under *Privacy Act*, ss. 22, 26—Issues whether death of Ms. Smith vitiating consent; whether respondent may rely on criminal investigation to exempt personal records from disclosure under *Act*, s. 22(1)(b)—*Privacy Act* intending that right to grant access to personal information surviving death—Ms. Smith’s consent not vitiated by death, having continuing valid purpose—Furthermore, *Privacy Regulations*, s. 10(c) broad, encompassing authorization by person no longer alive—No basis in law for asserting that fact there was at one time an ongoing investigation sufficient to exclude personal records under s. 22(1)(b)—Investigation not relating to information in requested records—No evidence of harm to conduct of investigation from disclosure of Ms. Smith’s personal information—Application allowed.

Ezokola v. Canada (Citizenship and Immigration) (F.C.) 377

Citizenship and Immigration—Exclusion and Removal—Inadmissible Persons—Judicial review of Immigration and Refugee Board Refugee Protection Division decision excluding applicant from definition of “refugee” in *United Nations Convention Relating to the Status of Refugees*, Art. 1F(a)—Applicant former diplomat of Democratic Republic of Congo (DRC) at United Nations—Excluded from protection of Convention on basis of complicity by association in crimes against humanity, war crimes—Issue whether holding diplomatic post, knowing awareness of acts committed by DRC sufficient to

Continued on next page

SOMMAIRE (Suite)

décision du défendeur, le Service correctionnel du Canada, refusant la demande présentée en vertu de l’art. 41 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* pour avoir accès aux renseignements personnels concernant Ashley Smith—M^{me} Smith affirmait avoir subi des traitements inadéquats pendant son incarcération—Elle avait demandé à deux reprises d’avoir accès à son dossier personnel et avait consenti à la communication de ce dossier à la demanderesse—M^{me} Smith s’est suicidée par la suite—Le défendeur avait refusé de communiquer le dossier, invoquant les exceptions prévues aux art. 22 et 26 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*—Il s’agissait de savoir si le décès de M^{me} Smith annule son consentement et si le défendeur peut invoquer l’enquête criminelle pour soustraire le dossier personnel à la communication en vertu de l’art. 22(1)(b) de la Loi—Suivant la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, le droit d’une personne de donner accès à ses renseignements personnels ne devient pas caduc par son décès—Le consentement de M^{me} Smith n’a pas été annulé par son décès; il a continué d’avoir un objet valide—En outre, l’art. 10c) du *Règlement sur la protection des renseignements personnels* est assez large pour englober l’autorisation donnée par une personne décédée—L’assertion selon laquelle le fait qu’il y a eu, à un moment donné, une enquête en cours suffit pour que l’exception prévue à l’art. 22(1)(b) s’applique pour exclure un dossier personnel n’a aucun fondement en droit—L’enquête ne portait pas sur les renseignements se trouvant dans le dossier demandé—Aucune preuve ne démontrait que la communication des renseignements personnels de M^{me} Smith causerait un préjudice à la tenue de l’enquête—Demande accueillie.

Ezokola c. Canada (Citoyenneté et Immigration) (C.F.) 377

Citoyenneté et Immigration—Exclusion et renvoi—Personnes interdites de territoire—Contrôle judiciaire de la décision par laquelle la Section de la protection des réfugiés de la Commission de l’immigration et du statut de réfugié a exclu le demandeur de l’application de la définition de « réfugié » au sens de l’art. 1Fa) de la *Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés*—Le demandeur était un ancien diplomate de la République démocratique du Congo (RDC) auprès des Nations Unies—Il avait été exclu de la protection de la Convention au motif qu’il s’était fait complice par association de crimes contre l’humanité

Suite à la page suivante

CONTENTS (Continued)

establish complicity—Exclusion clause in Convention, Art. 1F(a) not applying herein as personal nexus between refugee claimant, crimes alleged not established—Merely working in public service of state whose government committing crimes against humanity, mere knowledge of those crimes, not sufficient to establish complicity—Board could not ascribe personal responsibility to applicant for crimes alleged based on facts found—Evidence accepted by Board not establishing nexus between position held by applicant, DRC’s army, police—Applying presumption of complicity by association in present fact situation unreasonable—Application allowed.

Ezokola v. Canada (Citizenship and Immigration) **(F.C.A.)** 417

Citizenship and Immigration—Exclusion and Removal—Inadmissible Persons—Appeal from Federal Court decision setting aside Immigration and Refugee Board finding that *United Nations Convention Relating to the Status of Refugees*, Art. 1F(a) applying to respondent, that respondent therefore not covered by refugee protection provisions—Test for complicity established, applied by Federal Court inconsistent with Federal Court of Appeal’s case law—Applying test too narrowly in requiring personal participation by individual in crimes alleged—“Personal and knowing participation” test adopted by Federal Court of Appeal broader—Criminal responsibility described in *Rome Statute of the International Criminal Court* not only ascribed in case of “personal participation in crime alleged or personal control over events leading to crime alleged”—“Personal and knowing participation” test established by Federal Court of Appeal in *Ramirez v. Canada (Minister of Employment and Immigration)* in harmony with Rome Statute—Federal Court’s certified question, as reformulated by Federal Court of Appeal, answered affirmatively: senior official may, by remaining in position without protest, demonstrate “personal and knowing participation” in crimes, be complicit with government in commission thereof—Refugee Board wrong to say that *Ramirez* establishing “personal and knowing awareness test”, confusing

Continued on next page

SOMMAIRE (Suite)

et de crimes de guerre—Il s’agissait de savoir si le fait de détenir un poste diplomatique et d’avoir une connaissance des actes de la RDC étaient en soi suffisants pour établir qu’il y avait complicité—L’exclusion de l’art. 1Fa) de la Convention ne s’appliquait pas en l’espèce parce que le lien personnel entre le demandeur d’asile et les crimes reprochés n’avait pas été établi—Le simple fait de travailler dans la fonction publique d’un État dont le gouvernement commet des crimes contre l’humanité ne suffit donc pas pour établir la complicité, ni la simple connaissance de ces crimes—Les faits reconnus par la Commission ne lui permettaient pas d’imputer une responsabilité personnelle au demandeur à l’égard des crimes reprochés—La preuve retenue par la Commission n’établissait pas un lien entre le poste occupé par le demandeur et l’armée ou la police de la RDC—L’application de la présomption de complicité par association dans un tel contexte factuel était déraisonnable—Demande accueillie.

Ezokola c. Canada (Citoyenneté et Immigration) **(C.A.F.)** 417

Citoyenneté et Immigration—Exclusion et renvoi—Personnes interdites de territoire—Appel à l’encontre de la décision par laquelle la Cour fédérale a annulé la décision de la Commission de l’immigration et du statut de réfugié portant que l’art. 1Fa) de la *Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés* s’appliquait à l’intimé et que celui-ci était donc exclu des dispositions relatives à la protection des réfugiés—Le critère de complicité établi et appliqué par la Cour fédérale allait à l’encontre de la jurisprudence de la Cour d’appel fédérale—La Cour fédérale a appliqué un critère trop restrictif en exigeant que la personne visée ait participé personnellement aux crimes reprochés—Le critère de « participation personnelle et consciente » retenu par la Cour d’appel fédérale est plus large—La responsabilité pénale prévue dans le *Statut de Rome de la Cour pénale internationale* ne se limite pas à la « participation personnelle au crime reproché ou [à] un contrôle personnel sur les événements menant au crime reproché »—Le critère de la « participation personnelle et consciente » établi par la Cour d’appel fédérale dans l’arrêt *Ramirez c. Canada (Ministre de l’Emploi et de l’Immigration)* est en harmonie avec le Statut de Rome—La question certifiée par la Cour fédérale, telle qu’elle a été reformulée par la Cour d’appel fédérale, doit recevoir une réponse affirmative : un haut dirigeant, en demeurant en poste

Suite à la page suivante

CONTENTS (Continued)

“awareness” with “participation”—While personal knowledge of crimes one of elements required for “personal and knowing participation”, only participation may support finding of complicity—Appeal allowed.

Public Mobile Inc. v. Canada (Attorney General) (F.C.A.) 344

Telecommunications—Appeals from Federal Court decision quashing Governor in Council’s Order in Council varying Canadian Radio-television and Telecommunications Commission (CRTC) decision that Globalive controlled by non-Canadian—CRTC finding Globalive not meeting control-in-fact requirement under *Telecommunications Act*, s. 16(3)(c) because of financial reliance on non-Canadian—Governor in Council finding debt terms, conditions diminishing influence over Globalive—Federal Court finding that Governor in Council misinterpreting Act by using unknown policy objective, limiting scope of Act to Globalive—Issues whether: Governor in Council considering *Telecommunications Act*, s. 7 policy objectives in applying control-in-fact test, Governor in Council properly varying CRTC decision based on s. 7 policy objectives, Public Mobile having standing—Governor in Council not considering s. 7 policy objectives in applying control-in-fact test—Open to Governor in Council to refer to policy considerations when deciding to vary CRTC decision—In exercising variance power, Governor in Council meant to be informed by telecommunications policy objectives—Not improper for Governor in Council to rely on policy objective not enumerated in s. 7, recognizing such policies having to operate within limits of s. 7 objectives—Control-in-fact test contextual, imprecise, requiring weighing of competing factors, including statutory context—End result herein not affected by fact Governor in Council limiting scope of decision to Globalive—Appeals allowed.

Continued on next page

SOMMAIRE (Suite)

sans protêt, peut démontrer sa « participation personnelle et consciente » à ces crimes et se rendre complice de son gouvernement dans leur commission—La Commission a commis une erreur en déclarant que l’arrêt *Ramirez* établit un « critère de la connaissance personnelle et consciente », et a confondu « connaissance » et « participation »—Alors que la connaissance personnelle des crimes est l’un des éléments requis pour qu’il y ait « participation personnelle et consciente », seule la participation peut soutenir une conclusion de complicité—Appel accueilli.

Public Mobile Inc. c. Canada (Procureur général) (C.A.F.) 344

Télécommunications—Appels à l’encontre d’une décision de la Cour fédérale annulant le décret par lequel la gouverneure en conseil a modifié une décision du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (le CRTC) selon laquelle Globalive était sous le contrôle d’un non-Canadien—Le CRTC a conclu que Globalive ne satisfaisait pas à l’exigence relative au contrôle de fait énoncée à l’art. 16(3)c) de la *Loi sur les télécommunications* en raison de sa dépendance financière envers un non-Canadien—La gouverneure en conseil a déclaré que les modalités et conditions des prêts atténuaient l’influence exercée sur Globalive—La Cour fédérale a statué que la gouverneure en conseil avait mal interprété la Loi en utilisant un nouvel objectif de politique et en limitant la portée de la Loi à Globalive—Il s’agissait de savoir si la gouverneure en conseil a tenu compte des objectifs de politique exposés à l’art. 7 de la *Loi sur les télécommunications* pour appliquer le critère du contrôle de fait, si la gouverneure en conseil était justifiée de fonder sa décision de modifier la décision du CRTC sur les objectifs de politique exposés à l’art. 7 et si Public Mobile avait qualité pour agir—La gouverneure en conseil n’a pas pris en considération les objectifs de politique exposés à l’art. 7 lorsqu’elle a appliqué le critère du contrôle de fait—Il était loisible à la gouverneure en conseil de tenir compte de considérations de politique dans sa décision de modifier la décision du CRTC—Dans l’exercice du pouvoir de modifier une décision, le gouverneur en conseil est censé se fonder sur les objectifs de politique en matière de télécommunications—Il n’était pas inopportun de la part de la gouverneure en conseil de s’appuyer sur un objectif de politique qui n’était pas énuméré à l’art. 7; elle a reconnu que ces politiques doivent valoir dans les limites des objectifs exposés à l’art. 7—

Suite à la page suivante

CONTENTS (Concluded)

Construction of Statutes—Governor in Council varying Canadian Radio-television and Telecommunications Commission decision that Globalive controlled by non-Canadian—*Telecommunications Act*, s. 16(3)(c) re: Canadian ownership requirement closely related to Act, s. 7 objectives, addressing concern company controlled by non-Canadian may be less committed to attainment of telecommunications policy objectives—Referring to s. 7 policies in deciding whether company in fact Canadian-controlled therefore relevant.

Practice—Parties—Standing—Governor in Council varying Canadian Radio-television and Telecommunications Commission decision that Globalive controlled by non-Canadian—Federal Court correctly granting standing to Public Mobile to seek judicial review of Governor in Council’s decision—Public Mobile satisfying test set out in *Canadian Council of Churches v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*—Order in Council immunized from judicial review if public standing not granted—Courts needing to balance spectre of immunizing government action from review, public importance of issue against preservation of judicial economy, misuse of judicial review—Concerns about government action immunization paramount where interests of all Canadians involved.

SOMMAIRE (Fin)

Le critère du contrôle de fait est contextuel et imprécis et il nécessite une pondération de facteurs concurrents, dont le contexte législatif—Le fait que la gouverneure en conseil a limité la portée de sa décision à Globalive n’a pas influé sur l’issue de la présente affaire—Appels accueillis.

Interprétation des lois—La gouverneure en conseil a modifié une décision du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes portant que Globalive était sous le contrôle d’un non-Canadien—L’art. 16(3)c) de la *Loi sur les télécommunications*, qui porte sur l’exigence de propriété canadienne, est étroitement lié aux objectifs énoncés à l’art. 7 de la Loi visant à répondre à la préoccupation qu’une société contrôlée par un non-Canadien puisse être moins résolue à réaliser les objectifs de la politique en matière de télécommunications—La référence aux politiques énoncées à l’art. 7 est donc pertinente pour déterminer si une société est en fait contrôlée par des Canadiens.

Pratique—Parties—Qualité pour agir—La gouverneure en conseil a modifié une décision du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes portant que Globalive était sous le contrôle d’un non-Canadien—La Cour fédérale a accordé à juste titre à Public Mobile la qualité pour agir pour demander le contrôle judiciaire de la décision de la gouverneure en conseil—Public Mobile satisfaisait au critère formulé dans l’arrêt *Conseil canadien des Églises c. Canada (Ministre de l’Emploi et de l’Immigration)*—Si la qualité pour agir n’avait pas été reconnue, le décret aurait été à l’abri du contrôle judiciaire—Les tribunaux doivent mettre en équilibre le spectre que les mesures du gouvernement se trouvent à l’abri du contrôle ainsi que l’importance de la question soulevée et l’importance de l’économie des ressources judiciaires conjuguée au fait d’empêcher qu’il y ait abus du contrôle judiciaire—Les préoccupations quant à la possibilité que les mesures gouvernementales soient à l’abri du contrôle judiciaire deviennent primordiales lorsque les intérêts de tous les Canadiens sont en jeu.

**Federal Courts
Reports**

**Recueil des
décisions des Cours
fédérales**

2011, Vol. 3, Part 3

2011, Vol. 3, 3^e fascicule

T-1040-09
2010 FC 470

T-1040-09
2010 CF 470

Canadian Association of Elizabeth Fry Societies
(Applicant)

L'Association canadienne des Sociétés Elizabeth Fry
(demanderesse)

v.

c.

Minister of Public Safety Canada and Correctional Service Canada (Respondents)

Ministre de la Sécurité publique Canada et Service correctionnel du Canada (défendeurs)

INDEXED AS: CANADIAN ASSOCIATION OF ELIZABETH FRY SOCIETIES v. CANADA (PUBLIC SAFETY)

RÉPERTORIÉ : ASSOCIATION CANADIENNE DES SOCIÉTÉS ELIZABETH FRY C. CANADA (SÉCURITÉ PUBLIQUE)

Federal Court, Kelen, J.—Ottawa, March 29 and April 29, 2010.

Cour fédérale, juge Kelen—Ottawa, 29 mars et 29 avril 2010.

Privacy — Privacy Act — Judicial review of decision by respondent Correctional Service Canada refusing request pursuant to Privacy Act, s. 41 to access personal information of Ashley Smith — Ms. Smith alleging improper treatment during incarceration — Twice requesting access to personal records, consenting release thereof to applicant — Ms. Smith subsequently committing suicide — Respondent refusing disclosure of records, claiming exemption under Privacy Act, ss. 22, 26 — Issues whether death of Ms. Smith vitiating consent; whether respondent may rely on criminal investigation to exempt personal records from disclosure under Act, s. 22(1)(b) — Privacy Act intending that right to grant access to personal information surviving death — Ms. Smith's consent not vitiated by death, having continuing valid purpose — Furthermore, Privacy Regulations, s. 10(c) broad, encompassing authorization by person no longer alive — No basis in law for asserting that fact there was at one time an ongoing investigation sufficient to exclude personal records under s. 22(1)(b) — Investigation not relating to information in requested records — No evidence of harm to conduct of investigation from disclosure of Ms. Smith's personal information — Application allowed.

Protection des renseignements personnels — Loi sur la protection des renseignements personnels — Contrôle judiciaire d'une décision du défendeur, le Service correctionnel du Canada, refusant la demande présentée en vertu de l'art. 41 de la Loi sur la protection des renseignements personnels pour avoir accès aux renseignements personnels concernant Ashley Smith — M^{me} Smith affirmait avoir subi des traitements inadéquats pendant son incarcération — Elle avait demandé à deux reprises d'avoir accès à son dossier personnel et avait consenti à la communication de ce dossier à la demanderesse — M^{me} Smith s'est suicidée par la suite — Le défendeur avait refusé de communiquer le dossier; invoquant les exceptions prévues aux art. 22 et 26 de la Loi sur la protection des renseignements personnels — Il s'agissait de savoir si le décès de M^{me} Smith annule son consentement et si le défendeur peut invoquer l'enquête criminelle pour soustraire le dossier personnel à la communication en vertu de l'art. 22(1)(b) de la Loi — Suivant la Loi sur la protection des renseignements personnels, le droit d'une personne de donner accès à ses renseignements personnels ne devient pas caduc par son décès — Le consentement de M^{me} Smith n'a pas été annulé par son décès; il a continué d'avoir un objet valide — En outre, l'art. 10(c) du Règlement sur la protection des renseignements personnels est assez large pour englober l'autorisation donnée par une personne décédée — L'assertion selon laquelle le fait qu'il y a eu, à un moment donné, une enquête en cours suffit pour que l'exception prévue à l'art. 22(1)(b) s'applique pour exclure un dossier personnel n'a aucun fondement en droit — L'enquête ne portait pas sur les renseignements se trouvant dans le dossier demandé — Aucune preuve ne démontrait que la communication des renseignements personnels de M^{me} Smith causerait un préjudice à la tenue de l'enquête — Demande accueillie.

This was an application for judicial review of a decision by the respondent Correctional Service Canada (CSC) refusing

Il s'agissait d'une demande de contrôle judiciaire d'une décision du défendeur, le Service correctionnel du Canada

the applicant's request pursuant to section 41 of the *Privacy Act* to access the personal information related to Ashley Smith, who committed suicide while incarcerated.

During her incarceration, Ms. Smith alleged to the applicant, a non-profit organization assisting imprisoned women in Canada, that she was subjected to improper treatment such as assaults and inadequate living conditions. Ms. Smith requested access under the Act to her personal records held by the respondent and consented in writing to their release to the applicant. The respondent required a 30-day extension to process the request. However, the respondent did not disclose Ms. Smith's records at the end of the extension. Ms. Smith sent a second consent and request form, but committed suicide shortly after. A criminal investigation was initiated with respect to Ms. Smith's suicide. The CSC refused to disclose the requested records, stating that Ms. Smith's information was exempted in its entirety pursuant to sections 22 and 26 of the Act. The Privacy Commissioner held that the death of Ms. Smith did not vitiate her consent under the Act and that the respondent did not properly invoke the exemptions found in the Act.

At issue was whether the death of Ms. Smith vitiates her consent and authorization for the applicant to access her records, and whether the respondent may rely on a criminal investigation into the death of Ms. Smith to exempt her records from disclosure under paragraph 22(1)(b) of the Act.

Held, the application should be allowed.

Ms. Smith's consent was not vitiated by her death. The applicant therefore had standing to bring this application. Ms. Smith's consent had a valid purpose when it was given to the applicant, i.e. to explore how the penitentiary authorities were treating her, and that purpose continued after her death. The Act intended that an individual's right to grant access to their personal information survive their death. Furthermore, paragraph 10(c) of the *Privacy Regulations* (section 10 of the Regulations sets out who may exercise or perform the rights or actions provided for under the Act) is broad enough to encompass authorization by a person who is no longer alive. As long as the consent is in writing, the requesting party can rely on paragraph 10(c).

(SCC), refusant la demande présentée par la demanderesse en vertu de l'article 41 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* pour avoir accès aux renseignements personnels concernant Ashley Smith, qui s'est suicidée pendant son incarcération.

M^{me} Smith avait affirmé à la demanderesse, une organisation à but non lucratif qui aide les femmes emprisonnées au Canada, que pendant son incarcération elle avait subi des traitements inadéquats, notamment qu'elle avait été victime de voies de fait et qu'elle avait été détenue dans des conditions de détention inappropriées. M^{me} Smith avait présenté, en vertu de la Loi, une demande d'accès à son dossier personnel tenu par le défendeur et elle avait consenti par écrit à la communication de ce dossier à la demanderesse. Le défendeur a demandé une prorogation de 30 jours pour traiter la demande. Cependant, le défendeur n'a pas communiqué le dossier de M^{me} Smith au terme de la prorogation. M^{me} Smith a envoyé un second formulaire de consentement et de demande, mais elle s'est suicidée peu de temps après. Une enquête criminelle a été entreprise à l'égard du suicide de M^{me} Smith. Le SCC a refusé de communiquer les dossiers demandés, soutenant que l'ensemble des renseignements de M^{me} Smith faisait l'objet des exceptions prévues aux articles 22 et 26 de la Loi. Le commissaire à la protection de la vie privée a conclu que le décès de M^{me} Smith n'avait pas annulé son consentement donné en vertu de la Loi et que le défendeur n'avait pas invoqué à bon droit les exceptions prévues à la Loi.

Les questions à trancher étaient celles de savoir si le décès de M^{me} Smith annule son consentement et son autorisation à ce que la demanderesse ait accès à son dossier et si le défendeur peut invoquer l'enquête criminelle relative au décès de M^{me} Smith pour refuser la communication de son dossier au motif qu'il était assujéti à l'exception prévue à l'alinéa 22(1)(b) de la Loi.

Jugement : la demande doit être accueillie.

Le décès de M^{me} Smith n'a pas annulé son consentement. La demanderesse avait donc la qualité pour introduire la présente demande. L'objet du consentement de M^{me} Smith était valide lorsqu'il a été donné à la demanderesse et il a continué de l'être après son décès : il s'agissait de vérifier le traitement qui lui était réservé par les autorités pénitentiaires. Suivant la Loi, le droit d'une personne de donner accès à ses renseignements personnels ne devient pas caduc par son décès. En outre, l'alinéa 10(c) du *Règlement sur la protection des renseignements personnels* (l'article 10 du Règlement précise qui peut exercer ou poser les droits ou les gestes prévus dans la Loi) est assez large pour englober l'autorisation donnée par une personne décédée. Tant et aussi longtemps que le consentement a été donné par écrit, le demandeur peut se fonder sur l'alinéa 10(c).

As to the applicability of paragraph 22(1)(b), there was no basis in law for asserting that the fact that there was at one time an ongoing criminal investigation is sufficient to meet the exemption under paragraph 22(1)(b) and exclude Ms. Smith's records in their entirety. There was no investigation in place at the time that the respondent is deemed to have first refused the applicant access to the personal information of Ms. Smith. Paragraph 22(1)(b) could therefore not have applied. In the alternative, the investigation around Ms. Smith's death did not relate to the information in the requested records. The respondent's letter refusing to disclose the information did not provide sufficient evidence to support a paragraph 22(1)(b) exemption as there was no tangible evidence of harm to the conduct of the investigation from disclosure of Ms. Smith's personal information. The case law is clear that the Court will not infer injurious harm on a theoretical basis from the mere presence of past or ongoing investigations without evidence of a nexus between the requested disclosure and a reasonable expectation of harm.

STATUTES AND REGULATIONS CITED

- Access to Information Act*, R.S.C., 1985, c. A-1.
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].
Criminal Code, R.S.C., 1985, c. C-46.
Federal Courts Rules, SOR/98-106, r. 1 (as am. by SOR/2004-283, s. 2), Tarif B, column III.
Municipal Freedom of Information and Protection of Privacy Act, R.S.O. 1990, c. M.56, s. 54(a).
Privacy Act, R.S.C., 1985, c. P-21, ss. 2, 3 (as am. by S.C. 1992, c. 1, s. 144(F); c. 21, s. 34; 2002, c. 8, s. 183; 2006, c. 9, s. 181), 8(1), (2)(j)(i), (ii), (m)(i), (ii), 12 (as am. by S.C. 2001, c. 27, s. 269), 14, 15 (as am. by S.C. 1992, c. 21, s. 35), 16(3), 22, 26, 29(1)(d), (2), 41, 47, 48, 49, 52.
Privacy Regulations, SOR/83-508, s. 10.

CASES CITED

APPLIED:

Lavigne v. Canada (Office of the Commissioner of Official Languages), 2002 SCC 53, [2002] 2 S.C.R. 773, 214 D.L.R. (4th) 1, 289 N.R. 282; *Hamilton-Wentworth Regional Police Services Board*, Order M-1048 (December 15, 1997), online: Ont. IPC <[http://www.ipc.on.ca/English/Decisions-and-Resolutions-Summary/?id=5399](http://www.ipc.on.ca/English/Decisions-and-Resolutions/Decisions-and-Resolutions-Summary/?id=5399)>, 1997 CanLII 11783; *Kaiser v. Canada (Minister of National Revenue—M.N.R.)* (1995), 95 DTC 5416 (F.C.T.D.).

S'agissant de l'applicabilité de l'alinéa 22(1)(b), l'assertion selon laquelle le fait qu'il y a eu, à un moment donné, une enquête criminelle en cours suffit pour que l'exception prévue à l'alinéa 22(1)(b) s'applique et que l'ensemble du dossier de M^{me} Smith y soit assujéti n'a aucun fondement en droit. Aucune enquête n'était en cours à la date à laquelle le défendeur est réputé avoir d'abord refusé à la demanderesse communication des renseignements personnels de M^{me} Smith. L'alinéa 22(1)(b) ne pouvait donc pas s'appliquer. À titre subsidiaire, l'enquête relative au décès de M^{me} Smith ne portait pas sur les renseignements se trouvant dans le dossier demandé. La lettre dans laquelle le défendeur a refusé de communiquer les renseignements ne justifiait pas l'application de l'exception prévue à l'alinéa 22(1)(b) parce qu'il n'y avait pas de preuve tangible que la communication des renseignements personnels de M^{me} Smith causerait un préjudice à la tenue de l'enquête. La jurisprudence est claire : la Cour n'inférera pas un préjudice d'une façon purement théorique sur la seule existence d'une enquête, actuellement en cours ou terminée, sans preuve d'un lien entre la communication demandée et la vraisemblance raisonnable de préjudice.

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].
Code criminel, L.R.C. (1985), ch. C-46.
Loi sur la protection des renseignements personnels, L.R.C. (1985), ch. P-21, art. 2, 3 (mod. par L.C. 1992, ch. 1, art. 144(F); ch. 21, art. 34; 2002, ch. 8, art. 183; 2006, ch. 9, art. 181), 8(1), (2)(j)(i), (ii), (m)(i), (ii), 12 (mod. par L.C. 2001, ch. 27, art. 269), 14, 15 (mod. par L.C. 1992, ch. 21, art. 35), 16(3), 22, 26, 29(1)(d), (2), 41, 47, 48, 49, 52.
Loi sur l'accès à l'information, L.R.C. (1985), ch. A-1.
Loi sur l'accès à l'information municipale et la protection de la vie privée, L.R.O. 1990, ch. M.56, art. 54a).
Règlement sur la protection des renseignements personnels, DORS/83-508, art. 10.
Règles des Cours fédérales, DORS/98-106, règle 1 (mod. par DORS/2004-283, art. 2), tarif B, colonne III.

JURISPRUDENCE CITÉE

DÉCISIONS APPLIQUÉES :

Lavigne c. Canada (Commissariat aux langues officielles), 2002 CSC 53, [2002] 2 R.C.S. 773; *Hamilton-Wentworth Regional Police Services Board*, ordonnance M-1048 (15 décembre 1997), en ligne : CIPVP Ont. <[http://www.ipc.on.ca/English/Decisions-and-Resolutions-Summary/?id=5399](http://www.ipc.on.ca/English/Decisions-and-Resolutions/Decisions-and-Resolutions-Summary/?id=5399)>, 1997 CanLII 11783; *Kaiser c. Canada (Ministre du Revenu national—M.R.N.)*, [1995] A.C.F. n° 926 (1^{re} inst.) (QL).

CONSIDERED:

Dunsmuir v. New-Brunswick, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190, 329 N.B.R. (2d) 1, 291 D.L.R. (4th) 577; *Savard v. Canada Post Corp.*, 2008 FC 671, 324 F.T.R. 311.

REFERRED TO:

Canada (Citizenship and Immigration) v. Khosa, 2009 SCC 12, [2009] 1 S.C.R. 339, 304 D.L.R. (4th) 1, 82 Admin. L.R. (4th) 1; *Cemerlic v. Canada (Solicitor General)*, 2003 FCT 133, 24 C.P.R. (4th) 514, 228 F.T.R. 1; *Richards v. Canada (Minister of National Revenue)*, 2003 FC 1450, 2004 DTC 6032; *Gordon v. Canada (Minister of Health)*, 2008 FC 258, 79 Admin. L.R. (4th) 258, 324 F.T.R. 94; *Canada (Attorney General) v. Canada (Information Commissioner)*, 2004 FC 431, [2004] 4 F.C.R. 181 (abridged), 15 Admin. L.R. (4th) 58, 32 C.P.R. (4th) 464; *Blank v. Canada (Minister of Justice)*, 2009 FC 1221; *Canada (Information Commissioner) v. Canada (Minister of Industry)*, 2006 FC 132, [2006] 4 F.C.R. 241, 43 Admin. L.R. (4th) 165, 287 F.T.R. 54; *Davidson v. Canada (Solicitor General)*, [1989] 2 F.C. 341, (1989), 36 Admin. L.R. 251, 47 C.C.C. (3d) 104 (C.A.); *St-Onge v. Canada* (1995), 62 C.P.R. (3d) 303 (F.C.A.); *Canada (Information Commissioner) v. Canada (Commissioner of the Royal Canadian Mounted Police)*, 2003 SCC 8, [2003] 1 S.C.R. 66, 224 D.L.R. (4th) 1, 47 Admin. L.R. (3d) 1; *Moar v. Canada (Privacy Commissioner)*, [1992] 1 F.C. 501, (1991), 2 Admin. L.R. (2d) 59, 45 F.T.R. 57 (T.D.); *Canada (Information Commissioner) v. Canada (Immigration & Refugee Board)* (1997), 4 Admin. L.R. (3d) 96, 82 C.P.R. (3d) 290, 140 F.T.R. 140 (F.C.T.D.).

APPLICATION for judicial review of a decision by Correctional Service Canada refusing a request pursuant to section 41 of the *Privacy Act* to access personal information related to Ashley Smith, who committed suicide while incarcerated. Application allowed.

APPEARANCES

Kris Klein and *Shawn Brown* for applicant.
Gregorios S. Tzemenakis and *Korinda McLaine* for respondents.

SOLICITORS OF RECORD

The Law Office of Kris Klein, Ottawa, for applicant.
Deputy Attorney General of Canada for respondents.

DÉCISIONS EXAMINÉES :

Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190, 321 R.N.-B. (2^e) 1; *Savard c. Société canadienne des postes*, 2008 CF 671.

DÉCISIONS CITÉES :

Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Khosa, 2009 CSC 12, [2009] 1 R.C.S. 339; *Cemerlic c. Canada (Solliciteur général)*, 2003 CFPI 133; *Richards c. Canada (Ministre du Revenu national)*, 2003 CF 1450; *Gordon c. Canada (Ministre de la Santé)*, 2008 CF 258; *Canada (Procureur général) c. Canada (Commissaire à l'information)*, 2004 CF 431, [2004] 4 R.C.F. 181 (abrégée); *Blank c. Canada (Ministre de la Justice)*, 2009 CF 1221; *Canada (Commissaire à l'information) c. Canada (Ministre de l'Industrie)*, 2006 CF 132, [2006] 4 R.C.F. 241; *Davidson c. Canada (Solliciteur général)*, [1989] 2 C.F. 341 (C.A.); *St-Onge c. Canada*, [1995] A.C.F. n^o 961 (C.A.) (QL); *Canada (Commissaire à l'information) c. Canada (Commissaire de la Gendarmerie royale du Canada)*, 2003 CSC 8, [2003] 1 R.C.S. 66; *Moar c. Canada (Commissaire à la protection de la vie privée)*, [1992] 1 C.F. 501 (1^{re} inst.); *Canada (Commissaire à l'information) c. Canada (Commission de l'immigration et du statut de réfugié)*, [1997] A.C.F. n^o 1812 (1^{re} inst.) (QL).

DEMANDE de contrôle judiciaire d'une décision du Service correctionnel du Canada refusant une demande présentée en vertu de l'article 41 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* pour avoir accès aux renseignements personnels concernant Ashley Smith, qui s'est suicidée pendant son incarcération. Demande accueillie.

ONT COMPARU

Kris Klein et *Shawn Brown* pour la demanderesse.
Gregorios S. Tzemenakis et *Korinda McLaine* pour les défendeurs.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

The Law Office of Kris Klein, Ottawa, pour la demanderesse.
Le sous-procureur général du Canada pour les défendeurs.

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

[1] KELEN J.: This is an application pursuant to section 41 of the *Privacy Act*, R.S.C., 1985, c. P-21, as amended (the Act) for a review of the decision of the Correctional Service of Canada (CSC) wherein it refused to disclose to the applicant access to certain personal information regarding Ms. Ashley Smith, a 19-year old prisoner who committed suicide in her cell.

FACTS

Background facts

[2] Ms. Ashley Smith was imprisoned in New Brunswick's youth justice system at the age of 15. In custody, she committed a number of additional criminal offences and her sentence was extended. When she reached the age of majority (i.e. 18), she was transferred in October 2006 to New Brunswick's adult correctional system, and then to the custody of the federal prison system operated by the respondent.

[3] The respondent allegedly moved Ms. Smith several times among a number of penitentiaries, treatment facilities and hospitals across Canada until her death by suicide in her cell on October 19, 2007 at the Grand Valley Institution for Women in Kitchener, Ontario.

[4] During her incarceration, Ms. Smith alleged to the applicant, the Elizabeth Fry Society, that she was being subjected to improper treatment including alleged assaults from the staff, alleged inadequate living conditions, alleged lack of psychiatric care or assessment, and alleged frequent segregation and transfers.

[5] The applicant, the Canadian Association of Elizabeth Fry Societies, is an umbrella organization of 25 Elizabeth

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

[1] LE JUGE KELEN : Il s'agit d'une demande de contrôle judiciaire présentée en vertu de l'article 41 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, L.R.C. (1985), ch. P-21, telle que modifiée (la Loi), d'une décision du Service correctionnel du Canada (le SCC ou le défendeur), dans laquelle le SCC a refusé de communiquer à la demanderesse certains renseignements personnels concernant M^{me} Ashley Smith, une détenue de 19 ans qui s'est suicidée dans sa cellule.

LES FAITS

Le contexte

[2] M^{me} Ashley Smith a été emprisonnée à l'âge de 15 ans dans le système carcéral pour les adolescents du Nouveau-Brunswick. Pendant son incarcération, elle a commis un certain nombre d'autres infractions criminelles et sa peine a été prolongée. Lorsqu'elle a atteint la majorité (c'est-à-dire à 18 ans), elle a été transférée en octobre 2006 dans une prison du système correctionnel pour adulte du Nouveau-Brunswick, puis elle a été incarcérée dans un établissement fédéral géré par le défendeur.

[3] Le défendeur aurait transféré M^{me} Smith à plusieurs reprises dans un certain nombre d'établissements carcéraux, d'établissements de traitement et d'hôpitaux au Canada, jusqu'à ce qu'elle se suicide le 19 octobre 2007 à l'Établissement pour femmes de Grand Valley à Kitchener, en Ontario.

[4] M^{me} Smith a affirmé à la demanderesse, l'Association canadienne des Sociétés Elizabeth Fry (l'Association ou l'ACSEF), que pendant son incarcération elle avait subi des traitements inadéquats. Elle a notamment allégué avoir été victime de voies de fait perpétrées par le personnel, avoir été détenue dans des conditions de détention inappropriées, ne pas avoir reçu suffisamment de traitements ou d'examen psychiatriques et avoir été fréquemment mise en isolement et transférée.

[5] La demanderesse, l'Association, est une organisation de coordination coiffant 25 sociétés Elizabeth Fry au

Fry Societies across Canada. The applicant is a non-profit organization committed to raising public awareness with respect to decreasing the number of criminalized and imprisoned women in Canada, promoting the decarceration of women presently in prison, and increasing the availability of a publicly funded and community-based social system to care for women before they are imprisoned.

[6] The respondent, the Correctional Service of Canada, is responsible for the care of imprisoned persons. Ms. Smith was in the custody and care of the respondent at the time she made the *Privacy Act* request which is the subject of this application.

Privacy Act request and subsequent denial

[7] Ms. Smith sought the assistance of the Elizabeth Fry Society. The affidavit of Ms. Kim Pate sets out the interaction between the Elizabeth Fry Society and Ms. Smith from the initial contact. Ms. Pate is the Executive Director of the Canadian Association of Elizabeth Fry Societies (CAEFS) and a part-time professor at the University of Ottawa in the Faculty of Law.

[8] On May 31, 2007, Ms. Smith requested under the *Privacy Act* access to her personal records held by the respondent and consented to the release of her private CSC records to the Elizabeth Fry Society and Ms. Pate. The Consent for Disclosure of Personal Information Form states:

I hereby consent to the disclosure by the Correctional Services of Canada of the personal information pertaining to myself which may be described as segregation, transfer, charges, and other information related of my prison term to the following individual(s) or organization(s) Kim Pate (CAEFS) and lawyer for the purpose of assisting me. [Emphasis added.]

[9] Ms. Pate made the following specific request for information on Ashley's behalf on June 14, 2007, which was received on June 18, 2007:

Canada. La demanderesse est une organisation à but non lucratif ayant comme mission de sensibiliser le public en faveur de la diminution du nombre de femmes incarcérées au Canada, de promouvoir la désincarcération des femmes actuellement détenues et d'accroître l'accès des femmes, avant leur emprisonnement, aux ressources communautaires de service social subventionnées par l'État.

[6] Le défendeur, le SCC, est responsable de la prise en charge des personnes incarcérées. M^{me} Smith était détenue et avait été prise en charge par le défendeur lorsqu'elle a présenté sa demande en vertu de la Loi; il s'agit de la demande faisant l'objet du présent contrôle judiciaire.

La demande présentée en vertu de la Loi et son rejet

[7] M^{me} Smith a demandé l'aide de l'Association. L'affidavit de M^{me} Kim Pate fait état des communications entre l'Association et M^{me} Smith depuis le premier contact. M^{me} Pate est la directrice générale de l'Association et est professeure à temps partiel à la Faculté de droit de l'Université d'Ottawa.

[8] Le 31 mai 2007, M^{me} Smith a présenté, en vertu de la Loi, une demande d'accès à son dossier personnel tenu par le défendeur et elle a consenti à la communication de ce dossier à l'Association et à M^{me} Pate. Le formulaire Consentement pour la divulgation de renseignements personnels énonce ce qui suit :

[TRADUCTION] Je consens à la communication par le Service correctionnel du Canada de renseignements personnels me concernant lesquels peuvent être décrits comme étant : isolement, transfèrement, accusations et autres renseignements portant sur mon emprisonnement à/aux personnes(s) ou organisme(s) suivant(s) : Kim Pate (ACSEF) et avocat, en vue de m'aider. [Non souligné dans l'original.]

[9] M^{me} Pate a présenté la demande de communication de renseignements personnels qui suit au nom de M^{me} Smith le 14 juin 2007, laquelle a été reçue le 18 juin 2007, afin d'obtenir les renseignements particuliers suivants :

[TRADUCTION]

With respect to Ms. Ashley Smith, FPS #820435E (D.O.B. 29/01/88), please forward all information pertaining to:

- a. the terms of reference and investigation report regarding the allegations of staff assault of and by Ms. Smith;
- b. the various transfers of Ms. Smith to and from Nova, Pinel GVI, St. Thomas;
- c. security classification and re-assessments, including information utilized from the youth system, police reports and court decisions;
- d. placement and retention of Ms. Smith in segregation, including segregation reviews;
- e. all incident reports, charge sheets, and decisions regarding institutional behavioural issues, including institutional preventive security reports, et cetera;
- f. psychological and psychiatric reports, assessments for decision;
- g. internal CSC memoranda, electronic and other correspondence regarding the management and/or treatment of Ms. Smith, including, but not limited to activity and log sheets pertaining to staff assessments of her ongoing behaviour, et cetera.

[10] On July 18, 2007, Ms. Ginette Pilon, a Senior Analyst of the CSC's Access to Information and Privacy Division, advised Ms. Pate that a 30-day extension beyond the statutory 30-day limit contained in section 14 of the *Privacy Act* would be required to process the request because meeting the original 30-day timeline would unreasonably interfere with the operations of the government institution. CSC did not disclose Ms. Smith's records at the conclusion of the 30-day extension, which was August 17, 2007.

[11] Ms. Smith sent a second consent and request for release of her information on September 24, 2007. The form was written and signed by an executive director of the Elizabeth Fry Society and witnessed by a CSC staff person because Ms. Smith was not allowed writing utensils. The Release of Information Form states:

Veillez me fournir tous les renseignements concernant M^{me} Ashley Smith, SED n° 820435E (DDN 29-01-1988), et portant sur :

- a. le mandat et le rapport d'enquête concernant les allégations de voies de fait perpétrées ou subies par M^{me} Smith;
- b. les divers transfèrements de M^{me} Smith entre l'Établissement Nova, l'Institut Philippe-Pinel, l'Établissement Grand Valley et St. Thomas;
- c. la cote de sécurité et les réévaluations de la cote de sécurité, y compris les renseignements tirés du système de justice pénale pour les adolescents, des rapports de police et des décisions des tribunaux;
- d. le placement ou le maintien en isolement de M^{me} Smith, y compris les réexamens de ses isolements;
- e. l'ensemble des rapports d'incident, des actes d'accusation et des décisions portant sur les questions liées à son comportement dans les établissements, y compris les rapports de sécurité préventive des établissements, etc.;
- f. les rapports psychologiques et psychiatriques ainsi que les évaluations en vue d'une décision;
- g. les notes de service internes de SCC ainsi que la correspondance électronique ou autre concernant la prise en charge ou le traitement de M^{me} Smith, y compris les écrits et les registres des employés concernant leur évaluation du comportement de M^{me} Smith, etc.

[10] Le 18 juillet 2007, M^{me} Ginette Pilon, analyste principale à la Division de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels du SCC, a informé M^{me} Pate que le délai de 30 jours prévu à l'article 14 de la Loi devait être prorogé de 30 jours parce que l'observation du délai initial de 30 jours entraverait de façon sérieuse le fonctionnement de l'institution fédérale. Le SCC n'a pas communiqué le dossier de M^{me} Smith au terme de la prorogation de 30 jours, qui se terminait le 17 août 2007.

[11] M^{me} Smith a envoyé un second formulaire de demande de communication de renseignements et de consentement le 24 septembre 2007. Le formulaire a été rédigé et signé par la directrice générale de l'Association, et un employé de SCC a en été témoin parce que M^{me} Smith n'était pas autorisée à utiliser ni crayons ni stylos.

I, Ashley Smith, hereby authorize CSC, to release to Kim Pate, CAEFS, the following information: All CSC, Police, Court, health records, reports et cetera, for the purpose(s) of assisting me. This release will be in effect from Sept 24/07 until Jan 30/09.

[12] Ms. Pate stated in her cross-examination that the dates January 31, 2009 and January 30, 2009 were inserted into the consent and authorization forms respectively because those were the last days of Ms. Smith's sentence.

[13] Ms. Smith committed suicide on October 19, 2007, 123 days after the first request for records was received, 62 days after the last day of the 30-day extension.

[14] On May 23, 2008, counsel for the applicant contacted the CSC by email to inquire about the status of the outstanding request for records. On May 26, 2008, CSC sent out the following reply by e-mail:

Unfortunately, due to the incident that resulted in the death of this inmate on October 19, 2007, all files related to this individual are exempted in their entirety pursuant to section 22 and 26 of the *Privacy Act*.

Ms. Anne Rooke, Access to Information and Privacy Coordinator to the CSC reportedly instructed the author of this email.

[15] On the same day, May 26, 2008, CSC issued a short letter setting out the reasons for refusing to disclose the requested records:

This is in response to your request for access to the personal information contained in documentation held by Correctional Services of Canada pertaining to Ashley Smith (deceased).

Le formulaire de communication de renseignements énonce ce qui suit :

[TRADUCTION] Je, Ashley Smith, autorise par la présente SCC à communiquer à Kim Pate, ACSEF, les renseignements suivants : tout dossier, rapport ou autres documents du SCC, de la police, des tribunaux et tout dossier médical tenus par le SCC, en vue de m'aider. La présente autorisation sera en vigueur du 1^{er} septembre 2007 au 30 janvier 2009.

[12] M^{me} Pate a déclaré dans son contre-interrogatoire que les dates du 31 janvier 2009 et du 30 janvier 2009 avaient respectivement été ajoutées dans le formulaire de consentement et le formulaire d'autorisation parce qu'il s'agissait des dernières journées de la peine de M^{me} Smith.

[13] M^{me} Smith s'est suicidée le 19 octobre 2007, soit 123 jours après que la première demande de communication de dossier a été reçue et 62 jours après la fin de la prorogation de délai de 30 jours.

[14] Le 23 mai 2008, l'avocat de la demanderesse a communiqué avec le SCC par courriel afin de vérifier l'état d'avancement de la demande de communication de dossier. Le 26 mai 2008, le SCC a envoyé le courriel suivant en réponse :

[TRADUCTION] Malheureusement, en raison de l'incident qui a causé la mort de cette détenue le 19 octobre 2007, tous les dossiers liés à cette détenue sont visés par les exceptions prévues aux articles 22 et 26 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

M^{me} Anne Rooke, agente à la coordination de l'accès à l'information et de la protection des renseignements du SCC, aurait donné des directives à l'auteur de ce courriel.

[15] Le même jour, soit le 26 mai 2008, le SCC a envoyé une courte lettre faisant état des motifs de son refus de communiquer les dossiers demandés :

[TRADUCTION] La présente vise à répondre à votre demande d'accès à des renseignements personnels se trouvant dans des dossiers tenus par le Service correctionnel du Canada concernant feu M^{me} Ashley Smith.

Please note that the information has been exempted in its entirety pursuant to section 22 and 26 of the *Privacy Act*.

You are entitled to file a complaint with the Office of the Privacy Commissioner of Canada concerning this request. Should you wish to exercise this right, you complaint should be forward to the Office of the Privacy Commissioner Place de Ville, Tower “B”, 112 Kent Street, Ottawa, Ontario, K1A 1H3.

Report of the Privacy Commissioner of Canada

[16] The applicant filed a complaint against Ms. Rooke and CSC with the Privacy Commissioner (Commissioner) on June 26, 2008.

[17] On May 15, 2009 the Privacy Commissioner determined that the complaint was well founded. The Commissioner held that the death of the individual did not vitiate their consent under the Act and that CSC did not properly invoke the exemptions found in the Act. Part of the Commissioner’s reasons are reproduced below for convenience:

5. In order to determine the appropriateness of the application of section 26, our office needed to assess the validity of the consent upon the death of the individual providing the consent. After careful consideration, our office concluded that the individual’s death does not vitiate the consent provided to the Executive Director of the Canadian Association of Elizabeth Fry Societies. Consequently, for CSC’s purposes, the death of the individual was only relevant to the extent that it may have affected the exemptions CSC was entitled to rely on. As a result, we are of the view that CSC could not rely on the application of section 26 to deny access to the entire personal information requested.

...

7. In this particular case, CSC advised the requester that the information requested was exempted in its entirety pursuant to section 22 of the Act without specifying the paragraph or paragraphs invoked to exempt the information requested. In the course of this investigation, we have reviewed the actions taken by the institution and its representations and concluded that CSC did not establish to our satisfaction that it properly

Veillez noter que l’ensemble des renseignements fait désormais l’objet des exceptions prévues aux articles 22 et 26 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

Vous avez le droit de déposer une plainte auprès du Commissariat à la protection de la vie privée du Canada au sujet de cette demande. Si vous souhaitez exercer ce droit, veuillez envoyer votre plainte à l’adresse suivante : Commissariat à la protection de la vie privée du Canada, Place de Ville, tour B, 112, rue Kent, Ottawa (Ontario), K1A 1H3.

Rapport de la commissaire à la protection de la vie privée du Canada

[16] La demanderesse a déposé une plainte contre M^{me} Rooke et le SCC auprès de la commissaire à la protection de la vie privée (la commissaire) le 26 juin 2008.

[17] Le 15 mai 2009, la commissaire a conclu que la plainte était fondée. Il a conclu que le décès de la personne n’avait pas annulé son consentement donné en vertu de la Loi et que le SCC n’avait pas invoqué à bon droit les exceptions prévues à la Loi. Une partie des motifs de la commissaire sont cités ci-dessous par souci de commodité :

[TRADUCTION]

5. Afin de déterminer si l’article 26 avait été invoqué à juste titre, il a fallu que le Commissariat examine la validité du consentement suivant le décès de la personne qui avait donné son consentement. Après un examen minutieux, la commissaire a conclu que le décès de la personne n’annulait pas son consentement donné à la directrice générale de l’Association canadienne des Sociétés Elizabeth Fry. Par conséquent, en ce qui concerne le SCC, le décès de la personne n’était pertinent que dans la mesure où il aurait peut-être modifié les exceptions que le SCC était en droit d’invoquer. La commissaire est donc d’avis que le SCC ne pouvait pas se fonder sur l’article 26 pour refuser l’accès à l’ensemble des renseignements personnels demandés.

[...]

7. Dans la présente affaire, le SCC a informé le demandeur que l’ensemble des renseignements demandés faisait l’objet d’une exception sur le fondement de l’article 22 de la Loi sans qu’il mentionne le paragraphe précis sur lequel il se fondait pour affirmer que les renseignements personnels étaient visés par une exception. Pendant la présente enquête, la commissaire a examiné les mesures prises par l’institution et ses représentants

invoked the provisions contained in section 22 to exempt the requested information in its entirety. [Emphasis added.]

[18] The Commissioner elected not to apply to the Federal Court to order the release of Ms. Smith's records. However, the applicant applied to this Court to compel the release of Ms. Smith's records under the Act.

Evidence before the Court

[19] The evidence before this Court consists of an affidavit sworn on behalf of the applicant by Ms. Pate and the public and confidential affidavits by Mr. Nick Fabiano on behalf of the respondent. Both affiants were cross-examined on their affidavits and exhibits. Mr. Fabiano was not cross-examined on his confidential affidavit which attaches as an exhibit Ms. Smith's undisclosed records.

Ms. Pate's affidavit and cross-examination

[20] The affidavit dated July 16, 2009 by Ms. Kim Pate, the Executive Director of the Canadian Association of Elizabeth Fry Societies and a part-time professor at the University of Ottawa in the Faculty of Law deposes, *inter alia*:

- a. the role of the applicant in assisting incarcerated women in Canada through direct action and advocacy;
- b. allegations of mistreatment of Ms. Smith at the hands of CSC staff and Ms. Pate's personal observations of Ms. Smith during her visits;
- c. on May 31, 2007 and September 24, 2007, Ms. Smith requested and consented to the release of her CSC records to the applicant and Ms. Pate;

et a conclu que le SCC n'a pas établi de façon satisfaisante qu'il avait invoqué à juste titre les dispositions de l'article 22 et que l'ensemble des renseignements personnels tombait donc sous le coup d'une exception. [Non souligné dans l'original.]

[18] La commissaire a décidé de ne pas demander à la Cour fédérale d'ordonner la communication des dossiers de M^{me} Smith. Cependant, la demanderesse a présenté une demande afin que la Cour ordonne la communication du dossier de M^{me} Smith en application de la Loi.

La preuve présentée à la Cour

[19] Les éléments de preuve dont a été saisie la Cour sont un affidavit de M^{me} Pate présenté au nom de la demanderesse et les affidavits public et confidentiel de M. Nick Fabiano présentés au nom du défendeur. Les deux déclarants ont été contre-interrogés au sujet de leurs affidavits et de leurs pièces. M. Fabiano n'a pas été contre-interrogé au sujet de son affidavit confidentiel auquel le dossier non communiqué de M^{me} Smith est joint en tant que pièce.

L'affidavit et le contre-interrogatoire de M^{me} Pate

[20] L'affidavit daté du 16 juillet 2009 de M^{me} Kim Pate, directrice générale de l'Association et professeure à temps partiel à la Faculté de droit de l'Université d'Ottawa, renfermait entre autres les déclarations suivantes :

- a. le rôle de la demanderesse est d'aider, par des actions concrètes et par la défense de leurs intérêts, les femmes incarcérées au Canada;
- b. les allégations de mauvais traitements subis par M^{me} Smith aux mains des employés du SCC et les observations personnelles de M^{me} Pate suivant les visites rendues à M^{me} Smith;
- c. le 31 mai et le 24 septembre 2007, M^{me} Smith a consenti à la communication de son dossier tenu par le SCC à la demanderesse et à M^{me} Pate 2007, et elle a présenté une demande à cet effet;

d. on June 14, 2007, a request was sent to CSC for specific release of records;

e. the applicant has since commenced an application in the Federal Court to compel the release of Ms. Smith's records in order to understand "exactly what happened to Ashley, and to allow us to better assist other imprisoned women who are experiencing treatment similar to that to which Ashley was subjected, and to try to prevent similar treatment in the future".

Mr. Fabiano's affidavit and cross-examination

[21] The public affidavit dated August 28, 2009 by Mr. Nick Fabiano, the Director General, Rights, Redress and Resolution of CSC deposes:

a. on June 18, 2007, CSC received a request enclosing a copy of the Consent for Disclosure of Personal Information Form for release of specific records belonging to Ms. Smith;

b. on July 18, 2007, the CSC's Access to Information Division (also known as the "ATIP Division") sent a notice of extension;

c. Ms. Smith died on October 19, 2007, before the ATIP Division completed a review of the documents in question;

d. Mr. Fabiano was advised by Ms. Anne Rooke, Director, Access to Information and Privacy at CSC that Ms. Smith's consent for disclosure of her records ceased to be valid upon her death and that all her files were exempted pursuant to sections 22 and 26 of the Act:

The confidential personal records of Ms. Smith filed with the Court

d. le 14 juin 2007, une demande a été envoyée au SCC afin que des renseignements particuliers soient communiqués;

e. la demanderesse a depuis présenté à la Cour fédérale une demande d'ordonnance de communication du dossier de M^{me} Smith en vue de comprendre [TRADUCTION] « exactement ce qui est arrivé à Ashley; de nous permettre de mieux aider les autres femmes incarcérées qui font l'objet de traitements semblables à ceux subis par Ashley et d'essayer de faire en sorte que de tels traitements ne se répètent pas à l'avenir ».

L'affidavit et le contre-interrogatoire de M. Fabiano

[21] L'affidavit public daté du 28 août 2009 de M. Nick Fabiano, directeur général, Direction des droits, des recours et des résolutions du SCC, renfermait les déclarations suivantes :

a. le 18 juin 2007, le SCC a reçu une demande à laquelle était joint le formulaire Consentement pour la divulgation de renseignements personnels qui visait la communication de documents particuliers au sujet de M^{me} Smith;

b. le 18 juillet 2007, la Division de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels (aussi connu sous le nom de « Division de l'AIPRP ») a envoyé un avis de prorogation de délai;

c. M^{me} Smith est décédée le 19 octobre 2007 avant que la Division de l'AIPRP ne termine l'examen des documents en cause;

d. M. Fabiano a été informé par M^{me} Anne Rooke, directrice, Accès à l'information et protection des renseignements personnels, que le décès de M^{me} Smith faisait en sorte que son consentement à la communication de son dossier n'était plus valide et que l'ensemble de son dossier tombait sous le coup des exceptions prévues aux articles 22 et 26 de la Loi :

Le dossier personnel confidentiel de M^{me} Smith déposé à la Cour

[22] The respondent CSC filed the confidential personal records of Ms. Smith with the Court attached to the confidential affidavit dated August 28, 2009 by Mr. Nick Fabiano. The confidential affidavit does not provide any elaboration on the events that led to denial of the applicant's request for records. This affidavit attaches the personal records of Ms. Smith, which I can describe in general, non-confidential terms as follows:

- a. numerous assessments of Ashley Smith by CSC;
- b. transfer records;
- c. violent incident records in both CSC and provincial custody;
- d. *Criminal Code* [R.S.C., 1985, c. C-46] charge sheets;
- e. at least one sentencing court transcript; and
- f. security classification for Ms. Smith in the "Maximum" security risk category.

The records of Ms. Smith's personal information contain 291 pages, and end in June 2007. There are no records for the last few months before her suicide, or records following her suicide.

Evidence from cross-examination

[23] The following points emerged from Mr. Fabiano's cross-examination:

- a. Ms. Anne Rooke, to whom Mr. Fabiano reports, made the decision to deny the requested disclosure of record;
- b. Mr. Fabiano never reviewed Ms. Smith's requested records and has no knowledge of their contents;

[22] Le défendeur, le SCC, a déposé le dossier personnel confidentiel de M^{me} Smith à la Cour, lequel est joint à l'affidavit confidentiel daté du 28 août 2009 de M. Nick Fabiano. L'affidavit confidentiel ne fournit aucune explication des faits ayant mené au rejet de la demande de communication de dossier présentée par la demanderesse. Le dossier personnel de M^{me} Smith est joint à cet affidavit, que je peux décrire de la façon suivante, dans des termes généraux et sans en briser le caractère confidentiel :

- a. les nombreuses évaluations de M^{me} Ashley Smith effectuées par le SCC;
- b. les documents liés aux transfèremments;
- c. les rapports d'incidents violents survenus alors que M^{me} Smith était détenue par le SCC et par les autorités provinciales;
- d. les actes d'accusations fondées sur le *Code criminel* [L.R.C. (1985), ch. C-46];
- e. au moins une transcription d'une audience de détermination de la peine;
- f. la cote de sécurité de M^{me} Smith dans la catégorie dite à sécurité « maximale ».

Le dossier de M^{me} Smith renferme 291 pages et se termine en juin 2007. Il n'y a aucun document portant sur les quelques mois précédents son suicide, et aucun document n'a été ajouté après son suicide.

Témoignage offert en contre-interrogatoire

[23] Les points suivants sont ressortis du contre-interrogatoire de M. Fabiano :

- a. M^{me} Anne Rooke, la supérieure de M. Fabiano, a pris la décision de refuser de communiquer le dossier demandé;
- b. M. Fabiano n'a jamais examiné le dossier de M^{me} Smith qui avait été demandé par la demanderesse et ne sait pas ce qu'il renferme;

c. Mr. Fabiano could not answer who made the decision not to meet the original or extended deadline for releasing Ms. Smith's records;

d. CSC has in the past disclosed the records of deceased inmates on a case-by-case basis;

e. the ongoing criminal investigation which was cited as a reason for exempting the records under section 22 of the Act had ended at the time of his affidavit; and

f. Ms. Rooke was not available to swear an affidavit at the time it was requested.

[24] At the conclusion of the cross-examination counsel for the respondent undertook to provide the Court and the applicant with the respondent's current grounds for refusing to release Ms. Smith's information. The respondent's current position is as follows:

a. Section 26 of the Act is no longer relied on;

b. Paragraph 22(1)(b) of the Act is relied upon as a ground for refusal; and

c. Section 3 [as am. by S.C. 1992, c. 1, s. 144(F); c. 21, s. 34; 2002, c. 8, s. 183; 2006, c. 9, s. 181] of the Act and section 10 of the *Privacy Regulations* [SOR/83-508] form the basis of the respondent's objection to the applicant's standing to bring this application.

Judicial notice of *Criminal Code* charges

[25] The Court was asked by the parties to take judicial notice of the fact that a Royal Canadian Mounted Police (RCMP) investigation was initiated with respect to Ms. Smith's death which led to *Criminal Code* charges of "criminal negligence causing death" against four CSC employees. This investigation was conducted in and around May 26, 2008. The Court was informed that those charges were later dismissed at the preliminary hearing stage.

c. M. Fabiano n'a pas été capable de répondre à la question de savoir qui avait pris la décision de ne respecter ni le délai initial et ni le délai prorogé liés à la communication du dossier de M^{me} Smith;

d. le SCC a, dans le passé, communiqué des dossiers de détenus décédés au cas par cas;

e. l'enquête criminelle qui était en cours, laquelle avait été invoquée comme motif pour assujettir le dossier à l'exception prévue à l'article 22 de la Loi, était terminée lorsque l'affidavit a été signé;

f. M^{me} Rooke n'a pas pu se libérer pour signer un affidavit lorsqu'il fallait le faire.

[24] À la fin du contre-interrogatoire, l'avocat du défendeur a pris l'initiative de fournir à la Cour et à la demanderesse les motifs maintenant invoqués par le défendeur pour refuser la communication des renseignements personnels de M^{me} Smith. La position actuelle du défendeur est la suivante :

a. il ne se fonde plus sur l'article 26 de la Loi;

b. il se fonde sur l'alinéa 22(1)b) de la Loi comme motif de refus;

c. il se fonde sur l'article 3 [mod. par L.C. 1992, ch. 1, art. 144(F); ch. 21, art. 34; 2002, ch. 8, art. 183; 2006, ch. 9, art. 181] de la Loi et sur l'article 10 du *Règlement sur la protection des renseignements personnels* [DORS/83-508] pour plaider que la demanderesse n'a pas la qualité pour agir en l'espèce.

Admission d'office des accusations criminelles

[25] Les parties ont demandé à la Cour d'admettre d'office qu'une enquête de la Gendarmerie royale du Canada (la GRC) avait été lancée concernant le décès de M^{me} Smith et que l'enquête avait mené à des accusations de « négligence criminelle entraînant la mort » portées contre quatre employés du SCC. L'enquête a été menée le ou vers le 26 mai 2008. La Cour a été informée que ces accusations avaient été ultérieurement écartées, lors de l'étape de l'enquête préliminaire.

Key dates and timelines

[26] The key dates and timelines with respect to this application are as follows:

- a. request and consent for disclosure by Ms. Smith of her personal information was dated June 18, 2007;
- b. the extension to the 30-day timeline for producing this personal information was made by the respondent on July 18, 2007;
- c. the personal information was due from the respondent at the end of this extension, which was August 17, 2007. At that time, under the law, the respondent is deemed to have denied the request and consent to produce the personal documents;
- d. Ms. Smith and the applicant sent a second request for the release of her personal information on September 24, 2007 since the first request was not being complied with;
- e. Ms. Smith committed suicide on October 19, 2007;
- f. the decision of the respondent to deny the request for the disclosure was dated May 26, 2008; and
- g. the date of the hearing before this Court was March 29, 2010.

LEGISLATION

[27] The purpose of the *Privacy Act* is set out at section 2:

Purpose 2. The purpose of this Act is to extend the present laws of Canada that protect the privacy of individuals with respect to personal information about themselves held by a government institution and that provide individuals with a right of access to that information.

La chronologie des faits et les dates importantes

[26] La chronologie des faits et les dates importantes en l'espèce sont les suivantes :

- a. le 18 juin 2007, M^{me} Smith consent à la communication de ses renseignements personnels et en fait la demande;
- b. le 18 juillet 2007, le défendeur proroge le délai de 30 jours lié à la communication de ces renseignements personnels;
- c. le 17 août 2007, il s'agit de la date limite de la prorogation du délai et le défendeur avait jusqu'à cette date pour communiquer les renseignements personnels. À compter de ce jour-là, le défendeur était réputé, selon la Loi, avoir refusé la demande de communication de renseignements personnels et le consentement;
- d. le 24 septembre 2007, M^{me} Smith et la demanderesse ont envoyé une seconde demande de communication des renseignements personnels de M^{me} Smith puisqu'il n'y avait eu aucune réponse à la première demande;
- e. le 19 octobre 2007, M^{me} Smith se suicide;
- f. le 26 mai 2008, le défendeur rend sa décision et rejette la demande de communication;
- g. le 29 mars 2010, il s'agit de la date d'audience devant la Cour.

LES DISPOSITIONS LÉGALES ET RÉGLEMENTAIRES

[27] L'article 2 énonce l'objet de la Loi :

Objet 2. La présente loi a pour objet de compléter la législation canadienne en matière de protection des renseignements personnels relevant des institutions fédérales et de droit d'accès des individus aux renseignements personnels qui les concernent.

[28] Section 3 of the Act defines “personal information” as follows:

Definitions

3. ...

“personal information” means information about an identifiable individual that is recorded in any form including, without restricting the generality of the foregoing,

...

but, for the purposes of sections 7, 8 and 26 and section 19 of the *Access to Information Act*, does not include

...

(m) information about an individual who has been dead for more than twenty years;

[29] Section 8 of the Act sets out the circumstances where personal information shall be disclosed:

Disclosure of personal information

8. (1) Personal information under the control of a government institution shall not, without the consent of the individual to whom it relates, be disclosed by the institution except in accordance with this section.

Where personal information may be disclosed

(2) Subject to any other Act of Parliament, personal information under the control of a government institution may be disclosed

...

(j) to any person or body for research or statistical purposes if the head of the government institution

(i) is satisfied that the purpose for which the information is disclosed cannot reasonably be accomplished unless the information is provided in a form that would identify the individual to whom it relates, and

[28] L’article 3 de la Loi définit « renseignements personnels » comme suit :

3. [...]

« renseignements personnels » Les renseignements, quels que soient leur forme et leur support, concernant un individu identifiable, notamment :

[...]

toutefois, il demeure entendu que, pour l’application des articles 7, 8 et 26, et de l’article 19 de la *Loi sur l’accès à l’information*, les renseignements personnels ne comprennent pas les renseignements concernant :

[...]

m) un individu décédé depuis plus de vingt ans.

[29] L’article 8 de la Loi prévoit les circonstances dans lesquelles on doit communiquer les renseignements personnels :

8. (1) Les renseignements personnels qui relèvent d’une institution fédérale ne peuvent être communiqués, à défaut du consentement de l’individu qu’ils concernent, que conformément au présent article.

(2) Sous réserve d’autres lois fédérales, la communication des renseignements personnels qui relèvent d’une institution fédérale est autorisée dans les cas suivants :

[...]

j) communication à toute personne ou à tout organisme, pour des travaux de recherche ou de statistique, pourvu que soient réalisées les deux conditions suivantes :

(i) le responsable de l’institution est convaincu que les fins auxquelles les renseignements sont communiqués ne peuvent être normalement atteintes que si les renseignements sont donnés sous une forme qui permette d’identifier l’individu qu’ils concernent,

Définitions

Communication des renseignements personnels

Cas d’autorisation

(ii) obtains from the person or body a written undertaking that no subsequent disclosure of the information will be made in a form that could reasonably be expected to identify the individual to whom it relates;

...

(m) for any purpose where, in the opinion of the head of the institution,

(i) the public interest in disclosure clearly outweighs any invasion of privacy that could result from the disclosure, or

(ii) disclosure would clearly benefit the individual to whom the information relates.

[30] Section 12 [as am. by S.C. 2001, c. 27, s. 269] of the Act grants individuals the right of access to their personal information:

Right of access

12. (1) Subject to this Act, every individual who is a Canadian citizen or a permanent resident within the meaning of subsection 2(1) of the *Immigration and Refugee Protection Act* has a right to and shall, on request, be given access to

(a) any personal information about the individual contained in a personal information bank; and

(b) any other personal information about the individual under the control of a government institution with respect to which the individual is able to provide sufficiently specific information on the location of the information as to render it reasonably retrievable by the government institution.

[31] Section 14 of the Act requires the head of the government institution to acknowledge in writing receipt of a request for access to personal information within 30 days of the request being made and indicate whether access will be granted:

(ii) la personne ou l'organisme s'engage par écrit auprès du responsable de l'institution à s'abstenir de toute communication ultérieure des renseignements tant que leur forme risque vraisemblablement de permettre l'identification de l'individu qu'ils concernent;

[...]

m) communication à toute autre fin dans les cas où, de l'avis du responsable de l'institution :

(i) des raisons d'intérêt public justifieraient nettement une éventuelle violation de la vie privée,

(ii) l'individu concerné en tirerait un avantage certain.

[30] L'article 12 [mod. par L.C. 2001, ch. 27, art. 269] de la Loi donne aux personnes un droit d'accès à leurs renseignements personnels :

Droit d'accès

12. (1) Sous réserve des autres dispositions de la présente loi, tout citoyen canadien et tout résident permanent au sens du paragraphe 2(1) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* ont le droit de se faire communiquer sur demande :

a) les renseignements personnels le concernant et versés dans un fichier de renseignements personnels;

b) les autres renseignements personnels le concernant et relevant d'une institution fédérale, dans la mesure où il peut fournir sur leur localisation des indications suffisamment précises pour que l'institution fédérale puisse les retrouver sans problèmes sérieux.

[31] L'article 14 de la Loi dispose que le responsable d'une institution fédérale doit aviser par écrit qu'il a reçu une demande d'accès à des renseignements personnels dans les 30 jours suivant la réception de la demande et mentionner si l'accès sera accordé :

Notice
where
access
requested

14. Where access to personal information is requested under subsection 12(1), the head of the government institution to which the request is made shall, subject to section 15, within thirty days after the request is received,

(a) give written notice to the individual who made the request as to whether or not access to the information or a part thereof will be given; and

(b) if access is to be given, give the individual who made the request access to the information or the part thereof.

[32] Section 15 [as am. by S.C. 1992, c. 21, s. 35] of the Act allows the head of a government institution to extend the time limit for complying with a request for access for a maximum of an additional 30 days:

Extension
of time
limits

15. The head of a government institution may extend the time limit set out in section 14 in respect of a request for

(a) a maximum of thirty days if

(i) meeting the original time limit would unreasonably interfere with the operations of the government institution, or

(ii) consultations are necessary to comply with the request that cannot reasonably be completed within the original time limit, or

(b) such period of time as is reasonable, if additional time is necessary for translation purposes or for the purposes of converting the personal information into an alternative format,

by giving notice of the extension and the length of the extension to the individual who made the request within thirty days after the request is received, which notice shall contain a statement that the individual has a right to make a complaint to the Privacy Commissioner about the extension.

14. Le responsable de l'institution fédérale à qui est faite une demande de communication de renseignements personnels en vertu du paragraphe 12(1) est tenu, dans les trente jours suivant sa réception, sous réserve de l'article 15 :

a) d'aviser par écrit la personne qui a fait la demande de ce qu'il sera donné ou non communication totale ou partielle des renseignements personnels;

b) le cas échéant, de procéder à la communication.

[32] L'article 15 [mod. par L.C. 1992, ch. 21, art. 35] de la Loi permet au responsable d'une institution fédérale de proroger, d'au plus 30 jours, le délai dans lequel il doit répondre à la demande d'accès :

15. Le responsable d'une institution fédérale peut proroger le délai mentionné à l'article 14 :

a) d'une période maximale de trente jours dans les cas où :

(i) l'observation du délai entraverait de façon sérieuse le fonctionnement de l'institution,

(ii) les consultations nécessaires pour donner suite à la demande rendraient pratiquement impossible l'observation du délai;

b) d'une période qui peut se justifier dans les cas de traduction ou dans les cas de transfert sur support de substitution.

Dans l'un ou l'autre de ces cas, le responsable de l'institution fédérale envoie à la personne qui a fait la demande, dans les trente jours suivant sa réception, un avis de prorogation de délai en lui faisant part du nouveau délai ainsi que de son droit de déposer une plainte à ce propos auprès du Commissaire à la protection de la vie privée.

Notification

Prorogation
du délai

[33] Subsection 16(3) of the Act deems the government institution to have refused the request for disclosure following the expiry of the time limits under the Act:

16. ...

Deemed refusal to give access

(3) Where the head of a government institution fails to give access to any personal information requested under subsection 12(1) within the time limits set out in this Act, the head of the institution shall, for the purposes of this Act, be deemed to have refused to give access.

[34] Paragraph 22(1)(b) of the Act permits the government institution to refuse to disclose personal information which by its disclosure would be injurious to the conduct of a lawful investigation:

Law enforcement and investigation

22. (1) The head of a government institution may refuse to disclose any personal information requested under subsection 12(1)

...

(b) the disclosure of which could reasonably be expected to be injurious to the enforcement of any law of Canada or a province or the conduct of lawful investigations, including, without restricting the generality of the foregoing, any such information

(i) relating to the existence or nature of a particular investigation,

(ii) that would reveal the identity of a confidential source of information, or

(iii) that was obtained or prepared in the course of an investigation; or

[35] Subsection 22(3) defines the term “investigation”:

22. ...

Definition of “investigation”

(3) For the purposes of paragraph (1)(b), “investigation” means an investigation that

[33] Le paragraphe 16(3) de la Loi dispose que l’institution fédérale est réputée avoir refusé la demande de communication après l’expiration du délai prévu dans la Loi :

16. [...]

(3) Le défaut de communication de renseignements personnels demandés en vertu du paragraphe 12(1) dans les délais prévus par la présente loi vaut décision de refus de communication.

Présomption de refus

[34] L’alinéa 22(1)(b) de la Loi permet à l’institution fédérale de refuser de communiquer des renseignements personnels si cette communication risquait de nuire au déroulement d’une enquête licite :

22. (1) Le responsable d’une institution fédérale peut refuser la communication des renseignements personnels demandés en vertu du paragraphe 12(1) :

Enquêtes

[...]

b) soit dont la divulgation risquerait vraisemblablement de nuire aux activités destinées à faire respecter les lois fédérales ou provinciales ou au déroulement d’enquêtes licites, notamment :

(i) des renseignements relatifs à l’existence ou à la nature d’une enquête déterminée,

(ii) des renseignements qui permettraient de remonter à une source de renseignements confidentielle,

(iii) des renseignements obtenus ou préparés au cours d’une enquête;

[35] Le paragraphe 22(3) de la Loi définit le terme « enquête » :

22. [...]

(3) Pour l’application de l’alinéa (1)(b), « enquête » s’entend de celle qui :

Définition de « enquête »

(a) pertains to the administration or enforcement of an Act of Parliament;

(b) is authorized by or pursuant to an Act of Parliament; or

(c) is within a class of investigations specified in the regulations.

a) se rapporte à l'application d'une loi fédérale;

b) est autorisée sous le régime d'une loi fédérale;

c) fait partie d'une catégorie d'enquêtes précisée dans les règlements.

[36] Section 29 of the Act allows individuals or their representatives to file a complaint with the Commissioner if their request for disclosure has been refused:

[36] L'article 29 de la Loi donne le droit aux personnes, ou à leur représentant, de déposer une plainte auprès du commissaire si leur demande de communication a été rejetée :

Receipt and investigation of complaints

29. (1) Subject to this Act, the Privacy Commissioner shall receive and investigate complaints

...

(d) from individuals who have requested access to personal information in respect of which a time limit has been extended pursuant to section 15 where they consider the extension unreasonable;

...

Complaints submitted on behalf of complainants

(2) Nothing in this Act precludes the Privacy Commissioner from receiving and investigating complaints of a nature described in subsection (1) that are submitted by a person authorized by the complainant to act on behalf of the complainant, and a reference to a complainant in any other section includes a reference to a person so authorized.

[37] Section 41 of the Act gives individuals or their representatives who have been refused access to their personal records a right to apply to the Federal Court for a review of the matter following an investigation and report by the Commissioner:

Reviewed by Federal Court where access refused

41. Any individual who has been refused access to personal information requested under subsection 12(1) may, if a complaint has been made to the Privacy Commissioner in respect of the refusal, apply to the Court for a review of the matter within forty-five days after the time the results of an investigation of the complaint by the Privacy Commissioner are reported to

29. (1) Sous réserve des autres dispositions de la présente loi, le Commissaire à la protection de la vie privée reçoit les plaintes et fait enquête sur les plaintes :

[...]

d) déposées par des individus qui ont demandé des renseignements personnels dont les délais de communication ont été prorogés en vertu de l'article 15 et qui considèrent la prorogation comme abusive;

[...]

(2) Le Commissaire à la protection de la vie privée peut recevoir les plaintes visées au paragraphe (1) par l'intermédiaire d'un représentant du plaignant. Dans les autres articles de la présente loi, les dispositions qui concernent le plaignant concernent également son représentant.

[37] L'article 41 de la Loi donne aux personnes, ou à leur représentant, qui se sont vu refuser l'accès à leur dossier personnel le droit de présenter une demande de révision de l'affaire à la Cour fédérale après que le commissaire a mené une enquête et rédigé un rapport :

41. L'individu qui s'est vu refuser communication de renseignements personnels demandés en vertu du paragraphe 12(1) et qui a déposé ou fait déposer une plainte à ce sujet devant le Commissaire à la protection de la vie privée peut, dans un délai de quarante-cinq jours suivant le compte rendu du Commissaire prévu au paragraphe 35(2), exercer un recours en révision de

Réception des plaintes et enquêtes

Entremise des représentants

Révision par la Cour fédérale dans les cas de refus de communication

the complainant under subsection 35(2) or within such further time as the Court may, either before or after the expiration of those forty-five days, fix or allow.

[38] Section 47 of the Act places the burden of justifying refusal to grant access to the applicant's personal information upon the government institution:

Burden of proof

47. In any proceedings before the Court arising from an application under section 41, 42 or 43, the burden of establishing that the head of a government institution is authorized to refuse to disclose personal information requested under subsection 12(1) or that a file should be included in a personal information bank designated as an exempt bank under section 18 shall be on the government institution concerned.

[39] Section 48 and section 49 of the Act delineate the remedial powers of the Federal Court under the Act:

Order of Court where no authorization to refuse disclosure found

48. Where the head of a government institution refuses to disclose personal information requested under subsection 12(1) on the basis of a provision of this Act not referred to in section 49, the Court shall, if it determines that the head of the institution is not authorized under this Act to refuse to disclose the personal information, order the head of the institution to disclose the personal information, subject to such conditions as the Court deems appropriate, to the individual who requested access thereto, or shall make such other order as the Court deems appropriate.

Order of Court where reasonable grounds of injury not found

49. Where the head of a government institution refuses to disclose personal information requested under subsection 12(1) on the basis of section 20 or 21 or paragraph 22(1)(b) or (c) or 24(a), the Court shall, if it determines that the head of the institution did not have reasonable grounds on which to refuse to disclose the personal information, order the head of the institution to disclose the personal information, subject to such conditions as the Court deems appropriate, to the individual who requested access thereto, or shall make such other order as the Court deems appropriate.

[40] Section 52 of the Act grants the Court discretion to award the costs of all judicial proceedings following

la décision de refus devant la Cour. La Cour peut, avant ou après l'expiration du délai, le proroger ou en autoriser la prorogation.

[38] L'article 47 de la Loi dispose qu'il incombe à l'institution fédérale de justifier son refus de donner accès aux renseignements personnels du demandeur:

Charge de la preuve

47. Dans les procédures découlant des recours prévus aux articles 41, 42 ou 43, la charge d'établir le bien-fondé du refus de communication de renseignements personnels ou le bien-fondé du versement de certains dossiers dans un fichier inconsultable classé comme tel en vertu de l'article 18 incombe à l'institution fédérale concernée.

[39] Les articles 48 et 49 établissent les pouvoirs de réparation accordés à la Cour fédérale par la Loi :

Ordonnance de la Cour dans les cas où le refus n'est pas autorisé

48. La Cour, dans les cas où elle conclut au bon droit de l'individu qui a exercé un recours en révision d'une décision de refus de communication de renseignements personnels fondée sur des dispositions de la présente loi autres que celles mentionnées à l'article 49, ordonne, aux conditions qu'elle juge indiquées, au responsable de l'institution fédérale dont relèvent les renseignements d'en donner communication à l'individu; la Cour rend une autre ordonnance si elle l'estime indiqué.

Ordonnance de la Cour dans les cas où le préjudice n'est pas démontré

49. Dans les cas où le refus de communication des renseignements personnels s'appuyait sur les articles 20 ou 21 ou sur les alinéas 22(1)(b) ou (c) ou 24(a), la Cour, si elle conclut que le refus n'était pas fondé sur des motifs raisonnables, ordonne, aux conditions qu'elle juge indiquées, au responsable de l'institution fédérale dont relèvent les renseignements d'en donner communication à l'individu qui avait fait la demande; la Cour rend une autre ordonnance si elle l'estime indiqué.

[40] L'article 52 de la Loi accorde à la Cour le pouvoir discrétionnaire d'adjuger des dépens suivant l'issue de

the event or to the unsuccessful applicant if an important principle was raised:

Costs **52.** (1) Subject to subsection (2), the costs of and incidental to all proceedings in the Court under this Act shall be in the discretion of the Court and shall follow the event unless the Court orders otherwise.

Idem (2) Where the Court is of the opinion that an application for review under section 41 or 42 has raised an important new principle in relation to this Act, the Court shall order that costs be awarded to the applicant even if the applicant has not been successful in the result.

[41] Section 10 of the *Privacy Regulations*, SOR/83-508 sets out who may exercise the rights to access under Act:

10. The rights or actions provided for under the Act and these Regulations may be exercised or performed

...

(b) on behalf of a deceased person by a person authorized by or pursuant to the law of Canada or a province to administer the estate of that person, but only for the purpose of such administration; and

(c) on behalf of any other individual by any person authorized in writing to do so by the individual.

ISSUES

[42] The applicant raises the following issues:

a. Does the death of Ms. Ashley Smith vitiate her consent and authorization for the applicant to have access to her records?

b. Can the respondent rely on the RCMP criminal investigation to exempt the personal records from disclosure under paragraph 22(1)(b) of the Act?

l'affaire ou bien d'en adjuger au demandeur débouté si un principe important a été soulevé :

52. (1) Sous réserve du paragraphe (2), les frais et dépens sont laissés à l'appréciation de la Cour et suivent, sauf ordonnance contraire de la Cour, le sort du principal.

(2) Dans les cas où elle estime que l'objet du recours a soulevé un principe important et nouveau quant à la présente loi, la Cour accorde les frais et dépens à la personne qui a exercé le recours devant elle, même si cette personne a été déboutée de son recours.

[41] L'article 10 du *Règlement sur la protection des renseignements personnels*, DORS/83-508 (le Règlement), prévoit qui peut exercer les droits d'accès prévus à la Loi :

10. Les droits ou recours prévus par la Loi et le présent règlement peuvent être exercés,

[...]

b) au nom d'une personne décédée, par une personne autorisée en vertu d'une loi fédérale ou provinciale à gérer la succession de cette personne, mais aux seules fins de gérer la succession; et

c) au nom de tout autre individu, par une personne ayant reçu à cette fin une autorisation écrite de cet individu.

LES QUESTIONS EN LITIGE

[42] La demanderesse soulève les questions en litige suivantes :

a. Le décès de M^{me} Ashley Smith annule-t-il son consentement et son autorisation à ce que la demanderesse ait accès à son dossier?

b. Le défendeur pouvait-il invoquer l'enquête criminelle menée par la GRC, pour refuser la communication du dossier personnel de M^{me} Smith au motif que ce dossier était assujéti à l'exception prévue à l'alinéa 22(1)b) de la Loi?

Frais et dépens

Idem

STANDARD OF REVIEW

[43] In *Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190, the Supreme Court of Canada held at paragraph 62 that the first step in conducting a standard of review analysis is to “ascertain whether the jurisprudence has already determined in a satisfactory manner the degree of deference to be accorded with regard to a particular category of question”: see also *Canada (Citizenship and Immigration) v. Khosa*, 2009 SCC 12, [2009] 1 S.C.R. 339, per Justice Binnie at paragraph 53.

[44] Applications under section 41 are for review of a decision not to disclose personal information. While seeking an opinion from the Privacy Commissioner is a prerequisite to filing an application under section 41, the Commissioner’s determination is not the subject of the review: see my decision in *Cemerlic v. Canada (Solicitor General)*, 2003 FCT 133, 24 C.P.R. (4th) 514, at paragraph 7. Despite the non-binding nature of the Commissioner’s report, this Court has held that its opinions are an important consideration in the proceedings under section 41 of the Act: *Richards v. Canada (Minister of National Revenue)*, 2003 FC 1450, 2004 DTC 6032, per Justice Lemieux at paragraph 9; *Gordon v. Canada (Minister of Health)*, 2008 FC 258, 79 Admin. L.R. (4th) 258, per Justice Gibson at paragraph 20; *Canada (Attorney General) v. Canada (Information Commissioner)*, 2004 FC 431, [2004] 4 F.C.R. 181, per Justice Dawson at paragraph 84.

[45] In *Savard v. Canada Post Corp.*, 2008 FC 671, 324 F.T.R. 311, Justice Blanchard set out at paragraph 17 the standard of review in an application under section 41 of the Act:

In this matter, the Court is invited to review a decision made by the respondent on an issue of disclosure of personal information under the PA. It is a two-step analysis (*Kelly v. Canada (Solicitor General)*, [1992] F.C.J. No. 302 (Lexis) at paragraph 5). The first is to determine whether the statement of mailing is in fact the applicant’s “personal information” within the meaning of paragraphs 3(g) and (h) of the PA. The goal is to determine whether the information at issue falls under a legal exception (*Blank v. Canada (Minister of the Environment)*, 2006 FC 1253, [2006] F.C.J. No. 1635 (Lexis), at paragraph 26). The appropriate standard at this stage is that of correctness

LA NORME DE CONTRÔLE

[43] Dans l’arrêt *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190, la Cour suprême du Canada a conclu au paragraphe 62 que la première étape de l’analyse relative à la norme de contrôle consiste à « vérifier[r] si la jurisprudence établit déjà de manière satisfaisante le degré de déférence correspondant à une catégorie de questions en particulier » : voir aussi *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Khosa*, 2009 CSC 12, [2009] 1 R.C.S. 339, le juge Binnie, paragraphe 53.

[44] Les demandes de révision d’une décision refusant communication de renseignements personnels sont présentées en vertu de l’article 41 de la Loi. Bien que l’obtention d’un avis de la commissaire à la protection de la vie privée constitue un préalable à l’exercice du recours prévu à l’article 41, la décision du commissaire n’est pas l’objet de la révision : voir ma décision dans *Cemerlic c. Canada (Solliciteur général)*, 2003 CFPI 133, paragraphe 7. Bien que le rapport de la commissaire ne soit pas de nature contraignante, la Cour a estimé que ces conclusions sont importantes dans le cadre d’un recours intenté en vertu de l’article 41 de la Loi : *Richards c. Canada (Ministre du Revenu national)*, 2003 CF 1450, le juge Lemieux, paragraphe 9; *Gordon c. Canada (Ministre de la Santé)*, 2008 CF 258, le juge Gibson, paragraphe 20; *Canada (Procureur général) c. Canada (Commissaire à l’Information)*, 2004 CF 431, [2004] 4 R.C.F. 181, le juge Dawson, paragraphe 84.

[45] Au paragraphe 17 de la décision *Savard c. Société canadienne des postes*, 2008 CF 671, le juge Blanchard a énoncé la norme de contrôle applicable lors d’une demande présentée en vertu de l’article 41 de la Loi :

Dans la présente affaire, la Cour est invitée à réexaminer une décision rendue par la défenderesse sur une question de divulgation de renseignements personnels en vertu de la LPRP. Il s’agit d’une analyse à deux étapes (*Kelly c. Canada (Solliciteur général)*, [1992] A.C.F. n° 302 (Lexis) au paragraphe 5). La première consiste à voir si la Demande de dépôt constitue effectivement un « renseignement personnel au demandeur » aux termes des paragraphes 3g) et h) de la LPRP. Le but est de déterminer si les renseignements en question tombent sous le coup d’une exception légale (*Blank c. Canada (Ministre de l’Environnement)*, 2006 CF 1253, [2006] A.C.F. n° 1635 (Lexis),

(*Elomari v. Canada (Space Agency)*, 2006 FC 863 at paragraph 19; and *Thurlow, supra* at paragraph 28). If this first question is answered in the affirmative, we then move on to the second step. This step involves determining whether the discretionary power exercised by the respondent in regard to the refusal to disclose the statement of mailing was reasonable. On this issue, it should be noted that the PA does not contain any privative clause, that the decision-maker does not have special expertise in the matter and that the nature of the question is essentially discretionary. Taking these factors into account, it is my opinion that the appropriate standard at this stage is that of reasonableness.

(See also *Blank v. Canada (Minister of Justice)*, 2009 FC 1221, *per* Justice de Montigny at paragraph 27.)

[46] The parties and the Court are in agreement that Ms. Smith's records are "personal information" and thus governed by the Act. The first issue in this application is whether Ms. Smith's consent to the disclosure of her personal information was vitiated by her death. In other words, the question is whether the respondent made the correct decision in law in determining that Ms. Smith's records are wholly exempted by reason of her vitiated consent. This issue is determinable on a correctness standard. The second issue, whether paragraph 22(1)(b) of the Act operates to exempt Ms. Smith's records, if her consent is not vitiated, is also reviewable on a correctness standard.

BURDEN OF PROOF

[47] Section 48 of the Act places the burden of justifying an exemption under the Act on the respondent government organization. Therefore, the respondent must satisfy the Court, on a balance of probabilities, that the CSC's decision to refuse to disclose Ms. Smith's personal records was correct: see my decision in *Canada (Information Commissioner) v. Canada (Minister of Industry)*, 2006 FC 132, [2006] 4 F.C.R. 241, at paragraph 25.

au paragraphe 26). La norme applicable à cette étape est celle de la décision correcte (*Elomari c. Agence spatiale canadienne*, 2006 CF 863 au paragraphe 19; et *Thurlow*, précité au paragraphe 28). Si la réponse à cette première question est dans l'affirmative, on passe alors à la deuxième étape. Cette dernière consiste à déterminer si le pouvoir discrétionnaire exercé par la défenderesse quant au refus de communiquer la Demande de dépôt était raisonnable. Sur cette question, il a lieu de noter que la LPRP ne contient aucune clause privative, que le décideur ne possède pas une expertise particulière en la matière et que la nature de la question est essentiellement discrétionnaire. Compte tenu de ces facteurs, je suis d'avis que la norme de contrôle applicable à cette étape est celle de la décision raisonnable.

(Voir également *Blank c. Canada (Ministre de la Justice)*, 2009 CF 1221, le juge de Montigny, paragraphe 27.)

[46] Les parties et la Cour conviennent que le dossier de M^{me} Smith constitue des « renseignements personnels » et qu'il est donc visé par la Loi. La première question en litige en l'espèce est de savoir si le décès de M^{me} Smith annule son consentement à la communication de ses renseignements personnels. Autrement dit, il s'agit de savoir si la décision du défendeur, selon laquelle l'ensemble du dossier de M^{me} Smith était assujéti à une exception parce que son consentement avait été annulé, était justifiée en droit. La norme applicable à cette première question est la décision correcte. La norme de contrôle applicable à la seconde question en litige, soit la question de savoir si le dossier de M^{me} Smith (à supposer que son consentement n'était pas annulé) était assujéti à l'exception prévue à l'alinéa 22(1)b) de la Loi, est également la décision correcte.

LE FARDEAU DE LA PREUVE

[47] Selon l'article 48 de la Loi, il incombe à l'institution fédérale défenderesse de justifier l'application d'une exception prévue à la Loi. Par conséquent, le défendeur doit convaincre la Cour, selon la prépondérance de la preuve, que la décision du SCC de refuser la communication du dossier personnel de M^{me} Smith était correcte : voir ma décision dans *Canada (Commissaire à l'Information) c. Canada (Ministre de l'Industrie)*, 2006 CF 132, [2006] 4 R.C.F. 241, paragraphe 25.

ANALYSIS

The importance of privacy in a free and democratic society

[48] Privacy is a fundamental right in a free and democratic society. 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]] protects a person's privacy from unreasonable search and seizure by government authorities. Government cannot interfere with the privacy of an individual unless there are reasonable grounds to believe that that person has committed an offence, and it is necessary for the government to enter the private domain of that person. As well as this privacy right of an individual, the *Privacy Act* sets out two quasi-constitutional rights of privacy for an individual:

- a. it protects personal information held by government institutions from disclosure to any third parties. This protects the individual's privacy; and,
- b. it provides individuals with a right to access their personal information which any government institution holds about them. This ensures that an individual knows what information the government has about them. It is in this context that Ashley Smith consented and authorized the Correctional Services of Canada to disclose to the Canadian Association of Elizabeth Fry Societies enumerated personal information about Ashley Smith.

[49] The purpose of the *Privacy Act* was set out by the Supreme Court of Canada in *Lavigne v. Canada (Office of the Commissioner of Official Languages)*, 2002 SCC 53, [2002] 2 S.C.R. 773, per Justice Gonthier at paragraphs 24–25:

The *Privacy Act* is also fundamental in the Canadian legal system. It has two major objectives. Its aims are, first, to protect personal information held by government institutions, and second, to provide individuals with a right of access to personal information about themselves (s. 2).

ANALYSE

L'importance de la vie privée dans une société libre et démocratique

[48] La vie privée constitue un droit fondamental dans une société libre et démocratique. 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]] protège la vie privée des personnes contre les fouilles, les perquisitions et les saisies abusives des autorités gouvernementales. Le gouvernement ne peut pas violer la vie privée d'une personne à moins qu'il y ait des motifs raisonnables de croire que cette personne a commis une infraction et qu'il est nécessaire que le gouvernement s'immisce dans sa vie privée. Les personnes sont protégées par ce droit à la vie privée, et la Loi leur accorde deux autres droits quasi constitutionnels protégeant leur vie privée :

- a. elle protège contre la communication à des tiers de renseignements personnels détenus par les institutions fédérales, ce qui protège la vie privée des personnes;
- b. elle accorde aux personnes un droit d'accès aux renseignements personnels qui les concernent et sont détenus par toute institution fédérale. Chaque personne peut ainsi connaître les renseignements dont le gouvernement dispose à son sujet. C'est dans ce contexte que M^{me} Ashley Smith a autorisé le SCC à communiquer à l'Association des renseignements personnels particuliers à son sujet et qu'elle y a consenti.

[49] L'objet de la Loi a été énoncé par le juge Gonthier de la Cour suprême du Canada aux paragraphes 24 et 25 de l'arrêt *Lavigne c. Canada (Commissariat aux langues officielles)*, 2002 CSC 53, [2002] 2 R.C.S. 773 :

La *Loi sur la protection des renseignements personnels* est également une loi fondamentale du système juridique canadien. Elle a deux objectifs importants. Elle vise, premièrement, à protéger les renseignements personnels relevant des institutions fédérales et, deuxièmement, à assurer le droit d'accès des individus aux renseignements personnels qui les concernent (art. 2).

...

[...]

The *Privacy Act* is a reminder of the extent to which the protection of privacy is necessary to the preservation of a free and democratic society.

La *Loi sur la protection des renseignements personnels* rappelle à quel point la protection de la vie privée est nécessaire au maintien d'une société libre et démocratique.

[50] Any exceptions to the right of access must be interpreted narrowly with a view to the purpose of the Act: *Davidson v. Canada (Solicitor General)*, [1989] 2 F.C. 341 (C.A.), *per* Justice MacGuigan at paragraph 17.

[50] Toute exception au droit d'accès doit être interprétée de façon restrictive au regard de l'objet de la Loi : *Davidson c. Canada (Solliciteur général)*, [1989] 2 C.F. 341 (C.A.), le juge MacGuigan, paragraphe 17.

[51] Privacy is a fundamental right in our democracy and exemptions from that right are to be strictly construed against the government institution. There is a reverse onus on the government to show that the personal information sought by an individual is not subject to disclosure under the *Privacy Act*.

[51] La vie privée est un droit fondamental dans notre démocratie et les exceptions à ce droit doivent être interprétées de façon stricte à l'encontre des institutions fédérales. Il y a inversion du fardeau de la preuve obligeant l'institution fédérale à établir que les renseignements personnels demandés par le demandeur ne peuvent pas faire l'objet d'une communication selon la Loi.

Issue No. 1: Does the death of Ms. Ashley Smith vitiate her consent and authorization for the applicant to have access to her records?

La question n° 1 : Le décès de M^{me} Ashley Smith annule-t-il son consentement et son autorisation à ce que la demanderesse ait accès à son dossier?

[52] The respondent submits that:

[52] Le défendeur allègue :

a. The applicant no longer has standing to make a request for disclosure pursuant to section 12 of the Act on behalf of Ms. Smith because her consent has been vitiated by her death;

a. que la demanderesse n'a plus la qualité pour agir et ne peut donc pas présenter une demande de communication en vertu de l'article 12 de la Loi au nom de M^{me} Smith parce que son décès a annulé son consentement;

b. Personal information of a deceased individual is protected for a minimum of 20 years and can only be released for the purpose of administering their estate, absent exceptional circumstances; and

b. qu'à moins de circonstances exceptionnelles, les renseignements personnels d'une personne décédée sont protégés pendant au moins 20 ans et peuvent seulement être communiqués aux fins de gestion de sa succession;

c. The applicant had a valid agency relationship on behalf of Ms. Smith, however that relationship ended upon Ms. Smith's death.

c. que la demanderesse avait un mandat valide au nom de M^{me} Smith, mais que le décès de M^{me} Smith a mis fin à ce mandat.

The respondent adduced no evidence that explains the CSC's reasoning at the time it made its decision to refuse the applicant access on the basis of Ms. Smith's passing. Its submissions on this issue are made *de novo* before the Court.

Le défendeur n'a déposé aucune preuve expliquant son raisonnement à l'époque où il a pris sa décision de refuser l'accès au dossier de M^{me} Smith à la demanderesse au motif que M^{me} Smith était décédée. Ses observations sur cette question ont été présentées *de novo* auprès de la Cour.

[53] The respondent submits that the applicant has no standing to bring the application at bar because Ms. Smith, the applicant's principal, died on October 19, 2007 and the consent for disclosure and authorization for the applicant to act on its behalf has been automatically revoked. It further submits that any agency relationship between Ms. Smith and the applicant ended upon her death.

[54] The Court finds that the law of agency or standing has no application to the facts at bar. The *Privacy Act*, similar to the *Access to Information Act*, R.S.C., 1985, c. A-1, is a complete code of procedure: *St-Onge v. Canada* (1995), 62 C.P.R. (3d) 303 (F.C.A.), per Justice Décary at paragraph 3; *Canada (Information Commissioner) v. Canada (Commissioner of the Royal Canadian Mounted Police)*, 2003 SCC 8, [2003] 2 S.C.R. 66, per Justice Gonthier at paragraph 22. This application was properly brought by the applicant before the Court pursuant to section 41 of the Act.

[55] Section 41 of the Act allows "any individual" or "complainant" who has been refused access under this Act, to apply to the Court following receipt of the Commissioner's report. Section 41 encompasses by reference subsection 29(2), which allows anyone who is authorized to act on behalf of the individual whose records have been requested to complain to the Commissioner. This section is broad enough to encompass the applicant since the applicant was still clothed with Ms. Smith's authorization to act at the time the initial request was made on June 18, 2007, at the time the respondent was deemed to have refused the request for disclosure on August 17, 2007, at the time CSC explicitly stated its refusal on May 26, 2008, and at the time the applicant filed its complaint with the Commissioner on August 22, 2008.

What is the date of the decision which is the subject of this application for judicial review?

[56] There are three possible dates. First, on August 17, 2007, the head of the Correctional Service of Canada, the respondent, is deemed for the purposes of the *Privacy Act*, under subsection 16(3) of the Act, to have refused to

[53] Le défendeur soutient que la demanderesse n'a pas la qualité pour introduire la présente demande à la Cour parce que M^{me} Smith, la demanderesse principale, est décédée le 19 octobre 2007 et que le consentement à la communication ainsi que l'autorisation donnée à la demanderesse d'agir en son nom ont été automatiquement annulés. Il avance également que tout mandat liant M^{me} Smith et la demanderesse a pris fin lors du décès de M^{me} Smith.

[54] La Cour conclut que le droit en matière de mandat ou de qualité pour agir ne s'applique pas aux faits de l'espèce. La Loi, qui est semblable à la *Loi sur l'accès à l'information*, L.R.C. (1985), ch. A-1, constitue un code complet de procédure : *St-Onge c. Canada*, [1995] A.C.F. n° 961 (C.A.) (QL), le juge Décary, paragraphe 3; *Canada (Commissaire à l'information) c. Canada (Commissaire de la Gendarmerie royale du Canada)*, 2003 CSC 8, [2003] 2 R.C.S. 66, le juge Gonthier, paragraphe 22. La présente demande a été présentée à juste titre à la Cour par la demanderesse en vertu de l'article 41 de la Loi.

[55] L'article 41 permet à « l'individu » qui s'est vu refuser communication en application de la Loi de présenter une demande à la Cour après avoir reçu le rapport du commissaire. Le paragraphe 29(2) vise implicitement l'article 41 et il permet à toute personne autorisée à agir au nom d'une personne dont le dossier a été demandé de présenter une plainte au commissaire. Ce paragraphe est assez large pour englober la demanderesse étant donné que cette dernière était encore visée par l'autorisation d'agir au nom de M^{me} Smith lorsque la demande initiale a été présentée le 18 juin 2007; lorsque le défendeur a été réputé avoir rejeté la demande de communication le 17 août 2007; lorsque le SCC a clairement fait connaître son refus le 26 mai 2008 et lorsque la demanderesse a déposé sa plainte auprès de la commissaire le 22 août 2008.

Quand la décision faisant l'objet de la présente demande de contrôle judiciaire a-t-elle été rendue?

[56] Il y a trois dates possibles. Premièrement, le responsable du SCC, le défendeur, a été réputé, en application du paragraphe 16(3) de la Loi, avoir refusé à la demanderesse communication du dossier personnel de

give access to the applicant the personal records of Ms. Smith as requested by Ms. Smith and consented to by Ms. Smith. Of course, this date is before Ms. Smith committed suicide so that the date of death of Ms. Smith had not yet happened, and the respondent cannot argue that her death vitiated her consent at that time.

[57] Second, on May 26, 2008, the Canadian Correctional Service explicitly for the first time refused to provide the applicant with the personal documents of Ms. Smith for the reason, which was not explained, that the information has been exempted pursuant to section 22 of the *Privacy Act*. (The other reason stated in the letter was section 26 of the *Privacy Act*, which the respondent no longer relies upon.) Accordingly, in the letter dated May 26, 2008, the respondent did not state that the death of Ms. Smith vitiated the consent.

[58] Third, the other possible date is the date of the hearing before the Court, March 29, 2010. On this date, the Court reviews *de novo* the correctness of the decision to deny the applicant access on the facts before the Court on this date.

Consent not vitiated by death

[59] Regardless of the relevant date of the decision which is being reviewed by the Court, the Court concludes that the applicant has standing to bring this application. On August 17, 2007, Ms. Smith had not yet died, and the applicant clearly had standing. On May 26, 2008, the Court is satisfied that the consent was not intended to lapse or be of no force and effect because Ms. Smith had died. That consent had a valid purpose when it was given by Ms. Smith on June 18, 2007, and that purpose continued after Ms. Smith's death. That purpose was to explore how the penitentiary authorities were treating Ms. Smith. While that exploration will be too late for Ms. Smith to benefit from it, that exploration may assist the applicant to learn how to deal with other female prisoners like Ms. Smith in the future.

[60] The respondent advised the Court that this issue arises for the first time before this Court. I conclude that

M^{me} Smith le 17 août 2007, alors que M^{me} Smith en avait fait la demande et y avait consenti. Bien entendu, cette date précède la date du suicide de M^{me} Smith, le défendeur ne peut donc pas plaider que son décès a annulé son consentement à ce moment-là.

[57] Deuxièmement, le 26 mai 2008, le SCC a expressément refusé pour la première fois de communiquer les documents de M^{me} Smith à la demanderesse au motif que ces documents étaient assujettis à l'exception prévue à l'article 22 de la Loi, et ce, sans aucune autre précision. (L'autre motif mentionné dans la lettre portait sur l'article 26 de la Loi, ce qui n'est plus invoqué par le défendeur.) Le défendeur, dans la lettre datée de 26 mai 2008, ne mentionnait donc pas que le décès de M^{me} Smith annulait son consentement.

[58] Troisièmement, l'autre date possible est celle où s'est tenue l'audience devant la Cour, soit le 29 mars 2010. Ce jour-là, la Cour a examiné *de novo*, en tenant compte des faits dont elle était saisie à ce moment-là, le caractère correct de la décision de refuser communication à la demanderesse.

Le décès n'annule pas le consentement

[59] Peu importe le choix de la date de la décision contrôlée par la Cour, la Cour conclut que la demanderesse avait la qualité pour introduire la présente demande. Le 17 août 2007, M^{me} Smith n'était pas encore décédée, et la demanderesse avait clairement la qualité pour agir. En ce qui concerne le 26 mai 2008, la Cour est convaincue que le consentement n'était pas censé devenir caduc ou être annulé en raison du décès de M^{me} Smith. L'objet du consentement était valide lorsque M^{me} Smith l'a donné le 18 juin 2007, et il a continué de l'être après son décès : il s'agissait de vérifier le traitement réservé à M^{me} Smith par les autorités pénitentiaires. Bien que M^{me} Smith ne puisse pas en bénéficier, cette vérification pourrait aider la demanderesse à trouver les mesures qu'il faudra prendre à l'avenir à l'égard d'autres détenues telles que M^{me} Smith.

[60] Le défendeur a fait savoir à la Cour que c'est la première fois que la Cour est saisie d'une telle question.

the Act intended that an individual's right to grant access to their personal information survive their death.

[61] The authorities on point are the Commissioner's report in the present case and an administrative decision by the Ontario Information and Privacy Commissioner (OIPC) decided under the *Municipal Freedom of Information and Protection of Privacy Act*, R.S.O. 1990, c. M.56 (MFIPPA): Order M-1048 [*Hamilton-Wentworth Regional Police Services Board*], 1997 CanLII 11783 (M-1048). In both cases the commissioners held that the statutes intended that a deceased person's consent for disclosure survive their death. In M-1048, the OIPC held that paragraph 54(a) of the MFIPPA, which is nearly similar to paragraph 10(b) of the *Privacy Regulations*, was not an exemption, but rather an independent right of access granted to a deceased person's estate: M-1048, above, at paragraphs 9–11.

[62] The respondent bases its argument on the same grounds as the respondent [the Hamilton-Wentworth Regional Police Services Board] in M-1048. The respondent relies on the equivalent federal provision found at paragraph 10(b) of the *Privacy Regulations* to exempt Ms. Smith's records except "for the purpose" of administering her estate.

[63] In my view the reasons of the OIPC in M-1048 are equally applicable in the case at bar. Paragraph 10(b) of the *Privacy Regulations* does not bar the release of any deceased person's personal information, except "for the purpose of [administering their estate]". This paragraph is simply an avenue of access to a deceased person's personal information by the deceased person's estate without any means of ascertaining consent. Section 10 of the *Privacy Regulations* provides for three avenues of access to another person's personal information:

10. The rights or actions provided for under the Act and these Regulations may be exercised or performed

Je conclus que, suivant la Loi, le droit d'une personne de donner accès à ses renseignements personnels ne devient pas caduc par son décès.

[61] Font autorité sur le présent sujet le rapport de la commissaire en l'espèce et une décision administrative du Bureau du commissaire à l'information et à la protection de la vie privée de l'Ontario rendue sur le fondement de la *Loi sur l'accès à l'information municipale et la protection de la vie privée*, L.R.O. 1990, ch. M.56 (la LAIMPVP), soit l'ordonnance M-1048 [*Hamilton-Wentworth Regional Police Services Board*], 1997 CanLII 11783 (ci-après la décision M-1048). Dans les deux affaires, les commissaires ont conclu que, selon la loi, le décès d'une personne ne rendait pas caduc son consentement à la communication. Dans la décision M-1048, la commissaire de l'Ontario a conclu que l'alinéa 54a) de la LAIMPVP, qui est presque identique à l'alinéa 10b) du Règlement, ne constituait pas une exception, mais plutôt un droit d'accès en soi accordé à l'administrateur de la succession du défunt : la décision M-1048, précitée, paragraphes 9 à 11.

[62] Le défendeur fonde son argumentation sur les mêmes moyens que le défendeur [le Hamilton-Wentworth Regional Police Services Board] dans la décision M-1048. Le défendeur en l'espèce invoque l'équivalent fédéral, soit l'alinéa 10b) du Règlement pour assujettir le dossier de M^{me} Smith à une exception, sauf « aux seules fins » de gérer la succession.

[63] À mon avis, les motifs de la commissaire de l'Ontario dans la décision M-1048 s'appliquent également en l'espèce. L'alinéa 10b) du Règlement ne constitue pas une interdiction à la communication de tout renseignement personnel d'une personne décédée, il permet plutôt cette communication « aux seules fins de gérer la succession ». Cet alinéa est simplement un moyen pour l'administrateur de la succession d'avoir accès aux renseignements personnels du défunt sans qu'il soit nécessaire d'établir le consentement du défunt. L'article 10 prévoit trois façons pour qu'une personne puisse avoir accès aux renseignements personnels d'une autre personne :

10. Les droits ou recours prévus par la Loi et le présent règlement peuvent être exercés,

(a) on behalf of a minor or an incompetent person by a person authorized by or pursuant to the law of Canada or a province to administer the affairs or estate of that person;

(b) on behalf of a deceased person by a person authorized by or pursuant to the law of Canada or a province to administer the estate of that person, but only for the purpose of such administration; and

(c) on behalf of any other individual by any person authorized in writing to do so by the individual.

a) au nom d'un mineur ou d'un incapable, par une personne autorisée en vertu d'une loi fédérale ou provinciale à gérer les affaires ou les biens de celui-ci;

b) au nom d'une personne décédée, par une personne autorisée en vertu d'une loi fédérale ou provinciale à gérer la succession de cette personne, mais aux seules fins de gérer la succession; et

c) au nom de tout autre individu, par une personne ayant reçu à cette fin une autorisation écrite de cet individu.

Paragraphs 10(a) and (b) are very different from paragraph 10(c). The first two paragraphs grant access without consent to another individual's personal information for limited purpose. The third paragraph grants access to any person authorized in writing for any purpose. Paragraph 10(c) is in my view broad enough to encompass authorization by a person who is no longer alive. As long as the consent is in writing, the requesting party can rely on paragraph 10(c) regardless of the individual's living status.

Les alinéas 10a) et b) sont très différents de l'alinéa c). Les deux premiers alinéas accordent un droit d'accès aux renseignements d'une autre personne — sans que le consentement de cette autre personne soit nécessaire — pour une raison particulière. L'alinéa 10c) accorde un droit d'accès à quiconque y est autorisé par écrit, et ce, pour quelque raison que ce soit. L'alinéa 10c) est, à mon avis, assez large pour englober l'autorisation donnée par une personne décédée. Tant et aussi longtemps que le consentement a été donné par écrit, le demandeur peut se fonder sur l'alinéa 10c), et ce, peu importe que la personne ayant donné son consentement soit vivante ou décédée.

[64] Ms. Smith's consent is valid despite the lapse of time. The respondent is deemed to have refused her validly consented and authorized request on August 17, 2007. The refusal to provide access is a continuous refusal which is not interrupted by the act of complaining to the Commissioner and the subsequent issuance of a report: *Moar v. Canada (Privacy Commissioner)*, [1992] 1 F.C. 501 (T.D.), *per* Justice Reed.

[64] Le consentement de M^{me} Smith est valide malgré le passage du temps. Le défendeur est réputé avoir refusé, le 17 août 2007, la demande d'accès à laquelle M^{me} Smith avait validement consenti. Le refus d'accorder l'accès est un refus qui se poursuit dans le temps; le fait de porter plainte au commissaire et le rapport de ce dernier n'y mettent pas fin : *Moar c. Canada (Commissaire à la protection de la vie privée)*, [1992] 1 C.F. 501 (1^{re} inst.), la juge Reed.

[65] As explained above, subsection 16(3) of the *Privacy Act* deems the respondent to have refused the request for disclosure following the expiry of the time limits under the Act. In this case, the expiry of the time limit took place on August 17, 2007, and for the purpose of this judicial review, the Court is satisfied that this is the key date under the law upon which the Court should review the decision of the respondent to refuse access to the applicant. At this date, no death had occurred and there can be no argument that the death vitiated the consent.

[65] Comme je l'ai expliqué ci-dessus, le paragraphe 16(3) de la Loi dispose que le défendeur est réputé avoir rejeté la demande de communication lorsque le délai prévu dans la Loi expire. En l'espèce, l'expiration du délai a eu lieu le 17 août 2007, et, aux fins du présent contrôle judiciaire, la Cour est convaincue qu'il s'agit, suivant la loi, de la date pertinente dont la Cour doit tenir compte dans le cadre du contrôle de la décision du défendeur de refuser communication à la demanderesse. M^{me} Smith était encore vivante le 17 août 2007, on ne peut donc pas plaider que son décès a annulé son consentement.

Respondent breached sections 14 and 15 of the Act

[66] The respondent's failure to provide the personal information to the applicant within the 30-day extension is a breach of sections 14 and 15 of the Act. Section 14 of the Act provides that the requester shall be given access to his or her personal information within 30 days. Section 15 of the Act provides that the government institution may extend this time limit to a maximum of 30 days if meeting the original time limit would unreasonably interfere with the operations of the government institution. It is ironic and illogical that the respondent would delay the disclosure of these personal records, and then argue that the consent and authorization for the disclosure is vitiated upon the suicide of Ms. Smith 62 days after the personal information was legally required by the respondent to be produced to the applicant.

[67] The respondent submits that these delays in production of personal information "happen all the time". The Court understands that the volume of such requests may overwhelm the limited resources given by the government to the respondent for fulfilling such requests. At the same time, the fact that the delay is normal does not excuse the respondent from being in breach of the law by not fulfilling the request within the prescribed time period under the *Privacy Act*.

Issue No. 2: Can the respondent rely on the RCMP criminal investigation to exempt the personal records from disclosure under paragraph 22(1)(b) of the Act?

[68] The respondent submits that the fact that there was at one time an ongoing criminal investigation is sufficient to meet the exemption under paragraph 22(1)(b) of the Act and exclude Ms. Smith's records in their entirety. There is no basis in law for this submission.

[69] Of course, there was no investigation in place on August 17, 2007, the date that the respondent is deemed to have refused the applicant access to the personal

La violation des articles 14 et 15 de la Loi par le défendeur

[66] L'omission du défendeur de communiquer les renseignements personnels à la demanderesse dans les 30 jours suivant le début de la prorogation constitue une violation des articles 14 et 15 de la Loi. L'article 14 de la Loi dispose que le demandeur doit avoir accès à ses renseignements personnels dans les 30 jours suivant la réception de la demande. L'article 15 de la Loi prévoit que l'institution fédérale peut proroger ce délai d'un maximum de 30 jours si l'observation du délai initial entraverait de façon sérieuse le fonctionnement de l'institution. Il est ironique et illogique que le défendeur ait retardé la communication des renseignements personnels de M^{me} Smith puisqu'il ait plaidé que le décès de M^{me} Smith avait annulé son consentement à la communication 62 jours après que le défendeur eut été tenu par la loi de communiquer ces renseignements personnels à la demanderesse.

[67] Le défendeur soutient que de tels retards dans la communication de renseignements personnels [TRADUCTION] « sont fréquents ». La Cour comprend que le nombre de demandes de communication peut dépasser les ressources limitées accordées par le gouvernement au défendeur pour répondre à ces demandes. Par ailleurs, le fait que le retard soit normal n'excuse pas le fait que le défendeur a violé la loi en ne répondant pas à la demande dans le délai prévu à la Loi.

La question n° 2 : Le défendeur pouvait-il invoquer l'enquête criminelle menée par la GRC, pour refuser la communication du dossier personnel de M^{me} Smith au motif que ce dossier était assujéti à l'exception prévue à l'alinéa 22(1)(b) de la Loi?

[68] Le défendeur soutient que le fait qu'il y a eu, à un moment donné, une enquête criminelle en cours suffit pour que l'exception prévue à l'alinéa 22(1)(b) de la Loi s'applique et que l'ensemble du dossier de M^{me} Smith y soit assujéti. Cette assertion n'a aucun fondement en droit.

[69] Bien entendu, aucune enquête n'était en cours le 17 août 2007, soit la date à laquelle le défendeur est réputé avoir refusé, à la demanderesse, communication

information of Ms. Smith under sections 14 and 15 of the Act.

[70] In the alternative, that the respondent's decision is that communicated to the applicant by letter dated May 26, 2008, it is clear that this short letter provides no explanation, does not provide sufficient evidence to support a paragraph 22(1)(b) exemption, does not set out how the disclosure of the personal information could reasonably have caused injury to the criminal investigation, and provides no rationale for the exemption. This letter does not provide a valid basis to claim the exemption because it does not provide concrete reasons which meet the requirements imposed by paragraph 22(1)(b), does not provide what is the reasonable expectation of injury from the disclosure, does not provide any specific facts to establish any likelihood of injury to the investigation, does not provide what would be the harmful consequences of disclosing the personal information. Moreover, after this case was commenced, when the witness for the respondent filed his affidavit, the investigation had been concluded and this basis for the exemption had passed. When the affidavit was sworn, the deponent did not state that the investigation was over, and continued to suggest that this exemption was still valid.

[71] The Supreme Court of Canada has previously set out the proper application of the exemption found in paragraph 22(1)(b) of the Act in *Lavigne*, above, at paragraphs 60–61:

As I have said, s. 22(1)(b) is not an absolute exemption clause. The decision of the Commissioner of Official Languages to refuse disclosure under s. 22(1)(b) must be based on concrete reasons that meet the requirements imposed by that paragraph. Parliament has provided that there must be a reasonable expectation of injury in order to refuse to disclose information under that provision. In addition, s. 47 of the *Privacy Act* provides that the burden of establishing that the discretion was properly exercised is on the government institution. If the government institution is unable to show that its refusal was based on reasonable grounds, the Federal Court may then vary that decision and authorize access to the personal information (s. 49).

des renseignements personnels de M^{me} Smith, en violation des articles 14 et 15 de la Loi.

[70] À titre subsidiaire, si la décision du défendeur est la lettre datée du 26 mai 2008 envoyée à la demanderesse, il est clair que cette courte lettre ne fournit aucune explication, qu'elle ne justifie pas l'application de l'exception prévue à l'alinéa 22(1)(b) de la Loi, qu'elle ne révèle pas comment la communication des renseignements personnels aurait vraisemblablement pu nuire à l'enquête criminelle et qu'elle ne fournit aucun raisonnement quant à l'exception. Cette lettre ne présente aucun fondement valable justifiant l'application de l'exception, parce qu'elle ne fournit aucun motif concret respectant les conditions prévues à l'alinéa 22(1)(b), qu'elle ne mentionne pas comment il serait vraisemblable que la communication cause un préjudice à l'enquête, qu'elle n'invoque aucun fait précis pour établir le risque vraisemblable de préjudice et qu'elle ne révèle pas quelles seraient les conséquences néfastes qui résulteraient de la communication des renseignements personnels. En outre, on a mis fin à l'enquête avant l'introduction de la présente demande et avant le dépôt de l'affidavit du témoin du défendeur : l'enquête ne pouvait donc plus être invoquée comme motif par le défendeur pour assujettir le dossier à l'exception. Dans son affidavit, le déclarant n'avait pas mentionné qu'on avait mis fin à l'enquête et il a ainsi laissé entendre que cette exception s'appliquait encore.

[71] La Cour suprême du Canada a déjà établi comment il faut appliquer l'exception prévue à l'alinéa 22(1)(b) de la Loi, aux paragraphes 60 et 61 de l'arrêt *Lavigne*, précité :

Comme je l'ai mentionné, l'al. 22(1)(b) n'est pas une clause d'exclusion absolue. La décision du Commissaire aux langues officielles de refuser la divulgation en application de l'al. 22(1)(b) doit être appuyée sur des motifs concrets à l'intérieur des conditions imposées par cet alinéa. En effet, le législateur a prévu qu'il doit exister une vraisemblance de préjudice pour refuser de communiquer les renseignements en vertu de cette disposition. De plus, l'art. 47 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* prévoit qu'il appartient à l'institution fédérale de faire la preuve du bien-fondé de l'exercice de son pouvoir discrétionnaire. Si l'institution fédérale n'arrive pas à démontrer que son refus est basé sur des motifs raisonnables, la Cour fédérale peut alors modifier cette décision et autoriser l'accès aux renseignements personnels (art. 49).

The Commissioner's decision must be based on real grounds that are connected to the specific case in issue.

...

The appellant does not rely on any specific fact to establish the likelihood of injury. The fact that there is no detailed evidence makes the analysis almost theoretical. Rather than showing the harmful consequences of disclosing the notes of the interview with Ms. Dubé on future investigations, Mr. Langelier tried to prove, generally, that if investigations were not confidential this could compromise their conduct, without establishing specific circumstances from which it could reasonably be concluded that disclosure could be expected to be injurious. There are cases in which disclosure of the personal information requested could reasonably be expected to be injurious to the conduct of investigations, and consequently the information could be kept private. There must nevertheless be evidence from which this can reasonably be concluded.

[72] *Lavigne*, above, affirmed the prior case law of this Court, which held that in order to justify the refusal to disclose information pursuant to paragraph 22(1)(b) of the Act, the head of the government institution must demonstrate that there is a reasonable expectation of probable harm from disclosure to the conduct of lawful investigations: *Canada (Information Commissioner) v. Canada (Immigration and Refugee Board)* (1997), 4 Admin. L.R. (3d) 96 (F.C.T.D.), *per* Justice Richard (as he then was) at paragraph 37. As Justice John Richard held, there must be tangible evidence of harm from the disclosure of the personal information. In the case at bar, there is none.

[73] In *Kaiser v. Canada (Minister of National Revenue—M.N.R.)* (1995), 95 DTC 5416 (F.C.T.D.), Justice Rothstein (as he then was) set out at paragraphs 2 and 3 of his reasons the evidentiary burden required to justify an exception under paragraph 22(1)(b) of the Act:

The Court must be given an explanation of how or why the harm alleged might reasonably be expected to result from disclosure of the specific information. This is not a case where harm from disclosure is self-evident. I have been asked to infer that harm will result if disclosure is allowed. In order to make such an inference, explanations provided by the Minister must

Or, la décision du commissaire doit être basée sur des motifs réels et liée au cas précis à l'étude.

[...]

L'appelant n'invoque aucun autre fait précis pour établir le risque vraisemblable de préjudice. L'absence de preuve circonstanciée rend l'analyse presque théorique. Au lieu de démontrer les conséquences néfastes de la divulgation des notes d'entrevue de M^{me} Dubé sur les enquêtes futures, M. Langelier a tenté de faire une preuve générale que l'absence de confidentialité des enquêtes risquerait de compromettre leur bonne marche, sans établir des circonstances particulières permettant de conclure raisonnablement à la vraisemblance du préjudice. Il existe des cas où la divulgation des renseignements personnels demandés risquerait vraisemblablement de nuire au déroulement d'enquêtes et, par conséquent, ceux-ci pourront être gardés secrets. Encore faut-il que la preuve permette raisonnablement de conclure en ce sens.

[72] Dans l'arrêt *Lavigne*, précité, la Cour suprême a confirmé la jurisprudence de la Cour, qui avait conclu que, pour justifier le refus de communiquer des renseignements sur le fondement de l'alinéa 22(1)b) de la Loi, le responsable de l'institution fédérale doit établir que la communication de ces renseignements risque vraisemblablement de nuire au déroulement d'enquêtes licites : *Canada (Commissaire à l'information) c. Canada (Commission de l'immigration et du statut de réfugié)*, [1997] A.C.F. n° 1812 (1^{re} inst.) (QL), le juge Richard (plus tard juge en chef de la Cour d'appel fédérale), paragraphe 37. Comme le juge John Richard l'avait conclu, il doit exister des preuves tangibles que la communication des renseignements personnels causerait un préjudice. En l'espèce, il n'y a aucune preuve à cet égard.

[73] Aux paragraphes 2 et 3 de la décision *Kaiser c. Canada (Ministre du Revenu national — M.R.N.)*, [1995] A.C.F. n° 926 (1^{re} inst.) (QL), le juge Rothstein (maintenant juge à la Cour suprême du Canada) a énoncé quelle est la charge de présentation de la preuve qui incombe au défendeur qui veut justifier l'application de l'exception prévue à l'alinéa 22(1)b) de la Loi :

Il [l'intimé] doit expliquer à la Cour les raisons pour lesquelles la divulgation de l'information visée risquerait vraisemblablement d'entraîner le préjudice supposé. Il ne s'agit pas d'un cas où le préjudice pouvant résulter d'une divulgation va de soi. L'intimé m'a demandé de présumer qu'un préjudice résultera de la divulgation si telle divulgation a lieu. Pour qu'une telle

clearly demonstrate a linkage between disclosure and the harm alleged so as to justify confidentiality.

In the present case, the deponent for the Minister of National Revenue sets forth narratives with respect to the specific paragraphs and pages which are sought to be kept confidential. However, an explanation such as “disclosure of this information would prejudice the integrity of the investigation and therefore be injurious to the enforcement of the Income Tax Act” is insufficient. That is not an explanation but only a conclusion. Indeed, there may be reasons why disclosure would prejudice the integrity of an investigation, but an explanation has to be given as to why that is so. No such explanation has been given.

[74] The case law is clear: the Court will not infer injurious harm on a theoretical basis from the mere presence of an investigation, whether past or present, without evidence of a nexus between the requested disclosure and a reasonable expectation of probable harm.

[75] The evidentiary deficiencies in the respondent’s case are sufficient to dismiss paragraph 22(1)(b) as a valid exemption and to order the full disclosure of the requested documents. The Court nevertheless considers it worthwhile to provide some guidance with respect to the particular facts in this case.

[76] At the time the request was deemed refused, on August 17, 2007, there was no investigation. Paragraph 22(1)(b) could not have applied. The Court was asked to take judicial notice of the fact that the investigation around May 26, 2008 into Ms. Smith’s death led to criminal charges against four CSC employees. The respondent submitted that the CSC’s decision to exempt Ms. Smith’s records from disclosure were therefore reasonable at the time. The Court cannot agree with this submission. The investigation did not relate to the information in the requested records, which predated Ms. Smith’s death by a few months.

[77] Lastly, this Court is carrying out a review of the matter *de novo*. It is clear that now there are no ongoing

présomption soit possible, les explications fournies par l’intimé doivent montrer sans équivoque l’existence d’un lien entre la divulgation et le préjudice supposé, au point de justifier le maintien du caractère confidentiel des renseignements.

Dans le cas présent, le signataire des affidavits pour le ministre du Revenu national fait des déclarations justificatives en ce qui concerne les paragraphes et pages dont l’intimé voudrait préserver le caractère confidentiel. Cependant, il ne suffit pas de dire que « la divulgation de cette information porterait atteinte à l’intégrité de l’enquête ou risquerait vraisemblablement de nuire aux activités destinées à faire respecter la Loi de l’impôt sur le revenu ». Ce n’est pas là une explication, mais seulement une conclusion. Il peut en effet exister des raisons qui font que la divulgation porterait atteinte à l’intégrité d’une enquête, mais une explication doit être donnée avant qu’on arrive à cette conclusion. Aucune explication semblable n’a été donnée.

[74] La jurisprudence est claire : la Cour n’inférera pas un préjudice d’une façon purement théorique sur la seule existence d’une enquête, actuellement en cours ou terminée, sans preuve d’un lien entre la communication demandée et la vraisemblance raisonnable de préjudice.

[75] Vu les lacunes dans la preuve du demandeur, la Cour conclut que l’exception fondée sur l’alinéa 22(1)(b) ne s’applique pas et ordonne l’entière communication des documents demandés. La Cour estime néanmoins opportun de fournir des balises vu les faits particuliers de l’espèce.

[76] Le 17 août 2007, date à laquelle la demande a été réputée rejetée, il n’y avait aucune enquête en cours. L’alinéa 22(1)(b) ne pouvait pas s’appliquer. Les parties ont demandé à la Cour d’admettre d’office que l’enquête effectuée vers le 26 mai 2008 concernant le décès de M^{me} Smith avait mené à des accusations criminelles portées contre quatre employés du SCC. Le défendeur allègue que la décision du SCC d’assujettir le dossier de M^{me} Smith à l’exception était donc raisonnable à ce moment-là. La Cour ne peut pas souscrire à cette allégation. L’enquête ne portait pas sur les renseignements se trouvant dans le dossier demandé, et la demande de dossier avait été présentée quelques mois avant le décès de M^{me} Smith.

[77] Enfin, la Cour effectue le contrôle de la décision *de novo*. Puisqu’il n’y a clairement aucune enquête ni

investigations or criminal proceedings where disclosure of the requested materials could cause injurious harm.

CONCLUSION

[78] The Court will therefore order the disclosure of Ms. Smith's personal records as requested to the applicant. The personal records of Ms. Smith, as contained in the confidential affidavit of Mr. Fabiano, shall be provided forthwith to the applicant.

COSTS

[79] The respondent submits that this was an unusually complex piece of litigation involving important new principles of law in relation to the *Privacy Act*, and that Parliament contemplated in section 52 of the Act that the applicant ought to be awarded its legal costs even if the applicant is not successful. The respondent supports the award of costs to the applicant on this basis, and agrees that the applicant ought to be entitled to full reimbursement of its legal costs.

[80] In this case the applicant has been successful. The arguments raised by the respondent in opposing this litigation, and in denying the applicant access to the personal records, were not well founded. The respondent caused delay and legal expense for the applicant. Moreover, the respondent produced an affiant with little knowledge of the case who was not able to answer questions on cross-examination. This unnecessarily increased the costs.

[81] The Court considers it just and equitable that the applicant have its costs on either a solicitor and client basis or at the highest number of units under column III of Tariff B [of the *Federal Courts Rules*, SOR/98-106, r. 1 (as am. y SOR/2004-283, s. 2)], including the counsel fee at the hearing for the second counsel at 50 percent of the counsel fee at the hearing for the first counsel under column III. At the hearing, it was evident that the applicant received some of its legal services on a *pro bono* basis, and the respondent ought not to benefit from this *pro*

procédure en matière criminelle en cours actuellement, la communication des documents demandés ne peut donc causer aucun préjudice.

CONCLUSION

[78] La Cour ordonnera donc la communication du dossier personnel de M^{me} Smith comme l'a demandée la demanderesse. Le dossier personnel de M^{me} Smith, qui se trouve dans l'affidavit confidentiel de M. Fabiano, doit être communiqué sans délai à la demanderesse.

LES DÉPENS

[79] Le défendeur avance qu'il s'agissait d'une affaire complexe portant sur des principes de droit importants et nouveaux quant à la Loi et que le Parlement a prévu, à l'article 52 de la Loi, que les dépens et les frais doivent dans ce cas être accordés au demandeur, et ce, même si le demandeur est débouté. Le défendeur appuie l'adjudication des dépens à la demanderesse sur ce fondement, et il convient que la demanderesse devrait avoir droit au remboursement de la totalité de ces frais juridiques.

[80] En l'espèce, la demanderesse a eu gain de cause. Les arguments utilisés par le défendeur pour contester la présente affaire et pour refuser à la demanderesse la communication des dossiers personnels, n'étaient pas fondés. Les actions du défendeur ont entraîné des retards et des frais juridiques à la demanderesse. En outre, le défendeur a fait témoigner un déclarant qui connaissait peu l'affaire et qui n'a pas été capable de répondre aux questions posées en contre-interrogatoire, ce qui a fait augmenter inutilement les frais.

[81] La Cour estime qu'il est juste et équitable que les dépens de la demanderesse soient adjugés sur la base avocat-client ou selon le grand nombre d'unités de la colonne III du tarif B [des *Règles des Cours fédérales*, DORS/98-106, règle 1 (mod. par DORS/2004-283, art. 2)], y compris les honoraires du second avocat à l'audience à hauteur de 50 p. 100 des honoraires du premier avocat à l'audience établis selon la colonne III. Lors de l'audience, il s'est révélé clairement que la demanderesse recevait en partie des services juridiques bénévoles,

bono arrangement. Accordingly, the applicant is entitled to its legal costs calculated on either a solicitor and client basis, or at the highest number of units under column III of Tariff B, whichever is greater.

et le défendeur ne devrait pas en bénéficier. Par conséquent, la demanderesse aura droit aux dépens établis selon le montant le plus élevé soit des dépens calculés sur la base avocat-client ou soit du plus grand nombre d'unités de la colonne III du tarif B.

JUDGMENT

JUGEMENT

THIS COURT ORDERS AND ADJUDGES that:

LA COUR STATUE que :

1. The application for judicial review is allowed with costs either on a solicitor and client basis, or under column III of Tariff B of the *Federal Courts Rules*, whichever is higher as explained herein; and

1. La demande de contrôle judiciaire est accueillie avec dépens établis selon le montant le plus élevé soit des dépens calculés sur la base avocat-client soit du plus grand nombre d'unités de la colonne III du tarif B des *Règles des Cours fédérales*, comme cela a été expliqué ci-dessus;

2. The personal records of Ms. Ashley Smith contained in the confidential affidavit of Mr. Fabiano filed with the Court shall be disclosed to the applicant forthwith.

2. Le dossier personnel de M^{me} Ashley Smith se trouvant dans l'affidavit confidentiel de M. Fabiano déposé auprès de la Cour doit être communiqué sans délai à la demanderesse.

A-78-11
A-79-11
2011 FCA 194

A-78-11
A-79-11
2011 CAF 194

Globalive Wireless Management Corp. and Attorney General of Canada (*Appellants*)

v.

Public Mobile Inc. and TELUS Communications Company (*Respondents*)

and

Alliance of Canadian Cinema, Television and Radio Artists, Communications, Energy and Paperworkers Union of Canada, and Friends of Canadian Broadcasting (*Interveners*)

INDEXED AS: PUBLIC MOBILE INC. v. CANADA (ATTORNEY GENERAL)

Federal Court of Appeal, Sexton, Dawson and Stratas JJ.A.—Ottawa, May 18 and June 8, 2011.

Telecommunications — Appeals from Federal Court decision quashing Governor in Council's Order in Council varying Canadian Radio-television and Telecommunications Commission (CRTC) decision that Globalive controlled by non-Canadian — CRTC finding Globalive not meeting control-in-fact requirement under Telecommunications Act, s. 16(3)(c) because of financial reliance on non-Canadian — Governor in Council finding debt terms, conditions diminishing influence over Globalive — Federal Court finding that Governor in Council misinterpreting Act by using unknown policy objective, limiting scope of Act to Globalive — Issues whether: Governor in Council considering Telecommunications Act, s. 7 policy objectives in applying control-in-fact test, Governor in Council properly varying CRTC decision based on s. 7 policy objectives, Public Mobile having standing — Governor in Council not considering s. 7 policy objectives in applying control-in-fact test — Open to Governor in Council to refer to policy considerations when deciding to vary CRTC decision — In exercising variance power, Governor in Council meant to be informed by telecommunications policy objectives — Not improper for Governor in Council to rely on policy objective not enumerated in s. 7, recognizing such policies having to operate within limits of s. 7 objectives — Control-in-fact test contextual, imprecise, requiring weighing of competing factors, including statutory context — End result herein not affected by fact

Globalive Wireless Management Corp. et le procureur général du Canada (*appelants*)

c.

Public Mobile Inc. et TELUS Communications Company (*intimées*)

et

Alliance of Canadian Cinema, Television and Radio Artists, le Syndicat canadien des communications, de l'énergie et du papier, et Friends of Canadian Broadcasting (*intervenants*)

RÉPERTORIÉ : PUBLIC MOBILE INC. c. CANADA (PROCUREUR GÉNÉRAL)

Cour d'appel fédérale, juges Sexton, Dawson et Stratas, J.C.A.—Ottawa, 18 mai et 8 juin 2011.

Télécommunications — Appels à l'encontre d'une décision de la Cour fédérale annulant le décret par lequel la gouverneure en conseil a modifié une décision du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (le CRTC) selon laquelle Globalive était sous le contrôle d'un non-Canadien — Le CRTC a conclu que Globalive ne satisfaisait pas à l'exigence relative au contrôle de fait énoncée à l'art. 16(3)c) de la Loi sur les télécommunications en raison de sa dépendance financière envers un non-Canadien — La gouverneure en conseil a déclaré que les modalités et conditions des prêts atténuaient l'influence exercée sur Globalive — La Cour fédérale a statué que la gouverneure en conseil avait mal interprété la Loi en utilisant un nouvel objectif de politique et en limitant la portée de la Loi à Globalive — Il s'agissait de savoir si la gouverneure en conseil a tenu compte des objectifs de politique exposés à l'art. 7 de la Loi sur les télécommunications pour appliquer le critère du contrôle de fait, si la gouverneure en conseil était justifiée de fonder sa décision de modifier la décision du CRTC sur les objectifs de politique exposés à l'art. 7 et si Public Mobile avait qualité pour agir — La gouverneure en conseil n'a pas pris en considération les objectifs de politique exposés à l'art. 7 lorsqu'elle a appliqué le critère du contrôle de fait — Il était loisible à la gouverneure en conseil de tenir compte de considérations de politique dans sa décision de modifier la décision du CRTC — Dans l'exercice du pouvoir de modifier une décision,

Governor in Council limiting scope of decision to Globalive — Appeals allowed.

Construction of Statutes — Governor in Council varying Canadian Radio-television and Telecommunications Commission decision that Globalive controlled by non-Canadian — Telecommunications Act, s. 16(3)(c) re: Canadian ownership requirement closely related to Act, s. 7 objectives, addressing concern company controlled by non-Canadian may be less committed to attainment of telecommunications policy objectives — Referring to s. 7 policies in deciding whether company in fact Canadian-controlled therefore relevant.

Practice — Parties — Standing — Governor in Council varying Canadian Radio-television and Telecommunications Commission decision that Globalive controlled by non-Canadian — Federal Court correctly granting standing to Public Mobile to seek judicial review of Governor in Council's decision — Public Mobile satisfying test set out in Canadian Council of Churches v. Canada (Minister of Employment and Immigration) — Order in Council immunized from judicial review if public standing not granted — Courts needing to balance spectre of immunizing government action from review, public importance of issue against preservation of judicial economy, misuse of judicial review — Concerns about government action immunization paramount where interests of all Canadians involved.

These were consolidated appeals from a decision of the Federal Court quashing the Governor in Council's Order in Council varying a decision of the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission (CRTC) concluding that Globalive was controlled by a non-Canadian.

Globalive Wireless Management Corp. successfully bid on spectrum licences to deliver advanced wireless services.

le gouverneur en conseil est censé se fonder sur les objectifs de politique en matière de télécommunications — Il n'était pas inopportun de la part de la gouverneure en conseil de s'appuyer sur un objectif de politique qui n'était pas énuméré à l'art. 7; elle a reconnu que ces politiques doivent valoir dans les limites des objectifs exposés à l'art. 7 — Le critère du contrôle de fait est contextuel et imprécis et il nécessite une pondération de facteurs concurrents, dont le contexte législatif — Le fait que la gouverneure en conseil a limité la portée de sa décision à Globalive n'a pas influé sur l'issue de la présente affaire — Appels accueillis.

Interprétation des lois — La gouverneure en conseil a modifié une décision du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes portant que Globalive était sous le contrôle d'un non-Canadien — L'art. 16(3)c) de la Loi sur les télécommunications, qui porte sur l'exigence de propriété canadienne, est étroitement lié aux objectifs énoncés à l'art. 7 de la Loi visant à répondre à la préoccupation qu'une société contrôlée par un non-Canadien puisse être moins résolue à réaliser les objectifs de la politique en matière de télécommunications — La référence aux politiques énoncées à l'art. 7 est donc pertinente pour déterminer si une société est en fait contrôlée par des Canadiens.

Pratique — Parties — Qualité pour agir — La gouverneure en conseil a modifié une décision du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes portant que Globalive était sous le contrôle d'un non-Canadien — La Cour fédérale a accordé à juste titre à Public Mobile la qualité pour agir pour demander le contrôle judiciaire de la décision de la gouverneure en conseil — Public Mobile satisfaisait au critère formulé dans l'arrêt Conseil canadien des Églises c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration) — Si la qualité pour agir n'avait pas été reconnue, le décret aurait été à l'abri du contrôle judiciaire — Les tribunaux doivent mettre en équilibre le spectre que les mesures du gouvernement se trouvent à l'abri du contrôle ainsi que l'importance de la question soulevée et l'importance de l'économie des ressources judiciaires conjuguée au fait d'empêcher qu'il y ait abus du contrôle judiciaire — Les préoccupations quant à la possibilité que les mesures gouvernementales soient à l'abri du contrôle judiciaire deviennent primordiales lorsque les intérêts de tous les Canadiens sont en jeu.

Il s'agissait d'appels réunis interjetés à l'encontre d'une décision de la Cour fédérale annulant le décret par lequel la gouverneure en conseil a modifié une décision du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (le CRTC) selon laquelle Globalive était sous le contrôle d'un non-Canadien.

Des licences du spectre des services sans fil évolués avaient été adjugées à Globalive Wireless Management Corp. Cependant,

However, following a hearing to address concerns about Globalive's ownership structure, the CRTC held that Globalive did not meet the requirement under paragraph 16(3)(c) of the *Telecommunications Act* that it not be controlled by non-Canadians. The CRTC found that Globalive's financial reliance on Orascom Telecom Holding (Canada) Limited (Orascom), which does not qualify as a Canadian corporation, created a situation where Orascom could exercise continuing influence over Globalive. The Governor in Council found that Orascom's ability to use the loans as levers of influence is diminished by, *inter alia*, the right of Globalive to retire or replace its debt without penalty. The Governor in Council therefore concluded that Orascom does not control in fact Globalive. The Federal Court found that the Governor in Council had inserted an unknown telecommunications policy objective into the Act by interpreting the Act in a way that encourages access to foreign capital, technology and experience. The Federal Court also found that the Governor in Council cannot restrict its interpretation of the Act to one individual (i.e. Globalive).

The respondents alleged herein that the Governor in Council's reference to policy considerations in the Order in Council was improper and constituted a reviewable error in the application of the control-in-fact test of paragraph 16(3)(c).

At issue was (1) whether or not the Governor in Council considered the telecommunications policy objectives set out in section 7 of the *Telecommunications Act* in applying the control-in-fact test, (2) whether it was proper for the Governor in Council to vary the CRTC decision based on the section 7 policy objectives, and (3) whether Public Mobile has standing to seek judicial review of the Order in Council.

Held, the appeals should be allowed.

(1) The Governor in Council did not consider the section 7 policy objectives in applying the control-in-fact test. Although the Governor in Council's analysis contained statements of policy, those statements did not specify what role the policy considerations played in the overall decision. The Governor in Council considered the same facts and the same law as the CRTC, and reached different conclusions.

(2) It was open to the Governor in Council to refer to policy considerations in deciding to vary the CRTC decision. By giving variance power to the Governor in Council, Parliament intended that the decision to vary could incorporate broader policy concerns. Exercise of the variance power is meant to be

à la suite d'une audience tenue pour répondre à certaines préoccupations concernant la structure de propriété de Globalive, le CRTC a conclu que cette dernière ne satisfaisait pas à l'exigence énoncée à l'alinéa 16(3)c) de la *Loi sur les télécommunications*, à savoir qu'elle ne soit pas contrôlée par des non-Canadiens. Selon le CRTC, la dépendance financière de Globalive envers Orascom Telecom Holding (Canada) Limited (Orascom), qui ne se qualifie pas comme personne morale canadienne, créait une situation où Orascom pouvait exercer de manière continue une influence sur Globalive. La gouverneure en conseil avait déclaré que la capacité d'Orascom de se servir des prêts comme moyens d'influence était notamment atténuée par le droit de Globalive de retirer ou de remplacer l'emprunt sans pénalité. La gouverneure en conseil avait donc conclu qu'Orascom ne contrôle pas en fait Globalive. La Cour fédérale avait statué que la gouverneure en conseil avait inséré un nouvel objectif de politique en matière de télécommunications dans la Loi en interprétant la Loi de manière à favoriser l'accès aux capitaux, à la technologie et au savoir-faire étrangers. En outre, la Cour fédérale avait conclu que la gouverneure en conseil ne pouvait pas restreindre son interprétation de la Loi à une seule personne (soit Globalive).

Les intimées affirmaient en l'espèce que la gouverneure en conseil avait agi erronément en faisant référence à des considérations de politique dans le décret et que cela constituait une erreur susceptible de contrôle dans l'application du critère du contrôle de fait exposé à l'alinéa 16(3)c).

Il s'agissait de savoir si : 1) la gouverneure en conseil avait tenu compte ou non des objectifs de politique en matière de télécommunications énoncés à l'article 7 de la *Loi sur les télécommunications* lorsqu'elle a appliqué le critère du contrôle de fait, 2) la gouverneure en conseil était justifiée de fonder sa décision de modifier la décision du CRTC sur les objectifs de politique exposés à l'article 7, et 3) Public Mobile avait qualité pour demander le contrôle judiciaire du décret.

Arrêt : les appels doivent être accueillis.

1) La gouverneure en conseil n'avait pas pris en considération les objectifs de politique exposés à l'article 7 lorsqu'elle a appliqué le critère du contrôle de fait. Même si l'analyse de la gouverneure en conseil contenait des déclarations de politique, celles-ci ne précisaient pas le rôle que les considérations de politique jouaient dans la décision dans son ensemble. La gouverneure en conseil avait examiné les mêmes faits et le même droit que le CRTC, mais avait tiré des conclusions différentes.

2) Il était loisible à la gouverneure en conseil de tenir compte de considérations de politique dans sa décision de modifier la décision du CRTC. En conférant au gouverneur en conseil le pouvoir de modifier des décisions, le législateur a prévu la possibilité que les décisions soient modifiées pour des raisons

informed by the telecommunications policy objectives. In this case, the Governor in Council referred to a number of the enumerated objectives. Furthermore, it was not improper for the Governor in Council to rely on an objective not enumerated in section 7. The promotion of access to foreign capital, technology, and experience can further a number of the policy objectives enumerated therein. The Governor in Council recognized that policies not enumerated in the Act have to operate within the limits of the objectives in section 7. It never purported to attach independent significance to the promotion of foreign investment. The Governor in Council is not restricted to assessing control in fact only as a corporate lawyer would. The control-in-fact test is contextual and imprecise, and requires weighing competing factors. The Governor in Council may therefore legitimately consider the statutory context in deciding how to strike this balance. Paragraph 16(3)(c) is closely related to the objectives set out in section 7. It is intended to address concerns that a company controlled by a non-Canadian might be less committed than a Canadian-controlled company to the attainment of the telecommunications policy objectives. Referring to section 7 policies is therefore relevant in deciding whether a company is in fact Canadian-controlled. Finally, the Federal Court's finding that the Governor in Council's decision applies only to Globalive did not affect the end result in the present case.

(3) The Federal Court made the correct decision in granting Public Mobile standing to seek judicial review of the Order in Council. An applicant seeking public interest standing must satisfy the test set out in *Canadian Council of Churches v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*. Public Mobile raised serious issues relating to the interpretation of the Act and the application of the control-in-fact test. There was no reasonable and effective way to bring these issues before a court without resorting to public interest standing. Otherwise, the Order in Council would be immune from judicial review. In applying the *Canadian Council of Churches* test, the courts must be informed of the factual context and policy issues at play, including the spectre of immunizing government action from review and the public importance of the issue. While courts must balance this consideration against the importance of preserving judicial economy and preventing the use of judicial review for competitive warfare, concerns about government action immunization become paramount where the interests of all Canadians are involved.

de politique générale. L'exercice du pouvoir de modifier une décision est censé être fondé sur les objectifs de politique en matière de télécommunications. En l'espèce, la gouverneure en conseil a fait référence à un certain nombre des objectifs énumérés. Qui plus est, il n'était pas inopportun de la part de la gouverneure en conseil de s'appuyer sur un objectif qui n'était pas énuméré à l'article 7. Le fait de favoriser l'accès aux capitaux, à la technologie et au savoir-faire étrangers peut servir quelques-uns des objectifs de politique qui y sont énoncés. La gouverneure en conseil a reconnu que les politiques qui ne sont pas énumérées dans la Loi doivent valoir dans les limites des objectifs exposés à l'article 7. Elle n'a jamais voulu donner une importance particulière à la promotion de l'investissement étranger. Le gouverneur en conseil n'est pas tenu de considérer la question du contrôle de fait exactement comme le ferait un avocat de société. Le critère du contrôle de fait est contextuel et imprécis et il nécessite une pondération de facteurs concurrents. Le gouverneur en conseil peut donc légitimement considérer le contexte législatif pour décider comment il arrivera à cette pondération. L'alinéa 16(3)c) est étroitement lié aux objectifs énoncés à l'article 7. Il vise à répondre à la préoccupation qu'une société contrôlée par un non-Canadien puisse être moins résolue qu'une société contrôlée par un Canadien à réaliser les objectifs de la politique en matière de télécommunications. La référence aux politiques énoncées à l'article 7 est donc pertinente pour déterminer si une société est en fait contrôlée par des Canadiens. Enfin, la conclusion de la Cour fédérale portant que la décision de la gouverneure en conseil s'applique uniquement à Globalive n'a pas influé sur l'issue de la présente affaire.

3) La Cour fédérale a pris la bonne décision en reconnaissant que Public Mobile avait qualité pour demander le contrôle judiciaire du décret. La personne qui demande que lui soit reconnue la qualité pour agir dans l'intérêt public doit satisfaire au critère exposé dans l'arrêt *Conseil canadien des Églises c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*. Public Mobile a soulevé des questions sérieuses quant à l'interprétation de la Loi et à l'application du critère du contrôle de fait. Il n'y avait aucun moyen raisonnable et efficace de soumettre ces questions à la cour autre que celui d'obtenir la qualité pour agir dans l'intérêt public. Autrement, le décret serait à l'abri du contrôle judiciaire. En appliquant le critère formulé dans l'arrêt *Conseil canadien des Églises*, les tribunaux doivent avoir connaissance du contexte factuel et des questions de politique en jeu, y compris le spectre que les mesures du gouvernement se trouvent à l'abri du contrôle et l'importance de la question soulevée. Bien que les tribunaux doivent mettre en équilibre cette considération et l'importance de l'économie des ressources judiciaires conjuguée au fait d'empêcher que le contrôle judiciaire devienne une arme visant à éliminer la concurrence, les préoccupations relatives à la possibilité que les mesures gouvernementales soient à l'abri du contrôle judiciaire deviennent primordiales lorsque les intérêts de tous les Canadiens sont en jeu.

STATUTES AND REGULATIONS CITED

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].
Canadian Telecommunications Common Carrier Ownership and Control Regulations, SOR/94-667, s. 2(1) “qualified corporation”, (2) “Canadian”.
National Transportation Act, R.S.C. 1970, c. N-17, s. 64.
National Transportation Act, R.S.C., 1985, c. N-20.
Telecommunications Act, S.C. 1993, c. 38, ss. 2(1) “telecommunications common carrier”, 7, 12, 16(1) (as am. by S.C. 2010, c. 12, s. 2184), (3),(4), 64 (as am. by S.C. 1999, c. 31, s. 206(F)).

CASES CITED

APPLIED:

League for Human Rights of B'nai Brith Canada v. Canada, 2010 FCA 307, 93 Imm. L.R. (3d) 1, 409 N.R. 298; *Canadian Council of Churches v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1992] 1 S.C.R. 236, (1992), 88 D.L.R. (4th) 193, 2 Admin. L.R. (2d) 229.

DISTINGUISHED:

CanWest MediaWorks Inc. v. Canada (Minister of Health), 2008 FCA 207, 78 Admin. L.R. (4th) 1, 382 N.R. 365.

CONSIDERED:

*Review of the proposed acquisition of an interest in Canadian Airlines International Ltd. cob under the firm name and style of Canadian Airlines International or Canadi*n*, Decision No. 297-A-1993, dated May 27, 1993 (N.T.A.); *CSP Foods Ltd. v. Canadian Transport Commission*, [1979] 1 F.C. 3, (1978), 84 D.L.R. (3d) 541, 21 N.R. 361 (C.A.); *Attorney General of Canada v. Inuit Tapirisat of Canada et al.*, [1980] 2 S.C.R. 735, (1980), 115 D.L.R. (3d) 1, 33 N.R. 304; *Thorne's Hardware Ltd. et al. v. The Queen et al.*, [1983] 1 S.C.R. 106, (1983), 143 D.L.R. (3d) 577, 46 N.R. 91; *C.B. Powell Limited v. Canada (Border Services Agency)*, 2010 FCA 61, [2011] 2 F.C.R. 332, 400 N.R. 367; *Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190, 329 N.B.R. (2d) 1, 291 D.L.R. (4th) 577.

REFERRED TO:

Davisville Investment Co. Ltd. and City of Toronto et al., Re (1977), 15 O.R. (2d) 553, 76 D.L.R. (3d) 218, 2 M.P.L.R.

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].
Loi nationale sur les transports, S.R.C. 1970, ch. N-17, art. 64.
Loi sur les télécommunications, L.C. 1993, ch. 38, art. 2(1) « entreprise de télécommunication », 7, 12, 16(1) (mod. par L.C. 2010, ch. 12, art. 2184), (3),(4), 64 (mod. par L.C. 1999, ch. 31, art. 206(F)).
Loi sur les transports nationaux, L.R.C. (1985), ch. N-20.
Règlement sur la propriété et le contrôle des entreprises de télécommunication canadiennes, DORS/94-667, art. 2(1) « personne morale qualifiée », (2) « Canadien ».

JURISPRUDENCE CITÉE

DÉCISIONS APPLIQUÉES :

Ligue des droits de la personne de B'nai Brith Canada c. Canada, 2010 CAF 307; *Conseil canadien des Églises c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1992] 1 R.C.S. 236.

DÉCISION DIFFÉRENCIÉE :

CanWest MediaWorks Inc. c. Canada (Ministre de la Santé), 2008 CAF 207.

DÉCISIONS EXAMINÉES :

Examen d'un projet d'acquisition d'un intérêt dans les Lignes aériennes Canadien International ltée, décision n° 297-A-1993, en date du 27 mai 1993 (O.N.T.); *CSP Foods Ltd. c. Commission canadienne des transports*, [1979] 1 C.F. 3 (C.A.); *Procureur général du Canada c. Inuit Tapirisat of Canada et autre*, [1980] 2 R.C.S. 735; *Thorne's Hardware Ltd. et autres c. La Reine et autre*, [1983] 1 R.C.S. 106; *C.B. Powell Limited c. Canada (Agence des services frontaliers)*, 2010 CAF 61, [2011] 2 R.C.F. 332; *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190, 329 R.N.-B. (2^e) 1.

DÉCISIONS CITÉES :

Davisville Investment Co. Ltd. and City of Toronto et al., Re (1977), 15 O.R. (2d) 553, 76 D.L.R. (3d) 218, 2 M.P.L.R.

81 (C.A.); *TELUS Communications Company v. Canada* (Canadian Radio-television and Telecommunications Commission), 2010 FCA 191; *Smith v. Alliance Pipeline Ltd.*, 2011 SCC 7, [2011] 1 S.C.R. 160, 328 D.L.R. (4th) 1; *Canada (Attorney General) v. Almon Equipment Limited*, 2010 FCA 193, 405 N.R. 91; *Mills v. Workplace Safety and Insurance Appeals Tribunal (Ont.)*, 2008 ONCA 436, 237 O.A.C. 71; *Telfer v. Canada (Revenue Agency)*, 2009 FCA 23, [2009] 4 C.T.C. 123, 2009 DTC 5046, 386 N.R. 212; *Public Service Alliance of Canada v. Canadian Federal Pilots Assn.*, 2009 FCA 223, [2010] 3 F.C.R. 223, 98 Admin. L.R. (4th) 25, 81 C.C.E.L. (3d) 207; *Hy and Zel's Inc. v. Ontario (Attorney General)*; *Paul Magder Furs Ltd. v. Ontario (Attorney General)*, [1993] 3 S.C.R. 675, (1993), 107 D.L.R. (4th) 634, 18 C.R.R. (2d) 99; *Corp. of the Canadian Civil Liberties Assn. v. Canada (Attorney General)* (1998), 40 O.R. (3d) 489, 161 D.L.R. (4th) 225, 10 Admin. L.R. (3d) 56 (C.A.), leave to appeal to S.C.C. refused, [1999] 1 S.C.R. vii; *Harris v. Canada*, [2000] 4 F.C. 37, (2000), 187 D.L.R. (4th) 419, 2000 DTC 6373 (C.A.); *Downtown Eastside Sex Workers United Against Violence Society v. Canada (Attorney General)*, 2010 BCCA 439, 324 D.L.R. (4th) 1, [2011] 1 W.W.R. 628, 10 B.C.L.R. (5th) 33; *Professional Institute of the Public Service of Canada v. Northwest Territories (Commissioner)*, [1990] 2 S.C.R. 367, [1990] N.W.T.R. 289, (1990), 72 D.L.R. (4th) 1; *Canadian Egg Marketing Agency v. Richardson*, [1998] 3 S.C.R. 157, (1998), 223 A.R. 201, 166 D.L.R. (4th) 1; *Morgentaler v. New Brunswick*, 2009 NBCA 26, 344 N.B.R. (3d) 39, 306 D.L.R. (4th) 679, 71 C.P.C. (6th) 233.

APPEALS from a decision of the Federal Court (2011 FC 130, [2011] 3 F.C.R. 3) quashing the Governor in Council's Order in Council (*CRTC – Variation of Telecom Decision CRTC 2009-678*, Order in Council P.C. 2009-2008) varying a decision of the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission (*Review of Globalive Wireless Management Corp. under the Canadian ownership and control regime*, Telecom Decision CRTC 2009-678, as amended by Telecom Decision CRTC 2009-678-1) concluding that Globalive was controlled by a non-Canadian. Appeals allowed.

APPEARANCES

Thomas G. Heintzman, Q.C., Malcolm M. Mercer and Anna Matas for appellant Globalive Wireless Management Corp.

Robert B. MacKinnon and Alexander M. Gay for appellant Attorney General of Canada.

81 (C.A.); *TELUS Communications Company c. Canada* (Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes), 2010 CAF 191; *Smith c. Alliance Pipeline Ltd.*, 2011 CSC 7, [2011] 1 R.C.S. 160; *Canada (Procureur général) c. Almon Equipment Limited*, 2010 CAF 193; *Mills v. Workplace Safety and Insurance Appeals Tribunal (Ont.)*, 2008 ONCA 436, 237 O.A.C. 71; *Telfer c. Canada (Agence du revenu)*, 2009 CAF 23; *Alliance de la Fonction publique du Canada c. Assoc. des pilotes fédéraux du Canada*, 2009 CAF 223, [2010] 3 R.C.F. 223; *Hy and Zel's Inc. c. Ontario (Procureur général)*; *Paul Magder Furs Ltd. c. Ontario (Procureur général)*, [1993] 3 R.C.S. 675; *Corp. of the Canadian Civil Liberties Assn. v. Canada (Attorney General)* (1998), 40 O.R. (3d) 489, 161 D.L.R. (4th) 225, 10 Admin. L.R. (3d) 56 (C.A.), autorisation d'appel à la C.S.C. refusée, [1999] 1 S.C.R. vii; *Harris c. Canada*, [2000] 4 C.F. 37 (C.A.); *Downtown Eastside Sex Workers United Against Violence Society v. Canada (Attorney General)*, 2010 BCCA 439, 324 D.L.R. (4th) 1, [2011] 1 W.W.R. 628, 10 B.C.L.R. (5th) 33; *Institut professionnel de la Fonction publique du Canada c. Territoires du Nord-Ouest (Commissaire)*, [1990] 2 R.C.S. 367; *Office canadien de commercialisation des œufs c. Richardson*, [1998] 3 R.C.S. 157; *Morgentaler c. Nouveau-Brunswick*, 2009 NBCA 26, 344 R.N.-B. (3^e) 39.

APPELS à l'encontre d'une décision de la Cour fédérale (2011 CF 130, [2011] 3 R.C.F. 3) annulant le décret (*CRTC – Modifie la décision de télécom CRTC 2009-678*, décret C.P. 2009-2008) par lequel la gouverneure en conseil a modifié une décision du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (*Examen de Globalive Wireless Management Corp. dans le cadre du régime de propriété et de contrôle canadiens*, décision de télécom CRTC 2009-678, modifiée par la décision de télécom CRTC 2009-678-1) selon laquelle Globalive était sous le contrôle d'un non-Canadien. Appels accueillis.

ONT COMPARU

Thomas G. Heintzman, c.r., Malcolm M. Mercer et Anna Matas pour l'appelante, Globalive Wireless Management Corp.

Robert B. MacKinnon et Alexander M. Gay pour l'appelant, le procureur général du Canada.

John B. Laskin and Michael H. Ryan for respondent Public Mobile Inc.

Kenneth E. Jull, Stephen R. Schmidt and Natalie Haras for respondent TELUS Communications Company.

Steven Shrybman for interveners.

John B. Laskin et Michael H. Ryan pour l'intimée, Public Mobile Inc.

Kenneth E. Jull, Stephen R. Schmidt et Natalie Haras pour l'intimée, TELUS Communications Company.

Steven Shrybman pour les intervenants.

SOLICITORS OF RECORD

McCarthy Tétrault LLP, Toronto, for appellant Globalive Wireless Management Corp.

Deputy Attorney General of Canada for appellant Attorney General of Canada.

Torys LLP, Toronto, for respondent Public Mobile Inc.

Baker & McKenzie LLP, Toronto, and *TELUS Communications Company*, Ottawa, for respondent TELUS Communications Company.

Sack Goldblatt Mitchell LLP, Ottawa, for interveners.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

McCarthy Tétrault S.E.N.C.R.L., s.r.l., Toronto, pour l'appelante, Globalive Wireless Management Corp.
Sous-procureur général du Canada pour l'appelant, le procureur général du Canada.

Torys LLP, Toronto, pour l'intimée, Public Mobile Inc.

Baker & McKenzie LLP, Toronto, et *TELUS Communications Company*, Ottawa, pour l'intimée, TELUS Communications Company.

Sack Goldblatt Mitchell LLP, Ottawa, pour les intervenants.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

[1] SEXTON J.A.: The *Telecommunications Act*, S.C. 1993, c. 38 (the Act), requires that a company be Canadian-owned and controlled in order to be eligible to operate in Canada as a telecommunications common carrier. These appeals concern whether Globalive Wireless Management Corp. (Globalive) satisfies that requirement. The Governor in Council held that it does, and issued an Order in Council [*CRTC – Variation of Telecom Decision CRTC 2009-678*, P.C. 2009-2008] varying a decision of the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission (the CRTC) that had concluded Globalive was controlled by a non-Canadian. On an application for judicial review in the Federal Court, the applications Judge then quashed the Order in Council: 2011 FC 130, [2011] 3 F.C.R. 3. Both Globalive and the Attorney General appealed from that decision. By order of this Court, the appeals have been consolidated. The style of cause is hereby amended to reflect the true appellants and respondents in the appeals.

Ce qui suit est la version française des motifs du jugement rendus par

[1] LE JUGE SEXTON, J.C.A. : La *Loi sur les télécommunications*, L.C. 1993, ch. 38 (la Loi) exige qu'une personne morale soit la propriété de Canadiens et sous contrôle canadien pour être admise à opérer comme entreprise de télécommunication. Les présents appels concernent la question de savoir si Globalive Wireless Management Corp. (Globalive) satisfait à cette exigence. La gouverneure en conseil a tranché qu'elle y satisfaisait et a pris un décret [*CRTC – Modifie la décision de télécom CRTC 2009-678*, décret C.P. 2009-2008] modifiant une décision du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (le CRTC) selon laquelle Globalive était sous le contrôle d'un non-Canadien. Dans le cadre d'une demande de contrôle judiciaire à la Cour fédérale, le juge de première instance a annulé le décret : 2011 CF 130, [2011] 3 R.C.F. 3. Globalive et le procureur général ont tous deux interjeté appel de cette décision. Les appels ont été réunis par ordonnance de la Cour. Par les présentes, l'intitulé est modifié de manière à ce que les véritables appelants et des intimées soient désignés dans ces appels.

[2] For the reasons that follow, the appeals will be allowed and the Order in Council restored.

Factual background

[3] The electromagnetic spectrum used for wireless telecommunications is owned and administered by the federal government. In order to operate, a telecommunications company requires a licence permitting it to use certain frequencies. In 2007 and 2008, the government held an auction for spectrum licences for advanced wireless services in the 2 gigahertz range. Though some frequencies were made available to all bidders, others were open only to new entrants. The winning bids totalled approximately \$4.25 billion.

[4] Globalive successfully bid on 30 licences at a price of more than \$442 million, covering a population of about 23 million people. Globalive is wholly owned by Globalive Investment Holdings Corporation (Globalive Holdings). 66.68 percent of voting shares in Globalive Holdings are owned by AAL Holdings Corporation (AAL), and 32.02 percent of the voting shares are owned by Orascom Telecom Holding (Canada) Limited (Orascom). Orascom is a subsidiary of Orascom Telecom Holding S.A.E. (Egypt). It is common ground that AAL qualifies as a Canadian corporation, and that Orascom does not. Because Orascom owns all non-voting shares in Globalive Holdings, it owns 65.08 percent of the company's total equity, compared to 34.25 percent owned by AAL.

[5] On March 13, 2009, the Minister of Industry issued spectrum licences to Globalive and all other successful bidders. The CRTC then convened a hearing to address concerns about Globalive's ownership structure. Globalive was a party to that proceeding, and other interested parties were invited to participate. Public Mobile Inc. (Public Mobile) did not participate in the CRTC proceedings by either written or oral submissions.

[2] Pour les motifs exposés ci-dessous, les appels seront accueillis et le décret sera rétabli.

Les faits

[3] Le spectre électromagnétique utilisé pour les télécommunications sans fil est la propriété du gouvernement fédéral et est administré par lui. Pour être admise à opérer, une entreprise de télécommunication doit être titulaire d'une licence qui l'autorise à utiliser certaines fréquences. En 2007 et 2008, le gouvernement a tenu une vente aux enchères de licences du spectre des services sans fil évolués à des fréquences de 2 gigahertz. Certaines fréquences étaient disponibles à tous les soumissionnaires, tandis que d'autres ne l'étaient qu'aux nouveaux venus. Les soumissions gagnantes totalisaient environ 4,25 milliards de dollars.

[4] Trente licences, couvrant une population d'environ 23 millions de personnes, ont été adjugées à Globalive pour un prix de plus de 442 millions de dollars. Globalive est détenue en propriété exclusive par Globalive Investment Holdings Corporation (Globalive Holdings). 66,68 pour 100 des actions avec droit de vote dans Globalive Holdings sont la propriété d'AAL Holdings Corporation (AAL) et 32,02 pour 100 des actions avec droit de vote sont la propriété d'Orascom Telecom Holding (Canada) Limited (Orascom). Orascom est une filiale d'Orascom Telecom Holding S.A.E (Egypt). Les parties reconnaissent qu'AAL se qualifie comme personne morale canadienne, mais non Orascom. Comme Orascom est propriétaire de toutes les actions sans droit de vote dans Globalive Holdings, elle est propriétaire de 65,08 pour 100 des capitaux propres de la société, alors qu'AAL est propriétaire de 34,25 pour 100 de ces capitaux.

[5] Le 13 mars 2009, le ministre de l'Industrie a délivré des licences de spectre à Globalive et à tous les autres soumissionnaires retenus. Le CRTC a alors tenu une audience pour répondre à certaines préoccupations relatives à la structure de la propriété de Globalive. Globalive était partie à cette procédure et d'autres parties intéressées ont été invitées à y participer. Public Mobile Inc. (Public Mobile) n'a pas pris part aux débats devant le CRTC, ni au moyen d'observations écrites, ni de vive voix.

[6] On October 29, 2009, the CRTC issued Telecom Decision 2009-678 [*Review of Globalive Wireless Management Corp. under the Canadian ownership and control regime*] (later amended slightly by Telecom Decision 2009-678-1, issued November 4, 2009), in which it concluded that Globalive is controlled by a non-Canadian and is therefore not eligible to operate as a telecommunications common carrier. The next day, the Minister of Industry announced that he intended to review the CRTC decision. He invited submissions from those who had participated in the CRTC hearings, as well as the provinces. The Minister also received comments from parties whose views were not directly solicited, including Public Mobile.

[7] On December 10, 2009, the Governor in Council issued the Order in Council, finding that Globalive is not controlled by a non-Canadian, and thus Globalive became eligible to operate in Canada.

Relevant legislation

[8] Section 7 of the Act sets out the objectives of Canadian telecommunications policy:

Objectives

7. It is hereby affirmed that telecommunications performs an essential role in the maintenance of Canada's identity and sovereignty and that the Canadian telecommunications policy has as its objectives

(a) to facilitate the orderly development throughout Canada of a telecommunications system that serves to safeguard, enrich and strengthen the social and economic fabric of Canada and its regions;

(b) to render reliable and affordable telecommunications services of high quality accessible to Canadians in both urban and rural areas in all regions of Canada;

(c) to enhance the efficiency and competitiveness, at the national and international levels, of Canadian telecommunications;

(d) to promote the ownership and control of Canadian carriers by Canadians;

[6] Le 29 octobre 2009, le CRTC a rendu la décision de télécom 2009-678 [*Examen de Globalive Wireless Management Corp. dans le cadre du régime de propriété et de contrôle canadiens*] (plus tard modifiée légèrement par la décision de télécom 2009-678-1 rendue le 4 novembre 2009), par laquelle elle a conclu que Globalive était sous contrôle non canadien et, en conséquence, qu'elle n'était pas admise à opérer comme entreprise de télécommunication. Le jour suivant, le ministre de l'Industrie a annoncé qu'il avait l'intention de réviser la décision du CRTC. Il a invité les participants aux audiences du CRTC ainsi que les provinces à présenter des observations. Le ministre a également reçu des commentaires de parties dont les points de vue n'avaient pas été directement sollicités, notamment Public Mobile.

[7] Le 10 décembre 2009, la gouverneure en conseil a pris le décret, en concluant que Globalive n'était pas sous contrôle non canadien et qu'elle était donc admise à opérer au Canada.

La législation pertinente

[8] L'article 7 de la Loi énonce les objectifs de la politique canadienne en matière de télécommunication :

Politique

7. La présente loi affirme le caractère essentiel des télécommunications pour l'identité et la souveraineté canadiennes; la politique canadienne de télécommunication vise à :

a) favoriser le développement ordonné des télécommunications partout au Canada en un système qui contribue à sauvegarder, enrichir et renforcer la structure sociale et économique du Canada et de ses régions;

b) permettre l'accès aux Canadiens dans toutes les régions — rurales ou urbaines — du Canada à des services de télécommunication sûrs, abordables et de qualité;

c) accroître l'efficacité et la compétitivité, sur les plans national et international, des télécommunications canadiennes;

d) promouvoir l'accèsion à la propriété des entreprises canadiennes, et à leur contrôle, par des Canadiens;

(e) to promote the use of Canadian transmission facilities for telecommunications within Canada and between Canada and points outside Canada;

(f) to foster increased reliance on market forces for the provision of telecommunications services and to ensure that regulation, where required, is efficient and effective;

(g) to stimulate research and development in Canada in the field of telecommunications and to encourage innovation in the provision of telecommunications services;

(h) to respond to the economic and social requirements of users of telecommunications services; and

(i) to contribute to the protection of the privacy of persons.

e) promouvoir l'utilisation d'installations de transmission canadiennes pour les télécommunications à l'intérieur du Canada et à destination ou en provenance de l'étranger;

f) favoriser le libre jeu du marché en ce qui concerne la fourniture de services de télécommunication et assurer l'efficacité de la réglementation, dans le cas où celle-ci est nécessaire;

g) stimuler la recherche et le développement au Canada dans le domaine des télécommunications ainsi que l'innovation en ce qui touche la fourniture de services dans ce domaine;

h) satisfaire les exigences économiques et sociales des usagers des services de télécommunication;

i) contribuer à la protection de la vie privée des personnes.

[9] Subsection 16(1) [as am. by S.C. 2010, c. 12, s. 2184] of the Act lists the requirements for operating as a “telecommunications common carrier” (a broad term [as defined in subsection 2(1) of the Act] meaning “a person who owns or operates a transmission facility used by that person or another person to provide telecommunications services to the public for compensation”). The first requirement is that the carrier be Canadian-owned and controlled. According to subsection 16(3), Canadian ownership and control is defined by three requirements: (a) at least 80 percent of the corporation’s board members must be individual Canadians; (b) individual Canadians must beneficially own at least 80 percent of the corporation’s voting shares; and (c) the corporation must not otherwise be controlled by persons who are not Canadians (often referred to as the “control in fact” test):

[9] Le paragraphe 16(1) [mod. par L.C. 2010, ch. 12, art. 2184] de la Loi énonce les exigences qui permettent à une entreprise d’opérer comme « entreprise de télécommunication » (un terme large [défini au paragraphe 2(1) de la Loi] signifiant un « [p]ropriétaire ou exploitant d’une installation de transmission grâce à laquelle sont fournis par lui-même ou une autre personne des services de télécommunication au public moyennant contrepartie »). La première exigence est que l’entreprise soit la propriété de Canadiens et sous contrôle canadien. Selon le paragraphe 16(3), trois exigences permettent de déterminer si une entreprise est la propriété de Canadiens et sous contrôle canadien : a) au moins 80 pour 100 des administrateurs de la société sont des Canadiens; b) au moins 80 pour 100 des actions avec droit de vote de la personne morale sont la propriété effective de Canadiens; c) la personne morale n’est pas par ailleurs contrôlée par des non-Canadiens (exigence à laquelle il est fait souvent référence comme étant le critère du « contrôle de fait ») :

Eligibility

16. (1) A Canadian carrier is eligible to operate as a telecommunications common carrier if

(a) it is a Canadian-owned and controlled corporation incorporated or continued under the laws of Canada or a province; or

16. (1) Est admise à opérer comme entreprise de télécommunication l’entreprise canadienne qui :

a) soit est une personne morale constituée ou prorogée sous le régime des lois fédérales ou provinciales et est la propriété de Canadiens et sous contrôle canadien;

Admissibilité

	(b) it owns or operates only a transmission facility that is referred to in subsection (5).	b) soit n'est propriétaire ou exploitante que d'une installation de transmission visée au paragraphe (5).	
	...	[...]	
Canadian ownership and control	(3) For the purposes of subsection (1), a corporation is Canadian-owned and controlled if	(3) Pour l'application du paragraphe (1), est la propriété de Canadiens et est contrôlée par ceux-ci la personne morale :	Contrôle et propriété canadiens
	(a) not less than eighty per cent of the members of the board of directors of the corporation are individual Canadians;	a) dont au moins quatre-vingts pour cent des administrateurs sont des Canadiens;	
	(b) Canadians beneficially own, directly or indirectly, in the aggregate and otherwise than by way of security only, not less than eighty per cent of the corporation's voting shares issued and outstanding; and	b) dont au moins quatre-vingts pour cent des actions avec droit de vote émises et en circulation sont la propriété effective, directe ou indirecte, de Canadiens, à l'exception de celles qui sont détenues à titre de sûreté uniquement;	
	(c) the corporation is not otherwise controlled by persons that are not Canadians.	c) qui n'est pas par ailleurs contrôlée par des non-Canadiens.	
Prohibition	(4) No Canadian carrier shall operate as a telecommunications common carrier unless it is eligible under this section to operate as such.	(4) Il est interdit à l'entreprise canadienne d'opérer comme entreprise de télécommunication si elle n'y est pas admise aux termes du présent article.	Interdiction
	[10] Subsection 12(1) of the Act allows the Governor in Council to vary or rescind a decision of the CRTC within one year of the CRTC's decision:	[10] Le paragraphe 12(1) de la Loi autorise le gouverneur en conseil à modifier ou annuler une décision du CRTC dans l'année suivant la décision du CRTC :	
Variation, rescission or referral	12. (1) Within one year after a decision by the Commission, the Governor in Council may, on petition in writing presented to the Governor in Council within ninety days after the decision, or on the Governor in Council's own motion, by order, vary or rescind the decision or refer it back to the Commission for reconsideration of all or a portion of it.	12. (1) Dans l'année qui suit la prise d'une décision par le Conseil, le gouverneur en conseil peut, par décret, soit de sa propre initiative, soit sur demande écrite présentée dans les quatre-vingt-dix jours de cette prise, modifier ou annuler la décision ou la renvoyer au Conseil pour réexamen de tout ou partie de celle-ci et nouvelle audience.	Modification, annulation ou réexamen
Decisions below		Les décisions des instances inférieures	
	<i>CRTC decision</i>	<i>La décision du CRTC</i>	
	[11] The CRTC began by considering the first two branches of the ownership and control test in subsection 16(3) of the Act: the requirements that 80 percent of the board members be individual Canadians, and that Canadians beneficially own at least 80 percent of the	[11] Le CRTC a d'abord considéré les deux premiers volets du critère de la propriété et du contrôle au paragraphe 16(3) de la Loi : l'exigence que 80 pour 100 des administrateurs soient des Canadiens et qu'au moins 80 pour 100 des actions avec droit de vote soient la	

voting shares. It held that both of these were satisfied on the uncontested facts.

[12] On the issue of composition of the board, nine of Globalive's eleven directors must be individual Canadians pursuant to its shareholders' agreements, and so the CRTC held that the company satisfied paragraph 16(3)(a).

[13] The ownership requirement comes from paragraph 16(3)(b). The term "Canadian" is defined for the purposes of section 16 of the Act by subsection 2(2) of the *Canadian Telecommunications Common Carrier Ownership and Control Regulations*, SOR/94-667 (the Regulations). That provision defines "Canadian" as, among other things, a "qualified corporation". The latter term is itself defined in subsection 2(1) of the Regulations as a corporation in which at least two-thirds of voting shares are owned by Canadians, and which is not otherwise controlled by non-Canadians. Globalive is wholly owned by Globalive Holdings. Because 66.68 percent of its voting shares are owned by AAL, the CRTC held that Globalive Holdings in turn qualifies as Canadian under the Regulations.

[14] The CRTC turned next to the requirement under paragraph 16(3)(c) that Globalive not otherwise be controlled by non-Canadians. The CRTC held that Globalive does not meet this requirement. The CRTC applied the test set out by the National Transportation Agency in its *Canadian Airlines* decision, 297-A-1993 [*Review of the proposed acquisition of an interest in Canadian Airlines International Ltd. cob under the firm name and style of Canadian Airlines International or Canadi*n*]:

There is no one standard definition of control in fact but generally, it can be viewed as the ongoing power or ability, whether exercised or not, to determine or decide the strategic decision-making activities of an enterprise. It can also be viewed as the ability to manage and run the day-to-day operations of an enterprise. Minority shareholders and their designated directors normally have the ability to influence a company as do others such as bankers and employees. The influence, which can be exercised either positively or negatively by way of veto rights, needs to be dominant or determining, however, for it to translate into control in fact.

propriété effective de Canadiens. Il a statué qu'il était satisfait à ces deux exigences sur le fondement des faits non contestés.

[12] Sur la question de la composition du conseil d'administration, neuf des onze administrateurs de Globalive doivent être des Canadiens en vertu de ses ententes entre actionnaires et le CRTC a donc conclu que la société satisfaisait à l'alinéa 16(3)a).

[13] L'exigence relative à la propriété découle de l'alinéa 16(3)b). Le terme « Canadien » est défini, aux fins de l'article 16 de la Loi, au paragraphe 2(2) du *Règlement sur la propriété et le contrôle des entreprises de télécommunication canadiennes*, DORS/94-667 (le Règlement). Selon cette disposition, le « Canadien » est défini comme, entre autres choses, une « personne morale qualifiée ». Ce dernier terme est lui-même défini au paragraphe 2(1) du Règlement comme une personne morale dont au moins les deux-tiers des actions avec droit de vote sont détenues par des Canadiens et qui n'est pas par ailleurs contrôlée par des non-Canadiens. Globalive Holdings détient la propriété exclusive de Globalive. Comme 66,68 pour 100 de ses actions avec droit de vote sont détenues par AAL, le CRTC a statué que Globalive Holding se qualifie elle-même comme canadienne en vertu du Règlement.

[14] Le CRTC s'est ensuite penché sur l'exigence énoncée à l'alinéa 16(3)c) voulant que Globalive ne soit pas par ailleurs contrôlée par des non-Canadiens. Le CRTC a statué que Globalive ne satisfaisait pas à cette exigence. Le CRTC a appliqué le critère énoncé par l'Office national des transports du Canada dans sa décision sur les *Lignes aériennes Canadien*, 297-A-1993 [*Examen d'un projet d'acquisition d'un intérêt dans les Lignes aériennes Canadien International ltée*] :

Il n'existe pas une définition de ce que constitue le contrôle de fait, mais, en général, il s'agit du pouvoir ou de la capacité, exercé ou non, de décider de l'orientation du processus décisionnel d'une entreprise sur ses activités. On peut également l'interpréter comme étant la capacité de gérer les activités quotidiennes d'une entreprise. En général, les actionnaires minoritaires et leurs membres désignés du conseil d'administration sont en mesure d'exercer une influence sur la compagnie au même titre que d'autres personnes comme des banquiers et des employés. Cette influence qui peut s'exercer au moyen du droit de veto, qu'elle soit positive ou négative, se doit d'être

[15] The CRTC expressed concerns that a number of aspects of Globalive's corporate organization would give Orascom influence, including: (a) Orascom's rights to appoint board members; (b) limitations on AAL's rights to dispose of its equity in Globalive Holdings; (c) the extent of Orascom's veto rights over corporate decisions; and (d) agreements between Globalive and Orascom under which Orascom provided Globalive with technical services and the right to use Orascom's WIND trademark. However, the CRTC noted that the combination of these factors would not have established that Orascom exercised "dominant and determining" control over Globalive (CRTC decision, at paragraph 117).

[16] What tipped the balance for the CRTC was the fact that Orascom had provided approximately 99 percent of Globalive's debt financing, totalling approximately \$508.4 million. According to the CRTC, "debt levels and debt financing arrangements can be important indicia of where influence lies" (CRTC decision, at paragraph 104). Globalive's reliance on Orascom—which the CRTC found may well increase in the future—combined with Globalive's apparent inability to find other financing created a situation where Orascom could exercise a great deal of continuing influence over Globalive. The combination of this debt with the CRTC's other concerns led the CRTC to conclude that Globalive was controlled in fact by Orascom, a non-Canadian (CRTC decision, at paragraphs 104–112, 118). The CRTC therefore held that Globalive is not currently eligible to operate as a telecommunications common carrier.

The Order in Council

[17] The Order in Council contains 24 unnumbered recital clauses, followed by a schedule analysing the same elements of Globalive's corporate organization that the CRTC considered.

prépondérante ou déterminante pour être qualifiée de contrôle de fait.

[15] Le CRTC a exprimé la préoccupation qu'un certain nombre d'aspects de l'organisation de l'entreprise de Globalive donne à Orascom de l'influence, notamment : a) le droit d'Orascom de nommer des administrateurs; b) des limitations aux droits d'AAL de céder ses capitaux propres dans Globalive Holdings; c) l'étendue des droits de veto d'Orascom sur les décisions de la société; et d) les ententes entre Globalive et Orascom en vertu desquelles Orascom fournit à Globalive des services techniques et lui accorde le droit d'utiliser la marque de commerce WIND d'Orascom. Cependant, le CRTC a souligné que cette combinaison de facteurs ne permettait pas de conclure qu'Orascom exerçait une influence « dominante et déterminante » sur Globalive (décision du CRTC, au paragraphe 117).

[16] L'élément déterminant pour le CRTC était le fait qu'Orascom a fourni environ 99 pour 100 du financement par emprunt de Globalive, soit au total environ 508,4 millions de dollars. Selon le CRTC, « l'ampleur de la dette et les accords de financement par emprunt peuvent révéler d'importants indices sur la source d'influence » (décision du CRTC, au paragraphe 104). La dépendance de Globalive envers Orascom — qui, selon la conclusion du CRTC, risque fort bien d'augmenter dans l'avenir — ainsi que l'incapacité manifeste de Globalive de trouver d'autres sources de financement créaient une situation dans laquelle Orascom pouvait exercer de manière continue une grande influence sur Globalive. Cette dette combinée aux autres préoccupations du CRTC ont mené celui-ci à conclure que Globalive était sous le contrôle de fait d'Orascom, une personne morale non canadienne (la décision CRTC, aux paragraphes 104 à 112 et 118). Le CRTC a par conséquent statué que Globalive était actuellement inadmissible à opérer une entreprise de télécommunication canadienne.

Le décret

[17] Le décret contient un préambule de 24 paragraphes non numérotés ainsi qu'une annexe qui analyse les mêmes éléments de l'organisation d'entreprise de Globalive que le CRTC avait examinés.

[18] The Governor in Council began by describing the CRTC's conclusions respecting control of Globalive. For ease of reference, I have numbered the recitals [the "Whereas" recitals] in the order in which they appear in the Order in Council:

[2] Whereas, in the Decision, the Commission determined that Globalive Wireless Management Corp. ("Globalive") has not met the Canadian ownership and control requirements set out in section 16 of the *Telecommunications Act* ("the Act") and is therefore not currently eligible to operate as a Canadian telecommunications common carrier;

[3] Whereas, in the Decision, the Commission identified four areas of concern relating to control in fact, namely, corporate governance, shareholder rights, commercial arrangements and economic participation of non-Canadians;

[4] Whereas, in the Decision, the Commission identified changes required to Globalive's corporate structure and documents, namely, the composition of the boards of directors, the definition of "Eligible Purchaser" and the threshold for veto rights, in order to address the Commission's concerns;

[5] Whereas, in the Decision, the Commission concluded that, despite the changes made to Globalive's corporate structure and documents and provided the additional required changes are made, the remaining levers of influence by a non-Canadian, namely, the fact that it holds 65% of the equity financing, is the principal source of technical expertise and provides access to an established wireless trademark, would not have caused it to conclude that Globalive did not meet the Canadian ownership and control requirements if it was not for the fact that the same non-Canadian entity is providing the vast majority of Globalive's debt financing;

[19] The Governor in Council agreed with the CRTC that the *Canadian Airlines* test applied, and that "multiple levers of influence can, when combined, amount to control" (recitals 15 and 17). In this case, however, the Governor in Council concluded that Orascom's influence on Globalive did not amount to dominant or determining control (recital 18). Having reached this conclusion, the Governor in Council observed:

[18] La gouverneure en conseil a d'abord exposé les conclusions du CRTC ayant trait au contrôle de Globalive. Pour faciliter la consultation, j'ai numéroté les paragraphes du préambule [les « Attendu[s] »] dans l'ordre dans lequel ils se suivent dans le décret :

[2] Attendu que, dans la décision, le Conseil a conclu que Globalive Wireless Management Corp. (« Globalive ») ne satisfaisait pas aux exigences de propriété et de contrôle canadiens énoncées à l'article 16 de la *Loi sur les télécommunications* (« la Loi ») et qu'elle n'est donc pas admise, à l'heure actuelle, à opérer comme entreprise de télécommunication canadienne;

[3] Attendu que, dans la décision, le Conseil soulève quatre questions préoccupantes relatives au contrôle de fait, soit la gouvernance de l'entreprise, les droits des actionnaires, les ententes commerciales et la participation économique de non-Canadiens;

[4] Attendu que, dans la décision, le Conseil a énuméré les changements que Globalive devait apporter à sa structure et à ses documents, à savoir la composition des conseils d'administration, la définition de « acheteur admissible » et le seuil relatif au droit de veto, pour dissiper ses préoccupations;

[5] Attendu que, dans la décision, le Conseil a conclu que, malgré les changements apportés à la structure et aux documents de Globalive et à condition que les autres changements requis soient apportés, les moyens dont dispose toujours le non-Canadien pour exercer de l'influence — le fait qu'il détient 65 pour cent du financement par capitaux propres, qu'il constitue la source principale du savoir-faire technique et qu'il fournit l'accès à une marque de commerce établie dans le domaine du sans-fil — ne l'aurait pas amené à conclure que Globalive ne satisfait pas aux exigences de propriété et de contrôle canadiens, si ce n'est que ce même non-Canadien fournit à celle-ci la plus grande partie de son financement par emprunt;

[19] La gouverneure en conseil était d'accord avec le CRTC pour dire que le critère énoncé dans *Lignes aériennes Canadien* s'appliquait et que « la combinaison de plusieurs moyens d'influencer peut se traduire en contrôle de fait » (paragraphes 15 et 17 du préambule). En l'espèce, toutefois, la gouverneure en conseil a conclu que l'influence d'Orascom sur Globalive n'équivalait pas à un contrôle dominant et déterminant (paragraphe 18 du préambule). Après avoir tiré cette conclusion, la gouverneure en conseil a fait observer ce qui suit :

[22] Whereas the Governor in Council considers that the Decision deprives Canadians of the possibility for a more competitive wireless telecommunication market by preventing the roll-out of service to the public by a Canadian-owned and controlled company;

[23] And whereas the Governor in Council considers that this Order is based on the facts of this particular case and has a significant direct impact only on Globalive;

[20] The Governor in Council did refer in the recitals to some policy considerations:

[6] Whereas Canadian telecommunications policy objectives include rendering reliable and affordable telecommunications services of high quality accessible to Canadians in both urban and rural areas in all regions of Canada, promoting the ownership and control of Canadian carriers by Canadians and enhancing the efficiency and competitiveness, at the national and international levels, of Canadian telecommunications;

[7] Whereas the Minister of Industry took measures in the context of the Advanced Wireless Spectrum auction in 2007-2008 to encourage the emergence and participation of new entrants in order to foster greater competition in the Canadian wireless telecommunication market and further innovation in the industry and to respond to the requirements of Canadian users of telecommunication services with a goal of lower prices, better service and more choice for consumers and business;

...

[10] Whereas the Governor in Council considers that, when possible, the Canadian ownership and control requirements should be applied in support of the Canadian telecommunications policy objectives set out in the Act, including enhancing competition in the telecommunications market;

[11] Whereas the Canadian ownership and control requirements of the Act restrict the ownership of voting shares by non-Canadians, but the Act does not impose limits on foreign investment in telecommunication common carriers and should be interpreted in a way that ensures that access to foreign capital, technology and experience is encouraged in a manner that supports all of the Canadian telecommunication policy objectives;

[22] Attendu que la gouverneure en conseil estime que la décision prive les Canadiens de la possibilité d'un marché des télécommunications sans fil plus concurrentiel en empêchant le lancement d'un service au public par une compagnie appartenant à des canadiens et sous contrôle par eux;

[23] Attendu que la gouverneure en conseil considère que le présent décret se fonde sur des faits propres à ce cas et n'a des répercussions directes importantes que sur Globalive;

[20] La gouverneure en conseil a fait référence dans le préambule à certaines questions de politique :

[6] Attendu que la politique canadienne en matière de télécommunications a entre autres comme objectif de permettre l'accès aux Canadiens dans toutes les régions — rurales ou urbaines — du Canada à des services de télécommunications sûrs, abordables et de qualité, de promouvoir l'accèsion à la propriété des entreprises canadiennes, et à leur contrôle, par des Canadiens et d'accroître l'efficacité et la compétitivité, sur les plans national et international, des télécommunications canadiennes;

[7] Attendu que le ministre de l'Industrie a pris des mesures dans le cadre des enchères du spectre des services sans fil évolués, en 2007-2008, pour favoriser l'émergence et la participation des nouveaux venus et de ce fait stimuler la concurrence et l'innovation sur le marché canadien des télécommunications sans fil, et de répondre aux besoins des utilisateurs canadiens des services de télécommunications en vue d'obtenir une réduction des prix et une amélioration du service et des choix offerts aux consommateurs et aux entreprises;

[...]

[10] Attendu que la gouverneure en conseil considère que, dans la mesure du possible, le fait de satisfaire aux exigences de propriété et de contrôle canadiens devrait appuyer les objectifs de la politique canadienne en matière de télécommunication énoncés dans la Loi, notamment accroître la concurrence sur le marché des télécommunications;

[11] Attendu que les exigences de propriété et de contrôle canadiens restreignent le droit de propriété d'actions avec droit de vote de non-Canadiens, mais que la Loi ne limite pas l'investissement étranger dans les entreprises de télécommunication et que celle-ci devrait s'interpréter de manière à favoriser l'accès aux capitaux, à la technologie et au savoir-faire étrangers dans le but d'appuyer tous les objectifs de la politique canadienne en matière de télécommunication;

[21] The Governor in Council ordered that the CRTC decision be varied “as set out in the annexed schedule”.

[22] The schedule sets out additional reasons for the Governor in Council’s decision with respect to control in fact. The most significant difference between the reasoning of the CRTC and the Governor in Council relates to Orascom’s role providing the vast majority of Globalive’s financing. It is worth setting out the Governor in Council’s reasoning, in the schedule, on this point in full:

15. There are no statutory restrictions on the amount of debt that a non-Canadian entity can provide to a telecommunications common carrier. However, debt levels and debt financing arrangements can be an indicator of where influence lies under the control in fact test.

16. In the present case, Orascom, the significant non-Canadian shareholder, has provided the bulk of Globalive’s current debt, which represents the vast majority of Globalive’s total financing, though it has been able to secure substantial third-party vendor financing.

17. The concentration of debt and equity in the hands of a single entity is not determinative of control in and of itself. However, it can create an opportunity for influence. In cases such as this one, where a company is heavily debt financed, this opportunity can translate into significant influence over the venture by the debt holder. The terms and conditions attached to this equity and debt financing are of utmost relevance when assessing whether the level of influence associated with the financing, on balance, amounts to control in the hands of the non-Canadian, on its own or in combination with other levers of influence.

18. While the magnitude of the debt financing provided by Orascom, the relative debt to equity financing and the fact that the debt is concentrated in the hands of a single entity cause concern with the loans as a source of Orascom influence, the elimination of the positive and negative covenants, the lack of conversion rights, the lengthening of the term of the loan and renewal rights (thereby providing stability to Globalive), the right of Globalive to retire or replace the debt without penalty and the modifications to the default provisions of the loan go a long way toward minimizing this concern. The ability of Orascom to use the existing loans, or the terms attached to those loans, as levers of influence is sufficiently diminished.

[21] La gouverneure en conseil a ordonné que la décision du CRTC soit modifiée « conformément à l’annexe ci-après ».

[22] L’annexe expose des motifs additionnels à l’appui de la décision de la gouverneure en conseil sur le contrôle de fait. La différence la plus significative entre les raisonnements du CRTC et de la gouverneure en conseil porte sur le rôle d’Orascom de fournir la plus grande partie du financement de Globalive. Il sera utile de citer entièrement le raisonnement de la gouverneure en conseil sur ce point dans l’annexe :

15. La loi ne prévoit aucune restriction quant au montant des créances qu’une entité non canadienne peut avoir sur une entreprise de télécommunication canadienne. Toutefois, l’ampleur de la dette et les accords de financement par emprunt peuvent être un indice d’influence selon le critère du contrôle de fait.

16. Dans le cas présent, Orascom, principal actionnaire non canadien, a consenti la majorité des prêts constituant la dette actuelle de Globalive, laquelle représente la plus grande part du financement total de Globalive, quoique celle-ci ait été en mesure d’obtenir un financement substantiel auprès de tiers vendeurs.

17. La concentration des capitaux d’emprunt et des capitaux propres entre les mains d’une seule entité n’est pas en soi un facteur déterminant de contrôle; cependant, elle peut donner l’occasion d’exercer de l’influence. Dans des circonstances telles que celle-ci, lorsqu’une entreprise est largement financée par emprunt, elle est susceptible de subir une influence importante de la part de son créancier. Les modalités de ce financement par capitaux propres et par emprunt sont de la plus grande importance dans ce cas pour évaluer si le degré d’influence qui en découle, dans l’ensemble, équivaut au contrôle par le non-Canadien en soi ou compte tenu d’autres moyens d’influence.

18. Quoique l’importance du financement par emprunt provenant d’Orascom, le ratio relatif capitaux d’emprunt/capitaux propres et le fait que le financement par emprunt provienne d’une seule source soulèvent des préoccupations relatives à l’influence que pourrait exercer Orascom, l’élimination des clauses restrictives (tant positives que négatives), l’absence de droits de conversion, la prolongation de la durée du prêt et les droits de renouvellement (élément de stabilité pour Globalive), le droit de Globalive de retirer ou de remplacer l’emprunt sans pénalité et la modification des dispositions relatives au défaut de paiement du prêt contribuent beaucoup à dissiper ces préoccupations. La capacité d’Orascom de se servir des prêts existants ou des modalités de ces prêts comme moyens d’influence est suffisamment atténuée.

19. The reliance on non-Canadians for future financing is not determinative of control in and of itself, but it can create an opportunity for influence. During the oral phase of the public hearing, Globalive noted that Orascom and AAL had planned to rely heavily on external financing to capitalize Globalive. However, following completion of the Advanced Wireless Spectrum auction, Globalive's efforts to obtain external financing to replace Orascom's coincided with a major downturn in the credit markets. Orascom indicated that it is not interested in remaining Globalive's major lender and is committed to transferring its loans to an outside party. While, at this time, Orascom remains the major source of debt financing for Globalive in the near term, it is expected that Globalive will be in a position to secure financing from third parties in the future.

20. In summary, such a significant concentration of debt in the hands of Orascom provides Orascom with influence over Globalive. However, given the exceptional terms and conditions of the lending instruments which severely restrict the protection afforded to the lender and the rights of Globalive to renew the debt for up to six years or to retire it at its entire discretion without penalty (so that the existence of those loans is not precarious), the debt financing provided by Orascom does not enable it to control in fact either the strategic or operational decisions of Globalive.

It is clear that, in reaching its decision on control in fact, the Governor in Council decided the issue without referring at all to any policy issues.

Federal Court decision

[23] The applications Judge began by holding that Public Mobile had standing to challenge the Order in Council. He also held that the standard of review applicable to the Order in Council was correctness.

[24] According to the applications Judge, the Order in Council contained two reviewable errors. First, by stating in recital 11 that the Act should be interpreted in a way that encourages access to foreign capital, technology, and experience, the Governor in Council inserted a "previously unknown" policy objective into the Act and therefore considered an irrelevant factor (see reasons, at paragraph 107). Second, the Governor in Council "acted outside the legal parameters of the Act" by stating in recital 23 that its decision impacted only on Globalive

19. L'appel à des non-Canadiens pour un futur financement ne détermine pas en soi le contrôle; toutefois, elle peut créer une possibilité d'influence. Lors des représentations orales faites dans le cadre de l'audience publique, Globalive a précisé qu'Orascom et AAL avaient prévu recourir essentiellement à un financement externe pour capitaliser Globalive. Toutefois, après la clôture de la vente aux enchères du spectre réservé aux services sans fil évolués les efforts de Globalive pour obtenir un financement externe afin de remplacer Orascom ont coïncidé avec un resserrement majeur des marchés du crédit. Orascom a fait savoir qu'elle ne voulait pas rester le principal prêteur de Globalive et qu'elle entend transférer ses prêts à un tiers externe. Quoique, pour le moment, Orascom reste la principale source de financement par emprunt de Globalive à moyen terme, on s'attend à ce que Globalive soit en mesure de se procurer des investissements de tiers dans l'avenir.

20. En résumé, une telle concentration de la dette entre les mains d'Orascom lui permet d'influencer Globalive. Toutefois, compte tenu d'une part, des modalités exceptionnelles des accords de prêts qui restreignent de façon importante les protections accordées au prêteur et, d'autre part, les droits de Globalive de renouveler l'emprunt pendant une période pouvant aller jusqu'à six ans ou de le retirer à son entière discrétion, sans pénalité (de sorte que les emprunts ne sont pas précaires), le financement par emprunt fourni par Orascom ne lui permet pas d'exercer un contrôle de fait sur les décisions de Globalive, tant sur le plan stratégique que sur le plan opérationnel.

Il est clair que la gouverneure en conseil a tranché la question du contrôle de fait sans faire référence à aucune question de politique.

La décision de la Cour fédérale

[23] Le juge de première instance a d'abord statué que Public Mobile avait qualité pour contester le décret. Il a également statué que la norme de contrôle applicable au décret était celle de la décision correcte.

[24] Selon le juge de première instance, le décret contenait deux erreurs susceptibles de contrôle. Premièrement, en déclarant dans le paragraphe 11 du préambule que la Loi devait être interprétée de manière à favoriser l'accès aux capitaux, à la technologie et au savoir-faire étrangers, la gouverneure en conseil a ajouté un « nouvel » objectif aux objectifs de politique énoncés dans la Loi et elle a par conséquent considéré un facteur non pertinent (voir motifs, au paragraphe 107). Deuxièmement, la gouverneure en conseil « a outrepassé les dispositions

(see reasons, at paragraph 118). The applications Judge held that the Governor in Council cannot restrict its interpretation of the Act to one individual.

[25] The applications Judge therefore quashed the Order in Council.

Analysis

Standard of review

[26] To begin with, the Governor in Council “has the power to do what the Courts cannot do which is to substitute his views as to the public interest for that of the Commission” (*CSP Foods Ltd. v. Canadian Transport Commission*, [1979] 1 F.C. 3 (C.A.) (*CSP Foods*), at pages 9–10; see also *Davisville Investment Co. Ltd. and City of Toronto et al., Re* (1977), 15 O.R. (2d) 553 (C.A.), at pages 555–556). A decision of the CRTC may be reviewed in two ways. It may be appealed directly to this Court with leave pursuant to section 64 [as am. by S.C. 1991, c. 31, s. 206(F)] of the Act, where both factual and legal issues will likely be reviewed on a reasonableness standard (see *TELUS Communications Company v. Canada (Canadian Radio-television and Telecommunications Commission)*, 2010 FCA 191, at paragraphs 33–34). The decision may also be reviewed by the Governor in Council pursuant to section 12. This procedure is very different than the section 64 appeal, and the Governor in Council reviews the CRTC’s decision *de novo*. This Court is therefore reviewing the Order in Council. All aspects of the Order in Council are subject to judicial review.

[27] Counsel for the Attorney General argued that orders in council are immune from review, except for “jurisdictional error”, and only in “egregious circumstances”. He relied in this respect on the Supreme Court’s decision in *Attorney General of Canada v. Inuit Tapirisat of Canada et al.*, [1980] 2 S.C.R. 735 (*Inuit Tapirisat*). That case concerned an order in council made under

de la *Loi sur les télécommunications* » en déclarant au paragraphe 23 du préambule que sa décision n’avait de répercussions que sur Globalive (voir motifs, au paragraphe 118). Le juge de première instance a statué que la gouverneure en conseil ne pouvait pas restreindre son interprétation de la Loi à une seule personne.

[25] Le juge de première instance a en conséquence annulé le décret.

Analyse

La norme de contrôle

[26] Tout d’abord, « contrairement [aux tribunaux], [le gouverneur en conseil] peut substituer ses vues concernant l’intérêt public à celles de la Commission » (*CSP Foods Ltd. c. Commission canadienne des transports*, [1979] 1 C.F. 3 (C.A.) (*CSP Foods*), aux pages 9 et 10; voir aussi l’arrêt *Davisville Investment Co. Ltd. and City of Toronto et al., Re* (1977), 15 O.R. (2d) 553 (C.A.), aux pages 555 et 556). Une décision du CRTC peut être examinée de deux manières. Il peut en être appelé directement à la Cour avec son autorisation en vertu de l’article 64 [mod. par L.C. 1999, ch. 31, art. 206(F)] de la Loi, et il est alors probable que les questions de fait ainsi que de droit seront examinées suivant la norme de la décision raisonnable (voir *TELUS Communications Company c. Canada (Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes)*, 2010 CAF 191, aux paragraphes 33 et 34). La décision peut également être révisée par le gouverneur en conseil en vertu de l’article 12. Il s’agit d’une procédure très différente de l’appel prévu à l’article 64 et le gouverneur en conseil révisé la décision du CRTC en reprenant l’affaire depuis le début. La Cour procède par conséquent au contrôle du décret. Tous les éléments du décret peuvent faire l’objet du contrôle judiciaire.

[27] L’avocat du procureur général a soutenu que les décrets ne sont pas susceptibles de contrôle, sauf en cas [TRADUCTION] « d’erreur de compétence » et seulement dans [TRADUCTION] « les cas les plus flagrants ». Il s’est appuyé à cet égard sur l’arrêt *Procureur général du Canada c. Inuit Tapirisat of Canada et autre*, [1980] 2 R.C.S. 735 (*Inuit Tapirisat*), de la Cour suprême. Cette

section 64 of the *National Transportation Act*, R.S.C. 1970, c. N-17, the predecessor of section 12 the Act. Writing for a unanimous Court, Justice Estey held, at page 756, that “the discretion of the Governor in Council is complete provided he observes the jurisdictional boundaries of s. 64(1).” Counsel also referred to *Thorne’s Hardware Ltd. et al. v. The Queen et al.*, [1983] 1 S.C.R. 106, at page 111, where Justice Dickson (as he then was) wrote that “[a]lthough, as I have indicated, the possibility of striking down an order in council on jurisdictional or other compelling grounds remains open, it would take an egregious case to warrant such action.”

[28] When the Court in *Inuit Tapirisat* spoke of reviewing orders in council on jurisdictional grounds, it was invoking a concept used in administrative law as it existed at that time. “Jurisdictional question” then had a much wider meaning, encompassing what would today be considered mere errors of law or other reviewable defects. As Justice Stratas noted in *C.B. Powell Limited v. Canada (Border Services Agency)*, 2010 FCA 61, [2011] 2 F.C.R. 332, at paragraphs 41–42:

Long ago, courts interfered with preliminary or interlocutory rulings by administrative agencies, tribunals and officials by labelling the rulings as “preliminary questions” that went to “jurisdiction”: see, e.g., *Bell v. Ontario Human Rights Commission*, [1971] S.C.R. 756. By labelling tribunal rulings as “jurisdictional,” courts freely substituted their view of the matter for that of the tribunal, even in the face of clear legislation instructing them not to do so.

Quite simply, the use of the label “jurisdiction” to justify judicial interference with ongoing administrative decision-making processes is no longer appropriate.

[29] In *Inuit Tapirisat*, the Supreme Court was using the term jurisdictional in the broad sense that has since been rejected. Indeed, the Court in that case, at page 752, clearly acknowledged that the Governor in Council is

affaire concernait un décret pris en vertu de l’article 64 de la *Loi nationale sur les transports*, S.R.C. 1970, ch. N-17, la disposition remplacée par l’article 12 de la Loi. Au nom des juges unanimes, le juge Estey a conclu à la page 756 que « le gouverneur en conseil a entière discrétion dans la mesure où il respecte les limites fixées à sa compétence par le par. 64(1) ». L’avocat s’est également appuyé sur l’arrêt *Thorne’s Hardware Ltd. et autres c. La Reine et autre*, [1983] 1 R.C.S. 106, dans lequel le juge Dickson (tel était alors son titre) a écrit ce qui suit, à la page 111 : « Comme je l’ai déjà indiqué, bien qu’un décret du Conseil puisse être annulé pour incompétence ou pour tout autre motif péremptoire, seul un cas flagrant pourrait justifier une pareille mesure. »

[28] En parlant dans l’arrêt *Inuit Tapirisat* du contrôle des décrets pour des motifs de compétence, la Cour a invoqué un concept utilisé en droit administratif applicable à l’époque. Le terme [TRADUCTION] « question de compétence » avait alors une signification beaucoup plus large et comprenait ce qui aujourd’hui serait considéré comme de simples erreurs de droit ou d’autres lacunes susceptibles de contrôle. Comme le juge Stratas l’a fait remarquer dans l’arrêt *C.B. Powell Limited c. Canada (Agence des services frontaliers)*, 2010 CAF 61, [2011] 2 R.C.F. 332, aux paragraphes 41 et 42 :

Jadis, les cours de justice intervenaient dans les décisions préliminaires ou interlocutoires rendues par des organismes administratifs, des fonctionnaires ou des tribunaux administratifs en qualifiant ces décisions de « questions préliminaires » portant sur la « compétence » (voir, par ex., l’arrêt *Bell c. Ontario Human Rights Commission*, [1971] R.C.S. 756). En qualifiant de « décisions portant sur la compétence » les décisions rendues par des tribunaux administratifs, les cours de justice n’hésitaient pas à substituer leur opinion de l’affaire à celle du tribunal administratif, et ce, même lorsque la loi leur interdisait dans les termes les plus nets de le faire.

Le recours à l’étiquette « compétence » pour justifier l’intervention des tribunaux judiciaires dans le déroulement d’un processus de prise de décision administratif ne convient tout simplement plus.

[29] Dans l’arrêt *Inuit Tapirisat*, la Cour suprême utilisait le terme « de compétence » au sens large qui a été rejeté depuis. À dire vrai, la Cour dans ce cas, à la page 752, a clairement reconnu que le gouverneur en

constrained by statute and that its decision is invalid if it goes beyond the limits of that statute:

However, in my view the essence of the principle of law here operating is simply that in the exercise of a statutory power the Governor in Council, like any other person or group of persons, must keep within the law as laid down by Parliament or the Legislature. Failure to do so will call into action the supervising function of the superior court whose responsibility is to enforce the law, that is to ensure that such actions as may be authorized by statute shall be carried out in accordance with its terms, or that a public authority shall not fail to respond to a duty assigned to it by statute.

That is exactly the sort of error alleged against the Governor in Council in the present case.

[30] In addition, the Supreme Court made clear in *Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190 (*Dunsmuir*), at paragraphs 27–28, that the rule of law requires that all exercises of public authority be subject to scrutiny by courts. This principle is not limited to exercises of authority by recognized administrative tribunals. Though some decision making is entitled to be reviewed on the standard of reasonableness, none is completely immunized from judicial review:

As a matter of constitutional law, judicial review is intimately connected with the preservation of the rule of law. It is essentially that constitutional foundation which explains the purpose of judicial review and guides its function and operation...

By virtue of the rule of law principle, all exercises of public authority must find their source in law. All decision-making powers have legal limits, derived from the enabling statute itself, the common or civil law or the Constitution. Judicial review is the means by which the courts supervise those who exercise statutory powers, to ensure that they do not overstep their legal authority. The function of judicial review is therefore to ensure the legality, the reasonableness and the fairness of the administrative process and its outcomes. [Emphasis added.]

[31] In *League for Human Rights of B'nai Brith Canada v. Canada*, 2010 FCA 307, 93 Imm. L.R. (3d) 1 (*Odynsky*), this Court reviewed an order in council using the reasonableness standard. In my view, that standard also applies here. It is acknowledged by the parties that the Governor in Council applied the correct legal test.

conseil est limité par la loi et que sa décision n'est pas valide lorsqu'elle outrepassse les limites de cette loi :

Cependant, à mon avis, l'essentiel du principe de droit applicable en l'espèce est simplement que dans l'exercice d'un pouvoir conféré par la loi, le gouverneur en conseil, comme n'importe quelle autre personne ou groupe de personnes, doit respecter les limites de la loi édictée par le Parlement ou la Législature. Y déroger déclenche le rôle de surveillance de la cour supérieure qui a la responsabilité de faire appliquer la loi, c'est-à-dire de s'assurer que les actes autorisés par la loi sont accomplis en conformité avec ses dispositions ou qu'une autorité publique ne se dérobe pas à une obligation qu'elle lui impose.

Il s'agit exactement de la sorte d'erreur alléguée à l'encontre de la gouverneure en conseil en l'espèce.

[30] De plus, la Cour suprême a fait clairement savoir dans l'arrêt *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190 (*Dunsmuir*), aux paragraphes 27 et 28, que la primauté du droit requerrait que tous les exercices du pouvoir public soient assujettis à l'examen des tribunaux. Ce principe ne se limite pas aux exercices d'un pouvoir par des tribunaux administratifs reconnus. Bien que certaines décisions puissent être susceptibles de contrôle selon la norme de la décision raisonnable, aucune n'est complètement à l'abri du contrôle judiciaire :

Sur le plan constitutionnel, le contrôle judiciaire est intimement lié au maintien de la primauté du droit. C'est essentiellement cette assise constitutionnelle qui explique sa raison d'être et oriente sa fonction et son application [...]

La primauté du droit veut que tout exercice de l'autorité publique procède de la loi. Tout pouvoir décisionnel est légalement circonscrit par la loi habilitante, la common law, le droit civil ou la Constitution. Le contrôle judiciaire permet aux cours de justice de s'assurer que les pouvoirs légaux sont exercés dans les limites fixées par le législateur. Il vise à assurer la légalité, la rationalité et l'équité du processus administratif et de la décision rendue. [Non souligné dans l'original.]

[31] Dans l'arrêt *Ligue des droits de la personne de B'nai Brith Canada c. Canada*, 2010 CAF 307 (*Odynsky*), la Cour a examiné un décret selon la norme de la décision raisonnable. À mon avis, cette norme s'applique à la présente espèce. Les parties reconnaissent que la gouverneure en conseil a appliqué le bon critère juridique.

The Governor in Council's application of the control-in-fact test and its references to telecommunications policy objectives were decisions of mixed fact, policy, and law to which the reasonableness standard applies (*Dunsmuir* at paragraph 51; *Smith v. Alliance Pipeline Ltd.*, 2011 SCC 7, [2011] 1 S.C.R. 160 (*Smith*), at paragraph 26). The need for deference is underscored by the nature of the section 12 review process. Rather than giving this Court the exclusive right to review CRTC decisions, Parliament chose to vest concurrent review in the Governor in Council. This tells us that the nature of the decision is not just a narrow matter of corporate law, but rather one with significant policy import. In *Odynsky*, this Court thoroughly considered the nature of the Governor in Council's authority. Justice Stratas said, at paragraphs 76, 78–79, 85 and 86:

In assessing the scope of a decision-maker's discretion, sometimes it is helpful to consider the nature of the body that is exercising the discretion. In subsection 10(1) [of the *Citizenship Act*, R.S.C., 1985, c. C-29], Parliament has nominated the Governor in Council as the body to receive the report.

...

In practical terms, then, a statute that vests decision-making in the Governor in Council implicates the decision-making of Cabinet, a body of diverse policy perspectives representing all constituencies within government.

Did Parliament really intend in subsection 10(1) to restrict this body to a narrow date-setting function? Or did Parliament intend this body to review the entirety of the situation, as reflected in the Minister's report, and make a final substantive decision on whether citizenship should be revoked? In my view, the latter seems more plausible given the nature of this legislative scheme and the vesting of final authority in the Governor in Council.

...

Under the standard of reasonableness, our task is not to find facts, reweigh them, or substitute our decision for the Governor

L'application par la gouverneure en conseil du critère du contrôle de fait et les références qu'elle a faites aux objectifs de politique en matière de télécommunications étaient des questions mixtes de fait, de politique et de droit auxquelles la norme de la décision raisonnable s'applique (*Dunsmuir*, au paragraphe 51; *Smith c. Alliance Pipeline Ltd.*, 2011 CSC 7, [2011] 1 R.C.S. 160 (*Smith*), au paragraphe 26). La nécessité de faire preuve de déférence est renforcée par la nature de la procédure de révision prévue à l'article 12. Plutôt que de donner à la Cour le droit exclusif d'examiner les décisions du CRTC, le Parlement a choisi de conférer un pouvoir de contrôle concurrent au gouverneur en conseil. Cela signifie que la nature de la décision n'est pas seulement une question étroite touchant au droit des sociétés, mais plutôt une question de politique ayant des répercussions importantes. Dans l'arrêt *Odynsky*, la Cour a fait un examen minutieux de la nature du pouvoir du gouverneur en conseil. Le juge Stratas y écrit, aux paragraphes 76, 78 et 79, 85 et 86 :

Pour préciser la portée d'un pouvoir discrétionnaire, il est parfois utile de se pencher sur la nature de l'entité à qui ce pouvoir discrétionnaire est reconnu. Aux termes du paragraphe 10(1) [de la *Loi sur la citoyenneté*, L.R.C. (1985), ch. C-29], c'est au gouverneur en conseil que le législateur a confié le soin de recevoir le rapport.

[...]

En pratique, cela veut dire qu'une loi qui confère au gouverneur en conseil un pouvoir de décision suppose une décision du Cabinet, c'est-à-dire d'une entité au sein de laquelle la politique générale de l'État est débattue de multiples points de vue représentant les divers intérêts des groupes qui composent le gouvernement.

Le législateur a-t-il vraiment voulu qu'aux termes du paragraphe 10(1), cet organisme ait uniquement pour tâche de fixer une date? Ou le législateur n'a-t-il pas entendu confier à cet organisme la tâche d'examiner l'ensemble de la situation, telle qu'exposée dans le rapport du ministre, et de se prononcer sur le fond en décidant de l'opportunité de révoquer la citoyenneté? Compte tenu de l'économie de la Loi en question, et du fait que c'est au gouverneur en conseil qu'appartient la décision finale, cette deuxième hypothèse me paraît plus vraisemblable.

[...]

Suivant la norme de la raisonabilité, il ne nous appartient pas de constater les faits, de les apprécier à nouveau ou de

in Council. Rather, our task is to ask ourselves whether the decision of the Governor in Council fell within a range of possible, acceptable outcomes which are defensible in respect of the facts and the law....

Subsection 10(1) does not provide any specific criteria or formula for the Governor in Council to follow in carrying out this task. It leaves the Governor in Council free to act on the basis of policy, but those policies cannot conflict with the Act or its purposes....

[32] I adopt Justice Stratas' statements. However, I cannot accept the submission of Globalive and the Attorney General that the standard of review should be reasonableness "with a high degree of deference". This does not constitute a distinct standard of review under the *Dunsmuir* framework (*Canada (Attorney General) v. Almon Equipment Limited*, 2010 FCA 193, 405 N.R. 91, at paragraph 32; *Mills v. Workplace Safety and Insurance Appeals Tribunal (Ont.)*, 2008 ONCA 436, 237 O.A.C. 71 (*Mills*), at paragraph 18). *Dunsmuir* eliminated the patent unreasonableness standard (essentially reasonableness with extra deference) and made clear that there are now only two standards of review.

[33] However, the Court must apply the reasonableness standard with appropriate regard to the factual and legal context, particularly the identity of the decision maker and the nature of the decision under review (*Telfer v. Canada (Revenue Agency)*, 2009 FCA 23, [2009] 4 C.T.C. 123, at paragraph 29; *Mills*, at paragraph 22). Because of the Governor in Council's policy function and expertise and the nature of the order in council, a broad range of decisions will fall within the range of reasonable outcomes (*Mills*, at paragraph 22).

[34] Although the Court in *Inuit Tapirisat* used jurisdictional language to describe such an error, I do not believe it constitutes a true question of jurisdiction or *vires* in the *Dunsmuir* sense of the term. While Public Mobile and TELUS question whether the Governor in Council correctly applied paragraph 16(3)(c) of the Act,

substituer notre propre décision à celle du gouverneur en conseil. Notre tâche consiste plutôt à nous demander si la décision du gouverneur en conseil fait partie des issues possibles acceptables pouvant se justifier au regard des faits et du droit [...]

En cela, le paragraphe 10(1) ne propose au gouverneur en conseil aucun critère ni aucune formule à appliquer. La disposition en question laisse le gouverneur en conseil libre de faire intervenir des considérations de politique générale, mais ces considérations ne doivent aller à l'encontre ni des dispositions de la Loi ni de son objet [...]

[32] Je fais miennes les déclarations du juge Stratas. Cependant, je ne peux pas souscrire à l'observation écrite de Globalive et du procureur général selon laquelle la norme de contrôle applicable devrait être celle de la décision raisonnable [TRADUCTION] « qui commande également un degré élevé de déférence ». Il ne s'agit pas d'une norme distincte de contrôle énoncée dans l'arrêt *Dunsmuir (Canada (Procureur général) c. Almon Equipment Limited*, 2010 CAF 193, au paragraphe 32; *Mills v. Workplace Safety and Insurance Appeals Tribunal (Ont.)*, 2008 ONCA 436, 237 O.A.C. 71 (*Mills*), au paragraphe 18). L'arrêt *Dunsmuir* a éliminé la norme de la décision manifestement déraisonnable (soit essentiellement la raisonnabilité avec une retenue accrue) et a fait clairement ressortir qu'il n'existait plus désormais que deux normes de contrôle.

[33] Cependant, la Cour doit appliquer la norme de la raisonnabilité en ayant égard au contexte factuel et juridique, particulièrement en ce qui a trait à l'identité du décideur et à la nature de la décision visée par le contrôle (*Telfer c. Canada (Agence du revenu)*, 2009 CAF 23, au paragraphe 29; *Mills*, au paragraphe 22). Compte tenu de l'expertise du gouverneur en conseil et du fait que son rôle vise l'intérêt public, et compte tenu de la nature du décret, un large éventail de décisions appartiendra à la catégorie des issues raisonnables (*Mills*, au paragraphe 22).

[34] Bien que la Cour dans l'arrêt *Inuit Tapirisat* ait utilisé des termes ayant trait à la compétence pour expliquer une telle erreur, je ne crois pas que cette erreur touche véritablement à la compétence ou à la constitutionnalité au sens énoncé dans l'arrêt *Dunsmuir*. Il est vrai que Public Mobile et TELUS demandent à la Cour d'examiner

the error they allege is really just one of statutory interpretation (see *Public Service Alliance of Canada v. Canadian Federal Pilots Assn.*, 2009 FCA 223, [2010] 3 F.C.R. 219, at paragraphs 39 and 49–50). They do not dispute that the Governor in Council has the authority to vary the CRTC’s decision in appropriate cases.

[35] Public Mobile and TELUS suggest that the standard of review concerning the Governor in Council’s consideration of the section 7 policy objectives when applying the control-in-fact test is correctness. They say that this is a legal determination that warrants correctness review. In support of that, it could be argued that the Act is not a “home statute” for the Governor in Council, since the Governor in Council deals with issues arising from a variety of very different statutes. It arguably cannot be said that every one of those is a home statute. In support of the imposition of a reasonableness standard is the fact that the Governor in Council does deal with these statutes and is a broad policy body, and policies can come to bear in the interpretation of statutes. In light of *Dunsmuir* (see paragraphs 51–64) and *Smith* (see paragraph 26), it is not clear whether the standard of reasonableness or correctness applies when reviewing the Governor in Council’s interpretation of the Act. However, I need not resolve this issue definitively in this appeal. I conclude below that the Governor in Council did not consider the section 7 policy objectives in applying the control-in-fact test. However, I also conclude that even if it had considered the policy objectives at that stage of its analysis, the Governor in Council would have been correct to do so.

The decision of the Governor in Council

[36] Public Mobile and TELUS concede that Globalive satisfies the requirements of paragraphs 16(1)(a) and

si la gouverneure en conseil a correctement appliqué l’alinéa 16(3)c) de la Loi, mais l’erreur qu’elles allèguent ne concerne en réalité que l’interprétation législative (voir *Alliance de la Fonction publique du Canada c. Assoc. des pilotes fédéraux du Canada*, 2009 CAF 223, [2010] 3 R.C.F. 219, aux paragraphes 39, 49 et 50). Elles ne contestent pas que la gouverneure en conseil a le pouvoir de modifier la décision du CRTC lorsque les circonstances le justifient.

[35] Public Mobile et TELUS font valoir que la norme de contrôle applicable à la prise en compte des objectifs de politique énoncés à l’article 7 par la gouverneure en conseil dans son application du critère du contrôle de fait est celle de la décision correcte. Elles soutiennent qu’il s’agit d’une conclusion de droit qui appelle un contrôle selon la norme de la décision correcte. À l’appui de cette prétention, l’on pourrait soutenir que la Loi n’est pas une « loi constitutive » pour le gouverneur en conseil, puisque celui-ci se prononce sur des questions soulevées relativement à un grand nombre de lois très différentes. On ne saurait affirmer que chacune de ces lois est une loi constitutive. À l’appui de l’application de la norme de la décision raisonnable, rappelons le fait que le gouverneur en conseil intervient dans le cadre de ces lois et qu’elle constitue un organisme général voué à l’intérêt public et que les politiques peuvent avoir une incidence sur l’interprétation des lois. Compte tenu de l’arrêt *Dunsmuir* (voir les paragraphes 51 à 64) et de l’arrêt *Smith* (voir le paragraphe 26), on ne sait pas exactement si c’est la norme de la décision raisonnable ou celle de la décision correcte qui s’applique au contrôle de l’interprétation de la Loi faite par la gouverneure en conseil. Cependant, il ne sera pas nécessaire que je règle cette question de manière définitive dans le présent appel. Je conclus ci-dessous que la gouverneure en conseil n’a pas tenu compte des objectifs de politique énoncés à l’article 7 dans son application du critère du contrôle de fait. Or, je conclus également que, même si elle avait tenu compte des objectifs de politique à ce stade de son analyse, la gouverneure en conseil aurait eu raison de le faire.

La décision de la gouverneure en conseil

[36] Public Mobile et TELUS reconnaissent que Globalive satisfait aux exigences des alinéas 16(1)a)

16(1)(b) of the Act. The matter therefore turns on whether or not Globalive is in fact controlled by a non-Canadian.

[37] A significant point of contention between the parties relates to the structure of the Order in Council, and the role that recital 11 played in the Governor in Council's analysis. Globalive and the Attorney General submit that the Governor in Council applied the control-in-fact test without reference to policy considerations. The policy considerations came into play only when the Governor in Council decided to vary the CRTC decision after concluding that Globalive was not controlled in fact by a non-Canadian. According to Public Mobile and TELUS, however, the reference in recital 11 to policy considerations informed the Governor in Council's application of the control-in-fact test. They argue that this was improper and constitutes a reviewable error.

[38] I agree with Globalive and the Attorney General on this point. The Governor in Council began by discussing control. Even though the recitals 7, 8, 10 and 11 contained statements of policy, they did not specify what role those policy considerations played in the overall decision. The substantive analysis in the Order in Council began with recital 15, which contained the Governor in Council's legal decision to apply the *Canadian Airlines* test:

[15] Whereas the Governor in Council agrees with the Commission that the correct test for assessing control in fact was set out in the *Canadian Airlines* decision of the National Transportation Agency, as cited in paragraphs 34 and 35 of the Decision;

[16] Whereas the Governor in Council recognizes that the Commission came to its conclusion on Globalive's non-compliance with the ownership and control requirements based on an assessment of various factors that provide influence to the non-Canadian shareholder which in its view, when taken together, amount to control;

[17] Whereas the Governor in Council recognizes that multiple levers of influence can, when combined, amount to control, but considers that that is not the case with Globalive;

et 16(1)(b) de la Loi. La question consiste par conséquent à savoir si Globalive est sous le contrôle de fait d'un non-Canadien.

[37] Un point important du litige entre les parties porte sur la structure du décret et sur le rôle que le paragraphe 11 du préambule a joué dans l'analyse de la gouverneure en conseil. Globalive et le procureur général font valoir que la gouverneure en conseil a appliqué le critère du contrôle de fait sans faire intervenir de considérations de politique. Les considérations de politique ne sont entrées en jeu que lorsque la gouverneure en conseil a décidé de modifier la décision du CRTC après avoir conclu que Globalive n'était pas sous le contrôle de fait d'un non-Canadien. Or selon Public Mobile et TELUS, l'application par la gouverneure en conseil du critère du contrôle de fait était fondée sur les considérations de politique visée au paragraphe 11 du préambule. À leur avis, la gouverneure a agi erronément et son erreur est susceptible de contrôle.

[38] Je donne raison à Globalive et au procureur général sur ce point. La gouverneure en conseil a d'abord abordé le contrôle. Même s'ils contiennent des déclarations de politique, les paragraphes 7, 8, 10 et 11 du préambule ne précisent pas quel rôle ces considérations de politique jouent dans la décision dans son ensemble. Dans le décret, l'analyse de fond commence au paragraphe 15 du préambule, lequel contient la décision, en droit, de la gouverneure en conseil d'appliquer le critère énoncé dans la décision *Lignes aériennes Canadien* :

[15] Attendu que la gouverneure en conseil convient avec le Conseil que le critère approprié pour établir le contrôle de fait a été énoncé dans la décision sur les Lignes aériennes Canadien de l'Office national des transports, citée aux paragraphes 34 et 35 de la décision;

[16] Attendu que la gouverneure en conseil reconnaît que le Conseil a conclu que Globalive ne répond pas aux exigences de propriété et de contrôle après avoir examiné plusieurs facteurs qui permettent à l'actionnaire non-canadien d'exercer une influence et qui, pris ensemble, constituent, à son avis, un contrôle de fait;

[17] Attendu que la gouverneure en conseil reconnaît que la combinaison de plusieurs moyens d'influencer peut se traduire en contrôle de fait, mais que ce n'est pas [le] cas de Globalive;

[18] Whereas the Governor in Council considers that, on the basis of a careful examination of the facts and submissions before the Commission, it is reasonable to conclude, for the reasons set out in this Order, that Globalive is not in fact controlled by persons that are not Canadian and therefore meets the Canadian ownership and control requirements under the Act and is eligible to operate as a telecommunications common carrier in Canada;

[39] Recital 18 contained the results of applying the *Canadian Airlines* test to the facts. The reference to the “reasons set out in this Order” must be understood as a reference to the schedule, which provided detailed reasons for the Governor in Council’s conclusion that Globalive was not controlled by a non-Canadian. There was no reference to policy objectives either in recitals 15 through 18 or in the comprehensive reasons set out in the schedule, nor was there any other indication that policy played a role in this part of the Governor in Council’s decision. It considered the same facts and the same law as the CRTC, and simply reached different conclusions. This is also supported by the Governor in Council’s statement in recital 12 that the test for Canadian ownership and control under the Act was comprised of “legal and factual” requirements. There was no mention of a policy element.

[40] After deciding that Globalive was not controlled by a non-Canadian, the Governor in Council went on to consider whether to vary the CRTC’s decision:

[19] Whereas subsection 12(1) of the Act provides that, within one year after a decision by the Commission, the Governor in Council may vary the decision on its own motion;

At this point, the policy considerations raised in recitals 7, 8, 10 and 11 became relevant.

[41] In my view, recital 22 provides the clearest indication that policy considerations played a role only at this stage of the Governor in Council’s analysis, and that the Governor in Council, prior to taking into account

[18] Attendu que la gouverneure en conseil considère, après avoir soigneusement examiné les faits et les représentations présentées au Conseil, qu’il est raisonnable de conclure, pour les raisons indiquées dans le présent décret, que Globalive n’est pas contrôlée par des non-Canadiens et qu’elle satisfait par conséquent aux exigences de propriété et de contrôle canadiens énoncés dans la Loi, ce qui la rend admise à opérer à titre d’entreprise de télécommunication au Canada;

[39] Le paragraphe 18 du préambule constitue le résultat de l’application aux faits du critère énoncé dans la décision *Lignes aériennes Canadien*. La référence aux « raisons indiquées dans le présent décret » doit être comprise comme une référence à l’annexe, laquelle donnait les raisons précises pour lesquelles la gouverneure en conseil a conclu que Globalive n’était pas sous contrôle d’un non-Canadien. Il n’est nullement fait mention des objectifs de politique, ni dans les paragraphes 15 à 18 du préambule, ni dans les motifs détaillées énoncés à l’annexe et il n’est nullement indiqué non plus que les considérations de politique ont joué un rôle dans cette partie de la décision de la gouverneure en conseil. La gouverneure en conseil a considéré les mêmes faits et le même droit que le CRTC, mais elle a simplement tiré des conclusions différentes. Ce point est également étayé par la déclaration de la gouverneure en conseil au paragraphe 12 du préambule selon lequel le critère prévu par la Loi pour établir la propriété et le contrôle canadiens comprend des exigences « de droit et de fait ». Il n’a été fait mention d’aucun élément de politique.

[40] Après avoir décidé que Globalive n’était pas sous contrôle d’un non-Canadien, la gouverneure en conseil s’est ensuite demandé s’il convenait de modifier la décision du CRTC :

[19] Attendu que le paragraphe 12(1) de la Loi prévoit que, dans l’année qui suit une décision du Conseil, le gouverneur en conseil peut, de sa propre initiative, modifier cette décision;

Dès lors les considérations de politique soulevées aux paragraphes 7, 8, 10 et 11 du préambule sont devenues pertinentes.

[41] À mon avis, le paragraphe 22 du préambule constitue l’indication la plus claire que les considérations de politique n’ont joué un rôle qu’à ce stade de l’analyse de la gouverneure en conseil et que la gouverneure en

policy considerations, had already decided that Globalive was not controlled by a non-Canadian. To be specific, the Governor in Council in effect was saying that Canadians are entitled to a more competitive wireless telecommunications market, and that this would be frustrated by Globalive, a Canadian-owned and controlled company, being prevented from operating:

[22] Whereas the Governor in Council considers that the Decision deprives Canadians of the possibility for a more competitive wireless telecommunication market by preventing the roll-out of service to the public by a Canadian-owned and controlled company; [Emphasis added.]

[42] The Governor in Council clearly based its decision to vary at least in part on the policy concern that the CRTC's decision undermined competition in the wireless telecommunications market. This is essentially the application of the policy goals set out in recitals 7, 8, 10 and 11. As recital 22 stated, however, this policy decision was premised on the determination already made by the Governor in Council that Globalive was "a Canadian-owned and controlled company".

[43] Furthermore, reference to paragraphs 22–24 of the schedule also makes it abundantly clear that the Governor in Council decided the issue of control without reference to any issues of policy:

22. Despite these changes, certain avenues for influence by Orascom over Globalive remain. However, given the current Globalive structure and shareholder arrangements, including the terms and conditions of the shareholders' and financing agreements, it is reasonable to conclude that, in the circumstances of this case, these elements taken together do not amount to influence that is either dominant or determining in Orascom's hands. In other words, Orascom does not have the ongoing ability to determine Globalive's strategic decision-making activities or to manage day-to-day operations.

23. In light of the above, Globalive is not controlled in fact by Orascom, a non-Canadian. Therefore, Globalive meets the

conseil, avant de considérer les questions de politique, avait déjà décidé que Globalive n'était pas sous le contrôle d'un non-Canadien. Pour être précis, la gouverneure en conseil disait en effet que les Canadiens avaient droit à un marché de télécommunications sans fil plus compétitif et qu'il y serait fait obstacle si Globalive, une société appartenant à des Canadiens et sous contrôle canadien, était empêchée d'opérer :

[22] Attendu que la gouverneure en conseil estime que la décision prive les Canadiens de la possibilité d'un marché des télécommunications sans fil plus concurrentiel en empêchant le lancement d'un service au public par une compagnie appartenant à des canadiens et sous contrôle par eux; [Non souligné dans l'original.]

[42] Il est clair que la gouverneure en conseil a fondé sa décision de modifier la décision du CRTC au moins en partie sur le fondement politique que la décision du CRTC nuirait à la concurrence dans le marché des télécommunications sans fil. Il s'agit essentiellement de l'application des objectifs de politique énoncés aux paragraphes 7, 8, 10 et 11 du préambule. Cependant, comme l'indique le paragraphe 22 du préambule, cette décision de politique reposait sur la conclusion déjà tirée par la gouverneure en conseil que Globalive était « une compagnie appartenant à des canadiens et sous contrôle par eux ».

[43] De plus, il ressort aussi très clairement des paragraphes 22 à 24 de l'annexe que la gouverneure en conseil avait tranché la question du contrôle sans faire référence à aucune considération de politique :

22. Malgré ces changements, certains éléments permettent encore à Orascom d'exercer une influence sur Globalive. Toutefois, compte tenu de la structure actuelle et des arrangements existants entre actionnaires de Globalive, y compris les modalités des ententes entre actionnaires et des accords de financement, il est raisonnable de conclure que, dans les circonstances actuelles, ces éléments pris ensemble, ne constituent pas, entre les mains d'Orascom, une source d'influence dominante ou déterminante. Autrement dit, Orascom n'a pas le pouvoir ni de décider de l'orientation du processus décisionnel de Globalive sur ses activités ni de gérer les activités quotidiennes de Globalive.

23. À la lumière de ces constats, Globalive n'est pas contrôlée de fait par Orascom, une entité non canadienne. En conséquence,

requirements set out in section 16 of the Act and is currently eligible to operate as a telecommunications common carrier.

24. Any provisions in the Decision that are inconsistent with this Order shall be interpreted in accordance with this Order to the extent of the inconsistency.

[44] Public Mobile and TELUS do not argue that the Governor in Council's application of the control-in-fact test, which is primarily set out in the schedule, was unreasonable if it were not influenced by policy considerations. In my view, this part of the Governor in Council's analysis was clearly reasonable. The divergence between the CRTC and the Governor in Council comes in the factual inferences, or conclusions, the Governor in Council drew from the evidence. The Governor in Council simply had a different appreciation of things, and that appreciation was rational and defensible.

[45] The question then becomes whether, having concluded without regard to policy that Globalive was not controlled in fact by a non-Canadian, it was proper for the Governor in Council to base its decision to vary the CRTC decision on policy considerations. Public Mobile and TELUS did not argue that it was improper. In my view, it clearly was open to the Governor in Council, in deciding to vary the CRTC decision, to refer to policy considerations. By giving the variance power to a polycentric body such as the Governor in Council, Parliament signalled its intent that the decision to vary could incorporate broader policy concerns. As this Court has noted, again about the predecessor to section 12¹ (*CSP Foods*, at pages 9–10):

It provides a means whereby the executive branch of government may exercise some degree of control over the Canadian Transport Commission to ensure that the views of the government as to the public interest in a given case...can be

¹ Until passage of the *Telecommunications Act* in 1993, the CRTC was regulated under the *National Transportation Act* [R.S.C., 1985, c. N-20]. The Governor in Council's review power under that legislation applied both to decisions of the Canadian Transportation Commission and the CRTC.

Globalive satisfait aux exigences énoncées à l'article 16 de la Loi et elle est admise à opérer à titre d'entreprise de télécommunication à l'heure actuelle.

24. La décision continuera par ailleurs à s'appliquer, sauf en cas d'incompatibilité avec le présent décret.

[44] Public Mobile et TELUS ne soutiennent pas que l'application par la gouverneure en conseil du critère de contrôle de fait, lequel se trouve énoncé surtout à l'annexe, était déraisonnable du fait qu'elle n'aurait pas été influencée par des considérations de politique. À mon avis, cette partie de l'analyse de la gouverneure en conseil était clairement raisonnable. La divergence entre le CRTC et la gouverneure en conseil provient des inférences ou conclusions factuelles que la gouverneure en conseil a tirées de la preuve. La gouverneure en conseil a simplement apprécié les éléments de manière différente et son appréciation était logique et justifiable.

[45] Se pose donc la question de savoir si la gouverneure en conseil était justifiée, après avoir conclu sans aucune considération de politique que Globalive n'était pas sous le contrôle de fait de non-Canadiens, de fonder sa décision de modifier la décision du CRTC sur des questions de politique. Public Mobile et TELUS n'ont pas affirmé qu'elle ne l'était pas. À mon avis, il était clairement loisible à la gouverneure en conseil de tenir compte de considérations de politique dans sa décision de modifier la décision du CRTC. En conférant à une entité polycentrique telle que le gouverneur en conseil le pouvoir de modifier des décisions, le législateur a clairement indiqué qu'il avait prévu la possibilité que les décisions soient modifiées pour des raisons de politique générale. Comme la Cour l'a souligné, là encore relativement à la disposition qui a remplacé l'article 12¹ (*CSP Foods*, aux pages 9 et 10):

C'est un moyen permettant à l'Exécutif d'exercer un certain contrôle sur la Commission canadienne des transports pour s'assurer que les vues du gouvernement concernant l'intérêt public dans une situation donnée, fondées sur les faits établis par

¹ Jusqu'à l'entrée en vigueur de la *Loi sur les télécommunications* en 1993, le CRTC était régi par la *Loi sur les transports nationaux* [L.R.C. (1985), ch. N-20]. Le pouvoir de révision du gouverneur en conseil en vertu de cette loi s'appliquait aux décisions et de la Commission canadienne des transports et du CRTC.

expressed by the executive and such views are implemented by means of directions which it may see fit to give the tribunal, through the Governor in Council. It is a supervisory role, as I see it, not an appellate role. The Governor in Council does not concern himself with questions of law or jurisdiction which is in the ambit of judicial responsibility. But he has the power to do what the Courts cannot do which is to substitute his views as to the public interest for that of the Commission.

[46] Exercise of the variance power is meant to be informed by the telecommunications policy objectives set out in section 7 of the Act. In this case, the Governor in Council referred to a number of the enumerated objectives, including rendering reliable and affordable telecommunications services of high quality to both urban and rural Canadians (paragraph 7(b)), enhancing the efficiency and competitiveness of Canadian telecommunications, at the national and international levels (paragraph 7(c)), as well as promoting the ownership and control of Canadian carriers by Canadians (paragraph 7(d)).

[47] The applications Judge held (at paragraphs 115–117) that the Governor in Council made a reviewable error by also relying on an objective not enumerated in section 7, stating in recital 11 that “the Act...should be interpreted in a way that ensures that access to foreign capital, technology and experience is encouraged in a manner that supports all of the Canadian telecommunication policy objectives”. I respectfully disagree with the applications Judge’s conclusion that this was improper. Like any decision maker, the Governor in Council must exercise its power in accordance with the purpose of the relevant statute (*Odynsky*, at paragraph 86). However, the promotion of access to foreign capital, technology and experience can further a number of the policy objectives enumerated in section 7, including the provision of reliable, affordable, and accessible telecommunications services (paragraph 7(b)), enhancing efficiency and competitiveness (paragraph 7(c)), fostering increased reliance on market forces (paragraph 7(f)), stimulating research and development (paragraph 7(g)), and responding to the economic and social requirements of telecommunications users (paragraph 7(h)).

ce tribunal, peuvent être exprimées par l’Exécutif et qu’elles sont appliquées par des directives que ce dernier peut juger à propos de donner au tribunal par l’intermédiaire du gouverneur en conseil. Si je comprends bien, il s’agit d’un rôle de surveillance et non de tribunal d’appel. Le gouverneur en conseil ne s’occupe pas des questions de droit ou de compétence, lesquelles incombent aux tribunaux. Toutefois, contrairement à ceux-ci, il peut substituer ses vues concernant l’intérêt public à celles de la Commission.

[46] L’exercice du pouvoir de modifier une décision est censé être fondé sur les objectifs de politique en matière de télécommunications énoncés à l’article 7 de la Loi. En l’espèce, la gouverneure en conseil a fait référence à un certain nombre des objectifs qui y sont énumérés, dont ceux de permettre l’accès aux Canadiens dans toutes les régions — rurales ou urbaines — du Canada à des services de télécommunication sûrs, abordables et de qualité (alinéa 7b)), d’accroître l’efficacité et la compétitivité, sur les plans national et international, des télécommunications canadiennes (alinéa 7c)), et de promouvoir l’accession à la propriété des entreprises canadiennes, et à leur contrôle, par des Canadiens (alinéa 7d)).

[47] Le juge de première instance a conclu (aux paragraphes 115 à 117) que la gouverneure en conseil avait commis une erreur susceptible de contrôle parce qu’elle s’était également appuyé sur un objectif non mentionné à l’article 7, déclarant au paragraphe 11 du préambule que « la Loi [...] devrait s’interpréter de manière à favoriser l’accès aux capitaux, à la technologie et au savoir-faire étrangers dans le but d’appuyer tous les objectifs de la politique canadienne en matière de télécommunication ». En toute déférence, je ne puis souscrire à la conclusion du juge de première instance qu’il s’agissait d’une erreur. Comme tout décideur, le gouverneur en conseil doit exercer son pouvoir en conformité avec l’objet de la loi pertinente (*Odynsky*, au paragraphe 86). Cependant, le fait de favoriser l’accès aux capitaux, à la technologie et au savoir-faire étrangers peut servir quelques-uns des objectifs de politique énoncés à l’article 7, dont ceux de permettre l’accès aux Canadiens à des services de télécommunications sûrs, abordables et de qualité (alinéa 7b)), d’accroître l’efficacité et la compétitivité (alinéa 7c)), de favoriser le libre jeu du marché (alinéa 7f)), de stimuler la recherche et le développement (alinéa 7g)) et de

[48] It also bears mentioning that the Governor in Council clearly recognized that any policies not enumerated in the Act have to operate within the limits of the objectives identified in section 7. It never purported to attach independent significance to the promotion of foreign investment. This is seen in recital 11, which states that access to foreign investment was to be encouraged “in a manner that supports all of the Canadian telecommunication policy objectives”.

[49] This is sufficient to justify allowing the appeal. I would add, further, as explained below, that it would not constitute a reviewable error for the Governor in Council in this particular case to consider appropriate policy considerations when applying the control-in-fact test. The position of Public Mobile and TELUS is that the test set out in subsection 16(3) of the Act constitutes a self-contained statutory “recipe” for determining whether a telecommunications carrier is Canadian-owned and controlled. When applying this test, Public Mobile and TELUS submit that there is no room for the Governor in Council to consider the section 7 policy objectives. As I noted above, I assumed, without deciding, that the standard of review on this issue would be correctness.

[50] In my view, the Governor in Council is not restricted to assessing control in fact only as a corporate lawyer would. Once again, the fact Parliament chose to grant the Governor in Council the right to review the CRTC’s application of the control-in-fact test implies the decision was intended to incorporate policy concerns when appropriate. The control-in-fact test is also necessarily contextual and somewhat imprecise. Determining where control in fact lies may require weighing a number of competing factors. The Governor in Council may legitimately consider the statutory context in deciding how to strike this balance.

satisfaire les exigences économiques et sociales des usagers des services de télécommunication (alinéa 7*h*)).

[48] Il importe également de mentionner que la gouverneure en conseil a clairement reconnu que toutes les politiques non mentionnées dans la Loi devaient valoir dans les limites des objectifs précisés à l’article 7. Elle n’a jamais voulu donner une importance particulière à la promotion de l’investissement étranger. Son intention ressort du paragraphe 11 du préambule, lequel énonce que l’investissement étranger devait être favorisé « dans le but d’appuyer tous les objectifs de la politique canadienne en matière de télécommunication ».

[49] Ces motifs justifient d’accueillir l’appel. En outre, j’ajouterais, comme je l’explique plus loin, que, si la gouverneure en conseil avait en l’espèce tenu compte de considérations de politique appropriées en appliquant le critère du contrôle de fait, elle n’aurait pas commis une erreur susceptible de contrôle. Selon Public Mobile et TELUS, le critère énoncé au paragraphe 16(3) de la Loi prévoit ses propres ingrédients législatifs qui permettent de déterminer si une entreprise de télécommunication appartient à des Canadiens et est contrôlée par eux. Public Mobile et TELUS soutiennent qu’il n’est pas loisible au gouverneur en conseil, lorsqu’il applique ce critère, de considérer les objectifs de politique énoncés à l’article 7. Comme je l’ai fait remarquer ci-dessus, j’ai supposé, sans me prononcer sur ce point, que la norme de contrôle applicable à cette question était celle de la décision correcte.

[50] À mon avis, le gouverneur en conseil n’est pas tenu de considérer la question du contrôle de fait exactement comme le serait un avocat de société. Là encore, le fait pour le législateur d’avoir choisi de conférer au gouverneur en conseil le droit de réviser l’application par le CRTC du critère du contrôle de fait signifie que la décision doit incorporer les considérations de politique lorsque les circonstances le justifient. Le critère du contrôle de fait est, en outre, nécessairement contextuel et quelque peu imprécis. La question de savoir en quoi consiste le contrôle de fait peut requérir de soupeser un certain nombre de facteurs concurrents. Le gouverneur en conseil peut légitimement considérer le contexte législatif pour décider comment il arrivera à cette pondération.

[51] More broadly, paragraph 16(3)(c) is actually closely related to the objectives set out in section 7. It is intended to address concerns that a company controlled by a non-Canadian might be less committed than a Canadian-controlled company to the attainment of the telecommunications policy objectives. In other words, Parliament has decided that Canadian-controlled companies are more likely to further the section 7 purposes by, for instance, investing in Canadian telecommunications infrastructure or providing reliable telecommunications services to rural Canadians. Hence, reference to section 7 policies could be relevant to deciding whether a company was in fact Canadian-controlled.

[52] The applications Judge also held that the Governor in Council made a reviewable error by suggesting in recital 23 that its decision applied to Globalive and not other similarly situated companies. Although Globalive and the Attorney General argued that the applications Judge erred by relying on recital 23, neither Public Mobile nor TELUS disputed this. In any event, I am unable to see how this recital would affect the end result in this case.

Standing of Public Mobile

[53] While I respectfully disagree with the reasons of the applications Judge on this issue, I do think he made the correct decision in granting Public Mobile standing to seek judicial review of the Order in Council.

[54] I believe Public Mobile is entitled to public interest standing. The test for this was set out by the Supreme Court in *Canadian Council of Churches v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1992] 1 S.C.R. 236 (*Canadian Council of Churches*). Though *Canadian Council of Churches* was a Charter case [*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]] dealing with an intervener, the same test applies

[51] Plus généralement, l'alinéa 16(3)c) est en fait étroitement lié aux objectifs énoncés à l'article 7. Il vise à répondre à la préoccupation qu'une société contrôlée par un non-Canadien puisse être moins résolue qu'une société contrôlée par un Canadien à réaliser les objectifs de la politique en matière de télécommunication. En d'autres termes, le législateur a décidé qu'il était davantage probable que les sociétés contrôlées par des Canadiens favorisent la réalisation des objectifs visés à l'article 7, par exemple en investissant dans l'infrastructure des télécommunications au Canada ou en fournissant des services de télécommunications sûrs aux Canadiens dans les régions rurales. Par conséquent, la référence aux politiques énoncées à l'article 7 peut être pertinente pour déterminer si une société est en fait contrôlée par des Canadiens.

[52] Le juge de première instance a également conclu que la gouverneure en conseil a fait une erreur susceptible de contrôle en déclarant au paragraphe 23 du préambule que sa décision s'appliquait à Globalive et non à d'autres sociétés dans une situation similaire. S'il est vrai que Globalive et le procureur général ont affirmé que le juge de première instance a commis une erreur en s'appuyant sur le paragraphe 23 du préambule, ni Public Mobile, ni TELUS n'ont contesté leur affirmation. Quoi qu'il en soit, je ne vois pas en quoi ce paragraphe du préambule pourrait affecter l'issue de la présente affaire.

La qualité de Public Mobile pour agir

[53] En toute déférence, bien que je ne souscrive pas aux motifs du juge de première instance sur cette question, j'estime qu'il a pris la bonne décision en reconnaissant que Public Mobile avait qualité pour demander le contrôle judiciaire du décret.

[54] Je crois que la qualité pour agir dans l'intérêt public doit être reconnue à Public Mobile. Le critère applicable à cette question a été énoncé par la Cour suprême dans l'arrêt *Conseil canadien des Églises c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1992] 1 R.C.S. 236 (*Conseil canadien des Églises*). L'arrêt *Conseil canadien des Églises* concernait une affaire relative à la Charte [*Charte canadienne des droits et libertés*, qui constitue la partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*,

in applications for judicial review and to parties seeking public interest standing (see *Odynsky*, at paragraph 59). An applicant for public interest standing must satisfy the court that:

- a. a serious issue has been raised;
- b. it has a genuine or direct interest in the outcome of the litigation; and
- c. there is no other reasonable and effective way to bring the issue before the court.

[55] In seeking to challenge the Order in Council, Public Mobile has clearly raised serious issues relating to the interpretation of the Act as well as the application of the control-in-fact test in this case. There is also no reasonable and effective way to bring this issue before a court without resort to public interest standing. Neither Globalive nor the Attorney General could reasonably be expected to challenge the Order in Council. Only Public Mobile did challenge it.

[56] Unless public interest standing is granted, the Order in Council would therefore effectively be immune from judicial review. Ensuring that no government action is beyond the reach of the courts is fundamental to the rule of law. Indeed, in *Canadian Council of Churches*, the Supreme Court wrote that “the basic purpose for allowing public interest standing is to ensure that legislation is not immunized from challenge” (at page 256; see also *Hy and Zel’s Inc. v. Ontario (Attorney General)*; *Paul Magder Furs Ltd. v. Ontario (Attorney General)*, [1993] 3 S.C.R. 675, at page 692). It is important that the requirements for public interest standing not be applied mechanistically (*Corp. of the Canadian Civil Liberties Assn. v. Canada (Attorney General)* (1998), 40 O.R. (3d) 489 (C.A.), at pages 497 and 519 (*per* Charron J.A.), leave to appeal denied, [1999] 1 S.C.R. vii). Instead, the Court’s application of the test should be informed by the factual context and policy issues at play, including the spectre of immunizing government action from review by the courts and the public importance of

1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44]] visant la qualité pour agir d’un intervenant, mais le même test s’applique aux demandes de contrôle judiciaire et aux parties qui cherchent à se faire reconnaître la qualité pour agir dans l’intérêt public (voir *Odynsky*, au paragraphe 59). La partie qui demande que lui soit reconnue la qualité pour agir dans l’intérêt public doit satisfaire aux critères suivants :

- a. une question sérieuse à juger a été soulevée;
- b. elle possède un intérêt véritable et direct quant à l’issue du litige;
- c. il n’y a aucun autre moyen raisonnable et efficace de soumettre la question à la cour.

[55] En voulant contester le décret, Public Mobile a clairement soulevé des questions sérieuses ayant trait à l’interprétation de la Loi ainsi qu’à l’application du critère du contrôle de fait en l’espèce. Il n’y a aucun moyen raisonnable et efficace de soumettre cette question à la cour autre que celui d’obtenir la qualité pour agir dans l’intérêt public. On ne pouvait pas raisonnablement s’attendre à ce que Globalive ou le procureur général conteste le décret. Seule Public Mobile l’a contesté.

[56] Si la qualité pour agir dans l’intérêt public n’était pas reconnue, le décret serait par conséquent à l’abri du contrôle judiciaire. Il est fondamental pour maintenir la primauté du droit d’assurer qu’aucune mesure gouvernementale n’échappe au contrôle des tribunaux. Dans l’arrêt *Conseil canadien des Églises*, la Cour suprême affirme que « l’objet fondamental de la reconnaissance de la qualité pour agir dans l’intérêt public est de garantir qu’une loi n’est pas à l’abri de la contestation » (à la page 256; voir aussi *Hy and Zel’s Inc. c. Ontario (Procureur général)*; *Paul Magder Furs Ltd. c. Ontario (Procureur général)*, [1993] 3 R.C.S. 675, à la page 692). Il importe de ne pas appliquer de manière mécanique les exigences qui concernent la qualité pour agir dans l’intérêt public (*Corp. of the Canadian Civil Liberties Assn. v. Canada (Attorney General)* (1998), 40 O.R. (3d) 489 (C.A.), aux pages 497 et 519 (motifs de la juge Charron), autorisation d’appel refusée, [1999] 1 R.C.S. vii). L’application du critère par la Cour devrait plutôt reposer sur le contexte factuel et sur les questions de politique en jeu, y compris

the issue raised by the applicant (see *Odynsky*, at paragraph 61; *Harris v. Canada*, [2000] 4 F.C. 37 (C.A.); *Downtown Eastside Sex Workers United Against Violence Society v. Canada (Attorney General)*, 2010 BCCA 439, 324 D.L.R. (4th) 1 (*Downtown Eastside Sex Workers*), at paragraph 41).

[57] It is certainly true that courts must balance this consideration against the importance of preserving judicial economy and preventing commercial rivals from using judicial review as a tool of competitive warfare. However, where as in this case the interests of all Canadians are involved to an unusual degree, concerns about immunization become paramount. Though these concerns do not give the Court licence to ignore the *Canadian Council of Churches* test, I believe it is appropriate in this context to recognize that Public Mobile has sufficient interest in the outcome of this litigation to be granted public interest standing. *CanWest MediaWorks Inc. v. Canada (Minister of Health)*, 2008 FCA 207, 78 Admin. L.R. (4th) 1, in which this Court held that an indirect commercial interest did not constitute a genuine interest in the outcome of the litigation for the purpose of public interest standing, is therefore distinguishable from this case. There were no concerns in *CanWest MediaWorks Inc.* about government action being immunized from judicial review.

[58] Counsel also briefly referred to the residual discretion to grant standing recognized by the Supreme Court in *Professional Institute of the Public Service of Canada v. Northwest Territories (Commissioner)*, [1990] 2 S.C.R. 367 (*Professional Institute*), at page 400, and *Canadian Egg Marketing Agency v. Richardson*, [1998] 3 S.C.R. 157 (*Richardson*), at paragraph 33. However, the nature and scope of this discretion remain unclear (see *Morgentaler v. New Brunswick*, 2009 NBCA 26, 344 N.B.R. (3d) 39, at paragraph 34; *Downtown Eastside Sex Workers*, at paragraph 98 (*per Groberman J.A.*, dissenting on other grounds)). Because I have concluded

le spectre que les mesures du gouvernement se trouvent à l'abri du contrôle des tribunaux et l'importance de la question soulevée par le demandeur pour le public (voir *Odynsky*, au paragraphe 61; *Harris c. Canada*, [2000] 4 C.F. 37 (C.A.); *Downtown Eastside Sex Workers United Against Violence Society v. Canada (Attorney General)*, 2010 BCCA 439, 324 D.L.R. (4th) 1 (*Downtown Eastside Sex Workers*), au paragraphe 41).

[57] Il est certes vrai que les tribunaux doivent mettre en équilibre cette considération et l'importance de l'économie des ressources judiciaires conjuguée au fait d'empêcher que le contrôle judiciaire devienne entre concurrents une arme visant à éliminer la concurrence. Cependant, lorsque, comme c'est le cas en l'espèce, les intérêts de tous les Canadiens sont en jeu à un degré inhabituel, les préoccupations qui portent sur le fait pour les actes publics de se trouver à l'abri des tribunaux deviennent primordiales. De telles préoccupations n'autorisent pas les tribunaux à ne pas appliquer le test énoncé dans l'arrêt *Conseil canadien des Églises*, mais j'estime que le présent contexte se prête à reconnaître à Public Mobile un intérêt suffisant dans l'issue du litige pour qu'elle obtienne la qualité pour agir dans l'intérêt public. Une distinction peut donc être établie entre l'affaire *CanWest MediaWorks Inc. c. Canada (Ministre de la Santé)*, 2008 CAF 207, dans laquelle la Cour a statué qu'un intérêt commercial indirect ne constituait pas un intérêt véritable dans l'issue du litige permettant d'obtenir la qualité pour agir dans l'intérêt public, et la présente affaire. Il n'y avait aucune préoccupation dans l'affaire *CanWest MediaWorks Inc.* quant à la possibilité que les mesures gouvernementales soient à l'abri du contrôle judiciaire.

[58] Les avocats ont aussi fait brièvement référence au pouvoir discrétionnaire résiduel d'accorder la qualité pour agir, reconnu par la Cour suprême à la page 400 de l'arrêt *Institut professionnel de la Fonction publique du Canada c. Territoires du Nord-Ouest (Commissaire)*, [1990] 2 R.C.S. 367 (*Institut professionnel*), et au paragraphe 33 de l'arrêt *Office canadien de commercialisation des œufs c. Richardson*, [1998] 3 R.C.S. 157 (*Richardson*). Cependant, les tribunaux n'ont pas encore clairement précisé la nature et l'étendue de ce pouvoir discrétionnaire (voir *Morgentaler c. Nouveau-Brunswick*, 2009 NBCA 26, 344 R.N.-B. (3^e) 39, au paragraphe 34;

that Public Mobile is entitled to public interest standing, it is not necessary to consider whether it would also have been entitled to discretionary standing as set out by the Supreme Court in the *Professional Institute* and *Richardson* cases.

Conclusion

[59] The appeals will therefore be allowed, and the Order in Council will be restored. Globalive and the Attorney General are entitled to their costs throughout. No costs will be assessed for or against the interveners.

DAWSON J.A.: I agree.

STRATAS J.A.: I agree.

Downtown Eastside Sex Workers, au paragraphe 98 (motifs du juge Groberman, de la Cour d'appel, dissident à d'autres égards)). Comme j'ai conclu que Public Mobile a qualité pour agir dans l'intérêt public, il n'est pas nécessaire que j'examine si elle aurait également eu qualité pour agir en vertu du pouvoir discrétionnaire résiduaire établi par la Cour suprême dans l'arrêt *Institut professionnel* et dans l'arrêt *Richardson*.

Conclusion

[59] Les appels seront par conséquent accueillis et le décret rétabli. Globalive et le procureur général ont droit aux dépens dans toutes les instances. Aucuns dépens ne sont adjugés en faveur des intervenants ni contre eux.

LA JUGE DAWSON, J.C.A. : Je suis d'accord.

LE JUGE STRATAS, J.C.A. : Je suis d'accord.

IMM-5174-09
2010 FC 662

IMM-5174-09
2010 CF 662

Rachidi Ekanza Ezokola (*Applicant*)

Rachidi Ekanza Ezokola (*demandeur*)

v.

c.

The Minister of Citizenship and Immigration
(*Respondent*)

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

INDEXED AS: EZOKOLA v. CANADA (CITIZENSHIP AND IMMIGRATION)

RÉPERTORIÉ : EZOKOLA C. CANADA (CITOYENNETÉ ET IMMIGRATION)

Federal Court, Mainville J.—Montréal, May 5 and June 17, 2010.

Cour fédérale, juge Mainville—Montréal, 5 mai et 17 juin 2010.

* Editor's note: This judgment has been reversed on appeal (2011 FCA 224). The reasons for judgment, handed down July 15, 2011, are published at [2011] 3 F.C.R. 417.

* Note de l'arrêtiiste : Ce jugement a été infirmé en appel (2011 CAF 224). Voici la référence de publication des motifs du jugement prononcés le 15 juillet 2011 : [2011] 3 R.C.F. 417.

Citizenship and Immigration — Exclusion and Removal — Inadmissible Persons — Judicial review of Immigration and Refugee Board Refugee Protection Division decision excluding applicant from definition of “refugee” in United Nations Convention Relating to the Status of Refugees, Art. 1F(a) — Applicant former diplomat of Democratic Republic of Congo (DRC) at United Nations — Excluded from protection of Convention on basis of complicity by association in crimes against humanity, war crimes — Issue whether holding diplomatic post, knowing awareness of acts committed by DRC sufficient to establish complicity — Exclusion clause in Convention, Art. 1F(a) not applying herein as personal nexus between refugee claimant, crimes alleged not established — Merely working in public service of state whose government committing crimes against humanity, mere knowledge of those crimes, not sufficient to establish complicity — Board could not ascribe personal responsibility to applicant for crimes alleged based on facts found — Evidence accepted by Board not establishing nexus between position held by applicant, DRC's army, police — Applying presumption of complicity by association in present fact situation unreasonable — Application allowed.

Citoyenneté et Immigration — Exclusion et renvoi — Personnes interdites de territoire — Contrôle judiciaire de la décision par laquelle la Section de la protection des réfugiés de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié a exclu le demandeur de l'application de la définition de « réfugié » au sens de l'art. 1Fa) de la Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés — Le demandeur était un ancien diplomate de la République démocratique du Congo (RDC) auprès des Nations Unies — Il avait été exclu de la protection de la Convention au motif qu'il s'était fait complice par association de crimes contre l'humanité et de crimes de guerre — Il s'agissait de savoir si le fait de détenir un poste diplomatique et d'avoir une connaissance des actes de la RDC étaient en soi suffisants pour établir qu'il y avait complicité — L'exclusion de l'art. 1Fa) de la Convention ne s'appliquait pas en l'espèce parce que le lien personnel entre le demandeur d'asile et les crimes reprochés n'avait pas été établi — Le simple fait de travailler dans la fonction publique d'un État dont le gouvernement commet des crimes contre l'humanité ne suffit donc pas pour établir la complicité, ni la simple connaissance de ces crimes — Les faits reconnus par la Commission ne lui permettaient pas d'imputer une responsabilité personnelle au demandeur à l'égard des crimes reprochés — La preuve retenue par la Commission n'établissait pas un lien entre le poste occupé par le demandeur et l'armée ou la police de la RDC — L'application de la présomption de complicité par association dans un tel contexte factuel était déraisonnable — Demande accueillie.

This was an application for judicial review of a decision of the Refugee Protection Division of the Immigration and Refugee Board excluding the applicant from the definition of “refugee” in Article 1F(a) of the *United Nations Convention Relating to the Status of Refugees*. The applicant was the economic adviser and second counsellor of embassy to the Permanent Mission of the Democratic Republic of the Congo (DRC) to the United Nations — a position he held until a few days before arriving in Canada to claim refugee protection with his wife and eight children. The applicant claimed that his problems at the Permanent Mission began during the campaign for the election of the President of the DRC. After the elections were held, the applicant’s situation at the mission became increasingly intolerable and he ultimately decided to resign from his position.

The Board concluded that the applicant’s wife and their children are Convention refugees by reason of their membership in the claimant’s (i.e. the applicant) family. However, the applicant was excluded from the protection of the Convention because the Board believed there were serious reasons for considering that he had been complicit by association in crimes against humanity and war crimes and that he was therefore not entitled to the protection of Canada. In its decision, the Board did not cite any evidence that the applicant had himself participated in crimes against humanity or war crimes or that he had himself conspired to commit such crimes or that he had himself ordered that such crimes be committed. The Board’s decision essentially turned on the fact that the applicant was a public servant and diplomat in the service of the DRC and that by virtue of that fact alone he was associated with the crimes against humanity and war crimes committed by the government of the DRC even if he had committed no crimes of that nature himself, was never a member of a political party, never did military service and was never a member of a police force or an intelligence service. The Board also found that the government of the DRC is not an organization pursuing a limited, brutal purpose but that it had committed crimes against humanity.

The main issue was whether the Board correctly found that holding a diplomatic post and having personal and knowing awareness of the acts committed by the Congolese governments were in themselves sufficient to establish that there was complicity by association with them and that there was personal and knowing participation in the crimes committed.

Held, the application should be allowed.

Il s’agissait d’une demande de contrôle judiciaire de la décision par laquelle la Section de la protection des réfugiés de la Commission de l’immigration et du statut de réfugié a exclu le demandeur de l’application de la définition de « réfugié » au sens de l’alinéa *a*) de la section F de l’article premier de la *Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés*. Le demandeur était le conseiller économique et deuxième conseiller d’ambassade à la Mission permanente de la République démocratique du Congo (la RDC) auprès des Nations Unies, poste qu’il a occupé jusqu’à quelques jours avant son arrivée au Canada afin d’y faire une demande d’asile avec son épouse et ses huit enfants. Le demandeur affirmait que ses problèmes à la mission permanente ont commencé pendant la campagne électorale pour la présidence de la RDC. Après la tenue des élections, la situation du demandeur à la mission est devenue de plus en plus intolérable et il a finalement décidé de démissionner.

La Commission a conclu que l’épouse du demandeur et leurs enfants sont des réfugiés au sens de la Convention du fait de leur appartenance à la famille du demandeur d’asile (c.-à-d. le demandeur). Cependant, le demandeur a été exclu de la protection de la Convention puisque la Commission a estimé qu’il existait des motifs sérieux de croire que celui-ci s’était fait complice par association de crimes contre l’humanité et de crimes de guerre, et qu’il n’avait donc pas droit à la protection du Canada. Dans sa décision, la Commission n’a fait état d’aucune preuve que le demandeur avait lui-même participé à des crimes contre l’humanité ou à des crimes de guerre, qu’il avait lui-même comploté en vue de commettre de tels crimes, ou qu’il avait lui-même ordonné que de tels crimes soient commis. La décision de la Commission tournait essentiellement autour du fait que le demandeur était fonctionnaire et diplomate de la RDC et que, de ce simple fait, il devenait associé aux crimes contre l’humanité et aux crimes de guerre commis par le gouvernement de la RDC, même s’il n’avait commis aucun crime de ce genre de son propre chef, n’avait jamais été membre d’un parti politique, n’avait jamais fait de service militaire, ni n’avait été membre d’une force policière ou d’un service de renseignements. La Commission a aussi statué que le gouvernement de la RDC n’est pas une organisation aux fins limitées et brutales, mais qu’il a commis des crimes contre l’humanité.

La principale question à trancher était celle de savoir si la Commission a conclu à bon droit que le fait de détenir un poste diplomatique et le fait d’avoir une connaissance personnelle et consciente des actes de ces gouvernements congolais étaient en soi suffisants pour établir qu’il y avait complicité par association avec ces derniers et qu’il y avait participation personnelle et consciente aux crimes commis.

Jugement : la demande doit être accueillie.

The exclusion clause in Article 1F(a) did not apply in these circumstances. There must be a personal nexus between the refugee claimant and the crimes alleged and no such nexus was established in respect of the applicant. The concepts of individual criminal responsibility and effective control over other persons and the mental element described in the *Rome Statute of the International Criminal Court* may and must be used to elucidate what the Canadian case law refers to as complicity by association for the purposes of Article 1F(a). Complicity by association must be understood as being a presumption that is based on a set of facts from which it can be concluded that there are serious reasons for considering that the refugee claimant personally participated in the crimes alleged, personally conspired to commit them, or personally facilitated the commission of those crimes. Merely working in the public service of a state whose government commits crimes against humanity is therefore not sufficient nor is mere knowledge of those crimes.

The Board could not ascribe personal responsibility to the applicant for the crimes alleged based on the facts it found. There was no evidence that tended to show direct or indirect personal participation by the applicant in the crimes alleged and there was no incitement or active support by the applicant for those crimes. The exclusion determination was instead based on the applicant's participation in his country's diplomatic corps. However, there was no evidence that the position the applicant held enabled him to participate personally in the crimes against humanity committed by the security forces in the DRC or to facilitate those crimes personally. The evidence accepted by the Board did not establish a nexus between the position held by the applicant and the army or police of the DRC. There was no evidence based on which it could be considered that the applicant exercised any control over the DRC security forces or over any component of those forces or over any of their members. Applying the presumption of complicity by association in this kind of fact situation was unreasonable.

STATUTES AND REGULATIONS CITED

- Crimes Against Humanity and War Crimes Act*, S.C. 2000, c. 24, ss. 4-7.
Immigration and Refugee Protection Act, S.C. 2001, c. 27, ss. 35(1)(a),(b),(2), 72 (as am. by S.C. 2002, c. 8, s. 194), 74(d), 96, 97, 98, 112(1),(3)(c), 113(d), 114(1), Sch.
Immigration and Refugee Protection Regulations, SOR/2002-227, ss. 15(b), 16.

L'exclusion de l'alinéa 1Fa) ne s'appliquait pas en l'espèce. Il doit exister un lien personnel entre le demandeur d'asile et les crimes reprochés, lien qui n'a pas été établi à l'égard du demandeur. Les notions de responsabilité pénale individuelle et de contrôle effectif sur autrui et l'élément psychologique décrits dans le *Statut de Rome de la Cour pénale internationale* peuvent et doivent servir à éclairer ce que la jurisprudence canadienne désigne comme la complicité par association aux fins de l'alinéa 1Fa). La complicité par association doit être comprise comme étant une présomption qui repose sur un ensemble de faits permettant de conclure qu'il y a des raisons sérieuses de penser que le demandeur d'asile a participé personnellement aux crimes reprochés, y a comploté personnellement, ou en a personnellement facilité l'exécution. Le simple fait de travailler dans la fonction publique d'un État dont le gouvernement commet des crimes contre l'humanité ne suffit donc pas, ni la simple connaissance de ces crimes.

Les faits reconnus par la Commission ne lui permettaient pas d'imputer une responsabilité personnelle au demandeur à l'égard des crimes reprochés. Il n'y avait aucun élément de preuve tendant à démontrer une participation personnelle directe ou indirecte du demandeur dans les crimes reprochés, et il y avait absence de toute preuve d'encouragement ou de soutien actif du demandeur à l'égard de ces crimes. La décision d'exclusion reposait plutôt sur la participation du demandeur dans le corps diplomatique de son pays. Cependant, il y avait absence de preuve que le poste occupé par le demandeur lui permettait de participer personnellement aux crimes contre l'humanité commis par les forces de sécurité en RDC, ou de les faciliter personnellement. La preuve retenue par la Commission n'établissait pas un lien entre le poste occupé par le demandeur et l'armée ou la police de la RDC. Il n'y avait aucun élément de preuve permettant de croire que le demandeur exerçait un contrôle quelconque sur les forces de sécurité de la RDC, ou sur l'une quelconque des composantes de ces forces, ou sur l'un quelconque de leurs membres. L'application de la présomption de complicité par association dans un tel contexte factuel était déraisonnable.

LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

- Loi sur les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre*, L.C. 2000, ch. 24, art. 4 à 7.
Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés, L.C. 2001, ch. 27, art. 35(1)a),b),2), 72 (mod. par L.C. 2002, ch. 8, art. 194), 74d), 96, 97, 98, 112(1),(3)c), 113d), 114(1), ann.
Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés, DORS/2002-227, art. 15b), 16.

TREATIES AND OTHER INSTRUMENTS CITED

- Rome Statute of the International Criminal Court*, 17 July 1998, [2002] Can. T.S. No. 13, Arts. 25, 28, 30.
- United Nations Convention Relating to the Status of Refugees*, July 28, 1951, [1969] Can. T.S. No. 6, Art. 1F(a).
- United Nations Security Council Resolution 827 (1993), adopted by the Security Council at its 3217th meeting, on 25 May 1993, UN Doc S/RES/827 (1993).
- United Nations Security Council Resolution 955 (1994), adopted by the Security Council at its 3453rd meeting, on 8 November 1994, UN Doc S/RES/955 (1994).

CASES CITED

APPLIED:

Gonzalez v. Canada (Minister of Employment and Immigration), [1994] 3 F.C. 646, (1994), 115 D.L.R. (4th) 403, 24 Imm. L.R. (2d) 229 (C.A.).

CONSIDERED:

Omar v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration), 2004 FC 861; *Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190, 329 N.B.R. (2d) 1, 291 D.L.R. (4th) 577; *Harb v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2003 FCA 39, 238 F.T.R. 194, 27 Imm. L.R. (3d) 1, 302 N.R. 178; *Mugesera v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2005 SCC 40, [2005] 2 S.C.R. 100, 254 D.L.R. (4th) 200, 28 Admin. L.R. (4th) 161; *Bouasla v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2008 FC 930; *Moreno v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1994] 1 F.C. 298, (1993), 107 D.L.R. (4th) 424, 21 Imm. L.R. (2d) 221 (C.A.); *Ramirez v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1992] 2 F.C. 306, (1992), 89 D.L.R. (4th) 173, 135 N.R. 390 (C.A.); *Sivakumar v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1994] 1 F.C. 433, (1993), 163 N.R. 197 (C.A.); *Bazargan v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (1996), 205 N.R. 282 (F.C.A.); *Sumaida v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2000] 3 F.C. 66, (2000), 183 D.L.R. (4th) 713, 3 Imm. L.R. (3d) 169 (C.A.); *Aden v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1994] 1 F.C. 625, (1993), 23 Imm. L.R. (2d) 50 (T.D.); *Sungu v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2002 FCT 1207, [2003] 3 F.C. 192, 230 F.T.R. 67, 26 Imm. L.R. (3d) 242; *R (on the application of JS) (Sri Lanka) v. Secretary of State for the Home Department*, [2010] UKSC 15; *Zrig v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2003 FCA 178, [2003] 3 F.C. 761, 229 D.L.R. (4th) 235, 32 Imm. L.R. (3d) 1.

TRAITÉS ET AUTRES INSTRUMENTS CITÉS

- Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés*, 28 juillet 1951, [1969] R.T. Can. n° 6, art. 1Fa).
- Résolution 827 (1993) du Conseil de sécurité des Nations Unis, adoptée par le Conseil de sécurité à sa 3217^e séance, le 25 mai 1993, Doc. NU S/RES/827 (1993).
- Résolution 955 (1994) du Conseil de sécurité des Nations Unis, adoptée par le Conseil de sécurité à sa 3453^e séance, le 8 novembre 1994, Doc. NU S/RES/955 (1994).
- Statut de Rome de la Cour pénale internationale*, 17 juillet 1998, [2002] R.T. Can. n° 13, art. 25, 28, 30.

JURISPRUDENCE CITÉE

DÉCISION APPLIQUÉE :

Gonzalez c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration), [1994] 3 C.F. 646 (C.A.).

DÉCISIONS EXAMINÉES :

Omar c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration), 2004 CF 861; *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190, 329 R.N.-B. (2^e) 1; *Harb c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2003 CAF 39; *Mugesera c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2005 CSC 40, [2005] 2 R.C.S. 100; *Bouasla c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2008 CF 930; *Moreno c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1994] 1 C.F. 298 (C.A.); *Ramirez c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1992] 2 C.F. 306 (C.A.); *Sivakumar c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1994] 1 C.F. 433 (C.A.); *Bazargan c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 1996 CanLII 3972 (C.A.F.); *Sumaida c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2000] 3 C.F. 66 (C.A.); *Aden c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1994] 1 C.F. 625 (1^{re} inst.); *Sungu c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2002 CFPI 1207, [2003] 3 C.F. 192; *R (on the application of JS) (Sri Lanka) v. Secretary of State for the Home Department*, [2010] UKSC 15; *Zrig c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2003 CAF 178, [2003] 3 C.F. 761.

REFERRED TO:

Nagamany v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration), 2005 FC 1554; *Penate v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1994] 2 F.C. 79, (1993), 71 F.T.R. 171 (T.D.); *Collins v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2005 FC 732, 276 F.T.R. 60, 46 Imm. L.R. (3d) 49.

AUTHORS CITED

Baudouin, Jean-Louis and Patrice Deslauriers. *La responsabilité civile*, 7th ed. Cowansville, Que.: Éditions Y. Blais, 2007.

Linden, Allen M. and Bruce Feldthusen. *Canadian Tort Law*, 8th ed. Markham, Ont.: LexisNexis Butterworths, 2006.

United Nations. High Commissioner for Refugees. *Background Note on the Application of the Exclusion Clauses: Article 1F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees*, HCR/GIP/03/05, 4 September 2003, online: <<http://www.unhcr.org/refworld/docid/3f5857d24.html>>.

APPLICATION for judicial review of a decision (2009 CanLII 89027) of the Refugee Protection Division of the Immigration and Refugee Board excluding the applicant from the definition of “refugee” in Article 1F(a) of the *United Nations Convention Relating to the Status of Refugees*. Application allowed.

APPEARANCES

Annick Legault for applicant.
Daniel Latulippe for respondent.

SOLICITORS OF RECORD

Annick Legault, Montréal, for applicant.
Deputy Attorney General of Canada for respondent.

The following is the English version of the reasons for judgment and judgment rendered by

[1] MAINVILLE J.: This is an application for judicial review made under section 72 [as am. by S.C. 2002, c. 8, s. 194] *et seq.* of the *Immigration and Refugee Protection Act*, S.C. 2001, c. 27 (the Act) by Rachidi Ekanza Ezokola (the applicant) concerning decision [X (Re),

DÉCISIONS CITÉES :

Nagamany c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration), 2005 CF 1554; *Penate c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1994] 2 C.F. 79 (1^{re} inst.); *Collins c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2005 CF 732.

DOCTRINE CITÉE

Baudouin, Jean-Louis et Patrice Deslauriers. *La responsabilité civile*, 7^e éd. Cowansville, Qué. : Éditions Y. Blais, 2007.

Linden, Allen M. et Bruce Feldthusen. *Canadian Tort Law*, 8^e éd. Markham, Ont. : LexisNexis Butterworths, 2006.

Nations Unies. Haut-Commissariat pour les réfugiés. *Note d'information sur l'application des clauses d'exclusion : article 1F de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés*, HCR/GIP/03/05, 4 septembre 2003, en ligne : <<http://www.unhcr.org/refworld/docid/4110d7334.html>>.

DEMANDE de contrôle judiciaire de la décision (2009 CanLII 89027) par laquelle la Section de la protection des réfugiés de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié a exclu le demandeur de l'application de la définition de « réfugié » au sens de l'alinéa a) de la section F de l'article premier de la *Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés*. Demande accueillie.

ONT COMPARU

Annick Legault pour le demandeur.
Daniel Latulippe pour le défendeur.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

Annick Legault, Montréal, pour le demandeur.
Le sous-procureur général du Canada pour le défendeur.

Voici les motifs du jugement et le jugement rendus en français par

[1] LE JUGE MAINVILLE : La Cour est saisie d'une demande de contrôle judiciaire présentée en application des articles 72 [mod. par L.C. 2002, ch. 8, art. 194] et suivants de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27 (la Loi), par M. Rachidi Ekanza Ezokola

2009 CanLII 89027] number MA8-00814 of the Refugee Protection Division of the Immigration and Refugee Board (the panel), dated September 25, 2009, but in which the reasons are dated September 23, 2009. The applicant, a former diplomat for the Democratic Republic of the Congo (the DRC) at the United Nations, was excluded by the panel from the definition of “refugee” in Article 1F(a) of the *United Nations Convention Relating to the Status of Refugees* [July 28, 1951, [1969] Can. T.S. No. 6] (Article 1F(a)).

[2] The panel’s decision is essentially based on the applicant’s complicity by association in the crimes committed by the security forces of various governments of the DRC, in view of the position he held in his country’s public service.

[3] The application for judicial review will be allowed for the following reasons.

[4] In short, merely being an employee of a state whose government commits crimes against humanity is not sufficient for exclusion under Article 1F(a), any more than mere knowledge of those crimes is sufficient. There must be a nexus between the claimant and the crimes alleged. That nexus may be established by presumption if the claimant held a senior position in the public service, where there are serious reasons for considering that the position in question made it possible for the refugee claimant to commit, incite or conceal the crimes, or to participate or collaborate in the crimes.

[5] Background

[6] The applicant was the economic adviser and second counsellor of embassy to the Permanent Mission of the DRC to the United Nations starting on December 1, 2004, and held that position until a few days before he arrived in Canada on January 17, 2008, to claim refugee protection, with his wife and eight children.

(le demandeur), concernant une décision de la Commission de l’immigration et du statut de réfugié, Section de la protection des réfugiés (le tribunal), portant le numéro MA8-00814 et datée du 25 septembre 2009 [*X (Re)*, 2009 CanLII 89027], mais dont les motifs sont datés du 23 septembre 2009. Le demandeur, un ancien diplomate de la République démocratique du Congo (la RDC) auprès des Nations Unies, fut exclu par le tribunal de l’application de la définition de « réfugié » aux termes des dispositions de l’alinéa a) de la section F de l’article premier de la *Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés* [28 juillet 1951, [1969] R.T. Can. n° 6] (l’alinéa 1Fa)).

[2] La décision du tribunal se fonde essentiellement sur la complicité par association du demandeur aux crimes commis par les forces de sécurité des divers gouvernements de la RDC, vu le poste qu’il occupait dans la fonction publique de son pays.

[3] La demande de contrôle judiciaire sera accueillie pour les motifs qui suivent.

[4] En résumé, le simple fait d’être fonctionnaire d’un État dont le gouvernement commet des crimes contre l’humanité ne suffit pas pour prononcer l’exclusion sous l’alinéa 1Fa), pas plus que ne suffit la simple connaissance de ces crimes. Il doit y avoir un lien entre le demandeur d’asile et les crimes reprochés. Ce lien peut être établi par présomption si le demandeur d’asile occupait un poste hiérarchique élevé dans la fonction publique, dans la mesure où il y a des raisons sérieuses de penser que le poste en question permettait au demandeur d’asile d’exécuter, d’encourager ou de dissimuler ces crimes, ou permettait au demandeur d’asile de concourir ou de collaborer à ces crimes.

[5] Le contexte

[6] Le demandeur était le conseiller économique et deuxième conseiller d’ambassade à la Mission permanente de la RDC auprès des Nations Unies depuis le 1^{er} décembre 2004, et il a occupé ce poste jusqu’à quelques jours avant son arrivée au Canada le 17 janvier 2008 afin d’y faire une demande d’asile avec son épouse et ses huit enfants.

[7] The applicant was born in the DRC on May 26, 1966. Through his mother, he is a member of the Bangala ethnic group in Équateur province, while his father is from Bandundu. He completed all of his university education in the DRC and finished with a degree in economics from the University of Kinshasa in 1994.

[8] After a short time in the private sector, with intermittent periods of unemployment and underemployment, he was hired as a financial attaché at the Ministry of Finance and assigned to the Ministry of Labour, Employment and Social Welfare of the DRC in Kinshasa in January 1999, where he worked for several months. In July 1999 he was assigned to the Ministry of Human Rights, also in Kinshasa, first as a financial attaché and then as a financial adviser, until November 2000. The applicant was then transferred to the Ministry of Foreign Affairs and International Cooperation of the DRC as a financial adviser to the Minister's office.

[9] The Minister's office where he worked was eliminated in a ministerial reorganization. The applicant was then assigned to the foreign affairs administration, in June 2003, but he did not really hold a position as he was on sick leave. In July 2004 he was appointed as a member of the diplomatic mission of the DRC to the United Nations in New York. That is one of the DRC's most important diplomatic missions. The applicant then served as a delegate to various United Nations commissions. As well, he made a speech to the Security Council. He also took part in various diplomatic meetings in Ethiopia and Benin as a representative of the DRC.

[10] The applicant's rise in the Ministry of Foreign Affairs and International Cooperation of the DRC is explained by the fact that on June 30, 2003, a transitional government was created following the Inter-Congolese Dialogue held in Sun City, South Africa. The transitional government was composed of members of various opposing political parties, and was given the task of managing a three-year transition leading to elections. The President was Joseph Kabila, and four vice-president positions were allocated among the leaders of the other parties.

[7] Le demandeur est né en RDC le 26 mai 1966. Il appartient de par sa mère à l'ethnie bangala de la province de l'Équateur, tandis que son père est du Bandundu. Il a fait l'ensemble de ses études universitaires en RDC pour finalement recevoir une licence en sciences économiques de l'Université de Kinshasa en 1994.

[8] Après un bref séjour dans le secteur privé, ponctué de périodes de chômage et de sous-emploi, il a été embauché comme attaché financier au ministère des Finances et affecté au ministère du Travail et de la Prévoyance sociale de la RDC à Kinshasa en janvier 1999; il y a travaillé quelques mois. En juillet 1999, il a été affecté au ministère des Droits humains, toujours à Kinshasa, à titre d'attaché financier, puis de conseiller financier, jusqu'en novembre 2000. Le demandeur a alors été muté au ministère des Affaires étrangères et de la Coopération internationale de la RDC à titre de conseiller financier auprès du cabinet du ministre.

[9] Lors d'un remaniement ministériel, le cabinet ministériel où il travaillait a été dissous. Le demandeur a alors été intégré en juin 2003 à l'administration des affaires étrangères, mais il n'occupait pas vraiment de poste, étant en congé de maladie. En juillet 2004, il a été nommé membre de la mission diplomatique de la RDC auprès des Nations Unies, à New York. Cette mission diplomatique est l'une des plus importantes pour la RDC. Le demandeur a alors agi comme délégué à diverses commissions des Nations Unies. Il a d'ailleurs fait une allocution au Conseil de sécurité. Il a aussi participé à certaines réunions diplomatiques en Éthiopie et au Bénin afin d'y représenter la RDC.

[10] L'ascension du demandeur au ministère des Affaires étrangères et de la Coopération internationale de la RDC s'explique par la création, le 30 juin 2003, d'un gouvernement de transition suivant le dialogue intercongolais tenu à Sun City, en Afrique du Sud. Ce gouvernement de transition était composé de membres de divers partis politiques antagonistes, et il était chargé de gérer une transition de trois années menant à des élections. Le président était Joseph Kabila, tandis que les dirigeants des autres partis se partageaient quatre postes de vice-présidents.

[11] When ministerial positions were allocated, the Ministry of Foreign Affairs and International Cooperation was assigned to the Mouvement de libération du Congo (MLC) led by Jean-Pierre Bemba, who was one of the vice-presidents in the transitional government at the time. He appointed Antoine Ghonda as minister for his party. The applicant states that he was the minister who signed his transfer order for him to be a diplomat at the United Nations, after reviewing his file and satisfying himself as to his political convictions.

[12] The applicant submits that his problems at the Permanent Mission of the DRC to the United Nations began during the campaign for the election of the President of the DRC, following the Inter-Congolese Dialogue in Sun City. The Ambassador of the mission had ties to the party of President Kabila, who was a candidate, while the applicant wanted a new president. We note that the opposition candidate in that election was Jean-Pierre Bemba.

[13] After the disputed electoral victory won by President Kabila in November 2006, Jean-Pierre Bemba was compelled to resign from the government. On March 22 and 23, 2007, in Kinshasa, the presidential guard and certain elements in the armed forces confronted the people guarding former Vice-President Jean-Pierre Bemba, then a senator. The confrontations had a number of victims and led to the departure of a number of Bangalaise and people from Équateur province from the government, and to the forced exile of Jean-Pierre Bemba. Mr. Bemba is currently facing international criminal prosecution; he is charged with taking part in crimes against humanity because of the abuses committed by his party's armed militia in the DRC.

[14] The applicant submits that in August 2007 an atmosphere of hostility set in against him in the DRC mission to the United Nations. His name was then left off the new Minister's mission list, he was given instructions implying that he should not speak on behalf of the DRC at the United Nations commission where he sat as a delegate, and he was denied access to internal meetings. His membership in the Bangala ethnic group in Équateur province, through his mother, made him suspect in the eyes of supporters of President Kabila, given the connection that ethnic group had with Jean-Pierre Bemba.

[11] Lors du partage des postes ministériels, le ministère des Affaires étrangères et de la Coopération internationale fut confié au Mouvement de libération du Congo (MLC) de M. Jean-Pierre Bemba, qui était alors l'un des vice-présidents du gouvernement de transition. Celui-ci a désigné Antoine Ghonda comme ministre pour le compte de son parti. Selon le demandeur, c'est ce ministre qui signa son ordre de mutation comme diplomate auprès des Nations Unies après avoir examiné son dossier et après s'être assuré de ses convictions politiques.

[12] Le demandeur soutient que ses problèmes à la mission permanente de la RDC auprès des Nations Unies ont commencé lors de la campagne électorale pour la présidence de la RDC à la suite du dialogue intercongolais de Sun City. L'ambassadeur de la mission était lié au parti du président Kabila, qui était candidat, tandis que le demandeur souhaitait un changement de président. Notons que le candidat de l'opposition à cette élection était M. Jean-Pierre Bemba.

[13] Après la victoire électorale contestée du président Kabila en novembre 2006, M. Jean-Pierre Bemba fut contraint de démissionner du gouvernement. Les 22 et 23 mars 2007, à Kinshasa, la garde présidentielle et certains éléments des forces armées ont affronté la garde de l'ancien vice-président Jean-Pierre Bemba, alors devenu sénateur. Ces affrontements ont fait plusieurs victimes et ont conduit au départ du gouvernement de plusieurs Bangalais et de personnes originaires de la province de l'Équateur, ainsi qu'au départ en exil forcé de M. Jean-Pierre Bemba. Ce dernier fait actuellement l'objet de poursuites pénales internationales; il est accusé de participation à des crimes contre l'humanité en raison des exactions des milices armées de son parti en RDC.

[14] Selon le demandeur, à compter d'août 2007, un climat d'hostilité s'est installé à son égard dans la mission de la RDC auprès des Nations Unies. Son nom est alors omis de l'ordre de mission du nouveau ministre, on lui remet des instructions l'intimant de ne pas faire d'interventions pour la RDC à la commission des Nations Unies où il siège à titre de délégué, et on lui refuse l'accès à des réunions internes. Son appartenance, de par sa mère, à l'ethnie bangala de la province de l'Équateur le rend suspect aux yeux des partisans du président Kabila, vu les liens entre cette ethnie et M. Jean-Pierre Bemba.

[15] In September 2007, the applicant was visited by two DRC intelligence agents who questioned him about Jean-Pierre Bemba's presence in New York. The agents suspected the applicant of having a relationship with Jean-Pierre Bemba. They threatened the applicant, stating: [TRANSLATION] "We will eliminate you, and the people who sent you here are no longer in power" (applicant's record, page 58). The applicant was then followed by the DRC intelligence agents.

[16] The applicant's situation at the mission became increasingly intolerable, and on January 4, 2008, it led to a heated discussion between him and the Ambassador about the organization of the conference on peace, security and development in Nord-Kivu and Sud-Kivu provinces.

[17] The applicant ultimately decided to resign. He signed a letter of resignation dated January 11, 2008, but did not mail it until January 16, 2008. He then fled with his family by car to Canada. The applicant attributes his resignation to his refusal to serve the corrupt, anti-democratic and violent government of President Kabila. He alleges that his resignation is considered to be an act of treason. In view of the threats made against him and the methods used by the Congolese system, he is convinced that if he returned to the DRC he and his family would be arrested and subjected to inhuman and degrading treatment, tortured and killed.

Decision of the panel

[18] The claim for refugee protection concerns the applicant, his wife and their eight children. The claims by the wife and children are largely dependent on the applicant's claim.

[19] After three days of hearing and lengthy deliberation, the panel concluded that the applicant's wife and their children (except one of the children, who was born in New York and is an American citizen) are Convention refugees by reason of their membership in the claimant's family. The panel therefore accepted their refugee protection claims.

[15] En septembre 2007, le demandeur a reçu la visite de deux agents de renseignements de la RDC, qui l'ont questionné sur la présence de M. Jean-Pierre Bemba à New York. Ces agents soupçonnaient le demandeur d'entretenir des relations avec M. Jean-Pierre Bemba. Ils ont menacé le demandeur en lui déclarant : « Nous t'éliminerons, d'ailleurs ceux qui t'ont envoyé ici ne sont plus au pouvoir » (dossier du demandeur, page 58). Le demandeur fut par la suite pris en filature par des agents de renseignements de la RDC.

[16] La situation du demandeur à la mission est devenue de plus en plus intolérable et, le 4 janvier 2008, elle a mené à une chaude discussion entre celui-ci et l'ambassadeur sur l'organisation de la conférence sur la paix, la sécurité et le développement dans les provinces du Nord-Kivu et du Sud-Kivu.

[17] Le demandeur a finalement décidé de démissionner. Il a signé une lettre de démission datée du 11 janvier 2008, mais ne l'a postée que le 16 janvier 2008. Il a alors pris la fuite avec sa famille en automobile vers le Canada. Le demandeur attribue cette démission à son refus de servir le gouvernement corrompu, anti-démocratique et violent du président Kabila. Il allègue que sa démission est considérée comme un acte de trahison. Vu les menaces dont il fut l'objet et les méthodes du système congolais, il est convaincu que s'il retournait en RDC, lui et sa famille seront arrêtés et soumis à un traitement inhumain et dégradant, torturés et assassinés.

La décision du tribunal

[18] La demande d'asile concerne à la fois le demandeur, son épouse et leurs huit enfants. Les demandes de l'épouse et des enfants sont largement tributaires de celle du demandeur.

[19] Après trois jours d'audition et un long délibéré, le tribunal a conclu que l'épouse du demandeur et leurs enfants (sauf un des enfants, né à New York et citoyen américain) sont des réfugiés au sens de la Convention en raison de leur appartenance à la famille du demandeur. Le tribunal a donc accepté leurs demandes d'asile.

[20] However, the applicant was excluded from the protection of the Convention, because the panel believed there were serious reasons for considering that he had been complicit by association in crimes against humanity and war crimes, and that he was therefore not entitled to the protection of Canada, under Article 1F(a).

[21] In its lengthy decision, the panel cited no evidence that the applicant had himself participated in crimes against humanity or war crimes, or that he had himself conspired to commit such crimes, or that he had himself ordered that such crimes be committed. The panel's decision essentially turns on the fact that the applicant was a public servant and diplomat in the service of the DRC, and that by virtue of that fact alone he was associated with the crimes against humanity and war crimes committed by the government of the DRC, even if he had committed no crimes of that nature himself. Note that the applicant was never a member of a political party and never did military service, nor was he a member of a police force or an intelligence service.

[22] The panel identified two questions to be decided: (a) whether the government of the DRC committed crimes against humanity; and (b) whether the applicant was complicit in the acts committed by the government of the DRC.

[23] The panel concluded, without hesitation, that the many abuses committed by the government of the DRC, both before and after the 2006 election, fall within the definition of crimes against humanity. The panel relied on the abundant documentary evidence in the record in drawing that conclusion as regards all successive governments of the DRC in recent years, whether they be the government of Kabila Sr. or his son, or what was called the transitional government that preceded the 2006 election.

[24] The accounts and reports of massacres, murders and other killings, mutilations, rapes, abductions, kidnappings, torture, arbitrary arrests, extrajudicial executions, humiliation, looting, displacement of persons and other human rights violations by the various armed forces in the service of the DRC and by the various rebel forces operating are legion and are consistent for the entire

[20] Par contre, le demandeur a été exclu de la protection de la Convention, puisque le tribunal a estimé qu'il existait des motifs sérieux de croire que celui-ci s'était fait complice par association de crimes contre l'humanité et de crimes de guerre, et qu'il n'avait donc pas droit à la protection du Canada en vertu de l'alinéa 1F(a).

[21] Dans sa longue décision, le tribunal n'a fait état d'aucune preuve que le demandeur eût lui-même participé à des crimes contre l'humanité ou à des crimes de guerre, ni qu'il eût lui-même comploté en vue de commettre de tels crimes, ni qu'il eût lui-même ordonné que de tels crimes soient commis. La décision du tribunal tourne essentiellement autour du fait que le demandeur était fonctionnaire et diplomate de la RDC et que, de ce simple fait, il devenait associé aux crimes contre l'humanité et aux crimes de guerre commis par le gouvernement de la RDC, même s'il n'a commis aucun crime de ce genre de son propre chef. Notons que le demandeur n'a jamais été membre d'un parti politique et n'a jamais fait de service militaire, ni a-t-il été membre d'une force policière ou d'un service de renseignements.

[22] Le tribunal a identifié deux questions à trancher, à savoir a) si le gouvernement de la RDC a commis des crimes contre l'humanité, b) si le demandeur est complice des actes commis par le gouvernement de la RDC.

[23] Le tribunal a conclu sans hésitation que les nombreuses exactions du gouvernement de la RDC, tant avant qu'après les élections de 2006, tombent sous le coup de la définition de crimes contre l'humanité. Le tribunal s'est appuyé sur l'abondante preuve documentaire au dossier pour tirer cette conclusion à l'égard de tous les gouvernements de la RDC qui se sont succédé au cours des dernières années, que ce soit celui de Kabila père ou de Kabila fils ou le gouvernement dit de transition qui précéda l'élection de 2006.

[24] Les récits et rapports des massacres, assassinats et autres tueries, mutilations, viols, rapt, enlèvements, tortures, arrestations arbitraires, exécutions extrajudiciaires, humiliations, saccages, déplacements de personnes et autres violations des droits de la personne par les diverses forces armées au service de la RDC et par les diverses forces rebelles en présence sont nombreux et

period to which this case relates, and all come from reliable sources. In fact, reading those accounts and reports is a depressing exercise, and one that leaves the reader puzzled as to the true nature of the human spirit, when contemplating so much pointless and savage cruelty.

[25] Although the panel found that the government of the DRC is not an organization pursuing a limited, brutal purpose, it concluded that there was no doubt that the various successive governments committed serious crimes and inhumane acts against the civilian population, and that those acts were systematic and widespread.

[26] The second question, concerning the applicant's complicity in the acts committed by those various governments, is more complex.

[27] The panel relied on various decisions of this Court and the Federal Court of Appeal in concluding that complicity is established by knowledge of the acts committed and failure to take measures to prevent them or dissociate from them. The panel noted that knowledge may be inferred from the rank held within the organization.

[28] Applying those principles to the applicant's case, the panel concluded that the applicant's knowledge of wrongdoing by the various successive governments in the DRC was established by his brilliant career, which shows the confidence the government had in him, and by the very senior position he held as a diplomatic representative of the DRC at the United Nations.

[29] Although the applicant tried to minimize his role by portraying himself as a mere accountant and denied knowledge of the atrocities committed, the panel doubted his credibility on those points and was of the opinion that he was simply trying to establish wilful blindness in an attempt to justify his totally implausible ignorance of the systematic human rights violations that ravaged his country. The panel was of the opinion that it was not plausible that the applicant did not know what was happening in the DRC, since he was a representative of his country at the United Nations.

concordants pour l'ensemble de la période visée par ce dossier, et proviennent tous de sources fiables. La lecture de ces récits et rapports est d'ailleurs un exercice déprimant, qui laisse le lecteur perplexe quant à la nature profonde de l'âme humaine face à tant de cruauté inutile et sauvage.

[25] Quoique le tribunal ait constaté que le gouvernement de la RDC n'est pas une organisation ayant des fins limitées et brutales, il a conclu qu'il n'y a aucun doute que les divers gouvernements qui se sont succédé ont commis des crimes sérieux et des actes inhumains contre la population civile, et ce, de manière systématique et généralisée.

[26] La seconde question, qui porte sur la complicité du demandeur dans les actes commis par ces divers gouvernements, est plus complexe.

[27] Le tribunal s'est appuyé sur diverses décisions de cette Cour et de la Cour d'appel fédérale pour conclure que la complicité s'établit par la connaissance des actes accomplis et par l'absence de mesures prises pour les empêcher ou pour s'en dissocier. Le tribunal a noté que la connaissance peut s'inférer du rang occupé au sein de l'organisation.

[28] Appliquant ces principes au cas du demandeur, le tribunal a conclu que la connaissance du demandeur des actes répréhensibles des divers gouvernements qui se sont succédé en RDC était établie par la carrière fulgurante de celui-ci, ce qui démontre la confiance que le gouvernement avait en lui, et par le poste de très haut niveau qu'il occupait comme représentant diplomatique de la RDC aux Nations Unies.

[29] Quoique le demandeur eût tenté de minimiser son rôle à celui d'un simple comptable et eût nié sa connaissance des atrocités commises, le tribunal a mis en doute sa crédibilité à ces égards et a estimé qu'il tentait simplement d'établir un aveuglement volontaire pour essayer de justifier sa méconnaissance totalement invraisemblable des violations systématiques des droits de la personne qui ont secoué son pays. Le tribunal a estimé qu'il n'était pas plausible que le demandeur ne savait pas ce qui se passait en RDC, puisqu'il était un représentant de son pays auprès des Nations Unies.

[30] At paragraph 67 of its decision, the panel added that “the principal male claimant’s meteoric career and his strategic position at the [DRC’s Permanent Mission] in [New York], as well as the fact that his resignation was considered an act of treason, are evidence of a shared vision in accomplishing his government’s objectives” [footnote omitted]. The panel also relied on *Omar v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2004 FC 861 (*Omar*) in concluding that the ambassador of a country may be considered to be complicit by association in crimes committed by the government of the country he or she represents, because of his or her close association with the government that appointed him or her to that position of trust.

[31] The panel therefore concluded as follows regarding the applicant’s complicity, at paragraph 71 of its decision:

Therefore, it is reasonable to conclude that the principal male claimant had a “personal and knowing awareness” in the Congolese government’s actions, which is the “element required to establish complicity”.

[32] On the element of dissociation, the panel concluded that the applicant would not have suffered any reprisals if he had resigned from his position before his personal problems began, at the time of the 2006 election. The panel criticized the applicant for not taking the opportunity offered to him, when he addressed the United Nations Security Council in June 2007, to denounce the abuses in the DRC. The panel noted that it was not until his personal safety was jeopardized that the applicant resigned. The panel therefore drew the following conclusion, at paragraph 75 of its decision:

Consequently, the panel finds that there are “serious reasons for considering” that the principal male claimant personally and knowingly participated in the DRC government’s crimes by making himself complicit by association with these serious crimes against humanity. Although the principal male claimant obviously did not personally commit acts of violence against civilians, assuming important duties and responsibilities allows the Congolese government to perpetuate itself, and he did nothing to dissociate himself from the government. [Footnote omitted.]

[30] Le tribunal a ajouté, au paragraphe 67 de sa décision, que « la carrière fulgurante du demandeur principal et son poste stratégique à la [Mission permanente] de [la RDC à New York] au point où sa démission est considérée comme un acte de trahison sont la preuve d’une vision commune dans l’accomplissement des objectifs de son gouvernement » [note de bas de page omise]. Le tribunal s’est d’ailleurs appuyé sur la décision *Omar c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, 2004 CF 861 (*Omar*), pour conclure que l’ambassadeur d’un pays peut être jugé complice par association des crimes commis par le gouvernement du pays qu’il représente en raison de son association étroite avec le gouvernement qui l’a nommé à ce poste de confiance.

[31] Le tribunal a donc conclu comme suit au sujet de la complicité du demandeur, au paragraphe 71 de sa décision :

Ainsi, il est raisonnable de conclure que le demandeur principal avait une « connaissance personnelle et consciente » des agissements du gouvernement congolais, ce qui est « l’élément requis pour qu’il y ait complicité ».

[32] Quant à l’élément de la dissociation, le tribunal a conclu que le demandeur n’aurait subi aucunes représailles s’il avait démissionné de son poste avant que ses problèmes personnels ne débutent lors des élections de 2006. Le tribunal a reproché au demandeur de ne pas avoir profité de l’occasion qui lui était offerte, lorsqu’il a pris la parole au Conseil de sécurité des Nations Unies en juin 2007, pour dénoncer les exactions en RDC. Le tribunal a noté que ce n’est que lorsque sa sécurité personnelle a été mise en péril que le demandeur a démissionné. Le tribunal en a donc tiré la conclusion suivante, au paragraphe 75 de sa décision :

Par conséquent, le tribunal estime qu’il y a « des raisons sérieuses de penser » que le demandeur principal a participé personnellement et sciemment aux crimes commis par le gouvernement de la RDC du fait qu’il s’est fait complice par association de crimes graves contre l’humanité. Bien qu’il soit manifeste que le demandeur principal n’ait pas personnellement commis des exactions contre des civils, d’importantes fonctions et responsabilités permettaient de perpétuer la pérennité du gouvernement congolais et il n’a rien fait pour s’en dissocier. [Note de bas de page omise.]

[33] The panel therefore excluded the applicant under Article 1F(a).

Position of the applicant

[34] The applicant notes that at paragraph 43 of its decision the panel acknowledged that the government of the DRC is not an organization that has a limited, brutal purpose.

[35] After stating that conclusion, the panel cannot legally find that mere association or membership in the public service of the DRC in itself warrants exclusion under Article 1F(a) for complicity.

[36] Since the government of the DRC does not have a limited, brutal purpose, a systematic connection cannot be made between working in the public service of that government and the abuses committed by certain actors in that government. That is particularly true given that the government was not “banished” by international bodies.

[37] Accordingly, it cannot be inferred from the mere fact of working in the government’s diplomatic corps and assisting an ambassador to the United Nations that the applicant participated, by complicity or association, in the commission of crimes against humanity in the DRC.

[38] The panel therefore erred in law when it concluded that mere personal and knowing awareness of the acts of the government was sufficient to prove complicity in crimes against peace, war crimes or crimes against humanity. Rather, the panel had to identify the shared common purpose within the government, and *mens rea* on the part of the applicant.

[39] However, the evidence is that the crimes committed were not the result of concerted government action; they were the acts of various autonomous and difficult-to-control elements acting in a confused and chaotic political and military situation, particularly given that the coalition government that came out of the Sun City accords included several divergent and opposing factions. It is absurd to draw the conclusion that there was a “shared common purpose” in a government of that nature.

[33] Le tribunal a donc exclu le demandeur en vertu de l’alinéa 1F(a).

La position du demandeur

[34] Le demandeur note qu’au paragraphe 43 de sa décision, le tribunal a reconnu que le gouvernement de la RDC n’est pas une organisation ayant des fins limitées et brutales.

[35] Après une telle conclusion, le tribunal ne peut légalement conclure que la simple association ou adhésion à la fonction publique de la RDC justifie en soi une exclusion en vertu de l’alinéa 1F(a) pour complicité.

[36] Puisque le gouvernement de la RDC n’a pas des fins limitées et brutales, on ne peut pas faire un lien systématique entre le travail dans la fonction publique de ce gouvernement et les exactions de certains acteurs de ce gouvernement. Cela est d’autant plus vrai que ce gouvernement n’est pas « banni » par les instances internationales.

[37] En conséquence, l’unique fait de travailler au sein du corps diplomatique du gouvernement et d’assister un ambassadeur auprès des Nations Unies ne peut permettre d’inférer que le demandeur a participé, par complicité ou association, à la perpétration de crimes contre l’humanité en RDC.

[38] Le tribunal a donc erré en droit en concluant que la simple connaissance personnelle et consciente des actes du gouvernement suffisait pour qu’il y ait preuve de complicité de crimes contre la paix, de crimes de guerre ou de crimes contre l’humanité. Le tribunal devait plutôt délimiter l’intention commune au sein du gouvernement ainsi que la *mens rea* du demandeur.

[39] La preuve révèle pourtant que les crimes commis ne résultent pas d’une concertation gouvernementale, mais plutôt de divers éléments autonomes et peu maîtrisables agissant dans une situation politique et militaire confuse et chaotique, d’autant plus que le gouvernement de coalition résultant des accords de Sun City comprenait plusieurs factions divergentes et opposées. Tirer la conclusion qu’il y avait une « intention commune » au sein d’un tel gouvernement relève de l’absurde.

[40] As well, the applicant publicly denounced the human rights violations committed during the armed conflicts, before both the United Nations Economic and Social Council and the Security Council. The panel did not take into account those speeches or the abundant documentary evidence showing the enormous confusion that prevailed in the DRC and the absence of a shared common purpose on the part of the various state actors in the DRC. That in itself warrants intervention by this Court.

[41] The panel established no nexus between the applicant and specific crimes. The panel did not identify the crimes in which the applicant was allegedly shown to have been complicit. The panel's approach is contrary to the guidance given by this Court. In short, the applicant submits that he did not personally participate in any crime against humanity, and that it is unreasonable to ascribe such participation to him on the sole ground that he held a position in his country's public service.

Position of the respondent

[42] The respondent notes that the fact that the various governments of the DRC committed crimes against humanity is not disputed. This is therefore not an issue in this case. The question that arises in this case is whether the panel erred when it concluded that the applicant was complicit in those crimes.

[43] The case law indicates that persons are complicit in crimes against humanity if they have knowledge of the abuses, if they share a common purpose with the organization that commits the crimes, and if they do nothing to dissociate themselves from them.

[44] The respondent notes that the government of the DRC committed crimes against humanity, that the applicant voluntarily joined the public service of the DRC, that he held a high rank as a diplomat at the United Nations, that he could not have been unaware of the abuses committed by the government in the DRC, that the applicant worked for the DRC for nearly nine years, and that he never tried to leave that government voluntarily or to dissociate himself from it.

[40] De plus, le demandeur a dénoncé publiquement les violations des droits de la personne pendant les conflits armés, et ce, tant devant le Conseil économique et social des Nations Unies que devant le Conseil de sécurité. Le tribunal n'a pas tenu compte de ces allocutions, de même que de l'abondante preuve documentaire qui démontre la grande confusion qui règne en RDC et l'absence d'intention commune de la part des divers acteurs de l'État en RDC. Cela justifie en soi l'intervention de cette Cour.

[41] Le tribunal n'a établi aucun lien entre le demandeur et des crimes précis. Le tribunal n'a donc pas identifié les crimes pour lesquels la complicité du demandeur serait établie. Cette approche du tribunal est contraire aux enseignements de cette Cour. En bref, le demandeur soutient qu'il n'a pas personnellement participé à un quelconque crime contre l'humanité, et qu'il est déraisonnable de lui attribuer une telle participation au seul motif qu'il occupait un poste au sein de la fonction publique de son pays.

La position du défendeur

[42] Le défendeur note qu'il n'est pas contesté que les divers gouvernements de la RDC ont commis des crimes contre l'humanité. Il ne s'agit donc pas d'une question en litige. La question qui se pose donc en l'instance est celle de savoir si le tribunal a erré en concluant que le demandeur était complice de ces crimes.

[43] Il ressort de la jurisprudence qu'une personne est complice de crimes contre l'humanité si elle a connaissance des exactions, si elle partage une intention commune avec l'organisation qui commet les crimes et si elle ne fait rien pour s'en dissocier.

[44] Le défendeur note que le gouvernement de la RDC a commis des crimes contre l'humanité, que le demandeur s'est joint volontairement à la fonction publique de la RDC, que celui-ci occupait un rang important à titre de diplomate auprès des Nations Unies, qu'il ne pouvait ignorer les exactions du gouvernement en RDC, que le demandeur a travaillé pour la RDC pendant près de neuf années et qu'il n'a jamais cherché à quitter volontairement ce gouvernement ou à s'en dissocier.

[45] Having regard to all those factors, the panel concluded that the applicant was associated with the government of the DRC in a shared common purpose, and that he was therefore complicit by association with that government.

[46] The respondent submits that the applicant's case bears similarity to the decision in *Omar*, above. In that decision, the Refugee Protection Division had concluded that Mr. Omar was complicit in crimes against humanity as a result of his duties at the Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Djibouti, and in particular as Ambassador of Djibouti in France.

Legislative framework

[47] The main statutory provision in issue is Article 1F of the *United Nations Convention Relating to the Status of Refugees*, which is reproduced in the schedule to the Act:

F. The provisions of this Convention shall not apply to any person with respect to whom there are serious reasons for considering that:

(a) he has committed a crime against peace, a war crime, or a crime against humanity, as defined in the international instruments drawn up to make provision in respect of such crimes;

(b) he has committed a serious non-political crime outside the country of refuge prior to his admission to that country as a refugee;

(c) he has been guilty of acts contrary to the purposes and principles of the United Nations.

[48] That provision should be examined in light of section 96, subsection 97(1), section 98, subsection 112(1) and paragraph 112(3)(c) of the Act, reproduced below:

Convention
refugee

96. A Convention refugee is a person who, by reason of a well-founded fear of persecution for reasons of race, religion, nationality, membership in a particular social group or political opinion,

[45] Tenant compte de tous ces éléments, le tribunal a conclu que le demandeur s'était associé au gouvernement de la RDC dans une intention commune, et qu'il était donc complice par association de ce gouvernement.

[46] Le défendeur soulève une ressemblance entre le cas du demandeur et la décision *Omar*, précitée. Dans cette décision, la Section de la protection des réfugiés avait conclu que M. Omar s'était rendu complice de crimes contre l'humanité en raison de ses fonctions au ministère des Affaires étrangères de la République de Djibouti, notamment à titre d'ambassadeur de Djibouti en France.

Le cadre législatif

[47] La principale disposition législative en cause est la section F de l'article premier de la Convention relative au statut des réfugiés des Nations Unies reproduite à l'annexe de la Loi :

F. Les dispositions de cette Convention ne seront pas applicables aux personnes dont on aura des raisons sérieuses de penser :

a) Qu'elles ont commis un crime contre la paix, un crime de guerre ou un crime contre l'humanité, au sens des instruments internationaux élaborés pour prévoir des dispositions relatives à ces crimes;

b) Qu'elles ont commis un crime grave de droit commun en dehors du pays d'accueil avant d'y être admises comme réfugiés;

c) Qu'elles se sont rendues coupables d'agissements contraires aux buts et aux principes des Nations Unies.

[48] Cette disposition mérite d'être examinée à la lumière de l'article 96, du paragraphe 97(1), de l'article 98, du paragraphe 112(1) et de l'alinéa 112(3)c) de la Loi, reproduits ci-dessous :

96. A qualité de réfugié au sens de la Convention — le réfugié — la personne qui, craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un groupe social ou de ses opinions politiques :

Définition
de « réfugié »

(a) is outside each of their countries of nationality and is unable or, by reason of that fear, unwilling to avail themselves of the protection of each of those countries; or

(b) not having a country of nationality, is outside the country of their former habitual residence and is unable or, by reason of that fear, unwilling to return to that country.

Person in need of protection

97. (1) A person in need of protection is a person in Canada whose removal to their country or countries of nationality or, if they do not have a country of nationality, their country of former habitual residence, would subject them personally

(a) to a danger, believed on substantial grounds to exist, of torture within the meaning of Article 1 of the Convention Against Torture; or

(b) to a risk to their life or to a risk of cruel and unusual treatment or punishment if

(i) the person is unable or, because of that risk, unwilling to avail themselves of the protection of that country,

(ii) the risk would be faced by the person in every part of that country and is not faced generally by other individuals in or from that country,

(iii) the risk is not inherent or incidental to lawful sanctions, unless imposed in disregard of accepted international standards; and

(iv) the risk is not caused by the inability of that country to provide adequate health or medical care.

...

Exclusion —
Refugee
Convention

98. A person referred to in section E or F of Article 1 of the Refugee Convention is not a Convention refugee or a person in need of protection.

...

a) soit se trouve hors de tout pays dont elle a la nationalité et ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de chacun de ces pays;

b) soit, si elle n'a pas de nationalité et se trouve hors du pays dans lequel elle avait sa résidence habituelle, ne peut ni, du fait de cette crainte, ne veut y retourner.

97. (1) A qualité de personne à protéger la personne qui se trouve au Canada et serait personnellement, par son renvoi vers tout pays dont elle a la nationalité ou, si elle n'a pas de nationalité, dans lequel elle avait sa résidence habituelle, exposée :

a) soit au risque, s'il y a des motifs sérieux de le croire, d'être soumise à la torture au sens de l'article premier de la Convention contre la torture;

b) soit à une menace à sa vie ou au risque de traitements ou peines cruels et inusités dans le cas suivant :

(i) elle ne peut ou, de ce fait, ne veut se réclamer de la protection de ce pays,

(ii) elle y est exposée en tout lieu de ce pays alors que d'autres personnes originaires de ce pays ou qui s'y trouvent ne le sont généralement pas,

(iii) la menace ou le risque ne résulte pas de sanctions légitimes — sauf celles infligées au mépris des normes internationales — et inhérents à celles-ci ou occasionnés par elles,

(iv) la menace ou le risque ne résulte pas de l'incapacité du pays de fournir des soins médicaux ou de santé adéquats.

[...]

Personne à protéger

Exclusion par application de la Convention sur les réfugiés

98. La personne visée aux sections E ou F de l'article premier de la Convention sur les réfugiés ne peut avoir la qualité de réfugié ni de personne à protéger.

[...]

Application for protection	<p>112. (1) A person in Canada, other than a person referred to in subsection 115(1), may, in accordance with the regulations, apply to the Minister for protection if they are subject to a removal order that is in force or are named in a certificate described in subsection 77(1).</p> <p style="text-align: center;">...</p>	<p>112. (1) La personne se trouvant au Canada et qui n'est pas visée au paragraphe 115(1) peut, conformément aux règlements, demander la protection au ministre si elle est visée par une mesure de renvoi ayant pris effet ou nommée au certificat visé au paragraphe 77(1).</p> <p style="text-align: center;">[...]</p>	Demande de protection
Restriction	<p>(3) Refugee protection may not result from an application for protection if the person</p> <p style="text-align: center;">...</p> <p>(c) made a claim to refugee protection that was rejected on the basis of section F of Article 1 of the Refugee Convention; ...</p>	<p>(3) L'asile ne peut être conféré au demandeur dans les cas suivants :</p> <p style="text-align: center;">[...]</p> <p>c) il a été débouté de sa demande d'asile au titre de la section F de l'article premier de la Convention sur les réfugiés;</p>	Restriction

Relevant questions

[49] Having regard to the applicable standard of review, discussed below, we need not question the panel's findings of fact unless they are unreasonable.

[50] For the purposes of judicial review, I take as given the panel's findings that the various successive governments in the DRC were not organizations pursuing a limited, brutal purpose, but that they nonetheless all committed crimes against humanity; that the applicant had personal knowledge of the criminal acts committed by those governments; and that he did little to denounce those governments or dissociate himself from them as long as his personal situation was not jeopardized.

[51] In this case, the question that arises is whether holding a diplomatic post and having personal and knowing awareness of the acts committed by those Congolese governments are in themselves sufficient to establish that there was complicity by association with them and that there was personal and knowing participation in the crimes committed. That was the panel's conclusion, at paragraphs 71 and 75 of its decision.

[52] The panel confirmed that the applicant did not himself participate in crimes against humanity or war crimes, or conspire to commit crimes of that nature or

Les questions pertinentes

[49] Compte tenu de la norme de contrôle applicable discutée ci-dessous, il n'y a pas lieu de remettre en question les conclusions de fait du tribunal à moins qu'elles soient déraisonnables.

[50] Aux fins de la révision judiciaire, je tiens pour établies les conclusions du tribunal que les divers gouvernements qui se sont succédé en RDC n'étaient pas des organisations aux fins limitées et brutales, mais qu'ils ont néanmoins tous commis des crimes contre l'humanité, que le demandeur avait une connaissance personnelle des actes criminels de ces gouvernements, et qu'il avait fait peu pour dénoncer ces gouvernements ou s'en dissocier tant que sa situation personnelle n'a pas été mise en cause.

[51] En l'occurrence, la question qui se pose est si le fait de détenir un poste diplomatique et le fait d'avoir une connaissance personnelle et consciente des actes de ces gouvernements congolais sont en soi suffisants pour établir qu'il y a complicité par association avec ces derniers et qu'il y a participation personnelle et consciente aux crimes commis. C'est en effet la conclusion du tribunal aux paragraphes 71 et 75 de sa décision.

[52] Le tribunal a confirmé que le demandeur n'a pas lui-même participé à des crimes contre l'humanité ou à des crimes de guerre, ni comploté en vue de commettre

order that they be committed. The panel's entire decision turns on the fact that the applicant served as a public servant and diplomat for the DRC and was therefore associated with the crimes against humanity and war crimes committed by the successive governments of the DRC, even though he committed no crimes of that nature himself, was never a member of a political party, never did military service, and was never a member of a police force or intelligence service.

[53] The fundamental question that therefore arises in this case is the scope of complicity by association in relation to crimes against humanity. That is a question of law. Once the legal framework that applies to complicity by association is established, that framework must be applied to the facts.

Standard of review

[54] As the Supreme Court of Canada noted in *Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190, at paragraphs 54, 57 and 62, the first step in determining the applicable standard of review is to ascertain whether the jurisprudence has already determined in a satisfactory manner what standard is applicable to the issue.

[55] There are a number of decisions of the Federal Court of Appeal and this Court from which that standard can be ascertained. In *Harb v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2003 FCA 39, 238 F.T.R. 194 (*Harb*), Justice Décarry observed, at paragraph 14:

In so far as these are findings of fact they can only be reviewed if they are erroneous and made in a perverse or capricious manner or without regard for the material before the Refugee Division, and is defined in other jurisdictions by the phrase "patently unreasonable". These findings, in so far as they apply the law to the facts of the case, can only be reviewed if they are unreasonable. In so far as they interpret the meaning of the exclusion clause, the findings can be reviewed if they are erroneous.

[56] As well, in *Mugesera v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2005 SCC 40, [2005] 2 S.C.R. 100 (*Mugesera*), at paragraph 38, the Supreme Court of Canada unambiguously affirmed that the reviewing court

des crimes de ce genre ou ordonné qu'ils soient commis. L'ensemble de la décision du tribunal tourne autour du fait que le demandeur agissait à titre de fonctionnaire et de diplomate de la RDC, et qu'il était donc associé aux crimes contre l'humanité et aux crimes de guerre commis par les gouvernements successifs de la RDC, même s'il n'a commis aucun crime de ce genre de son propre chef et même s'il n'a jamais été membre d'un parti politique, ni fait de service militaire, ni été membre d'une force policière ou d'un service de renseignements.

[53] La question fondamentale qui se pose donc en l'occurrence est celle de la portée de la complicité par association à l'égard de crimes contre l'humanité. Il s'agit là d'une question de droit. Une fois établi le cadre juridique de la complicité par association, il faut appliquer les faits à ce cadre.

La norme de contrôle

[54] Comme le notait la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190, aux paragraphes 54, 57 et 62, la première étape afin de déterminer la norme de contrôle applicable est de vérifier si la jurisprudence a déjà établi de façon satisfaisante la norme applicable à la question en litige.

[55] Or, plusieurs décisions de la Cour d'appel fédérale et de cette Cour permettent d'établir ainsi cette norme. Dans l'arrêt *Harb c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2003 CAF 39 (*Harb*), le juge Décarry notait ce qui suit au paragraphe 14 :

Ces conclusions, dans la mesure où elles sont factuelles, ne peuvent être révisées que si elles sont erronées, tirées de façon abusive ou arbitraire ou sans tenir compte des éléments dont la Section du statut disposait [...] Ces conclusions, dans la mesure où elles appliquent le droit aux faits de la cause, ne peuvent être révisées que si elles sont déraisonnables. Ces conclusions, dans la mesure où elles interprètent le sens de la clause d'exclusion, peuvent être révisées si elles sont erronées.

[56] De même, dans l'arrêt *Mugesera c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2005 CSC 40, [2005] 2 R.C.S. 100 (*Mugesera*), au paragraphe 38, la Cour suprême du Canada affirme sans

must exhibit great deference to the findings of fact made by the panel.

[57] However, at paragraph 59 of the decision in *Mugesera*, the Supreme Court of Canada added that questions of law will be subject to the correctness standard, and this includes the elements of a crime against humanity. That approach applies not only to the applicable standard of review, but also to the application of the standard of proof. As the Supreme Court of Canada observed at paragraph 116 of *Mugesera*:

When applying the “reasonable grounds to believe” standard, it is important to distinguish between proof of questions of fact and the determination of questions of law. The “reasonable grounds to believe” standard of proof applies only to questions of fact: *Moreno v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1994] 1 F.C. 298 (C.A.), p. 311. This means that in this appeal the standard applies to whether Mr. Mugesera gave the speech, to the message it conveyed in a factual sense and to the context in which it was delivered. On the other hand, whether these facts meet the requirements of a crime against humanity is a question of law. Determinations of questions of law are not subject to the “reasonable grounds to believe” standard, since the legal criteria for a crime against humanity will not be made out where there are merely reasonable grounds to believe that the speech *could* be classified as a crime against humanity. The facts as found on the “reasonable grounds to believe” standard must show that the speech *did* constitute a crime against humanity in law.

[58] Complicity for the purposes of Article 1F(a) is a legal concept that must be established and reviewed by applying the correctness standard. The panel may not misinterpret or modify the concept of complicity as it is established by law: *Bouasla v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2008 FC 930 (*Bouasla*), at paragraph 132; *Moreno v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1994] 1 F.C. 298 (C.A.) (*Moreno*), at paragraph 27; and *Nagamany v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2005 FC 1554 (*Nagamany*), at paragraph 20.

[59] Accordingly, the requisite analysis must be carried out with these considerations in relation to the applicable standard of review in mind.

ambiguïté que le tribunal de révision doit faire preuve d’une grande déférence à l’égard des conclusions de fait du tribunal.

[57] Par contre, au paragraphe 59 de l’arrêt *Mugesera*, la Cour suprême du Canada ajoute que les questions de droit seront soumises à la norme de contrôle de la décision correcte, ce qui comprend les éléments constitutifs d’un crime contre l’humanité. Cette approche s’étend non seulement à la norme de contrôle applicable mais aussi à l’application de la norme de preuve. Comme le signale la Cour suprême du Canada au paragraphe 116 de l’arrêt *Mugesera* :

Pour l’application de la norme des « motifs raisonnables [de penser] », il importe de distinguer entre la preuve d’une question de fait et le règlement d’une question de droit. En effet, cette norme de preuve ne s’applique qu’aux questions de fait : *Moreno c. Canada (Ministre de l’Emploi et de l’Immigration)*, [1994] 1 C.F. 298 (C.A.), p. 311. Dans la présente affaire, elle s’applique pour décider si M. Mugesera a prononcé le discours en cause et pour établir le contenu du message communiqué par celui-ci et son contexte. Par contre, lorsqu’il s’agit de décider si ces faits satisfont aux exigences d’un crime contre l’humanité, la question devient une question de droit. Le règlement d’une question de droit n’est pas assujéti à la norme des « motifs raisonnables [de penser] », car l’existence de simples motifs raisonnables de penser que le discours *pourrait* être considéré comme un crime contre l’humanité ne suffit pas pour satisfaire au critère juridique applicable à la perpétration d’un tel crime. Les faits établis selon la norme des « motifs raisonnables [de penser] » doivent prouver que le discours *constituait* un crime contre l’humanité.

[58] La complicité aux fins de l’alinéa 1F(a) est un concept juridique qui doit être établi et révisé selon la norme de la décision correcte. Le tribunal ne peut pas mal apprécier ou modifier la notion de complicité telle qu’établie par le droit : *Bouasla c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, 2008 CF 930 (*Bouasla*), au paragraphe 132; *Moreno c. Canada (Ministre de l’Emploi et de l’Immigration)*, [1994] 1 C.F. 298 (C.A.) (*Moreno*), au paragraphe 27; et *Nagamany c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, 2005 CF 1554 (*Nagamany*), au paragraphe 20.

[59] C’est donc en tenant compte de ces considérations quant à la norme de contrôle applicable que l’analyse requise doit s’effectuer.

Analysis

Legal framework

[60] There are two components in the concept of complicity in crimes against humanity in Canadian jurisprudence: complicity in the traditional sense of Canadian criminal law, and complicity by association. Here, only complicity by association is in issue. Is this truly a particular mode of complicity, and what elements must be present to establish complicity by association? These are the questions that must be addressed.

[61] The leading decisions on complicity by association in crimes against humanity are *Ramirez v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1992] 2 F.C. 306 (C.A.) (*Ramirez*); *Moreno*, above; and *Sivakumar v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1994] 1 F.C. 433 (C.A.) (*Sivakumar*).

[62] In *Ramirez*, Justice MacGuigan laid down the basic principle that a person cannot commit this type of crime by complicity “without personal and knowing participation” (at page 317). Justice MacGuigan then distinguished organizations directed to a limited, brutal purpose, where mere membership may suffice to establish personal and knowing participation.

[63] However, in *Ramirez*, Justice MacGuigan did not rule clearly as to the principles of complicity by association that are applicable to participation in an organization that does not meet the definition of limited, brutal purpose. Rather, Justice MacGuigan referred to concepts of complicity that are analogous to the criminal law concepts, which are to be determined based on the unique fact situation, keeping in mind that the criterion referred to above, personal and knowing participation in persecutorial acts (at page 320 of *Ramirez*), must not be exceeded. The concept of complicity by association in an organization that is not directed to a limited, brutal purpose is therefore not directly addressed in *Ramirez*.

Analyse

Le cadre juridique

[60] Le concept de la complicité à l'égard des crimes contre l'humanité comporte deux volets dans la jurisprudence canadienne : la complicité au sens traditionnel du droit pénal canadien, et la complicité par association. Ici, seule la complicité par association est en cause. S'agit-il vraiment d'une modalité particulière de la complicité, et quels sont les éléments requis pour établir la complicité par association? Voilà les questions qui doivent être traitées.

[61] Les décisions clés à l'égard de la complicité par association aux crimes contre l'humanité sont *Ramirez c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1992] 2 C.F. 306 (C.A.) (*Ramirez*); *Moreno*, précité; et *Sivakumar c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1994] 1 C.F. 433 (C.A.) (*Sivakumar*).

[62] Dans l'arrêt *Ramirez*, le juge MacGuigan a établi d'emblée le principe qu'une personne ne peut avoir commis ce type de crime par complicité « sans qu'il n'y ait eu un certain degré de participation personnelle et consciente » (à la page 317). Le juge MacGuigan distingue alors les organisations aux fins limitées et brutales pour lesquelles la simple appartenance à ces organisations suffit pour établir la participation personnelle et consciente.

[63] Cependant, dans l'arrêt *Ramirez*, le juge MacGuigan ne se prononce pas clairement sur les principes de la complicité par association applicables lors de la participation à une organisation qui ne rencontre pas la définition des fins limitées et brutales. Le juge MacGuigan renvoie plutôt aux concepts de la complicité analogues à ceux du droit pénal, à être tranchés en fonction des faits particuliers en cause, tout en ayant à l'esprit qu'il ne faut pas dépasser le critère susmentionné de la participation personnelle et consciente aux actes de persécution (à la page 320 de l'arrêt *Ramirez*). La notion de complicité par association dans une organisation qui n'a pas des fins limitées et brutales n'est donc pas directement abordée dans l'arrêt *Ramirez*.

[64] In *Moreno*, however, Justice Robertson directly addressed the question, stating at the outset that it is “well settled that mere membership in an organization involved in international offences is not sufficient basis on which to invoke the exclusion clause” (at page 321). Justice Robertson also confirmed the remarks in *Ramirez* to the effect that to find complicity, personal and knowing participation in persecutorial acts must be established, and this implies that *mens rea* is an essential element of a crime committed by complicity (at page 323). Therefore, acts or omissions amounting to passive acquiescence are not a sufficient basis for invoking the exclusion clause; there must be personal participation in the acts alleged.

[65] In *Sivakumar*, the Federal Court of Appeal had to decide whether responsibility for crimes against humanity allegedly committed by the Liberation Tigers of Tamil Eelam extended by complicity to the applicant in that case, who held a leadership position in that organization but had not personally participated in the crimes. In deciding that the applicant was complicit in the crimes, Justice Linden addressed certain criteria in order to establish complicity by association in crimes against humanity (at pages 439 to 442):

Another type of complicity, particularly relevant to this case is complicity through association. In other words, individuals may be rendered responsible for the acts of others because of their close association with the principal actors. This is not a case merely of being “known by the company one keeps.” Nor is it a case of mere membership in an organization making one responsible for all the international crimes that organization commits (see *Ramirez*, at page 317). Neither of these by themselves is normally enough, unless the particular goal of the organization is the commission of international crimes. It should be noted, however, as MacGuigan J.A. observed: “someone who is an associate of the principal offenders can never, in my view, be said to be a mere on-looker. Members of a participating group may be rightly considered to be personal and knowing participants, depending on the facts” (*Ramirez, supra*, at page 317).

In my view, the case for an individual’s complicity in international crimes committed by his or her organization is stronger if the individual member in question holds a position of importance within the organization. Bearing in mind that each case must be decided on its facts, the closer one is to being a

[64] Par contre, dans l’arrêt *Moreno*, le juge Robertson aborde directement la question en soulignant au départ qu’il « est bien établi que la simple appartenance à une organisation impliquée dans la perpétration de crimes internationaux ne permet pas d’invoquer la disposition d’exclusion » (à la page 321). Le juge Robertson confirme aussi les propos tenus dans l’arrêt *Ramirez* voulant que pour conclure à la complicité, il faut établir une participation personnelle et consciente aux actes de persécution, ce qui implique que la *mens rea* est un élément essentiel du crime par complicité (à la page 323). Ainsi, les actes ou omissions qui équivalent à un acquiescement passif ne permettent pas d’invoquer la disposition d’exclusion; il faut une participation personnelle aux actes reprochés.

[65] Dans l’arrêt *Sivakumar*, la Cour d’appel fédérale devait décider si la responsabilité des crimes contre l’humanité qu’aurait commis l’organisation des Tigres de libération de l’Îlam tamoul s’étendait par complicité au demandeur dans ce dossier, qui était un membre dirigeant de cette organisation, mais n’avait pas participé personnellement aux crimes. En décidant que le demandeur était complice de ces crimes, le juge Linden a abordé certains critères afin d’établir la complicité par association aux crimes contre l’humanité (aux pages 439 à 442) :

Un autre type de complicité qui présente un intérêt particulier pour l’affaire en instance est la complicité par association, laquelle s’entend du fait qu’un individu peut être tenu responsable d’actes commis par d’autres, et ce en raison de son association étroite avec les auteurs principaux. Il ne s’agit pas simplement du cas de l’individu « jugé à travers ses fréquentations », ni non plus du cas de l’individu responsable de crimes internationaux du seul fait qu’il appartient à l’organisation qui les a commis (Voir *Ramirez*, à la page 317). Ni l’un ni l’autre de ces cas ne constitue en soi un élément de responsabilité, à moins que cette organisation n’ait pour but de commettre des crimes internationaux. Il y a cependant lieu de noter, comme l’a fait observer le juge MacGuigan, que : « un associé des auteurs principaux ne pourrait jamais, à mon avis, être qualifié de simple spectateur. Les membres d’un groupe peuvent à bon droit être considérés comme des participants personnels et conscients, suivant les faits » (*Ramirez, supra*, aux pages 317 et 318).

À mon avis, la complicité d’un individu dans des crimes internationaux est d’autant plus probable qu’il occupe des fonctions importantes dans l’organisation qui les a commis. Tout en gardant à l’esprit que chaque cas d’espèce doit être jugé à la lumière des faits qui le caractérisent, on peut dire que

leader rather than an ordinary member, the more likely it is that an inference will be drawn that one knew of the crime and shared the organization's purpose in committing that crime. Thus, remaining in an organization in a leadership position with knowledge that the organization was responsible for crimes against humanity may constitute complicity. In *Crimes Against Humanity in International Criminal Law* (1992), M. Cherif Bassiouni states, at page 345:

Thus, the closer a person is involved in the decision-making process and the less he does to oppose or prevent the decision, or fails to dissociate himself from it, the more likely that person's criminal responsibility will be at stake.

...

It should be noted that, in refugee law, if state authorities tolerate acts of persecution by the local population, those acts may be treated as acts of the state (see, for example, the UNHCR *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status*, at page 17). Similarly, if the criminal acts of part of a paramilitary or revolutionary non-state organization are knowingly tolerated by the leaders, those leaders may be equally responsible for those acts. Complicity by reason of one's position of leadership within an organization responsible for international crimes is analogous to the theory of vicarious liability in torts, but the analogy is not altogether apt, since it is clear that, in the context of international crimes, the accused person must have knowledge of the acts constituting the international crimes.

To sum up, association with a person or organization responsible for international crimes may constitute complicity if there is personal and knowing participation or toleration of the crimes. Mere membership in a group responsible for international crimes, unless it is an organization that has a "limited, brutal purpose", is not enough (*Ramirez, supra*, at page 317). Moreover, the closer one is to a position of leadership or command within an organization, the easier it will be to draw an inference of awareness of the crimes and participation in the plan to commit the crimes.

[66] In *Bazargan v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (1996), 205 N.R. 282 (F.C.A.), Justice Décary stated that it is contributing to the activities of the group, rather than membership in the group, that establishes complicity by association [at paragraph 11]:

plus l'intéressé se trouve aux échelons supérieurs de l'organisation, plus il est vraisemblable qu'il était au courant du crime commis et partageait le but poursuivi par l'organisation dans la perpétration de ce crime. En conséquence, peut être jugé complice celui qui demeure à un poste de direction de l'organisation tout en sachant que celle-ci a été responsable de crimes contre l'humanité. Dans *Crimes Against Humanity in International Criminal Law* (1992), M. Cherif Bassiouni a fait cette observation, à la page 345 :

[TRADUCTION] Ainsi donc, plus la personne participe de près à la prise de décisions et moins elle cherche à combattre ou à prévenir la décision prise, ou à s'en dissocier, plus il est vraisemblable que sa responsabilité pénale est en cause.

[...]

Il faut noter qu'en droit d'immigration, si l'État tolère les actes de persécution par la population locale, c'est lui qui en est directement responsable (voir par exemple le *Guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié* du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, à la page 17). De même, si les dirigeants tolèrent sciemment des agissements criminels de la part d'une organisation paramilitaire ou révolutionnaire non officielle, ils peuvent également en être tenus responsables. La complicité du fait de l'occupation d'une position de dirigeant d'une organisation responsable de crimes internationaux s'apparente à la théorie de la responsabilité du fait d'autrui en matière de délits civils, mais cette analogie n'est pas tout à fait juste, puisqu'il est indiscutable que dans le contexte des crimes internationaux, l'accusé doit avoir été au courant des actes constitutifs de ces crimes.

En bref, l'association avec une personne ou une organisation responsable de crimes internationaux peut emporter complicité si l'intéressé a personnellement ou sciemment participé à ces crimes, ou les a sciemment tolérés. La simple appartenance à un groupe responsable de crimes internationaux ne suffit pas, à moins que cette organisation ne poursuive des « fins limitées et brutales » (*Ramirez, supra*, à la page 317). D'autre part, plus l'intéressé occupe les échelons de direction ou de commandement au sein de l'organisation, plus on peut conclure qu'il était au courant des crimes et a participé au plan élaboré pour les commettre.

[66] Dans l'arrêt *Bazargan c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 1996 CanLII 3972 (C.A.F.), le juge Décary précisait que c'est le fait de contribuer aux activités du groupe plutôt que l'appartenance au groupe qui permet d'établir la complicité par association :

In our view, it goes without saying that “personal and knowing participation” can be direct or indirect and does not require formal membership in the organization that is ultimately engaged in the condemned activities. It is not working within an organization that makes someone an accomplice to the organization’s activities, but knowingly contributing to those activities in any way or making them possible, whether from within or from outside the organization. At p. 318, MacGuigan J.A. said that “[a]t bottom, complicity rests ... on the existence of a shared common purpose and the knowledge that all of the parties in question may have of it”. Those who become involved in an operation that is not theirs, but that they know will probably lead to the commission of an international offence, lay themselves open to the application of the exclusion clause in the same way as those who play a direct part in the operation.

[67] In *Sumaida v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2000] 3 F.C. 66 (C.A.), Justice Létourneau clarified that evidence of complicity by association in crimes against humanity does not require evidence that an applicant is linked to specific crimes as the actual perpetrator (at paragraph 31). That clarification was also confirmed by Justice Décary in *Harb*, above, at paragraph 11:

It is not the nature of the crimes with which the appellant was charged that led to his exclusion, but that of the crimes alleged against the organizations with which he was supposed to be associated. Once those organizations have committed crimes against humanity and the appellant meets the requirements for membership in the group, knowledge, participation or complicity imposed by precedent ..., the exclusion applies even if the specific acts committed by the appellant himself are not crimes against humanity as such. In short, if the organization persecutes the civilian population the fact that the appellant himself persecuted only the military population does not mean that he will escape the exclusion, if he is an accomplice by association as well.

[68] These principles have been applied on many occasions by this Court, in particular in the decisions in *Penate v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1994] 2 F.C. 79 (T.D.); and *Collins v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2005 FC 732, 276 F.T.R. 60.

[69] The question that therefore arises in this case is whether the fact that the applicant held a senior position

Il va de soi, nous semble-t-il, qu’une « participation personnelle et consciente » puisse être directe ou indirecte et qu’elle ne requière pas l’appartenance formelle au groupe qui, en dernier ressort, s’adonne aux activités condamnées. Ce n’est pas tant le fait d’œuvrer au sein d’un groupe qui rend quelqu’un complice des activités du groupe, que le fait de contribuer, de près ou de loin, de l’intérieur ou de l’extérieur, en toute connaissance de cause, aux dites activités ou de les rendre possibles. Il n’est nul besoin d’être un membre pour être un collaborateur. La complicité, nous disait le juge MacGuigan à la page 318, « dépend essentiellement de l’existence d’une intention commune et de la connaissance que toutes les parties en cause en ont ». Celui qui met sa propre roue dans l’engrenage d’une opération qui n’est pas la sienne mais dont il sait qu’elle mènera vraisemblablement à la commission d’un crime international, s’expose à l’application de la clause d’exclusion au même titre que celui qui participe directement à l’opération.

[67] Dans l’arrêt *Sumaida c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, [2000] 3 C.F. 66 (C.A.), le juge Létourneau est venu préciser que la preuve de la complicité par association dans les crimes contre l’humanité n’exige pas une preuve qu’un demandeur soit lié à des crimes précis en tant que leur auteur réel (au paragraphe 31). Cette précision fut d’ailleurs confirmée par le juge Décary dans l’arrêt *Harb*, précité, au paragraphe 11 :

Ce n’est pas la nature des crimes reprochés à l’appelant qui mène à son exclusion, mais celle des crimes reprochés aux organisations auxquelles on lui reproche de s’être associé. Dès lors que ces organisations commettent des crimes contre l’humanité et que l’appelant rencontre les exigences d’appartenance au groupe, de connaissance, de participation ou de complicité imposées par la jurisprudence [...], l’exclusion s’applique quand bien même les gestes concrets posés par l’appelant lui-même ne seraient pas, en tant que tels, des crimes contre l’humanité. Bref, si l’organisation persécute la population civile, ce n’est pas parce que l’appelant lui-même n’aurait persécuté que la population militaire qu’il échappe à l’exclusion, s’il est par ailleurs complice par association.

[68] Ces principes ont été appliqués à de nombreuses reprises par notre Cour, notamment dans les décisions *Penate c. Canada (Ministre de l’Emploi et de l’Immigration)*, [1994] 2 C.F. 79 (1^{re} inst.), et *Collins c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, 2005 CF 732.

[69] La question qui se pose donc en l’instance est celle de savoir si le fait que le demandeur occupait un

in a government that commits crimes against humanity, together with the fact that the applicant had knowledge of those crimes and failed to denounce them, is sufficient to establish complicity by association where there is no evidence of direct or indirect participation by the refugee claimant in those crimes, or incitement or active support of the crimes, or of participation in enforcement agencies such as the police, army or intelligence services.

[70] In light of the decisions cited above and the additional reasons set out below, I am of the opinion that the exclusion clause in Article 1F(a) does not apply in those circumstances: there must be a personal nexus between the refugee claimant and the crimes alleged, and no such nexus was established in respect of the applicant.

[71] That was in fact the conclusion reached by Justice Gibson in *Aden v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1994] 1 F.C. 625 (T.D.) (*Aden*). In that case, the applicant had joined the Somali army and pursued a career in that army consisting entirely of administration. He rose to a high rank in the officer corps and was appointed as Director of Finance and senior financial consultant to the Minister of Defence. After war broke out between Somalia and Ethiopia in 1988, he became the spokesperson for the army and Ministry of Defence in relations with military attachés and diplomatic personnel in Somalia. He was aware of atrocities and human rights violations being perpetrated by the army, but he continued to echo the government's line, which was to deny the abuses, knowing that this meant he was lying to the international community.

[72] In allowing the application for judicial review of the panel's decision excluding the applicant on the ground of complicity by association in crimes against humanity, Justice Gibson confirmed the importance of establishing personal involvement in the crimes alleged before concluding that the exclusion applies. He stated (*Aden*, at pages 633 and 634, emphasis added):

I have quoted from the decision of the CRDD at some length because, with great respect, I have concluded that in deciding on the basis of the foregoing facts and analysis that the applicant

poste de haut fonctionnaire d'un gouvernement qui commet des crimes contre l'humanité, joint au fait que le demandeur avait connaissance de ces crimes sans les dénoncer, suffit pour établir une complicité par association lorsqu'il n'y a aucune preuve de participation directe ou indirecte du demandeur d'asile dans ces crimes, ni d'encouragement ou de soutien actif de ces crimes, ni de participation aux services de répression tels la police, l'armée ou les services de renseignements.

[70] À la lumière de la jurisprudence ci-dessus et des motifs supplémentaires ci-dessous, je suis d'avis que l'exclusion de l'alinéa 1Fa) ne s'applique pas dans de telles circonstances. Il doit en effet exister un lien personnel entre le demandeur d'asile et les crimes reprochés, lien qui n'a pas été établi à l'égard du demandeur.

[71] D'ailleurs, c'est la conclusion à laquelle le juge Gibson est arrivé dans la décision *Aden c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1994] 1 C.F. 625 (1^{re} inst.) (*Aden*). Dans cette cause, le demandeur s'était joint à l'armée somalienne et y avait fait une carrière entièrement consacrée à l'administration. Il fut promu à un grade supérieur d'officier et nommé directeur des finances et conseiller financier principal du ministre de la Défense. Après que la guerre eut éclaté entre la Somalie et l'Éthiopie en 1988, il est devenu le porte-parole de l'armée et du ministère de la Défense lors des relations avec les attachés militaires et le personnel diplomatique en Somalie. Il était conscient des atrocités et des violations des droits de la personne qui étaient commises par l'armée, mais il a continué à communiquer le message du gouvernement, qui consistait à nier les abus, en sachant qu'il mentait ainsi à la communauté internationale.

[72] En accueillant la demande de révision judiciaire de la décision du tribunal ayant exclu le demandeur au motif de complicité par association à des crimes contre l'humanité, le juge Gibson a confirmé l'importance d'établir une implication personnelle dans les crimes reprochés avant de conclure à l'application de l'exclusion. Il s'est d'ailleurs exprimé comme suit (*Aden*, aux pages 633 et 634, je souligne) :

Si j'ai reproduit un si long passage de la décision de la SSR, c'est que, très humblement, j'ai conclu qu'en se fondant sur les faits et l'analyse énoncés ci-dessus pour conclure que le

falls within the four corners of the exclusion from the definition “Convention refugee” in that there are serious reasons for considering that he committed or knowingly participated in crimes against humanity or acts contrary to the purposes and principles of the United Nations, the CRDD erred in the application of the conclusion set out in Ramirez and in so doing erred in law.

The question to be drawn from Ramirez is whether, on the facts of this case, there was personal and knowing participation in persecutorial acts by the applicant. In both his role as Director of Finance and senior financial consultant to the Minister of Finance and as Director of Foreign Relations and the Office of Military Cooperation, he was at all relevant times remote from the scene of persecutorial acts and, by his own testimony which was found by the CRDD to be credible, from the councils of war where decisions resulting in the persecutorial acts were taken. It would appear to be true that, without risk to himself or his family, he could have resigned his commission, left the military and government or fled the country other than for purposes of study. He could have spoken out publicly but the latter course might have involved significant personal risk. Mr. Justice MacGuigan counsels in *Ramirez* [at page 320] that “Usually, law does not function at the level of heroism.”

I have concluded that the applicant’s actions as disclosed by a full reading of the transcript of his testimony before the CRDD, do not disclose, on his part, personal and knowing participation in the persecutorial acts of the Barre regime within Somalia. Thus, he is not a person with respect to whom there are serious reasons for concluding that he has committed a crime against humanity or has been guilty of acts contrary to the purposes and principles of the United Nations. Further, I conclude that it follows that it was unnecessary for the applicant to have resigned his commission, left the military and government, fled the country or spoken out publicly to insulate himself from complicity. [Footnote omitted.]

[73] This was also the conclusion reached by Justice Blanchard in *Sungu v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2002 FCT 1207, [2003] 3 F.C. 192 (*Sungu*). The applicants were citizens of the DRC who alleged that they had been persecuted under the regime of Kabila Sr., but who were denied refugee status by the panel on the ground that they were complicit in crimes against humanity, in view of their very close ties to the Mobutu regime which had been defeated. The issue was therefore complicity by association. Justice Blanchard laid down the analytical framework as follows, at paragraphs 34 to 39:

requérant tombe sous le coup de l’exclusion de la définition de « réfugié au sens de la Convention » parce qu’elle a des raisons sérieuses de penser qu’il a commis des crimes contre l’humanité ou des agissements contraires aux buts et aux principes des Nations Unies, ou qu’il y a consciemment participé, la SSR a commis une erreur dans l’application de la conclusion énoncée dans l’arrêt Ramirez, commettant ainsi une erreur de droit.

La question qu’appelle l’arrêt Ramirez est de savoir si, compte tenu des faits de l’espèce, le requérant a personnellement et consciemment participé à des actes de persécution. À titre de directeur des Finances et de conseiller financier principal auprès du ministre des Finances et à titre de directeur des relations étrangères et du Bureau de la coopération militaire, il était à toutes les époques concernées loin des lieux où les actes de persécution ont été commis et, selon son propre témoignage, que la SSR a jugé crédible, loin des conseils de guerre au cours desquels les décisions relatives aux actes de persécution ont été prises. Il appert que, sans danger pour lui-même ou pour sa famille, il aurait pu démissionner de son poste, quitter l’armée et le gouvernement ou fuir le pays pour un motif autre que la poursuite de ses études. Il aurait pu s’exprimer publiquement, au risque toutefois de se mettre lui-même en péril. Le juge MacGuigan souligne dans l’arrêt *Ramirez* [à la page 320] que « [l]a loi n’a pas habituellement pour effet d’ériger l’héroïsme en norme ».

J’ai conclu, après avoir lu la transcription complète du témoignage du requérant devant la SSR, que ses actes ne révèlent aucune participation personnelle et consciente aux actes de persécution commis par le régime de Barré en Somalie. Par conséquent, je n’ai pas de raisons sérieuses de penser qu’il a commis un crime contre l’humanité ou qu’il s’est rendu coupable d’agissements contraires aux buts et aux principes des Nations Unies. Il s’ensuit par ailleurs que le requérant n’était pas nécessairement tenu de démissionner de son poste, de quitter l’armée et le gouvernement, de fuir le pays ou de s’exprimer publiquement pour éviter d’être complice. [Note de bas de page omise.]

[73] C’est aussi la conclusion du juge Blanchard dans la décision *Sungu c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, 2002 CFPI 1207, [2003] 3 C.F. 192 (*Sungu*). Il s’agissait de citoyens de la RDC qui invoquaient leur persécution sous le régime Kabila père, mais à qui le tribunal avait refusé le statut de réfugiés au motif qu’ils étaient complices de crimes contre l’humanité, vu les liens très étroits qu’ils entretenaient avec le régime Mobutu, alors déchu. La complicité par association était alors en cause. Le juge Blanchard a établi le cadre de l’analyse comme suit, aux paragraphes 34 à 39 :

In the case at bar, the Refugee Division determined that the male applicant could not be accorded refugee status pursuant to paragraph 1F(a) of the Convention. In its opinion, he had been an accomplice in crimes against humanity. It relied in particular on the conclusion that the applicant was sufficiently close to Mobutu, the former president, to make him an accomplice of Mobutu's regime.

Before analyzing this aspect of the decision, it is important to make two observations. First, it is not disputed that the Mobutu regime practised torture and was responsible for "international crimes". These acts of torture are covered by the definition of crimes against humanity as an "inhumane act or omission that is committed against any civilian population or any identifiable group" within the meaning of subsections 6(3) to 6(5) of the *Crimes Against Humanity and War Crimes Act*, S.C. 2000, c. 24. (Paragraph 35(1)(b) of the *Immigration and Refugee Protection Act*, S.C. 2001, c. 27 (the Act).) I am satisfied, therefore, that the Refugee Division could reasonably reach this conclusion on the basis of the documentary evidence that was before it.

Secondly, the organization in this case, the Mobutu regime, has not been characterized as an "organization pursuing a limited, brutal purpose". So it is inappropriate to apply the presumption that would exclude the applicant solely by virtue of his membership in such an organization. In the instant case, the characterization of the association was not made by the Refugee Division and in my opinion is not essential in the circumstances.

In order to reach its conclusion of complicity through association, then, the Refugee Division had to be satisfied by the evidence that "the individual's participation must be personal and knowing". Complicity in an offence rests on a shared common purpose. (*Penate, supra*, at page 84.)

In its reasons, the Refugee Division determined that [TRANSLATION] "The claimant had personal and knowing awareness of these acts (international crimes); by his position, he could not have been ignorant or unconscious of the actions committed by the regime to which he belonged."

The record clearly establishes that the male applicant was aware of the international crimes and atrocities of the Mobutu regime.

[74] Notwithstanding the evidence of knowledge of the crimes and proximity to the Mobutu regime, Justice Blanchard allowed the application for judicial review in *Sungu* for the following reasons (at paragraphs 51 and 52):

En l'espèce, la section du statut a déterminé que le demandeur ne pouvait bénéficier du statut de réfugié en vertu de l'alinéa 1F(a) de la Convention. Elle a estimé qu'il avait commis, à titre de complice, des crimes contre l'humanité. Elle s'est fondée notamment sur la conclusion que le demandeur était suffisamment proche de l'ex-président Mobutu pour faire de lui un complice de son régime.

Avant de procéder avec cette analyse en l'espèce, il est important de faire deux constatations : premièrement, il n'est pas contesté que le régime Mobutu pratiquait la torture et était responsable de « crimes internationaux ». Ces actes de torture sont visés par la définition de crimes contre l'humanité en tant qu'« actes inhumains commis contre la population civile ou un groupe identifiable de personnes » au sens des paragraphes 6(3) à (5) de la *Loi sur les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre*, L.C. 2000, ch. 24. (Alinéa 35(1)b) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27, (la Loi).) Je suis donc satisfait que la preuve documentaire devant la section du statut lui permettait de raisonnablement conclure ainsi.

En deuxième lieu, en l'espèce, l'organisation, le régime Mobutu, n'a pas été caractérisé comme étant une « organisation poursuivant une fin limitée et brutale ». Alors, il n'y a pas lieu d'appliquer la présomption qui verrait le demandeur exclu uniquement en vertu de son appartenance à une telle organisation. En l'espèce, la caractérisation de l'association n'a pas été faite par la section du statut et, à mon avis, n'est pas essentielle dans les circonstances.

Alors, pour en venir à sa conclusion de complicité par association, la section du statut devait donc être satisfaite au regard de la preuve que le complice « doit y avoir participé » personnellement et sciemment. La complicité dans la perpétration d'une infraction repose sur l'intention commune. (*Penate, supra*, à la page 84.)

Dans ses motifs la section du statut a déterminé que « Le demandeur avait connaissance personnelle et consciente de ces actes (crimes internationaux); de par son poste, il ne pouvait ignorer ou être inconscient des actions commises par le régime dont il faisait partie. »

La preuve établit clairement que le demandeur était au courant des crimes internationaux et des exactions du régime Mobutu.

[74] Malgré cette preuve de la connaissance des crimes et de la proximité du régime Mobutu, le juge Blanchard a accueilli la demande de révision judiciaire dans la décision *Sungu* pour les motifs suivants (aux paragraphes 51 et 52) :

From my reading of these reasons, it is my opinion that the applicant was excluded from the protection of the Convention because he was a so-called “close relation of Mobutu” and therefore guilty by association. Even if the record demonstrated (which it does not) that the applicant was “close” to Mobutu, this is definitely not a reason that might in itself justify the applicant’s exclusion from the protection of the Convention (*Cardenas v. Canada (Minister of Employment and Immigration)* (1994), 74 F.T.R. 214 (F.C.T.D.)).

It follows from this conclusion of the Refugee Division that it applied an inappropriate principle in order to determine his complicity, that is, of being “a man sufficiently close to Mobutu to make him an accomplice”. In formulating its conclusion in this way, the Refugee Division committed a reviewable error.

[75] This was also the approach taken by Justice Lemieux in *Bouasla*, above. Mr. Bouasla was a member of the Direction générale de la Sûreté nationale of Algeria, and then became a re-education officer in the Algerian penitentiary system. The panel excluded him from protection in view of the numerous abuses committed by the Algerian government through its security forces, which corresponded to the definition of crimes against humanity. Mr. Bouasla himself had not participated as either the perpetrator or a direct accomplice in the commission of any crime. Participation through association was therefore ascribed to Mr. Bouasla by the panel because he was a member of the Algerian government’s law enforcement agencies, he had knowledge of the abuses and he had not dissociated himself from them.

[76] Justice Lemieux allowed the application for judicial review in *Bouasla* on the ground that there had to be personal and knowing participation in order to conclude that there was participation through association in crimes against humanity. He concluded as follows, at paragraphs 138 to 140 of that decision (emphasis added):

After reading the evidence presented during the hearings and applying that evidence to the principles established in the case law relating to complicity, I find that this application for judicial review must be allowed, first because the panel failed to apply the essential test for assessing Mr. Bouasla’s complicity, namely personal and knowing participation in the crimes committed by the army, the national police and the penitentiary administration in Algeria, and second because the panel did not have regard to all the evidence before it when it applied the case law.

À la lecture de ces motifs, je suis d’avis que le demandeur a été exclu de la protection de la Convention parce qu’il était soi-disant « un proche de Mobutu » et donc, coupable par association. Même si la preuve démontrait (ce qu’elle ne fait pas) que le demandeur était un « proche » de Mobutu, ce n’est certes pas un motif qui pourrait justifier à lui seul l’exclusion du demandeur de la protection de la Convention (*Cardenas c. Canada (Ministre de l’Emploi et de l’Immigration)* (1994), 74 F.T.R. 214 (C.F. 1^{re} inst.)).

Ce qui découle de cette conclusion de la section du statut est qu’elle a appliqué un principe inapproprié afin de déterminer sa complicité, soit d’être « un homme suffisamment proche de Mobutu pour faire de lui un complice ». En formulant ainsi sa conclusion, la section du statut a commis une erreur révisable.

[75] C’est aussi là l’approche du juge Lemieux dans la décision *Bouasla*, précitée. M. Bouasla fut membre de la Direction générale de la Sûreté nationale algérienne, puis officier de rééducation dans le système pénitentiaire algérien. Le tribunal l’a exclu de la protection vu les nombreuses exactions du gouvernement algérien par la voie de ses forces de sécurité, exactions qui correspondent à la définition de crimes contre l’humanité. M. Bouasla lui-même n’avait participé ni comme auteur, ni comme complice direct dans la perpétration d’un crime quelconque. Une participation par association fut donc attribuée par le tribunal à M. Bouasla, puisqu’il était membre des forces de l’ordre du gouvernement algérien, qu’il avait connaissance des exactions et qu’il ne s’en était pas dissocié.

[76] Le juge Lemieux a accueilli la demande de contrôle judiciaire dans la décision *Bouasla* au motif qu’il faut un certain degré de participation personnelle et consciente pour conclure à une participation par association à des crimes contre l’humanité. Il a d’ailleurs conclu comme suit, aux paragraphes 138 à 140 de cette décision (je souligne) :

Après avoir lu la preuve présentée durant les audiences et d’avoir appliqué cette preuve aux principes de la jurisprudence en matière de complicité, j’estime que cette demande de contrôle judiciaire doit être accueillie pour les motifs que le tribunal, premièrement, a omis d’appliquer le critère essentiel pour juger de la complicité de monsieur Bouasla — un certain degré de participation personnelle et consciente dans les crimes commis par l’armée, la police nationale et le système pénitencier en Algérie et, deuxièmement, n’a pas considéré toute la preuve devant elle en application de la jurisprudence.

The case law requires evidence of personal and knowing participation by Mr. Bouasla in the alleged crimes, essentially torture.

As Justice Décary stated in *Bazargan*, to find complicity, the panel had to have evidence showing that the applicant was guilty of “knowingly contributing to those activities in any way or making them possible, whether from within or from outside the organization”. The evidence had to show that Mr. Bouasla had “become involved in an operation” that was not his but that he knew would “probably lead to the commission of an international offence”.

[77] That approach, which ascribes complicity by association where there is personal participation by the refugee claimant in the crimes alleged, is the one also advocated by the United Nations High Commissioner for Refugees in the *Background Note on the Application of the Exclusion Clauses: Article 1F of the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees* (HCR/GIP/03/05, 4 September 2003), at paragraphs 51 to 58. Note, *inter alia*, the following comments by the High Commissioner:

In general, individual responsibility, and therefore the basis for exclusion, arises where the individual committed, or made a substantial contribution to, the criminal act, in the knowledge that his or her act or omission would facilitate the criminal conduct. Thus, the degree of involvement of the person concerned must be carefully analysed in each case. The fact that acts of an abhorrent and outrageous nature have taken place should not be allowed to cloud the issue.

...

“Aiding or abetting” requires the individual to have rendered a substantial contribution to the commission of a crime in the knowledge that this will assist or facilitate the commission of the offence. The contribution may be in the form of practical assistance, encouragement or moral support and must have a substantial (but not necessarily causal) effect on the perpetration of the crime. Aiding or abetting may consist of an act or omission and may take place before, during or after the commission of the crime, although the requirement of a substantial contribution must always be borne in mind, especially when failure to act is in question.

...

Given the principles set out above, the automatic exclusion of persons purely on the basis of their senior position in a

La jurisprudence exige une preuve d’un certain degré de participation personnelle et consciente de monsieur Bouasla dans les crimes reprochés essentiellement la torture.

Comme le dit le juge Décary dans *Bazargan* pour conclure à la complicité du demandeur le tribunal devait posséder des éléments de preuve démontrant qu’il avait contribué « de près ou de loin, de l’intérieur ou de l’extérieur, en toute connaissance de cause, aux dites activités condamnées ou de les rendre possibles ». La preuve devait démontrer que monsieur Bouasla avait « mis sa propre roue dans l’engrenage d’une opération qui n’est pas la sienne mais dont il sait qu’elle mènera vraisemblablement à la commission d’un crime international. »

[77] Cette approche, qui engage la complicité par association dans la mesure où il existe un certain degré de participation personnelle du demandeur d’asile dans les crimes reprochés, est d’ailleurs celle préconisée par le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés dans sa *Note d’information sur l’application des clauses d’exclusion : article 1F de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés* (HCR/GIP/03/05, 4 septembre 2003), aux paragraphes 51 à 58. Notons, entre autres, les commentaires suivants du Haut Commissariat :

En général, la responsabilité individuelle, et donc le fondement de l’exclusion, existe lorsque la personne a commis, ou a contribué de manière importante à l’acte criminel, en sachant que son acte ou son omission d’agir faciliterait la conduite criminelle. Ainsi, le degré d’implication de la personne concernée doit être analysé avec attention dans chaque cas. Le fait que des actes de nature odieuse et scandaleuse aient eu lieu ne doit pas brouiller la question.

[...]

La « complicité » nécessite que la personne ait contribué de manière substantielle à la commission d’un crime en sachant que cela aiderait ou faciliterait la commission de l’infraction. La contribution peut être sous forme d’assistance pratique, d’encouragement ou de soutien moral et doit avoir un effet très important (mais pas nécessairement de causalité) sur la perpétuation du crime. La complicité peut consister en un acte ou une omission et peut avoir lieu avant, pendant ou après la commission du crime, bien que l’exigence d’une contribution substantielle doive toujours être gardée à l’esprit, en particulier lorsqu’il s’agit d’un manquement à agir.

[...]

Étant donné les principes énoncés ci-dessus, il n’est pas justifié d’exclure automatiquement des personnes sur le seul

government is not justified. “Guilt by association” judges a person on the basis of their title rather than their actual responsibilities or actions. Instead, an individual determination of responsibility is required for each official in order to ascertain whether the applicant knew of the acts committed or planned, tried to stop or oppose the acts, and/or deliberately removed him- or herself from the process. Moreover, consideration must be given as to whether the individual had a moral choice. Persons who are found to have performed, engaged in, participated in orchestrating, planning and/or implementing, or to have condoned or acquiesced in the carrying out of criminal acts by subordinates, should be excluded from refugee status. [Footnotes omitted.]

[78] It is also the approach favoured by the United Kingdom Supreme Court in the very recent decision in *R (on the application of JS) (Sri Lanka) v. Secretary of State for the Home Department*, [2010] UKSC 15. Although that decision of the highest court in the United Kingdom is not binding on this Court, the reasoning laid out in it is persuasive. As well, given that Article 1F(a) is part of an international instrument, it is desirable to keep abreast of international developments and recent decisions of other foreign higher courts regarding this provision: *Nagamany*, above, at paragraph 64.

[79] The respondent in that case sought refugee status in the United Kingdom. He was a citizen of Sri Lanka. He was a member of the Liberation Tigers of Tamil Eelam (LTTE) for about 15 years. He joined the LTTE in 1992 at the age of 10. The following year, he joined the LTTE’s Intelligence Division. He held various posts over the years: he was team leader of a nine-man combat unit, and then the leader of a 45-man platoon; he led a mobile unit responsible for transporting military equipment and persons through jungles; he was second in command of the combat unit of the LTTE’s Intelligence Division. Ultimately, in October 2006, he was sent to Colombo in plain clothes, but in December he learned that his presence had been reported and he left Sri Lanka.

[80] The respondent arrived in the United Kingdom in February 2007 and applied for asylum. His asylum application and his application for humanitarian protection were refused in September 2007 solely on the ground

fondement de leur rang élevé au sein d’un gouvernement. « La culpabilité par association » revient à juger une personne sur la base de son titre plutôt que sur ses responsabilités ou actions réelles. Au contraire, une détermination individuelle de la responsabilité est requise pour chaque fonctionnaire afin de s’assurer si le requérant avait la connaissance des actes commis ou prévus, s’il a tenté de les stopper ou de s’y opposer et/ou s’il s’est retiré volontairement du processus. En outre, il faut prendre en considération la question de savoir si l’intéressé avait ou non un choix moral. Doivent être exclues du statut de réfugié les personnes dont on établit qu’elles ont procédé, contribué, participé à orchestrer, planifier et/ou mettre en œuvre des actes criminels ou qui ont toléré ou approuvé leur réalisation par des subordonnés. [Notes de bas de page omises.]

[78] Il s’agit là également de l’approche favorisée par la Cour suprême du Royaume-Uni dans l’affaire très récente de *R (on the application of JS) (Sri Lanka) v. Secretary of State for the Home Department*, [2010] UKSC 15. Quoique cette décision du plus haut tribunal judiciaire du Royaume-Uni ne lie pas cette Cour, le raisonnement qui y est étayé est convaincant. De plus, vu que l’alinéa 1Fa) fait partie d’un instrument international, il est souhaitable de se tenir au courant des développements internationaux et des décisions récentes rendues par d’autres tribunaux étrangers d’instance supérieure au sujet de cette disposition : *Nagamany*, précité, au paragraphe 64.

[79] L’intimé dans cette affaire a demandé le statut de réfugié au Royaume-Uni. Il était citoyen du Sri Lanka. Il a été membre des Tigres de libération de l’Îlam tamoul (TLIT) pendant environ 15 ans. Il s’est joint aux TLIT en 1992, à l’âge de 10 ans. L’année suivante, il s’est joint aux services de renseignements des TLIT. Il a occupé divers postes au fil des années : il a été chef d’une unité de combat regroupant neuf hommes, et ensuite chef d’une section de 45 hommes; il a dirigé une unité mobile responsable du transport d’équipement militaire et de personnes dans la jungle; il a été sous-chef de l’unité de combat des services de renseignements des TLIT. Finalement, en octobre 2006, il a été envoyé à Colombo incognito, mais en décembre, il a appris que sa présence avait été signalée et il a quitté le Sri Lanka.

[80] L’intimé est arrivé au Royaume-Uni en février 2007 et a demandé l’asile. Sa demande d’asile ainsi que sa demande de protection humanitaire ont été rejetées en septembre 2007 au seul motif que l’intimé était exclu en

that he was excluded under Article 1F(a). The Secretary of State's decision was based on the fact that the respondent had voluntarily joined the LTTE, the length of his involvement, and the fact that he had gained promotions and had held a command position. The Secretary of State decided that voluntary membership in an extremist group created a presumption of personal and knowing participation, or acquiescence, amounting to complicity in the crimes committed. The respondent then sought judicial review of the decision and the Court of Appeal Civil Division quashed the decision of the Secretary of State, who then appealed to the Supreme Court of the United Kingdom. The appeal by the Secretary of State was dismissed by the Supreme Court of the United Kingdom.

[81] Lord Brown stated that there should no longer be a presumption of complicity by association if a group's primary purpose is terrorist activities. He further stated that there can be no responsibility without *mens rea*. Basing what he said on article 30 of the Rome Statute [*Rome Statute of the International Criminal Court*, 17 July 1998, [2002] Can. T.S. No. 13], he held that if a person is aware that a circumstance exists or a consequence will occur in the ordinary course of events because of his or her actions, he or she will be considered to have acted with the requisite knowledge and intent. He therefore concluded that exclusion under Article 1F(a) will be justified only where there are serious reasons for considering that the applicant voluntarily contributed in a significant way to the group's ability to pursue its criminal activities, aware that his or her assistance would further that criminal purpose.

[82] Lord Kerr added the following, at paragraph 56 of the decision (emphasis added):

The nature of the participation required has been described in various ways in the cases that Lord Brown has considered in his judgment. In an "Amicus Curiae Brief of Professor Antonio Cassese and members of the Journal of International Criminal Justice on Joint Criminal Enterprise Doctrine" (for Case File No 001/18-07-2007-ECCC-OCIJ) (2009) 20 CLF 289 it was suggested that the participation should be such as "allowed the institution to function" or that it allowed "the crimes to be perpetrated" or that it was "an indispensable cog". In *Prosecutor v Krajišnik* 17 March 2009 it was stated that "what matters in

vertu de l'alinéa 1Fa). La décision du Secrétaire d'État se fondait sur le fait que l'intimé s'était joint volontairement aux TLIT, sur la durée de son implication, et sur le fait qu'il avait eu des promotions et qu'il avait détenu un poste de commandement. Le Secrétaire d'État a décidé que l'appartenance volontaire à un groupe extrémiste crée une présomption de connaissance et de participation personnelle, ou de tolérance consciente, qui équivaut à la complicité aux crimes commis. L'intimé a alors demandé le contrôle judiciaire de la décision et la Cour d'appel, Division civile, a annulé la décision du Secrétaire d'État, qui a alors interjeté appel à la Cour suprême du Royaume-Uni. L'appel du Secrétaire d'État a été rejeté par la Cour suprême du Royaume-Uni.

[81] Lord Brown a énoncé qu'il ne doit plus y avoir de présomption de complicité par association si un groupe a principalement pour but des activités terroristes. Il a souligné de plus qu'il ne peut y avoir de responsabilité en l'absence de *mens rea*. En s'inspirant de l'article 30 du Statut de Rome [*Statut de Rome de la Cour pénale internationale*, 17 juillet 1998, [2002] R.T. Can. n° 13], il a décidé que si une personne est consciente qu'une circonstance existe ou qu'une conséquence adviendra dans le cours normal des événements en raison de ses actions, elle sera considérée comme ayant agi avec la connaissance et l'intention requise. Il a donc conclu que l'exclusion en vertu de l'alinéa 1Fa) ne sera fondée que s'il y a des motifs sérieux de croire que le demandeur a volontairement contribué, et ce, d'une façon significative, à l'habileté du groupe de poursuivre ses activités criminelles, alors qu'il était conscient que sa contribution servirait à faire avancer les fins criminelles.

[82] Lord Kerr a ajouté ce qui suit, au paragraphe 56 de la décision (je souligne) :

[TRADUCTION] Les décisions que lord Brown a examinées dans son jugement ont décrit de différentes façons la nature de la participation nécessaire. Dans un document intitulé « Amicus Curiae Brief of Professor Antonio Cassese and members of the Journal of International Criminal Justice on Joint Criminal Enterprise Doctrine » (dossier n° 001/18-07-2007-ECCC-OCIJ), (2009) 20 CLF 289, on a suggéré que la participation doit être telle qu'elle « permette à l'organisme de fonctionner », ou qu'elle eût permis « la commission des crimes », ou qu'elle fût « un élément indispensable ». Dans *Prosecutor v Krajišnik*,

terms of law is that the accused lends a significant contribution to the crimes involved in the (joint common enterprise)” — (para 696). Common to all these expositions is that there should be a participation that went beyond mere passivity or continued involvement in the organisation after acquiring knowledge of the war crimes or crimes against humanity.

[83] That is also the approach taken in the Rome Statute, A/CONF. 183/9, 17 July 1998 (as amended), which establishes the International Criminal Court. The Rome Statute came into force on July 1, 2002. The provisions of the Rome Statute are important and carry some weight in the analysis required under Article 1F(a), particularly because the relevant provisions of the Rome Statute have been incorporated almost in their entirety in the *Crimes Against Humanity and War Crimes Act*, S.C. 2000, c. 24, and implemented in Canadian domestic law by that Act. As Justice Décary stated in *Zrig v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2003 FCA 178, [2003] 3 F.C. 761, at paragraph 151: “Article 1F(a) must now be interpreted in light of [the Rome Statute], *inter alia*”.

[84] The Rome Statute provides for individual criminal responsibility, the responsibility of commanders and other superiors, and the mental elements of crimes against humanity. The relevant provisions of the Rome Statute on these points also set out much more clearly and in more detail the principles adopted earlier in Article 7 of the *Statute of the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia* (United Nations, Resolution 827 adopted 25 May 1993, as amended) and Article 6 of the *Statute of the International Criminal Tribunal for Rwanda* (Security Council, Resolution 955, 1994).

[85] The relevant provisions of the Rome Statute are article 25, concerning individual criminal responsibility; article 28, concerning the responsibility of commanders and other superiors; and article 30, concerning the mental element. Those provisions are reproduced below:

17 mars 2009, on a affirmé que « ce qui importe, du point de vue du droit, c’est que l’accusé ait apporté une contribution importante aux crimes de (l’entreprise commune) », au paragraphe 696. Toutes ces descriptions ont en commun que la participation doit aller plus loin que la simple passivité ou la simple participation continue à l’organisme après avoir pris connaissance des crimes de guerre ou des crimes contre l’humanité.

[83] Il s’agit là de l’approche prise également dans le Statut de Rome, A/CONF. 183/9, 17 juillet 1998 (tel que modifié), qui établit la Cour pénale internationale. Le Statut de Rome est entré en vigueur le 1^{er} juillet 2002. Les dispositions du Statut de Rome sont importantes et ont un poids certain dans l’analyse requise en vertu de l’alinéa 1F(a), d’autant plus que les dispositions pertinentes du Statut de Rome ont été presque intégralement reproduites dans la *Loi sur les crimes contre l’humanité et les crimes de guerre*, L.C. 2000, ch. 24, et mises en œuvre dans le droit interne canadien par la voie de cette Loi. Comme le signalait le juge Décary dans *Zrig c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, 2003 CAF 178, [2003] 3 C.F. 761, au paragraphe 151 : « La section Fa) de l’article premier doit désormais être interprété à la lumière, entre autres, de ce Statut [de Rome]. »

[84] Le Statut de Rome prévoit la responsabilité pénale individuelle, la responsabilité des chefs militaires et autres supérieurs hiérarchiques et les éléments psychologiques des crimes contre l’humanité. Les dispositions pertinentes du Statut de Rome à ces égards reprennent d’ailleurs avec beaucoup plus de précisions et de détails les principes qui avaient déjà été adoptés à l’article 7 du *Statut du tribunal pénal international pour l’ex-Yougoslavie* (Nations Unies, résolution 827 adoptée le 25 mai 1993, tel que modifié) et à l’article 6 du *Statut du tribunal pénal international pour le Rwanda* (Conseil de sécurité, résolution 955, 1994).

[85] Les dispositions pertinentes du Statut de Rome sont l’article 25, concernant la responsabilité pénale individuelle, l’article 28, concernant la responsabilité des chefs militaires et autres supérieurs hiérarchiques, et l’article 30, concernant l’élément psychologique. Ces dispositions sont ici reproduites :

Article 25**Individual criminal responsibility**

1. The Court shall have jurisdiction over natural persons pursuant to this Statute.
2. A person who commits a crime within the jurisdiction of the Court shall be individually responsible and liable for punishment in accordance with this Statute.
3. In accordance with this Statute, a person shall be criminally responsible and liable for punishment for a crime within the jurisdiction of the Court if that person:
 - (a) Commits such a crime, whether as an individual, jointly with another or through another person, regardless of whether that other person is criminally responsible;
 - (b) Orders, solicits or induces the commission of such a crime which in fact occurs or is attempted;
 - (c) For the purpose of facilitating the commission of such a crime, aids, abets or otherwise assists in its commission or its attempted commission, including providing the means for its commission;
 - (d) In any other way contributes to the commission or attempted commission of such a crime by a group of persons acting with a common purpose. Such contribution shall be intentional and shall either:
 - (i) Be made with the aim of furthering the criminal activity or criminal purpose of the group, where such activity or purpose involves the commission of a crime within the jurisdiction of the Court; or
 - (ii) Be made in the knowledge of the intention of the group to commit the crime;
 - (e) In respect of the crime of genocide, directly and publicly incites others to commit genocide;
 - (f) Attempts to commit such a crime by taking action that commences its execution by means of a substantial step, but the crime does not occur because of circumstances independent of the person's intentions. However, a person who abandons the effort to commit the crime or otherwise prevents the completion of the crime shall not be liable for punishment under this Statute for the attempt to commit that crime if that person completely and voluntarily gave up the criminal purpose.

Article 25**Responsabilité pénale individuelle**

1. La Cour est compétente à l'égard des personnes physiques en vertu du présent Statut.
2. Quiconque commet un crime relevant de la compétence de la Cour est individuellement responsable et peut être puni conformément au présent Statut.
3. Aux termes du présent Statut, une personne est pénalement responsable et peut être punie pour un crime relevant de la compétence de la Cour si :
 - a) Elle commet un tel crime, que ce soit individuellement, conjointement avec une autre personne ou par l'intermédiaire d'une autre personne, que cette autre personne soit ou non pénalement responsable;
 - b) Elle ordonne, sollicite ou encourage la commission d'un tel crime, dès lors qu'il y a commission ou tentative de commission de ce crime;
 - c) En vue de faciliter la commission d'un tel crime, elle apporte son aide, son concours ou toute autre forme d'assistance à la commission ou à la tentative de commission de ce crime, y compris en fournissant les moyens de cette commission;
 - d) Elle contribue de toute autre manière à la commission ou à la tentative de commission d'un tel crime par un groupe de personnes agissant de concert. Cette contribution doit être intentionnelle et, selon le cas :
 - i) Viser à faciliter l'activité criminelle ou le dessein criminel du groupe, si cette activité ou ce dessein comporte l'exécution d'un crime relevant de la compétence de la Cour; ou
 - ii) Être faite en pleine connaissance de l'intention du groupe de commettre ce crime;
 - e) S'agissant du crime de génocide, elle incite directement et publiquement autrui à le commettre;
 - f) Elle tente de commettre un tel crime par des actes qui, par leur caractère substantiel, constituent un commencement d'exécution mais sans que le crime soit accompli en raison de circonstances indépendantes de sa volonté. Toutefois, la personne qui abandonne l'effort tendant à commettre le crime ou en empêche de quelque autre façon l'achèvement ne peut être punie en vertu du présent Statut pour sa tentative si elle a complètement et volontairement renoncé au dessein criminel.

...

[...]

Article 28**Responsibility of commanders and other superiors**

In addition to other grounds of criminal responsibility under this Statute for crimes within the jurisdiction of the Court:

- (a) A military commander or person effectively acting as a military commander shall be criminally responsible for crimes within the jurisdiction of the Court committed by forces under his or her effective command and control, or effective authority and control as the case may be, as a result of his or her failure to exercise control properly over such forces, where:
 - (i) That military commander or person either knew or, owing to the circumstances at the time, should have known that the forces were committing or about to commit such crimes; and
 - (ii) That military commander or person failed to take all necessary and reasonable measures within his or her power to prevent or repress their commission or to submit the matter to the competent authorities for investigation and prosecution.
- (b) With respect to superior and subordinate relationships not described in paragraph (a), a superior shall be criminally responsible for crimes within the jurisdiction of the Court committed by subordinates under his or her effective authority and control, as a result of his or her failure to exercise control properly over such subordinates, where:
 - (i) The superior either knew, or consciously disregarded information which clearly indicated, that the subordinates were committing or about to commit such crimes;
 - (ii) The crimes concerned activities that were within the effective responsibility and control of the superior; and
 - (iii) The superior failed to take all necessary and reasonable measures within his or her power to prevent or repress their commission or to submit the matter to the competent authorities for investigation and prosecution.

...

Article 28**Responsabilité des chefs militaires et autres supérieurs hiérarchiques**

Outre les autres motifs de responsabilité pénale au regard du présent Statut pour des crimes relevant de la compétence de la Cour :

- a) Un chef militaire ou une personne faisant effectivement fonction de chef militaire est pénalement responsable des crimes relevant de la compétence de la Cour commis par des forces placées sous son commandement et son contrôle effectifs, ou sous son autorité et son contrôle effectifs, selon le cas, lorsqu'il ou elle n'a pas exercé le contrôle qui convenait sur ces forces dans les cas où :
 - i) Ce chef militaire ou cette personne savait, ou, en raison des circonstances, aurait dû savoir, que ces forces commettaient ou allaient commettre ces crimes; et
 - ii) Ce chef militaire ou cette personne n'a pas pris toutes les mesures nécessaires et raisonnables qui étaient en son pouvoir pour en empêcher ou en réprimer l'exécution ou pour en référer aux autorités compétentes aux fins d'enquête et de poursuites;
- b) En ce qui concerne les relations entre supérieur hiérarchique et subordonnés non décrites au paragraphe a), le supérieur hiérarchique est pénalement responsable des crimes relevant de la compétence de la Cour commis par des subordonnés placés sous son autorité et son contrôle effectifs, lorsqu'il ou elle n'a pas exercé le contrôle qui convenait sur ces subordonnés dans les cas où :
 - i) Le supérieur hiérarchique savait que ces subordonnés commettaient ou allaient commettre ces crimes ou a délibérément négligé de tenir compte d'informations qui l'indiquaient clairement;
 - ii) Ces crimes étaient liés à des activités relevant de sa responsabilité et de son contrôle effectifs; et
 - iii) Le supérieur hiérarchique n'a pas pris toutes les mesures nécessaires et raisonnables qui étaient en son pouvoir pour en empêcher ou en réprimer l'exécution ou pour en référer aux autorités compétentes aux fins d'enquête et de poursuites.

[...]

Article 30
Mental element

1. Unless otherwise provided, a person shall be criminally responsible and liable for punishment for a crime within the jurisdiction of the Court only if the material elements are committed with intent and knowledge.
2. For the purposes of this article, a person has intent where:
 - (a) In relation to conduct, that person means to engage in the conduct;
 - (b) In relation to a consequence, that person means to cause that consequence or is aware that it will occur in the ordinary course of events.
3. For the purposes of this article, “knowledge” means awareness that a circumstance exists or a consequence will occur in the ordinary course of events. “Know” and “knowingly” shall be construed accordingly.

[86] Reading these provisions of the Rome Statute, we see that criminal responsibility for crimes against humanity requires personal participation in the crime alleged or personal control over the events leading to the crime alleged. That requirement must also be used to clarify the concept of participation through association.

[87] Accordingly, even in the case of commanders, they are not criminally responsible for crimes committed by their subordinates unless the subordinates were under their effective authority and control and the commanders failed to exercise control properly over them. The same is true for other superiors.

[88] I also note that even in the case of vicarious liability, where the elements required are less stringent than in the case of criminal responsibility, the legal basis for that liability lies in the power to supervise and control other persons. As J.-L. Baudouin and Patrice Deslauriers observe in *La responsabilité civile*, 7th edition, 2007, Éditions Yvon Blais, at paragraph 1-670: [TRANSLATION] “In each of the cases provided for by law [in cases of vicarious liability], the ‘guarantor’ has what amounts to a right of control over the person who commits the wrong, which is either over the activities of the other person (worker, agent) or over the person (child, insane person).

Article 30
Élément psychologique

1. Sauf disposition contraire, nul n’est pénalement responsable et ne peut être puni à raison d’un crime relevant de la compétence de la Cour que si l’élément matériel du crime est commis avec intention et connaissance.
2. Il y a intention au sens du présent article lorsque :
 - a) Relativement à un comportement, une personne entend adopter ce comportement;
 - b) Relativement à une conséquence, une personne entend causer cette conséquence ou est consciente que celle-ci adviendra dans le cours normal des événements.
3. Il y a connaissance, au sens du présent article, lorsqu’une personne est consciente qu’une circonstance existe ou qu’une conséquence adviendra dans le cours normal des événements. « Connaître » et « en connaissance de cause » s’interprètent en conséquence.

[86] À la lecture de ces dispositions du Statut de Rome, la responsabilité pénale pour les crimes contre l’humanité requiert une participation personnelle au crime reproché ou un contrôle personnel sur les événements menant au crime reproché. Cette exigence doit également servir à éclairer le concept de participation par association.

[87] Ainsi, même dans le cas de chefs militaires, ceux-ci ne deviennent pénalement responsables des crimes commis par leurs subordonnés que dans la mesure où ces derniers sont placés sous leur autorité et leur contrôle effectifs et que si les chefs militaires n’ont pas exercé le contrôle qui convenait sur ceux-ci. Il en est de même pour les supérieurs hiérarchiques.

[88] Je note de plus que même dans le cas de la responsabilité civile résultant du fait d’autrui, dont les éléments constitutifs sont bien moins stricts que dans le cas de la responsabilité pénale, cette responsabilité a son fondement juridique dans le pouvoir de surveillance et de contrôle sur autrui. Comme le notent J.-L. Baudouin et Patrice Deslauriers dans *La responsabilité civile*, 7^e édition, Éditions Yvon Blais, 2007, au paragraphe 1-670 : « Dans chacun des cas prévus par la loi [dans les cas de responsabilité du fait d’autrui], le “répondant” a, en effet, sur l’auteur de l’acte dommageable un droit de contrôle qui s’exerce soit sur l’activité de celui-ci (ouvrier,

That right of control includes a power of supervision or oversight, and thus a responsibility for harm caused to the third party where it is not exercised properly.” This is the same basis as that from which vicarious liability in tort arises in common law: “The doctrine [vicarious liability] applies in circumstances where it would be fair to require the employer to stand behind the employee because, in most cases, that employer controlled the employee and benefited from that employee’s conduct” (A. Linden and B. Feldthusen, *Canadian Tort Law*, 8th edition, LexisNexis Butterworths, 2006, at page 553). It would be unusual to conclude that complicity by association for crimes against humanity imposes personal criminal responsibility in circumstances that are considerably less stringent than those required in relation to vicarious liability.

[89] Accordingly, the concepts of individual criminal responsibility and effective control over other persons and the mental element described in the Rome Statute may and must be used to elucidate what the Canadian case law refers to as complicity by association for the purposes of Article 1F(a). This is required both by Article 1F(a), which expressly refers to “international instruments drawn up to make provision in respect of such crimes”, and by the principles advanced by the Supreme Court of Canada in similar cases: *Mugesera*, above, at paragraph 82.

[90] In light of this review of the Canadian and foreign cases and the provisions of the leading contemporary international instruments relating to crimes against humanity, complicity by association must be understood as being a presumption that is based on a set of facts from which it can be concluded that there are serious reasons for considering that the refugee claimant personally participated in the crimes alleged, personally conspired to commit them, or personally facilitated the commission of those crimes.

[91] Accordingly, the duties performed by a leader of an organization that is itself responsible for crimes against humanity may be such that there are serious reasons for considering that the leader in fact participated personally in the crimes alleged, by conspiring to commit them, by aiding in the commission of the crimes, or by facilitating

préposé), soit sur sa personne (enfant, insensé). Ce droit de contrôle comporte un pouvoir de supervision ou de surveillance, et donc une responsabilité pour le préjudice causé au tiers lorsqu’il y a manquement. » Ce sont les mêmes fondements qui sont à l’origine de la responsabilité délictuelle du fait d’autrui en common law : [TRADUCTION] « La règle [de la responsabilité du fait d’autrui] s’applique lorsqu’il serait juste d’exiger que l’employeur réponde pour l’employé parce que, le plus souvent, l’employeur dirigeait l’employé et tirait profit de ses actes » (A. Linden et B. Feldthusen, *Canadian Tort Law*, 8^e édition, LexisNexis Butterworths, 2006, à la page 553). Il serait inusité de conclure que la complicité par association pour crimes contre l’humanité engage une responsabilité pénale personnelle dans des circonstances bien moins rigoureuses que celles requises au regard de la responsabilité civile du fait d’autrui.

[89] Ainsi, les notions de responsabilité pénale individuelle et de contrôle effectif sur autrui et l’élément psychologique décrits dans le Statut de Rome peuvent et doivent servir à éclairer ce que la jurisprudence canadienne désigne comme la complicité par association aux fins de l’alinéa 1Fa). Cela découle tant de l’alinéa 1Fa), qui renvoie explicitement aux « instruments internationaux élaborés pour prévoir des dispositions relatives à ces crimes », que des principes mis de l’avant par la Cour suprême du Canada dans des cas similaires : *Mugesera*, précité, au paragraphe 82.

[90] À la lumière de cette revue de la jurisprudence canadienne et étrangère et des dispositions des principaux instruments internationaux contemporains concernant les crimes contre l’humanité, la complicité par association doit être comprise comme étant une présomption qui repose sur un ensemble de faits permettant de conclure qu’il y a des raisons sérieuses de penser que le demandeur d’asile a participé personnellement aux crimes reprochés, y a comploté personnellement, ou en a personnellement facilité l’exécution.

[91] Ainsi, les fonctions à titre de dirigeant d’une organisation qui est elle-même responsable de crimes contre l’humanité peuvent être telles qu’il y a des raisons sérieuses de croire que le dirigeant a effectivement participé personnellement aux crimes reprochés, soit en complotant à leur réalisation, soit en aidant à l’exécution de

them. However, that belief must itself be based on facts that support a finding of personal and knowing participation by the leader in question in the crimes alleged, or effective control by the leader over the people who committed the crimes. Accordingly, complicity by association is not an autonomous legal concept; rather, it is a presumption of direct complicity based on the hypothesis that a person who leads an organization that commits crimes against humanity probably participated in them personally.

[92] Merely working in the public service of a state whose government commits crimes against humanity is therefore not sufficient, nor is mere knowledge of those crimes. There must be a personal nexus between the refugee claimant and the crimes alleged. That personal nexus may be presumed where the refugee claimant holds such a position in the hierarchy of the organization that there are serious reasons for considering that he or she participated personally in the crimes alleged. However, in order for that presumption to be applied, a set of facts based on which it may be seriously considered that there was personal participation in the crimes must be established.

[93] For example, the head of a concentration camp where crimes against humanity were committed by subordinates will be presumed to have participated in those crimes where the facts in issue provide serious reasons for considering that the person effectively controlled the subordinates and could have intervened to prevent the commission of the crimes, even if there is no evidence of direct participation in the crimes.

[94] Conversely, the presumption of complicity by association cannot be applied against the head of a central bank of a country whose army has committed crimes against humanity notwithstanding the person's senior position and knowledge of the abuses, unless there are serious reasons for considering that the person participated personally in the crimes alleged or exercised effective control over the people who participated in them. The presumption may not be applied merely because the office holder held high office in a part of the public service that had no connection, or little connection, with the people who actually organized or committed the crimes.

ces crimes, soit en les facilitant. Mais cette croyance doit elle-même s'appuyer sur des faits qui étayent une participation personnelle et consciente du dirigeant en cause aux crimes reprochés, ou un contrôle effectif du dirigeant sur ceux qui ont commis ces crimes. Ainsi, la complicité par association n'est pas un concept juridique autonome, mais une présomption de complicité directe fondée sur l'hypothèse que celui qui dirige une organisation commentant des crimes contre l'humanité y a probablement personnellement participé.

[92] Le simple fait de travailler dans la fonction publique d'un État dont le gouvernement commet des crimes contre l'humanité ne suffit donc pas, ni la simple connaissance de ces crimes. Il doit y avoir un lien personnel entre le demandeur d'asile et les crimes reprochés. Ce lien personnel peut être présumé lorsque le demandeur d'asile occupe un rang dans la hiérarchie de l'organisation qui est tel qu'il y a des raisons sérieuses de penser qu'il a personnellement participé aux crimes reprochés. Cependant, pour qu'une telle présomption puisse s'appliquer, un ensemble de faits pouvant laisser sérieusement penser une participation personnelle aux crimes doit être établi.

[93] Ainsi, le chef d'un camp de concentration où des crimes contre l'humanité ont été commis par des subalternes sera présumé avoir participé à ces crimes dans la mesure où les faits en cause laissent sérieusement penser qu'il contrôlait effectivement ses subalternes et qu'il pouvait intervenir pour empêcher la réalisation de ces crimes, et ce, même si aucune preuve de participation directe aux crimes n'a été faite.

[94] À l'inverse, le dirigeant de la banque centrale d'un pays dont l'armée a commis des crimes contre l'humanité ne pourra faire l'objet de la présomption de complicité par association malgré son haut rang hiérarchique et sa connaissance des exactions, à moins qu'il y ait des raisons sérieuses de penser qu'il a participé personnellement dans les crimes reprochés ou exercé un contrôle effectif sur ceux qui y ont participé. La présomption ne pourra s'appliquer du simple fait que le titulaire détient un poste hiérarchique élevé dans une partie de la fonction publique qui n'a aucun lien, ou peu de liens, avec ceux qui ont réellement organisé ou exécuté les crimes.

[95] Obviously, everything must be assessed with regard to the facts of each case, and I would not wish to suggest that the presumption of complicity by association may in no case be applied against the head of a central bank if there are serious reasons for considering that the person participated in a crime against humanity.

[96] I also note that the approach advocated above is reflected as well in the provisions of the Act and Regulations [*Immigration and Refugee Protection Regulations*, SOR/2002-227].

[97] Paragraph 35(1)(a) of the Act provides that a person is inadmissible on grounds of violating human or international rights for committing an offence outside Canada referred to in sections 4 to 7 of the *Crimes Against Humanity and War Crimes Act*. The decisions of the Immigration and Refugee Board based on determinations that the person concerned has committed a war crime or a crime against humanity and is described in Article 1F(a) are conclusive findings of fact for the purpose of inadmissibility under paragraph 35(1)(a) of the Act, by operation of paragraph 15(b) of the Regulations. Such an individual is therefore excluded from the status of Convention refugee and is inadmissible to Canada. The individual may nonetheless, as an exception, obtain a stay of the removal order under paragraph 113(d) and subsection 114(1) of the Act if he or she meets the criteria in section 97 of the Act, but only if his or her application should not be refused because of the nature and severity of acts committed by the applicant or the danger the applicant constitutes to the security of Canada.

[98] However, paragraph 35(1)(b) of the Act provides for separate inadmissibility for an individual who, being a senior officer in the service of a government that, in the opinion of the Minister, engages or has engaged in systematic or gross human rights violations, or genocide, a war crime or a crime against humanity within the meaning of subsections 6(3) to (5) of the *Crimes Against Humanity and War Crimes Act*. Under section 16 of the Regulations, individuals described in that provision are those who are or were able to exert significant influence on the exercise of government power or are or were able to benefit from their position, and include senior members of the public service, ambassadors and senior diplomatic officials,

[95] Évidemment, tout doit être évalué en fonction des faits propres à chaque cas, et je ne voudrais pas laisser entendre qu'en aucun cas le dirigeant d'une banque centrale ne pourrait faire l'objet d'une présomption de complicité par association si les circonstances sont telles qu'il y a des raisons sérieuses de penser qu'il y a participé à un crime contre l'humanité.

[96] Je note de plus que l'approche préconisée ci-haut se reflète aussi dans les dispositions de la Loi et du Règlement [*Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés*, DORS/2002-227].

[97] En effet, l'alinéa 35(1)a) de la Loi prévoit l'interdiction de territoire pour atteinte aux droits humains ou internationaux pour ceux qui commettent, hors du Canada, une des infractions visées aux articles 4 à 7 de la *Loi sur les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre*. Les décisions de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié fondées sur les conclusions que l'intéressé a commis un crime de guerre ou un crime contre l'humanité et qu'il est visé par l'alinéa 1Fa) ont force de chose jugée aux fins de l'interdiction du territoire prévue à cet alinéa 35(1)a) de la Loi, et ce par l'effet de l'alinéa 15b) du Règlement. Un tel individu est donc exclu du statut de réfugié au sens de la Convention et est interdit du territoire canadien. Il peut néanmoins exceptionnellement obtenir un sursis de la mesure de renvoi le concernant en vertu de l'alinéa 113d) et du paragraphe 114(1) de la Loi s'il satisfait les critères de l'article 97 de la Loi, mais seulement si sa demande ne devrait pas être rejetée en raison de la nature et de la gravité de ses actes passés ou du danger qu'il constitue pour la sécurité du Canada.

[98] Par contre, l'alinéa 35(1)b) de la Loi prévoit une mesure d'interdiction distincte pour un individu qui occupe un rang supérieur au sein d'un gouvernement qui, de l'avis du ministre, se livre ou s'est livré à des violations graves ou répétées des droits de la personne ou commet ou a commis un génocide, un crime contre l'humanité ou un crime de guerre au sens des paragraphes 6(3) à (5) de la *Loi sur les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre*. En vertu de l'article 16 du Règlement, les individus visés par cette disposition sont ceux qui sont ou étaient en mesure d'influencer sensiblement l'exercice du pouvoir par leur gouvernement ou ceux qui en tirent ou auraient pu en tirer certains avantages,

among others. An individual described in that provision is also inadmissible, but the inadmissibility may be lifted under subsection 35(2) of the Act if the individual satisfies the Minister that his or her presence in Canada would not be detrimental to the national interest.

[99] The Act therefore provides for different treatment for individuals described in Article 1F(a) and individuals who, although they have not necessarily committed a crime against humanity, have nonetheless participated in the exercise of government power or benefited from a government that violates human rights, or has committed genocide, a crime against humanity or a war crime.

[100] Accordingly, the legal mechanisms that are applicable and the legislative and regulatory procedures in issue are not the same for an individual described in Article 1F(a) who there are serious reasons for considering has committed a crime against humanity, and an individual described in paragraph 35(1)(b) of the Act who has not necessarily committed a crime of that nature, but who may have influenced or benefited from a government that did.

Application of the legal framework to the facts

[101] I note first that it is important to consider the applicable standard of proof under Article 1F(a) in establishing the facts. That standard is “serious reasons for considering”, as reproduced in the text of Article 1F(a) itself and defined in *Ramirez*, above, at pages 311 to 314, as being considerably lower than the criminal law standard (beyond a reasonable doubt) or the civil law standard (“balance of probabilities” or “preponderance of the evidence”). See also, on these points, *Moreno*, above.

[102] Should this lower standard of proof extend to the factual elements that must first be established in order for the presumption of complicity by association to be applied? In light of *Ramirez* and *Moreno*, I do not see why that standard of proof could not be applied to decide those facts, but it is still essential that the facts in issue

notamment les hauts fonctionnaires, les ambassadeurs et les membres du service diplomatique de haut rang, parmi d’autres. Un individu visé par cette disposition est aussi interdit du territoire, mais l’interdiction peut être levée en vertu du paragraphe 35(2) de la Loi si l’individu convainc le ministre que sa présence au Canada ne serait nullement préjudiciable à l’intérêt national.

[99] La Loi prévoit donc un traitement distinct pour les individus visés à l’alinéa 1F(a) et ceux qui, quoiqu’ils n’aient pas nécessairement commis un crime contre l’humanité, ont néanmoins participé à l’exercice du pouvoir ou ont tiré avantage d’un gouvernement qui viole les droits de la personne, a commis un génocide un crime contre l’humanité ou un crime de guerre.

[100] Ainsi, les mécanismes juridiques applicables et les modalités législatives et réglementaires en cause ne sont pas les mêmes pour un individu visé par l’alinéa 1F(a) pour lequel il existe des raisons sérieuses de penser qu’il a commis un crime contre l’humanité, et l’individu visé à l’alinéa 35(1)(b) de la Loi qui n’a pas nécessairement commis un tel crime, mais qui a pu influencer ou profiter d’un gouvernement qui en a commis.

L’application des faits au cadre juridique

[101] Je note en premier lieu qu’il est important de tenir compte de la norme de preuve applicable aux fins de l’alinéa 1F(a) lorsqu’il s’agit d’établir les faits. Cette norme est celle des « raisons sérieuses de penser », reproduite dans le texte même de l’alinéa 1F(a) et définie dans l’arrêt *Ramirez*, précité, aux pages 311 à 314, comme étant bien moins exigeante que celle du droit pénal (« hors de tout doute raisonnable ») ou du droit civil (« prépondérance des probabilités » ou « prépondérance de la preuve »). Voir également à ces égards la décision *Moreno*, précitée.

[102] Cette norme de preuve réduite doit-elle s’étendre aux éléments factuels qui doivent être préalablement établis afin d’appliquer la présomption de complicité par association? À la lumière des arrêts *Ramirez* et *Moreno*, je ne vois pas pourquoi cette norme de preuve ne pourrait s’appliquer pour décider ces faits, mais encore faut-il que

be such that they provide sufficient evidence for there to be serious reasons for considering that the claimant participated personally in the crimes alleged.

[103] The crimes against humanity committed by the DRC security forces are truly heinous and scandalous. The applicant's assertions that he had no knowledge of those crimes are not credible in view of the duties of his positions, and this makes the applicant an unsympathetic individual to the panel and this Court. However, the facts alone cannot lead to a conclusion of complicity in the crimes committed.

[104] In this case, the panel could not ascribe personal responsibility to the applicant for the crimes alleged based on the facts found by the panel. There is no evidence that tends to show direct or indirect personal participation by the applicant in the crimes alleged, and there is no evidence of incitement or active support by the applicant for those crimes.

[105] The exclusion determination is instead based on the applicant's participation in his country's diplomatic corps. However, there is no evidence that the position the applicant held, second counsellor in a diplomatic mission, enabled the applicant to participate personally in the crimes against humanity committed by the security forces in the DRC or to facilitate those crimes personally. On this point, note that the panel itself found that "86 percent of human rights violations in the DRC are committed by the army and the police" (at paragraph 61 of the decision).

[106] The evidence accepted by the panel does not establish a nexus between the position held by the applicant and the army or police of the DRC. There is no evidence based on which it could be considered that the applicant exercised any control over the DRC security forces or over any component of those forces, or over any of their members.

[107] Applying the presumption of complicity by association in this kind of fact situation appears to me to be unreasonable, even having regard to the lower standard of proof that applies in this case, "serious reasons for considering".

les faits en cause soient tels qu'ils puissent étayer suffisamment d'éléments pour avoir des raisons sérieuses de penser que le demandeur d'asile à participer personnellement dans les crimes reprochés.

[103] Les crimes contre l'humanité commis par les forces de sécurité de la RDC sont vraiment odieux et scandaleux. Les prétentions du demandeur qu'il n'avait aucune connaissance de ces crimes ne sont pas crédibles au regard des fonctions qu'il occupait, ce qui rend le demandeur peu sympathique au tribunal et à cette Cour. Cependant, ces faits ne peuvent mener à eux seuls à une conclusion de complicité dans les crimes commis.

[104] En effet, dans ce cas-ci, les faits reconnus par le tribunal ne permettent pas à celui-ci d'imputer une responsabilité personnelle au demandeur à l'égard des crimes reprochés. Il n'y a aucun élément de preuve tendant à démontrer une participation personnelle directe ou indirecte du demandeur dans les crimes reprochés, et il y a absence de toute preuve d'encouragement ou de soutien actif du demandeur à l'égard de ces crimes.

[105] La décision d'exclusion repose plutôt sur la participation du demandeur dans le corps diplomatique de son pays. Cependant, il y a absence de preuve que le poste occupé par le demandeur, soit deuxième conseiller d'une mission diplomatique, permettait au demandeur de participer personnellement aux crimes contre l'humanité commis par les forces de sécurité en RDC, ou de les faciliter personnellement. Notons à cet égard que le tribunal lui-même constate « que 86 % des violations des droits de l'homme sont commises par l'armée et la police en RDC » (au paragraphe 61 de la décision).

[106] Or, la preuve retenue par le tribunal n'établit pas un lien entre le poste occupé par le demandeur et l'armée ou la police de la RDC. Il n'y a aucun élément de preuve permettant de croire que le demandeur exerçait un contrôle quelconque sur les forces de sécurité de la RDC, ou sur l'une quelconque des composantes de ces forces, ou sur l'un quelconque de leurs membres.

[107] Appliquer la présomption de la complicité par association dans un tel contexte factuel m'apparaît déraisonnable, et ce, même en tenant compte de la norme réduite de la preuve applicable en l'espèce, soit la norme des « raisons sérieuses de penser ».

[108] In view of the foregoing, the application for judicial review will be allowed.

Inclusion

[109] Last, I note that in this case it would be desirable for the panel to make a determination as to inclusion of the applicant, since that issue had to be determined in any event for his wife and their children. The absence of a conclusion regarding inclusion of the applicant, however, is not a reviewable error, in view of the decision of the Federal Court of Appeal in *Gonzales v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1994] 3 F.C. 646 (C.A.) (*Gonzales*), at pages 655 to 657.

[110] However, I note that in both *Moreno*, above, at pages 326 and 327, and *Gonzales*, above, at page 657, the Federal Court of Appeal recommended that the panel rule on inclusion and all other elements of a claim. It would be desirable for those recommendations to be followed.

Question for certification

[111] I will give each of the parties an opportunity, if either of them sees fit, to propose a question or questions within seven days of the date of this judgment for the purpose of paragraph 74(d) of the Act, with the other party's reply to be served and filed within five days after any such proposal.

JUDGMENT

THE COURT ORDERS AND ADJUDGES:

1. The application for judicial review is allowed;
2. The decision of the panel is set aside as it relates to its conclusion that the applicant is excluded by operation of Article 1F(a);
3. The matter is referred back to the Immigration and Refugee Board to be heard by a different panel of the Refugee Protection Division, which will determine *de novo* in accordance with the provisions of this judgment.

[108] Compte tenu de ce qui précède, la demande de révision judiciaire sera accordée.

L'inclusion

[109] Je note finalement que dans ce dossier-ci, il aurait été souhaitable que le tribunal se prononce sur l'inclusion du demandeur, puisque cette question devait être tranchée de toute façon pour son épouse et leurs enfants. L'absence de conclusion à l'égard de l'inclusion du demandeur n'est cependant pas une erreur susceptible de révision vu la décision de la Cour d'appel fédérale dans *Gonzales c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1994] 3 C.F. 646 (C.A.) (*Gonzales*), aux pages 655 à 657.

[110] Je note toutefois que tant dans la décision *Moreno*, précitée, aux pages 326 et 327, que dans la décision *Gonzales*, précitée, à la page 657, la Cour d'appel fédérale a recommandé au tribunal de se prononcer à l'égard de l'inclusion et de tous les autres éléments d'une revendication. Il serait souhaitable que ces recommandations soient mises en œuvre.

Question à certifier

[111] J'accorde à chacune des parties, si l'une ou l'autre le juge opportun, la possibilité de me proposer dans les sept jours de ce jugement une ou des questions aux fins de l'alinéa 74d) de la Loi, avec réplique d'une part ou de l'autre signifiée et déposée dans les cinq jours qui suivent une telle proposition.

JUGEMENT

LA COUR ORDONNE ET ADJUGE :

1. La demande de contrôle judiciaire est accueillie;
2. La décision du tribunal est cassée quant à sa conclusion que le demandeur est exclu par l'effet de l'alinéa 1Fa);
3. Le dossier est renvoyé à la Commission de l'immigration et du statut de réfugié pour en saisir un autre tribunal de la Section de la protection des réfugiés, qui devra l'examiner à nouveau conformément aux dispositions du présent jugement.

A-281-10
2011 FCA 224

A-281-10
2011 CAF 224

The Minister of Citizenship and Immigration
(*Appellant*)

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

v.

c.

Rachidi Ekanza Ezokola (*Respondent*)

Rachidi Ekanza Ezokola (*intimé*)

INDEXED AS: EZOKOLA v. CANADA (CITIZENSHIP AND IMMIGRATION)

RÉPERTORIÉ : EZOKOLA c. CANADA (CITOYENNETÉ ET IMMIGRATION)

Federal Court of Appeal, Noël, Nadon and Pelletier JJ.A.
—Montréal, June 9; Ottawa, July 15, 2011.

Cour d'appel fédérale, juges Noël, Nadon et Pelletier, J.C.A.—Montréal, 9 juin; Ottawa, 15 juillet 2011.

Citizenship and Immigration — Exclusion and Removal — Inadmissible Persons — Appeal from Federal Court decision setting aside Immigration and Refugee Board finding that United Nations Convention Relating to the Status of Refugees, Art. 1F(a) applying to respondent, that respondent therefore not covered by refugee protection provisions — Test for complicity established, applied by Federal Court inconsistent with Federal Court of Appeal's case law — Applying test too narrowly in requiring personal participation by individual in crimes alleged — “Personal and knowing participation” test adopted by Federal Court of Appeal broader — Criminal responsibility described in Rome Statute of the International Criminal Court not only ascribed in case of “personal participation in crime alleged or personal control over events leading to crime alleged” — “Personal and knowing participation” test established by Federal Court of Appeal in Ramirez v. Canada (Minister of Employment and Immigration) in harmony with Rome Statute — Federal Court's certified question, as reformulated by Federal Court of Appeal, answered affirmatively: senior official may, by remaining in position without protest, demonstrate “personal and knowing participation” in crimes, be complicit with government in commission thereof — Refugee Board wrong to say that Ramirez establishing “personal and knowing awareness test”, confusing “awareness” with “participation” — While personal knowledge of crimes one of elements required for “personal and knowing participation”, only participation may support finding of complicity — Appeal allowed.

Citoyenneté et Immigration — Exclusion et renvoi — Personnes interdites de territoire — Appel à l'encontre de la décision par laquelle la Cour fédérale a annulé la décision de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié portant que l'art. 1Fa) de la Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés s'appliquait à l'intimé et que celui-ci était donc exclu des dispositions relatives à la protection des réfugiés — Le critère de complicité établi et appliqué par la Cour fédérale allait à l'encontre de la jurisprudence de la Cour d'appel fédérale — La Cour fédérale a appliqué un critère trop restrictif en exigeant que la personne visée ait participé personnellement aux crimes reprochés — Le critère de « participation personnelle et consciente » retenu par la Cour d'appel fédérale est plus large — La responsabilité pénale prévue dans le Statut de Rome de la Cour pénale internationale ne se limite pas à la « participation personnelle au crime reproché ou [à] un contrôle personnel sur les événements menant au crime reproché » — Le critère de la « participation personnelle et consciente » établi par la Cour d'appel fédérale dans l'arrêt Ramirez c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration) est en harmonie avec le Statut de Rome — La question certifiée par la Cour fédérale, telle qu'elle a été reformulée par la Cour d'appel fédérale, doit recevoir une réponse affirmative : un haut dirigeant, en demeurant en poste sans protêt, peut démontrer sa « participation personnelle et consciente » à ces crimes et se rendre complice de son gouvernement dans leur commission — La Commission a commis une erreur en déclarant que l'arrêt Ramirez établit un « critère de la connaissance personnelle et consciente », et a confondu « connaissance » et « participation » — Alors que la connaissance personnelle des crimes est l'un des éléments requis pour qu'il y ait « participation personnelle et consciente », seule la participation peut soutenir une conclusion de complicité — Appel accueilli.

This was an appeal from a Federal Court decision allowing an application for judicial review by the respondent. The

Il s'agissait d'un appel à l'encontre de la décision par laquelle la Cour fédérale a accueilli une demande de contrôle

Federal Court set aside the finding of the Immigration and Refugee Board, Refugee Protection Division, that Article 1F(a) of the *United Nations Convention Relating to the Status of Refugees* applied to the respondent and that he was therefore not covered by the refugee protection provisions. It intervened on the ground that the Board could not have found serious reasons for considering that the respondent had committed crimes against humanity as a result of his diplomatic duties with the Permanent Mission of the Democratic Republic of Congo (DRC) to the United Nations. The Federal Court certified a question of general importance regarding whether a public servant in a government that has committed crimes against humanity may be complicit by association.

The respondent was assigned to the Permanent Mission of the DRC to the United Nations as second counsellor of embassy. The respondent submitted that the events leading up to his claim for refugee status began during the election campaign of the DRC. The DRC's permanent representative to the United Nations was connected with President Joseph Kabila while the respondent supported a change in government. According to the respondent, following President Kabila's election, an atmosphere of hostility set in against him in the Permanent Mission. Shortly thereafter, the respondent resigned from his position since he refused to serve President Kabila's government. He fled with his family to Canada where he claimed refugee protection for himself and his family.

The main issue was whether, for the purposes of exclusion pursuant to Article 1F(a) of the Convention, complicity by association in crimes against humanity can be established by the fact that the refugee claimant was a senior public servant in a government that committed such crimes, was aware of these crimes and remained in his position without denouncing them.

Held, the appeal should be allowed.

The question certified by the Federal Court was problematic since its final lines ("when there is no proof of personal participation, whether direct or indirect, of the refugee claimant in these crimes") assumed that the respondent, by remaining in his position and continuing to defend the regime's interests despite his awareness of the crimes being committed by that regime, could not make himself a direct or indirect participant in those crimes. Furthermore, the certified question should have evoked a possibility of complicity rather than a certainty. Therefore, the question was reformulated to reflect these changes.

The Federal Court was of the view that one cannot be an accomplice without having personally participated in the

judiciaire présentée par l'intimé. La Cour fédérale a cassé la décision de la Section de la protection des réfugiés de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié portant que l'alinéa 1F(a) de la *Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés* s'appliquait à l'intimé et qu'il était donc exclu des dispositions relatives à la protection des réfugiés. Elle est intervenue au motif que la Commission ne pouvait conclure à l'existence de raisons sérieuses de penser que l'intimé avait commis des crimes contre l'humanité en raison des fonctions diplomatiques qu'il exerçait à la Mission permanente de la République démocratique du Congo (la RDC) à l'Organisation des Nations Unies. La Cour fédérale a certifié une question d'importance générale quant à la question de savoir si un fonctionnaire d'un gouvernement qui a commis des crimes contre l'humanité peut être complice par association.

L'intimé avait été affecté à la Mission permanente de la RDC auprès des Nations Unies à titre de deuxième conseiller d'ambassade. L'intimé soutenait que les événements ayant mené à sa demande d'asile ont commencé pendant la campagne électorale de la RDC. Le représentant permanent de la RDC aux Nations Unies était lié au président Joseph Kabila alors que l'intimé soutenait un changement de gouvernement. Selon l'intimé, après l'élection du président Kabila, un climat d'hostilité s'est installé à son égard à la Mission permanente. Peu après, l'intimé a démissionné de son poste parce qu'il refusait de servir le gouvernement du président Kabila. Il s'est enfui avec sa famille vers le Canada, où il a demandé l'asile pour lui et sa famille.

La question litigieuse principale était celle de savoir si, aux fins de l'exclusion prévue à l'alinéa 1F(a) de la Convention, la complicité par association à des crimes contre l'humanité peut être établie du fait qu'un demandeur d'asile occupait un poste de haut fonctionnaire auprès d'un gouvernement qui avait commis de tels crimes, avait connaissance de ces crimes et était demeuré en poste sans les dénoncer.

Arrêt : l'appel doit être accueilli.

La question certifiée par la Cour fédérale posait problème parce que ses dernières lignes (« lorsqu'il n'y a aucune preuve d'une participation personnelle, directe ou indirecte, du demandeur d'asile dans ces crimes ») reposait sur l'hypothèse que l'intimé ne pouvait avoir fait montre de participation personnelle directe ou indirecte en demeurant en poste et en continuant à défendre les intérêts du régime, malgré sa connaissance acquise des crimes commis par ce régime. Qui plus est, la question certifiée aurait dû évoquer une possibilité de complicité plutôt qu'une finalité. La question a donc été reformulée pour refléter ces modifications.

La Cour fédérale estimait que n'est complice que celui ou celle qui a participé personnellement aux crimes reprochés, qui

crimes alleged, personally conspired to commit them or personally facilitated their commission. The test for complicity established and applied by the Federal Court was inconsistent with the Federal Court of Appeal's case law. It was also useful to recall that there is only one form of complicity. Complicity contemplates a contribution to the commission of a crime. The Federal Court was bound in principle to follow the Federal Court of Appeal's case law on the scope of the concept of complicity regarding crimes against humanity. In light of the Federal Court of Appeal's decisions regarding complicity as it relates to Article 1F(a) of the Convention, the Federal Court applied too narrow a test in requiring personal participation by the individual in the crimes alleged, whether by carrying them out personally or facilitating their commission in the manner described. The "personal and knowing participation" test adopted by the Federal Court of Appeal is broader than that. Moreover, the expression "complicity by association" is fundamentally misleading since it implies that an individual who associates with the perpetrators of international crimes becomes an accomplice to their crimes based on this association alone. Liability is generated not by the association but rather by personal and knowing participation in these crimes. The time has come to drop the term "complicity by association" and henceforth refer to complicity alone.

While the Federal Court correctly stated that Article 1F(a) of the Convention must be interpreted in light of international instruments such as the *Rome Statute of the International Criminal Court*, criminal responsibility described therein is not ascribed only in the case of "personal participation in the crime alleged or personal control over the events leading to the crime alleged". The language of Article 25(3) of the Rome Statute and in particular the expressions "otherwise assists" and "[i]n any other way" in paragraphs (c) and (d) respectively, clearly indicates that criminal responsibility for international crimes falling thereunder is not limited to personal participation in the crime or personal control over the events. This provision is quite broad on its face and goes beyond the test adopted by the Federal Court. The "personal and knowing participation" test established by the Federal Court of Appeal in *Ramirez v. Canada (Minister of Employment and Immigration)* and applied thereby ever since, is in harmony with the Rome Statute.

The Federal Court's reasoning that the distinction section 35 of the *Immigration and Refugee Protection Act* makes regarding the inadmissibility of individuals and of those occupying senior positions must also be made for the purposes of applying Article 1F(a) of the Convention did not take into account the fact that a person falling under Article 1F(a) of the Convention is automatically inadmissible under paragraph 35(1)(a) of the Act.

y a comploté personnellement ou qui en a personnellement facilité l'exécution. Le critère de complicité établi et appliqué par la Cour fédérale allait à l'encontre de celui établi par la jurisprudence de la Cour d'appel fédérale. Il était aussi utile de rappeler qu'il n'y a qu'une seule forme de complicité. La complicité suppose la contribution à la réalisation d'un crime. En principe, la Cour fédérale devait adhérer à la jurisprudence de la Cour d'appel fédérale sur la portée du concept de complicité pour crimes contre l'humanité. À la lumière de la jurisprudence de la Cour d'appel fédérale sur la complicité dans le cadre de l'alinéa 1Fa) de la Convention, la Cour fédérale a appliqué un critère trop restrictif en exigeant que la personne visée ait participé personnellement aux crimes reprochés, y ait comploté personnellement ou en ait facilité l'exécution dans le sens exprimé. Le critère de « participation personnelle et consciente » retenu par la Cour d'appel fédérale est plus large que cela. En outre, l'expression « complicité par association » est foncièrement trompeuse parce qu'elle porte à croire que celui ou celle qui s'associe avec les auteurs de crimes internationaux se rend, de par cette seule association, complice de leurs crimes. L'élément générateur de responsabilité n'est pas l'association, mais bien la participation personnelle et consciente à ces crimes. Le moment est venu d'abandonner l'appellation « complicité par association » et de dorénavant parler de complicité, sans plus.

Bien que la Cour fédérale ait affirmé à juste titre que l'alinéa 1Fa) de la Convention doit être interprété à la lumière d'instruments internationaux comme le *Statut de Rome de la Cour pénale internationale*, la responsabilité pénale qui y est envisagée ne se limite pas au critère de « participation personnelle au crime reproché ou [à] un contrôle personnel sur les événements menant au crime reproché ». Le libellé de l'article 25(3) du Statut de Rome et en particulier les expressions « toute autre forme d'assistance » et « de toute autre manière » aux alinéas c) et d) respectivement, indique clairement que la responsabilité pénale pour les crimes internationaux tombant sous le Statut de Rome ne se limite pas à la participation personnelle au crime ou au contrôle personnel sur les événements. Cette disposition est à sa face même très large et va au-delà du critère retenu par la Cour fédérale. Le critère de la « participation personnelle et consciente » établi par la Cour d'appel fédérale dans l'arrêt *Ramirez c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)* et appliqué depuis est en harmonie avec le Statut de Rome.

Le raisonnement de la Cour fédérale selon lequel la distinction opérée par l'article 35 de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* quant à l'interdiction de territoire de personnes et de ceux ou celles qui occupent des postes de rang supérieur doit aussi être retenue pour l'application de l'alinéa 1Fa) de la Convention ne tenait pas compte du fait qu'une personne visée par l'alinéa 1Fa) de la Convention est automatiquement interdite de territoire en vertu de l'alinéa 35(1)a) de la Loi.

It was not open to the Federal Court to find that complicity by association must be understood as being a presumption and that it would be unreasonable to apply that presumption on the basis of the respondent's membership in the DRC government. While it is true that membership in an organization pursuing a limited, brutal purpose establishes a presumption of participation in the crimes of that organization, the opposite is true if the organization in question is not pursuing such a purpose, as the Board concluded with respect to the DRC. In this case, no presumption arose from the respondent's membership in the DRC government and the onus was on the appellant to establish his participation in his government's crimes. Therefore, the certified question, as reformulated, was answered in the affirmative. A senior official may, by remaining in his or her position without protest and continuing to defend the interests of his or her government while being aware of the crimes committed by this government, demonstrate "personal and knowing participation" in these crimes and be complicit with the government in their commission.

The Board's reasons regarding the application of the test in this case were troubling. There is a fundamental difference between "personal and knowing awareness" of the crimes committed by the DRC and "personal and knowing participation" in these crimes. The Board erred in stating that *Ramirez* establishes a "personal and knowing awareness test" since this expression appears nowhere in the judgment and seems to confuse "awareness" with "participation". Also, by indicating that "personal and knowing awareness" is "the element required to establish complicity" the Board displayed the same confusion. While personal knowledge of the crimes is one of the elements required for "personal and knowing participation", only participation, so described, may support a finding of complicity. The Board was required to apply the correct test and determine whether the respondent, by remaining in his position while he had knowledge of the crimes committed by his government, personally and knowingly participated in the crimes of his government. The knowledge of these crimes was not determinative on its own. Only the respondent's personal and knowing participation in these crimes could support a finding of complicity for the purposes of Article 1F(a). It was not clear, on reading the Board's decision, whether it applied the correct test.

STATUTES AND REGULATIONS CITED

- Crimes Against Humanity and War Crimes Act*, S.C. 2000, c. 24, ss. 4–7.
Immigration and Refugee Protection Act, S.C. 2001, c. 27, ss. 35, 98.

La Cour fédérale ne pouvait pas conclure que la complicité par association doit être comprise comme étant une présomption et qu'il serait déraisonnable de donner effet à cette présomption en fonction de l'appartenance de l'intimé à l'appareil gouvernemental de la RDC. Autant il est vrai que l'appartenance à une organisation qui vise des fins limitées et brutales emporte une présomption de participation aux crimes de l'organisation, autant le contraire est vrai lorsque l'organisation ne vise pas ces fins, comme l'a conclu la Commission à l'égard de la RDC. En l'occurrence, aucune présomption ne découlait de l'appartenance de l'intimé à l'appareil gouvernemental de la RDC, et il appartenait à l'appelant d'établir sa participation aux crimes de son gouvernement. La question certifiée, telle qu'elle a été reformulée, devait donc recevoir une réponse affirmative. Un haut dirigeant, en demeurant en poste sans protester et en continuant à défendre les intérêts de son gouvernement alors qu'il a connaissance des crimes commis par ce gouvernement, peut démontrer sa « participation personnelle et consciente » à ces crimes et se rendre complice de son gouvernement dans leur commission.

Les motifs de la Commission quant à l'application du critère en l'espèce étaient troublants. Il y a une différence fondamentale entre la « connaissance personnelle et consciente » des crimes commis par la RDC et la « participation personnelle et consciente » à ces crimes. La Commission a commis une erreur en déclarant que l'arrêt *Ramirez* établit un « critère de la connaissance personnelle et consciente » puisque cette expression ne paraît nulle part dans ce jugement, et semble confondre « connaissance » et « participation ». De même, en indiquant que la « connaissance personnelle et consciente » est « l'élément requis pour qu'il ait complicité », la Commission a démontré la même confusion. Alors que la connaissance personnelle des crimes est l'un des éléments requis pour qu'il y ait « participation personnelle et consciente », seule la participation ainsi décrite peut soutenir une conclusion de complicité. Il incombait à la Commission d'appliquer le bon critère et de déterminer si l'intimé, en demeurant en poste alors qu'il avait connaissance des crimes commis par son gouvernement, a participé personnellement et consciemment aux crimes de son gouvernement. La connaissance de ces crimes n'était pas en soi concluante. Seule la participation personnelle et consciente de l'intimé à ces crimes peut soutenir une conclusion de complicité pour l'application de l'alinéa 1F(a). La question de savoir si la Commission a appliqué le bon critère ne ressortait pas clairement de sa décision.

LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

- Loi sur les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre*, L.C. 2000, ch. 24, art. 4 à 7.
Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés, L.C. 2001, ch. 27, art. 35, 98.

TREATIES AND OTHER INSTRUMENTS CITED

Rome Statute of the International Criminal Court, 17 July 1998, [2002] Can. T.S. No. 13, Arts. 25, 28, 30.
United Nations Convention Relating to the Status of Refugees, July 28, 1951, [1969] Can. T.S. No. 6, Art. 1F(a).

CASES CITED

APPLIED:

Ramirez v. Canada (Minister of Employment and Immigration), [1992] 2 F.C. 306, (1992), 89 D.L.R. (4th) 173, 135 N.R. 390 (C.A.); *Moreno v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1994] 1 F.C. 298, (1993), 107 D.L.R. (4th) 424, 21 Imm. L.R. (2d) 221 (C.A.); *Bazargan v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (1996), 205 N.R. 282 (F.C.A.); *R (on the application of JS) (Sri Lanka) v. Secretary of State for the Home Department*, [2010] UKSC 15; *Sivakumar v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1994] 1 F.C. 433, (1993), 163 N.R. 197 (C.A.); *Zazai v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2005 FCA 303, 259 D.L.R. (4th) 281, 50 Imm. L.R. (3d) 107, 339 N.R. 201.

CONSIDERED:

Sungu v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration), 2002 FCT 1207, [2003] 3 F.C. 192, 230 F.T.R. 67, 26 Imm. L.R. (3d) 242; *Bouasla v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2008 FC 930; *Harb v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2003 FCA 39, 238 F.T.R. 194, 27 Imm. L.R. (3d) 1, 302 N.R. 178.

REFERRED TO:

Mugesera v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration), 2003 FCA 325, [2004] 1 F.C.R. 3, 232 D.L.R. (4th) 75, 31 Imm. L.R. (3d) 159; *Sivakumar v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1996] 2 F.C. 872, 33 Imm. L.R. (2d) 113, 198 N.R. 219 (C.A.); *Gonzalez v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1994] 3 F.C. 646, (1994), 115 D.L.R. (4th) 403, 24 Imm. L.R. (2d) 229 (C.A.); *Sumaida v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2000] 3 F.C. 66, (2000), 183 D.L.R. (4th) 713, 3 Imm. L.R. (3d) 169 (C.A.); *Aden v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1994] 1 F.C. 625, (1993), 23 Imm. L.R. (2d) 50 (T.D.); *Attorney General v. Tamil X*, [2010] NZSC 107; *Dr. Q v. College of Physicians and Surgeons of British Columbia*,

TRAITÉS ET AUTRES INSTRUMENTS CITÉS

Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés, 28 juillet 1951, [1969] R.T. Can. n° 6, art. 1Fa).
Statut de Rome de la Cour pénale internationale, 17 juillet 1998, [2002] R.T. Can. n° 13, art. 25, 28, 30.

JURISPRUDENCE CITÉE

DÉCISIONS APPLIQUÉES :

Ramirez c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration), [1992] 2 C.F. 306 (C.A.); *Moreno c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1994] 1 C.F. 298 (C.A.); *Bazargan c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 1996 CanLII 3972 (C.A.F.); *R (on the application of JS) (Sri Lanka) v. Secretary of State for the Home Department*, [2010] UKSC 15; *Sivakumar c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1994] 1 C.F. 433 (C.A.); *Zazai c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2005 CAF 303.

DÉCISIONS EXAMINÉES :

Sungu c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration), 2002 CFPI 1207, [2003] 3 C.F. 192; *Bouasla c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2008 CF 930; *Harb c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2003 CAF 39.

DÉCISIONS CITÉES :

Mugesera c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration), 2003 CAF 325, [2004] 1 R.C.F. 3; *Sivakumar c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1996] 2 C.F. 872 (C.A.); *Gonzalez c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1994] 3 C.F. 646 (C.A.); *Sumaida c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2000] 3 C.F. 66 (C.A.); *Aden c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1994] 1 C.F. 625 (1^{re} inst.); *Attorney General v. Tamil X*, [2010] NZSC 107; *Dr. Q c. College of Physicians and Surgeons of British Columbia*, 2003 CSC 19, [2003] 1 R.C.S. 226; *Canada (Procureur général) c. Davis*, 2010 CAF 134; *Telfer c. Canada (Agence du revenu)*, 2009 CAF 23; *Zeng c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigra-*

2003 SCC 19, [2003] 1 S.C.R. 226, 223 D.L.R. (4th) 599, [2003] 5 W.W.R. 1; *Canada (Attorney General) v. Davis*, 2010 FCA 134, 403 N.R. 355; *Telfer v. Canada (Revenue Agency)*, 2009 FCA 23, [2009] 4 C.T.C. 123, 2009 DTC 5046; *Zeng v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2010 FCA 118, 402 N.R. 154; *Zrig v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2003 FCA 178, [2003] 3 F.C. 761, 229 D.L.R. (4th) 235, 32 Imm. L.R. (3d) 1.

AUTHORS CITED

United Nations. High Commissioner for Refugees. *Background Note on the Application of the Exclusion Clauses: Article 1F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees*, HCR/GIP/03/05, 4 September 2003, online: <<http://www.unhcr.org/refworld/docid/3f5857d24.html>>.

APPEAL from a Federal Court decision (2010 FC 662, [2011] 3 F.C.R. 377) allowing an application for judicial review of the Immigration and Refugee Board's finding (*X (Re)*, 2009 CanLII 89027) that Article 1F(a) of the *United Nations Convention Relating to the Status of Refugees* applied to the respondent. Appeal allowed.

APPEARANCES

Daniel Latulippe for appellant.
Jared Will for respondent.

SOLICITORS OF RECORD

Deputy Attorney General of Canada for appellant.
Jared Will, Montréal, for respondent.

The following is the English version of the reasons for judgment rendered by

[1] NOËL J.A.: The Minister of Citizenship and Immigration (the Minister) is appealing a decision by Mainville J. [2010 FC 662, [2011] 3 F.C.R. 377], then of the Federal Court (the applications Judge), in which he allowed an application for judicial review filed by Rachidi Ekanza Ezokola (the respondent). The applications Judge set aside the finding of the Immigration and Refugee Board, Refugee Protection Division [*X (Re)*, 2009 CanLII

tion), 2010 CAF 118; *Zrig c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2003 CAF 178, [2003] 3 C.F. 761.

DOCTRINE CITÉE

Nations Unies. Haut Commissariat pour les réfugiés. *Note d'information sur l'application des clauses d'exclusion : article 1F de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés*, HCR/GIP/03/05, 4 septembre 2003, en ligne : <<http://www.unhcr.org/refworld/docid/4110d7334.html>>.

APPEL à l'encontre de la décision (2010 CF 662, [2011] 3 R.C.F. 377) par laquelle la Cour fédérale a accueilli une demande de contrôle judiciaire présentée relativement à la conclusion (*X (Re)*, 2009 CanLII 89027) de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié portant que l'alinéa 1Fa) de la *Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés* s'appliquait à l'intimé. Appel accueilli.

ONT COMPARU

Daniel Latulippe pour l'appellant.
Jared Will pour l'intimé.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

Sous-procureur général du Canada pour l'appellant.
Jared Will, Montréal, pour l'intimé.

Voici les motifs du jugement rendu en français par

[1] LE JUGE NOËL, J.C.A. : Le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration (le ministre) interjette appel à l'encontre d'une décision du juge Mainville [2010 CF 662, [2011] 3 R.C.F. 377], alors juge à la Cour fédérale (le juge des requêtes), par laquelle il a accueilli la demande de contrôle judiciaire déposée par Rachidi Ekanza Ezokola (l'intimé). Le juge des requêtes a cassé la décision de la Commission de l'immigration et du statut

89027] (the panel) that Article 1F(a) of the *United Nations Convention Relating to the Status of Refugees* [July 28, 1951, [1969] Can. T.S. No. 6] (the Convention) applied to the respondent and that he was therefore not covered by the refugee protection provisions. He also certified a question of general importance, thereby making this appeal possible.

[2] The applications Judge intervened on the ground that the panel could not have found serious reasons for considering that the respondent had committed crimes against humanity as a result of his diplomatic duties with the Permanent Mission of the Democratic Republic of Congo (DRC) to the United Nations. The applications Judge reached this conclusion on the basis of the test that he adopted for complicity by association, namely, that the individual must have personally participated in the crimes alleged, personally conspired to commit them or personally facilitated the commission of those crimes. Applying this test, he found that the facts relied on by the panel could not have allowed it to ascribe responsibility to the respondent for the crimes alleged (reasons of the applications Judge, paragraph 104), and that the matter should be heard by a different panel in accordance with the test set out in his reasons.

[3] For the following reasons, I am of the view that the appeal should be allowed, as the applications Judge applied a test not found in the law of complicity. Like him however, I have come to the conclusion that the matter should be re-examined by another panel, but for different reasons.

RELEVANT FACTS

[4] In January 1999, the respondent was hired as a financial attaché at the Ministry of Finance and assigned to the Ministry of Labour, Employment and Social Welfare. Between July 1999 and November 2000, the respondent successively occupied the positions of financial attaché and financial adviser at the Ministry of Human Rights. The respondent was then transferred to the Ministry of Foreign Affairs and International Cooperation as a financial adviser to the Minister's office.

de réfugié, Section de la protection des réfugiés [*X (Re)*, 2009 CanLII 89027] (le tribunal) quant à sa conclusion que l'intimé tombait sous l'effet de l'alinéa 1Fa) de la *Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés* [28 juillet 1951, [1969] R.T. Can. n° 6] (la Convention) et qu'il était dès lors exclu des dispositions relatives à la protection des réfugiés. Il a par la même occasion certifié une question d'importance générale, permettant ainsi que soit entendu le présent appel.

[2] Le juge des requêtes est intervenu au motif que le tribunal ne pouvait conclure à l'existence de raisons sérieuses de penser que l'intimé avait commis des crimes contre l'humanité dû aux fonctions diplomatiques qu'il exerçait à la Mission permanente de la République démocratique du Congo (la RDC) à l'Organisation des Nations Unies. Le juge des requêtes a tiré cette conclusion se fondant sur le critère qu'il a identifié pour la complicité par association, soit que l'individu doit avoir participé personnellement aux crimes reprochés, y avoir comploté personnellement ou en avoir personnellement facilité l'exécution. Appliquant ce critère, il a conclu que les faits retenus par le tribunal ne permettaient pas d'imputer une responsabilité à l'intimé à l'égard des crimes reprochés (motifs du juge des requêtes, paragraphe 104), et que l'affaire devrait être réexaminée par un autre tribunal à la lumière du critère qui se dégage de ses motifs.

[3] Pour les motifs qui suivent, je suis d'avis que l'appel doit être accueilli, le juge des requêtes ayant appliqué un critère qui est exorbitant du droit en matière de complicité. Comme lui cependant, je suis d'avis que l'affaire devrait être réexaminée par un autre tribunal, mais pour des motifs différents de ceux qu'il a retenus.

FAITS PERTINENTS

[4] En janvier 1999, l'intimé a été embauché comme attaché financier au ministère des Finances et affecté au ministère du Travail et de la Prévoyance sociale. Entre juillet 1999 et novembre 2000, l'intimé a successivement occupé les postes d'attaché financier et de conseiller financier au ministère des Droits humains. Par la suite, l'intimé a été conseiller financier auprès du cabinet du ministre au ministère des Affaires étrangères et de la Coopération internationale.

[5] In June 2003, following the elimination of the Minister's office where he worked, the respondent joined the administration as office manager in the Ministry of Foreign Affairs and International Cooperation. However, it seems that the respondent did not work much at the time because he was sick (reasons of the panel, paragraph 25).

[6] In July 2004, the respondent was assigned to the Permanent Mission of the DRC to the United Nations as second counsellor of embassy. The respondent's duties consisted, among other things, of representing the DRC at the Second Committee (Economic and Financial Committee) and the Fifth Committee (Administrative and Budgetary Committee) of the United Nations. The respondent also represented the DRC at the United Nations Economic and Social Council, as well as acting as a focal point for least developed countries (LDCs). In that capacity, the respondent represented the DRC at the LDC Expert Meeting in Ethiopia and the LDC Ministerial Conference in Benin. The respondent acted as a liaison between the Permanent Mission of the DRC and various United Nations development agencies (reasons of the panel, paragraphs 26 and 27).

[7] While on assignment to the United Nations, the respondent led the Permanent Mission of the DRC as acting chargé d'affaires from February 11 to 19, 2007, and from June 16 to 30, 2007. During one of these periods, he spoke before the Security Council regarding natural resources and conflicts in the DRC (reasons of the panel, paragraph 5).

[8] The respondent submits that the events leading up to his claim for refugee status began during the campaign for the election of the President of the DRC. The DRC's permanent representative to the United Nations was connected with President Joseph Kabila, who was a candidate, while the respondent supported a change in government. The opposition candidate was Jean-Pierre Bemba of the Mouvement de libération du Congo. According to the respondent, the transfer order assigning him to the Permanent Mission of the DRC to the United

[5] En juin 2003, suite à la dissolution du cabinet ministériel où il travaillait, l'intimé a intégré l'administration à titre de chef de bureau au ministère des Affaires étrangères et de la Coopération internationale. Toutefois, il semble que l'intimé n'ait pas beaucoup travaillé à cette époque, étant malade (motifs du tribunal, paragraphe 25).

[6] En juillet 2004, l'intimé a été affecté à la Mission permanente de la RDC auprès des Nations Unies à titre de deuxième conseiller d'ambassade. Les tâches de l'intimé consistaient, entre autres, à représenter la RDC à la Deuxième Commission (Commission économique et financière) et à la Cinquième Commission (Commission des questions administratives et budgétaires) des Nations Unies. L'intimé était également chargé de représenter la RDC au Conseil économique et social des Nations Unies, en plus d'être le point focal pour les pays les moins avancés (PMA). À ce titre, l'intimé a représenté la RDC à la réunion d'experts des PMA tenue en Éthiopie et à la conférence ministérielle des PMA au Bénin. L'intimé assurait aussi la liaison entre la Mission permanente de la RDC et les diverses agences des Nations Unies chargées des questions de développement (motifs du tribunal, paragraphes 26 et 27).

[7] Durant son affectation aux Nations Unies, l'intimé a également eu à diriger la Mission permanente de la RDC en sa qualité de chargé d'affaires par intérim pour les périodes du 11 au 19 février 2007 et du 16 au 30 juin 2007. Pendant l'une de ces périodes, il a donné une allocution devant le Conseil de sécurité portant sur les ressources naturelles et les conflits en RDC (motifs du tribunal, paragraphe 5).

[8] L'intimé soutient que les événements ayant mené à sa demande d'asile ont commencé lors de la campagne électorale pour la présidence de la RDC. Le représentant permanent de la RDC aux Nations Unies était lié au parti du président Joseph Kabila, qui était candidat, alors que l'intimé soutenait un changement de gouvernement. Le candidat de l'opposition était Jean-Pierre Bemba du Mouvement de libération du Congo. Selon l'intimé, l'ordre de mutation l'assignant à la Mission permanente de la RDC aux Nations Unies a été signé par le ministre des

Nations had been signed by the Minister of Foreign Affairs, a position held at the time within the Congolese transitional government by a member of the Mouvement de libération du Congo (reasons of the applications Judge, paragraphs 11 and 12).

[9] The respondent submits that following President Kabila's election, an atmosphere of hostility set in against him in the Permanent Mission. His membership in the Bangala ethnic group made him suspect in the eyes of supporters of President Kabila, given the connection that ethnic group had with Mr. Bemba (reasons of the applications Judge, paragraph 14). In September 2007, the respondent was questioned by two DRC intelligence agents about Mr. Bemba's presence in New York. According to the respondent, the intelligence agents threatened and followed him (reasons of the applications Judge, paragraph 15). On January 4, 2008, the respondent and the ambassador had a [TRANSLATION] "heated discussion" about the organization of the conference on peace, security and development in the provinces of North-Kivu and South-Kivu (reasons of the panel, paragraph 13).

[10] On January 11, 2008, the respondent signed a letter of resignation, which he mailed a few days later. The respondent attributes his resignation to his refusal to serve the corrupt, anti-democratic and violent government of President Kabila and alleges that it would be interpreted as an act of treason by the DRC government (reasons of the applications Judge, paragraph 17). Following his resignation, he fled with his family to Canada. They arrived in Canada on January 17, 2008. The respondent claimed refugee protection for himself, his wife and their eight children.

LEGISLATION

[11] Section 98 of the *Immigration and Refugee Protection Act*, S.C. 2001, c. 27 (IRPA), states that a person referred to in Article 1F(a) of the Convention is not considered a refugee or a person in need of protection and, therefore, cannot benefit from the protection offered by the Convention and the IRPA:

Affaires étrangères, poste qui était alors détenu au sein du gouvernement de transition congolais par un membre du Mouvement de libération du Congo (motifs du juge des requêtes, paragraphes 11 et 12).

[9] Suite à l'élection du président Kabila, l'intimé soutient qu'un climat d'hostilité s'est installé à son égard à la Mission permanente. Son appartenance à l'ethnie bangala l'aurait rendu suspect aux yeux des partisans du président Kabila, vu les liens entre cette ethnie et M. Bemba (motifs du juge des requêtes, paragraphe 14). En septembre 2007, l'intimé a été interrogé par deux agents de renseignement de la RDC sur la présence de M. Bemba à New York. Selon l'intimé, les agents de renseignement l'ont menacé et l'ont pris en filature (motifs du juge des requêtes, paragraphe 15). Le 4 janvier 2008, l'intimé et l'ambassadeur ont eu une « chaude discussion » sur l'organisation de la conférence sur la paix, la sécurité et le développement dans les provinces du Nord-Kivu et du Sud-Kivu (motifs du tribunal, paragraphe 13).

[10] Le 11 janvier 2008, l'intimé a signé une lettre de démission qu'il a postée quelques jours plus tard. L'intimé soutient que sa démission est attribuable à son refus de servir le gouvernement corrompu, anti-démocratique et violent du président Kabila et qu'elle serait considérée comme un acte de trahison par le gouvernement de la RDC (motifs du juge des requêtes, paragraphe 17). Suite à sa démission, l'intimé a pris la fuite avec sa famille vers le Canada. Ils sont arrivés au Canada le 17 janvier 2008. L'intimé a fait une demande d'asile pour lui, son épouse et leurs huit enfants.

LÉGISLATION

[11] L'article 98 de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27 (LIPR), édicte que la personne visée à l'alinéa 1Fa) de la Convention n'est pas considérée comme un réfugié ou une personne à protéger et ne peut, par conséquent, faire l'objet des protections offertes par la Convention et la LIPR :

Exclusion —
Refugee
Convention

98. A person referred to in section E or F of Article 1 of the Refugee Convention is not a Convention refugee or a person in need of protection.

[12] Article 1F(a) of the Convention, set out in the Schedule to the IRPA, reads as follows:

F. The provisions of this Convention shall not apply to any person with respect to whom there are serious reasons for considering that:

(a) he has committed a crime against peace, a war crime, or a crime against humanity, as defined in the international instruments drawn up to make provision in respect of such crimes;

DECISION OF THE PANEL

[13] The panel rejected the respondent's claim for refugee protection because it believed that there were serious reasons for considering that he had been complicit in crimes against humanity, and he was therefore a person referred to in Article 1F(a) of the Convention and not entitled to the protection offered by the Convention to refugees and persons in need of protection.

[14] The panel divided its analysis into two parts. First, it considered whether the government of the DRC had committed crimes against humanity. The panel concluded that the acts committed by the DRC government constituted crimes against humanity, as defined by the *Rome Statute of the International Criminal Court*, 17 July 1998, [2002] Can. T.S. No. 13 (Rome Statute) and by the decisions in *Mugesera v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2003 FCA 325, [2004] 1 F.C.R. 3; *Sivakumar v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1996] 2 F.C. 872 (C.A.) (*Sivakumar II*); *Gonzalez v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1994] 3 F.C. 646 (C.A.); and *Sumaida v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2000] 3 F.C. 66 (C.A.) (*Sumaida*). The panel also determined that the government of the DRC was not an organization pursuing a limited, brutal purpose (reasons of the panel, at paragraphs 31 and 43).

98. La personne visée aux sections E ou F de l'article premier de la Convention sur les réfugiés ne peut avoir la qualité de réfugié ni de personne à protéger.

[12] L'alinéa 1F(a) de la Convention, joint en annexe à la LIPR, se lit comme suit:

F. Les dispositions de cette Convention ne seront pas applicables aux personnes dont on aura des raisons sérieuses de penser :

a) Qu'elles ont commis un crime contre la paix, un crime de guerre ou un crime contre l'humanité, au sens des instruments internationaux élaborés pour prévoir des dispositions relatives à ces crimes;

DÉCISION DU TRIBUNAL

[13] Le tribunal a rejeté la demande d'asile de l'intimé au motif qu'il existait des motifs sérieux de croire qu'il s'était fait complice de crimes contre l'humanité et qu'il était par conséquent visé par l'effet de l'alinéa 1F(a) de la Convention, et exclu de la protection offerte par la Convention aux réfugiés et aux personnes à protéger.

[14] Le tribunal a divisé son analyse en deux parties. Dans la première, il s'est demandé si le gouvernement de la RDC avait commis des crimes contre l'humanité. Le tribunal est parvenu à la conclusion que les actes du gouvernement de la RDC tombaient sous la définition de crime contre l'humanité, tel que défini par le *Statut de Rome de la Cour pénale internationale*, 17 juillet 1998, [2002] R.T. Can. n° 13 (Statut de Rome) et par les arrêts *Mugesera c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2003 CAF 325, [2004] 1 R.C.F. 3; *Sivakumar c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1996] 2 C.F. 872 (C.A.) (*Sivakumar II*); *Gonzalez c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1994] 3 C.F. 646 (C.A.); et *Sumaida c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2000] 3 C.F. 66 (C.A.) (*Sumaida*). Le tribunal a également déterminé que le gouvernement de la RDC ne constituait pas une organisation ayant des fins limitées et brutales (motifs du tribunal, paragraphes 31 et 43).

Exclusion par
application de
la Convention
sur les réfugiés

[15] In the second part of its analysis, the panel considered whether the applicant was complicit in the acts committed by the government of the DRC. Relying on the decisions of this Court in *Ramirez v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1992] 2 F.C. 306 (C.A.) (*Ramirez*); *Moreno v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1994] 1 F.C. 298 (C.A.) (*Moreno*); and *Sivakumar II* and on certain decisions of the Federal Court, the panel noted that for the purposes of Article 1F(a) of the Convention, complicity requires knowledge that acts are being committed and the failure to take steps to prevent them or to disassociate oneself from the group.

[16] Despite the respondent's claims to the contrary, the panel concluded that he was aware of the violent acts committed by his government, noting in particular that he held "a very high-level position" and that he represented his country abroad (reasons of the panel, paragraphs 50 and 51). The panel also stated that his "meteoric career and his strategic position at the [Permanent Mission of the DRC] in [New York], as well as the fact that his resignation was considered an act of treason, are evidence of a shared vision in accomplishing his government's objectives" and found that "he was aware of the events and had a shared common purpose, which can be deduced from his voluntary association with the Congolese authorities and is sufficient to find him complicit by association" [footnotes omitted] (reasons of the panel, paragraphs 67 and 69).

[17] The panel recognized that the respondent did not personally commit violent acts against civilians and did not point to any instances in which the respondent, in the exercise of his duties, made statements for the purpose of camouflaging or minimizing his government's crimes. It found, however, that given the importance of the respondent's diplomatic duties, it was sufficient that he knowingly enabled his government to perpetuate itself while doing nothing to disassociate himself (reasons of the panel, paragraph 75).

DECISION OF THE APPLICATIONS JUDGE

[18] The applications Judge begins by accepting the panel's finding that, during the period that he held his

[15] Dans la deuxième partie de son analyse, le tribunal s'est demandé si l'intimé était complice des actes commis par le gouvernement de la RDC. S'appuyant sur la jurisprudence de cette Cour dans les arrêts *Ramirez c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1992] 2 C.F. 306 (C.A.) (*Ramirez*); *Moreno c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1994] 1 C.F. 298 (C.A.) (*Moreno*); et *Sivakumar II* et sur certaines décisions de la Cour fédérale, le tribunal a souligné que la complicité pour les fins de l'alinéa 1Fa) de la Convention s'établit par la connaissance des actes accomplis et par l'absence de mesures prises pour les empêcher ou s'en dissocier.

[16] Malgré les prétentions contraires de l'intimé, le tribunal a conclu qu'il avait une connaissance des exactions commises par son gouvernement, retenant en particulier le fait qu'il occupait un poste de « très haut niveau » et qu'il représentait son pays à l'étranger (motifs du tribunal, paragraphes 50 et 51). Le tribunal affirme également que « la carrière fulgurante [de l'intimé] et son poste stratégique à la [Mission permanente] de [la RDC à New York] au point où sa démission est considérée comme un acte de trahison sont la preuve d'une vision commune dans l'accomplissement des objectifs de son gouvernement » et que « la connaissance et l'intention commune qui en est déduite de l'association volontaire de [l'intimé] aux autorités congolaises sont suffisantes pour conclure à la complicité par association » [notes de bas de page omises] (motifs du tribunal, paragraphes 67 et 69).

[17] Le tribunal reconnaît que l'intimé n'a pas personnellement commis d'exactions contre des civils et n'identifie aucune instance où l'intimé aurait fait des représentations dans le cadre des fonctions qu'il exerçait visant à camoufler ou atténuer les crimes de son gouvernement. Il conclut cependant que compte tenu de l'importance des fonctions diplomatiques exercées par l'intimé, le fait de perpétuer la pérennité de son gouvernement en toute connaissance de cause sans s'en dissocier suffit (motifs du tribunal, paragraphe 75).

DÉCISION DU JUGE DES REQUÊTES

[18] Le juge des requêtes reconnaît d'emblée la conclusion du tribunal selon laquelle l'intimé, alors qu'il était en

position, the respondent had personal knowledge of the crimes against humanity committed by the Congolese government (reasons of the applications Judge, paragraph 50). He notes, however, that according to the panel's analysis, the respondent did not participate physically or directly in these acts.

[19] The applications Judge opens his analysis by distinguishing two types of complicity (paragraph 60):

There are two components in the concept of complicity in crimes against humanity in Canadian jurisprudence: complicity in the traditional sense of Canadian criminal law, and complicity by association. Here, only complicity by association is in issue. Is this truly a particular mode of complicity, and what elements must be present to establish complicity by association? These are the questions that must be addressed.

[20] He continues his analysis by reviewing this Court's decisions on complicity by association. Citing *Ramirez*, he notes that there can be no complicity "without personal and knowing participation" (reasons of the applications Judge, paragraph 62). He also notes, relying on *Moreno*, that mere membership in an organization involved in international offences is not a sufficient basis on which to invoke Article 1F(a) of the Convention (paragraph 64). The applications Judge also notes that in *Bazargan v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (1996), 205 N.R. 282 (F.C.A.) (*Bazargan*), Décarý J.A. stated that it is contributing to the activities of the group, rather than membership in the group, that establishes complicity by association (paragraph 66).

[21] The applications Judge then expresses his view that the exclusion clause in Article 1F(a) does not apply because "there must be a personal nexus between the refugee claimant and the crimes alleged, and no such nexus was established in respect of the [respondent]" (reasons of the applications Judge, paragraph 70). In reaching this conclusion, the applications Judge relies on certain decisions of the Federal Court, comments by the United Nations High Commissioner for Refugees, the Rome Statute and foreign cases (paragraphs 71–82).

poste, avait connaissance personnelle des crimes contre l'humanité commis par le gouvernement congolais (motifs du juge des requêtes, paragraphe 50). Il souligne cependant que selon l'analyse du tribunal, l'intimé n'avait pas participé physiquement ou directement à ces actes.

[19] Le juge des requêtes débute son analyse en distinguant deux formes de complicité (paragraphe 60) :

Le concept de la complicité à l'égard des crimes contre l'humanité comporte deux volets dans la jurisprudence canadienne : la complicité au sens traditionnel du droit pénal canadien, et la complicité par association. Ici, seule la complicité par association est en cause. S'agit-il vraiment d'une modalité particulière de la complicité, et quels sont les éléments requis pour établir la complicité par association? Voilà les questions qui doivent être traitées.

[20] Il poursuit son analyse en passant en revue les décisions de cette Cour portant sur la complicité par association. Il note, citant l'arrêt *Ramirez*, qu'il ne peut y avoir complicité « sans qu'il n'y ait eu un certain degré de participation personnelle et consciente » (motifs du juge des requêtes, paragraphe 62). Il souligne également, se fondant sur l'arrêt *Moreno*, que la simple appartenance à une organisation qui perpète des crimes internationaux n'est pas suffisante en soi pour invoquer l'alinéa 1F(a) de la Convention (paragraphe 64). Le juge des requêtes note aussi que dans l'arrêt *Bazargan c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 1996 CanLII 3972 (C.A.F.) (*Bazargan*), le juge Décarý précisait que c'est le fait de contribuer aux activités du groupe plutôt que l'appartenance au groupe qui permet d'établir la complicité par association (paragraphe 66).

[21] Le juge des requêtes se dit par la suite d'avis que l'exclusion de l'alinéa 1F(a) ne s'applique pas puisqu'il doit « exister un lien personnel entre le demandeur d'asile et les crimes reprochés, lien qui n'a pas été établi à l'égard [de l'intimé] » (motifs du juge des requêtes, paragraphe 70). Pour en arriver à cette conclusion, le juge des requêtes se fonde sur certaines décisions de la Cour fédérale, sur les commentaires du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, sur le Statut de Rome et sur la jurisprudence étrangère (paragraphes 71 à 82).

[22] The applications Judge notes that the existence of a personal nexus between the refugee protection claimant and the crimes alleged as a necessary condition for exclusion is the approach adopted in cases issued by the Federal Court (*Aden v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1994] 1 F.C. 625 (T.D.) (*Aden*); *Sungu v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2002 FCT 1207, [2003] 3 F.C. 192 (*Sungu*); and *Bouasla v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2008 FC 930 (*Bouasla*)). This is also the approach adopted by the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, according to its *Background Note on the Application of the Exclusion Clauses: Article 1F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees* [HCR/GIP/03/05, 4 September 2003]. The decision of the Supreme Court of the United Kingdom in *R (on the application of JS) (Sri Lanka) v. Secretary of State for the Home Department*, [2010] UKSC 15 (*Sri Lanka*), seems to adopt a similar stance.

[23] Furthermore, the applications Judge's reading of articles 25, 28 and 30 of the Rome Statute indicates that "criminal responsibility for crimes against humanity requires personal participation in the crime alleged or personal control over the events leading to the crime alleged" (reasons of the applications Judge, paragraph 86). He adds that "the concepts of individual criminal responsibility and effective control over other persons and the mental element described in the Rome Statute may and must be used to elucidate what the Canadian case law refers to as complicity by association for the purposes of Article 1F(a)" (paragraph 89).

[24] The applications Judge concludes with the following statement (paragraph 90):

... complicity by association must be understood as being a presumption that is based on a set of facts from which it can be concluded that there are serious reasons for considering that the refugee claimant personally participated in the crimes alleged, personally conspired to commit them, or personally facilitated the commission of those crimes.

[25] Applying this approach, the applications Judge expresses the principle that merely working in the public service of a state whose government commits crimes against humanity is not sufficient; there must be a "personal nexus" between the refugee protection claimant

[22] Le juge des requêtes souligne que l'existence d'un lien personnel entre le demandeur d'asile et les crimes reprochés comme condition préalable à l'exclusion est l'approche préconisée par la jurisprudence émanant de la Cour fédérale (*Aden c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1994] 1 C.F. 625 (1^{re} inst.) (*Aden*); *Sungu c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2002 CFPI 1207, [2003] 3 C.F. 192 (*Sungu*); et *Bouasla c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2008 CF 930 (*Bouasla*)). Cette approche est également celle du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés telle qu'en fait foi sa *Note d'information sur l'application des clauses d'exclusion : article 1F de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés* [HCR/GIP/03/05, 4 septembre 2003]. La décision de la Cour suprême du Royaume-Uni dans *R (on the application of JS) (Sri Lanka) v. Secretary of State for the Home Department*, [2010] UKSC 15 (*Sri Lanka*), irait aussi dans le même sens.

[23] De plus, la lecture que fait le juge des requêtes des articles 25, 28 et 30 du Statut de Rome indique que « la responsabilité pénale pour les crimes contre l'humanité requiert une participation personnelle au crime reproché ou un contrôle personnel sur les événements menant au crime reproché » (motifs du juge des requêtes, paragraphe 86). Il ajoute que « les notions de responsabilité pénale individuelle et de contrôle effectif sur autrui et l'élément psychologique décrits dans le Statut de Rome peuvent et doivent servir à éclairer ce que la jurisprudence canadienne désigne comme la complicité par association aux fins de l'alinéa 1Fa » (paragraphe 89).

[24] Le juge des requêtes conclut en affirmant que (paragraphe 90) :

[...] la complicité par association doit être comprise comme étant une présomption qui repose sur un ensemble de faits permettant de conclure qu'il y a des raisons sérieuses de penser que le demandeur d'asile a participé personnellement aux crimes reprochés, y a comploté personnellement, ou en a personnellement facilité l'exécution.

[25] Donnant effet à cette approche, le juge des requêtes énonce le principe selon lequel travailler dans la fonction publique d'un État dont le gouvernement commet des crimes contre l'humanité n'est pas suffisant en soi, il faut un « lien personnel » entre le demandeur d'asile et les

and the crimes alleged (reasons of the applications Judge, paragraph 92). According to the applications Judge, this conclusion is supported by section 35 of the IRPA, which distinguishes between an individual who has committed a crime against humanity and a senior officer in the service of a government that has committed such crimes (paragraphs 97–100). He adds that there is “no evidence that tends to show direct or indirect personal participation by the [respondent] in the crimes alleged, and there is no evidence of incitement or active support by the [respondent] for those crimes” (paragraphs 104–107).

[26] The applications Judge therefore concludes that the panel applied the wrong test for complicity by association. The formal judgment giving effect to this finding reads as follows:

1. The application for judicial review is allowed;
2. The decision of the panel is set aside as it relates to the conclusion that the [respondent] is excluded by operation of Article 1F(a);
3. The matter is referred back to the Immigration and Refugee Board to be heard by a different panel of the Refugee Protection Division, which will determine it *de novo* in accordance with the provisions of this judgment.

[27] After informing the parties of his decision, the applications Judge invited them to propose a serious question of general importance. The Minister proposed the following question:

[TRANSLATION] Does a public servant or diplomat of a country that has committed crimes against humanity, who had knowledge of his country’s crimes, who voluntarily associated with that country and who did not disassociate himself at the first opportunity, for no valid reason, possess the required shared intention to be excluded, as an accomplice, from the application of the definition of “refugee” within the meaning of Article 1F of the United Nations Convention relating to the Status of Refugees?

[28] The applications Judge chose to reformulate the question:

For the purposes of exclusion pursuant to paragraph 1Fa) of the United Nations Refugee Convention, is there complicity by association in crimes against humanity from the fact that

crimes reprochés (motifs du juge des requêtes, paragraphe 92). Selon le juge des requêtes, l’article 35 de la LIPR, qui fait une distinction entre les personnes qui ont commis un crime contre l’humanité et les hauts placés d’un gouvernement qui a commis de tels crimes, supporte cette conclusion (paragraphe 97 à 100). Il ajoute qu’il n’y a « aucun élément de preuve tendant à démontrer une participation personnelle directe ou indirecte [de l’intimé] dans les crimes reprochés, et il y a absence de toute preuve d’encouragement ou de soutien actif [de l’intimé] à l’égard de ces crimes » (paragraphe 104 à 107).

[26] Le juge des requêtes en vient donc à la conclusion que le tribunal a appliqué le mauvais critère de complicité par association. Le jugement formel donnant effet à cette conclusion se lit comme suit :

1. La demande de contrôle judiciaire est accueillie;
2. La décision du tribunal est cassée quant à sa conclusion que [l’intimé] est exclu par l’effet de l’alinéa 1Fa);
3. Le dossier est renvoyé à la Commission de l’immigration et du statut de réfugié pour en saisir un autre tribunal de la Section de la protection des réfugiés, qui devra l’examiner à nouveau conformément aux dispositions du présent jugement.

[27] Après avoir communiqué sa décision aux parties, le juge des requêtes les a invitées à proposer une question grave et de portée générale. Le ministre a proposé la question suivante :

Un fonctionnaire ou un membre du corps diplomatique d’un pays qui a commis des crimes contre l’humanité, qui a connaissance des crimes de son pays, qui s’est associé volontairement à ce pays et qui ne s’en dissocie pas à la première occasion sans raison valable, a-t-il l’intention commune requise pour être exclu, à titre de complice, de l’application de la définition de « réfugié » au sens du paragraphe a) de la section F de l’article premier de la Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés?

[28] Le juge des requêtes a choisi de poser la question différemment :

Aux fins de l’exclusion prévue au paragraphe 1Fa) de la Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés, y a-t-il complicité par association à des crimes contre l’humanité

the refugee claimant was a public servant in a government that committed such crimes, along with the fact that the refugee claimant was aware of these crimes and did not denounce them, when there is no proof of personal participation, whether direct or indirect, of the refugee claimant in these crimes?

MINISTER'S POSITION

[29] The Minister submits first that the certified question is incorrectly formulated, since it implies an absence of personal and knowing participation by the respondent in the crimes committed by the DRC government. According to the Minister, the diplomatic duties exercised by the respondent while he had knowledge of the violent acts committed by his government constituted personal participation that made him an accomplice to the crimes alleged (Minister's memorandum, paragraph 41).

[30] Secondly, the Minister submits that the applications Judge erred in law in finding that a refugee protection claimant must have effective control over those who commit crimes against humanity in order to be excluded from the provisions of the Convention on the basis of complicity by association under Article 1F(a). The Minister argues that the test established by the applications Judge, namely, "personal participation in the crime alleged" and "personal control over the events leading to the crime alleged", or that the refugee protection claimant "personally participated in the crimes alleged, personally conspired to commit them, or personally facilitated the commission of those crimes", reflects an overly rigid approach to the *mens rea* required to establish complicity by association (reasons of the applications Judge, paragraph 70).

[31] The Minister instead submits, in light of the jurisprudence of this Court, that complicity by association requires the existence of a shared common purpose and knowledge of the crimes committed by the organization of which the refugee protection claimant is a member. The failure to take measures to prevent the organization's crimes and the failure to disassociate from them at the first opportunity are key elements in establishing complicity by association (reasons of the applications Judge, paragraph 54).

du fait qu'un demandeur d'asile occupait un poste de fonctionnaire d'un gouvernement qui a commis de tels crimes, joint au fait que le demandeur d'asile avait connaissance de ces crimes et ne les a pas dénoncés, lorsqu'il n'y a aucune preuve d'une participation personnelle, directe ou indirecte, du demandeur d'asile dans ces crimes?

POSITION DU MINISTRE

[29] Le ministre soumet dans un premier temps que la question ainsi certifiée est mal formulée car elle sous-entend une absence de participation personnelle et consciente de la part de l'intimé dans les crimes commis par le gouvernement de la RDC. Selon le ministre, les fonctions diplomatiques qu'exerçaient l'intimé alors qu'il avait connaissances des exactions commises par son gouvernement constituent une participation personnelle qui le rend complice des crimes reprochés (mémoire du ministre, paragraphe 41).

[30] Dans un deuxième temps, le ministre soumet que le juge des requêtes a erré en droit en concluant qu'un demandeur d'asile doit exercer un contrôle effectif sur ceux qui commettent des crimes contre l'humanité pour être exclu des dispositions de la Convention pour complicité par association au sens de l'alinéa 1F(a). Le ministre soutient que les critères énoncés par le juge des requêtes, à savoir la « participation personnelle au crime reproché » et le « contrôle personnel sur les événements menant au crime reproché » ou encore que le demandeur d'asile ait « participé personnellement aux crimes reprochés, y ait comploté personnellement ou en ait personnellement facilité l'exécution », reflètent une approche trop restrictive quant à la *mens rea* requise pour conclure à la complicité par association (motifs du juge des requêtes, paragraphe 70).

[31] Le ministre soutient plutôt, à la lumière de la jurisprudence de cette Cour, que la complicité par association exige la présence d'une intention commune et la connaissance des crimes commis par l'organisation à laquelle le demandeur d'asile est membre. Le fait de ne pas prendre de mesures pour empêcher les crimes de l'organisation et le défaut de s'en dissocier à la première occasion constituent des éléments clés dans la détermination de la complicité par association (motifs du juge des requêtes, paragraphe 54).

[32] The Minister also submits that the jurisprudence of this Court reflects the approach adopted by the Supreme Court of the United Kingdom in *Sri Lanka*, cited by the applications Judge, and by the Supreme Court of New Zealand in *Attorney General v. Tamil X*, [2010] NZSC 107.

[33] Thirdly, the Minister argues that the applications Judge erred in his appreciation of the panel's factual findings on the importance of the duties exercised by the respondent within the DRC government. The Minister notes that although he had knowledge of the violent acts committed by his government, the respondent spoke before the Security Council, represented his country on two United Nations Committees and was given the role of chargé d'affaires in the ambassador's absence. The Minister argues that the applications Judge failed to consider, or, at the very least, minimized, the scope of the panel's factual findings regarding the respondent's duties, particularly the fact that he was representing his country while he had knowledge of the crimes against humanity committed by his government (reasons of the applications Judge, paragraph 80). The Minister submits that the respondent was not a mere public servant.

RESPONDENT'S POSITION

[34] The respondent submits that the applications Judge correctly interpreted and applied Article 1F(a) of the Convention. He argues that [TRANSLATION] "a senior official of the state *may* be excluded from the definition of a refugee under Article 1F(a) of the [Convention] if he was an accomplice to the crimes committed by the state of which he is a member. However, one must look at all of the facts of a case to establish a connection between his actions and the commission of the crimes" (respondent's memorandum, paragraph 1).

[35] The respondent submits that the applications Judge's interpretation is consistent with the jurisprudence of the Supreme Court of Canada, this Court and the Federal Court. The respondent also submits that Article 1F(a) of the Convention must be interpreted in light of the Rome Statute, and that, accordingly, the applications Judge was correct in relying on it. The respondent submits

[32] Le ministre soumet également que la jurisprudence de cette Cour reflète l'approche adoptée par la Cour suprême du Royaume-Uni dans l'arrêt *Sri Lanka*, cité par le juge des requêtes, et par la Cour suprême de la Nouvelle-Zélande dans l'arrêt *Attorney General v. Tamil X*, [2010] NZSC 107.

[33] Dans un troisième temps, le ministre soutient que le juge des requêtes a erré dans son appréciation des conclusions factuelles du tribunal portant sur l'importance des fonctions exercées par l'intimé au sein du gouvernement de la RDC. Le ministre souligne que, bien que connaissant les exactions commises par son gouvernement, l'intimé a pris la parole au Conseil de sécurité, a représenté son pays devant deux commissions des Nations Unies et s'est vu confié le rôle de chargé d'affaires en l'absence de l'ambassadeur. Le ministre soumet que le juge des requêtes a omis de considérer ou a, à tout le moins, minimisé la portée des conclusions factuelles du tribunal concernant les fonctions qu'exerçait l'intimé, notamment quant au fait que celui-ci représentait son pays tout en connaissant les crimes contre l'humanité commis par son gouvernement (motifs du juge des requêtes, paragraphe 80). Le ministre soutient que l'intimé n'était pas un simple fonctionnaire.

POSITION DE L'INTIMÉ

[34] L'intimé soumet que le juge des requêtes a correctement interprété et appliqué l'alinéa 1Fa) de la Convention. Il soutient qu'un « haut fonctionnaire d'État *peut* être exclu de la définition d'un réfugié en vertu de l'article 1Fa) de la [Convention] du fait de s'être rendu complice aux crimes commis par l'État dont il est membre. Cependant, il s'agit d'étudier l'ensemble des faits propres au dossier afin d'établir un lien entre ses gestes et la commission des crimes » (mémoire de l'intimé, paragraphe 1).

[35] L'intimé soumet que l'interprétation du juge des requêtes est conforme à la jurisprudence de la Cour suprême du Canada, de cette Cour et de la Cour fédérale. L'intimé soutient de plus que l'interprétation de l'alinéa 1Fa) de la Convention doit se faire à la lumière du Statut de Rome et que, par conséquent, le juge des requêtes était en droit de s'y référer. L'intimé soumet également

that any cases decided prior to the adoption of the Rome Statute, or that do not take it into consideration, should be relied upon with caution. The respondent also submits that the applications Judge's interpretation is consistent with that of the courts of the United Kingdom, Australia, New Zealand and France.

[36] Contrary to the argument submitted by the Minister, the respondent claims that the applications Judge did not minimize his role within the DRC government. According to the respondent, the applications Judge simply concluded that the emphasis belonged on the nexus between the crimes committed and the individual in question rather than on the rank occupied by that person within the organization.

[37] During his submissions, counsel for the respondent raised for the first time the argument that the appeal could not be allowed regardless. In his view, the panel found that there had been complicity by association based on the respondent's "personal and knowing awareness" of his government's crimes, without asking itself whether the evidence established his "personal and knowing participation" in these crimes.

ANALYSIS

The standard of review

[38] In the case of an appeal of a decision dealing with an application for judicial review, the Court must determine whether the applications judge correctly identified and applied the proper standard of review (*Dr. Q v. College of Physicians and Surgeons of British Columbia*, 2003 SCC 19, [2003] 1 S.C.R. 226, paragraph 43; *Canada (Attorney General) v. Davis*, 2010 FCA 134, 403 N.R. 355, paragraph 3; *Telfer v. Canada (Revenue Agency)*, 2009 FCA 23, [2009] 4 C.T.C. 123, paragraph 18).

[39] The fundamental issue identified by the applications Judge is the scope of the concept of complicity by association for the purposes of applying Article 1F(a) of the Convention. As he indicates, this is a question of law subject to the standard of correctness. Once the test has been properly identified, the issue of whether the facts in this case trigger the application of Article 1F(a)

que la jurisprudence antérieure à l'adoption du Statut de Rome, ou celle qui n'en tient pas compte, doit être traitée avec circonspection. L'intimé soutient aussi que l'interprétation adoptée par le juge des requêtes est conforme à celle des tribunaux du Royaume-Uni, de l'Australie, de la Nouvelle-Zélande et de la France.

[36] Contrairement à ce qu'affirme le ministre, l'intimé soutient que le juge des requêtes n'a pas minimisé son rôle au sein du gouvernement de la RDC. Selon l'intimé, le juge des requêtes a tout simplement conclu que l'accent devait être mis sur le lien entre les crimes commis et la personne en cause, et non sur le rang occupé par cette personne au sein de l'organisation.

[37] Au cours de sa plaidoirie, l'avocat de l'intimé a soulevé pour la première fois l'argument selon lequel l'appel ne peut de toute façon être accueilli. Selon lui, le tribunal aurait tiré sa conclusion de complicité par association en fonction de la « connaissance personnelle et consciente » par l'intimé des crimes de son gouvernement sans se demander si la preuve établissait sa « participation personnelle et consciente » à ces crimes.

ANALYSE

La norme de contrôle

[38] Dans le cadre d'un appel d'une décision disposant d'une demande de contrôle judiciaire, la Cour doit déterminer si le juge des requêtes a identifié correctement la norme de contrôle appropriée et s'il l'a appliquée correctement (*Dr Q c. College of Physicians and Surgeons of British Columbia*, 2003 CSC 19, [2003] 1 R.C.S. 226, paragraphe 43; *Canada (Procureur général) c. Davis*, 2010 CAF 134, paragraphe 3; *Telfer c. Canada (Agence du revenu)*, 2009 CAF 23, paragraphe 18).

[39] La question fondamentale identifiée par le juge des requêtes est la portée de la notion de complicité par association aux fins de l'application de l'alinéa 1Fa) de la Convention. Comme il l'indique, il s'agit là d'une question de droit assujettie à la norme de la décision correcte. Une fois le critère bien cerné, la question à savoir si les faits en l'espèce enclenchent l'application

is a question of mixed fact and law with respect to which the panel is entitled to deference (*Zeng v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2010 FCA 118, 402 N.R. 154, paragraph 11).

The certified question

[40] Before embarking on the analysis, I must comment on the question certified by the applications Judge, which I restate once again with emphasis on the last lines:

For the purposes of exclusion pursuant to paragraph 1Fa) of the United Nations Refugee Convention, is there complicity by association in crimes against humanity from the fact that the refugee claimant was a public servant in a government that committed such crimes, along with the fact that the refugee claimant was aware of these crimes and did not denounce them, when there is no proof of personal participation, whether direct or indirect, of the refugee claimant in these crimes? [Emphasis added.]

[41] Those final lines are problematic, since they assume that the respondent, by remaining in his position and continuing to defend the regime's interests despite his awareness of the crimes being committed by that regime, could not make himself a direct or indirect participant in those crimes. That, however, is the very issue which is at the heart of this dispute.

[42] The question must also take into account the importance that the panel attributes to the position held by the respondent within the government (reasons of the panel, paragraph 50), which is not called into question by the applications Judge (reasons of the applications Judge, paragraph 69) as well as the fact that the respondent remained in his position notwithstanding his knowledge of the crimes committed by his government.

[43] Finally, the question should evoke a possibility rather than a certainty. As Linden J.A. explained in *Sivakumar v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1994] 1 F.C. 433 (C.A.) (*Sivakumar I*) (page 442):

... association with a person or organization responsible for international crimes may constitute complicity if there is personal and knowing participation or toleration of the crimes.

de l'alinéa 1Fa) est une question mixte de droit et de faits de sorte que déférence doit être accordée au tribunal à cet égard (*Zeng c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2010 CAF 118, paragraphe 11).

La question certifiée

[40] Avant d'aborder l'analyse, il y a lieu de commenter la question qui fut certifiée par le juge des requêtes que je me permets de reproduire une deuxième fois en insistant sur les dernières lignes :

Aux fins de l'exclusion prévue au paragraphe 1Fa) de la Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés, y a-t-il complicité par association à des crimes contre l'humanité du fait qu'un demandeur d'asile occupait un poste de fonctionnaire d'un gouvernement qui a commis de tels crimes, joint au fait que le demandeur d'asile avait connaissance de ces crimes et ne les a pas dénoncés, lorsqu'il n'y a aucune preuve d'une participation personnelle, directe ou indirecte, du demandeur d'asile dans ces crimes? [Je souligne.]

[41] Ces dernières lignes sont problématiques en ce qu'elles tiennent pour acquis que l'intimé ne peut avoir fait montre de participation personnelle directe ou indirecte en demeurant en poste et en continuant à défendre les intérêts du régime, malgré sa connaissance acquise des crimes commis par ce régime. Or, c'est là que se situe la question qui est au cœur du présent litige.

[42] La question devrait aussi tenir compte de l'importance qu'attribue le tribunal au poste qu'occupait l'intimé pour le compte de son gouvernement (motifs du tribunal, paragraphe 50), laquelle importance n'est pas remise en question par le juge des requêtes (motifs du juge des requêtes, paragraphe 69) et le fait que ce dernier soit demeuré en poste malgré sa connaissance des crimes commis par son gouvernement.

[43] Finalement, la question devrait évoquer une possibilité plutôt qu'une finalité. Comme l'expliquait le juge Linden dans l'arrêt *Sivakumar c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1994] 1 C.F. 433 (C.A.) (*Sivakumar I*) (page 442) :

[...] l'association avec une personne ou une organisation responsable de crimes internationaux peut emporter complicité si l'intéressé a personnellement ou sciemment participé à ces

Mere membership in a group responsible for international crimes ... is not enough.... [Emphasis added.]

(See also *Harb v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2003 FCA 39, 238 F.T.R. 194 (*Harb*), paragraph 19.)

The final answer depends on the specific facts of each case (*Ramirez*, page 320; *Sivakumar I*, page 438; *Bazargan*, paragraph 12).

[44] In light of the above, I would reformulate the certified question as follows:

For the purposes of exclusion pursuant to paragraph 1F(a) of the United Nations Refugee Convention, can complicity by association in crimes against humanity be established by the fact that the refugee claimant was a senior public servant in a government that committed such crimes, along with the fact that the refugee claimant was aware of these crimes and remained in his position without denouncing them?

[45] According to the reasons of the applications Judge, the answer to this question would seemingly be no, since in his view one cannot be an accomplice without having personally participated in the crimes alleged, personally conspired to commit them or personally facilitated their commission (reasons of the applications Judge, paragraph 90). With this test in mind, he concludes that applying a “presumption of complicity by association” in the absence of evidence that the respondent exercised some kind of control over the DRC’s security forces or over any component of those forces or over any of their members would be unreasonable (paragraphs 106 and 107).

[46] In my opinion, the test for complicity established and applied by the applications Judge is inconsistent with the jurisprudence of this Court, and must therefore be set aside.

The jurisprudence of the Court of Appeal

[47] Article 1F(a) of the Convention states that a person is excluded from the application of the refugee protection provisions if there are “serious reasons for considering” that he has committed, among other things,

crimes, ou les a sciemment tolérés. La simple appartenance à un groupe responsable de crimes internationaux ne suffit pas, [...] [Je souligne.]

(Voir aussi *Harb c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, 2003 CAF 39 (*Harb*), paragraphe 19.)

La réponse ultime est fonction des faits particuliers de chaque affaire (*Ramirez*, page 320; *Sivakumar I*, page 438; *Bazargan*, paragraphe 12).

[44] Tenant compte de ce qui précède, je reformulerais la question certifiée comme suit :

Aux fins de l’exclusion prévue à l’alinéa 1Fa) de la Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés, peut-il y avoir complicité par association à des crimes contre l’humanité du fait qu’un demandeur d’asile occupait un poste de haut fonctionnaire auprès d’un gouvernement qui a commis de tels crimes, joint au fait que le demandeur d’asile avait connaissance de ces crimes et est demeuré en poste sans les dénoncer?

[45] Si l’on s’en remet aux motifs du juge des requêtes, la réponse à cette question serait vraisemblablement non puisque selon lui n’est complice que celui ou celle qui a participé personnellement aux crimes reprochés, qui y a comploté personnellement ou qui en a personnellement facilité l’exécution (motifs du juge des requêtes, paragraphe 90). Appliquant ce critère, il conclut que donner effet à la « présomption de la complicité par association » en l’absence d’une preuve permettant de croire que l’intimé exerçait un contrôle quelconque sur les forces de sécurité de la RDC, ou sur l’une quelconque des composantes de ces forces, ou sur l’un quelconque de leurs membres, serait déraisonnable (paragraphes 106 et 107).

[46] À mon avis, le critère de complicité retenu et appliqué par le juge des requêtes va à l’encontre de celui établi par la jurisprudence de cette Cour et doit, pour cette raison, être écarté.

La jurisprudence de la Cour d’appel

[47] L’alinéa 1Fa) de la Convention prévoit qu’une personne est exclue de l’application des dispositions relatives à la protection des réfugiés s’il y a des « raisons sérieuses de penser » que celle-ci a commis, entre autres,

a crime against humanity. In *Ramirez*, MacGuigan J.A. specifies that the expression “serious reasons for considering” represents a lower standard of proof than the balance of probabilities (pages 311 and 312; see also *Moreno*, page 308; *Sumaida*, paragraph 25).

[48] In *Sivakumar I*, Linden J.A. comments on the reasons for the lower standard of proof established by Article 1F(a) of the Convention (page 445):

The standard of proof in section F(a) of Article 1 of the Convention is whether the Crown has demonstrated that there are serious reasons for considering that the claimant has committed crimes against humanity. In *Ramirez*, *supra*, MacGuigan J.A. stated that serious reasons for considering constitutes an intelligible standard on its own which need not be assimilated to the reasonable grounds standard in section 19 [as am. by R.S.C., 1985 (3rd Supp.), c. 30, s. 3] of the *Immigration Act*. This conclusion was echoed by Mr. Justice Robertson in *Moreno*, *supra*, although Robertson J.A. indicated that, for practical purposes, there was no difference between the standards. I agree that there is little, if any, difference of meaning between the two formulations of the standard. Both of these standards require something more than suspicion or conjecture, but something less than proof on a balance of probabilities. This shows that the international community was willing to lower the usual standard of proof in order to ensure that war criminals were denied safe havens. When the tables are turned on persecutors, who suddenly become the persecuted, they cannot claim refugee status. International criminals, on all sides of the conflicts, are rightly unable to claim refugee status. [Emphasis added.]

[49] The issue, therefore, is whether the individual in question may claim refugee status in Canada, not whether he or she is criminally responsible. For this purpose, all that is required are “serious reasons for considering” that the individual committed a crime within the meaning of Article 1F(a).

[50] It is also useful to recall, given the reasons of the applications Judge (see in particular paragraphs 60 and 90, reproduced at paragraphs 19 and 24 of these reasons), that there is only one form of complicity. As Létourneau J.A. explains in *Zazai v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2005 FCA 303, 259 D.L.R. (4th) 281, at paragraph 13:

un crime contre l’humanité. Dans l’arrêt *Ramirez*, le juge MacGuigan précise que l’expression « raisons sérieuses de penser » établit une norme de preuve moindre que la prépondérance des probabilités (pages 311 et 312; voir aussi *Moreno*, page 308; *Sumaida*, paragraphe 25).

[48] Dans l’arrêt *Sivakumar I*, le juge Linden commente les raisons qui sous-tendent la norme de preuve réduite prévue à l’alinéa 1Fa) de la Convention (page 445) :

Selon la norme de preuve requise par la section Fa) de l’article premier de la Convention, il s’agit de savoir si la Couronne a prouvé qu’il y a des raisons sérieuses de penser que le demandeur a commis des crimes contre l’humanité. Dans *Ramirez*, *supra*, le juge MacGuigan conclut que la norme des raisons sérieuses est en soi une norme intelligible et qu’il n’est pas nécessaire de l’assimiler à la norme des motifs raisonnables que prescrit l’article 19 [mod. par L.R.C. (1985) (3^e suppl.), ch. 30, art. 3] de la *Loi sur l’immigration*. Cette conclusion a été reprise par le juge Robertson, J.C.A., dans *Moreno*, *supra*, mais pour celui-ci, il n’y a à vrai dire aucune différence entre les deux. Je conviens que la différence, si différence il y a, est minime entre ces deux formulations de la norme. L’une et l’autre demandent davantage que la suspicion ou la conjecture, mais sans atteindre à la preuve par prépondérance des probabilités. Cela montre que la communauté internationale voulait bien baisser la norme habituelle de preuve afin de s’assurer que les criminels de guerre ne trouveraient pas refuge. Lorsque par un juste retour des choses, les persécuteurs deviennent les persécutés, ils ne pourront pas revendiquer le statut de réfugié. Les criminels internationaux, de quelque côté qu’ils se trouvent dans les conflits, sont ainsi privés à juste titre du statut de réfugié. [Je souligne.]

[49] Il s’agit donc de savoir si la personne visée peut demander refuge au Canada et non pas de déterminer si elle est criminellement responsable. À cette fin, il suffit qu’il y ait des « raisons sérieuses de penser » qu’elle ait commis un crime au sens de l’alinéa 1Fa).

[50] Il est aussi utile de rappeler, compte tenu des motifs du juge des requêtes (voir en particulier les paragraphes 60 et 90 reproduits aux paragraphes 19 et 24 des présents motifs), qu’il n’y a qu’une seule forme de complicité. Comme l’explique le juge Létourneau dans l’arrêt *Zazai c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, 2005 CAF 303, au paragraphe 13 :

At common law and under Canadian criminal law, [complicity] was, and still is, a mode of commission of a crime. It refers to the act or omission of a person that helps, or is done for the purpose of helping, the furtherance of a crime. An accomplice is then charged with, and tried for, the crime that was actually committed and that he assisted or furthered. In other words, whether one looks at it from the perspective of our domestic law or of international law, complicity contemplates a contribution to the commission of a crime. [Emphasis added.]

[51] With this in mind, I will turn to a more in-depth review of this Court’s jurisprudence on the scope of the concept of complicity with respect to crimes against humanity, which the applications Judge was, in principle, bound to follow.

[52] In *Ramirez*, MacGuigan J.A. states that an individual cannot have committed crimes under Article 1F(a) of the Convention—including crimes against humanity—“without personal and knowing participation” (pages 316 and 317). He adds that mere membership in an organization which from time to time commits international offences is not normally sufficient for exclusion from refugee status. This is not the case, however, where an organization is principally directed to a limited, brutal purpose (page 317). MacGuigan J.A. adds that members of an organization may, depending on the facts, be considered to be personal and knowing participants. In such cases, “complicity rests ... on the existence of a shared common purpose and the knowledge that all of the parties in question may have of it” (pages 317 and 318). He also states that it is undesirable to go beyond the criterion of “personal and knowing participation” in persecutorial acts in establishing a general principle; the rest should be decided in relation to the particular facts of each case (page 320).

[53] In *Moreno*, Robertson J.A. reiterates the idea that mere membership in an organization involved in international offences is not a sufficient basis on which to invoke Article 1F(a) of the Convention, unless the organization is principally directed to a limited, brutal purpose (page 321). Citing *Ramirez*, Robertson J.A. states that “acts or omissions amounting to passive acquiescence are not a sufficient basis for invoking the

En common law et en droit pénal canadien, la complicité était et est toujours considérée comme une modalité de la perpétration d’un crime. Elle s’entend de l’acte ou de l’omission de celui qui aide ou facilite la réalisation d’un crime. Le complice est donc accusé du crime qui a été effectivement commis et il est jugé pour ce crime, dont il a aidé ou facilité la perpétration. En d’autres termes, qu’on l’aborde du point de vue de notre droit interne ou de celui du droit international, la complicité suppose la contribution à la réalisation d’un crime. [Je souligne.]

[51] Gardant ce constat à l’esprit, il y a lieu d’examiner plus à fond la jurisprudence issue de cette Cour sur la portée du concept de complicité pour crimes contre l’humanité à laquelle le juge des requêtes devait en principe adhérer.

[52] Dans l’arrêt *Ramirez*, le juge MacGuigan indique qu’une personne ne peut avoir commis de crimes au sens de l’alinéa 1Fa) de la Convention — incluant les crimes contre l’humanité — sans qu’il n’y ait un « certain degré de participation personnelle et consciente » (pages 316 et 317). Il ajoute que la simple appartenance à une organisation qui commet des crimes internationaux ne suffit pas en soi pour exclure un individu de l’application des dispositions relatives au statut de réfugié. Il en va autrement, par contre, lorsqu’une organisation vise principalement des fins limitées et brutales (page 317). Le juge MacGuigan ajoute que les membres d’une organisation peuvent, selon les faits propres à chaque affaire, être considérés comme des participants personnels et conscients. Dans de tels cas, la « complicité dépend essentiellement de l’existence d’une intention commune et de la connaissance que toutes les parties en cause en ont » (pages 317 et 318). Il affirme également qu’il n’est pas souhaitable, dans l’établissement d’un principe général applicable à la complicité, de dépasser le critère de la « participation personnelle et consciente »; le reste devant être tranché selon les faits de chaque affaire (page 320).

[53] Dans l’arrêt *Moreno*, le juge Robertson réitère l’idée que la simple appartenance à une organisation impliquée dans la perpétration de crimes internationaux ne permet pas d’invoquer l’alinéa 1Fa) de la Convention, sauf lorsque l’organisation vise des fins limitées et brutales (page 321). En se fondant sur l’arrêt *Ramirez*, le juge Robertson affirme « que les actes ou les omissions qui équivalent à un acquiescement passif ne permettent pas d’invoquer la

exclusion clause”; what must be established is personal participation, which depends on the existence of a shared common purpose (page 323). He also states that “the closer a person is involved in the decision-making process and the less he or she does to thwart the commission of inhumane acts, the more likely criminal responsibility will attach” (page 324).

[54] In *Sivakumar I*, Linden J.A. not only reiterates the “personal and knowing participation” test established in *Ramirez*, but adds the following with respect to complicity by association (page 442):

... association with a person or organization responsible for international crimes may constitute complicity if there is personal and knowing participation or toleration of the crimes. [Emphasis added.]

In so saying, Linden J.A. recognizes that complicity for the purposes of Article 1F(a) of the Convention is a broad concept that is not limited to physical participation in crimes or the exercise of effective control over their commission.

[55] In *Bazargan*, Décary J.A. states that “personal and knowing participation” may be direct or indirect and does not require formal membership in the organization involved in the commission of international offences. He adds that it is not the fact of working for an organization that makes an individual an accomplice to the acts committed by that organization, but rather the fact of knowingly contributing to these activities in any manner whatsoever, whether from within the organization or from outside (paragraph 11). Décary J.A. again notes that everything depends on the particular facts of each case (paragraph 12).

[56] The subsequent decisions of this Court in *Sumaida* and *Harb* did not modify the principles previously set out regarding Article 1F(a) of the Convention. In *Harb*, Décary J.A. states (paragraph 11):

It is not the nature of the crimes with which the appellant was charged that led to his exclusion, but that of the crimes alleged against the organizations with which he was supposed to be associated. Once those organizations have committed crimes against humanity and the appellant meets the requirements for membership in the group, knowledge, participation or complicity

disposition d’exclusion »; ce qui importe est l’établissement d’une participation personnelle qui dépend de l’existence d’une intention commune (page 323). Il affirme également que « plus une personne est impliquée dans le processus décisionnel et moins elle tente de contrecarrer la perpétration d’actes inhumains, plus il est vraisemblable qu’elle soit criminellement responsable » (page 324).

[54] Dans l’arrêt *Sivakumar I*, le juge Linden, en plus de réitérer le critère de la « participation personnelle et consciente » établi dans l’arrêt *Ramirez*, affirme ceci quant à la complicité par association (page 442) :

[...] l’association avec une personne ou une organisation responsable de crimes internationaux peut emporter complicité si l’intéressé a personnellement ou sciemment participé à ces crimes, ou les a sciemment tolérés. [Je souligne.]

Ce disant, le juge Linden reconnaît que la complicité pour les fins de l’alinéa 1F(a) de la Convention est un concept large qui ne se limite pas à la participation physique aux crimes ou à l’exercice d’un contrôle effectif sur leur perpétration.

[55] Dans l’arrêt *Bazargan*, le juge Décary affirme que la « participation personnelle et consciente » peut être directe ou indirecte et qu’elle ne requiert pas une appartenance formelle à l’organisation qui est impliquée dans la perpétration des crimes internationaux. Il ajoute que ce n’est pas le fait de travailler au sein d’une organisation qui rend un individu complice des actes commis par l’organisation, mais le fait de contribuer en toute connaissance de cause à ses activités de quelque manière que ce soit, de l’intérieur ou de l’extérieur de l’organisation (paragraphe 11). Le juge Décary réitère encore une fois que tout dépend du contexte factuel de chaque affaire (paragraphe 12).

[56] Les décisions subséquentes de cette Cour dans les arrêts *Sumaida* et *Harb* n’ont pas modifié les principes énoncés précédemment concernant l’alinéa 1F(a) de la Convention. Dans l’arrêt *Harb*, le juge Décary affirme (paragraphe 11) :

Ce n’est pas la nature des crimes reprochés à l’appelant qui mène à son exclusion, mais celle des crimes reprochés aux organisations auxquelles on lui reproche de s’être associé. Dès lors que ces organisations commettent des crimes contre l’humanité et que l’appelant rencontre les exigences d’appartenance au groupe, de connaissance, de participation ou de complicité

imposed by precedent (see *inter alia*, [Ramirez]; [Moreno]; [Sivakumar I]; [Sumaida] and [Bazargan]), the exclusion applies even if the specific acts committed by the appellant himself are not crimes against humanity as such.

[57] In light of this Court's decisions regarding complicity as it relates to Article 1F(a) of the Convention, I am of the view that the applications Judge applied too narrow a test in requiring personal participation by the individual in the crimes alleged, whether by carrying them out personally or facilitating their commission in the manner described. The "personal and knowing participation" test adopted by this Court is broader than that.

[58] The same decisions also compel us to realize that the expression "complicity by association" is fundamentally misleading. It implies that an individual who associates with the perpetrators of international crimes becomes an accomplice to their crimes based on this association alone. However, liability is generated not by the association but rather by personal and knowing participation in these crimes. In my view, the time has come to drop the term "complicity by association" and henceforth to refer to complicity, period.

The jurisprudence of the Federal Court

[59] In my opinion, the Federal Court cases relied on by the applications Judge do not support his approach either. On the one hand, Gibson J.'s decision in *Aden*, which he cites with approval, does not take into account this Court's decisions in *Moreno* or *Sivakumar I*. As Gibson J. explains at the end of his reasons, they were released too late for counsel to refer to them so that he was unfortunately unable to consider their impact (*Aden*, pages 634 and 635).

[60] On the other hand, Blanchard J.'s decision in *Sungu* and that of Lemieux J. in *Bouasla* both state that the evidence did not support a sufficient shared common purpose to give rise to an exclusion under Article 1F(a) of the Convention. Neither of these judges set out a rule whereby the fact of remaining in one's position while being fully cognizant of the crimes being committed by

imposées par la jurisprudence (voir, notamment, [Ramirez]; [Moreno]; [Sivakumar I]; [Sumaida]; et [Bazargan]), l'exclusion s'applique quand bien même les gestes concrets posés par l'appellant lui-même ne seraient pas, en tant que tels, des crimes contre l'humanité.

[57] À la lumière de la jurisprudence de cette Cour portant sur le concept de complicité dans le cadre de l'alinéa 1F(a) de la Convention, je suis d'avis que le juge des requêtes a appliqué un critère trop restrictif en exigeant que la personne visée ait participé personnellement aux crimes reprochés, y ait comploté personnellement ou en ait facilité l'exécution dans le sens exprimé. Le critère de « participation personnelle et consciente » retenu par cette Cour est plus large que cela.

[58] Toujours selon cette jurisprudence, force est de constater que l'expression « complicité par association » est foncièrement trompeuse. Elle porte à croire que celui ou celle qui s'associe avec les auteurs de crimes internationaux se rend, de par cette seule association, complice de leurs crimes. Or, l'élément générateur de responsabilité n'est pas l'association mais bien la participation personnelle et consciente à ces crimes. Selon moi, le moment est venu d'abandonner l'appellation « complicité par association » et de dorénavant parler de complicité, sans plus.

La jurisprudence de la Cour fédérale

[59] À mon avis, la jurisprudence de la Cour fédérale sur laquelle le juge des requêtes se fonde ne soutient pas non plus l'approche qu'il a retenue. D'une part, la décision du juge Gibson dans *Aden*, qu'il cite avec déférence, ne tient pas compte des décisions de notre Cour dans l'arrêt *Moreno* ou *Sivakumar I*. Comme l'explique le juge Gibson à la fin de ses motifs, leur date de publication n'a pas permis aux avocats d'y référer de sorte qu'il n'a malheureusement pas pu considérer les enseignements qui en découlent (*Aden*, pages 634 et 635).

[60] D'autre part, la décision du juge Blanchard dans *Sungu* et celle du juge Lemieux dans *Bouasla* sont toutes deux à l'effet que la preuve n'établissait pas une intention commune suffisante pour donner lieu à une exclusion en vertu de l'alinéa 1F(a) de la Convention. Ni l'un, ni l'autre ont énoncé la règle selon laquelle le fait de demeurer en poste en toute connaissance des crimes étant commis par

the organization cannot be a sufficient basis for an exclusion.

l'organisation ne peut, selon les circonstances, mener à une exclusion.

The Rome Statute

[61] The applications Judge seems to have drawn inspiration from the Rome Statute, which was ratified by Canada in 2000 and which came into force in 2002, to justify an approach that departs from the decisions rendered by this Court prior to the coming into force of that Statute. According to him, criminal responsibility for crimes against humanity under the Rome Statute “requires personal participation in the crime alleged or personal control over the events leading to the crime alleged” (reasons of the applications Judge, paragraph 86). He adds that this “requirement must also be used to clarify the concept of participation through association”.

Le Statut de Rome

[61] Le juge des requêtes semble s'inspirer du Statut de Rome, ratifié par le Canada en 2000 avec effet à compter de 2002, pour justifier une approche qui se démarque des décisions rendues par cette Cour avant l'entrée en vigueur de ce Statut. Selon lui, la responsabilité pénale pour les crimes contre l'humanité établie sous le Statut de Rome « requiert une participation personnelle au crime reproché ou un contrôle personnel sur les événements menant au crime reproché » (motifs du juge des requêtes, paragraphe 86). Il ajoute que cette « exigence doit également servir à éclairer le concept de participation par association ».

[62] In this respect, the applications Judge cites Articles 25(3) and 30 of the Rome Statute:

[62] À cet égard, le juge des requêtes cite les articles 25(3) et 30 du Statut de Rome :

Article 25

...

3. In accordance with this Statute, a person shall be criminally responsible and liable for punishment for a crime within the jurisdiction of the Court if that person:
 - (a) Commits such a crime, whether as an individual, jointly with another or through another person, regardless of whether that other person is criminally responsible;
 - (b) Orders, solicits or induces the commission of such a crime which in fact occurs or is attempted;
 - (c) For the purpose of facilitating the commission of such a crime, aids, abets or otherwise assists in its commission or its attempted commission, including providing the means for its commission;
 - (d) In any other way contributes to the commission or attempted commission of such a crime by a group of persons acting with a common purpose. Such contribution shall be intentional and shall either:
 - (i) Be made with the aim of furthering the criminal activity or criminal purpose of the group, where such

[...]

Article 25

3. Aux termes du présent Statut, une personne est pénalement responsable et peut être punie pour un crime relevant de la compétence de la Cour si :
 - a) Elle commet un tel crime, que ce soit individuellement, conjointement avec une autre personne ou par l'intermédiaire d'une autre personne, que cette autre personne soit ou non pénalement responsable;
 - b) Elle ordonne, sollicite ou encourage la commission d'un tel crime, dès lors qu'il y a une commission ou tentative de commission d'un crime;
 - c) En vue de faciliter la commission d'un tel crime, elle apporte son aide, son concours ou toute autre forme d'assistance à la commission ou à la tentative de commission de ce crime, y compris en fournissant les moyens de cette commission;
 - d) Elle contribue de toute autre manière à la commission ou à la tentative de commission d'un tel crime par un groupe de personnes agissant de concert. Cette contribution doit être intentionnelle et, selon le cas :
 - i) Viser à faciliter l'activité criminelle ou le dessein criminel du groupe, si cette activité ou ce dessein comporte

activity or purpose involves the commission of a crime within the jurisdiction of the Court; or

(ii) Be made in the knowledge of the intention of the group to commit the crime;

...

Article 30

Mental element

1. Unless otherwise provided, a person shall be criminally responsible and liable for punishment for a crime within the jurisdiction of the Court only if the material elements are committed with intent and knowledge.
2. For the purposes of this article, a person has intent where:
 - (a) In relation to conduct, that person means to engage in the conduct;
 - (b) In relation to a consequence, that person means to cause that consequence or is aware that it will occur in the ordinary course of events.
3. For the purposes of this article, “knowledge” means awareness that a circumstance exists or a consequence will occur in the ordinary course of events. “Know” and “knowingly” shall be construed accordingly. [Emphasis added.]

[63] The applications Judge is correct in stating that Article 1F(a) of the Convention must be interpreted in light of international instruments such as the Rome Statute (*Zrig v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2003 FCA 178, [2003] 3 F.C. 761, paragraph 151). However, I do not believe that the criminal responsibility described in the Rome Statute is ascribed only in the case of “personal participation in the crime alleged or personal control over the events leading to the crime alleged” (reasons of the applications Judge, paragraph 86).

[64] The language of Article 25(3), and in particular the expressions “otherwise assists” and “[i]n any other way” in paragraphs (c) and (d) respectively, clearly indicates that criminal responsibility for international crimes falling under the Rome Statute is not limited to personal participation in the crime or personal control over the

l’exécution d’un crime relevant de la compétence de la Cour; ou

ii) Être faite en pleine connaissance de l’intention du groupe de commettre ce crime;

[...]

Article 30

Élément psychologique

1. Sauf disposition contraire, nul n’est pénalement responsable et ne peut être puni à raison d’un crime relevant de la compétence de la Cour que si l’élément matériel du crime est commis avec intention et connaissance.
2. Il y a intention au sens du présent article lorsque :
 - a) Relativement à un comportement, une personne entend adopter ce comportement;
 - b) Relativement à une conséquence, une personne entend causer cette conséquence ou est consciente que celle-ci adviendra dans le cours normal des événements.
3. Il y a connaissance, au sens du présent article, lorsqu’une personne est consciente qu’une circonstance existe ou qu’une conséquence adviendra dans le cours normal des événements. « Connaître » et « en connaissance de cause » s’interprètent en conséquence. [Je souligne.]

[63] Le juge des requêtes a raison d’affirmer que l’alinéa 1Fa) de la Convention doit être interprété à la lumière des instruments internationaux dont le Statut de Rome (*Zrig c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, 2003 CAF 178, [2003] 3 C.F. 761, paragraphe 151). Cependant, je ne crois pas que la responsabilité pénale envisagée par le Statut de Rome se limite au critère de « participation personnelle au crime reprochée ou [à] un contrôle personnel sur les événements menant au crime reproché » (motifs du juge des requêtes, paragraphe 86).

[64] Le langage de l’article 25(3) et en particulier les expressions « toute autre forme d’assistance » et « de toute autre manière » aux alinéas c) et d) respectivement, indique clairement que la responsabilité pénale pour les crimes internationaux tombant sous le Statut de Rome ne se limite pas à la participation personnelle au crime ou au

events. This provision is quite broad on its face and goes beyond the test adopted by the applications Judge.

[65] The applications Judge also cites Article 28 of the Rome Statute, which deals with the responsibility of military commanders for the acts of their soldiers. He notes that, as with employers with respect to the wrongful acts of their employees in civil law or at common law, “effective control over other persons” must be exercised for any kind of responsibility to be ascribed (reasons of the applications Judge, paragraph 89).

[66] Article 28 of the Rome Statute reads as follows:

Article 28

Responsibility of commanders and other superiors

In addition to other grounds of criminal responsibility under this Statute for crimes within the jurisdiction of the Court:

- (a) A military commander or person effectively acting as a military commander shall be criminally responsible for crimes within the jurisdiction of the Court committed by forces under his or her effective command and control, or effective authority and control as the case may be, as a result of his or her failure to exercise control properly over such forces, where:
 - (i) That military commander or person either knew or, owing to the circumstances at the time, should have known that the forces were committing or about to commit such crimes; and
 - (ii) That military commander or person failed to take all necessary and reasonable measures within his or her power to prevent or repress their commission or to submit the matter to the competent authorities for investigation and prosecution;
- (b) With respect to superior and subordinate relationships not described in paragraph (a), a superior shall be criminally responsible for crimes within the jurisdiction of the Court committed by subordinates under his or her effective authority and control, as a result of his or her failure to exercise control properly over such subordinates, where:

contrôle personnel sur les événements. Cette disposition est à sa face même très large et va au-delà du critère retenu par le juge des requêtes.

[65] Le juge des requêtes cite aussi l'article 28 du Statut de Rome qui traite de la responsabilité du chef militaire pour les actes de ses soldats. Il fait remarquer que, comme dans le cas d'un employeur à l'égard des actes fautifs de ses employés selon le droit civil ou la common law, un « contrôle effectif sur autrui » doit être exercé avant qu'une quelconque responsabilité puisse être imputée (motifs du juge des requêtes, paragraphe 89).

[66] L'article 28 du Statut de Rome se lit comme suit :

Article 28

Responsabilité des chefs militaires et autres supérieurs hiérarchiques

Outre les autres motifs de responsabilité pénale au regard du présent Statut pour des crimes relevant de la compétence de la Cour :

- a) Un chef militaire ou une personne faisant effectivement fonction de chef militaire est pénalement responsable des crimes relevant de la compétence de la Cour commis par des forces placées sous son commandement et son contrôle effectifs, ou sous son autorité et son contrôle effectifs, selon le cas, lorsqu'il ou elle n'a pas exercé le contrôle qui convenait sur ces forces dans les cas où :
 - i) Ce chef militaire ou cette personne savait, ou, en raison des circonstances, aurait dû savoir, que ces forces commettaient ou allaient commettre ces crimes; et
 - ii) Ce chef militaire ou cette personne n'a pas pris toutes les mesures nécessaires et raisonnables qui étaient en son pouvoir pour en empêcher ou en réprimer l'exécution ou pour en référer aux autorités compétentes aux fins d'enquête et de poursuites;
- b) En ce qui concerne les relations entre supérieur hiérarchique et subordonnés non décrites au paragraphe a), le supérieur hiérarchique est pénalement responsable des crimes relevant de la compétence de la Cour commis par des subordonnés placés sous son autorité et son contrôle effectifs, lorsqu'il ou elle n'a pas exercé le contrôle qui convenait sur ces subordonnés dans les cas où :

- | | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>(i) The superior either knew, or consciously disregarded information which clearly indicated, that the subordinates were committing or about to commit such crimes;</p> <p>(ii) The crimes concerned activities that were within the effective responsibility and control of the superior; and</p> <p>(iii) The superior failed to take all necessary and reasonable measures within his or her power to prevent or repress their commission or to submit the matter to the competent authorities for investigation and prosecution.</p> | <p>i) Le supérieur hiérarchique savait que ces subordonnés commettaient ou allaient commettre ces crimes ou a délibérément négligé de tenir compte d'informations qui l'indiquaient clairement;</p> <p>ii) Ces crimes étaient liés à des activités relevant de sa responsabilité et de son contrôle effectifs; et</p> <p>iii) Le supérieur hiérarchique n'a pas pris toutes les mesures nécessaires et raisonnables qui étaient en son pouvoir pour en empêcher ou en réprimer l'exécution ou pour en référer aux autorités compétentes aux fins d'enquête et de poursuites.</p> |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

[67] One can easily understand why military commanders cannot be held responsible in that capacity for the conduct of individuals who are not under their control, or employers with respect to employees who are outside of their control. However, this issue does not arise under article 25(3) of the Rome Statute, which covers any individual who orders, solicits, induces, facilitates or in any other way contributes to the commission of a crime against humanity, the sole requirement being that the individual in question has acted knowingly.

[68] In my opinion, the “personal and knowing participation” test established in *Ramirez* is in harmony with the Rome Statute. As Lord Brown explains in *Sri Lanka*, the language of the Rome Statute is particularly broad, as compared with domestic legislative provisions establishing criminal responsibility for crimes that are, in fact, committed by others (paragraph 34). According to Lord Brown, only personal knowledge of the crimes and an intention to contribute to their commission is required (paragraph 37). In my opinion, this is entirely consistent with the “personal and knowing participation” test adopted by MacGuigan J.A. in *Ramirez* and applied by this Court ever since.

Section 35 of the IRPA

[69] The applications Judge also refers to the regime set out in section 35 of the IRPA, which provides that individuals who have committed offences under sections 4 to 7 of the *Crimes Against Humanity and War Crimes Act*,

[67] L'on peut facilement comprendre pourquoi un chef militaire ne peut engager sa responsabilité à ce titre pour les agissements d'individus qui ne sont pas sous son contrôle, tout comme l'employeur à l'égard d'employés qui échappent à son contrôle. Cependant, aucune telle question ne se pose en ce qui a trait à l'article 25(3) du Statut de Rome, qui vise toute personne qui ordonne, sollicite, encourage, facilite ou contribue de toute autre manière à la commission d'un crime contre l'humanité, la seule exigence étant que la personne ciblée ait agi en pleine connaissance de cause.

[68] À mon avis, le critère de la « participation personnelle et consciente » établi dans l'arrêt *Ramirez* est en harmonie avec le Statut de Rome. Comme l'explique lord Brown dans l'arrêt *Sri Lanka*, le langage du Statut de Rome est particulièrement large, lorsque comparé aux dispositions législatives domestiques décrétant une responsabilité criminelle pour des crimes qui sont, à proprement parlé, commis par d'autres (paragraphe 34). Selon lord Brown, seule une connaissance acquise des crimes et une intention d'y contribuer est requise (paragraphe 37). À mon avis, ceci rejoint en tout point le critère de la « participation personnelle et consciente » retenu par le juge MacGuigan dans l'arrêt *Ramirez* et appliqué par cette Cour depuis.

L'article 35 de la LIPR

[69] Le juge des requêtes s'en remet aussi au régime prévu à l'article 35 de la LIPR qui interdit de territoire les personnes qui ont commis des crimes visés aux articles 4 à 7 de la *Loi sur les crimes contre l'humanité et*

S.C. 2000, c. 24 (paragraph 35(1)(a)) are inadmissible. He notes that the same inadmissibility is imposed separately on those occupying senior positions—defined by regulation—in a government that has committed such crimes (paragraph 35(1)(b)). According to the applications Judge, this implies that, for the purposes of section 35, remaining in a position despite the crimes committed by one’s government is not alone sufficient to make a senior official an accomplice to these crimes. He adds that the same distinction must be made for the purposes of applying Article 1F(a) of the Convention (reasons of the applications Judge, paragraphs 99 and 100).

[70] With respect, this reasoning does not take into account the fact that a person falling under Article 1F(a) of the Convention is automatically inadmissible under paragraph 35(1)(a). Paragraph 35(1)(b) merely extends the inadmissibility to senior officials in the service of the government that has committed the crimes, without it being necessary to prove their direct or indirect participation in them. Depending on the circumstances, nothing prevents a senior official, who remains in office despite the crimes committed by his or her government, from becoming an accomplice to these crimes and subject to paragraph 35(1)(a).

Presumption of participation

[71] Finally, it was not open to the applications Judge to find that complicity by association must be understood as being a presumption and that it would be unreasonable to apply that presumption on the basis of the respondent’s membership in the DRC government (reasons of the applications Judge, paragraphs 90 and 105 to 107). While it is true that membership in an organization pursuing a limited, brutal purpose establishes a presumption of participation in the crimes of that organization, the opposite is true if the organization in question is not pursuing such a purpose, as the panel concluded with respect to the DRC (*Ramirez*, page 317; *Moreno*, page 321; *Sivakumar I*, pages 440 and 442 and *Sumaida*, paragraph 24). In this case, no presumption arises from the respondent’s membership in the DRC government, and the onus was on the Minister to establish, on the applicable standard of proof, his participation in his government’s crimes.

les crimes de guerre, L.C. 2000, ch. 24 (alinéa 35(1)(a)). Il souligne le fait que la même interdiction est imposée de façon distincte à ceux ou celles qui occupent des postes de rangs supérieurs — définis par règlement — auprès d’un gouvernement qui a commis de tels crimes (alinéa 35(1)(b)). Selon le juge des requêtes, ceci laisse entendre que pour les fins de l’article 35, le haut placé qui reste en poste malgré les crimes commis par son gouvernement ne peut, sans plus, se rendre complice de ces crimes. Il ajoute que cette distinction doit aussi être retenue aux fins de l’application de l’alinéa 1Fa) de la Convention (motifs du juge des requêtes, paragraphes 99 et 100).

[70] Avec égards, ce raisonnement ne tient pas compte du fait qu’une personne qui tombe sous l’effet de l’alinéa 1Fa) de la Convention est automatiquement interdite de territoire en vertu de l’alinéa 35(1)(a). L’alinéa 35(1)(b) ne fait qu’étendre cette interdiction aux individus qui occupent un rang supérieur au sein du gouvernement qui les a commis, sans qu’il soit nécessaire de prouver leur participation, directe ou indirecte, à ces crimes. Rien n’exclut qu’un haut dirigeant, en demeurant en poste malgré les crimes commis par son gouvernement, puisse selon les circonstances, se rendre complice de ces crimes et être assujéti à l’alinéa 35(1)(a).

Présomption de participation

[71] Finalement, le juge des requêtes ne pouvait non plus conclure que la complicité par association doit être comprise comme étant une présomption et qu’il serait déraisonnable de donner effet à cette présomption en fonction de l’appartenance de l’intimé à l’appareil gouvernemental de la RDC (motifs du juge des requêtes, paragraphes 90 et 105 à 107). Autant il est vrai que l’appartenance à une organisation qui vise des fins limitées et brutales emporte une présomption de participation aux crimes de l’organisation, autant le contraire est vrai lorsque l’organisation ne vise pas ces fins, comme l’a conclu le tribunal en l’espèce à l’égard de la RDC (*Ramirez*, page 317; *Moreno*, page 321; *Sivakumar I*, pages 440 et 442 et *Sumaida*, paragraphe 24). En l’occurrence, aucune présomption découle de l’appartenance de l’intimé à l’appareil gouvernemental de la RDC, et il appartenait au ministre d’établir, selon la norme de preuve applicable, sa participation aux crimes de son gouvernement.

[72] I therefore find that the certified question as reformulated must be answered in the affirmative. In my view, a senior official may, by remaining in his or her position without protest and continuing to defend the interests of his or her government while being aware of the crimes committed by this government demonstrate “personal and knowing participation” in these crimes and be complicit with the government in their commission. It is useful to remember, however, that the final outcome will always depend on the facts particular to each case (*Ramirez*, page 220; *Bazargan*, paragraph 12).

[73] The next issue would be whether, given the particular facts of this case, it was reasonable for the Panel to find that the respondent participated personally and knowingly in the crimes of his government.

New error of law

[74] Before addressing this question, counsel for the respondent raised for the first time the argument that, despite the above, the panel applied the wrong test in deciding the issue. According to counsel, the panel did not apply the “personal and knowing participation” test, but rather the “personal and knowing awareness” test. In this respect, counsel for the respondent cited the following excerpts of paragraphs 71 and 75 of the panel’s reasons:

Therefore, it is reasonable to conclude that the [respondent] had a “personal and knowing awareness” in the Congolese government’s actions, which is the “element required to establish complicity”.

...

Upon examination of the evidence on file, the [respondent] had “personal and knowing awareness” [*Ramirez*] of the atrocities committed by the Congolese government and army through the duties he carried out.

[75] These passages are troubling, as there is a fundamental difference between “personal and knowing awareness” of the crimes committed by the DRC, an awareness that is no longer challenged, and “personal and knowing participation” in these crimes as developed

[72] J’en viens donc à la conclusion que la question certifiée telle que reformulée doit recevoir une réponse affirmative. Selon moi, un haut dirigeant, en demeurant en poste sans protêt et en continuant à défendre les intérêts de son gouvernement alors qu’il a connaissance des crimes commis par ce gouvernement, peut démontrer sa « participation personnelle et consciente » à ces crimes et se rendre complice de son gouvernement dans leur commission. Il est utile de rappeler cependant que la réponse ultime est toujours fonction des faits particuliers de chaque affaire (*Ramirez*, page 220; *Bazargan*, paragraph 12).

[73] La prochaine question serait donc de savoir si selon les faits particuliers de la présente affaire, le tribunal pouvait raisonnablement conclure que l’intimé a participé personnellement et consciemment aux crimes de son gouvernement.

Nouvelle erreur de droit

[74] Au moment d’aborder cette question, l’avocat de l’intimé a soulevé pour la première fois l’argument selon lequel, indépendamment du débat qui précède, le tribunal aurait tranché cette question en fonction du mauvais critère. Selon l’avocat, le tribunal n’a pas appliqué le critère de la « participation personnelle et consciente » mais plutôt celui de la « connaissance personnelle et consciente ». L’avocat de l’intimé cite à cet égard les passages suivants des paragraphes 71 et 75 des motifs du tribunal:

Ainsi, il est raisonnable de conclure que [l’intimé] avait une « connaissance personnelle et consciente » des agissements du gouvernement congolais, ce qui est « l’élément requis pour qu’il y ait complicité ».

[...]

Au regard de la preuve soumise, [l’intimé] avait « une connaissance personnelle et consciente » [*Ramirez*] des atrocités commises par le gouvernement congolais et son armée, de par les fonctions qu’il occupait.

[75] Ces passages sont troublants puisqu’il y a une différence fondamentale entre la « connaissance personnelle et consciente » des crimes commis par la RDC, connaissance qui n’est plus remise en question, et la « participation personnelle et consciente » à ces crimes

by this Court's jurisprudence. The panel has erred in stating that *Ramirez* establishes a "personal and knowing awareness" test, as this expression appears nowhere in the judgment and seems to confuse "awareness" with "participation". Also, by indicating that "personal and knowing awareness" is "the element required to establish complicity" [emphasis added], the panel displays the same confusion. While personal knowledge of the crimes is one of the elements required for "personal and knowing participation", only participation, so described, if established according to the applicable burden of proof, may support a finding of complicity.

[76] Counsel for the Minister, who was notified of the respondent's argument during the week preceding the hearing, was unable to persuade me that this error is of no consequence. It is true that the panel, at paragraph 75 of its reasons, found that there were serious reasons for considering that the respondent had "personally and wittingly participated" in the crimes committed by his government. Although this comes sufficiently close to the correct test, I cannot, in light of the language used earlier, rule out the respondent's argument that the panel was confusing awareness and participation when it made this finding.

[77] The panel was required to apply the correct test and determine whether the respondent, by remaining in his position while he had knowledge of the crimes committed by his government in the circumstances described above, personally and knowingly participated in the crimes of his government. The knowledge of these crimes is not determinative on its own. Only the respondent's personal and knowing participation in these crimes can support a finding of complicity for the purposes of Article 1F(a) (*Ramirez*, pages 317 and 318; *Moreno*, page 323). My reading of the panel's decision leaves me uncertain as to whether it applied the correct test.

[78] Because of the nature of its duties, the panel is in the best position to judge whether there is sufficient evidence to support a finding of complicity by the respondent, and deference is owed to it when it carries out this duty according to the correct test. In the circumstances, the matter should be remitted to a differently constituted

telle qu'élaborée par la jurisprudence de cette Cour. Or, le tribunal en citant l'arrêt *Ramirez* comme établissant le critère de la « connaissance personnelle et consciente » est dans l'erreur, puisque cette expression se retrouve nulle part dans ce jugement, et semble confondre « connaissance » et « participation ». De même, en indiquant que la « connaissance personnelle et consciente » est « l'élément requis pour qu'il ait complicité » [soulignement ajouté], le tribunal démontre la même confusion. Alors que la connaissance personnelle des crimes est l'un des éléments requis pour qu'il y ait « participation personnelle et consciente », seule la participation ainsi décrite, si établie selon la norme de preuve applicable, peut soutenir une conclusion de complicité.

[76] L'avocat du ministre, qui fut mis au courant de l'argument de l'intimé au cours de la semaine qui a précédé l'audition, n'a pas su me convaincre que l'erreur est sans signification. Il est vrai que le tribunal au paragraphe 75 de ses motifs conclu à l'existence de motifs sérieux de penser que l'intimé a « participé personnellement et sciemment » aux crimes commis par son gouvernement. Bien que ceci rejoint le bon critère, je ne peux, à la lumière du langage qui précède, exclure la thèse de l'intimé selon laquelle le tribunal en tirant cette conclusion a confondu connaissance et participation.

[77] Il incombait au tribunal d'appliquer le bon critère et de déterminer si l'intimé en demeurant en poste alors qu'il avait connaissance des crimes commis par son gouvernement dans les circonstances que nous connaissons, a participé personnellement et consciemment aux crimes de son gouvernement. La connaissance de ces crimes n'est pas en soi concluante. Seule la participation personnelle et consciente de l'intimé à ces crimes peut soutenir une conclusion de complicité aux fins de l'alinéa 1F(a) (*Ramirez*, pages 317 et 318; *Moreno*, page 323). Ma lecture de la décision du tribunal me laisse perplexe quant à savoir s'il a appliqué le bon test.

[78] Le tribunal, de par ses fonctions, est mieux placé que quiconque pour juger de la suffisance de la preuve pour conclure à la complicité de l'intimé et déférence lui est due lorsqu'il s'acquitte de cette tâche en fonction du bon test. Dans ces circonstances, il y a lieu de retourner l'affaire devant un tribunal différemment constitué pour

panel for a new hearing to determine whether, according to the correct test, the respondent was complicit in his government's crimes by virtue of his conduct.

[79] For these reasons, I would answer the certified question as reformulated in the manner set out at paragraph 72 of these reasons, I would allow paragraphs 1 and 2 of the judgment rendered by the applications Judge to stand and replace paragraph 3 thereof by the following direction:

3. The matter is remitted to the Immigration and Refugee Board to be heard by a different panel of the Refugee Protection Division, which will determine it *de novo* and determine whether the respondent was an accomplice to the crimes committed by the Democratic Republic of Congo in accordance with the personal and knowing participation test.

NADON J.A.: I agree.

PELLETIER J.A.: I agree.

qu'il l'examine à nouveau et détermine si le comportement de l'intimé le rend complice des crimes de son gouvernement en fonction du bon test.

[79] Pour ces motifs, je donnerais à la question certifiée telle que reformulée la réponse énoncée au paragraphe 72 des présents motifs, je donnerais effet aux paragraphes 1 et 2 du jugement rendu par le juge des requêtes et j'annulerais le paragraphe 3 dudit jugement pour y substituer la directive qui suit :

3. Le dossier est renvoyé à la Commission de l'immigration et du statut de réfugié pour en saisir un autre tribunal de la Section des réfugiés, qui devra l'examiner à nouveau et déterminer si l'intimé s'est rendu complice des crimes commis par la République démocratique du Congo en fonction du critère de la participation personnelle et consciente.

LE JUGE NADON, J.C.A. : Je suis d'accord.

LE JUGE PELLETIER, J.C.A. : Je suis d'accord.

DIGESTS

Federal Court of Appeal and Federal Court decisions digested are those which, while failing to meet the stringent standards of selection for full-text reporting, are considered of sufficient value to merit coverage in that abbreviated format. A copy of the full text of any decision may be accessed at <http://decisions.fca-caf.gc.ca/en/index.html> for the Federal Court of Appeal and at <http://decisions.fct-cf.gc.ca/en/index.html> for the Federal Court, or may be ordered from the central registry of the Federal Court of Appeal or Federal Court in Ottawa or from the local offices in Calgary, Edmonton, Fredericton, Halifax, Montréal, Québec, Toronto, Vancouver and Winnipeg.

*** The number of pages indicated at the end of each digest refers to the number of pages of the original reasons for order or reasons for judgment.**

ACCESS TO INFORMATION

Judicial review of decision by respondent refusing to disclose requested information pursuant to *Access to Information Act*, R.S.C., 1985, c. A-1 (Act), ss. 15, 16, 17, 19—Applicant seeking information concerning Afghan detainees transferred by Canadian Forces to Afghanistan Ministry of Defence—Respondent withholding photographs of Afghan detainees, invoking “defence of Canada” exception pursuant to Act, s. 15—Applicant invoking possible mistreatment of prisoners under custody of Canadian Forces—Arguing for disclosure of photographs in public interest—Office of the Information Commissioner finding that Act, s. 19(1) properly applied, no conditions permitting disclosure existing under *Privacy Act*, R.S.C., 1985, c. P-21, s. 8—Process of redaction under Act, s. 25 to remove personal identifiers from government record requiring that exercise be carried out in way that fully protects person’s right to privacy—This is not a balancing exercise—It requires an approach to severance leaving no room for error or risk of disclosure of one’s identity—*Privacy Act*, s. 8(2)(m) permitting disclosure of personal information only where public interest in disclosure clearly outweighing invasion of privacy resulting from disclosure—Exercise of authority to sever personal information from government record requiring high degree of certainty, not mere probability of disclosure—Extreme caution justified herein where reasonable apprehension that personal safety of individual, family at risk from disclosure of identity—Application of s. 25 in context of removing personal information from photograph involving element of judgment—Such process erring on side of protecting subject’s privacy interests—Applicant arguing that if error made in initial citation of grounds for withholding information, no possibility for later rectification, in effect trapping decision maker—Court not in agreement that such drastic result consistent with Parliament’s intent in drafting Act—Such estoppel leading to release of information exempt from disclosure, undermining balance fashioned by Parliament— In withholding photographs herein, respondent cognizant of need to consider public interest, nevertheless concluding that risks to detainee, conduct of Canadian military operations paramount—Application dismissed.

ATTARAN V. CANADA (NATIONAL DEFENCE) (T-1679-09, 2011 FC 664, Barnes J., judgment dated June 9, 2011, 25 pp.)

BROADCASTING

Judicial review of decision by Canadian Human Rights Tribunal refusing to allow applicant television camera access to Tribunal proceedings regarding complaint alleging inequitable funding of child welfare services on First Nations reserves—Tribunal noting *inter alia* that broadcasting of proceedings risking integrity of proceedings, efficacy of witness exclusion orders—Whether Tribunal’s decision reasonable—Applicant submitting detailed proposal to obtain television footage of proceedings, committing to establish with Tribunal guidelines respecting dignity, integrity of proceedings—Open to Tribunal to engage in discussion with applicant concerning proposal—However, Tribunal decision made without regard to applicant’s proposal—Tribunal failing to explain why total ban on broadcasting necessary—No evidence herein that privacy interests at stake in human rights complaint subject of broadcasting proposal—Proposed witnesses not survivors of child welfare system—Testimony, submissions focussing on known public policies—Human rights interests of people living on reserves in observing proceedings more direct than those of general public observing criminal trial—Tribunal’s decision falling short of standard of justification, transparency, intelligibility—Application allowed.

ABORIGINAL PEOPLES TELEVISION NETWORK V. CANADA (CANADIAN HUMAN RIGHTS COMMISSION) (T-1008-10, 2011 FC 810, Lutfy C.J., judgment dated June 30, 2011, 14 pp.)

COMPETITION

Appeal from Competition Tribunal decision (2009 Comp. Trib. 6) dismissing application to issue supply order pursuant to *Competition Act*, R.S.C., 1985, c. C-34, s. 75(1)—Appellant chicken slaughtering business—Following breakdown of negotiations to purchase appellant’s assets, respondents advising appellant of intent to cease supplying live chickens to appellant—Appellant not meeting all conditions set out in s. 75(1)—Tribunal finding that live chickens not available in ample supply pursuant to s. 75(1)(d), respondents’ refusal to deal with appellant not changing amount of chickens available to downstream market, not having adverse effect on competition in market pursuant to s. 75(1)(e)—Tribunal not erring in law in defining “ample supply”—However, test to be formulated based on what constitutes ample supply, not on what does not constitute ample supply—Product available in ample supply when producers having capacity to increase production in timely way to meet increases in demand for product—In case herein, in context of poultry supply management system, quotas based on consumer demand, not processor demand—Market in which increased demand for product accommodated only by diverting supplies from one customer to another not market in which relevant product in ample supply—Regarding condition at s. 75(1)(e), Tribunal not erring in law in considering only “downstream” market, or market into which appellant selling its product—Reference to “a” market in s. 75(1)(e) reference to any relevant market of product or any geographical market where complainant selling its product—S. 75(1)(a),(b) addressing issues of complainant’s supply, therefore referring to upstream market—Act redundant if requiring appellant to show further distortion of upstream market for live chickens—Requirement that complainant show adverse effect in market designed to avoid private prosecutions based on injury to individual market participant without impact on relevant markets—Appeal dismissed.

NADEAU POULTRY FARM LTD. v. GROUPE WESTCO INC. (A-342-09, 2011 FCA 188, Pelletier J.A., judgment dated June 2, 2011, 44 p.)

CRIMINAL JUSTICE

Judicial review of Minister of Justice’s decision denying application for review of criminal conviction of applicant under former *Criminal Code*, R.S.C., 1985, c. C-46, s. 690, now ss. 696.1 to 696.6—Applicant convicted of non-capital murder—Applicant claiming new alibi as well as fact applicant victim of miscarriage of justice due to criminal behaviour of investigating police officers—Minister finding little reliable information supporting thesis of alibi defence, no credible evidence supporting allegation of conduct of police officers—Whether Minister breaching duty to comply with applicable principles of fundamental justice under *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], s. 7 or duty of fairness—In this case, applicant not showing that applicant passing first step of s. 7 analysis because submissions regarding impact of decision on parole conditions vague—Not necessary to determine whether s. 7 applying since Minister not in breach of duty similar to that imposed by common law in this case—Obligation to conduct neutral, thorough investigation not meaning it must be perfect—*Criminal Code*, s. 696.4 confirming that Minister to take into account all matters latter considering relevant to application—Latitude given to Minister in this regard consistent with other provisions under ss. 696.1 *et seq.*, especially when considering exercise of royal prerogative involved—That said, Court’s decision in this case not to be interpreted as acquiescence to limited interpretation of word “reliability” at s. 696.4(b)—Reliability broad concept, scope changing depending on context—Decision to be transparent, intelligible and justified—Courts to take into account certain principles when determining whether these purposes met, including extraneous material, adequacy of reasons—In this case, Minister’s decision meeting standards of reasonableness, duty of fairness—Application dismissed.

BILODEAU V. CANADA (JUSTICE) (T-417-10, 2011 FC 886, Gauthier J., judgment dated July 14, 2011, 62 pp.)

CUSTOMS AND EXCISE

CUSTOMS ACT

Determination of two questions of law under *Federal Courts Rules*, SOR/98-106, r. 220(1)(a) in action seeking return of diamonds purportedly seized under *Customs Act*, R.S.C., 1985 (2nd Supp.), c. 1 (Act)—Two questions ordered to be determined before trial—Diamonds seized at airport when plaintiff attempting to clear U.S. Customs from Canada—Plaintiff claiming diamonds brought into Canada more than six years before seizure, that diamonds accordingly exempt therefrom—Seizure of diamonds herein constituting seizure under Act—In context of present case, goods seized under Act meaning seizure made by officer believing on reasonable grounds that Act or regulations contravened—First question of law whether limitation periods at Act, ss. 106(2), 135(1) applying to bar proceedings such as present case, seeking return of goods purportedly seized under Act, even if contravention may have occurred more than six years before purported seizure, whereby seizure running afoul of Act, s. 113—Limitation periods under Act, ss. 106(2), 135(1) applying to bar proceedings such as present proceeding, unless officer seizing

CUSTOMS AND EXCISE—Concluded

goods not believing on reasonable grounds that Act or regulations contravened in respect of goods—If officer not having such reasonable grounds, no seizure occurring under Act, s. 110—Second question of law whether claim barred by limitations of actions against defendant provided in Act, s. 106(1), *Public Authorities Protection Act*, R.S.O. 1990, c. P.38, s. 7(1)—Limitation period at Act, s. 106(1), *Public Authorities Protection Act*, s. 7(1) barring claim as against officer involved, defendant by virtue of *Crown Liability and Proceedings Act*, R.S.C., 1985, c. C-50, s. 3(b)(i) since plaintiff not alleging in pleadings that officer who seized diamonds did so without any reasonable belief that Act or regulations breached—Action dismissed with leave granted to amend statement of claim.

ZOLOTOW V. CANADA (ATTORNEY GENERAL) (T-1075-08, 2011 FC 816, Zinn J., judgment dated July 5, 2011, 21 pp.)

EXCISE TAX ACT

Appeal from Federal Court decision (2010 FC 1188) dismissing judicial review of decision by Assistant Commissioner of the Legislative Policy and Regulatory Affairs Branch (Assistant Commissioner) of Canada Revenue Agency (CRA) declining to recommend remission of appellant's harmonized sales tax (HST) debt pursuant to *Financial Administration Act*, R.S.C., 1985, c. F-11, s. 23(2)—Debt arising from failure to collect HST from non-natives purchasing gasoline, tobacco on reserve—Appellant arguing that CRA remission guidelines requiring Assistant Commissioner to attach great weight to extreme financial hardship sustained by taxpayer if required to pay HST—In contrast, guidelines only dealing briefly with taxpayer non-compliance as basis for refusing remission—Guidelines not inferring that remission normally granted if applicant demonstrating extreme financial hardship—Amount of space in guidelines devoted to hardship not indicative of weight to be given to it by decision maker—Language of s. 23(2) not indicating that Parliament intended that debt normally be remitted if payment causing extreme hardship—Open-ended terms enabling Minister of National Revenue to take into account wider impact of recommending remission, including public interest in integrity of tax system—Decision maker having to balance competing interests to determine whether collection of tax unreasonable, unjust or otherwise not in public interest—Assistant Commissioner's decision not precluding consideration of factors not mentioned in guidelines—While appellant's non-compliance fatal to its request for remission, decision made in light of facts herein, not improperly predetermined by rigid approach to guidelines, without regard to totality of facts, width of statutory discretion conferred by s. 23(2)—Not unlawful for administrative decision maker to base decision on valid, non-exhaustive guidelines, formulated as decision-making framework to promote principled consistency in exercise of discretion, as long as guidelines not treated as if they were law, and exhaustive of factors that may be considered—That said, applicants for remission, wider public should have access to basis on which discretion conferred by s. 23(2) exercised—Appeal dismissed.

WAYCOBAH FIRST NATION V. CANADA (ATTORNEY GENERAL) (A-490-10, 2011 FCA 191, Evans J.A., judgment dated June 6, 2011, 12 pp.)

PROCEEDS OF CRIME (MONEY LAUNDERING) AND TERRORIST FINANCING ACT

Judicial review of decision by Canada Border Services Agency (CBSA) Recourse Directorate, Appeals Division finding that *Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act*, S.C. 2000, c. 17, ss. 12, 18 contravened, holding that seized currency remaining forfeited—Applicant awaiting flight to China at Vancouver International Airport—CBSA officer seizing amount of currency greater than \$10 000 from applicant after applicant passing security check—Minister's delegate stating that applicant failing to explain legal origin of seized currency, not removing suspicion that currency proceeds of crime—Applicant submitting that CBSA officer having obligation to exercise discretion pursuant to Act, s. 14 once applicant having made oral declaration to officer—Also stating that plain reading of s. 14 reflecting Parliament's intent that money not to be taken from persons candidly, readily informing customs officer of currency after forgetting to do so—Fact that oral declaration made regarding unreported currency not materially assisting Minister's delegate in determining whether seized currency proceeds of crime or not—Parliament not intending for s. 14 discretion to be exercised in circumstances such as those existing herein—S. 14 discretion no longer available once person approached by customs officer after passing security without yet having reported currency—Interpreting s. 14(1) in a manner making it applicable in such circumstances undermining objectives of Act—Obligation to report currency proactive, to be fulfilled prior to questioning by customs officer in post-security check area of airport—Reasonable, appropriate herein for officer to fail to consider exercising s. 14 discretion, for Minister's delegate to fail to consider relevance of that failure—Application dismissed.

MAMNUNI V. CANADA (PUBLIC SAFETY AND EMERGENCY PREPAREDNESS) (T-1515-10, 2011 FC 736, Crampton J., judgment dated June 22, 2011, 32 pp.)

INQUIRIES

Appeal from Federal Court decision (2008 FC 981) dismissing judicial review by appellant, confirming conclusions of Phase I Report of Commission of Inquiry into the Sponsorship Program and Advertising Activities of the Government of Canada—Appellant alleging that, by his conduct, Commissioner giving rise to reasonable apprehension of bias against him—Main issue involving standard used to test for reasonable apprehension of bias—Standard for bias established in *Beno v. Canada (Commissioner and Chairperson, Commission of Inquiry into the Deployment of Canadian Forces to Somalia)*, [1997] 2 F.C. 527 (C.A.) appropriate when dispute concerning, as in this case, conclusions of commissioner’s report setting out evidence, assessment of that evidence—Federal Court misdirecting itself in applying test set out by *Committee for Justice and Liberty et al. v. National Energy Board et al.*, [1978] 1 S.C.R. 369—Neglecting to take into account inquisitorial function served by Commissioner as required in accordance with *Beno*—Fact that, in media attention given to role, person, Commissioner possibly overstepping bounds not meaning that report without merit, or conclusions based on prejudice against appellant—In applying test set out in *Morneault v. Canada (Attorney General)*, [2001] 1 F.C. 30 (C.A.) in analysis of Commissioner’s findings of fact, Federal Court committing no error warranting intervention—Federal Court correctly stating that threshold for finding reasonable apprehension of bias high, both at stage of ongoing inquiry, of analysing findings of fact in report—Principles of ministerial responsibility, accountability within governmental apparatus existing long before appellant entering Cabinet, not ceasing to exist when leaving it—Appeal dismissed—Mainville, J.A. (concurring): In applying either standard established in *Beno*, *Morneault* or standard established in *Committee for Justice*, as Federal Court did, conclusions of this appeal would be same—Furthermore, public statements by Commissioner or spokesperson not directly aiming appellant.

GAGLIANO V. CANADA (EX-COMMISSIONER OF THE COMMISSION OF INQUIRY INTO THE SPONSORSHIP PROGRAM AND ADVERTISING ACTIVITIES) (A-9-08, 2011 FCA 217, Létourneau and Mainville JJ.A., judgment dated June 29, 2011, 23 pp.)

LABOUR RELATIONS

Judicial review of decision by adjudicator finding that respondent unjustly dismissed within meaning of *Canada Labour Code*, R.S.C., 1985, c. L-2 (CLC)—Applicant providing employment services to federal government—Respondent, employed by applicant, sent to Department of National Defence Post Recruitment Education Training Centre (PRETC)—Respondent later ordered to vacate position at PRETC following issues with respondent’s work—Respondent’s position with applicant subsequently terminated—Adjudicator finding that respondent’s work directly related to Canadian Forces—Concluding that federal jurisdiction applying to case herein—Principal issue whether adjudicator erring in concluding that federal jurisdiction applying—Adjudicator applying erroneous test in determining jurisdiction—Test applied by adjudicator resembling test articulated by minority ruling in *NIL/TU, O Child and Family Services Society v. B.C. Government and Service Employees’ Union*, 2010 SCC 45, [2010] 2 S.C.R. 696 (*NIL/TU, O*), but language used by adjudicator reflecting more expansive test—Adjudicator failing to assess whether applicant’s normal, habitual activities rendering applicant federal work, undertaking or business for purposes of triggering jurisdiction of CLC—Application of test articulated by majority ruling in *NIL/TU, O* demonstrating that applicant not federal undertaking, service or business—Concluding that federal jurisdiction existing herein requiring expansion of test for establishing existence of such jurisdiction—Such approach contrary to majority, minority decisions in *NIL/TU, O*, inconsistent with longstanding approach of narrowly interpreting scope of exception to principle that labour relations presumptively provincial matter—Application allowed.

COMMISSIONAIRES (GREAT LAKES) V. DAWSON (T-1105-10, 2011 FC 717, Crampton J., judgment dated June 17, 2011, 22 pp.)

PATENTS

PRACTICE

Judicial review of part of Patented Medicines Prices Review Board’s decision regarding remedy granted, in accordance with *Patent Act*, R.S.C., 1985, c. P-4, s. 83(2), with respect to excessive prices applicant charging between 2002–2006—Board ordering that applicant offset excessive revenues earned thereby by means of payment to Her Majesty the Queen—In 2007, because applicant in competitive tender with another potential Canadian supplier, price of product at issue costing substantially less than before—Applicant claiming price reduction benefiting same customers that paid excessive prices in 2002–2006—Whether Board exceeding jurisdiction by (1) imposing penalty on applicant, (2) abusing discretion—No evidence establishing that, on balance of probabilities, customer base actually benefited from price reduction that properly compensated them for amount they paid in

PATENTS—Concluded

excess had applicant not charged excessive prices in 2002–2006—Although applicant’s prices in 2007, 2008 substantially lower than in 2006, applicant not submitting evidence establishing that such reductions different than reductions normally occurring when patented pharmaceutical product like applicant’s put to tender in competitive environment for first time—Therefore, Board’s order not to be considered punitive award—However, not possible to decipher on what basis Board discarding applicant’s argument that it had, to some degree, compensated for excessive revenues—Board’s decision ordering applicant to offset excessive revenues not meeting applicable standard—Board’s decision not reasonable because of lack of transparency, intelligibility, justification—Application allowed.

SANOPI PASTEUR LIMITED V. CANADA (ATTORNEY GENERAL) (T-83-10, 2011 FC 859, Gauthier J., judgment dated July 12, 2011, 39 pp.)

PENITENTIARIES

Judicial review of Senior Deputy Commissioner (SDC) of Correctional Service Canada’s (CSC) decision wherein SDC denying third-level grievance in relation to decision to involuntarily transfer applicant’s incarceration from one institution to another to provide applicant with safe environment—Applicant serving life sentence for first degree murder—Placed in administrative segregation since three inmates at institution had been identified as being “incompatible” with applicant—Applicant arguing that should be provided with identity of incompatible inmates which prompted segregation, transfer of institution so that he could attempt to reconcile with them—SDC not breaching applicant’s right to procedural fairness—While CSC having onerous disclosure obligation pursuant to *Corrections and Conditional Release Act*, S.C. 1992, c. 20, s. 27(1), obligation subject to exception under s. 27(3) providing that information may be withheld if interests set out therein potentially jeopardized—In circumstances of present case, SDC not required to disclose identities of applicant’s incompatibles since disclosure would possibly jeopardize safety of persons, security of penitentiary—Information disclosed sufficient to enable applicant to meaningfully participate in process of determining whether transfer should occur—SDC’s decision to deny applicant’s third-level grievance not unreasonable—Since SDC acting on information from multiple reliable sources, conclusion that applicant having incompatibles at institution at issue not outside range of possible, acceptable outcomes—Application dismissed.

CHOW V. CANADA (ATTORNEY GENERAL) (T-432-09, 2011 FC 914, Tremblay-Lamer J., judgment dated July 21, 2011, 16 pp.)

TRANSPORTATION

Judicial review of arbitrator’s decision, rendered in accordance with Final Offer Arbitration (FOA) provisions in *Canada Transportation Act*, S.C. 1996, c. 10, choosing final offer submitted by respondent—Applicant railway under federal jurisdiction whose main traffic iron ore—Respondent mining company needing to ship iron ore on applicant—Parties unable to agree on rates, conditions of carriage—Applicant submitting mandatory statutory process under Act governing FOA conduct violating *Canadian Bill of Rights*, S.C. 1960, c. 44, s. 2(e) in that FOA depriving applicant of fair hearing in accordance with principles of fundamental justice—In particular, arguing timeframes set out in Act not allowing it to properly respond to case levelled thereagainst by respondent—Prescribed statutory process leading to FOA decision, i.e. selection by arbitrator of either shipper’s or carrier’s final offer on rates, conditions of carriage, not incompatible with Bill of Rights, s. 2(e)—Prescribed procedure sufficient to ensure fair hearing in accordance with principles of fundamental justice, located at high end of requirements of procedural fairness—Short time frames not preventing parties from fully advancing case, knowing case having to be met—Act, s. 165 providing that no reasons shall be set out in arbitrator’s decision unless requested by all parties—*Canadian National Railway Company v. Western Canadian Coal Corporation*, 2007 FC 371 (*Western*) holding that absence of reasons for arbitrator’s decision in FOA context not violating Bill of Rights, s. 2(e)—Court in substantial agreement with analysis in *Western*, sharing reasoning therein that because of FOA’s unique characteristics, fairness not compelling written reasons unless all parties requesting reasons—Application dismissed.

QUEBEC NORTH SHORE & LABRADOR RAILWAY COMPANY, INC. V. NEW MILLENNIUM CAPITAL CORP. (T-1131-10, 2011 FC 765, Lemieux J., judgment dated June 23, 2011, 38 pp.)

VETERANS

Judicial review of decision of Veterans Review and Appeal Board dated December 2, 2010, dismissing application for reconsideration of decision dated May 14, 2009, regarding disability pension application made to Veterans Affairs Canada (VAC)—Applicants veteran, now deceased, surviving spouse—Applicant meeting with VAC for first time in 1996 to obtain attendance allowance—Review Board erring in concluding VAC pension officers failed to carry out mandate under *Pensions Act*, R.S.C., 1985, c. P-6 (PA), s. 81(3)—Applicants, daughter having on number of occasions directly taken many steps to obtain information about possible applications for disability pensions—VAC appearing to have misled applicants on occasion, telling applicants several times applicants not entitled to pension—Board’s error therefore result of failure to consider all facts possibly leading Board to conclude pension officers did not discharge duty to inform applicants—Review Board erring in interpretation of PA, s. 39 and/or s. 56(1)(a.1), in exceptional circumstances, by limiting effective date of pension to day three years prior to day of appeal panel’s decision dated October 30, 2007—Parliament not speaking in vain; since Parliament provided VAC pension officers owe veterans obligations to provide information regarding pension applications, breaches of such obligations must carry consequences—Board’s failure to recognize applicant suffered serious difficulties over last 11 years demonstrating error in fact and law—Review Board breaching duty to obtain fair, equitable outcome for applicants in timely manner—Application allowed.

ARIAL V. CANADA (ATTORNEY GENERAL) (T-250-11, 2011 FC 848, Shore J., judgment dated July 8, 2011, 34 pp.)

FICHES ANALYTIQUES

Les fiches analytiques résument les décisions de la Cour d'appel fédérale et de la Cour fédérale qui ne satisfont pas aux critères rigoureux de sélection pour la publication intégrale mais qui sont suffisamment intéressantes pour faire l'objet d'un résumé sous forme de fiche analytique. On peut consulter le texte complet des décisions à l'adresse <http://decisions.fca-caf.gc.ca/fr/index.html> pour la Cour d'appel fédérale et <http://decisions.fct-cf.gc.ca/fr/index.html> pour la Cour fédérale ou le commander au bureau central du greffe de la Cour d'appel fédérale ou de la Cour fédérale à Ottawa ou aux bureaux locaux de Calgary, Edmonton, Fredericton, Halifax, Montréal, Québec, Toronto, Vancouver et Winnipeg.

* Le nombre de pages indiqué à la fin de chaque fiche analytique correspond au nombre de pages des motifs d'ordonnance ou de jugement originaux.

ACCÈS À L'INFORMATION

Contrôle judiciaire de la décision par laquelle le défendeur a refusé de communiquer les renseignements demandés en vertu des art. 15, 16, 17 et 19 de la *Loi sur l'accès à l'information*, L.R.C. (1985), ch. A-1 (la Loi)—Le demandeur voulait obtenir des renseignements sur les détenus afghans que les Forces canadiennes avaient transférés au ministère de la Défense de l'Afghanistan—Le défendeur avait refusé de communiquer des photographies de détenus afghans, soulevant l'exception relative à la « défense du Canada », énoncée à l'art. 15 de la Loi—Le demandeur affirmait que les détenus pouvaient avoir subi de mauvais traitements pendant leur détention par les Forces canadiennes—Il soutenait que la communication des photographies était dans l'intérêt public—Le Commissariat à l'information a conclu que l'art. 19(1) de la Loi avait été appliqué correctement, aucune condition autorisant la communication n'existant en vertu de l'art. 8 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, L.R.C. (1985), ch. P-21—Le processus visant à caviarder les identificateurs personnels des documents d'une institution fédérale, fondé sur l'art. 25 de la Loi, exige que l'exercice soit effectué d'une manière qui protège entièrement le droit à la protection de la vie privée—Il ne s'agit pas d'un exercice de pondération—La méthode de prélèvement ne doit laisser place ni à l'erreur ni au risque que l'identité de la personne soit divulguée—L'art. 8(2)m) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* ne permet la communication de renseignements personnels que lorsque les raisons d'intérêt public à les communiquer l'emportent clairement sur toute atteinte à la vie privée qui pourrait en résulter—L'exercice du pouvoir de prélever des renseignements personnels d'un document gouvernemental exige un niveau élevé de certitude, pas une simple probabilité de communication—Une prudence extrême est justifiée en l'espèce, où il existe une crainte raisonnable que la sécurité personnelle de l'individu ou de sa famille soit exposée à un risque si son identité était divulguée—L'application de l'art. 25 dans le contexte de la suppression de renseignements personnels sur une photographie comporte un élément de jugement—Cet exercice favorise la protection du droit à la vie privée de la personne visée—Le demandeur soutenait que même si une erreur était commise dans l'expression initiale des motifs justifiant un refus de communiquer des renseignements, il ne serait pas possible d'y remédier plus tard, ce qui a pour effet de « piéger » le décideur—La Cour n'était pas d'accord qu'un résultat aussi radical soit conforme à l'intention qu'avait le législateur lorsqu'il a rédigé la Loi—Une telle interdiction pourrait donner lieu à la communication de renseignements soustraits à la divulgation et compromettrait le juste équilibre établi par le législateur—En refusant de communiquer les photographies en l'espèce, le défendeur savait qu'il devait tenir compte de l'intérêt public, mais il a néanmoins conclu que les risques pour le détenu et pour la conduite des opérations militaires canadiennes étaient plus importants—Demande rejetée.

ATTARAN C. CANADA (DÉFENSE NATIONALE) (T-1679-09, 2011 CF 664, juge Barnes, jugement en date du 9 juin 2011, 25 p.)

ANCIENS COMBATTANTS

Contrôle judiciaire d'une décision du Tribunal des anciens combattants du Canada en date du 2 décembre 2010 rejetant la demande de réexamen d'une décision en date du 14 mai 2009 relative à une demande de pension d'invalidité déposée auprès d'Anciens Combattants Canada (ACC)—Les demandeurs sont un ancien combattant, maintenant décédé, et sa conjointe survivante—Le demandeur s'est présenté pour la première fois en 1996 devant l'ACC pour obtenir une allocation pour soins—Le comité de réexamen a erré en concluant que les agents de pension de l'ACC n'avaient pas commis de bris d'obligation en vertu du paragraphe 81(3) de la *Loi sur les pensions*, L.R.C. (1985), ch. P-6 (LP)—Les demandeurs et leur fille ont à plusieurs reprises effectué directement plusieurs démarches afin d'obtenir des renseignements au sujet des possibilités de demandes de pension

ANCIENS COMBATTANTS—Fin

d'ininvalidité—L'ACC a occasionnellement semblé induire les demandeurs en erreur en indiquant à plusieurs reprises que les demandeurs n'avaient droit à aucune pension—Le Tribunal a donc erré puisqu'il a omis de prendre en compte tous les faits qui pouvaient le mener à conclure que les agents de pension n'avaient pas rempli leur obligation de renseignement envers les demandeurs—Le comité de réexamen a erré dans son interprétation de l'article 39 et/ou de l'alinéa 56(1)(a.1) de la LP, dans des circonstances exceptionnelles, en limitant la date d'entrée en vigueur de la pension à une date précédant de trois ans la date de la décision du comité d'appel datée du 30 octobre 2007—Le législateur ne légifère pas en vain; comme le législateur a prévu des obligations de renseignements pour les agents de pension de l'ACC envers les anciens combattants qui souhaitent obtenir de l'information concernant les demandes de pension, un manquement à une telle obligation ne peut pas être sans conséquence—Le fait que le Tribunal n'ait pas reconnu que le dossier du demandeur avait subi de grandes difficultés au cours des onze dernières années démontre une erreur de fait et de droit—Le comité de réexamen a failli à son devoir d'obtenir un résultat avec un traitement juste, équitable et dans les plus brefs délais pour les demandeurs—Demande accueillie.

ARIAL C. CANADA (PROCUREUR GÉNÉRAL) (T-250-11, 2011 CF 848, juge Shore, jugement en date du 8 juillet 2011, 34 pp.)

BREVETS**PRATIQUE**

Contrôle judiciaire d'une partie de la décision du Conseil d'examen du prix des médicaments brevetés concernant le recours accordé, conformément à l'art. 83(2) de la *Loi sur les brevets*, L.R.C. (1985), ch. P-4, à l'égard des prix excessifs pratiqués par la demanderesse entre 2002 et 2006—Le Conseil a ordonné à la demanderesse de compenser les recettes excessives réalisées de cette façon au moyen d'un paiement à Sa Majesté la Reine—En 2007, parce que la demanderesse se trouvait en situation d'appel d'offres concurrentiel avec un autre fournisseur canadien possible, le prix du produit en cause était sensiblement moins élevé qu'auparavant—La demanderesse prétendait que la baisse de prix favorisait les mêmes clients qui avaient versé les prix excessifs entre 2002 et 2006—Il s'agissait de savoir si le Conseil a outrepassé sa compétence en : 1) infligeant une pénalité à la demanderesse et 2) abusant de son pouvoir discrétionnaire—Aucun élément de preuve ne démontre que, selon la prépondérance des probabilités, les clients ont bénéficié d'une baisse de prix qui les indemnisait convenablement du montant excédentaire qu'ils avaient payé si la demanderesse n'avait pas pratiqué des prix excessifs entre 2002 et 2006—Même si les prix de la demanderesse en 2007 et 2008 étaient considérablement inférieurs à ceux pratiqués en 2006, la demanderesse n'a pas produit d'éléments de preuve démontrant que ces baisses différaient des baisses qui surviennent habituellement lorsqu'un produit pharmaceutique breveté comme le sien fait l'objet d'un premier appel d'offres concurrentiel—Par conséquent, l'ordonnance du Conseil ne doit pas être considérée comme étant une décision punitive—Cependant, il n'est pas possible d'établir le motif pour lequel le Conseil a rejeté l'argument de la demanderesse portant qu'elle avait, dans une certaine mesure, fourni une compensation au titre de ses recettes excessives—La décision par laquelle le Conseil a ordonné à la demanderesse de compenser ses recettes excessives ne satisfait pas à la norme applicable—La décision du Conseil n'est pas raisonnable en raison de l'absence de justification, de transparence et d'intelligibilité—Demande accueillie.

SANOPI PASTEUR LIMITED C. CANADA (PROCUREUR GÉNÉRAL) (T-83-10, 2011 CF 859, juge Gauthier, jugement en date du 12 juillet 2011, 39 p.)

CONCURRENCE

Appel de la décision du Tribunal de la concurrence (2009 Trib. conc. 6) rejetant une demande pour émettre une ordonnance d'approvisionnement en vertu de l'art. 75(1) de la *Loi sur la concurrence*, L.R.C. (1985), ch. C-34—L'appelante est une entreprise d'abattage de poulets—Suite à l'échec de négociations visant l'achat des actifs de l'appelante, les intimées ont avisé l'appelante qu'elles cesseraient de l'approvisionner en poulets vivants—L'appelante n'a pas satisfait à toutes les conditions énoncées à l'art. 75(1)—Le Tribunal a conclu notamment que des poulets vivants n'étaient pas disponibles en quantité amplement suffisante selon l'art. 75(1)d), et que le refus des intimées de vendre des poulets vivants à l'appelante ne changerait pas la quantité de poulet disponible sur le marché en aval et donc ne nuirait pas à la concurrence dans le marché selon l'art. 75(1)e)—Le Tribunal n'a pas commis d'erreur de droit en définissant l'expression « quantité amplement suffisante »—Toutefois, il faut formuler le critère en fonction de ce qui constitue une quantité amplement suffisante plutôt qu'en fonction de ce qui ne constitue pas une quantité amplement suffisante—Un produit est disponible en quantité amplement suffisante quand les producteurs de ce produit ont la capacité

CONCURRENCE—Fin

d'augmenter la production en temps utile pour répondre aux augmentations de la demande—En l'espèce, dans le contexte du système de gestion de l'offre de la volaille, les contingents sont fixés en fonction de la demande des consommateurs, non de la demande des transformateurs—Un marché où l'on ne peut répondre à l'augmentation de la demande qu'en acheminant une quantité du produit d'un client à un autre n'est pas un marché où le produit est disponible en quantité amplement suffisante—S'agissant de la condition à l'art. 75(1)e), le Tribunal n'a commis aucune erreur de droit en ne tenant compte que du marché « en aval », c'est-à-dire le marché sur lequel l'appelante vend son produit—Le renvoi à « un » marché à l'art. 75(1)e) est un renvoi à tout marché pertinent du produit ou à tout marché géographique pertinent où le plaignant vend son produit—Les art. 75(1)a) et b) portent sur les problèmes d'approvisionnement du plaignant, donc sur le marché en amont—Il y aurait redondance si la Loi exigeait que l'appelante démontre une autre distorsion du marché en amont du poulet vivant—Un plaignant doit démontrer l'existence d'un effet nuisible dans un marché dans le but d'éviter les poursuites privées fondées sur un préjudice causé à un seul participant au marché sans qu'il y ait eu une incidence sur les marchés pertinents—Appel rejeté.

NADEAU FERME AVICOLE LIMITÉE C. GROUPE WESTCO INC. (A-342-09, 2011 CAF 188, juge Pelletier, J.C.A., jugement en date du 2 juin 2011, 44 p.)

DOUANES ET ACCISE**LOI SUR LA TAXE D'ACCISE**

Appel à l'encontre de la décision de la Cour fédérale (2010 CF 1188) rejetant la demande de contrôle judiciaire de la décision par laquelle le sous-commissaire, Direction générale des politiques législatives et des affaires réglementaires (le sous-commissaire) de l'Agence du revenu du Canada (l'ARC), a refusé de recommander de faire une remise de la taxe de vente harmonisée (TVH) que l'appelante avait demandée en vertu de l'art. 23(2) de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, L.R.C. (1985), ch. F-11—La dette découlait de l'omission de percevoir la TVH applicable à l'essence et aux produits du tabac vendus à des non-autochtones sur la réserve—L'appelante soutenait que les lignes directrices de l'ARC concernant les remises obligent le sous-commissaire à attribuer un poids considérable aux difficultés financières excessives qu'un contribuable subirait s'il était tenu de verser la TVH—Par contre, les lignes directrices traitent en peu de mots de la non-conformité du contribuable comme raison de refuser la remise—Les lignes directrices ne laissent pas entendre que la remise est habituellement accordée si le demandeur démontre qu'il connaît des difficultés financières excessives—L'espace réservé aux difficultés dans les lignes directrices ne reflète pas le poids que le décideur doit leur attribuer—Le libellé de l'art. 23(2) n'indique pas que le législateur voulait qu'il y ait habituellement remise de la dette si le paiement entraînerait des difficultés excessives—Les modalités non limitatives permettent au ministre du Revenu national de tenir compte des effets plus grands de la recommandation en faveur de la remise, notamment l'intérêt public quant à l'intégrité du système fiscal—Le décideur doit soupeser les intérêts opposés pour trancher la question de savoir si la collecte de la taxe était déraisonnable, injuste ou par ailleurs contraire à l'intérêt public—La décision du sous-commissaire ne fait pas obstacle à l'examen de facteurs non énumérés dans les lignes directrices—Bien que la non-conformité de l'appelante ait été fatale à sa demande de remise, la décision a été prise à la lumière des faits de l'espèce et n'a pas été prise indûment à l'avance, en adoptant une approche stricte aux lignes directrices et en faisant abstraction de tous les faits et du pouvoir discrétionnaire conféré par l'art. 23(2)—Il n'est pas contraire à la loi pour le décideur administratif de faire reposer sa décision sur des lignes directrices valables et non complètes qui ont été formulées en tant que cadre décisionnel pour favoriser une cohérence dans l'exercice du pouvoir discrétionnaire tant que les lignes directrices ne sont pas traitées comme s'il s'agit d'une loi et comme si elles présentent une liste complète de facteurs qui peuvent être pris en considération—Cela dit, les personnes qui sollicitent une remise et le public plus étendu devraient avoir accès au fondement sur lequel repose l'exercice du pouvoir discrétionnaire que confère l'art. 23(2)—Appel rejeté.

PREMIÈRE NATION WAYCOBAH C. CANADA (PROCURER GÉNÉRAL) (A-490-10, 2011 CAF 191, juge Evans, J.C.A., jugement en date du 6 juin 2011, 12 p.)

LOI SUR LE RECYCLAGE DES PRODUITS DE LA CRIMINALITÉ ET LE FINANCEMENT DES ACTIVITÉS TERRORISTES

Contrôle judiciaire de la décision de la Section d'appel, Direction des recours de l'Agence des services frontaliers du Canada (l'ASFC) portant qu'il y a eu manquement aux art. 12 et 18 de la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes*, L.C. 2000, ch. 17, et que les espèces saisies sont restées confisquées—Le demandeur attendait

DOUANES ET ACCISE—Fin

à l'Aéroport international de Vancouver pour prendre un vol à destination de la Chine—L'agent de l'ASFC a saisi des espèces d'une valeur de plus de 10 000 \$ du demandeur après que celui-ci a franchi le point de contrôle de sécurité—La déléguée du ministre a déclaré que le demandeur n'avait pas expliqué la source légitime des espèces saisies ni éliminé le soupçon selon lequel les espèces étaient des produits de la criminalité—Le demandeur soutenait que l'agent de l'ASFC avait l'obligation d'exercer le pouvoir discrétionnaire prévu à l'art. 14 de la Loi après qu'il a fait une déclaration verbale à l'agent—En outre, il affirmait qu'il appert du sens ordinaire de l'art. 14 que l'intention du législateur n'est pas de confisquer l'argent de personnes qui déclarent franchement et d'emblée à l'agent de douane qu'elles ont des espèces après avoir oublié de faire cette déclaration—Le fait qu'une déclaration verbale a été faite au sujet d'espèces non divulguées n'a pas aidé de façon importante la déléguée du ministre à trancher la question de savoir si les espèces saisies constituaient ou non des produits de la criminalité—L'intention du législateur n'était pas de permettre que le pouvoir discrétionnaire prévu à l'art. 14 soit exercé dans des circonstances comme celles existant en l'espèce—Le pouvoir discrétionnaire prévu à l'art. 14 ne peut plus être invoqué lorsqu'un agent de douane s'adresse à une personne qui a franchi le point de contrôle de sécurité sans avoir déclaré les espèces—Le fait d'interpréter l'art. 14(1) de sorte qu'il s'applique dans de telles circonstances porte atteinte aux objectifs de la Loi—L'obligation de déclarer des espèces est une obligation proactive, qui doit être remplie avant un interrogatoire mené par un agent de douane dans un secteur de l'aéroport situé après le point de contrôle de sécurité—En l'espèce, il était raisonnable et opportun de la part de l'agent de ne pas envisager d'exercer le pouvoir discrétionnaire prévu à l'art. 14 et de la part de la déléguée du ministre de ne pas tenir compte de la pertinence de cette omission—Demande rejetée.

MAMNUNI C. CANADA (SÉCURITÉ PUBLIQUE ET PROTECTION CIVILE) (T-1515-10, 2011 CF 736, juge Crampton, jugement en date du 22 juin 2011, 32 p.)

LOI SUR LES DOUANES

Détermination de deux questions de droit en vertu des *Règles des Cours fédérales*, DORS/98-106, règle 220(1)a dans une action en vue d'obtenir la restitution de diamants prétendument saisis en vertu de la *Loi sur les douanes*, L.R.C. (1985) (2^e suppl.), ch. 1 (la Loi)—Il a été ordonné qu'une décision soit rendue à l'égard de deux questions avant le procès—Les diamants avaient été saisis à l'aéroport lorsque le demandeur a tenté de franchir les douanes américaines en provenance du Canada—Le demandeur affirmait que les diamants avaient été introduits au Canada plus de six ans avant la saisie et qu'ils étaient donc insaisissables—La saisie des diamants en l'espèce constituait une saisie au sens de la Loi—Dans le contexte de l'affaire en l'espèce, les marchandises saisies en vertu de la Loi s'entendent d'une saisie effectuée par un agent qui croit, pour des motifs raisonnables, à une infraction à la Loi ou à ses règlements—La première question de droit était celle de savoir si les délais de prescription prévus aux art. 106(2) et 135(1) de la Loi rendent irrecevables les procédures telles que la présente, visant à obtenir la restitution de marchandises prétendument saisies en vertu de la Loi, même si l'infraction a pu se produire plus de six ans avant la prétendue saisie, auquel cas cette saisie est contraire à l'art. 113 de la Loi—Les délais de prescription prévus aux art. 106(2) et 135(1) de la Loi rendent irrecevables les procédures telles que la présente, sauf si l'agent qui a saisi les marchandises n'avait pas de motifs raisonnables de croire à une infraction à la Loi ou à ses règlements du fait de marchandises—À défaut de tels motifs raisonnables, il n'y a pas eu saisie sous le régime de l'art. 110 de la Loi—La deuxième question de droit était celle de savoir si la présente demande est irrecevable en application des dispositions sur la prescription des actions contre le défendeur prévues à l'art. 106(1) de la Loi et à l'art. 7(1) de la *Loi sur l'immunité des personnes exerçant des attributions d'ordre public*, L.R.O. 1990, ch. P.38—Le délai de prescription prévu à l'art. 106(1) de la Loi et celui prévu à l'art. 7(1) de la *Loi sur l'immunité des personnes exerçant des attributions d'ordre public* rendent irrecevable la demande présentée contre l'agent et contre le défendeur en vertu de l'art. 3b(i) de la *Loi sur la responsabilité civile de l'État et le contentieux administratif*, L.R.C. (1985), ch. C-50, parce que les actes de procédure du demandeur ne renfermaient aucune allégation selon laquelle l'agent qui a saisi les diamants l'aurait fait sans motifs raisonnables de croire à une infraction à la Loi ou à ses règlements—Action rejetée avec autorisation de modifier la déclaration afin d'étayer l'allégation en question, si elle est justifiée.

ZOLOTOW C. CANADA (PROCUREUR GÉNÉRAL) (T-1075-08, 2011 CF 816, juge Zinn, jugement en date du 5 juillet 2011, 21 p.)

ENQUÊTES

Appel d'une décision (2008 CF 981) de la Cour fédérale rejetant la demande de contrôle judiciaire de l'appelant et confirmant les conclusions du rapport de la phase I de la Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités publicitaires

ENQUÊTES—Fin

du gouvernement du Canada—L'appelant alléguait que, par son comportement, le commissaire a fait naître une crainte de partialité à son endroit—La principale question en litige portait sur la norme à utiliser pour déterminer l'existence d'une crainte raisonnable de partialité—La norme de contrôle de partialité établie dans l'arrêt *Beno c. Canada (Commissaire et président de la Commission d'enquête sur le déploiement des Forces armées canadiennes en Somalie)*, [1997] 2 C.F. 527 (C.A.) est appropriée lorsque la contestation porte, comme en l'espèce, sur les conclusions du rapport du commissaire qui contient les éléments de preuve et leur évaluation—La Cour fédérale s'est méprise en optant pour le test énoncé dans l'arrêt *Committee for Justice and Liberty et autres c. Office national de l'énergie et autres*, [1978] 1 R.C.S. 369—Elle a omise de prendre en compte la fonction inquisitoire du commissaire comme le commande l'arrêt *Beno*—Le fait que le commissaire a pu dépasser les bornes dans la médiatisation de son rôle et de sa personne ne veut pas dire que son rapport est sans mérite ou que ses conclusions sont fondées sur un préjugé défavorable à l'appelant—En appliquant le test de l'arrêt *Morneault c. Canada (Procureur général)*, [2001] 1 C.F. 30 (C.A.) à l'analyse des conclusions de fait du commissaire, la Cour fédérale n'a commise aucune erreur qui justifierait une intervention—La Cour fédérale a eu raison de dire que la barre à atteindre pour conclure à une crainte raisonnable de partialité est élevée aussi bien à l'étape de l'enquête en cours qu'à celle de l'analyse des conclusions de fait du rapport—Les principes de la responsabilité et de l'imputabilité ministérielles au sein de l'appareil gouvernemental existaient bien avant que l'appelant n'accède au Cabinet des ministres et ils n'ont pas cessé d'exister avec son départ—Appel rejeté—Le juge Mainville, J.C.A. (motifs concourants) : En appliquant soit la norme établie dans les arrêts *Beno* et *Morneault*, soit la norme établie dans l'arrêt *Committee for Justice*, comme l'a fait la Cour fédérale, les conclusions du présent appel seraient les mêmes—De plus, aucune des déclarations publiques du commissaire ou de son porte-parole ne visait directement l'appelant.

GAGLIANO C. CANADA (EX-COMMISSAIRE DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LE PROGRAMME DE COMMANDITES ET LES ACTIVITÉS PUBLICITAIRES) (A-9-08, 2011 CAF 217, juges Létourneau et Mainville, J.C.A., jugement en date du 29 juin 2011, 23 p.)

JUSTICE CRIMINELLE ET PÉNALE

Contrôle judiciaire d'une décision du ministre de la Justice rejetant la demande de révision de la condamnation criminelle du demandeur en vertu de l'ancien art. 690 du *Code criminel*, L.R.C. (1985), ch. C-46, maintenant les art. 696.1 à 696.6—Le demandeur avait été condamné pour meurtre non qualifié—Dans le cadre de sa demande, le demandeur a soulevé un nouvel alibi ainsi que le fait qu'il a été victime d'un déni de justice à cause du comportement criminel des policiers enquêteurs—Le ministre a déterminé qu'il existe peu d'informations fiables appuyant la thèse de la défense d'alibi et aucune preuve crédible supportant l'allégation du comportement des policiers—Il s'agissait de savoir si le ministre a manqué à son obligation de respecter les principes de justice fondamentale applicables en vertu de l'art. 7 de la *Charte canadienne des droits et libertés*, soit 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] ou son devoir d'agir équitablement—En l'espèce, le demandeur n'a pas démontré qu'il passait la première étape de l'analyse de l'art. 7, car ses représentations quant à l'impact de la décision sur les conditions de sa liberté conditionnelle étaient vagues—Il n'est pas nécessaire de déterminer si l'art. 7 s'applique puisque le ministre n'a pas manqué à son devoir qui est semblable à celui imposé par la common law en l'espèce—L'obligation de tenir une enquête neutre et rigoureuse n'implique pas que celle-ci doit être parfaite—L'art. 696.4 du *Code criminel* confirme que le ministre doit tenir compte de tous les éléments qu'il estime se rapporter à la demande—La latitude donnée au ministre à cet égard s'inscrit dans l'ensemble des autres dispositions prévues aux art. 696.1 et suivants, surtout lorsque l'on considère qu'il s'agit de l'exercice de la prérogative royale—Cela étant dit, la décision de la Cour en l'espèce ne doit pas être interprétée comme un acquiescement à l'interprétation limitée proposée quant au mot « fiabilité » à l'art. 696.4b)—La fiabilité est plutôt un concept large dont la portée change avec le contexte—Une décision doit être transparente, intelligible et justifiée—Les cours doivent tenir compte de certains principes en examinant si ces objectifs ont été rencontrés, dont la preuve extrinsèque et la qualité des motifs—En l'espèce, la décision du ministre rencontre les exigences de la décision raisonnable et le devoir d'agir équitablement—Demande rejetée.

BILODEAU C. CANADA (JUSTICE) (T-417-10, 2011 CF 886, juge Gauthier, jugement en date du 14 juillet 2011, 62 pp.)

PÉNITENCIERS

Contrôle judiciaire de la décision par laquelle le sous-commissaire principal (SCP) de Service correctionnel Canada (SCC) a refusé un grief au troisième palier à l'égard de la décision de procéder au transfèrement non sollicité du demandeur d'un établissement à un autre pour lui fournir un environnement sûr—Le demandeur purgeait une peine d'emprisonnement à perpétuité

PÉNITENCIERS—Fin

pour meurtre au premier degré—Le demandeur avait été placé en isolement préventif parce que trois détenus à l'établissement avaient été identifiés comme étant « incompatibles » avec lui—Le demandeur soutenait que l'identité des détenus incompatibles qui avaient donné lieu à l'isolement et au transfèrement devait lui être communiquée pour qu'il puisse essayer de se réconcilier avec eux—Le SCP n'a pas porté atteinte au droit du demandeur à l'équité procédurale—Même si le SCP a une lourde obligation de communication en vertu de l'art. 27(1) de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*, L.C. 1992, ch. 20, l'obligation est assujettie à l'exception prévue à l'art. 27(3), qui précise qu'il peut y avoir refus de communiquer des renseignements si la communication mettrait la sécurité en danger—Dans les circonstances de l'espèce, le SCP n'était pas tenu de communiquer l'identité des détenus incompatibles avec le demandeur parce que la communication aurait pu mettre en danger la sécurité d'une personne ou du pénitencier—Les renseignements communiqués suffisaient pour permettre au demandeur de participer valablement au processus servant à établir si le transfèrement devait avoir lieu—La décision du SCP de refuser le grief au troisième palier du demandeur n'était pas déraisonnable—Comme le SCP agissait en fonction de renseignements provenant de plusieurs sources fiables, sa conclusion portant qu'il y avait des détenus incompatibles avec le demandeur à l'établissement en cause appartenait aux issues possibles ou acceptables—Demande rejetée.

CHOW C. CANADA (PROCUREUR GÉNÉRAL) (T-432-09, 2011 CF 914, juge Tremblay-Lamer, jugement en date du 21 juillet 2011, 16 p.)

RADIODIFFUSION

Contrôle judiciaire du refus du Tribunal canadien des droits de la personne d'autoriser le demandeur à filmer son audience devant le Tribunal relativement à une plainte alléguant le financement inéquitable des services de bien-être à l'enfance fournis dans les réserves des Premières nations—Le Tribunal a signalé, entre autres, que la diffusion de l'audience risquait de miner l'intégrité du processus judiciaire et minerait l'efficacité des ordonnances d'exclusion de témoins—Il s'agissait de savoir si la décision du Tribunal était raisonnable—Le demandeur avait déposé une proposition détaillée en vue de la couverture télévisée de l'audience et s'était engagé à établir avec le Tribunal des directives qui respectent la dignité et l'intégrité de l'audience—Il était loisible au Tribunal d'entamer une discussion avec le demandeur au sujet de sa proposition—Cependant, la décision du Tribunal a été prise sans tenir compte de la proposition du demandeur—Le Tribunal n'a pas expliqué pourquoi il était nécessaire d'interdire toute diffusion—Aucune preuve en l'espèce n'indiquait que les droits à la protection de la vie privée en cause dans une plainte en matière de droits de la personne étaient visés par la proposition de diffusion—Aucun des témoins proposés n'était une ancienne victime du système de bien-être à l'enfance—Les témoignages et les observations portaient principalement sur des politiques publiques bien connues—Les droits qu'ont les personnes vivant dans une réserve d'observer le déroulement de l'audience sont plus directs que ceux dont jouit le grand public dans le cas de l'observation du déroulement d'un procès criminel—La décision du Tribunal ne satisfait pas au critère de la justification, de la transparence et de l'intelligibilité—Demande accueillie.

RÉSEAU DE TÉLÉVISION DES PEUPLES AUTOCHTONES C. CANADA (COMMISSION CANADIENNE DES DROITS DE LA PERSONNE) (T-1008-10, 2011 CF 810, juge en chef Lutfy, jugement en date du 30 juin 2011, 14 p.)

RELATIONS DU TRAVAIL

Contrôle judiciaire de la décision par laquelle un arbitre a conclu que la défenderesse a été injustement congédiée au sens du *Code canadien du travail*, L.R.C. (1985), ch. L-2 (CCT)—La demanderesse fournit des services de placement au gouvernement fédéral—La défenderesse, qui travaillait pour la demanderesse, avait été affectée au Centre de formation consécutive au recrutement (CFCR) du ministère de la Défense nationale—À la suite de certains problèmes liés à son travail, la défenderesse avait reçu l'ordre de quitter le poste qu'elle occupait au CFCR—Par la suite, il a été mis fin au poste qu'elle occupait auprès de la demanderesse—L'arbitre a conclu que le travail de la défenderesse était directement lié aux Forces canadiennes—Il a conclu que la compétence fédérale s'appliquait à l'affaire en l'espèce—La question litigieuse principale était celle de savoir si l'arbitre a commis une erreur lorsqu'il a conclu que la compétence fédérale s'appliquait—L'arbitre a commis une erreur en appliquant un critère qui ne convenait pas pour trancher la question de la compétence—Le critère appliqué par l'arbitre s'apparente au critère articulé dans le jugement minoritaire rendu dans l'arrêt *NIL/TU, O Child and Family Services Society c. B.C. Government and Service Employees' Union*, 2010 CSC 45, [2010] 2 R.C.S. 696 (*NIL/TU, O*), mais la formulation employée par l'arbitre est beaucoup plus large—L'arbitre

RELATIONS DU TRAVAIL—Fin

ne s'est pas demandé si les activités normales ou habituelles de la demanderesse étaient de nature à faire de celle-ci une entité qui entrerait dans la catégorie des entreprises fédérales et tombait ainsi sous le régime du CCT—Il appert de l'application du critère articulé par la majorité dans l'arrêt *NIL/TU, O* que la demanderesse n'est pas une entreprise fédérale—Pour conclure que la compétence fédérale s'applique en l'espèce, il faudrait élargir la portée du critère servant à établir l'existence de cette compétence—Une telle approche irait à l'encontre des jugements majoritaire et minoritaire rendus dans l'arrêt *NIL/TU, O* et serait incompatible avec l'interprétation restrictive qui est donnée depuis longtemps à la portée de l'exception au principe de la présomption en faveur de la compétence provinciale en matière de relations de travail—Demande accueillie.

COMMISSIONNAIRES (GRANDS LACS) C. DAWSON (T-1105-10, 2011 CF 717, juge Crampton, jugement en date du 17 juin 2011, 22 p.)

TRANSPORTS

Contrôle judiciaire de la décision d'un arbitre rendue conformément aux dispositions sur l'arbitrage de la *Loi sur les transports au Canada*, L.C. 1996, ch. 10, et choisissant la dernière offre présentée par la défenderesse—La demanderesse est une compagnie de chemin de fer de compétence fédérale dont la principale marchandise transportée est le minerai de fer—La défenderesse est une société minière qui doit acheminer du minerai de fer par l'intermédiaire de la demanderesse—Les parties ne pouvaient s'entendre quant à la tarification et aux conditions de transport—La demanderesse affirmait que le processus législatif obligatoire exposé dans la Loi relativement à la tenue de l'arbitrage contrevenait à l'art. 2e) de la *Déclaration canadienne des droits*, L.C. 1960, ch. 44, puisque l'arbitrage la privait d'une audition impartiale selon les principes de justice fondamentale—Plus particulièrement, elle soutenait que les délais énoncés dans la Loi ne lui permettaient pas de répondre convenablement à l'action intentée contre elle par la défenderesse—Le processus législatif exposé dans la Loi qui mène à la décision en matière d'arbitrage, c.-à-d. le choix effectué par l'arbitre pour retenir l'offre finale de l'expéditeur ou du transporteur quant à la tarification ou aux conditions de transport, n'est pas incompatible avec l'art. 2e) de la *Déclaration canadienne des droits*—Le processus prévu par la Loi suffit pour qu'il y ait une audition impartiale selon les principes de justice fondamentale et fait partie des exigences élevées d'équité procédurale—Les délais courts n'empêchent pas les parties de présenter leur cas intégralement et de connaître la preuve à réfuter—L'art. 165 de la Loi dispose que la décision de l'arbitre n'énonce pas les motifs, sauf si toutes les parties les demandent—Selon l'affaire *Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada c. Western Canadian Coal Corporation*, 2007 CF 371 (*Western*), l'absence de motifs dans la décision de l'arbitre dans le contexte de l'arbitrage ne contrevient pas à l'art. 2e) de la *Déclaration canadienne des droits*—En l'espèce, la Cour a souscrit pour l'essentiel à l'analyse menée dans l'affaire *Western*, partageant le raisonnement qui y était énoncé selon lequel l'équité, compte tenu des caractéristiques particulières de l'arbitrage, n'impose pas de motifs écrits à moins que toutes les parties n'en fassent la demande—Demande rejetée.

COMPAGNIE DE CHEMIN DE FER DU LITTORAL NORD DE QUÉBEC ET DU LABRADOR INC. C. NEW MILLENNIUM CAPITAL CORP. (T-1131-10, 2011 CF 765, juge Lemieux, jugement en date du 23 juin 2011, 38 p.)



2011 Volume 3

Federal Courts Reports

Recueil des décisions des Cours fédérales

EDITOR/ARRÊTISTE EN CHEF

FRANÇOIS BOIVIN, B.Soc.Sc., LL.B./B.Sc.Soc., LL.B.

ADVISORY COMMITTEE/COMITÉ CONSULTATIF

DOUGLAS H. MATHEW, Thorsteinssons LLP

SUZANNE THIBAudeau, Q.C./c.r., Heenan Blaikie LLP/S.E.N.C.R.L., SRL

LORNE WALDMAN, Waldman & Associates

LEGAL EDITORS

SOPHIE DEBBANÉ, LL.B.
NADIA MONETTE, B.Sc., B.F.A., LL.B.
CHARLES NEZAN, B.A., LL.L.

ARRÊTISTES

SOPHIE DEBBANÉ, LL.B.
NADIA MONETTE, B.Sc., BFA, LL.B.
CHARLES NEZAN, B.A., LL.L.

PRODUCTION STAFF

Production and Publication Manager
LINDA BRUNET

Legal Research Editors
LYNNE LEMAY
PAULINE BYRNE
NATHALIE LALONDE

Production Coordinator
CATHERINE BRIDEAU

SERVICES TECHNIQUES

Gestionnaire, production et publication
LINDA BRUNET

Attachées de recherche juridique
LYNNE LEMAY
PAULINE BYRNE
NATHALIE LALONDE

Coordonnatrice, production
CATHERINE BRIDEAU

The *Federal Courts Reports* are published and the Editor and Advisory Committee appointed pursuant to the *Federal Courts Act*. The Reports are prepared for publication by the Office of the Commissioner for Federal Judicial Affairs Canada, WILLIAM A. BROOKS, Commissioner.

Le *Recueil des décisions des Cours fédérales* est publié conformément à la *Loi sur les Cours fédérales*. L'arrêtiŕiste en chef et le comité consultatif sont également nommés en vertu de celle-ci. Le Recueil est préparé pour publication par le Commissariat à la magistrature fédérale Canada, dont le commissaire est WILLIAM A. BROOKS.

JUDGES OF THE FEDERAL COURTS

FEDERAL COURT OF APPEAL CHIEF JUSTICE

The Honourable PIERRE BLAIS, P.C.
*(Appointed Judge of the Federal Court of Canada,
Trial Division (now the Federal Court) June 23, 1998;
Appointed Judge of the Federal Court of Appeal February 20, 2008;
Appointed September 9, 2009)*

FEDERAL COURT OF APPEAL JUDGES

The Honourable GILLES LÉTOURNEAU
*(Appointed Judge of the Federal Court of Canada,
Appeal Division (now the Federal Court of Appeal) May 13, 1992;
Supernumerary December 13, 2008)*

The Honourable MARC NOËL
*(Appointed Judge of the Federal Court of Canada,
Trial Division (now the Federal Court) June 24, 1992;
Appointed Judge of the Federal Court of Canada,
Appeal Division (now the Federal Court of Appeal) June 23, 1998)*

The Honourable MARC NADON
*(Appointed Judge of the Federal Court of Canada,
Trial Division (now the Federal Court) June 10, 1993;
Appointed Judge of the Federal Court of Canada,
Appeal Division (now the Federal Court of Appeal) December 14, 2001;
Supernumerary July 25, 2011)*

The Honourable J. EDGAR SEXTON
*(Appointed Judge of the Federal Court of Canada,
Appeal Division (now the Federal Court of Appeal) June 23, 1998;
Supernumerary June 23, 2008)*

The Honourable JOHN MAXWELL EVANS
*(Appointed Judge of the Federal Court of Canada,
Trial Division (now the Federal Court) June 26, 1998;
Appointed Judge of the Federal Court of Canada,
Appeal Division (now the Federal Court of Appeal) December 8, 1999)*

The Honourable KAREN SHARLOW
*(Appointed Judge of the Federal Court of Canada,
Trial Division (now the Federal Court) January 21, 1999;
Appointed Judge of the Federal Court of Canada,
Appeal Division (now the Federal Court of Appeal) November 4, 1999)*

The Honourable J. D. DENIS PELLETIER
*(Appointed Judge of the Federal Court of Canada,
Trial Division (now the Federal Court) February 16, 1999;
Appointed Judge of the Federal Court of Canada,
Appeal Division (now the Federal Court of Appeal) December 14, 2001)*

The Honourable ELEANOR R. DAWSON
*(Appointed Judge of the Federal Court of Canada,
Trial Division (now the Federal Court) December 8, 1999;
Appointed December 28, 2009)*

The Honourable CAROLYN LAYDEN-STEVENSON
*(Appointed Judge of the Federal Court of Canada,
Trial Division (now the Federal Court) January 25, 2002;
Appointed December 11, 2008)*

The Honourable JOHANNE GAUTHIER
*(Appointed Judge of the Federal Court of Canada,
Trial Division (now the Federal Court) December 11, 2002;
Appointed October 20, 2011)*

The Honourable JOHANNE TRUDEL
(Appointed April 26, 2007)

The Honourable ROBERT M. MAINVILLE
*(Appointed Judge of the Federal Court June 19, 2009;
Appointed June 18, 2010)*

The Honourable DAVID W. STRATAS
(Appointed December 11, 2009)

**FEDERAL COURT
CHIEF JUSTICE (ACTING)**

The Honourable SIMON NOËL
*(Appointed Judge of the Federal Court of Canada,
Trial Division (now the Federal Court) August 8, 2002)*

FEDERAL COURT JUDGES

The Honourable YVON PINARD, P.C.
*(Appointed Judge of the Federal Court of Canada,
Trial Division (now the Federal Court) June 29, 1984;
Supernumerary October 10, 2005)*

The Honourable SANDRA J. SIMPSON
*(Appointed Judge of the Federal Court of Canada,
Trial Division (now the Federal Court) June 10, 1993)*

The Honourable DANIELÈ TREMBLAY-LAMER
*(Appointed Judge of the Federal Court of Canada,
Trial Division (now the Federal Court) June 16, 1993;
Supernumerary February 23, 2010)*

The Honourable DOUGLAS R. CAMPBELL
*(Appointed Judge of the Federal Court of Canada,
Trial Division (now the Federal Court) December 8, 1995;
Supernumerary January 1, 2011)*

The Honourable ALLAN LUTFY
*(Appointed Judge of the Federal Court of Canada,
Trial Division (now the Federal Court) August 7, 1996;
Appointed Chief Justice July 2, 2003;
Supernumerary October 1, 2011)*

The Honourable FRANÇOIS LEMIEUX
*(Appointed Judge of the Federal Court of Canada,
Trial Division (now the Federal Court) January 21, 1999;
Supernumerary January 21, 2009)*

The Honourable JOHN A. O'KEEFE
*(Appointed Judge of the Federal Court of Canada,
Trial Division (now the Federal Court) June 30, 1999)*

The Honourable ELIZABETH HENEGHAN
*(Appointed Judge of the Federal Court of Canada,
Trial Division (now the Federal Court) November 15, 1999)*

The Honourable DOLORES HANSEN
*(Appointed Judge of the Federal Court of Canada,
Trial Division (now the Federal Court) December 8, 1999)*

The Honourable EDMOND P. BLANCHARD
*(Appointed Judge of the Federal Court of Canada,
Trial Division (now the Federal Court) October 5, 2000)*

The Honourable MICHAEL A. KELEN
*(Appointed Judge of the Federal Court of Canada,
Trial Division (now the Federal Court) July 31, 2001)*

The Honourable MICHEL BEAUDRY
*(Appointed Judge of the Federal Court of Canada,
Trial Division (now the Federal Court) January 25, 2002)*

The Honourable LUC MARTINEAU
*(Appointed Judge of the Federal Court of Canada,
Trial Division (now the Federal Court) January 25, 2002)*

The Honourable JUDITH A. SNIDER
*(Appointed Judge of the Federal Court of Canada,
Trial Division (now the Federal Court) October 10, 2002)*

The Honourable JAMES RUSSELL
*(Appointed Judge of the Federal Court of Canada,
Trial Division (now the Federal Court) December 11, 2002)*

The Honourable JAMES O'REILLY
*(Appointed Judge of the Federal Court of Canada,
Trial Division (now the Federal Court) December 12, 2002)*

The Honourable SEAN J. HARRINGTON
(Appointed September 16, 2003)

The Honourable RICHARD G. MOSLEY
(Appointed November 4, 2003)

The Honourable MICHEL M.J. SHORE
(Appointed November 4, 2003)

The Honourable MICHAEL L. PHELAN
(Appointed November 19, 2003)

The Honourable ANNE L. MACTAVISH
(Appointed November 19, 2003)

The Honourable YVES de MONTIGNY
(Appointed November 19, 2004)

The Honourable ROGER T. HUGHES
(Appointed June 1, 2005)

The Honourable ROBERT L. BARNES
(Appointed November 22, 2005)

The Honourable LEONARD S. MANDAMIN
(Appointed April 27, 2007)

The Honourable RUSSEL W. ZINN
(Appointed February 20, 2008)

The Honourable DAVID G. NEAR
(Appointed June 19, 2009)

The Honourable RICHARD BOIVIN
(Appointed June 19, 2009)

The Honourable PAUL S. CRAMPTON
(Appointed November 26, 2009)

The Honourable MARIE-JOSÉE BÉDARD
(Appointed May 14, 2010)

The Honourable ANDRÉ F.J. SCOTT
(Appointed September 30, 2010)

The Honourable DONALD J. RENNIE
(Appointed September 30, 2010)

DEPUTY JUDGES

The Honourable JAMES K. HUGESSEN
(Appointed July 28, 2008)

The Honourable MAX M. TEITELBAUM
(Appointed January 29, 2007)

The Honourable FREDERICK E. GIBSON
(Appointed September 2, 2008)

The Honourable MAURICE E. LAGACÉ
(Appointed January 19, 2007)

The Honourable ORVILLE FRENETTE
(Appointed July 18, 2007)

The Honourable LOUIS S. TANNENBAUM
(Appointed May 12, 2008)

PROTHONOTARIES

RICHARD MORNEAU
(Appointed November 28, 1995)

ROZA ARONOVITCH
(Appointed March 15, 1999)

ROGER LAFRENIÈRE
(Appointed April 1, 1999)

MIREILLE TABIB
(Appointed April 22, 2003)

MARTHA MILCZYNSKI
(Appointed September 25, 2003)

KEVIN R. AALTO
(Appointed May 7, 2007)

JUGES DES COURS FÉDÉRALES

LE JUGE EN CHEF COUR D'APPEL FÉDÉRALE

L'honorable PIERRE BLAIS, C.P.
*(nommé juge à la Cour fédérale du Canada,
Section de première instance (maintenant la Cour fédérale) le 23 juin 1998;
nommé juge à la Cour d'appel fédérale le 20 février 2008;
nommé le 9 septembre 2009)*

LES JUGES DE LA COUR D'APPEL FÉDÉRALE

L'honorable GILLES LÉTOURNEAU
*(nommé juge à la Cour fédérale du Canada,
Section d'appel (maintenant la Cour d'appel fédérale) le 13 mai 1992;
surnuméraire le 13 décembre 2008)*

L'honorable MARC NOËL
*(nommé juge à la Cour fédérale du Canada,
Section de première instance (maintenant la Cour fédérale) le 24 juin 1992;
nommé juge à la Cour fédérale du Canada,
Section d'appel (maintenant la Cour d'appel fédérale) le 23 juin 1998)*

L'honorable MARC NADON
*(nommé juge à la Cour fédérale du Canada,
Section de première instance (maintenant la Cour fédérale) le 10 juin 1993;
nommé juge à la Cour fédérale du Canada,
Section d'appel (maintenant la Cour d'appel fédérale) le 14 décembre 2001;
surnuméraire le 25 juillet 2011)*

L'honorable J. EDGAR SEXTON
*(nommé juge à la Cour fédérale du Canada,
Section d'appel (maintenant la Cour d'appel fédérale) le 23 juin 1998;
surnuméraire le 23 juin 2008)*

L'honorable JOHN MAXWELL EVANS
*(nommé à la Cour fédérale du Canada,
Section de première instance le 26 juin 1998;
nommé juge à la Cour fédérale du Canada,
Section d'appel (maintenant la Cour d'appel fédérale) le 8 décembre 1999)*

L'honorable KAREN SHARLOW
*(nommée juge à la Cour fédérale du Canada,
Section de première instance (maintenant la Cour fédérale) le 21 janvier 1999;
nommée juge à la Cour fédérale du Canada,
Section d'appel (maintenant la Cour d'appel fédérale) le 4 novembre 1999)*

L'honorable J. D. DENIS PELLETIER
*(nommé juge à la Cour fédérale du Canada,
Section de première instance (maintenant la Cour fédérale) le 16 février 1999;
nommé juge à la Cour fédérale du Canada,
Section d'appel (maintenant la Cour d'appel fédérale) le 14 décembre 2001)*

L'honorable ELEANOR R. DAWSON
*(nommée juge à la Cour fédérale du Canada,
Section de première instance (maintenant la Cour fédérale) le 8 décembre 1999;
nommée le 28 décembre 2009)*

L'honorable CAROLYN LAYDEN-STEVENSON
*(nommée juge à la Cour fédérale du Canada,
Section de première instance (maintenant la Cour fédérale) le 25 janvier 2002;
nommée le 11 décembre 2008)*

L'honorable JOHANNE GAUTHIER
*(nommée juge à la Cour fédérale du Canada,
Section de première instance (maintenant la Cour fédérale) le 11 décembre 2002;
nommée le 20 octobre 2011)*

L'honorable JOHANNE TRUDEL
(nommée le 26 avril 2007)

L'honorable ROBERT M. MAINVILLE
*(nommé à la Cour fédérale le 19 juin 2009;
nommé le 18 juin 2010)*

L'honorable DAVID W. STRATAS
(nommé le 11 décembre 2009)

**LE JUGE EN CHEF (PAR INTÉRIM)
COUR FÉDÉRALE**

L'honorable SIMON NOËL
*(nommé juge à la Cour fédérale du Canada,
Section de première instance (maintenant la Cour fédérale) le 8 août 2002)*

LES JUGES DE LA COUR FÉDÉRALE

L'honorable YVON PINARD, C.P.
*(nommé juge à la Cour fédérale du Canada,
Section de première instance (maintenant la Cour fédérale) le 29 juin 1984;
surnuméraire le 10 octobre 2005)*

L'honorable SANDRA J. SIMPSON
*(nommée juge à la Cour fédérale du Canada,
Section de première instance (maintenant la Cour fédérale) le 10 juin 1993)*

L'honorable DANIELLE TREMBLAY-LAMER
*(nommée juge à la Cour fédérale du Canada,
Section de première instance (maintenant la Cour fédérale) le 16 juin 1993;
surnuméraire le 23 février 2010)*

L'honorable DOUGLAS R. CAMPBELL
*(nommé juge à la Cour fédérale du Canada,
Section de première instance (maintenant la Cour fédérale) le 8 décembre 1995;
surnuméraire le 1^{er} janvier 2011)*

L'honorable ALLAN LUTFY
*(nommé juge à la Cour fédérale du Canada,
Section de première instance (maintenant la Cour fédérale) le 7 août 1996;
nommé juge en chef le 2 juillet 2003;
surnuméraire le 1^{er} octobre 2011)*

L'honorable FRANÇOIS LEMIEUX
*(nommé juge à la Cour fédérale du Canada,
Section de première instance (maintenant la Cour fédérale) le 21 janvier 1999;
surnuméraire le 21 janvier 2009)*

L'honorable JOHN A. O'KEEFE
*(nommé juge à la Cour fédérale du Canada,
Section de première instance (maintenant la Cour fédérale) le 30 juin 1999)*

L'honorable ELIZABETH HENEGHAN
*(nommée juge à la Cour fédérale du Canada,
Section de première instance (maintenant la Cour fédérale) le 15 novembre 1999)*

L'honorable DOLORES HANSEN
*(nommée juge à la Cour fédérale du Canada,
Section de première instance (maintenant la Cour fédérale) le 8 décembre 1999)*

L'honorable EDMOND P. BLANCHARD
*(nommé juge à la Cour fédérale du Canada,
Section de première instance (maintenant la Cour fédérale) le 5 octobre 2000)*

L'honorable MICHAEL A. KELEN
*(nommé juge à la Cour fédérale du Canada,
Section de première instance (maintenant la Cour fédérale) le 31 juillet 2001)*

L'honorable MICHEL BEAUDRY
*(nommé juge à la Cour fédérale du Canada,
Section de première instance (maintenant la Cour fédérale) le 25 janvier 2002)*

L'honorable LUC MARTINEAU
*(nommé juge à la Cour fédérale du Canada,
Section de première instance (maintenant la Cour fédérale) le 25 janvier 2002)*

L'honorable JUDITH A. SNIDER
*(nommée juge à la Cour fédérale du Canada,
Section de première instance (maintenant la Cour fédérale) le 10 octobre 2002)*

L'honorable JAMES RUSSELL
*(nommé juge à la Cour fédérale du Canada,
Section de première instance (maintenant la Cour fédérale) le 11 décembre 2002)*

L'honorable JAMES O'REILLY
*(nommé juge à la Cour fédérale du Canada,
Section de première instance (maintenant la Cour fédérale) le 12 décembre 2002)*

L'honorable SEAN J. HARRINGTON
(nommé le 16 septembre 2003)

L'honorable RICHARD G. MOSLEY
(nommé le 4 novembre 2003)

L'honorable MICHEL M.J. SHORE
(nommé le 4 novembre 2003)

L'honorable MICHAEL L. PHELAN
(nommé le 19 novembre 2003)

L'honorable ANNE L. MACTAVISH
(nommée le 19 novembre 2003)

L'honorable YVES de MONTIGNY
(nommé le 19 novembre 2004)

L'honorable ROGER T. HUGHES
(nommé le 1^{er} juin 2005)

L'honorable ROBERT L. BARNES
(nommé le 22 novembre 2005)

L'honorable LEONARD S. MANDAMIN
(nommé le 27 avril 2007)

L'honorable RUSSEL W. ZINN
(nommé le 20 février 2008)

L'honorable DAVID G. NEAR
(nommé le 19 juin 2009)

L'honorable RICHARD BOIVIN
(nommé le 19 juin 2009)

L'honorable PAUL S. CRAMPTON
(nommé le 26 novembre 2009)

L'honorable MARIE-JOSÉE BÉDARD
(nommée le 14 mai 2010)

L'honorable ANDRÉ F.J. SCOTT
(nommé le 30 septembre 2010)

L'honorable DONALD J. RENNIE
(nommé le 30 septembre 2010)

JUGES SUPPLÉANTS

L'honorable JAMES K. HUGESSEN
(nommé le 28 juillet 2008)

L'honorable MAX M. TEITELBAUM
(nommé le 29 janvier 2007)

L'honorable FREDERICK E. GIBSON
(nommé le 2 septembre 2008)

L'honorable MAURICE E. LAGACÉ
(nommé le 19 janvier 2007)

L'honorable ORVILLE FRENETTE
(nommé le 18 juillet 2007)

L'honorable LOUIS S. TANNENBAUM
(nommé le 12 mai 2008)

PROTONOTAIRES

RICHARD MORNEAU
(nommé le 28 novembre 1995)

ROZA ARONOVITCH
(nommée le 15 mars 1999)

ROGER LAFRENIÈRE
(nommé le 1^{er} avril 1999)

MIREILLE TABIB
(nommée le 22 avril 2003)

MARTHA MILCZYNSKI
(nommée le 25 septembre 2003)

KEVIN R. AALTO
(nommé le 7 mai 2007)

APPEALS NOTED

FEDERAL COURT OF APPEAL

Ezokola v. Canada (Citizenship and Immigration) (2010 FC 662, [2011] 3 F.C.R. 377) has been reversed in part on appeal (2011 FCA 224, [2011] 3 F.C.R. 417). Both decisions are published in the present Part of the *Federal Courts Reports*.

Nault v. Canada (Public Works and Government Services) (T-474-09, 2010 FC 623, reasons for judgment dated June 9, 2010) has been affirmed on appeal (A-266-10, 2011 FCA 623, reasons for judgment dated September 22, 2011). Both decisions will be published in the *Federal Courts Reports*.

Toussaint v. Canada (Attorney General) (T-1301-09, 2010 FC 810, reasons for judgment dated August 6, 2010) has been affirmed on appeal (A-362-10, 2011 FCA 213, reasons for judgment dated June 27, 2011). Both decisions will be published in the *Federal Courts Reports*.

SUPREME COURT OF CANADA

Canada Trustco Mortgage Co. v. Canada (A-511-08, 2009 FCA 267) has been reversed on appeal (2011 SCC 36). The reasons for judgment, handed down July 15, 2011, will be published in the *Supreme Court Reports*.

Dubé v. Canada (A-7-08, 2009 FCA 109) has been reversed on appeal (2011 SCC 39). The reasons for judgment, handed down July 22, 2011, will be published in the *Supreme Court Reports*.

Rolland Bastien Estate v. Canada (A-586-07, 2009 FCA 108) has been reversed on appeal (2011 SCC 38). The reasons for judgment, handed down July 22, 2011, will be published in the *Supreme Court Reports*.

Applications for leave to appeal

Beaulne v. Public Service Alliance of Canada, A-91-09, 2011 FCA 62, Nadon J.A., judgment dated February 18, 2011, leave to appeal to S.C.C. refused September 8, 2011.

Canadian Generic Pharmaceutical Assn. v. Canada (Minister of Health), A-352-09, A-360-09, 2010 FCA 334, Nadon J.A., judgment dated December 9, 2010, leave to appeal to S.C.C. refused July 14, 2011.

APPELS NOTÉS

COUR D'APPEL FÉDÉRALE

La décision *Ezokola c. Canada (Citoyenneté et Immigration)* (2010 CF 662, [2011] 3 R.C.F. 377) a été infirmée en partie en appel (2011 CAF 224, [2011] 3 R.C.F. 417). Les deux décisions sont publiées dans le présent fascicule du *Recueil des décisions des Cours fédérales*.

La décision *Nault c. Canada (Travaux publics et Services gouvernementaux)* (T-474-09, 2010 CF 623, jugement en date du 9 juin 2010) a été confirmée en appel (A-266-10, 2011 CAF 623, jugement en date du 22 septembre 2011). Les deux décisions seront publiées dans le *Recueil des décisions des Cours fédérales*.

La décision *Toussaint c. Canada (Procureur général)* (T-1301-09, 2010 CF 810, jugement en date du 6 août 2010) a été confirmée en appel (A-362-10, 2011 CAF 213, jugement en date du 27 juin 2011). Les deux décisions seront publiées dans le *Recueil des décisions des Cours fédérales*.

COUR SUPRÊME DU CANADA

L'arrêt *Canada Trustco Mortgage Co. c. Canada* (A-511-08, 2009 CAF 267) a été infirmé en appel (2011 CSC 36). Les motifs du jugement, qui ont été prononcés le 15 juillet 2011, seront publiés dans le *Recueil des arrêts de la Cour suprême*.

L'arrêt *Dubé c. Canada* (A-7-08, 2009 CAF 109) a été infirmé en appel (2011 CSC 39). Les motifs du jugement, qui ont été prononcés le 22 juillet 2011, seront publiés dans le *Recueil des arrêts de la Cour suprême*.

L'arrêt *Succession Rolland Bastien c. Canada* (A-586-07, 2009 CAF 108) a été infirmé en appel (2011 CSC 38). Les motifs du jugement, qui ont été prononcés le 22 juillet 2011, seront publiés dans le *Recueil des arrêts de la Cour suprême*.

Demandes d'autorisation de pourvoi

Beaulne c. Alliance de la Fonction publique du Canada, A-91-09, 2011 CAF 62, le juge Nadon, J.C.A., jugement en date du 18 février 2011, autorisation de pourvoi à la C.S.C. refusée le 8 septembre 2011.

Assoc. canadienne du médicament générique c. Canada (Ministre de la Santé), A-352-09, A-360-09, 2010 CAF 334, le juge Nadon, J.C.A., jugement en date du 9 décembre 2010, autorisation de pourvoi à la C.S.C. refusée le 14 juillet 2011.

Covarrubias v. Canada (Citizenship and Immigration), A-418-05, 2010 FCA 352, Nadon J.A., judgment dated December 17, 2010, leave to appeal to S.C.C. refused August 18, 2011.

Craig v. Canada, A-19-10, A-20-10, 2011 FCA 22, Evans J.A., judgment dated January 21, 2011, leave to appeal to S.C.C. granted June 30, 2011.

Konecny v. Ontario Power Generation, A-24-10, 2010 FCA 340, Stratas J.A., judgment dated December 13, 2010, leave to appeal to S.C.C. refused June 30, 2011.

Lui v. Matrikon Inc., A-452-09, 2010 FCA 329, Layden-Stevenson J.A., judgment dated December 2, 2010, leave to appeal to S.C.C. refused July 7, 2011.

Lundbeck Canada Inc. v. Canada (Health), A-129-09, A-135-09, A-139-09, 2010 FCA 320, Noël J.A., judgment dated November 25, 2010, leave to appeal to S.C.C. refused August 25, 2011.

Osmose-Pentox Inc. v. Société Laurentide Inc., A-248-10, 2011 FCA 31, Létourneau J.A., judgment dated January 28, 2011, leave to appeal to S.C.C. refused September 22, 2011.

Re: Sound v. Motion Picture Theatre Association of Canada, A-433-09, 2011 FCA 70, Trudel J.A., judgment dated February 25, 2011, leave to appeal to S.C.C. granted September 8, 2011.

Reference re Broadcasting Act (Can.), A-113-10, 2011 FCA 64, Sharlow J.A., judgment dated February 28, 2011, leave to appeal to S.C.C. granted September 29, 2011.

Sanofi-Aventis Canada Inc. v. Teva Canada Limited, A-473-10, 2011 FCA 149, Dawson J.A., judgment dated May 2, 2011, leave to appeal to S.C.C. refused September 29, 2011.

Syndicat des débardeurs du Port de Québec v. Société des arrimeurs de Québec Inc., A-253-09, A-76-10, 2011 FCA 17, Mainville J.A., judgment dated January 19, 2011, leave to appeal to S.C.C. refused August 11, 2011.

Covarrubias c. Canada (Citoyenneté et Immigration), A-418-05, 2010 CAF 352, le juge Nadon, J.C.A., jugement en date du 17 décembre 2010, autorisation de pourvoi à la C.S.C. refusée le 18 août 2011.

Craig c. Canada, A-19-10, A-20-10, 2011 CAF 22, le juge Evans, J.C.A., jugement en date du 21 janvier 2011, autorisation de pourvoi à la C.S.C. accordée le 30 juin 2011.

Konecny c. Ontario Power Generation, A-24-10, 2010 CAF 340, le juge Stratas, J.C.A., jugement en date du 13 décembre 2010, autorisation de pourvoi à la C.S.C. refusée le 30 juin 2011.

Lui c. Matrikon Inc., A-452-09, 2010 CAF 329, la juge Layden-Stevenson, J.C.A., jugement en date du 2 décembre 2010, autorisation de pourvoi à la C.S.C. refusée le 7 juillet 2011.

Lundbeck Canada Inc. c. Canada (Santé), A-129-09, A-135-09, A-139-09, 2010 CAF 320, le juge Noël, J.C.A., jugement en date du 25 novembre 2010, autorisation de pourvoi à la C.S.C. refusée le 25 août 2011.

Osmose-Pentox Inc. c. Société Laurentide Inc., A-248-10, 2011 CAF 31, le juge Létourneau, J.C.A., jugement en date du 28 janvier 2011, autorisation de pourvoi à la C.S.C. refusée le 22 septembre 2011.

Re: Sound c. Fédération des associations de propriétaires de cinémas du Canada, A-433-09, 2011 CAF 70, la juge Trudel, J.C.A., jugement en date du 25 février 2011, autorisation de pourvoi à la C.S.C. accordée le 8 septembre 2011.

Renvoi relatif à la Loi sur les télécommunications (Can.), A-113-10, 2011 CAF 64, la juge Sharlow, J.C.A., jugement en date du 28 février 2011, autorisation de pourvoi à la C.S.C. accordée le 29 septembre 2011.

Sanofi-Aventis Canada Inc. c. Teva Canada Limited, A-473-10, 2011 CAF 149, la juge Dawson, J.C.A., jugement en date du 2 mai 2011, autorisation de pourvoi à la C.S.C. refusée le 29 septembre 2011.

Syndicat des débardeurs du Port de Québec c. Société des arrimeurs de Québec Inc., A-253-09, A-76-10, 2011 CAF 17, le juge Mainville, J.C.A., jugement en date du 19 janvier 2011, autorisation de pourvoi à la C.S.C. refusée le 11 août 2011.

**TABLE
OF CASES REPORTED
IN THIS VOLUME**

	PAGE
A	
Alberta (Education) v. Canadian Copyright Licensing Agency (Access Copyright) (F.C.A.)	223
C	
Canada (Attorney General) (F.C.), Public Mobile Inc. v.	3
Canada (Attorney General) (F.C.A.), Public Mobile Inc. v.	344
Canada (Citizenship and Immigration) v. Saji (F.C.A.)	293
Canada (Citizenship and Immigration) (F.C.), Ezokola v.	377
Canada (Citizenship and Immigration) (F.C.), Jahazi v.	85
Canada (Citizenship and Immigration) (F.C.), Level v.	60
Canada (Citizenship and Immigration) (F.C.A.), Ezokola v.	417
Canada (Public Safety) (F.C.), Canadian Association of Elizabeth Fry Societies v.	309
Canada (Public Safety and Emergency Preparedness) (F.C.), Williams v.	198
Canada (Transportation Agency) (F.C.A.), Canadian National Railway Company v.	264
Canadian Association of Elizabeth Fry Societies v. Canada (Public Safety) (F.C.)	309
Canadian Copyright Licensing Agency (Access Copyright) (F.C.A.), Alberta (Education) v.	223
Canadian Jewellers Association (F.C.), Worldwide Diamond Trademarks Limited v.	120
Canadian National Railway Company v. Canada (Transportation Agency) (F.C.A.) ..	264
E	
Ezokola v. Canada (Citizenship and Immigration) (F.C.)	377
Ezokola v. Canada (Citizenship and Immigration) (F.C.A.)	417
J	
Jaballah (Re) (F.C.)	155
Jahazi v. Canada (Citizenship and Immigration) (F.C.)	85

	PAGE
L	
Level v. Canada (Citizenship and Immigration) (F.C.)	60
P	
Public Mobile Inc. v. Canada (Attorney General) (F.C.)	3
Public Mobile Inc. v. Canada (Attorney General) (F.C.A.)	344
S	
Saji (F.C.A.), Canada (Citizenship and Immigration) v.	293
W	
Williams v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness) (F.C.)	198
Worldwide Diamond Trademarks Limited v. Canadian Jewellers Association (F.C.)	120

**TABLE
DES DÉCISIONS PUBLIÉES
DANS CE VOLUME**

	PAGE
A	
Alberta (Éducation) c. Canadian Copyright Licensing Agency (Access Copyright) (C.A.F.)	223
Association canadienne des Sociétés Elizabeth Fry c. Canada (Sécurité publique) (C.F.)	309
C	
Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Saji (C.A.F.)	293
Canada (Citoyenneté et Immigration) (C.A.F.), Ezokola c.	417
Canada (Citoyenneté et Immigration) (C.F.), Ezokola c.	377
Canada (Citoyenneté et Immigration) (C.F.), Jahazi c.	85
Canada (Citoyenneté et Immigration) (C.F.), Level c.	60
Canada (Office des transports) (C.A.F.), Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada c.	264
Canada (Procureur général) (C.A.F.), Public Mobile Inc. c.	344
Canada (Procureur général) (C.F.), Public Mobile Inc. c.	3
Canada (Sécurité publique) (C.F.), Association canadienne des Sociétés Elizabeth Fry c.	309
Canada (Sécurité publique et Protection civile) (C.F.), Williams c.	198
Canadian Copyright Licensing Agency (Access Copyright) (C.A.F.), Alberta (Éducation) c.	223
Canadian Jewellers Association (C.F.), Worldwide Diamond Trademarks Limited c.	120
Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada c. Canada (Office des transports) (C.A.F.)	264
E	
Ezokola c. Canada (Citoyenneté et Immigration) (C.A.F.)	417
Ezokola c. Canada (Citoyenneté et Immigration) (C.F.)	377

	PAGE
J	
Jaballah (Re) (C.F.)	155
Jahazi c. Canada (Citoyenneté et Immigration) (C.F.)	85
L	
Level c. Canada (Citoyenneté et Immigration) (C.F.)	60
P	
Public Mobile Inc. c. Canada (Procureur général) (C.A.F.)	344
Public Mobile Inc. c. Canada (Procureur général) (C.F.)	3
S	
Saji (C.A.F.), Canada (Citoyenneté et Immigration) c.	293
W	
Williams c. Canada (Sécurité publique et Protection civile) (C.F.)	198
Worldwide Diamond Trademarks Limited c. Canadian Jewellers Association (C.F.)	120

CONTENTS OF THE VOLUME

	PAGE
ABORIGINAL PEOPLES	
<i>See also:</i> Broadcasting, D-9; Customs and Excise, D-11	
Elections	
Shotclose v. Stoney First Nation (T-2085-10, 2011 FC 750)	D-5
ACCESS TO INFORMATION	
Attaran v. Canada (National Defence) (T-1679-09, 2011 FC 664)	D-9
ADMINISTRATIVE LAW	
<i>See:</i> Citizenship and Immigration, 293, D-1; Federal Court of Appeal Jurisdiction, 293	
BILL OF RIGHTS	
<i>See:</i> Transportation, D-13	
BROADCASTING	
Aboriginal Peoples Television Network v. Canada (Canadian Human Rights Commission) (T-1008-10, 2011 FC 810)	D-9
CITIZENSHIP AND IMMIGRATION	
Exclusion and Removal	
Williams v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness) (IMM-1335-09, 2010 FC 274)	198
<i>Inadmissible Persons</i>	
Ezokola v. Canada (Citizenship and Immigration) (A-281-10, 2011 FCA 224)	417
Ezokola v. Canada (Citizenship and Immigration) (IMM-5174-09, 2010 FC 662)	377
Jahazi v. Canada (Citizenship and Immigration) (IMM-3968-08, 2010 FC 242)	85
Sun v. Canada (Citizenship and Immigration) (IMM-2875-10, 2011 FC 708)	D-5
Security Certificate	
Jaballah (Re) (A-392-10, 2011 FCA 175)	D-1
Jaballah (Re) (DES-6-08, 2010 FC 224)	155

	PAGE
CITIZENSHIP AND IMMIGRATION—Concluded	
Immigration Practice	
Level v. Canada (Citizenship and Immigration) (IMM-3079-09, 2010 FC 251)	60
Ndungu v. Canada (Citizenship and Immigration) (A-501-09, 2011 FCA 208)	D-6
Williams v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness) (IMM-1335-09, 2010 FC 274)	198
Status in Canada	
<i>Citizens</i>	
Canada (Citizenship and Immigration) v. Saji (A-311-09, 2010 FCA 100)	293
<i>Convention Refugees and Persons in Need of Protection</i>	
Level v. Canada (Citizenship and Immigration) (IMM-3079-09, 2010 FC 251)	60
<i>Permanent Residents</i>	
Almrei v. Canada (Citizenship and Immigration) (IMM-5165-10, 2011 FC 554)	D-1
COMPETITION	
Nadeau Poultry Farm Ltd. v. Groupe Westco Inc. (A-342-09, 2011 FCA 188)	D-10
CONSTITUTIONAL LAW	
Charter of Rights	
<i>Criminal Process</i>	
Canada (Attorney General) v. United States Steel Corporation (A-242-10, 2011 FCA 176)	D-2
Jaballah (Re) (DES-6-08, 2010 FC 224)	155
<i>Enforcement</i>	
Jaballah (Re) (DES-6-08, 2010 FC 224)	155
CONSTRUCTION OF STATUTES	
<i>See also:</i> Citizenship and Immigration, 293, D-5; Competition, D-10; Constitutional Law, D-2; Copyright, 223; Criminal Justice, D-10; Customs and Excise, D-10, D-11; Federal Court of Appeal Jurisdiction, 293; Foreign Trade, D-6; Privacy, 309; Transportation, 264, D-4	

CONSTRUCTION OF STATUTES—Concluded

Public Mobile Inc. v. Canada (Attorney General) (A-78-11, A-79-11, 2011 FCA 194)	344
Public Mobile Inc. v. Canada (Attorney General) (T-26-10, 2011 FC 130)	3

COPYRIGHT

Infringement

Alberta (Education) v. Canadian Copyright Licensing Agency (Access Copyright) (A-302-09, 2010 FCA 198)	223
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

CORPORATIONS

See: Creditor and Debtors, D-3

CREDITORS AND DEBTORS

Caisse populaire Desjardins des Chutes Montmorency v. Canada (Attorney General) (A-472-09, A-473-09, 2011 FCA 166)	D-3
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

CRIMINAL JUSTICE

Bilodeau v. Canada (Justice) (T-417-10, 2011 FC 886)	D-10
------------------------------------------------------------	------

CUSTOMS AND EXCISE

Customs Act

Zolotow v. Canada (Attorney General) (T-1075-08, 2011 FC 816)	D-10
--------------------------------------------------------------------	------

Excise Tax Act

Waycobah First Nation v. Canada (Attorney General) (A-490-10, 2011 FCA 191)	D-11
-----------------------------------------------------------------------------------	------

Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act

Mamnuni v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness) (T-1515-10, 2011 FC 736)	D-11
---------------------------------------------------------------------------------------------	------

EVIDENCE

See: Citizenship and Immigration, 155; Constitutional Law, 155

FEDERAL COURT OF APPEAL JURISDICTION

Canada (Citizenship and Immigration) v. Saji (A-311-09, 2010 FCA 100)	293
-----------------------------------------------------------------------------	-----

FINANCIAL INSTITUTIONS

See: Creditor and Debtors, D-3

	PAGE
FOREIGN TRADE	
Canada (Attorney General) v. Enterasys Networks of Canada Ltd. (A-264-10, A-312-10, A-321-10, 2011 FCA 207)	D-6
HUMAN RIGHTS	
<i>See: Broadcasting, D-9</i>	
INCOME TAX	
Reassessment	
Spence v. Canada (A-363-10, A-364-10, 2011 FCA 200)	D-3
White v. Canada (Attorney General) (T-348-08, 2011 FC 556)	D-3
INQUIRIES	
Gagliano v. Canada (Ex-Commissioner of the Commission of Inquiry into the Sponsorship Program and Advertising Activities) (A-9-08, 2011 FCA 217)	D-12
INSURANCE	
<i>See: Creditor and Debtors, D-3</i>	
LABOUR RELATIONS	
Commissionaires (Great Lakes) v. Dawson (T-1105-10, 2011 FC 717) . .	D-12
MARITIME LAW	
<i>See: Transportation, D-4</i>	
PATENTS	
Practice	
Sanofi Pasteur Limited v. Canada (Attorney General) (T-83-10, 2011 FC 859)	D-12
PENITENTIARIES	
Chow v. Canada (Attorney General) (T-432-09, 2011 FC 914)	D-13
McDougall v. Canada (Attorney General) (A-338-10, 2011 FCA 184) . .	D-6
PENSIONS	
<i>See: Veterans, D-14</i>	
PRACTICE	
<i>See also: Citizenship and Immigration, D-6; Transportation, D-4</i>	
Parties	
<i>Standing</i>	
Public Mobile Inc. v. Canada (Attorney General) (A-78-11, A-79-11, 2011 FCA 194)	344
Public Mobile Inc. v. Canada (Attorney General) (T-26-10, 2011 FC 130)	3

PRACTICE—Concluded

Pleadings

Motion to Strike

Adventure Tours Inc. v. St. John’s Port Authority (A-307-09, 2011 FCA 198)	D-7
----------------------------------------------------------------------------------	-----

PRIVACY

See also: Access to Information, D-9

Privacy Act

Canadian Association of Elizabeth Fry Societies v. Canada (Public Safety) (T-1040-09, 2010 FC 470)	309
----------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

RAILWAYS

See: Transportation, 264

SECURITY INTELLIGENCE

Jahazi v. Canada (Citizenship and Immigration) (IMM-3968-08, 2010 FC 242)	85
---------------------------------------------------------------------------------	----

TELECOMMUNICATIONS

Public Mobile Inc. v. Canada (Attorney General) (A-78-11, A-79-11, 2011 FCA 194)	344
Public Mobile Inc. v. Canada (Attorney General) (T-26-10, 2011 FC 130)	3

TORTS

See: Practice, D-7

TRADE-MARKS

Registration

Worldwide Diamond Trademarks Limited v. Canadian Jewellers Association (T-890-09, T-891-09, T-892-09, 2010 FC 309) ..	120
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

TRANSPORTATION

Canada v. McKeil Marine Inc. (T-1683-05, 2011 FC 531)	D-4
Canadian National Railway Company v. Canada (Transportation Agency) (A-156-06, 2010 FCA 65)	264
Quebec North Shore & Labrador Railway Company, Inc. v. New Millenium Capital Corp. (T-1131-10, 2011 FC 765)	D-13

VETERANS

Arial v. Canada (Attorney General) (T-250-11, 2011 FC 848)	D-14
------------------------------------------------------------------	------

TABLE DES MATIÈRES DU VOLUME

	PAGE
ACCÈS À L'INFORMATION	
Attaran c. Canada (Défense nationale) (T-1679-09, 2011 CF 664)	F-11
ANCIENS COMBATTANTS	
Arial c. Canada (Procureur général) (T-250-11, 2011 CF 848)	F-11
ASSURANCE	
<i>Voir</i> : Créanciers et Débiteurs, F-2	
BREVETS	
Pratique	
Sanofi Pasteur Limited c. Canada (Procureur général) (T-83-10, 2011 CF 859)	F-12
CHEMINS DE FER	
<i>Voir</i> : Transports, 264	
CITOYENNETÉ ET IMMIGRATION	
Exclusion et renvoi	
Williams c. Canada (Sécurité publique et Protection civile) (IMM-1335-09, 2010 CF 274)	198
<i>Personnes interdites de territoire</i>	
Ezokola c. Canada (Citoyenneté et Immigration) (A-281-10, 2011 CAF 224)	417
Ezokola c. Canada (Citoyenneté et Immigration) (IMM-5174-09, 2010 CF 662)	377
Jahazi c. Canada (Citoyenneté et Immigration) (IMM-3968-08, 2010 CF 242)	85
Sun c. Canada (Citoyenneté et Immigration) (IMM-2875-10, 2011 CF 708)	F-7
Certificat de sécurité	
Jaballah (Re) (A-392-10, 2011 CAF 175)	F-1
Jaballah (Re) (DES-6-08, 2010 CF 224)	155

	PAGE
CITOYENNETÉ ET IMMIGRATION—Fin	
Pratique en matière d'immigration	
Level c. Canada (Citoyenneté et Immigration) (IMM-3079-09, 2010 CF 251)	60
Ndungu c. Canada (Citoyenneté et Immigration) (A-501-09, 2011 CAF 208)	F-7
Williams c. Canada (Sécurité publique et Protection civile) (IMM-1335-09, 2010 CF 274)	198
Statut au Canada	
<i>Citoyens</i>	
Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Saji (A-311-09, 2010 CAF 100)	293
<i>Réfugiés au sens de la Convention et personnes à protéger</i>	
Level c. Canada (Citoyenneté et Immigration) (IMM-3079-09, 2010 CF 251)	60
<i>Résidents permanents</i>	
Almrei c. Canada (Citoyenneté et Immigration) (IMM-5165-10, 2011 CF 554)	F-1
COMMERCE EXTÉRIEUR	
Canada (Procureur général) c. Enterasys Networks of Canada Ltd. (A-264-10, A-312-10, A-321-10, 2011 CAF 207)	F-8
COMPÉTENCE DE LA COUR D'APPEL FÉDÉRALE	
Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Saji (A-311-09, 2010 CAF 100)	293
CONCURRENCE	
Nadeau Ferme avicole Limitée c. Groupe Westco Inc. (A-342-09, 2011 CAF 188)	F-12
CRÉANCIERS ET DÉBITEURS	
Caisse populaire Desjardins des Chutes Montmorency c. Canada (Procureur général) (A-472-09, A-473-09, 2011 CAF 166) ..	F-2
DÉCLARATION DES DROITS	
<i>Voir</i> : Transports, F-17	
DOUANES ET ACCISE	
Loi sur la taxe d'accise	
Première nation Waycobah c. Canada (Procureur général) (A-490-10, 2011 CAF 191)	F-13

DOUANES ET ACCISE—Fin**Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes**

Mamnuni c. Canada (Sécurité publique et Protection civile) (T-1515-10, 2011 CF 736)	F-13
-------------------------------------------------------------------------------------------	------

Loi sur les douanes

Zolotow c. Canada (Procureur général) (T-1075-08, 2011 CF 816) ...	F-14
--------------------------------------------------------------------	------

DROIT ADMINISTRATIF

Voir : Citoyenneté et Immigration, 293, F-2; Compétence de la Cour d'appel fédérale, 293

DROIT CONSTITUTIONNEL**Charte des droits***Procédures criminelles et pénales*

Canada (Procureur général) c. United States Steel Corporation (A-242-10, 2011 CAF 176)	F-2
Jaballah (Re) (DES-6-08, 2010 CF 224)	155

Recours

Jaballah (Re) (DES-6-08, 2010 CF 224)	155
---------------------------------------------	-----

DROIT D'AUTEUR**Violation**

Alberta (Éducation) c. Canadian Copyright Licensing Agency (Access Copyright) (A-302-09, 2010 CAF 198)	223
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

DROIT MARITIME

Voir : Transports, F-4

DROITS DE LA PERSONNE

Voir : Radiodiffusion, F-16

ENQUÊTES

Gagliano c. Canada (Ex-commissaire de la Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités publicitaires) (A-9-08, 2011 CAF 217)	F-14
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------

IMPÔT SUR LE REVENU**Nouvelles cotisations**

Spence c. Canada (A-363-10, A-364-10, 2011 CAF 200)	F-3
White c. Canada (Procureur général) (T-348-08, 2011 CF 556)	F-4

INSTITUTIONS FINANCIÈRES*Voir* : Créanciers et Débiteurs, F-2**INTERPRÉTATION DES LOIS***Voir aussi* : Citoyenneté et Immigration, 293, F-7; Commerce extérieur, F-8; Compétence de la Cour d'appel fédérale, 293; Concurrence, F-12; Douanes et Accise, F-13, F-14; Droit constitutionnel, F-2; Droit d'auteur, 223; Justice criminelle et pénale, F-15; Protection des renseignements personnels, 309; Transports, 264, F-4

Public Mobile Inc. c. Canada (Procureur général) (A-78-11, A-79-11, 2011 CAF 194)	344
Public Mobile Inc. c. Canada (Procureur général) (T-26-10, 2011 CF 130)	3

JUSTICE CRIMINELLE ET PÉNALE

Bilodeau c. Canada (Justice) (T-417-10, 2011 CF 886)	F-15
------------------------------------------------------------	------

MARQUES DE COMMERCE**Enregistrement**

Worldwide Diamond Trademarks Limited c. Canadian Jewellers Association (T-890-09, T-891-09, T-892-09, 2010 CF 309)	120
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

PÉNITENCIERS

Chow c. Canada (Procureur général) (T-432-09, 2011 CF 914)	F-15
McDougall c. Canada (Procureur général) (A-338-10, 2011 CAF 184) ..	F-8

PENSIONS*Voir* : Anciens combattants, F-11**PEUPLES AUTOCHTONES***Voir aussi* : Douanes et Accise, F-13; Radiodiffusion, F-16**Élections**

Shotclose c. Première nation des Stoney (T-2085-10, 2011 CF 750) ...	F-9
----------------------------------------------------------------------	-----

PRATIQUE*Voir aussi* : Citoyenneté et Immigration, F-7; Transports, F-4**Actes de procédure*****Requête en radiation***

Adventure Tours Inc. c. Administration portuaire de St. John's (A-307-09, 2011 CAF 198)	F-10
-----------------------------------------------------------------------------------------------	------

PRATIQUE—Fin**Parties***Qualité pour agir*

Public Mobile Inc. c. Canada (Procureur général) (A-78-11, A-79-11, 2011 CAF 194)	344
Public Mobile Inc. c. Canada (Procureur général) (T-26-10, 2011 CF 130)	3

PREUVE

Voir : Citoyenneté et Immigration, 155; Droit constitutionnel, 155

PROTECTION DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS

Voir aussi : Accès à l'information, F-11

Loi sur la protection des renseignements personnels

Association canadienne des Sociétés Elizabeth Fry c. Canada (Sécurité publique) (T-1040-09, 2010 CF 470)	309
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

RADIODIFFUSION

Réseau de télévision des peuples autochtones c. Canada (Commission canadienne des droits de la personne) (T-1008-10, 2011 CF 810)	F-16
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------

RELATIONS DU TRAVAIL

Commissionaires (Grands Lacs) c. Dawson (T-1105-10, 2011 CF 717) ..	F-16
---------------------------------------------------------------------	------

RENSEIGNEMENT DE SÉCURITÉ

Jahazi c. Canada (Citoyenneté et Immigration) (IMM-3968-08, 2010 CF 242)	85
--------------------------------------------------------------------------------	----

RESPONSABILITÉ DÉLICTUELLE

Voir : Pratique, F-10

SOCIÉTÉS

Voir : Créanciers et Débiteurs, F-2

TÉLÉCOMMUNICATIONS

Public Mobile Inc. c. Canada (Procureur général) (A-78-11, A-79-11, 2011 CAF 194)	344
Public Mobile Inc. c. Canada (Procureur général) (T-26-10, 2011 CF 130)	3

	PAGE
TRANSPORTS	
Canada c. McKeil Marine Inc. (T-1683-05, 2011 CF 531)	F-4
Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada c. Canada (Office des transports) (A-156-09, 2010 CAF 65)	264
Compagnie de chemin de fer du littoral nord de Québec et du Labrador Inc. c. New Millenium Capital Corp. (T-1131-10, 2011 CF 765)	F-17

**TABLE
OF CASES DIGESTED
IN THIS VOLUME**

	PAGE
A	
Aboriginal Peoples Television Network v. Canada (Canadian Human Rights Commission) (F.C.)	D-9
Adventure Tours Inc. v. St. John’s Port Authority (F.C.A.)	D-7
Almrei v. Canada (Citizenship and Immigration) (F.C.)	D-1
Arial v. Canada (Attorney General) (F.C.)	D-14
Attaran v. Canada (National Defence) (F.C.)	D-9
B	
Bilodeau v. Canada (Justice) (F.C.)	D-10
C	
Caisse populaire Desjardins des Chutes Montmorency v. Canada (Attorney General) (F.C.A.)	D-3
Canada v. McKeil Marine Inc. (F.C.)	D-4
Canada (Attorney General) v. Enterasys Networks of Canada Ltd. (F.C.A.)	D-6
Canada (Attorney General) v. United States Steel Corporation (F.C.A.)	D-2
Canada (Attorney General) (F.C.), Arial v.	D-14
Canada (Attorney General) (F.C.), Chow v.	D-13
Canada (Attorney General) (F.C.), Sanofi Pasteur Limited v.	D-12
Canada (Attorney General) (F.C.), White v.	D-3
Canada (Attorney General) (F.C.), Zolotow v.	D-10
Canada (Attorney General) (F.C.A.), Caisse populaire Desjardins des Chutes Montmorency v.	D-3
Canada (Attorney General) (F.C.A.), McDougall v.	D-6
Canada (Attorney General) (F.C.A.), Waycobah First Nation v.	D-11
Canada (Canadian Human Rights Commission) (F.C.), Aboriginal Peoples Television Network v.	D-9
Canada (Citizenship and Immigration) (F.C.), Almrei v.	D-1
Canada (Citizenship and Immigration) (F.C.), Sun v.	D-5
Canada (Citizenship and Immigration) (F.C.A.), Ndungu v.	D-6
Canada (Ex-Commissioner of the Commission of Inquiry into the Sponsorship Program and Advertising Activities) (F.C.A.), Gagliano v.	D-12
Canada (F.C.A.), Spence v.	D-3

	PAGE
Canada (Justice) (F.C.), Bilodeau v.	D-10
Canada (National Defence) (F.C.), Attaran v.	D-9
Canada (Public Safety and Emergency Preparedness) (F.C.), Mamnuni v.	D-11
Chow v. Canada (Attorney General) (F.C.)	D-13
Commissionaires (Great Lakes) v. Dawson (F.C.)	D-12
D	
Dawson (F.C.), Commissionaires (Great Lakes) v.	D-12
E	
Enterasys Networks of Canada Ltd. (F.C.A.), Canada (Attorney General) v.	D-6
G	
Gagliano v. Canada (Ex-Commissioner of the Commission of Inquiry into the Sponsorship Program and Advertising Activities) (F.C.A.)	D-12
Groupe Westco Inc. (F.C.A.), Nadeau Poultry Farm Ltd. v.	D-10
J	
Jaballah (Re) (F.C.A.)	D-1
M	
Mamnuni v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness) (F.C.)	D-11
McDougall v. Canada (Attorney General) (F.C.A.)	D-6
McKeil Marine Inc. (F.C.), Canada v.	D-4
N	
Nadeau Poultry Farm Ltd. v. Groupe Westco Inc. (F.C.A.)	D-10
Ndungu v. Canada (Citizenship and Immigration) (F.C.A.)	D-6
New Millenium Capital Corp. (F.C.), Quebec North Shore & Labrador Railway Company, Inc. v.	D-13
Q	
Quebec North Shore & Labrador Railway Company, Inc. v. New Millenium Capital Corp. (F.C.)	D-13
S	
Sanofi Pasteur Limited v. Canada (Attorney General) (F.C.)	D-12
Shotclose v. Stoney First Nation (F.C.)	D-5
Spence v. Canada (F.C.A.)	D-3
St. John's Port Authority (F.C.A.), Adventure Tours Inc. v.	D-7
Stoney First Nation (F.C.), Shotclose v.	D-5
Sun v. Canada (Citizenship and Immigration) (F.C.)	D-5

TABLE OF CASES DIGESTED IN THIS VOLUME

xxxv

PAGE

U

United States Steel Corporation (F.C.A.), Canada (Attorney General) v. D-2

W

Waycobah First Nation v. Canada (Attorney General) (F.C.A.) D-11

White v. Canada (Attorney General) (F.C.) D-3

Z

Zolotow v. Canada (Attorney General) (F.C.) D-10

TABLE
DES FICHES ANALYTIQUES PUBLIÉES
DANS CE VOLUME

	PAGE
A	
Administration portuaire de St. John's (C.A.F.), Adventure Tours Inc. c.	F-10
Adventure Tours Inc. c. Administration portuaire de St. John's (C.A.F.)	F-10
Almrei c. Canada (Citoyenneté et Immigration) (C.F.)	F-1
Arial c. Canada (Procureur général) (C.F.)	F-11
Attaran c. Canada (Défense nationale) (C.F.)	F-11
B	
Bilodeau c. Canada (Justice) (C.F.)	F-15
C	
Caisse populaire Desjardins des Chutes Montmorency c. Canada (Procureur général) (C.A.F.)	F-2
Canada c. McKeil Marine Inc. (C.F.)	F-4
Canada (C.A.F.), Spence c.	F-3
Canada (Citoyenneté et Immigration) (C.A.F.), Ndungu c.	F-7
Canada (Citoyenneté et Immigration) (C.F.), Almrei c.	F-1
Canada (Citoyenneté et Immigration) (C.F.), Sun c.	F-7
Canada (Commission canadienne des droits de la personne) (C.F.), Réseau de télévision des peuples autochtones c.	F-16
Canada (Défense nationale) (C.F.), Attaran c.	F-11
Canada (Ex-commissaire de la Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités publicitaires) (C.A.F.), Gagliano c.	F-14
Canada (Justice) (C.F.), Bilodeau c.	F-15
Canada (Procureur général) c. Enterasys Networks of Canada Ltd. (C.A.F.) . . .	F-8
Canada (Procureur général) c. United States Steel Corporation (C.A.F.)	F-2
Canada (Procureur général) (C.A.F.), Caisse populaire Desjardins des Chutes Montmorency c.	F-2
Canada (Procureur général) (C.A.F.), McDougall c.	F-8
Canada (Procureur général) (C.A.F.), Première nation Waycobah c.	F-13
Canada (Procureur général) (C.F.), Arial c.	F-11
Canada (Procureur général) (C.F.), Chow c.	F-15
Canada (Procureur général) (C.F.), Sanofi Pasteur Limited c.	F-12

	PAGE
Canada (Procureur général) (C.F.), White c.	F-4
Canada (Procureur général) (C.F.), Zolotow c.	F-14
Canada (Sécurité publique et Protection civile) (C.F.), Mammuni c.	F-13
Chow c. Canada (Procureur général) (C.F.)	F-15
Commissionaires (Grands Lacs) c. Dawson (C.F.)	F-16
Compagnie de chemin de fer du littoral nord de Québec et du Labrador Inc. c. New Millenium Capital Corp. (C.F.)	F-17
D	
Dawson (C.F.), Commissionaires (Grands Lacs) c.	F-16
E	
Enterasys Networks of Canada Ltd. (C.A.F.), Canada (Procureur général) c. . . .	F-8
G	
Gagliano c. Canada (Ex-commissaire de la Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités publicitaires) (C.A.F.)	F-14
Groupe Westco Inc. (C.A.F.), Nadeau Ferme avicole Limitée c.	F-12
J	
Jaballah (Re) (C.A.F.)	F-1
M	
Mammuni c. Canada (Sécurité publique et Protection civile) (C.F.)	F-13
McDougall c. Canada (Procureur général) (C.A.F.)	F-8
McKeil Marine Inc. (C.F.), Canada c.	F-4
N	
Nadeau Ferme avicole Limitée c. Groupe Westco Inc. (C.A.F.)	F-12
Ndungu c. Canada (Citoyenneté et Immigration) (C.A.F.)	F-7
New Millenium Capital Corp. (C.F.), Compagnie de chemin de fer du littoral nord de Québec et du Labrador Inc. c.	F-17
P	
Première nation des Stoney (C.F.), Shotclose c.	F-9
Première nation Waycobah c. Canada (Procureur général) (C.A.F.)	F-13
R	
Réseau de télévision des peuples autochtones c. Canada (Commission canadienne des droits de la personne) (C.F.)	F-16

S

Sanofi Pasteur Limited c. Canada (Procureur général) (C.F.)	F-12
Shotclose c. Première nation des Stoney (C.F.)	F-9
Spence c. Canada (C.A.F.)	F-3
Sun c. Canada (Citoyenneté et Immigration) (C.F.)	F-7

U

United States Steel Corporation (C.A.F.), Canada (Procureur général) c.	F-2
---------------------------------------------------------------------------------	-----

W

White c. Canada (Procureur général) (C.F.)	F-4
------------------------------------------------------	-----

Z

Zolotow c. Canada (Procureur général) (C.F.)	F-14
--------------------------------------------------------	------

CASES CITED

	PAGE
<i>Aden v. Canada (Minister of Employment and Immigration)</i> , [1994] 1 F.C. 625, (1993), 23 Imm. L.R. (2d) 50 (T.D.)	377, 417
<i>Adu v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> , 2005 FC 565	60
<i>Air Canada v. Toronto Port Authority</i> , 2010 FC 774, 371 F.T.R. 247	3
<i>Alarcon v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> , 2006 FC 207	85
<i>Aldana v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> , 2008 FCA 176	60
<i>Almrei (Re)</i> , 2009 FC 3, 337 F.T.R. 160, 76 Imm. L.R. (3d) 126	155
<i>Almrei (Re)</i> , 2009 FC 1263, [2011] 1 F.C.R. 163, 355 F.T.R. 222, 86 Imm. L.R. (3d) 212	85
<i>Application under s. 83.28 of the Criminal Code (Re)</i> , 2004 SCC 42, [2004] 2 S.C.R. 248, 240 D.L.R. (4th) 81, [2005] 2 W.W.R. 605	155
<i>Ariri v. Canada (Minister of Public Safety and Emergency Preparedness)</i> , 2009 FC 834, 83 Imm. L.R. (3d) 162	60
<i>Association of American Medical Colleges v. Mikaelian</i> , 571 F. Supp. 144 (E.D. Pa. 1983), affd 734 F.2d 3 (3d Cir. 1984)	223
<i>Attorney General v. Tamil X</i> , [2010] NZSC 107	417
<i>Attorney General of Canada v. Inuit Tapirisat of Canada et al.</i> , [1980] 2 S.C.R. 735, (1980), 115 D.L.R. (3d) 1, 33 N.R. 304	3, 344
<i>Au v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> , 2001 FCT 243, 2002 F.T.R. 57	85
<i>Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> , [1999] 2 S.C.R. 817, 174 D.L.R. (4th) 193, 14 Admin. L.R. (3d) 173	85
<i>Baron v. Canada (Minister of Public Safety and Emergency Preparedness)</i> , 2009 FCA 81, [2010] 2 F.C.R. 311, 309 D.L.R. (4th) 411, 79 Imm. L.R. (3d) 157	198
<i>Bazargan v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> (1996), 205 N.R. 282 (F.C.A.)	377, 417
<i>Beaumont v. Canada (Minister of Public Safety and Emergency Preparedness)</i> , 2007 FC 787	60
<i>Bell v. The Queen</i> , [1983] 2 S.C.R. 471, (1983), 3 D.L.R. (4th) 385, 8 C.C.C. (3d) 97	264
<i>Best Canadian Motor Inns Ltd. v. Best Western International, Inc.</i> , 2004 FC 135, [2004] 3 F.C.R. 114, 30 C.P.R. (4th) 481, 246 F.T.R. 113	120
<i>Blank v. Canada (Minister of Justice)</i> , 2009 FC 1221	309
<i>Bouasla v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> , 2008 FC 930	377, 417

<i>British Columbia Securities Commission v. Branch</i> , [1995] 2 S.C.R. 3, (1995), 123 D.L.R. (4th) 462, [1995] 5 W.W.R. 129	155
<i>Brown v. Canada (Minister of Public Safety and Emergency Preparedness)</i> , 2009 FC 660, 81 Imm. L.R. (3d) 90	60
<i>CCH Canadian Ltd. v. Law Society of Upper Canada</i> , 2004 SCC 13, [2004] 1 S.C.R. 339, 236 D.L.R. (4th) 395, 30 C.P.R. (4th) 1	223
<i>CSP Foods Ltd. v. Canadian Transport Commission</i> , [1979] 1 F.C. 3, (1978), 84 D.L.R. (3d) 541, 21 N.R. 361 (C.A.)	344
<i>C.B. Powell Ltd. v. Canada (Border Services Agency)</i> , 2010 FCA 61, [2011] 2 F.C.R. 332, 400 N.R. 367	3, 344
<i>C.U.P.E. v. Ontario (Minister of Labour)</i> , 2003 SCC 29, [2003] 1 S.C.R. 539, 226 D.L.R. (4th) 193, 50 Admin. L.R. (3d) 1	3, 85
<i>Canada (Attorney General) v. Almon Equipment Limited</i> , 2010 FCA 193, 405 N.R. 91	344
<i>Canada (Attorney General) v. Canada (Information Commissioner)</i> , 2004 FC 431, [2004] 4 F.C.R. 181 (abridged), 15 Admin. L.R. (4th) 58, 32 C.P.R. (4th) 464	309
<i>Canada (Attorney General) v. Davis</i> , 2010 FCA 134, 403 N.R. 355	417
<i>Canada (Attorney General) v. McArthur</i> , 2010 SCC 63, [2010] 3 S.C.R. 626, 327 D.L.R. (4th) 562, 13 Admin. L.R. (5th) 1	3
<i>Canada (Attorney General) v. TeleZone Inc.</i> , 2010 SCC 62, [2010] 3 S.C.R. 585, 327 D.L.R. (4th) 527, 96 C.L.R. (3d) 1	3
<i>Canada (Citizenship and Immigration) v. Khosa</i> , 2009 SCC 12, [2009] 1 S.C.R. 339, 304 D.L.R. (4th) 1, 82 Admin. L.R. (4th) 1	120, 264, 309
<i>Canada (Information Commissioner) v. Canada (Commissioner of the Royal Canadian Mounted Police)</i> , 2003 SCC 8, [2003] 1 S.C.R. 66, 224 D.L.R. (4th) 1, 47 Admin. L.R. (3d) 1	309
<i>Canada (Information Commissioner) v. Canada (Immigration & Refugee Board)</i> (1997), 4 Admin. L.R. (3d) 96, 82 C.P.R. (3d) 290, 140 F.T.R. 140 (F.C.T.D.)	309
<i>Canada (Information Commissioner) v. Canada (Minister of Industry)</i> , 2006 FC 132, [2006] 4 F.C.R. 241, 43 Admin. L.R. (4th) 165, 287 F.T.R. 54	309
<i>Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Jaballah</i> , 1999 CanLII 8989 (F.C.T.D.)	155
<i>Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Obodzinsky</i> , 2002 FCA 518, [2003] 2 F.C. 657, 224 D.L.R. (4th) 158, 26 Imm. L.R. (3d) 1	293
<i>Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Tobiass</i> , [1997] 3 S.C.R. 391, (1997), 151 D.L.R. (4th) 119, 1 Admin. L.R. (3d) 1, affg [1997] 1 F.C. 828, (1997), 142 D.L.R. (4th) 270, 208 N.R. 21 (C.A.)	293
<i>Canada (Minister of Employment and Immigration) v. Villafranca</i> (1992), 99 D.L.R. (4th) 334, 18 Imm. L.R. (2d) 130, 150 N.R. 332 (F.C.A.)	60
<i>Canada Trustco Mortgage Co. v. Canada</i> , 2005 SCC 54, [2005] 2 S.C.R. 601, 259 D.L.R. (4th) 193, [2005] 5 C.T.C. 215	264
<i>Canada (Wheat Board) v. Canada (Attorney General)</i> , 2009 FCA 214, [2010] 3 F.C.R. 374, 392 N.R. 149	3

<i>Canadian Council of Churches v. Canada (Minister of Employment and Immigration)</i> , [1992] 1 S.C.R. 236, (1992), 88 D.L.R. (4th) 193, 2 Admin. L.R. (2d) 229	344
<i>Canadian Council of Professional Engineers v. APA — Engineered Wood Assn.</i> (2000), 7 C.P.R. (4th) 239, 184 F.T.R. 239 (F.C.)	120
<i>Canadian Egg Marketing Agency v. Richardson</i> , [1998] 3 S.C.R. 157, (1998), 223 A.R. 201, 166 D.L.R. (4th) 1	344
<i>Canadian National Railway Co. v. Canadian Transportation Agency</i> (1999), 251 N.R. 245 (F.C.A.)	264
<i>Canadian National Railway Co. v. Canada (Transportation Agency)</i> , 2008 FCA 363, 89 Admin. L.R. (4th) 62, 383 N.R. 349	264
<i>Canadian National Railway Co. v. Greenstone (Municipality)</i> , 2008 FCA 395, 52 M.P.L.R. (4th) 1, 384 N.R. 98	264
<i>Canadian Pacific Railway Co. v. Canada (Transportation Agency)</i> , 2003 FCA 271, [2003] 4 F.C. 558, 307 N.R. 378	264
<i>Canadian Pacific Railway Co. v. Canada (Transportation Agency)</i> , 2009 FCA 46, 387 N.R. 353	264
<i>CanWest MediaWorks Inc. v. Canada (Minister of Health)</i> , 2008 FCA 207, 78 Admin. L.R. (4th) 1, 382 N.R. 365	344
<i>Cemerlic v. Canada (Solicitor General)</i> , 2003 FCT 133, 24 C.P.R. (4th) 514, 228 F.T.R. 1	309
<i>Cepeda-Gutierrez v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> (1998), 157 F.T.R. 35 (F.C.T.D.)	60
<i>Charkaoui (Re)</i> , 2004 FCA 421, [2005] 2 F.C.R. 299, 247 D.L.R. (4th) 405, 126 C.R.R. (2d) 298	293
<i>Charkaoui v. Canada (Citizenship and Immigration)</i> , 2007 SCC 9, [2007] 1 S.C.R. 350, 276 D.L.R. (4th) 594, 54 Admin. L.R. (4th) 1	85, 155, 293
<i>Charkaoui v. Canada (Citizenship and Immigration)</i> , 2008 SCC 38, [2008] 2 S.C.R. 326, 294 D.L.R. (4th) 478, 58 C.R. (6th) 45	155
<i>Cheddesingh v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> , 2005 FC 667	60
<i>Chetaru v. Canada (Minister of Public Safety and Emergency Preparedness)</i> , 2009 FC 436	198
<i>Chiarelli v. Canada (Minister of Employment and Immigration)</i> , [1992] 1 S.C.R. 711, (1992), 90 D.L.R. (4th) 289, 2 Admin. L.R. (2d) 125	85, 155
<i>Chiau v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> , [1998] 2 F.C. 642, (1998), 141 F.T.R. 81 (T.D.), affd [2001] 2 F.C. 297, (2000), 195 D.L.R. (4th) 422, 265 N.R. 121 (C.A.)	85
<i>Chiau v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> , [2001] 2 F.C. 297, (2000), 195 D.L.R. (4th) 422, 265 N.R. 121 (C.A.)	85
<i>Chou v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> (2000), 190 F.T.R. 78, 3 Imm. L.R. (3d) 212 (F.C.T.D.), affd 2001 FCA 299, 17 Imm. L.R. (3d) 234, 285 N.R. 188	85
<i>Collins v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> , 2005 FC 732, 276 F.T.R. 60, 46 Imm. L.R. (3d) 49	377

<i>Conroy (Re)</i> (1979), 99 D.L.R. (3d) 642 (F.C.T.D.)	293
<i>Copyright Licensing Ltd. v. University of Auckland</i> , [2002] 3 N.Z.L.R. 76 (H.C.)	223
<i>Corp. of the Canadian Civil Liberties Assn. v. Canada (Attorney General)</i> (1998), 40 O.R. (3d) 489, 161 D.L.R. (4th) 225, 10 Admin. L.R. (3d) 56 (C.A.), leave to appeal to S.C.C. refused, [1999] 1 S.C.R. vii	344
<i>Council of Canadians with Disabilities v. VIA Rail Canada Inc.</i> , 2007 SCC 15, [2007] 1 S.C.R. 650, 279 D.L.R. (4th) 1, 59 Admin. L.R. (4th) 1	264
<i>Covarrubias v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> , 2006 FCA 365, [2007] 3 F.C.R. 169, 148 C.R.R. (2d) 45, 56 Imm. L.R. (3d) 178	60
<i>Davidson v. Canada (Solicitor General)</i> , [1989] 2 F.C. 341, (1989), 36 Admin. L.R. 251, 47 C.C.C. (3d) 104 (C.A.)	309
<i>Davisville Investment Co. Ltd. and City of Toronto et al., Re</i> (1977), 15 O.R. (2d) 553, 76 D.L.R. (3d) 218, 2 M.P.L.R. 81 (C.A.)	344
<i>Denton-James v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> , 2004 FC 1548, 262 F.T.R. 198, 43 Imm. L.R. (3d) 182	85
<i>Dhahbi v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> , 2009 FC 347 ...	85
<i>Doctors Hospital and Minister of Health et al., Re</i> (1976), 12 O.R. (2d) 164, 68 D.L.R. (3d) 220, 1 C.P.C. 232 (Div. Ct.)	3
<i>Downtown Eastside Sex Workers United Against Violence Society v. Canada (Attorney General)</i> , 2010 BCCA 439, 324 D.L.R. (4th) 1, [2011] 1 W.W.R. 628, 10 B.C.L.R. (5th) 33	344
<i>Dr. Q v. College of Physicians and Surgeons of British Columbia</i> , 2003 SCC 19, [2003] 1 S.C.R. 226, 223 D.L.R. (4th) 599, [2003] 5 W.W.R. 1	417
<i>Drolet v. Gralsbotschaft</i> , 2009 FC 17, [2010] 1 F.C.R. 492, 85 C.P.R. (4th) 1, 341 F.T.R. 44	120
<i>Dubois v. The Queen</i> , [1985] 2 S.C.R. 350, (1985), 66 A.R. 202, 23 D.L.R. (4th) 503	155
<i>Dunsmuir v. New Brunswick</i> , 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190, 329 N.B.R. (2d) 1, 291 D.L.R. (4th) 577	3, 60, 85, 120, 223, 264, 309, 344, 377
<i>Eastman Photographic Materials Company Ltd. v. Comptroller-General of Patents, Designs and Trade Marks</i> , [1898] A.C. 571 (H.L.)	120
<i>Ferring Inc. v. Canada (Minister of Health)</i> , 2007 FCA 276, 60 C.P.R. (4th) 273, 370 N.R. 263	3
<i>Fi v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> , 2006 FC 1125, [2007] 3 F.C.R. 400, 56 Imm. L.R. (3d) 131	85
<i>GWG Ltd. v. Registrar of Trade Marks</i> (1981), 55 C.P.R. (2d) 1 (F.C.T.D.)	120
<i>Garbo Group Inc. v. Harriet Brown & Co.</i> (1999), 23 Admin. L.R. (3d) 153, 3 C.P.R. (4th) 224, 176 F.T.R. 80 (F.C.T.D.)	120
<i>Gonzalez v. Canada (Minister of Employment and Immigration)</i> , [1994] 3 F.C. 646, (1994), 115 D.L.R. (4th) 403, 24 Imm. L.R. (2d) 229 (C.A.)	377, 417
<i>Gordon v. Canada (Minister of Health)</i> , 2008 FC 258, 79 Admin. L.R. (4th) 258, 324 F.T.R. 94	309
<i>Hamilton-Wentworth Regional Police Services Board</i> , Order M-1048 (December 15, 1997), online: Ont. IPC < http://www.ipc.on.ca/English/Decisions-and-	

Resolutions/Decisions-and-Resolutions-Summary/?id=5399>, 1997 CanLII 11783	309
<i>Harb v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> , 2003 FCA 39, 238 F.T.R. 194, 27 Imm. L.R. (3d) 1, 302 N.R. 178	377, 417
<i>Harris v. Canada</i> , [2000] 4 F.C. 37, (2000), 187 D.L.R. (4th) 419, 2000 DTC 6373 (C.A.)	344
<i>Henrie v. Canada (Security Intelligence Review Committee)</i> , [1989] 2 F.C. 229, (1988), 53 D.L.R. (4th) 568, 24 F.T.R. 24 (T.D.)	85
<i>Housen v. Nikolaisen</i> , 2002 SCC 33, [2002] 2 S.C.R. 235, 211 D.L.R. (4th) 577, [2002] 7 W.W.R. 1	3
<i>Hy and Zel's Inc. v. Ontario (Attorney General); Paul Magder Furs Ltd. v. Ontario (Attorney General)</i> , [1993] 3 S.C.R. 675, (1993), 107 D.L.R. (4th) 634, 18 C.R.R. (2d) 99	344
<i>Imperial Tobacco Ltd. v. Rothmans, Benson & Hedges Inc.</i> (1996), 69 C.P.R. (3d) 483, 119 F.T.R. 295 (F.C.T.D.)	120
<i>Irving Shipbuilding Inc. v. Canada (Attorney General)</i> , 2009 FCA 116, [2010] 2 F.C.R. 488, 314 D.L.R. (4th) 340, 98 Admin. L.R. (4th) 51	3
<i>Jaballah (Re)</i> , 2003 FCT 640, [2003] 4 F.C. 345, 28 Imm. L.R. (3d) 216	155
<i>Jaballah (Re)</i> , 2004 FCA 257, [2005] 1 F.C.R. 560, 242 D.L.R. (4th) 490, 38 Imm. L.R. (3d) 157	155
<i>Jaballah (Re)</i> , 2006 FC 1230, 148 C.R.R. (2d) 1, 301 F.T.R. 102, 58 Imm. L.R. (3d) 267	155
<i>Jaballah v. Canada (Minister of Public Safety and Emergency Preparedness)</i> , 2007 FC 379, 296 F.T.R. 1, 63 Imm. L.R. (3d) 60	155
<i>Jalil v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> , 2006 FC 246, [2006] 4 F.C.R. 471, 52 Imm. L.R. (3d) 256	85
<i>Jalil v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> , 2007 FC 568	85
<i>Jamil v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> , 2005 FC 758, 277 F.T.R. 163	60
<i>John v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> , 2003 FCT 420, 231 F.T.R. 248	198
<i>John Labatt Ltd. v. Carling Breweries Ltd.</i> (1974), 18 C.P.R. (2d) 15 (F.C.T.D.) ..	120
<i>Jose Cuervo S.A. de C.V. v. Bacardi & Co.</i> , 2009 FC 1166, 78 C.P.R. (4th) 451, 357 F.T.R. 60	120
<i>Kaiser v. Canada (Minister of National Revenue—M.N.R.)</i> (1995), 95 DTC 5416 (F.C.T.D.)	309
<i>Kanyamibwa v. Canada (Minister of Public Safety and Emergency Preparedness)</i> , 2010 FC 66, 360 F.T.R. 173, 87 Imm. L.R. (3d) 86	85
<i>Karakachian v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> , 2009 FC 948, 364 F.T.R. 1	85
<i>Khan v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> , 2001 FCA 345, [2002] 2 F.C. 413, 208 D.L.R. (4th) 265, 213 F.T.R. 56	85
<i>Khanna v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> , 2008 FC 335 ..	85
<i>Krishnapillai v. Canada</i> , 2001 FCA 378, [2002] 3 F.C. 74, 17 Imm. L.R. (3d) 1, 292 N.R. 370	60

<i>Lavigne v. Canada (Office of the Commissioner of Official Languages)</i> , 2002 SCC 53, [2002] 2 S.C.R. 773, 214 D.L.R. (4th) 1, 289 N.R. 282	309
<i>League for Human Rights of B'nai Brith Canada v. Canada</i> , 2010 FCA 307, 93 Imm. L.R. (3d) 1, 409 N.R. 298	3, 344
<i>Level v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> , [2006] I.A.D.D. No. 221 (QL)	60
<i>Level v. Canada (Minister of Public Safety and Emergency Preparedness)</i> , 2008 FC 227, 324 F.T.R. 71, 71 Imm. L.R. (3d) 52	198
<i>Liu v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> , 2007 FCA 94, 61 Imm. L.R. (3d) 171, 362 N.R. 81	293
<i>Liyanagamage v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> (1994), 176 N.R. 4 (F.C.A.)	60
<i>Magtouf v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> , 2007 FC 483 ..	60
<i>Matol Biotech Laboratories Ltd. v. Jurak Holdings Ltd.</i> , 2008 FC 1082, 299 D.L.R. (4th) 130, 69 C.P.R. (4th) 321, 335 F.T.R. 171	120
<i>Mattel, Inc. v. 3894207 Canada Inc.</i> , 2006 SCC 22, [2006] 1 S.C.R. 772, 268 D.L.R. (4th) 424, 53 Admin. L.R. (4th) 1	120
<i>Medovarski v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration); Esteban v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> , 2005 SCC 51, [2005] 2 S.C.R. 539, 258 D.L.R. (4th) 193, 135 C.R.R. (2d) 1	85
<i>Mills v. Workplace Safety and Insurance Appeals Tribunal (Ont.)</i> , 2008 ONCA 436, 237 O.A.C. 71	344
<i>Moar v. Canada (Privacy Commissioner)</i> , [1992] 1 F.C. 501, (1991), 2 Admin. L.R. (2d) 59, 45 F.T.R. 57 (T.D.)	309
<i>Mohamed, Binyam (on the application of) v. Secretary of State for Foreign & Commonwealth Affairs</i> , [2010] EWCA Civ 65	85
<i>Moiseev v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> , 2008 FC 88, 323 F.T.R. 164	85
<i>Molson Breweries v. John Labatt Ltd.</i> , [2000] 3 F.C. 145, (2000), 5 C.P.R. (4th) 180, 252 N.R. 91 (C.A.)	120
<i>Molson Companies Ltd. v. Carling O'Keefe Breweries of Canada Ltd.</i> , [1982] 1 F.C. 275, (1981), 55 C.P.R. (2d) 15 (F.C.T.D.)	120
<i>Montréal (City) v. Montreal Port Authority</i> , 2010 SCC 14, [2010] 1 S.C.R. 427, 317 D.L.R. (4th) 193, 99 Admin. L.R. (4th) 167	3
<i>Moreno v. Canada (Minister of Employment and Immigration)</i> , [1994] 1 F.C. 298, (1993), 107 D.L.R. (4th) 424, 21 Imm. L.R. (2d) 221 (C.A.)	377, 417
<i>Morgentaler v. New Brunswick</i> , 2009 NBCA 26, 344 N.B.R. (3d) 39, 306 D.L.R. (4th) 679, 71 C.P.C. (6th) 233	344
<i>Mugesera v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> , 2003 FCA 325, [2004] 1 F.C.R. 3, 232 D.L.R. (4th) 75, 31 Imm. L.R. (3d) 159	417
<i>Mugesera v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> , 2005 SCC 40, [2005] 2 S.C.R. 100, 254 D.L.R. (4th) 200, 28 Admin. L.R. (4th) 161	85, 377
<i>Nagamany v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> , 2005 FC 1554	377
<i>Ndikumana v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> , 2006 FC 1056, 299 F.T.R. 124, 55 Imm. L.R. (3d) 288	60

<i>Neptune S.A. v. Canada (Attorney General)</i> , 2003 FCT 715, 29 C.P.R. (4th) 497, 237 F.T.R. 240	120
<i>Nolan v. Kerry (Canada) Inc.</i> , 2009 SCC 39, [2009] 2 S.C.R. 678, 309 D.L.R. (4th) 513, 92 Admin. L.R. (4th) 203	264
<i>Northrop Grumman Overseas Services Corp. v. Canada (Attorney General)</i> , 2009 SCC 50, [2009] 3 S.C.R. 309, 313 D.L.R. (4th) 605, 395 N.R. 78	264
<i>Omar v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> , 2004 FC 861	377
<i>Papa (Re)</i> , 2009 FCA 112, 2009 DTC 5090, 388 N.R. 397	293
<i>Park Avenue Furniture Corp. v. Wickes/Simmons Bedding Ltd.</i> (1991), 37 C.P.R. (3d) 413, 130 N.R. 123 (F.C.A.)	120
<i>Peach Hill Management Ltd. v. Canada</i> , [2000] G.S.T.C. 45, (2000), 257 N.R. 193 (F.C.A.)	223
<i>Penate v. Canada (Minister of Employment and Immigration)</i> , [1994] 2 F.C. 79, (1993), 71 F.T.R. 171 (T.D.)	377
<i>Penetanguishene Mental Health Centre v. Ontario (Attorney General)</i> , 2004 SCC 20, [2004] 1 S.C.R. 498, 237 D.L.R. (4th) 1, 16 Admin. L.R. (4th) 1	155
<i>Pezim v. British Columbia (Superintendent of Brokers)</i> , [1994] 2 S.C.R. 557, (1994), 114 D.L.R. (4th) 385, [1994] 1 W.W.R. 1	264
<i>Poshteh v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> , 2005 FCA 85, [2005] 3 F.C.R. 487, 29 Admin. L.R. (4th) 21, 129 C.R.R. (2d) 18	85
<i>Pro Sieben Media A.G. v. Carlton UK Television Ltd. and Another</i> , [1999] 1 W.L.R. 605 (C.A.)	223
<i>Professional Institute of the Public Service of Canada v. Northwest Territories (Commissioner)</i> , [1990] 2 S.C.R. 367, [1990] N.W.T.R. 289, (1990), 72 D.L.R. (4th) 1	344
<i>Provenzano v. Registrar of Trade Marks</i> (1977), 37 C.P.R. (2d) 189 (F.C.T.D.) ..	120
<i>Public Service Alliance of Canada v. Canadian Federal Pilots Assn.</i> , 2009 FCA 223, [2010] 3 F.C.R. 219, 98 Admin. L.R. (4th) 25, 81 C.C.E.L. (3d) 207, leave to appeal to SCC refused [2010] 1 S.C.R. xiv	264, 344
<i>Qu v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> , 2001 FCA 399, [2002] 3 F.C. 3, 18 Imm. L.R. (3d) 288, 284 N.R. 201	85
<i>Qureshi v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> , 2009 FC 7, 78 Imm. L.R. (3d) 8	85
<i>R (on the application of JS) (Sri Lanka) v. Secretary of State for the Home Department</i> , [2010] UKSC 15	377, 417
<i>R. v. Clark</i> , 2005 SCC 2, [2005] 1 S.C.R. 6, 249 D.L.R. (4th), 193 C.C.C. (3d) 289	264
<i>R. v. Darrach</i> , 2000 SCC 46, [2000] 2 S.C.R. 443, 191 D.L.R. (4th) 539, 148 C.C.C. (3d) 97	155
<i>R. v. Fitzpatrick</i> , [1995] 4 S.C.R. 154, (1995), 129 D.L.R. (4th) 129, 65 B.C.A.C. 1	155
<i>R. v. Goldhart</i> , [1996] 2 S.C.R. 463, (1996), 136 D.L.R. (4th) 502, 107 C.C.C. (3d) 481	155
<i>R. v. Grant</i> , 2009 SCC 32, [2009] 2 S.C.R. 353	155
<i>R. v. Henry</i> , 2005 SCC 76, [2005] 3 S.C.R. 609, 260 D.L.R. (4th) 411, [2006] 4 W.W.R. 605	155

R. v. Mathieu, 2008 SCC 21, [2008] 1 S.C.R. 723, 292 D.L.R. (4th) 385, 231 C.C.C. (3d) 1 60

R. v. Proulx, 2000 SCC 5, [2000] 1 S.C.R. 61, 182 D.L.R. (4th) 1, [2000] 4 W.W.R. 21 223

R. v. S. (R.J.), [1995] 1 S.C.R. 451, (1995), 121 D.L.R. (4th) 589, 96 C.C.C. (3d) 1 155

R. v. Strachan, [1988] 2 S.C.R. 980, (1988), 56 D.L.R. (4th) 673, [1989] 1 W.W.R. 385 155

R. v. Wust, 2000 SCC 18, [2000] 1 S.C.R. 455, 184 D.L.R. (4th) 385, 143 C.C.C. (3d) 129 60

R. v. Zeolkowski, [1989] 1 S.C.R. 1378, (1989), 61 D.L.R. (4th) 725, [1989] 4 W.W.R. 385 223

Ramirez v. Canada (Minister of Employment and Immigration), [1992] 2 F.C. 306, (1992), 89 D.L.R. (4th) 173, 135 N.R. 390 (C.A.) 377, 417

Reed Stenhouse Co. v. Canada (Registrar of Trade Marks) (1992), 45 C.P.R. (3d) 79, 57 F.T.R. 317 (F.C.T.D.) 120

*Review of the proposed acquisition of an interest in Canadian Airlines International Ltd. cob under the firm name and style of Canadian Airlines International or Canadi*n*, Decision No. 297-A-1993, dated May 27, 1993 (N.T.A.) 3, 344

Richards v. Canada (Minister of National Revenue), 2003 FC 1450, 2004 DTC 6032 309

Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re), [1998] 1 S.C.R. 27, (1998), 36 O.R. (3d) 418, 154 D.L.R. (4th) 193 264, 293

Rubin v. Boston Magazine Co., 645 F.2d 80 (1st Cir. 1981) 223

Ruby v. Canada (Solicitor General), 2002 SCC 75, [2002] 4 S.C.R. 3, 219 D.L.R. (4th) 385, 49 Admin. L.R. (3d) 1 85

Sarder v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration) (1998), 153 F.T.R. 140 (F.C.T.D.) 85

Savard v. Canada Post Corp., 2008 FC 671, 324 F.T.R. 311 309

Scotch Whisky Assn. v. Glenora Distillers International Ltd., 2009 FCA 16, [2010] 1 F.C.R. 195, 306 D.L.R. (4th) 474, 75 C.P.R. (4th) 1 120

Segasayo v. Canada (Minister of Public Safety and Emergency Preparedness), 2007 FC 585, 313 F.T.R. 106, 66 Imm. L.R. (3d) 111 85

Sherwin Williams Co. of Canada v. Commissioner of Patents, [1937] Ex. C.R. 205, [1938] 1 D.L.R. 318 120

Simmons v. Canada (Minister of Public Safety and Emergency Preparedness), 2006 FC 1123, 56 Imm. L.R. (3d) 101 198

Simoes v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration) (2000), 187 F.T.R. 219, 7 Imm. L.R. (3d) 141 (F.C.T.D.) 198

Sinan v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration), 2008 FC 714 85

Sivakumar v. Canada (Minister of Employment and Immigration), [1994] 1 F.C. 433, (1993), 163 N.R. 197 (C.A.) 377, 417

Sivakumar v. Canada (Minister of Employment and Immigration), [1996] 2 F.C. 872, 33 Imm. L.R. (2d) 113, 198 N.R. 219 (C.A.) 417

<i>Sketchley v. Canada (Attorney General)</i> , 2005 FCA 404, [2006] 3 F.C.R. 392, 263 D.L.R. (4th) 113, 44 Admin. L.R. (4th) 4	85
<i>Smith v. Alliance Pipeline Ltd.</i> , 2011 SCC 7, [2011] 1 S.C.R. 160, 328 D.L.R. (4th) 1	344
<i>So (Re)</i> , [1978] F.C.J. No. 922 (T.D.) (QL)	293
<i>Society of Composers, Authors and Music Publishers of Canada v. Canadian Assn. of Internet Providers</i> , 2004 SCC 45, [2004] 2 S.C.R. 427, 240 D.L.R. (4th) 193, 32 C.P.R. (4th) 1, revg in part 2002 FCA 166, [2002] 4 F.C. 3, 215 D.L.R. (4th) 118, 19 C.P.R. (4th) 289	223
<i>St-Onge v. Canada</i> (1995), 62 C.P.R. (3d) 303 (F.C.A.)	309
<i>Sumaida v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> , [2000] 3 F.C. 66, (2000), 183 D.L.R. (4th) 713, 3 Imm. L.R. (3d) 169 (C.A.)	377, 417
<i>Sungu v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> , 2002 FCT 1207, [2003] 3 F.C. 192, 230 F.T.R. 67, 26 Imm. L.R. (3d) 242	377, 417
<i>Suresh v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> , 2002 SCC 1, [2002] 1 S.C.R. 3, 208 D.L.R. (4th) 1, 37 Admin. L.R. (3d) 152	85
<i>TELUS Communications Company v. Canada (Canadian Radio-television and Telecommunications Commission)</i> , 2010 FCA 191	344
<i>Telfer v. Canada (Revenue Agency)</i> , 2009 FCA 23, [2009] 4 C.T.C. 123, 2009 DTC 5046, 386 N.R. 212	344, 417
<i>Tennina v. Canada (National Revenue)</i> , 2010 FCA 25, [2010] 3 C.T.C. 173, 2010 DTC 5029, 401 N.R. 1	293
<i>Thorne's Hardware Ltd. et al. v. The Queen et al.</i> , [1983] 1 S.C.R. 106, (1983), 143 D.L.R. (3d) 577, 46 N.R. 91	344
<i>Thorson v. Attorney General of Canada et al.</i> , [1975] 1 S.C.R. 138, (1974), 43 D.L.R. (3d) 1, 1 N.R. 225	3
<i>Toth v. Canada (Minister of Employment and Immigration)</i> (1988), 6 Imm. L.R. (2d) 123, 86 N.R. 302 (F.C.A.)	198
<i>University of London Press, Limited v. University Tutorial Press, Limited</i> , [1916] 2 Ch. 601	223
<i>Wang v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> , 2001 FCT 148, [2001] 3 F.C. 682, 204 F.T.R. 5, 13 Imm. L.R. (3d) 289	198
<i>Wisdom-Hall v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> , 2008 FC 685	60
<i>Wu v. Canada (Minister of Immigration)</i> , [1989] 2 F.C. 175, (1989), 7 Imm. L.R. (2d) 81 (T.D.)	60
<i>Zazai v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> , 2005 FCA 303, 259 D.L.R. (4th) 281, 50 Imm. L.R. (3d) 107, 339 N.R. 201	417
<i>Zeng v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> , 2010 FCA 118, 402 N.R. 154	417
<i>Zrig v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> , 2003 FCA 178, [2003] 3 F.C. 761, 229 D.L.R. (4th) 235, 32 Imm. L.R. (3d) 1	377, 417
<i>Zündel (Re)</i> , 2004 FCA 394, 331 N.R. 180	293

JURISPRUDENCE CITÉE

	PAGE
<i>Aden c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)</i> , [1994] 1 C.F. 625 (1 ^{re} inst.)	377, 417
<i>Adu c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)</i> , 2005 CF 565	60
<i>Air Canada c. Administration portuaire de Toronto</i> , 2010 CF 774	3
<i>Alarcon c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)</i> , 2006 CF 207	85
<i>Aldana c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)</i> , 2008 CAF 176	60
<i>Alliance de la Fonction publique du Canada c. Assoc. des pilotes fédéraux du Canada</i> , 2009 CAF 223, [2010] 3 R.C.F. 219; appel à la CSC refusé [2010] 1 R.C.S. xiv	264, 344
<i>Almrei (Re)</i> , 2009 CF 3	155
<i>Almrei (Re)</i> , 2009 CF 1263, [2011] 1 R.C.F. 163	85
<i>Ariri c. Canada (Ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile)</i> , 2009 CF 834	60
<i>Association of American Medical Colleges v. Mikaelian</i> , 571 F. Supp. 144 (E.D. Pa. 1983), conf. par 734 F.2d 3 (3d Cir. 1984)	223
<i>Attorney General v. Tamil X</i> , [2010] NZSC 107	417
<i>Au c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)</i> , 2001 CFPI 243	85
<i>Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)</i> , [1999] 2 R.C.S. 817	85
<i>Baron c. Canada (Ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile)</i> , 2009 CAF 81, [2010] 2 R.C.F. 311	198
<i>Bazargan c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)</i> , 1996 CanLII 3972 (C.A.F.)	377, 417
<i>Beaumont c. Canada (Ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile)</i> , 2007 CF 787	60
<i>Bell c. La Reine</i> , [1983] 2 R.C.S. 471	264
<i>Best Canadian Motor Inns Ltd. c. Best Western International, Inc.</i> , 2004 CF 135, [2004] 3 R.C.F. 114	120
<i>Blank c. Canada (Ministre de la Justice)</i> , 2009 CF 1221	309
<i>Bouasla c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)</i> , 2008 CF 930	377, 417
<i>Brasseries Molson c. John Labatt Ltée</i> , [2000] 3 C.F. 145 (C.A.)	120
<i>British Columbia Securities Commission c. Branch</i> , [1995] 2 R.C.S. 3	155
<i>Brown c. Canada (Ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile)</i> , 2009 CF 660	60

<i>CCH Canadienne Ltée c. Barreau du Haut-Canada</i> , 2004 CSC 13, [2004] 1 R.C.S. 339	223
<i>CSP Foods Ltd. c. Commission canadienne des transports</i> , [1979] 1 C.F. 3 (C.A.)	344
<i>C.B. Powell Ltd. c. Canada (Agence des services frontaliers)</i> , 2010 CAF 61, [2011] 2 R.C.F. 332	3, 344
<i>Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Khosa</i> , 2009 CSC 12, [2009] 1 R.C.S. 339	120, 264, 309
<i>Canada (Commissaire à l'information) c. Canada (Commissaire de la Gendarmerie royale du Canada)</i> , 2003 CSC 8, [2003] 1 R.C.S. 66	309
<i>Canada (Commissaire à l'information) c. Canada (Commission de l'immigration et du statut de réfugié)</i> , [1997] A.C.F. n° 1812 (1 ^{re} inst.) (QL)	309
<i>Canada (Commissaire à l'information) c. Canada (Ministre de l'Industrie)</i> , 2006 CF 132, [2006] 4 R.C.F. 241	309
<i>Canada (Commission du blé) c. Canada (Procureur général)</i> , 2009 CAF 214, [2010] 3 R.C.F. 374	
<i>Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration) c. Villafranca</i> , [1992] A.C.F. n° 1189 (C.A.) (QL)	60
<i>Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Jaballah</i> , 1999 CanLII 8989 (C.F.)	155
<i>Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Obodzinsky</i> , 2002 CAF 518, [2003] 2 C.F. 657	293
<i>Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Tobiass</i> , [1997] 3 R.C.S. 391, confirmant [1997] 1 C.F. 828 (C.A.)	293
<i>Canada (Procureur général) c. Almon Equipment Limited</i> , 2010 CAF 193	344
<i>Canada (Procureur général) c. Canada (Commissaire à l'information)</i> , 2004 CF 431, [2004] 4 R.C.F. 181 (abrégée)	309
<i>Canada (Procureur général) c. Davis</i> , 2010 CAF 134	417
<i>Canada (Procureur général) c. McArthur</i> , 2010 CSC 63, [2010] 3 R.C.S. 626 ..	3
<i>Canada (Procureur général) c. TeleZone Inc.</i> , 2010 CSC 62, [2010] 3 R.C.S. 585	3
<i>Canadien Pacifique Limitée c. Canada (Office des Transports)</i> , 2003 CAF 271, [2003] 4 C.F. 558	264
<i>CanWest MediaWorks Inc. c. Canada (Ministre de la Santé)</i> , 2008 CAF 207 ...	344
<i>Cemerlic c. Canada (Solliciteur général)</i> , 2003 CFPI 133	309
<i>Centre de santé mentale de Penetanguishene c. Ontario (Procureur général)</i> , 2004 CSC 20, [2004] 1 R.C.S. 498	155
<i>Cepeda-Gutierrez c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)</i> , 1998 CanLII 8667 (C.F. 1 ^{re} inst.)	60
<i>Charkaoui (Re)</i> , 2004 CAF 421, [2005] 2 R.C.F. 299	293
<i>Charkaoui c. Canada (Citoyenneté et Immigration)</i> , 2007 CSC 9, [2007] 1 R.C.S. 350	85, 155, 293
<i>Charkaoui c. Canada (Citoyenneté et Immigration)</i> , 2008 CSC 38, [2008] 2 R.C.S. 326	155

<i>Cheddesingh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)</i> , 2005 CF 667	60
<i>Chetaru c. Canada (Ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile)</i> , 2009 CF 436	198
<i>Chiarelli c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)</i> , [1992] 1 R.C.S. 711	85, 155
<i>Chiau c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)</i> , [1998] 2 C.F. 642 (1 ^{re} inst.), conf. par [2001] 2 C.F. 297 (C.A.)	85
<i>Chiau c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)</i> , [2001] 2 C.F. 297 (C.A.)	85
<i>Chou c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)</i> , 2000 CanLII 14890 (C.F. 1 ^{re} inst.), conf. par 2001 CAF 299	85
<i>Cie des chemins de fer nationaux du Canada c. Canada (Office des transports)</i> , 1999 CanLII 9117 (C.A.F.)	264
<i>Cie des chemins de fer nationaux du Canada c. Canada (Office des Transports)</i> , 2008 CAF 363	264
<i>Cie des chemins de fer nationaux du Canada c. Greenstone (Municipalité)</i> , 2008 CAF 395	264
<i>Collins c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)</i> , 2005 CF 732	377
<i>Compagnie de chemin de fer Canadien Pacifique c. Canada (Office des transports)</i> , 2009 CAF 46	264
<i>Conroy (Re)</i> , [1979] A.C.F. n° 307 (1 ^{re} inst.) (QL)	293
<i>Conseil canadien des Églises c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)</i> , [1992] 1 R.C.S. 236	344
<i>Conseil canadien des ingénieurs professionnels c. APA—Engineered Wood Assn.</i> , 2000 CanLII 15543 (C.F.)	120
<i>Conseil des Canadiens avec déficiences c. VIA Rail Canada Inc.</i> , 2007 CSC 15, [2007] 1 R.C.S. 650	264
<i>Copyright Licensing Ltd. v. University of Auckland</i> , [2002] 3 N.Z.L.R. 76 (H.C.)	223
<i>Corp. of the Canadian Civil Liberties Assn. v. Canada (Attorney General)</i> (1998), 40 O.R. (3d) 489, 161 D.L.R. (4th) 225, 10 Admin. L.R. (3d) 56 (C.A.), autorisation d'appel à la C.S.C. refusée, [1999] 1 S.C.R. vii	344
<i>Covarrubias c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)</i> , 2006 CAF 365, [2007] 3 R.C.F. 169	60
<i>Davidson c. Canada (Solliciteur général)</i> , [1989] 2 C.F. 341 (C.A.)	309
<i>Davisville Investment Co. Ltd. and City of Toronto et al., Re</i> (1977), 15 O.R. (2d) 553, 76 D.L.R. (3d) 218, 2 M.P.L.R. 81 (C.A.)	344
<i>Demande fondée sur l'art. 83.28 du Code criminel (Re)</i> , 2004 CSC 42, [2004] 2 R.C.S. 248	155
<i>Denton-James c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)</i> , 2004 CF 1548	85
<i>Dhahbi c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)</i> , 2009 CF 347	85

<i>Doctors Hospital and Minister of Health et al., Re</i> (1976), 12 O.R. (2d) 164, 68 D.L.R. (3d) 220, 1 C.P.C. 232 (C. div.)	3
<i>Downtown Eastside Sex Workers United Against Violence Society v. Canada (Attorney General)</i> , 2010 BCCA 439, 324 D.L.R. (4th) 1, [2011] 1 W.W.R. 628, 10 B.C.L.R. (5th) 33	344
<i>Dr Q c. College of Physicians and Surgeons of British Columbia</i> , 2003 CSC 19, [2003] 1 R.C.S. 226	417
<i>Drolet c. Gralsbotschaft</i> , 2009 CF 17, [2010] 1 R.C.F. 492	120
<i>Dubois c. La Reine</i> , [1985] 2 R.C.S. 350	155
<i>Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick</i> , 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190, 329 R.N.-B. (2 ^e) 1	3, 60, 85, 120, 223, 264, 309, 344, 377
<i>Eastman Photographic Materials Company Ltd. v. Comptroller-General of Patents, Designs and Trade Marks</i> , [1898] A.C. 571 (H.L.)	120
<i>Examen d'un projet d'acquisition d'un intérêt dans les Lignes aériennes Canadien International ltée</i> , décision n° 297-A-1993, en date du 27 mai 1993 (O.N.T.)	3, 344
<i>Ferring Inc. c. Canada (Ministre de la Santé)</i> , 2007 CAF 276	3
<i>Fi c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)</i> , 2006 CF 1125, [2007] 3 R.C.F. 400	85
<i>GWG Ltd. c. Registraire des marques de commerce</i> , [1981] A.C.F. n° 312 (1 ^{re} inst.) (QL)	120
<i>Garbo Group Inc. c. Harriet Brown & Co.</i> , 1999 CanLII 8988 (C.F. 1 ^{re} inst.)	120
<i>Gonzalez c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)</i> , [1994] 3 C.F. 646 (C.A.)	377, 417
<i>Gordon c. Canada (Ministre de la Santé)</i> , 2008 CF 258	309
<i>Hamilton-Wentworth Regional Police Services Board</i> , Ordonnance M-1048 (15 décembre 1997), en ligne : CIPVP Ont. < http://www.ipc.on.ca/English/Decisions-and-Resolutions/Decisions-and-Resolutions-Summary/?id=5399 >, 1997 CanLII 11783	309
<i>Harb c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)</i> , 2003 CAF 39	377, 417
<i>Harris c. Canada</i> , [2000] 4 C.F. 37 (C.A.)	344
<i>Henrie c. Canada (Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité)</i> , [1989] 2 C.F. 229 (1 ^{re} inst.)	85
<i>Housen c. Nikolaisen</i> , 2002 CSC 33, [2002] 2 R.C.S. 235	3
<i>Hy and Zel's Inc. c. Ontario (Procureur général); Paul Magder Furs Ltd. c. Ontario (Procureur général)</i> , [1993] 3 R.C.S. 675	344
<i>Hypothèques Trustco Canada c. Canada</i> , 2005 CSC 54, [2005] 2 R.C.S. 601	264
<i>Imperial Tobacco Ltd. c. Rothmans, Benson & Hedges Inc.</i> , [1996] A.C.F. n° 1160 (1 ^{re} inst.) (QL)	120
<i>Institut professionnel de la Fonction publique du Canada c. Territoires du Nord-Ouest (Commissaire)</i> , [1990] 2 R.C.S. 367	344
<i>Irving Shipbuilding Inc. c. Canada (Procureur général)</i> , 2009 CAF 116, [2010] 2 R.C.F. 488	3
<i>Jaballah (Re)</i> , 2003 CFPI 640, [2003] 4 C.F. 345	155
<i>Jaballah (Re)</i> , 2004 CAF 257, [2005] 1 R.C.F. 560	155

<i>Jaballah (Re)</i> , 2006 CF 1230	155
<i>Jaballah c. Canada (Ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile)</i> , 2007 CF 379	155
<i>Jalil c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)</i> , 2006 CF 246, [2006] 4 R.C.F. 471	85
<i>Jalil c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)</i> , 2007 CF 568 ..	85
<i>Jamil c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)</i> , 2005 CF 758 ..	60
<i>John c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)</i> , 2003 CFPI 420	198
<i>John Labatt Ltd. c. Carling Breweries Ltd.</i> , [1974] A.C.F. n° 1104 (1 ^{re} inst.) (QL)	120
<i>Jose Cuervo S.A. de C.V. c. Bacardi & Co.</i> , 2009 CF 1166	120
<i>Kaiser c. Canada (Ministre du Revenu national—M.R.N.)</i> , [1995] A.C.F. n° 926 (1 ^{re} inst.) (QL)	309
<i>Kanyamibwa c. Canada (Ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile)</i> , 2010 CF 66	85
<i>Karakachian c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)</i> , 2009 CF 948	85
<i>Khan c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)</i> , 2001 CAF 345, [2002] 2 C.F. 413	85
<i>Khanna c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)</i> , 2008 CF 335	85
<i>Krishnapillai c. Canada</i> , 2001 CAF 378, [2002] 3 C.F. 74	60
<i>Lavigne c. Canada (Commissariat aux langues officielles)</i> , 2002 CSC 53, [2002] 2 R.C.S. 773	309
<i>Level c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)</i> , [2006] D.S.A.I. n° 221 (QL)	60
<i>Level c. Canada (Ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile)</i> , 2008 CF 227	198
<i>Ligue des droits de la personne de B'nai Brith Canada c. Canada</i> , 2010 CAF 307	3, 344
<i>Liu c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)</i> , 2007 CAF 94 ..	293
<i>Liyagamage c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)</i> , [1994] A.C.F. n° 1637 (C.A.) (QL)	60
<i>Magtouf c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)</i> , 2007 CF 483	60
<i>Matol Biotech Laboratories Ltd. c. Jurak Holdings Ltd.</i> , 2008 CF 1082	120
<i>Mattel, Inc. c. 3894207 Canada Inc.</i> , 2006 CSC 22, [2006] 1 R.C.S. 772	120
<i>Medovarski c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration); Esteban c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)</i> , 2005 CSC 51, [2005] 2 R.C.S. 539	85
<i>Mills v. Workplace Safety and Insurance Appeals Tribunal (Ont.)</i> , 2008 ONCA 436, 237 O.A.C. 71	344
<i>Moar c. Canada (Commissaire à la protection de la vie privée)</i> , [1992] 1 C.F. 501 (1 ^{re} inst.)	309

<i>Mohamed, Binyam (on the application of) v. Secretary of State for Foreign & Commonwealth Affairs</i> , [2010] EWCA Civ 65	85
<i>Moiseev c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)</i> , 2008 CF 88	85
<i>Molson Companies Ltd. c. Les Brasseries Carling O'Keefe du Canada Ltée</i> , [1982] 1 C.F. 275 (1 ^{re} inst.)	120
<i>Montréal (Ville) c. Administration portuaire de Montréal</i> , 2010 CSC 14, [2010] 1 R.C.S. 427	3
<i>Moreno c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)</i> , [1994] 1 C.F. 298 (C.A.)	377, 417
<i>Morgentaler c. Nouveau-Brunswick</i> , 2009 NBCA 26, 344 R.N.-B. (3 ^e) 39	344
<i>Mugesera c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)</i> , 2003 CAF 325, [2004] 1 R.C.F. 3	417
<i>Mugesera c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)</i> , 2005 CSC 40, [2005] 2 R.C.S. 100	85, 377
<i>Nagamany c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)</i> , 2005 CF 1554	377
<i>Ndikumana c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)</i> , 2006 CF 1056	60
<i>Neptune S.A. c. Canada (Procureur général)</i> , 2003 CFPI 715	120
<i>Nolan c. Kerry (Canada) Inc.</i> , 2009 CSC 39, [2009] 2 R.C.S. 678	264
<i>Northrop Grumman Overseas Services Corp. c. Canada (Procureur général)</i> , 2009 CSC 50, [2009] 3 R.C.S. 309	264
<i>Office canadien de commercialisation des œufs c. Richardson</i> , [1998] 3 R.C.S. 157	344
<i>Omar c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)</i> , 2004 CF 861	377
<i>Papa (Re)</i> , 2009 CAF 112	293
<i>Park Avenue Furniture Corp. c. Wickes/Simmons Bedding Ltd.</i> , [1991] A.C.F. n° 546 (C.A.) (QL)	120
<i>Peach Hill Management Ltd. c. Canada</i> , [2000] A.C.F. n° 894 (C.A.) (QL)	223
<i>Penate c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)</i> , [1994] 2 C.F. 79 (1 ^{re} inst.)	377
<i>Pezim c. Colombie-Britannique (Superintendent of Brokers)</i> , [1994] 2 R.C.S. 557	264
<i>Poshteh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)</i> , 2005 CAF 85, [2005] 3 R.C.F. 487	85
<i>Pro Sieben Media A.G. v. Carlton UK Television Ltd. and Another</i> , [1999] 1 W.L.R. 605 (C.A.)	223
<i>Procureur général du Canada c. Inuit Tapirisat of Canada et autre</i> , [1980] 2 R.C.S. 735	3, 344
<i>Provenzano c. Registraire des marques de commerce</i> , [1977] A.C.F. n° 902 (1 ^{re} inst.) (QL)	120
<i>Qu c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)</i> , 2001 CAF 399, [2002] 3 C.F. 3	85

<i>Qureshi c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)</i> , 2007 CF 7	85
<i>R (on the application of JS) (Sri Lanka) v. Secretary of State for the Home Department</i> , [2010] UKSC 15	377, 417
<i>R. c. Clark</i> , 2005 CSC 2, [2005] 1 R.C.S. 6	264
<i>R. c. Darrach</i> , 2000 CSC 46, [2000] 2 R.C.S. 443	155
<i>R. c. Fitzpatrick</i> , [1995] 4 R.C.S. 154	155
<i>R. c. Goldhart</i> , [1996] 2 R.C.S. 463	155
<i>R. c. Grant</i> , 2009 CSC 32, [2009] 2 R.C.S. 353	155
<i>R. c. Henry</i> , 2005 CSC 76, [2005] 3 R.C.S. 609	155
<i>R. c. Mathieu</i> , 2008 CSC 21, [2008] 1 R.C.S. 723	60
<i>R. c. Proulx</i> , 2000 CSC 5, [2000] 1 R.C.S. 61	223
<i>R. c. S. (R.J.)</i> , [1995] 1 R.C.S. 451	155
<i>R. c. Strachan</i> , [1988] 2 R.C.S. 980	155
<i>R. c. Wust</i> , 2000 CSC 18, [2000] 1 R.C.S. 455	60
<i>R. c. Zeolkowski</i> , [1989] 1 R.C.S. 1378	223
<i>Ramirez c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)</i> , [1992] 2 C.F. 306 (C.A.)	377, 417
<i>Reed Stenhouse Co. c. Canada (Registraire des marques de commerce)</i> , [1992] A.C.F. n° 887 (1 ^{re} inst.) (QL)	120
<i>Richards c. Canada (Ministre du Revenu national)</i> , 2003 CF 1450	309
<i>Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)</i> , [1998] 1 R.C.S. 27	264, 293
<i>Rubin v. Boston Magazine Co.</i> , 645 F.2d 80 (1st Cir. 1981)	223
<i>Ruby c. Canada (Solliciteur général)</i> , 2002 CSC 75, [2002] 4 R.C.S. 3	85
<i>S.C.F.P. c. Ontario (Ministre du Travail)</i> , 2003 CSC 29, [2003] 1 R.C.S. 539 ..	3, 85
<i>Sarder c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)</i> , 1998 CanLII 8316 (C.F. 1 ^{re} inst.)	85
<i>Savard c. Société canadienne des postes</i> , 2008 CF 671	309
<i>Scotch Whisky Assn. c. Glenora Distillers International Ltd.</i> , 2009 CAF 16, [2010] 1 R.C.F. 195	120
<i>Segasayo c. Canada (Ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile)</i> , 2007 CF 585	85
<i>Sherwin Williams Co. of Canada v. Commissioner of Patents</i> , [1937] R.C.É. 205, [1938] 1 D.L.R. 318	120
<i>Simmons c. Canada (Ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile)</i> , 2006 CF 1123	198
<i>Simoes c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)</i> , 2000 CanLII 15668 (C.F. 1 ^{re} inst.)	198
<i>Sinan c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)</i> , 2008 CF 714	85
<i>Sivakumar c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)</i> , [1994] 1 C.F. 433 (C.A.)	377, 417
<i>Sivakumar c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)</i> , [1996] 2 C.F. 872 (C.A.)	417
<i>Sketchley c. Canada (Procureur général)</i> , 2005 CAF 404, [2006] 3 R.C.F. 392 ..	85

<i>Smith c. Alliance Pipeline Ltd.</i> , 2011 CSC 7, [2011] 1 R.C.S. 160	344
<i>So (Re)</i> , [1978] A.C.F. n° 922 (1 ^{re} inst.) (QL)	293
<i>Société canadienne des auteurs, compositeurs et éditeurs de musique c. Assoc. canadienne des fournisseurs Internet</i> , 2004 CSC 45, [2004] 2 R.C.S. 427, infirmant en partie 2002 CAF 166, [2002] 4 C.F. 3	223
<i>St-Onge c. Canada</i> , [1995] A.C.F. n° 961 (C.A.) (QL)	309
<i>Sumaida c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)</i> , [2000] 3 C.F. 66 (C.A.)	377, 417
<i>Sungu c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)</i> , 2002 CFPI 1207, [2003] 3 C.F. 192	377, 417
<i>Suresh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)</i> , 2002 CSC 1, [2002] 1 R.C.S. 3	85
<i>TELUS Communications Company c. Canada (Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes)</i> , 2010 CAF 191	344
<i>Telfer c. Canada (Agence du revenu)</i> , 2009 CAF 23	344, 417
<i>Tennina c. Canada (Revenu national)</i> , 2010 CAF 25	293
<i>Thorne's Hardware Ltd. et autres c. La Reine et autre</i> , [1983] 1 R.C.S. 106 ...	344
<i>Thorson c. Procureur général du Canada et autres</i> , [1975] 1 R.C.S. 138	3
<i>Toth c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)</i> , 1988 CanLII 1423 (C.A.F.)	198
<i>University of London Press, Limited v. University Tutorial Press, Limited</i> , [1916] 2 Ch. 601	223
<i>Wang c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)</i> , 2001 CFPI 148, [2001] 3 C.F. 682	198
<i>Wisdom-Hall c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)</i> , 2008 CF 685	60
<i>Wu c. Canada (Ministre de l'Immigration)</i> , [1989] 2 C.F. 175 (1 ^{re} inst.)	60
<i>Zazai c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)</i> , 2005 CAF 303	417
<i>Zeng c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)</i> , 2010 CAF 118	417
<i>Zrig c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)</i> , 2003 CAF 178, [2003] 3 C.F. 761	377, 417
<i>Zündel (Re)</i> , 2004 CAF 394	293

**STATUTES
AND
REGULATIONS
CITED**

**LOIS
ET
RÈGLEMENTS
CITÉS**

		PAGE
STATUTES	LOIS	
CANADA	CANADA	
<p>Access to Information Act, R.S.C., 1985, c. A-1</p> <p>— — —</p>	<p>Loi sur l'accès à l'information, L.R.C. (1985), ch. A-1</p>	309
<p>Bill C-32, Copyright Modernization Act, 3rd Sess., 40th Parl., 2010</p> <p>cl. 21</p>	<p>Projet de loi C-32, Loi sur la modernisation du droit d'auteur, 3^e sess., 40^e lég., 2010</p>	223
<p>Bill C-40, An Act to amend the Canada Grain Act and the Canada Transportation Act, 1st Sess., 38th Parl., 2004</p> <p>— — —</p>	<p>Projet de loi C-40, Loi modifiant la Loi sur les grains du Canada et la Loi sur les transports au Canada, 1^{re} sess., 38^e lég., 2004</p>	264
<p>Canada Evidence Act, R.S.C., 1985, c. C-5</p> <p>s./art. 5</p>	<p>Loi sur la preuve au Canada, L.R.C. (1985), ch. C-5</p>	155
<p>Canada Grain Act, R.S.C., 1985, c. G-10</p> <p>s./art. 57</p>	<p>Loi sur les grains du Canada, L.R.C. (1985), ch. G-10</p>	264

Canada Transportation Act,	Loi sur les transports,	
S.C. 1996, c. 10	L.C. 1996, ch. 10	
s./art. 31		264
s./art. 41(1)		264
s./art. 147		264
s./art. 150		264
Canadian Charter of Rights and Freedoms, being Part I of the Constitution Act, 1982,	Charte canadienne des droits et libertés, qui consti- tue la partie I de la Loi constitutionnelle de 1982,	
Schedule B, Canada Act 1982, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44]	Annexe B, Loi de 1982 sur le Canada, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44]	
— — —		309, 344
s./art. 7		85, 155
s./art. 8		155
s./art. 9		155
s./art. 10		155
s./art. 11		155
s./art. 13		155
s./art. 24(1)		155
s./art. 24(2)		155
Citizenship Act,	Loi sur la citoyenneté,	
R.S.C., 1985, c. C-29	L.R.C. (1985), ch. C-29	
s./art. 2(1)		293
s./art. 14		293
s./art. 18(1)		293
s./art. 18(3)		293
Copyright Act,	Loi sur le droit d'auteur,	
R.S.C., 1985, c. C-42	L.R.C. (1985), ch. C-42	
s./art. 2		223
s./art. 13(1)		223
s./art. 13(4)		223
s./art. 29		223
s./art. 29.1		223
s./art. 29.4		223
s./art. 30.1		223
s./art. 30.9		223
s./art. 32		223
s./art. 38.1		223
s./art. 70.13(2)		223
s./art. 79		223
s./art. 80		223

Crimes Against Humanity and War Crimes Act,	Loi sur les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre,	
S.C. 2000, c. 24	L.C. 2000, ch. 24	
s./art. 4-7		377, 417
Criminal Code,	Code criminel,	
R.S.C., 1985, c. C-46	L.R.C. (1985), ch. C-46	
— — —		309
s./art. 83.28(10)		155
Federal Court Act,	Loi sur la Cour fédérale,	
R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10	S.R.C. 1970 (2 ^e Supp.), ch. 10	
— — —		3
R.S.C., 1985, c. F-7	L.R.C. (1985), ch. F-7	
s./art. 50		293
Federal Courts Act,	Loi sur les Cours fédérales,	
R.S.C., 1985, c. F-7	L.R.C. (1985), ch. F-7	
s./art. 1		3, 293
s./art. 18		3
s./art. 18.1		3
s./art. 27		293
Immigration Act,	Loi sur l'immigration,	
R.S.C., 1985, c. I-2	L.R.C. (1985), ch. I-2	
s./art. 2(2)		155
Immigration and Refugee Protection Act,	Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés,	
S.C. 2001, c. 27	L.C. 2001, ch. 27	
s./art. 33		85
s./art. 34		85, 155
s./art. 35		417
s./art. 35(1)(a)		377
s./art. 35(1)(b)		377
s./art. 35(2)		377
s./art. 44(1)		198
s./art. 48		198
s./art. 64		60
s./art. 72		60, 377
s./art. 74(c)		60
s./art. 74(d)		377
s./art. 77		155
s./art. 80(3)		293

Immigration and Refugee Protection Act —Concluded	Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés —Fin	
s./art. 83		85
s./art. 83(1)(g)		155
s./art. 83(1)(h)		155
s./art. 83(1.1)		155
s./art. 87		85
s./art. 96		60, 377
s./art. 97		60, 377
s./art. 98		377, 417
s./art. 112		60
s./art. 112(1)		377
s./art. 112(3)(c)		377
s./art. 113		60
s./art. 113(d)		377
s./art. 114(1)		377
Sch./ann.		377
 Income Tax Act, R.S.C., 1985 (5th Supp.), c. 1	 Loi sur l'impôt sur le revenu, L.R.C. (1985) (5 ^e suppl.), ch. 1	
s./art. 225.2(2)		293
s./art. 225.2(8)		293
s./art. 225.2(13)		293
 Inquiries Act, R.S.C., 1985, c. I-11	 Loi sur les enquêtes, L.R.C. (1985), ch. I-11	
Part/partie I		155
 Narcotic Control Act, R.S.C. 1970, c. N-1	 Loi sur les stupéfiants, S.R.C. 1970, ch. N-1	
s./art. 5		264
 National Transportation Act, R.S.C. 1970, c. N-17	 Loi sur les transports nationaux, S.R.C. 1970, ch. N-17	
s./art. 64		344
 R.S.C., 1985, c. N-20	 L.R.C. (1985), ch. N-20	
— — —		344
s./art. 59		3
 Privacy Act, R.S.C., 1985, c. P-21	 Loi sur la protection des renseignements personnels, L.R.C. (1985), ch. P-21	
s./art. 2		309
s./art. 3		309

Privacy Act—Concluded

**Loi sur la protection des renseignements personnels
—Fin**

s./art. 8(1)	309
s./art. 8(2)(j)(i)	309
s./art. 8(2)(j)(ii)	309
s./art. 8(2)(m)(i)	309
s./art. 8(2)(m)(ii)	309
s./art. 12	309
s./art. 14	309
s./art. 15	309
s./art. 16(3)	309
s./art. 22	309
s./art. 26	309
s./art. 29(1)(d)	309
s./art. 29(2)	309
s./art. 41	309
s./art. 47	309
s./art. 48	309
s./art. 49	309
s./art. 52	309

Radiocommunication Act,

R.S.C., 1985, c. R-2

Loi sur la radiocommunication,

L.R.C. (1985), ch. R-2

s./art. 1	3
-----------------	---

Railway Act, 1903 (The),

S.C. 1903, c. 58

Acte des chemins de fer, 1903,

S.C. 1903, ch. 58

s./art. 42	3
------------------	---

Telecommunications Act,

S.C. 1993, c. 38

Loi sur les télécommunications,

L.C. 1993, ch. 38

s./art. 2(1)	344
s./art. 4	3
s./art. 5	3
s./art. 7	3, 344
s./art. 8	3
s./art. 10	3
s./art. 11	3
s./art. 12	3, 344
s./art. 13	3
s./art. 16	3
s./art. 16(1)	344
s./art. 16(3)	344
s./art. 16(4)	344
s./art. 47	3
s./art. 52	3
s./art. 60	3
s./art. 61	3
s./art. 62	3

Telecommunications Act—Concluded	Loi sur les télécommunications—Fin	
s./art. 63		3
s./art. 64		344
s./art. 64(1)		3
s./art. 72.15		3

Trade-marks Act, R.S.C., 1985, c. T-13	Loi sur les marques de commerce, L.R.C. (1985), ch. T-13	
s./art. 2		120
s./art. 9		120
s./art. 10		120
s./art. 12(1)(b)		120
s./art. 12(1)(e)		120
s./art. 12(2)		120
s./art. 30(a)		120
s./art. 30(b)		120
s./art. 38(8)		120
s./art. 56		120

ONTARIO

ONTARIO

Municipal Freedom of Information and Protection of Privacy Act, R.S.O. 1990, c. M-56	Loi sur l'accès à l'information municipale et la protection de la vie privée, L.R.O. 1990, ch. M.56	
s./art. 54(a)		309

ORDERS AND REGULATIONS

ORDONNANCES ET RÈGLEMENTS

CANADA

CANADA

Canadian Telecommunications Common Carrier Ownership and Control Regulations, SOR/94-667	Règlement sur la propriété et le contrôle des entreprises de télécommunication canadiennes, DORS/94-667	
s./art. 2(1)		344
s./art. 2(2)		344

Immigration and Refugee Protection Regulations, SOR/2002-227	Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés, DORS/2002-227	
s./art. 15(b)		377
s./art. 16		377

Privacy Regulations,	Règlement sur la protection des renseignements personnels,	
SOR/83-508	DORS/83-508	
s./art. 10		309
Radiocommunication Regulations,	Règlement sur la radiocommunication,	
SOR/96-484	DORS/96-484	
s./art. 10		3
RULES	RÈGLES	
CANADA	CANADA	
Federal Courts Immigration and Refugee Protection Rules,	Règles des Cours fédérales en matière d'immigration et de protection des réfugiés,	
SOR/93-22	DORS/93-22	
r. 15(1)		60
Federal Courts Rules,	Règles des Cours fédérales,	
SOR/98-106	DORS/98-106	
r. 1		3, 309
Tariff/tarif B, Column/colonne III		309

**TREATIES
AND
OTHER
INSTRUMENTS
CITED**

**TRAITÉS
ET
AUTRES
INSTRUMENTS
CITÉS**

		PAGE
AGREEMENTS	ACCORDS	
<p>Agreement on Internal Trade, Canada Gazette, Part I, Vol. 129, No. 17 (29 April 1995)</p> <p>— — —</p>	<p>Accord sur le commerce intérieur, Gazette du Canada, Partie I, vol. 129, n° 17 (29 avril 1995)</p> <p>.....</p>	264
<p>United Nations Security Council Resolution 827 (1993), 25 May 1993, UN Doc S/RES/827 (1993)</p> <p>— — —</p>	<p>Résolution 827 (1993) du Conseil de sécurité des Nations Unis, 25 mai 1993, Doc. NU S/RES/827 (1993)</p> <p>.....</p>	377
<p>United Nations Security Council Resolution 955 (1994), 8 November 1994, UN Doc S/RES/955 (1994)</p> <p>— — —</p>	<p>Résolution 955 (1994) du Conseil de sécurité des Nations Unis, 8 novembre 1994, Doc. NU S/RES/955 (1994)</p> <p>.....</p>	377
TREATIES	TRAITÉS	
<p>General Agreement on Tariffs and Trade, October 30, 1947, [1948] Can. T.S. No. 31</p> <p>Art. III:4</p> <p>Art. V</p>	<p>Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, 30 octobre 1947, [1948] R.T. Can. n° 31</p> <p>.....</p>	264 264

Rome Statute of the International Criminal Court,	Statut de Rome de la Cour pénale international,	
17 July 1998, [2002] Can. T.S. No. 13	17 juillet 1998, [2002] R.T. Can. n° 13	
Art. 25		377, 417
Art. 28		377, 417
Art. 30		377, 417
United Nations Convention Relating to the Status of Refugees,	Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés,	
July 28, 1951, [1969] Can. T.S. No. 6	28 juillet 1951, [1969] R.T. Can. n° 6	
Art. 1E		155
Art. 1F		155
Art. 1F(a)		377, 417

AUTHORS CITED

	PAGE
Baudouin, Jean-Louis and Patrice Deslauriers. <i>La responsabilité civile</i> , 7th ed. Cowansville, Que.: Éditions Y. Blais, 2007	377
Bhala, Raj. <i>Modern GATT Law</i> , London: Sweet & Maxwell, 2005	264
Canada. Immigration and Refugee Board. <i>CRDD Handbook</i> , March 31, 1999, online < http://www.irb.gc.ca/Eng/brdcom/references/legjur/rpdspr/guide/Documents/handbook_e.pdf >	155
Canada. Parliament. House of Commons. Standing Committee on Agriculture and Agri-Food. <i>Evidence</i> , No. 039 (May 4, 2005), at pages 2 and 12 (Mr. Howard Migie and Ms. Janet Weiss)	264
Canada. Parliament. House of Commons. Standing Committee on Agriculture and Agri-Food. <i>Evidence</i> , No. 041 (May 10, 2005), at page 4 (Mr. Howard Migie)	264
Canada. Standing Committee on Citizenship and Immigration. <i>Evidence</i> , No. 026, 2nd Sess., 40th Parl. (October 6, 2009)	198
Driedger, Elmer A. <i>Construction of Statutes</i> , 2nd ed. Toronto: Butterworths, 1983	264, 293
<i>House of Commons Debates</i> , No. 084 (April 18, 2005), at pages 5190 and 5200 (Hon. Carolyn Bennett and Mr. Tony Martin)	264
Iran Watch. “Iran Smuggles Ceramic Matrix Composite, a Key Material for Building a Nuclear Bomb”, May 19, 2005, online: < http://www.iranwatch.org/ >	85
Iran Watch. “Iranian Entity: Iranian Research Organization for Science and Technology (IROST)”, January 26, 2004, online: < http://www.iranwatch.org/ >	85
Iran Watch. “The Islamic Revolutionary Guards Corps use Universities for Research to Build the Bomb: IRCF Imam Hossein University Involved in Clandestine Nuclear Weapons Program”, March 20, 2006, online: < http://www.iranwatch.org/ >	85
Jamaicans for Justice. <i>Pattern of Impunity: A Report on Jamaica’s Investigation and Prosecution of Deaths at the Hands of Agents of the State</i> , online: < http://www.jamaicansforjustice.org/docs/IACHR_Impunity_report.doc >	60
Linden, Allen M. and Bruce Feldthusen. <i>Canadian Tort Law</i> , 8th ed. Markham, Ont.: LexisNexis Butterworths, 2006	377
Paciocco, D. M. and L. Stuesser. <i>The Law of Evidence</i> , 5th ed. Toronto: Irwin Law, 2008	155
Sullivan, Ruth. <i>Sullivan on the Construction of Statutes</i> , 5th ed. Markham, Ont.: LexisNexis Canada, 2008	223

	PAGE
U.S. Department of State. <i>Country Reports on Human Rights Practices – 2008, Jamaica</i> . Washington: Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor, February 25, 2009, online: < http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2008/wha/119165.htm >	60
United Nations. High Commissioner for Refugees. <i>Background Note on the Application of the Exclusion Clauses: Article 1F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees</i> , HCR/GIP/03/05, 4 September 2003, online: < http://www.unhcr.org/refworld/docid/3f5857d24.html >	377, 417
World Trade Organization. <i>Canada—Measures Relating to Exports of Wheat and Treatment of Imported Grain</i> , Panel Report, WT/DS276/R (6 April 2004) . .	264

DOCTRINE CITÉE

	PAGE
Baudouin, Jean-Louis et Patrice Deslauriers. <i>La responsabilité civile</i> , 7 ^e éd. Cowansville, Qué. : Éditions Y. Blais, 2007	377
Bhala, Raj. <i>Modern GATT Law</i> , Londres : Sweet & Maxwell, 2005	264
Canada. Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration. <i>Témoignages</i> , n° 026, 2 ^e sess., 40 ^e lég. (6 octobre 2009)	198
Canada. Commission de l'immigration et du statut de réfugié. <i>Guide de la SSR</i> , 31 mars 1999, en ligne : < http://www.irb.gc.ca/fra/brdcom/references/legjur/rpdspr/guide/Documents/handbook_f.pdf >	155
Canada. Parlement. Chambre des communes. Comité permanent de l'agriculture et de l'agroalimentaire, <i>Témoignages</i> , n° 039 (4 mai 2005), aux pages 2 et 12 (M. Howard Migie et M ^{lle} Janet Weiss)	264
Canada. Parlement. Chambre des communes. Comité permanent de l'agriculture et de l'agroalimentaire, <i>Témoignages</i> , n° 041 (10 mai 2005), à la page 4 (M. Howard Migie)	264
<i>Débats de la Chambre des communes</i> , n° 084 (18 avril 2005), aux pages 5190 et 5200 (l'hon. Carolyn Bennett et M. Tony Martin)	264
Driedger, Elmer A. <i>Construction of Statutes</i> , 2 ^e éd. Toronto : Butterworths, 1983	264, 293
Iran Watch. « Iran Smuggles Ceramic Matrix Composite, a Key Material for Building a Nuclear Bomb », 19 mai 2005, en ligne : < http://www.iranwatch.org/ >	85
Iran Watch. « Iranian Entity : Iranian Research Organization for Science and Technology (IROST) », 26 janvier 2004, en ligne : < http://www.iranwatch.org/ >	85
Iran Watch. « The Islamic Revolutionary Guards Corps use Universities for Research to Build the Bomb: IRCF Imam Hossein University Involved in Clandestine Nuclear Weapons Program », 20 mars 2006, en ligne : < http://www.iranwatch.org/ >	85
Jamaicans for Justice. <i>Pattern of Impunity: A Report on Jamaica's Investigation and Prosecution of Deaths at the Hands of Agents of the State</i> , en ligne : < http://www.jamaicansforjustice.org/docs/IACHR_Impunity_report.doc > . . .	60
Linden, Allen M. et Bruce Feldthusen. <i>Canadian Tort Law</i> , 8 ^e éd. Markham, Ont. : LexisNexis Butterworths, 2006	377
Nations Unies. Haut-Commissariat pour les réfugiés. <i>Note d'information sur l'application des clauses d'exclusion : article 1F de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés</i> , HCR/GIP/03/05, 4 septembre 2003, en ligne : < http://www.unhcr.org/refworld/docid/4110d7334.html >	377, 417

	PAGE
Organisation mondiale du commerce. <i>Canada — Mesures concernant les exportations de blé et le traitement des grains importés</i> , Rapport du Groupe spécial, WT/DS276/R (6 avril 2004)	264
Paciocco, D. M. et L. Stuesser. <i>The Law of Evidence</i> , 5 ^e éd. Toronto : Irwin Law, 2008	155
Sullivan, Ruth. <i>Sullivan on the Construction of Statutes</i> , 5 ^e éd. Markham, Ont. : LexisNexis Canada, 2008	223
U.S. Department of State. <i>Country Reports on Human Rights Practices – 2008, Jamaica</i> . Washington : Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor, 25 février 2009, en ligne : < http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2008/wha/119165.htm >	60