

**The Minister of Employment and Immigration** *Appellant and Cross-Respondent*

v.

**Joseph (Giuseppe) Chiarelli** *Respondent and Cross-Appellant*

and

**The Security Intelligence Review Committee** *Intervener*

INDEXED AS: CHIARELLI v. CANADA (MINISTER OF EMPLOYMENT AND IMMIGRATION)

File No.: 21920.

1991: October 28; 1992: March 26.

Present: Lamer C.J. and La Forest, L'Heureux-Dubé, Sopinka, Gonthier, Cory, McLachlin, Stevenson and Iacobucci JJ.

ON APPEAL FROM THE FEDERAL COURT OF APPEAL

*Immigration — Deportation — Permanent resident convicted of serious offence and ordered deported — Appeal to Immigration Appeal Board on compassionate grounds barred if Security Intelligence Review Committee finding involvement with organized crime — Summary provided of Committee's in camera proceedings — Whether infringement of s. 7 right to liberty and right not to be deprived thereof except in accordance with principles of fundamental justice — Immigration Act, 1976, S.C. 1976-77, c. 52, ss. 4(2), 19(1)(d)(ii), 27(1)(d)(i), (ii), (3), (4), 32(2), 72(1)(a), (b), 82.1(1), (2)(a), (c), (3), (4), (5), (6)(a), (b), 83(1)(a), (2).*

*Constitutional law — Charter of Rights — Right to liberty and right not to be deprived thereof except in accordance with principles of fundamental justice — Deportation of permanent resident convicted of serious crime — Appeal to Immigration Appeal Board on compassionate grounds barred if Security Intelligence Review Committee finding involvement with organized crime — Summary provided of Committee's in camera proceedings — Whether infringement of s. 7 right to lib-*

**Le ministre de l'Emploi et de l'Immigration** *Appelant et intimé au pourvoi incident*

a

c.

**Joseph (Giuseppe) Chiarelli** *Intimé et appelant au pourvoi incident*

b

et

**Le comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité** *Intervenant*

c

RÉPERTORIÉ: CHIARELLI c. CANADA (MINISTRE DE L'EMPLOI ET DE L'IMMIGRATION)

d N° du greffe: 21920.

1991: 28 octobre; 1992: 26 mars.

Présents: Le juge en chef Lamer et les juges La Forest, L'Heureux-Dubé, Sopinka, Gonthier, Cory, McLachlin, Stevenson et Iacobucci.

e

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL FÉDÉRALE

*Immigration — Expulsion — Expulsion d'un résident permanent ordonnée après sa déclaration de culpabilité d'une infraction grave — Aucune possibilité d'appel devant la Commission d'appel de l'immigration pour des motifs de compassion si le comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité conclut à la participation à des activités criminelles organisées — Communication du résumé de l'audience à huis clos du comité — Y a-t-il eu violation du droit à la liberté et du droit à ce qu'il n'y soit porté atteinte qu'en conformité avec les principes de justice fondamentale, garantis à l'art. 7? — Loi sur l'immigration de 1976, S.C. 1976-77, ch. 52, art. 4(2), 19(1)d)(ii), 27(1)d)(i), (ii), (3), (4), 32(2), 72(1)a), b), 82.1(1), (2)a), c), (3), (4), (5), (6)a), b), 83(1)a), (2).*

*Droit constitutionnel — Charte des droits — Droit à la liberté et droit à ce qu'il n'y soit porté atteinte qu'en conformité avec les principes de justice fondamentale — Expulsion d'un résident permanent reconnu coupable d'un crime grave — Aucune possibilité d'appel devant la Commission d'appel de l'immigration pour des motifs de compassion si le comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité conclut à la participation à des activités criminelles organisées — Communication*

*erty and right not to be deprived thereof except in accordance with principles of fundamental justice — Canadian Charter of Rights and Freedoms, ss. 1, 7.*

*Constitutional law — Charter of Rights — Cruel and unusual punishment or treatment — Deportation of permanent resident convicted of serious crime — Whether infringement of s. 12 right to freedom from cruel and unusual punishment or treatment — Canadian Charter of Rights and Freedoms, ss. 1, 12.*

*Constitutional law — Charter of Rights — Equality rights — Deportation of permanent resident convicted of serious crime — Appeal to Immigration Appeal Board on compassionate grounds barred if Security Intelligence Review Committee finding involvement with organized crime — Whether infringement of s. 15 right to equal benefit before and under the law — Canadian Charter of Rights and Freedoms, ss. 1, 15.*

*Administrative law — Natural justice — Fair hearing — Security Intelligence Review Committee considering whether permanent resident involved with organized crime — Part of Committee hearing in camera — Background material and summary of proceedings provided — Finding of involvement with organized crime barring appeal to Immigration Appeal Board on compassionate grounds.*

This appeal called into question the constitutionality of the statutory scheme providing for the deportation of a permanent resident on conviction of a serious criminal offence. The main appeal concerned the removal of a ground of appeal from a deportation order and the procedure by which that removal is effected. The cross-appeal attacked the general statutory scheme.

Respondent was identified in an immigration report made by an immigration officer in January 1986 pursuant to s. 27 of the *Immigration Act, 1976*, as a permanent resident convicted of an offence for which a term of imprisonment of five years or more may be imposed and therefore a person described in s. 27(1)(d)(ii). An adjudicator, after an inquiry attended by appellant and his counsel, found respondent to be a person described in that section and ordered him deported. The hearing of

*du résumé de l'audience à huis clos du comité — Y a-t-il eu violation du droit à la liberté et du droit à ce qu'il n'y soit porté atteinte qu'en conformité avec les principes de justice fondamentale, garantis à l'art. 7? — Charte canadienne des droits et libertés, art. 1, 7.*

*Droit constitutionnel — Charte des droits — Peine ou traitement cruels et inusités — Expulsion d'un résident permanent reconnu coupable d'un crime grave — Y a-t-il eu violation du droit à la protection contre les traitements ou les peines cruels et inusités, garanti à l'art. 12? — Charte canadienne des droits et libertés, art. 1, 12.*

*Droit constitutionnel — Charte des droits — Droits à l'égalité — Expulsion d'un résident permanent reconnu coupable d'un crime grave — Aucune possibilité d'appel devant la Commission d'appel de l'immigration pour des motifs de compassion si le comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité conclut à la participation à des activités criminelles organisées — Y a-t-il eu violation du droit, garanti à l'art. 15, au même bénéfice de la loi, laquelle ne fait acception de personne? — Charte canadienne des droits et libertés, art. 1, 15.*

*Droit administratif — Justice naturelle — Audience équitable — Le comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité a examiné si un résident permanent participait à des activités criminelles organisées — Audience du comité tenue en partie à huis clos — Communication de renseignements généraux et d'un résumé des procédures — Une conclusion à la participation à des activités criminelles organisées exclut tout appel devant la Commission d'appel de l'immigration fondé sur des motifs de compassion.*

Le pourvoi met en doute la constitutionnalité du régime législatif prévoyant l'expulsion d'un résident permanent reconnu coupable d'une infraction criminelle grave. Le pourvoi principal porte sur la suppression d'un moyen d'appel pouvant être invoqué à l'égard d'une ordonnance d'expulsion et les modalités de cette suppression. Le pourvoi incident attaque le régime législatif en général.

Dans un rapport en matière d'immigration rédigé par un agent d'immigration en janvier 1986 conformément à l'art. 27 de la *Loi sur l'immigration de 1976*, l'intimé a été désigné à titre de résident permanent qui a été déclaré coupable d'une infraction et qui est passible d'au moins cinq ans de prison, donc une personne visée au sous-al. 27(1)d(ii). À la suite d'une enquête à laquelle ont comparu l'appellant et son avocat, l'arbitre a décidé que l'intimé était une personne visée au sous-ali-

respondent's appeal to the Immigration Appeal Board against the deportation order, brought pursuant to s. 72(1), was adjourned after the Solicitor General and the Minister of Employment and Immigration made a joint report to the Security Intelligence Review Committee pursuant to s. 82.1(2) indicating respondent to be a person reasonably likely to engage in organized crime.

The Review Committee conducted the required investigation and held a hearing. Prior to the hearing respondent was provided with a document giving background information as to the hearing and summaries of information. A summary of the evidence taken in *in camera* proceedings of this hearing and provided to respondent indicated that evidence was led that respondent, together with certain named individuals, was a member of a criminal organization which engaged in extortion and drug related activities and that respondent personally took part in the extortion and drug related activities of the organization. The information made available to respondent and the criminal records of respondent and his associates were before the Committee when he appeared and was asked to respond. Counsel for respondent objected to the fairness and constitutionality of the proceeding.

The Review Committee reported to the Governor in Council, pursuant to s. 82.1(6)(a), that respondent was a person there are reasonable grounds to believe will engage in organized crime as described in s. 19(1)(d)(ii). The Governor in Council adopted the conclusion of the Review Committee and directed the appellant Minister to issue a certificate under s. 83(1) with respect to respondent's appeal to the Immigration Appeal Board from the deportation order. This certificate was issued, with the result that respondent's appeal would have to be dismissed in so far as it was brought pursuant to s. 72(1)(b).

The hearing of the appeal was adjourned when respondent gave notice that he intended to raise constitutional questions before the Board and three questions were referred to the Federal Court of Appeal for determination. The court found that: (1) ss. 27(1)(d)(ii) and 32(2) of the *Immigration Act, 1976*, did not infringe ss. 7, 12 or 15 of the *Charter*; (2) ss. 82.1 and 83 did not infringe ss. 12 or 15 of the *Charter* but the question as to whether they contravened s. 7 was not a question that the Board could refer to the Court pursuant to s. 28(4) of

néa en question et a ordonné son expulsion. L'audition de l'appel attaquant l'ordonnance d'expulsion, interjeté par l'intimé devant la Commission d'appel de l'immigration en vertu du par. 72(1), a été ajournée après que le solliciteur général et le ministre de l'Emploi et de l'Immigration eurent fait conjointement au comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité, conformément au par. 82.1(2), un rapport indiquant que l'intimé était une personne au sujet de laquelle il existait de bonnes raisons de croire qu'elle se livrerait probablement à des activités criminelles organisées.

Le comité de surveillance a mené l'enquête prescrite et a tenu une audience. Antérieurement à celle-ci, on a communiqué à l'intimé un document contenant des renseignements généraux relatifs à l'audience, ainsi que des résumés de renseignements. Il ressort d'un résumé de la preuve produite lors de l'audience à huis clos, qui a été mis à la disposition de l'intimé, que celui-ci et certains autres individus nommément désignés appartenaient à une organisation criminelle qui se livrait à l'extorsion et à des activités liées aux stupéfiants, et que l'intimé lui-même a participé à cette extorsion et aux autres activités. Lorsque l'intimé a comparu devant le comité et que la possibilité de répondre lui a été offerte, le comité disposait des renseignements communiqués à l'intimé et des casiers judiciaires de celui-ci et de ses associés. L'avocat de l'intimé a contesté l'équité et la constitutionnalité de la procédure.

Le comité de surveillance a fait rapport au gouverneur en conseil, conformément à l'al. 82.1(6)a), lui indiquant que l'intimé était une personne, visée au sous-al. 19(1)d)(ii), au sujet de laquelle il existait de bonnes raisons de croire qu'elle se livrerait à des activités criminelles organisées. Le gouverneur en conseil a retenu la conclusion du comité de surveillance et a ordonné au ministre appelant de délivrer une attestation visée au par. 83(1) relativement à l'appel interjeté par l'intimé devant la Commission d'appel de l'immigration contre l'ordonnance d'expulsion. L'attestation a été délivrée, rendant ainsi obligatoire le rejet de l'appel de l'intimé dans la mesure où il était fondé sur l'al. 72(1)b).

L'audition de l'appel a été ajournée lorsque l'intimé a signifié son intention de soulever des questions constitutionnelles devant la Commission. Trois questions lui ayant donc été renvoyées pour jugement, la Cour d'appel fédérale a conclu: (1) que le sous-al. 27(1)d)(ii) et le par. 32(2) de la *Loi sur l'immigration de 1976* ne violaient pas les art. 7, 12 ou 15 de la *Charte*; (2) que les art. 82.1 et 83 ne violaient pas les art. 12 ou 15 de la *Charte*, mais que la question de savoir si ces articles violaient l'art. 7 n'était pas une question que la Com-

the *Federal Court Act*; and (3) the Board would, in relying upon the certificate, violate respondent's rights under s. 7 and this violation was not justified under s. 1.

The constitutional questions stated in this Court queried whether: (1) ss. 82.1 and 83 of the *Immigration Act, 1976* infringed s. 7 of the *Charter*, and if so, whether that infringement was justified under s. 1; (2) whether reliance upon the certificate authorized by s. 83 of the Act filed in respondent's case infringed s. 7 because the process followed by the Security Intelligence Review Committee did not meet the requirements of s. 7.

The respondent in the main appeal was granted leave to cross-appeal, and the constitutional questions stated there queried whether ss. 27(1)(d)(ii) and 32(2) of the Act infringed ss. 7, 12 and 15 of the *Charter* in that they required the deportation of persons convicted of an offence carrying a maximum punishment of five years or more, without reference to the circumstances of the offence or the offender, and if so, whether that infringement was justified under s. 1.

*Held:* The appeal should be allowed and the cross-appeal dismissed. With respect to the main appeal, assuming without deciding that s. 7 is applicable, ss. 82.1 and 83 of the *Immigration Act, 1976*, do not infringe or deny the rights guaranteed by s. 7 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* and reliance upon the certificate authorized by s. 83 of the *Immigration Act, 1976*, did not result in an infringement of s. 7 having regard to the process followed by the Security Intelligence Review Committee. With respect to the cross-appeal, the requirement that persons convicted of an offence carrying a maximum punishment of five years or more be deported, without reference to the circumstances of the offence or the offender, does not offend s. 15, or ss. 7 or 12 assuming without deciding that these sections applied.

The Court must look to the principles and policies underlying immigration law in determining the scope of principles of fundamental justice as they apply here. The most fundamental principle of immigration law is that non-citizens do not have an unqualified right to enter or remain in the country. The common law recognizes no

mission pouvait soumettre à la Cour en vertu du par. 28(4) de la *Loi sur la Cour fédérale*; et (3) que la Commission, en se fondant sur l'attestation, porterait atteinte aux droits reconnus à l'intimé par l'art. 7 et que cette atteinte n'était pas justifiée par l'article premier.

Les questions constitutionnelles formulées par la Cour sont celles de savoir: (1) si les art. 82.1 et 83 de la *Loi sur l'immigration de 1976* violent l'art. 7 de la *Charte* et, dans l'affirmative, si cette violation est justifiée par l'article premier; (2) si le fait de s'en remettre à l'attestation autorisée par l'art. 83 de la Loi et produite dans le cas de l'intimé viole l'art. 7 pour le motif que la procédure suivie par le comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité n'a pas satisfait aux exigences de l'art. 7.

L'intimé au pourvoi principal s'est vu accorder l'autorisation de former un pourvoi incident et les questions constitutionnelles formulées dans le cadre de celui-ci sont de savoir si le sous-al. 27(1)d)(ii) et le par. 32(2) de la Loi violent les art. 7, 12 et 15 de la *Charte* du fait qu'ils prescrivent l'expulsion des personnes déclarées coupables d'une infraction assortie d'une peine d'au moins cinq ans de prison, indépendamment des circonstances de l'infraction ou du contrevenant et, dans l'affirmative, si cette violation est justifiée par l'article premier.

*Arrêt:* Le pourvoi est accueilli et le pourvoi incident rejeté. En ce qui concerne le pourvoi principal, à supposer, sans trancher le point, que l'art. 7 soit applicable, les art. 82.1 et 83 de la *Loi sur l'immigration de 1976* ne portent pas atteinte aux droits garantis par l'art. 7 de la *Charte canadienne des droits et libertés* et le fait de s'en remettre à l'attestation autorisée par l'art. 83 de la *Loi sur l'immigration de 1976* n'entraîne pas une violation de l'art. 7 relativement à la procédure suivie par le comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité. En ce qui concerne le pourvoi incident, l'exigence que les personnes déclarées coupables d'une infraction assortie d'une peine d'au moins cinq ans de prison soient expulsées indépendamment des circonstances de l'infraction ou du contrevenant ne va pas à l'encontre de l'art. 15 ni des art. 7 ou 12, à supposer, sans trancher le point, que ces deux derniers articles soient applicables.

La Cour doit tenir compte des principes et des politiques qui sous-tendent le droit de l'immigration pour déterminer la portée des principes de justice fondamentale en tant qu'ils s'appliquent en l'espèce. Le principe le plus fondamental du droit de l'immigration veut que les non-citoyens n'aient pas un droit absolu d'entrer au

such right and the *Charter* recognizes the distinction between citizens and non-citizens. While permanent residents are given the right to move to, take up residence in, and pursue the gaining of a livelihood in any province in s. 6(2), only citizens are accorded the right "to enter, remain in and leave Canada" in s. 6(1). Parliament therefore has the right to adopt an immigration policy and to enact legislation prescribing the conditions under which non-citizens will be permitted to enter and remain in Canada. It has done so in the *Immigration Act*.

A permanent resident has a right to remain in Canada only if he or she has not been convicted of a more serious offence — one for which a term of imprisonment of five years or more may be imposed. This condition represents a legitimate, non-arbitrary choice by Parliament of a situation in which it is not in the public interest to allow a non-citizen to remain in the country. All persons falling within the class of permanent residents described in s. 27(1)(d)(ii) have deliberately violated an essential condition under which they were permitted to remain in Canada. Fundamental justice is not breached by deportation: it is the only way to give practical effect to the termination of a permanent resident's right to remain in Canada. Compliance with fundamental justice does not require that other aggravating or mitigating circumstances be considered.

The deportation authorized by ss. 27(1)(d)(ii) and 32(2) was not cruel and unusual. The standards of decency are not outraged by the deportation of a permanent resident who has deliberately violated an essential condition of his or her being permitted to remain in Canada by committing a serious criminal offence. Rather, those standards would be outraged if individuals granted conditional entry into Canada were permitted to violate those conditions deliberately and without consequence.

A deportation scheme applicable to permanent residents, but not to citizens, does not infringe s. 15 of the *Charter*. Section 6 of the *Charter* specifically provides for differential treatment of citizens and permanent residents in this regard. While permanent residents are given various mobility rights in s. 6(2), only citizens are accorded the right to enter, remain in and leave Canada in s. 6(1).

pays ou d'y demeurer. La common law ne reconnaît aucun droit de ce genre et la distinction entre citoyens et non-citoyens est reconnue dans la *Charte*. Bien que le par. 6(2) accorde aux résidents permanents le droit de se déplacer dans tout le pays, d'établir leur résidence et de gagner leur vie dans toute province, seuls les citoyens ont le droit «de demeurer au Canada, d'y entrer ou d'en sortir», que garantit le par. 6(1). Le Parlement a donc le droit d'adopter une politique en matière d'immigration et de légiférer en prescrivant les conditions à remplir par les non-citoyens pour qu'il leur soit permis d'entrer au Canada et d'y demeurer. C'est ce qu'il a fait dans la *Loi sur l'immigration*.

Un résident permanent n'a le droit de demeurer au Canada que s'il n'a pas été déclaré coupable d'une infraction relativement grave, c'est-à-dire d'une infraction punissable d'au moins cinq ans de prison. Cette condition traduit un choix légitime et non arbitraire fait par le législateur d'un cas où il n'est pas dans l'intérêt public de permettre à un non-citoyen de rester au pays. Toutes les personnes qui entrent dans la catégorie des résidents permanents mentionnés au sous-al. 27(1)d)(ii) ont manqué volontairement à une condition essentielle devant être respectée pour qu'il leur soit permis de demeurer au Canada. L'expulsion ne va nullement à l'encontre de la justice fondamentale: elle constitue l'unique façon de mettre effectivement fin au droit des résidents permanents de demeurer au Canada. Point n'est besoin, pour se conformer aux exigences de la justice fondamentale, de tenir compte d'autres circonstances aggravantes ou atténuantes.

L'expulsion autorisée par le sous-al. 27(1)d)(ii) et le par. 32(2) n'est ni cruelle ni inusitée. L'expulsion d'un résident permanent qui, en commettant une infraction criminelle grave, a délibérément violé une condition essentielle pour qu'il lui soit permis de demeurer au Canada, n'est pas incompatible avec la dignité humaine. Au contraire, c'est précisément le fait de permettre que les personnes ayant pu entrer au Canada sous condition violent délibérément et impunément ces conditions qui serait incompatible avec cette dignité.

Un régime d'expulsion qui s'applique aux résidents permanents, mais non aux citoyens n'enfreint pas l'art. 15 de la *Charte*. L'article 6 de celle-ci prévoit expressément un traitement différent à cet égard pour les citoyens et les résidents permanents. Si les résidents permanents jouissent aux termes du par. 6(2) de certains droits à la liberté de circulation, seuls les citoyens se voient conférer au par. 6(1) le droit de demeurer au Canada, d'y entrer ou d'en sortir.

The effect of the certificate under s. 83 was to direct the Immigration Appeal Board to dismiss any appeal made on compassionate grounds pursuant to s. 72(1)(b) and so limit the appeal to questions of fact or law or mixed fact and law. Neither the substantive provisions nor the procedure followed by the Review Committee resulted in a s. 7 violation.

The impugned legislation is consistent with s. 7 of the *Charter*. Section 7 does not mandate the provision of a compassionate appeal from a decision which comports with principles of fundamental justice. The right to appeal from the adjudicator's decision, first to the Board on questions of fact or law or mixed fact and law, and then to the Federal Court of Appeal with leave on questions of law, offers ample protection to an individual from an erroneous decision by the adjudicator and clearly satisfies the principles of fundamental justice. The absence of an appeal on wider grounds than those on which the initial decision was based does not violate s. 7. There has never been a universally available right of appeal from a deportation order on "all the circumstances of the case".

The scope of principles of fundamental justice will vary with the context and the interests at stake. Similarly, the rules of natural justice and the concept of procedural fairness, which may inform principles of fundamental justice in a particular context, are not fixed standards. In assessing whether a procedure accords with fundamental justice, it may be necessary to balance competing interests of the state and the individual.

Assuming that the proceedings before the Review Committee were subject to the principles of fundamental justice, those principles were observed, having regard to the information disclosed to respondent, the procedural opportunities available to him, and the competing interests at play in this area.

In the context of hearings conducted by the Review Committee pursuant to a joint report, an individual has an interest in a fair procedure since the Committee's investigation may result in its recommending to the Governor in Council that a s. 83 certificate issue, removing an appeal on compassionate grounds. However, the state also has a considerable interest in effec-

L'attestation visée à l'art. 83 a pour effet d'obliger la Commission d'appel de l'immigration à rejeter un appel invoquant des motifs de compassion interjeté en vertu de l'al. 72(1)b), de sorte que l'appel ne porte alors que sur des questions de fait ou de droit ou des questions mixtes de fait et de droit. Ni les dispositions de fond ni la procédure suivie par le comité de surveillance n'ont entraîné une violation de l'art. 7.

Les dispositions législatives contestées sont compatibles avec l'art. 7 de la *Charte*. Celui-ci ne commande pas que soit accordée la possibilité d'un appel, fondé sur des motifs de compassion, contre une décision qui est conforme aux principes de justice fondamentale. Le droit d'interjeter appel de la décision de l'arbitre, d'abord devant la Commission sur des questions de fait ou de droit ou une question mixte de droit et de fait, et ensuite devant la Cour d'appel fédérale sur une question de droit, à condition d'en avoir obtenu l'autorisation, offre aux particuliers une large protection contre une décision erronée de l'arbitre et satisfait donc manifestement aux exigences de la justice fondamentale. L'absence d'un appel fondé sur des moyens dont la portée est plus large que celle des motifs sur lesquels reposait la décision initiale ne constitue pas une violation de l'art. 7. Un droit universel d'interjeter contre une ordonnance d'expulsion un appel fondé sur les «circonstances de l'espèce» n'a jamais existé.

La portée des principes de justice fondamentale varie selon le contexte et la nature des intérêts en jeu. De même, les règles de justice naturelle et le concept de l'équité procédurale, qui peuvent dans un contexte donné faire partie des principes de justice fondamentale, ne constituent pas des normes figées. Pour vérifier la conformité d'une procédure avec la justice fondamentale, il peut être nécessaire de soupeser les intérêts opposés de l'État et du particulier.

Dans l'hypothèse où les procédures devant le comité de surveillance seraient assujetties aux principes de justice fondamentale, ceux-ci ont été respectés eu égard aux renseignements qui ont été communiqués à l'intimé, aux possibilités qui s'offraient à lui sur le plan de la procédure et aux intérêts qui entrent en concurrence dans ce domaine.

Dans le contexte d'audiences tenues par le comité de surveillance par suite d'un rapport conjoint, le particulier a intérêt à ce que la procédure soit équitable puisque le comité peut, au terme de son enquête, recommander au gouverneur en conseil la délivrance d'une attestation visée à l'art. 83, laquelle écarte la possibilité d'un appel fondé sur des motifs de compassion. Cependant, l'État a

tively conducting national security and criminal intelligence investigations and in protecting police sources. The *Canadian Security Intelligence Service Act* and the Security Intelligence Review Committee Rules recognize the competing individual and state interests and attempt to find a reasonable balance between them. The Rules expressly direct that the Committee's discretion be exercised with regard to this balancing of interests.

The various documents given respondent provided sufficient information to know the substance of the allegations against him, and to be able to respond. It was not necessary, in order to comply with fundamental justice in this context, that respondent also be given details of the criminal intelligence investigation techniques or police sources used to acquire that information.

#### Cases Cited

**Referred to:** *Hoang v. Canada (Minister of Employment & Immigration)* (1990), 13 Imm. L.R. (2d) 35; *Re B.C. Motor Vehicle Act*, [1985] 2 S.C.R. 486; *R. v. Wholesale Travel Group Inc.*, [1991] 3 S.C.R. 154; *Kindler v. Canada (Minister of Justice)*, [1991] 2 S.C.R. 779; *R. v. Governor of Pentonville Prison*, [1973] 2 All E.R. 741; *Prata v. Minister of Manpower & Immigration*, [1976] 1 S.C.R. 376; *Reference as to the effect of the Exercise of the Royal Prerogative of Mercy upon Deportation Proceedings*, [1933] S.C.R. 269; *Hurd v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1989] 2 F.C. 594; *R. v. Smith*, [1987] 1 S.C.R. 1045; *R. v. Lyons*, [1987] 2 S.C.R. 309; *Syndicat des employés de production du Québec et de l'Acadie v. Canada (Canadian Human Rights Commission)*, [1989] 2 S.C.R. 879; *Knight v. Indian Head School Division No. 19*, [1990] 1 S.C.R. 653; *Thomson Newspapers Ltd. v. Canada (Director of Investigation and Research, Restrictive Trade Practices Commission)*, [1990] 1 S.C.R. 425; *R. v. Secretary of State for the Home Department, ex parte Hosenball*, [1977] 3 All E.R. 452; *R. v. Scott*, [1990] 3 S.C.R. 979; *Ross v. Kent Inst.* (1987), 57 C.R. (3d) 79.

#### Statutes and Regulations Cited

*Canadian Charter of Rights and Freedoms*, ss. 1, 6(1), (2)(a), (b), 7, 12, 15(1).

a aussi grandement intérêt à mener efficacement les enquêtes en matière de sécurité nationale et de criminalité et à protéger les sources de renseignements de la police. La *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité* et les règles du comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité reconnaissent l'existence des intérêts opposés des particuliers et de l'État et tentent d'établir un équilibre raisonnable entre ces intérêts. Les règles exigent expressément en effet b que le comité exerce son pouvoir discrétionnaire dans l'établissement de cet équilibre.

c Les différents documents donnés à l'intimé renfermaient suffisamment de renseignements pour le mettre au courant de la substance des actes qu'on lui reprochait et pour lui permettre de répondre. La justice fondamentale n'exige nullement dans ce contexte que soient également donnés à l'intimé des détails concernant les méthodes d'enquête sur la criminalité ou les sources auxquelles la police a eu recours pour obtenir ces renseignements. d

#### Jurisprudence

**Arrêts mentionnés:** *Hoang c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)* (1990), 13 Imm. L.R. (2d) 35; *Renvoi: Motor Vehicle Act de la C.-B.*, [1985] 2 R.C.S. 486; *R. c. Wholesale Travel Group Inc.*, [1991] 3 R.C.S. 154; *Kindler c. Canada (Ministre de la Justice)*, [1991] 2 R.C.S. 779; *R. c. Governor of Pentonville Prison*, [1973] 2 All E.R. 741; *Prata c. Ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration*, [1976] 1 R.C.S. 376; *Reference as to the effect of the Exercise of the Royal Prerogative of Mercy upon Deportation Proceedings*, [1933] R.C.S. 269; *Hurd c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1989] 2 C.F. 594; *R. c. Smith*, [1987] 1 R.C.S. 1045; *R. c. Lyons*, [1987] 2 R.C.S. 309; *Syndicat des employés de production du Québec et de l'Acadie c. Canada (Commission canadienne des droits de la personne)*, [1989] 2 R.C.S. 879; *Knight c. Indian Head School Division No. 19*, [1990] 1 R.C.S. 653; *Thomson Newspapers Ltd. c. Canada (Directeur des enquêtes et recherches, Commission sur les pratiques restrictives du commerce)*, [1990] 1 R.C.S. 425; *R. c. Secretary of State for the Home Department, ex parte Hosenball*, [1977] 3 All E.R. 452; *R. c. Scott*, [1990] 3 R.C.S. 979; *Ross c. Kent Inst.* (1987), 57 C.R. (3d) 79.

#### Lois et règlements cités

*Charte canadienne des droits et libertés*, art. 1, 6(1), (2)(a), (b), 7, 12, 15(1).

*Canadian Security Intelligence Service Act*, S.C. 1984, c. 21, ss. 43, 44, 48(2), 48 to 51.

*Criminal Code*, R.S.C. 1970, c. C-34, ss. 331(1)(a).

*Federal Court Act*, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 28(4).

*Immigration Act, 1976*, S.C. 1976-77, c. 52, ss. 4(2), 19(1)(d)(ii), 27(1)(d)(i), (ii), (3), (4), 32(2), 72(1)(a), (b) [am. S.C. 1984, c. 21, s. 81], 82.1(1), (2)(a), (c), (3), (4), (5), (6)(a), (b) [am. S.C. 1984, c. 21, s. 84], 83(1)(a), (2) [am. S.C. 1984, c. 21, s. 84].

*Narcotic Control Act*, R.S.C. 1970, c. N-1, s. 4(2).

*Security Intelligence Review Committee Rules*, ss. 48(1), (2), (3), (4), 45 to 51.

*Code criminel*, S.R.C. 1970, ch. C-34, art. 331(1)a).

*Loi sur la Cour fédérale*, S.R.C. 1970 (2<sup>e</sup> suppl.), ch. 10, art. 28(4).

*Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*, S.C. 1984, ch. 21, art. 43, 44, 48(2), 48 à 51.

*Loi sur les stupéfiants*, S.R.C. 1970, ch. N-1, art. 4(2).

*Loi sur l'immigration de 1976*, S.C. 1976-77, ch. 52, ss. 4(2), 19(1)d(ii), 27(1)d(i), (ii) [mod. S.C. 1984, ch. 40, art. 79(2)], (3), (4), 32(2), 72(1)a, b) [mod. S.C. 1984, ch. 21, art. 81], 82.1(1), (2)a, c), (3), (4), (5), (6)a, b) [mod. S.C. 1984, ch. 21, art. 84], 83(1)a, (2) [mod. S.C. 1984, ch. 21, art. 84].

*Règles du comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité*, art. 48(1), (2), (3), (4), 45 à 51.

#### Authors Cited

Canada. Department of Employment and Immigration. *White Paper on Immigration*. Ottawa: Queen's Printer, 1966.

*Concise Oxford Dictionary*. Oxford: Oxford University Press, 1990.

*Petit Robert I*. Paris: Le Robert, 1990.

#### Doctrine citée

Canada. Ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration. *Livre blanc sur l'immigration*. Ottawa: Imprimeur de la Reine, 1966.

*Concise Oxford Dictionary*. Oxford: Oxford University Press, 1990.

*Petit Robert I*. Paris: Le Robert, 1990.

APPEAL from a judgment of the Federal Court of Appeal, [1990] 2 F.C. 299, 67 D.L.R. (4th) 697, 107 N.R. 107, 1 C.R.R. (2d) 230, 10 Imm. L.R. (2d) 137, 42 Admin. L.R. 189. Appeal allowed and cross-appeal dismissed. With respect to the main appeal, assuming without deciding that s. 7 is applicable, ss. 82.1 and 83 of the *Immigration Act, 1976*, do not infringe or deny the rights guaranteed by s. 7 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* and reliance upon the certificate authorized by s. 83 of the *Immigration Act, 1976*, did not result in an infringement of s. 7 having regard to the process followed by the Security Intelligence Review Committee. With respect to the cross-appeal, the requirement that persons convicted of an offence carrying a maximum punishment of five years or more be deported, without reference to the circumstances of the offence or the offender, does not offend s. 15, or ss. 7 or 12 assuming without deciding that these sections applied.

*David Sgayias, Q.C.*, and *Gerry N. Sparrow*, for the appellant.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel fédérale, [1990] 2 C.F. 299, 67 D.L.R. (4th) 697, 107 N.R. 107, 1 C.R.R. (2d) 230, 10 Imm. L.R. (2d) 137, 42 Admin. L.R. 189. Pourvoi accueilli et pourvoi incident rejeté. En ce qui concerne le pourvoi principal, à supposer, sans trancher le point, que l'art. 7 soit applicable, les art. 82.1 et 83 de la *Loi sur l'immigration de 1976* ne portent pas atteinte aux droits garantis par l'art. 7 de la *Charte canadienne des droits et libertés* et le fait de s'en remettre à l'attestation autorisée par l'art. 83 de la *Loi sur l'immigration de 1976* n'entraîne pas une violation de l'art. 7 relativement à la procédure suivie par le comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité. En ce qui concerne le pourvoi incident, l'exigence que les personnes déclarées coupables d'une infraction assortie d'une peine d'au moins cinq ans de prison soient expulsées indépendamment des circonstances de l'infraction ou du contrevenant ne va pas à l'encontre de l'art. 15 ni des art. 7 ou 12, à supposer, sans trancher le point, que ces deux derniers articles soient applicables.

*David Sgayias, c.r.*, et *Gerry N. Sparrow*, pour l'appellant.



*Irwin Koziembrocki and David Schermbrucker*,  
for the respondent.

*Simon Noël and Sylvie Roussel*, for the inter-  
vener.

The judgment of the Court was delivered by

SOPINKA J.—This appeal calls into question the constitutionality of the statutory scheme pursuant to which a permanent resident can be deported from Canada if, upon the report of an immigration officer and following an inquiry, he is found to have been convicted of an offence for which a term of imprisonment of five years or more may be imposed. The scheme is attacked on the grounds that it violates ss. 7 and 12 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. A further attack, based on s. 7 of the *Charter*, is brought against the interaction of that scheme with investigations conducted by the Security Intelligence Review Committee into the activities of persons reasonably believed to be involved in certain types of criminal or subversive activity.

### I. The Legislative Scheme

This appeal requires the Court to consider the operation of a comprehensive legislative scheme which governs the deportation of permanent residents who have been convicted of certain criminal offences. I find it convenient to reproduce the relevant provisions at the outset. The provisions are those that were in force when these proceedings were commenced by the inquiry before the adjudicator. Since that time, several of the section numbers have been amended and there have been other minor amendments such as the consolidation of two subsections into one. However the substance of the provisions relevant to this appeal remains the same. (See *Immigration Act*, R.S.C., 1985, c. I-2).

*Immigration Act*, 1976, S.C. 1976-77, c. 52, as amended by the *Canadian Security Intelligence Service Act*, S.C. 1984, c. 21

*Irwin Loziembrocki et David Schermbrucker*, pour l'intimé.

*Simon Noël et Sylvie Roussel*, pour l'intervenant.

Version française du jugement de la Cour rendu par

LE JUGE SOPINKA—Le présent pourvoi met en doute la constitutionnalité du régime législatif en vertu duquel un résident permanent peut être expulsé du Canada si l'on constate, au vu du rapport d'un agent d'immigration et à la suite d'une enquête, qu'il a été déclaré coupable d'une infraction qui peut être punissable d'au moins cinq ans d'emprisonnement. On reproche au régime en cause qu'il viole les art. 7 et 12 de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Une autre attaque, fondée sur l'art. 7 de la *Charte*, vise le rôle que joue le régime dans les enquêtes menées par le comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité sur les activités de personnes soupçonnées, pour des motifs raisonnables, d'être impliquées dans certains types d'activités criminelles ou subversives.

### f I. Le régime législatif

La Cour est appelée en l'espèce à examiner l'application d'un régime législatif complet régissant l'expulsion de résidents permanents reconnus coupables de certaines infractions criminelles. Je crois qu'il est utile de reproduire au départ les dispositions pertinentes, soit celles en vigueur au moment où l'instance a été engagée au moyen de l'enquête qu'a menée l'arbitre. Depuis lors, la numérotation de plusieurs articles a été modifiée et ceux-ci ont subi d'autres modifications mineures, notamment la réunion de deux paragraphes en un seul. Pour l'essentiel, toutefois, les dispositions pertinentes aux fins du présent pourvoi sont restées inchangées. (Voir *Loi sur l'immigration*, L.R.C. (1985), ch. I-2).

*Loi sur l'immigration de 1976*, S.C. 1976-77, ch. 52, modifiée par la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*, S.C. 1984, ch. 21

4. . . .

(2) Subject to any other Act of Parliament, a Canadian citizen, a permanent resident and a Convention refugee while lawfully in Canada have a right to remain in Canada except where

(a) in the case of a permanent resident, it is established that that person is a person described in subsection 27(1);

19. (1) No person shall be granted admission if he is a member of any of the following classes:

. . . .

(d) persons who there are reasonable grounds to believe will

. . . .

(ii) engage in activity that is part of a pattern of criminal activity planned and organized by a number of persons acting in concert in furtherance of the commission of any offence that may be punishable under any Act of Parliament by way of indictment;

27. (1) Where an immigration officer or peace officer has in his possession information indicating that a permanent resident is a person who

. . . .

(d) has been convicted of an offence under any Act of Parliament for which a term of imprisonment of

(i) more than six months has been imposed, or

(ii) five years or more may be imposed,

. . . .

he shall forward a written report to the Deputy Minister setting out the details of such information.

(3) Subject to any order or direction of the Minister, the Deputy Minister shall, on receiving a report pursuant to subsection (1) or (2), and where he considers that an inquiry is warranted, forward a copy of that report and a direction that an inquiry be held to a senior immigration officer.

(4) Where a senior immigration officer receives a copy of a report and a direction pursuant to subsection (3), he shall, as soon as reasonably practicable, cause an inquiry to be held concerning the person with respect to whom the report was made.

4. . . .

(2) Sous réserve des lois du Parlement, le citoyen canadien, le résident permanent ainsi que le réfugié au sens de la Convention qui se trouve légalement au Canada, ont le droit d'y demeurer à l'exception

a) du résident permanent visé au paragraphe 27(1);

19. (1) Ne sont pas admissibles

. . . .

d) les personnes au sujet desquelles il existe de bonnes raisons de croire qu'elles

. . . .

(ii) se livreront à des activités faisant partie d'un plan d'activités criminelles organisées par plusieurs personnes agissant de concert pour commettre une infraction qui peut être punissable par voie de mise en accusation en vertu d'une loi du Parlement;

27. (1) Tout agent d'immigration ou agent de la paix, en possession de renseignements indiquant qu'un résident permanent

. . . .

d) a été déclaré coupable d'une infraction prévue par une loi du Parlement

(i) pour laquelle une peine d'emprisonnement de plus de six mois a été infligée, ou

(ii) punissable d'au moins cinq ans de prison,

. . . .

doit adresser un rapport écrit et circonstancié au sous-ministre à ce sujet.

(3) Sous réserve des instructions ou directives du Ministre, le sous-ministre saisi d'un rapport visé aux paragraphes (1) ou (2), doit, au cas où il estime que la tenue d'une enquête s'impose, adresser à un agent d'immigration supérieur une copie de ce rapport et une directive prévoyant la tenue d'une enquête.

(4) L'agent d'immigration supérieur qui reçoit le rapport et la directive visés au paragraphe (3), doit, dès que les circonstances le permettent, faire tenir une enquête sur la personne en question.

32. ...

(2) Where an adjudicator decides that a person who is the subject of an inquiry is a permanent resident described in subsection 27(1), he shall, subject to subsections 45(1) and 47(3) [convention refugee], make a deportation order against that person.

72. (1) Subject to subsection (3), where a removal order is made against a permanent resident ... that person may appeal to the Board on either or both of the following grounds, namely,

(a) on any ground of appeal that involves a question of law or fact, or mixed law and fact; and

(b) on the ground that, having regard to all the circumstances of the case, the person should not be removed from Canada.

82.1 (1) In this section and section 83, "Review Committee" has the meaning assigned to that expression by the *Canadian Security Intelligence Service Act*.

(2) Where the Minister and the Solicitor General are of the opinion, based on security or criminal intelligence reports received and considered by them, that

(a) a person who has made ... an appeal pursuant to paragraph 72(1)(b) ...

is a person described,

(c) in the case of a permanent resident, in subparagraph 19(1)(d)(ii) or paragraph 19(1)(e) or (g) or 27(1)(c),

they may make a report to the Review Committee and shall, within ten days after the report is made, cause a notice to be sent informing the person who made the appeal of the report and stating that following an investigation in relation thereto, the appeal may be dismissed.

(3) Where a report is made to the Review Committee pursuant to subsection (2), the Review Committee shall investigate the grounds on which it is based and for that purpose subsections 39(2) and (3) and sections 43, 44 and 48 to 51 of the *Canadian Security Intelligence Service Act* apply, with such modifications as the circumstances require, to the investigation as if the investigation were conducted in relation to a complaint made pursuant to section 42 of the Act, except that

32. ...

(2) L'arbitre, après avoir conclu que la personne faisant l'objet d'une enquête est un résident permanent visé au paragraphe 27(1), doit, sous réserve des paragraphes 45(1) et 47(3) [réfugié au sens de la Convention], en prononcer l'expulsion.

72. (1) Sous réserve du paragraphe (3), toute personne frappée d'une ordonnance de renvoi qui est [...] un résident permanent [...] peut interjeter appel devant la Commission en invoquant l'un des deux motifs suivants, ou les deux:

a) un moyen d'appel comportant une question de droit ou de fait ou une question mixte de droit et de fait;

b) le fait que, compte tenu des circonstances de l'espèce, elle ne devrait pas être renvoyée du Canada.

82.1 (1) Au présent article et à l'article 83, «comité de surveillance» s'entend au sens de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*.

(2) Dans le cas où le Ministre et le solliciteur général sont d'avis, à la lumière des rapports secrets qu'ils détiennent en matière de sécurité ou de criminalité:

a) qu'une personne qui a fait [...] un appel en vertu [de l'alinéa] 72(1)(b) ...

est une personne visée

c) dans le cas d'un résident permanent, au sous-alinéa 19(1)d(ii) ou à l'un des alinéas 19(1)e) ou g), ou 27(1)c),

ils peuvent faire un rapport au comité de surveillance et doivent, dans les dix jours suivant le rapport, faire envoyer un avis pour informer l'appelant du rapport et lui indiquer qu'à la suite d'une enquête sur ce rapport, l'appel peut être rejeté.

(3) Lorsqu'un rapport lui est transmis en conformité avec le paragraphe (2), le comité de surveillance fait enquête sur les motifs sur lesquels il est fondé et, à cette fin, les paragraphes 39(2) et (3) et les articles 43, 44 et 48 à 51 de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité* s'appliquent, compte tenu des adaptations de circonstance, à l'enquête comme s'il s'agissait d'une enquête relative à une plainte présentée en vertu de l'article 42 de cette loi, sauf

(a) a reference in any of those provisions, to “deputy head” shall be read as a reference to the Minister and the Solicitor General; and

(b) paragraph 50(a) of that Act does not apply with respect to the person concerning whom the report is made. <sup>a</sup>

(4) The Review Committee shall, as soon as practicable after a report is made to it pursuant to subsection (2), send to the person who made the appeal referred to in that subsection a statement summarizing such information available to it as will enable the person to be as fully informed as possible of the circumstances giving rise to the report. <sup>b</sup>

(5) Notwithstanding anything in this Act, where a report concerning any person is made to the Review Committee pursuant to subsection (2), the hearing of an appeal concerning the person . . . pursuant to paragraph 72(1)(b) . . . shall be adjourned until the Review Committee has, pursuant to subsection (6), made a report to the Governor in Council with respect to that person and the Governor in Council has made a decision in relation thereto. <sup>c</sup>

(6) The Review Committee shall, <sup>e</sup>

(a) on completion of an investigation in relation to a report made to it pursuant to subsection (2), make a report to the Governor in Council containing its conclusion whether or not a certificate should be issued under subsection 83(1) and the grounds on which that conclusion is based; and <sup>f</sup>

(b) at the same time as or after a report is made pursuant to paragraph (a), provide the person who made the appeal referred to in subsection (2) with a report containing the conclusion referred to in that paragraph. <sup>g</sup>

83. (1) Where, after considering a report made by the Review Committee referred to in paragraph 82.1(6)(a), the Governor in Council is satisfied that a person referred to in paragraph 82.1(2)(a) . . . is a person described <sup>h</sup>

(a) in the case of a permanent resident, in subparagraph 19(1)(d)(ii) or paragraph 19(1)(e) or (g) or 27(1)(c), <sup>i</sup>

the Governor in Council may direct the Minister to issue a certificate to that effect.

(2) Notwithstanding anything in this Act, the Board shall dismiss any appeal made . . . pursuant to paragraph <sup>j</sup>

a) qu’un renvoi, dans l’une de ces dispositions, à l’administrateur général vaut renvoi au Ministre et au solliciteur général;

b) que l’alinéa 50a) de cette loi ne s’applique pas à la personne que vise le rapport.

(4) Afin de permettre à l’appelant d’être informé de la façon la plus complète possible des circonstances qui ont donné lieu au rapport, le comité de surveillance lui envoie, dans les plus brefs délais possible après réception du rapport, un résumé des informations dont il dispose à ce sujet.

(5) Par dérogation aux autres dispositions de la présente loi, lorsqu’un rapport est transmis au comité de surveillance en vertu du paragraphe (2), l’audition d’un appel concernant la personne [. . .] fait en vertu [de l’alinéa] 72(1)b) [. . .] doit être suspendue jusqu’à ce qu’un rapport à ce sujet ait été remis par le comité de surveillance au gouverneur en conseil en vertu du paragraphe (6) et que celui-ci ait pris une décision à cet égard.

(6) Le comité de surveillance: <sup>e</sup>

a) à l’issue d’une enquête sur un rapport qui lui est transmis en vertu du paragraphe (2), envoie au gouverneur en conseil un rapport contenant ses conclusions sur le fait de savoir si une attestation devrait ou non être délivrée en vertu du paragraphe 83(1) et les motifs sur lesquels elles s’appuient;

b) en même temps ou plus tard, envoie à l’appelant un rapport contenant les conclusions visées à l’alinéa a).

83. (1) Dans le cas où il est d’avis, après étude du rapport du comité de surveillance visé à l’alinéa 82.1(6)a), qu’une personne mentionnée à l’alinéa 82.1(2)a) [. . .] est une personne visée <sup>h</sup>

a) dans le cas d’un résident permanent, au sous-alinéa 19(1)d)(ii) ou à l’un des alinéas 19(1)e) ou g), ou 27(1)c), <sup>i</sup>

le gouverneur en conseil peut ordonner au Ministre de délivrer une attestation à cet effet.

(2) Par dérogation aux autres dispositions de la présente loi, la Commission doit rejeter tout appel fait [. . .] <sup>j</sup>

72(1)(b) . . . if a certificate referred to in subsection (1), signed by the Minister, is filed with the Board.

*Canadian Security Intelligence Service Act*, S.C. 1984, c. 21 (now R.S.C., 1985, c. C-23)

48. . . .

(2) In the course of an investigation of a complaint under this Part by the Review Committee, the complainant, deputy head concerned and the Director shall be given an opportunity to make representations to the Review Committee, to present evidence and to be heard personally or by counsel, but no one is entitled as of right to be present during, to have access to or to comment on representations made to the Review Committee by any other person.

*Canadian Charter of Rights and Freedoms*

6. (1) Every citizen of Canada has the right to enter, remain in and leave Canada.

(2) Every citizen of Canada and every person who has the status of a permanent resident of Canada has the right

(a) to move to and take up residence in any province; and

(b) to pursue the gaining of a livelihood in any province.

7. Everyone has the right to life, liberty and security of the person and the right not to be deprived thereof except in accordance with the principles of fundamental justice.

12. Everyone has the right not to be subjected to any cruel and unusual treatment or punishment.

15. (1) Every individual is equal before and under the law and has the right to the equal protection and equal benefit of the law without discrimination and, in particular, without discrimination based on race, national or ethnic origin, colour, religion, sex, age or mental or physical disability.

## II. Facts and Proceedings

The respondent, Joseph (Giuseppe) Chiarelli, was born in Italy in 1960. He received landed immigrant status upon his arrival in Canada in

en vertu [de l'alinéa] 72(1)(b) [. . .] si une attestation visée au paragraphe (1), signée par le Ministre, lui est remise.

*Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*, S.C. 1984 (maintenant L.R.C. (1985), ch. C-23)

48. . . .

(2) Au cours d'une enquête relative à une plainte présentée en vertu de la présente partie, le plaignant, le directeur et l'administrateur général concerné doivent avoir la possibilité de présenter des observations et des éléments de preuve au comité de surveillance ainsi que d'être entendu en personne ou par l'intermédiaire d'un avocat; toutefois nul n'a le droit absolu d'être présent lorsqu'une autre personne présente des observations au comité, ni d'en recevoir communication ou de faire des commentaires à leur sujet.

*Charte canadienne des droits et libertés*

6. (1) Tout citoyen canadien a le droit de demeurer au Canada, d'y entrer ou d'en sortir.

(2) Tout citoyen canadien et toute personne ayant le statut de résident permanent au Canada ont le droit:

a) de se déplacer dans tout le pays et d'établir leur résidence dans toute province;

b) de gagner leur vie dans toute province.

7. Chacun a droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne; il ne peut être porté atteinte à ce droit qu'en conformité avec les principes de justice fondamentale.

12. Chacun a droit à la protection contre tous traitements ou peines cruels et inusités.

15. (1) La loi ne fait acception de personne et s'applique également à tous, et tous ont droit à la même protection et au même bénéfice de la loi, indépendamment de toute discrimination, notamment des discriminations fondées sur la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, le sexe, l'âge ou les déficiences mentales ou physiques.

## II. Les faits et les procédures

L'intimé, Joseph (Giuseppe) Chiarelli, est né en Italie en 1960. Dès son arrivée au Canada en 1975 il a obtenu le droit d'établissement dans ce pays.

1975. On November 1, 1984, the respondent pleaded guilty to unlawfully uttering threats to cause injury, contrary to s. 331(1)(a) of the *Criminal Code*, R.S.C. 1970, c. C-34, as amended, an offence punishable by a maximum of ten years' imprisonment. He received a suspended sentence. On November 5, 1984, he pleaded guilty to possession of a narcotic for the purpose of trafficking, contrary to s. 4(2) of the *Narcotic Control Act*, R.S.C. 1970, c. N-1, as amended, which carries a maximum sentence of life imprisonment. He was sentenced to six months' imprisonment. In January of 1986, Immigration Officer A. Zografos signed a report pursuant to s. 27 of the *Immigration Act, 1976* ("the Act"), identifying the respondent as a permanent resident described in s. 27(1)(d)(ii), that is, a permanent resident who has been convicted of an offence for which a term of imprisonment of five years or more may be imposed.

As a result of this report, an inquiry was directed pursuant to s. 27(3) of the Act. The respondent was notified of this inquiry and attended. At the conclusion of the inquiry on May 7, 1986, Adjudicator J. E. McNamara determined, relying on the *Narcotic Control Act* conviction, that the respondent was a person described in s. 27(1)(d)(ii). He therefore made a deportation order against the respondent pursuant to s. 32(2). The hearing of the respondent's appeal to the Immigration Appeal Board against the deportation order, brought pursuant to s. 72(1) (now R.S.C., 1985, c. I-2, s. 70(1)), was adjourned after the Solicitor General and the Minister of Employment and Immigration made a joint report to the Security Intelligence Review Committee (the "Review Committee") pursuant to s. 82.1(2) (now s. 81(2)). The report indicated that in the opinion of the ministers, the respondent was a person described in s. 19(1)(d)(ii), that is, a person who there are reasonable grounds to believe will engage in activity that is part of a pattern of organized criminal activity.

Le 1<sup>er</sup> novembre 1984, l'intimé a plaidé coupable d'avoir proféré des menaces de causer des blessures, infraction prévue à l'al. 331(1)a) du *Code criminel*, S.R.C. 1970, ch. C-34, modifié, et sanctionnée par une peine maximale de dix ans d'emprisonnement. Il a été condamné avec sursis. Le 5 novembre 1984, il s'est avoué coupable de possession d'un stupéfiant pour en faire le trafic, infraction prévue au par. 4(2) de la *Loi sur les stupéfiants*, S.R.C. 1970, ch. N-1, modifiée, et comportant une peine maximale d'emprisonnement à perpétuité. Il a été condamné à six mois d'emprisonnement. En janvier 1986, l'agent d'immigration A. Zografos a signé, conformément à l'art. 27 de la *Loi sur l'immigration de 1976* («la Loi»), un rapport désignant l'intimé à titre de résident permanent visé au sous-al. 27(1)d)(ii), c'est-à-dire, un résident permanent qui a été déclaré coupable d'une infraction et est passible d'au moins cinq ans de prison.

Par suite de ce rapport, la tenue d'une enquête a été ordonnée en vertu du par. 27(3) de la Loi. L'intimé a été informé de cette enquête et y a comparu. Au terme de l'enquête, le 7 mai 1986, l'arbitre J. E. McNamara a décidé, sur la foi du verdict de culpabilité prononcé en vertu de la *Loi sur les stupéfiants*, que l'intimé était en effet une personne visée au sous-al. 27(1)d)(ii). Il a en conséquence prononcé l'expulsion de l'intimé conformément au par. 32(2). L'audition de l'appel attaquant l'ordonnance d'expulsion, interjeté par l'intimé devant la Commission d'appel de l'immigration en vertu du par. 72(1) (maintenant L.R.C. (1985), ch. I-2, par. 70(1)), a été ajournée après que le ministre de l'Emploi et de l'Immigration et le solliciteur général eurent fait conjointement un rapport au comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (le «comité de surveillance») conformément au par. 82.1(2) (maintenant le par. 81(2)). D'après ce rapport, les ministres estimaient que l'intimé était une personne visée au sous-al. 19(1)d)(ii), c'est-à-dire, une personne au sujet de laquelle il existe de bonnes raisons de croire qu'elle se livrera à des activités faisant partie d'un plan d'activités criminelles organisées.

Upon receipt of the joint report, the Review Committee conducted the required investigation and a hearing was held on September 2 and 3, 1987. Prior to this hearing the respondent was provided with a document entitled "Statement of Circumstances giving rise to the making of a Report by the Solicitor General of Canada and the Minister of Employment and Immigration to the Security Intelligence Review Committee", as well as two summaries of information. The first was a document entitled "Chronology of Information and Occurrences Relating to Giuseppe Chiarelli" and consisted of an extensive summary of surveillance of the respondent. The second document was entitled "Summary of Interpretation of Intercepted Private Communications Relating to the Murder of Domenic Racco". The first day of the hearing was held *in camera* and a summary of the evidence provided to the respondent. This summary indicated that evidence was led that the respondent, together with certain named individuals, was a member of a criminal organization which engaged in extortion and drug related activities, and further that the respondent personally took part in the extortion and drug related activities of the organization.

At the second day of the hearing, the respondent attended with counsel. The "Statement of Circumstances", the "Chronology of Information" and the "Summary of Interpretation of Intercepted Private Communications" were placed before the Review Committee, as were the criminal records of the respondent and his alleged associates. The respondent was then invited to respond. Counsel for the respondent objected to the fairness and constitutionality of the proceeding. He submitted no evidence at the hearing and chose not to cross-examine the two RCMP witnesses who had testified on the first day. He did, however, later make written submissions to the Committee.

After consideration of the matter, the Review Committee reported to the Governor in Council, pursuant to s. 82.1(6)(a) (now s. 81(7)), that the respondent was a person described in s. 19(1)(d)(ii). The Governor in Council adopted

Sur réception du rapport conjoint, le comité de surveillance a mené l'enquête prescrite et a tenu une audience les 2 et 3 septembre 1987. Antérieurement à celle-ci, on a communiqué à l'intimé un document intitulé [TRADUCTION] «Énoncé des circonstances ayant donné lieu à la présentation d'un rapport par le solliciteur général du Canada et le ministre de l'Emploi et de l'Immigration au comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité» ainsi que deux résumés de renseignements. Le premier, intitulé «Suite de renseignements et de faits relatifs à Giuseppe Chiarelli», était un long résumé de la surveillance de l'intimé. Le second document s'intitulait «Sommaire de l'interprétation de l'interception de communications privées relatives au meurtre de Domenic Racco». La première journée, l'audience s'est déroulée à huis clos et un résumé de la preuve a été remis à l'intimé. Il ressortait de ce résumé que, d'après la preuve produite, l'intimé et certains autres individus nommément désignés appartenaient à une organisation criminelle qui se livrait à l'extorsion et à des activités liées aux stupéfiants, et qu'en outre l'intimé lui-même a participé à cette extorsion et aux autres activités.

L'intimé a assisté à la deuxième journée de l'audience accompagné de son avocat. L'«Énoncé des circonstances», la «Suite de renseignements» et le «Sommaire de l'interprétation de l'interception de communications privées» ont été produits devant le comité de surveillance, comme l'ont été également les casiers judiciaires de l'intimé et de ses prétendus associés. La possibilité de répondre ayant ensuite été offerte à l'intimé, l'avocat de ce dernier a contesté l'équité et la constitutionnalité de la procédure. Il n'a produit aucune preuve à l'audience et a choisi de ne pas contre-interroger les deux témoins de la GRC qui avaient déposé le premier jour. Il a toutefois présenté au comité par la suite des observations écrites.

Après avoir étudié le dossier, le comité de surveillance a fait rapport au gouverneur en conseil, conformément à l'al. 82.1(6)a (maintenant le par. 81(7)), lui indiquant que l'intimé était une personne visée au sous-al. 19(1)d(ii). Le gouverneur

the conclusion of the Review Committee and directed the appellant Minister to issue a certificate under s. 83(1) (now s. 82(1)) with respect to the respondent's appeal to the Immigration Appeal Board from the deportation order. This certificate was issued, with the result that the respondent's appeal would have to be dismissed in so far as it was brought pursuant to s. 72(1)(b) (now s. 70(1)(b)).

The hearing of the appeal was scheduled to resume in February of 1988. The respondent, however, gave notice that he intended to raise constitutional questions before the Board and the hearing was adjourned. On February 1, 1989, the Board, with the agreement of the parties, referred three questions to the Federal Court of Appeal for determination pursuant to s. 28(4) of the *Federal Court Act*, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10:

1. (a) do paragraph 27(1)(d)(ii) and subsection 32(2) of the *Immigration Act*, 1976, S.C. 1976-77, c. 52, as amended by S.C. 1984, c. 21, s. 84 (now paragraph 27(1)(d)(ii) and subsection 32(2) of the *Immigration Act*, R.S.C. 1985, c. I-2) infringe or deny the rights guaranteed by sections 7, 12 and 15 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* in that they require the deportation of persons convicted of an offence carrying a maximum punishment of five years or more, without reference to the circumstances of the offence or the offender;

(b) if the paragraph and subsection referred to above do infringe or deny the rights guaranteed by sections 7, 12 and 15 of the *Charter*, are they justified by section 1 of the *Charter*?

2. (a) do sections 82.1 and 83 of the *Immigration Act*, 1976, S.C. 1976-77, c. 52, as amended by S.C. 1984, c. 21, s. 84 (now sections 81 and 82 of the *Immigration Act*, R.S.C. 1985, c. I-2) infringe or deny the rights guaranteed by sections 7, 12 and 15 of the *Charter* as those provisions:

(i) deprive individuals of the right to life, liberty and security of the person in violation of the principles of fundamental justice, and/or;

(ii) subject individuals to cruel and unusual punishment? and/or;

en conseil a retenu la conclusion du comité de surveillance et a ordonné au ministre appelant de délivrer une attestation visée au par. 83(1) (maintenant le par. 82(1)) relativement à l'appel interjeté par l'intimé devant la Commission d'appel de l'immigration contre l'ordonnance d'expulsion. L'attestation a été délivrée, rendant ainsi obligatoire le rejet de l'appel de l'intimé dans la mesure où il était fondé sur l'al. 72(1)(b) (maintenant l'al. 70(1)(b)).

L'audition de l'appel devait reprendre en février 1988. L'intimé ayant toutefois signifié son intention de soulever des questions constitutionnelles devant la Commission, l'audience a été ajournée. Le 1<sup>er</sup> février 1989, la Commission, avec le consentement des parties, a renvoyé trois questions à la Cour d'appel fédérale pour jugement en vertu du par. 28(4) de la *Loi sur la Cour fédérale*, S.R.C. 1970 (2<sup>e</sup> suppl.), ch. 10:

1. a) Est-ce que le sous-alinéa 27(1)d)(ii) et le paragraphe 32(2) de la *Loi sur l'immigration de 1976*, S.C. 1976-77, chap. 52, telle que modifiée par S.C. 1984, chap. 21, art. 84 (maintenant sous-alinéa 27(1)d)(ii) et paragraphe 32(2) de la *Loi sur l'immigration*, L.R.C. (1985), chap. I-2) violent ou nient les droits garantis par les articles 7, 12 et 15 de la *Charte canadienne des droits et libertés* en ce qu'ils prévoient l'expulsion de personnes déclarées coupables d'une infraction punissable d'au moins cinq ans d'emprisonnement, sans égard aux circonstances entourant l'infraction ou à la situation de l'infacteur?

b) Si le sous-alinéa et le paragraphe visés ci-dessus violent ou nient les droits garantis par les articles 7, 12 et 15 de la *Charte*, sont-ils justifiés par l'article 1 de la *Charte*?

2. a) Est-ce que les articles 82.1 et 83 de la *Loi sur l'immigration de 1976*, S.C. 1976-77, chap. 52, tels que modifiés par S.C. 1984, chap. 21, art. 84 (maintenant les articles 81 et 82 de la *Loi sur l'immigration*, L.R.C. (1985), chap. I-2) violent ou nient les droits garantis par les articles 7, 12 et 15 de la *Charte* dans la mesure où ces dispositions:

(i) privent des particuliers du droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de leur personne en violation des principes de justice fondamentale, et ou

(ii) soumettent des particuliers à des peines cruelles et inusitées, et ou



(iii) deny individuals equality before and under the law?

(b) if the sections referred to above do infringe or deny the rights guaranteed by sections 7, 12 and 15 of the *Charter*, are they justified by section 1 of the *Charter*? <sup>a</sup>

3. (a) does reliance upon the Certificate authorized by section 83 of the *Immigration Act, 1976*, S.C. 1976-77, c. 52, as amended by S.C. 1984, c. 21, s. 84 (now section 82 of the *Immigration Act*, R.S.C. 1985, c. I-2) filed in Mr. Chiarelli's case result in an infringement of his rights pursuant to section 7 of the *Charter*, because the process followed by the Security Intelligence Review Committee did not meet the requirements of section 7? <sup>b</sup>

(b) if reliance upon the Certificate does infringe or deny the right guaranteed by section 7 of the *Charter*, is it justified by section 1 of the *Charter*? <sup>d</sup>

### III. Judgment of the Federal Court of Appeal, [1990] 2 F.C. 299

*Pratte J.A.* (dissenting on the answer to reference question 3(b)) <sup>e</sup>

*Pratte J.A.* held that the combination of ss. 27(1)(d)(ii) and 32(2) of the Act does not violate s. 12 of the *Charter* because they do not impose a punishment. Section 32(2) is the corollary of the limits imposed by s. 4 of the Act on the right of a permanent resident to come to and remain in Canada. Similarly he held that they do not violate s. 7 since there is no injustice in requiring the deportation of a person who has lost the right to remain in Canada. Finally there is no violation of s. 15. Section 6 of the *Charter* specifically provides for different treatment of citizens and permanent residents regarding the right to remain in Canada. Nor does a distinction between permanent residents who have been convicted of an offence described in s. 27(1)(d)(ii) and other permanent residents amount to discrimination within the meaning of s. 15. <sup>f</sup>

*Pratte J.A.* refused to answer the second question of the reference in so far as it related to s. 7 of <sup>j</sup>

(iii) s'opposent à ce que la loi ne fasse acception de personne et qu'elle s'applique également à tous?

b) Si les articles visés ci-dessus violent ou nient les droits garantis par les articles 7, 12 et 15 de la *Charte*, sont-ils justifiés par l'article 1 de la *Charte*? <sup>a</sup>

3. a) Est-ce que le fait de se fonder sur l'attestation autorisée par l'article 83 de la *Loi sur l'immigration de 1976*, S.C. 1976-77, chap. 52, telle que modifiée par S.C. 1984, chap. 21, art. 84 (maintenant l'article 82 de la *Loi sur l'immigration*, L.R.C. (1985), chap. I-2) déposée dans le dossier de M. Chiarelli donne lieu à une violation de ses droits en vertu de l'article 7 de la *Charte*, parce que le processus suivi par le comité de surveillance des activités de renseignements de sécurité n'a pas satisfait aux exigences de l'article 7? <sup>b</sup>

b) Si le fait de se fonder sur l'attestation viole ou nie le droit garanti par l'article 7 de la *Charte*, est-il justifié par l'article 1 de la *Charte*? <sup>d</sup>

### III. L'arrêt de la Cour d'appel fédérale, [1990] 2 C.F. 299

*Le juge Pratte* (dissentant quant à la réponse à la question 3b) du renvoi) <sup>e</sup>

Le juge Pratte conclut que le sous-al. 27(1)(d)(ii) et le par. 32(2) de la Loi, pris ensemble, ne violent pas l'art. 12 de la *Charte* parce qu'ils n'infligent aucune peine. Le paragraphe 32(2) découle naturellement des restrictions imposées par l'art. 4 de la Loi au droit d'un résident permanent d'entrer au Canada et d'y demeurer. De même, ces dispositions ne vont pas à l'encontre de l'art. 7 puisqu'il n'y a rien d'injuste à exiger l'expulsion d'une personne déchu du droit de demeurer au Canada. En dernier lieu, selon le juge Pratte, l'article 15 n'a pas été violé. L'article 6 de la *Charte* prévoit expressément en effet un traitement différent pour les citoyens et pour les résidents permanents en ce qui concerne le droit de demeurer au Canada. Par ailleurs, une distinction entre les résidents permanents reconnus coupables d'une infraction visée au sous-al. 27(1)(d)(ii) et d'autres résidents permanents ne constitue pas de la discrimination au sens de l'art. 15. <sup>f</sup>

Le juge Pratte s'est refusé à répondre à la deuxième question du renvoi en tant qu'elle se rap-

the *Charter* as it had not been determined by the Immigration Appeal Board that the respondent had not been given a full opportunity to refute the allegations against him. He held that there was no violation of s. 12 or s. 15.

With respect to the third question, he observed that the filing of the s. 83 certificate had the effect of depriving the Immigration Appeal Board of its power to allow the respondent's appeal on compassionate grounds. The resulting deportation necessarily implied an interference with the liberty of the person. In concluding that the respondent's rights under s. 7 of the *Charter* had been infringed, Pratte J.A. observed at p. 318 that "it is a requirement of fundamental justice that no decision be made determining the rights of a person without giving that person a meaningful opportunity to be heard". In order to have a meaningful opportunity to be heard, the respondent had to know the information before the Review Committee in order to be able to contradict it. The respondent had not been provided this opportunity and therefore the procedure followed by the Review Committee did not meet the requirements of fundamental justice.

Pratte J.A. concluded, however, that this limitation could be justified under s. 1 of the *Charter*. Section 48(2) of the *Canadian Security Intelligence Service Act* ("*CSIS Act*") which denies a party the right to be informed of the evidence led by the other party imposes a reasonable limit in light of the need to protect the secrecy of police investigations of organized criminal activities. This was particularly the case in view of the fact that the Committee's investigation was not to determine the guilt of the respondent, but only whether he deserved to benefit from an appeal on purely compassionate grounds.

*Stone J.A.* (Urie J.A. concurring)

The majority agreed with Pratte J.A.'s reasons except that in their view, the violation of s. 7 could not be justified under s. 1 of the *Charter*. Although

porte à l'art. 7 de la *Charte* étant donné que la Commission d'appel de l'immigration n'a pas déterminé que l'intimé n'avait pas eu toutes les possibilités voulues de réfuter les accusations portées contre lui. Il conclut que ni l'art. 12 ni l'art. 15 n'a été violé.

En ce qui concerne la troisième question, il dit que le dépôt de l'attestation visée à l'art. 83 a pour effet d'enlever à la Commission d'appel de l'immigration son pouvoir d'accueillir l'appel de l'intimé pour des motifs de compassion. L'expulsion qui en est découlé laisse nécessairement supposer une atteinte à la liberté de la personne. Concluant que l'intimé a subi une violation de ses droits conférés par l'art. 7 de la *Charte*, le juge Pratte fait remarquer, à la p. 318, que «la justice fondamentale exige qu'aucune décision soit prise au sujet des droits d'une personne sans donner à cette dernière une occasion valable d'être entendue». Or, l'intimé ne pouvait avoir une occasion valable d'être entendu que s'il était au courant des renseignements dont disposait le comité de surveillance, de manière à pouvoir les contredire. Comme cette occasion n'a pas été accordée à l'intimé, la procédure suivie par le comité de surveillance ne satisfait pas aux exigences de la justice fondamentale.

Le juge Pratte conclut toutefois que cette restriction peut se justifier aux termes de l'article premier de la *Charte*. Le paragraphe 48(2) de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité* ("*Loi sur le SCRS*"), qui refuse à une partie le droit d'être informé de la preuve produite par l'autre partie, constitue une restriction raisonnable compte tenu de la nécessité de protéger le secret des enquêtes policières sur les activités criminelles organisées. Cela vaut particulièrement quand on considère que l'enquête de la Commission visait non pas à décider de la culpabilité de l'intimé, mais seulement à déterminer s'il méritait pour des motifs de pure compassion de bénéficier d'un appel.

*Le juge Stone* (avec l'appui du juge Urie)

Les juges majoritaires souscrivent aux motifs du juge Pratte sauf que, à leur avis, la violation de l'art. 7 ne peut se justifier aux termes de l'article

the interest of the state in protecting confidential police sources and techniques is of sufficient importance to warrant overriding constitutionally protected rights and the withholding of information is rationally connected to that objective, the majority concluded that the procedure enacted by s. 82.1(3) (now s. 81(4)) failed the remaining requirements of the proportionality test. Rather than balancing the state's interest in protecting confidential sources and techniques with the individual's interest in fundamental justice, it was the majority's view that the provision opts for a "complete obliteration" of the individual's right in favour of the state's interest.

The Federal Court of Appeal answered the questions put to it as follows:

1. Subparagraph 27(1)(d)(ii) and subsection 32(2) of the *Immigration Act, 1976* do not infringe section 7, 12 or 15 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*.

2. Sections 82.1 and 83 of the *Immigration Act, 1976* do not infringe section 12 or 15 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*.

The question whether those sections contravene section 7 of the Charter is not a question that the Board may refer to the Court pursuant to subsection 28(4) of the *Federal Court Act*.

3. (a) The Board would, in relying upon the certificate issued pursuant to section 83 in respect of Mr. Chiarelli, violate Mr. Chiarelli's rights under section 7 of the Charter.

(b) The violation of section 7 is not justified by section 1 of the Charter.

#### IV. Issues

The appellant was granted leave to appeal and the following constitutional questions were stated by Gonthier J.:

1. (a) Do sections 82.1 and 83 of the *Immigration Act, 1976*, S.C. 1976-77, c. 52, as amended by S.C. 1984, c. 21, s. 84 (now ss. 81 and 82 of the *Immigration Act*, R.S.C., 1985, c. I-2) infringe or deny the rights guaranteed by s. 7 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*?

premier de la *Charte*. Bien que l'intérêt qu'a l'État à protéger les sources et les techniques confidentielles de la police revête une importance suffisante pour justifier l'atteinte aux droits garantis par la Constitution et que la non-communication de renseignements ait un lien rationnel avec cet objectif, la majorité conclut que la procédure édictée au par. 82.1(3) (maintenant le par. 81(4)) ne remplit pas les autres exigences du critère de proportionnalité. Plutôt que de soupeser l'intérêt qu'a l'État à protéger les sources et les techniques confidentielles et l'intérêt du particulier à ce que soit respectée la justice fondamentale, estime la majorité, cette disposition traduit un choix d'«annuler complètement» le droit du particulier au profit des intérêts de l'État.

La Cour d'appel fédérale a répondu comme suit aux questions qui lui avaient été soumises:

1. Le sous-alinéa 27(1)d(ii) et le paragraphe 32(2) de la *Loi sur l'immigration de 1976* ne violent pas les articles 7, 12 ou 15 de la *Charte canadienne des droits et libertés*.

2. Les articles 82.1 et 83 de la *Loi sur l'immigration de 1976* ne violent pas les articles 12 ou 15 de la *Charte canadienne des droits et libertés*.

La question de savoir si ces articles violent l'article 7 de la *Charte* n'est pas une question que la Commission peut soumettre à la Cour en vertu du paragraphe 28(4) de la *Loi sur la Cour fédérale*.

3. a) La Commission, en se fondant sur l'attestation délivrée en vertu de l'article 83 à l'égard de M. Chiarelli, enfreindrait les droits de M. Chiarelli en vertu de l'article 7 de la *Charte*.

b) Cette violation de l'article 7 n'est pas justifiée par l'article 1 de la *Charte*.

#### IV. Les questions en litige

L'appellant ayant obtenu l'autorisation de pourvoi, le juge Gonthier a formulé les questions constitutionnelles suivantes:

1. a) Les articles 82.1 et 83 de la *Loi sur l'immigration de 1976*, S.C. 1976-77, ch. 52, modifiée par S.C. 1984, ch. 21, art. 84, (maintenant les art. 81 et 82 de la *Loi sur l'immigration*, L.R.C. (1985), ch. I-2), portent-ils atteinte aux droits garantis par l'art. 7 de la *Charte canadienne des droits et libertés*?

(b) If the sections referred to above do infringe or deny the rights guaranteed by s. 7 of the *Charter*, are they justified by s. 1 of the *Charter*?

2. (a) Does reliance upon the certificate authorized by s. 83 of the *Immigration Act, 1976*, S.C. 1976-77, c. 52, as amended by S.C. 1984, c. 21, s. 84 (now s. 82 of the *Immigration Act*, R.S.C., 1985, c. I-2) filed in the respondent's case result in an infringement of his rights pursuant to s. 7 of the *Charter*, because the process followed by the Security Intelligence Review Committee did not meet the requirements of s. 7?

(b) If reliance upon the certificate does infringe or deny the rights guaranteed by s. 7 of the *Charter*, is it justified by s. 1 of the *Charter*?

The respondent in the main appeal was granted leave to cross-appeal, and the following constitutional questions were stated by Gonthier J.:

1. (a) Do s. 27(1)(d)(ii) and s. 32(2) of the *Immigration Act, 1976*, S.C. 1976-77, c. 52, as amended by S.C. 1984, c. 21, s. 84 (now s. 27(1)(d)(ii) and s. 32(2) of the *Immigration Act*, R.S.C., 1985, c. I-2) infringe or deny the rights guaranteed by ss. 7, 12 and 15 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* in that they require the deportation of persons convicted of an offence carrying a maximum punishment of five years or more, without reference to the circumstances of the offence or the offender?

(b) If the paragraph and subsection referred to above do infringe or deny the rights guaranteed by ss. 7, 12 and 15 of the *Charter*, are they justified by s. 1 of the *Charter*?

The answers to these questions will dispose of the questions submitted to the Court of Appeal pursuant to s. 28(4) of the *Federal Court Act* with this exception. Question 2 at the Federal Court of Appeal corresponds to Question 1 in the main appeal but referred to s. 12 and s. 15 in addition to s. 7 of the *Charter*. Sections 12 and 15 were neither argued by the parties in this Court nor referred to in the constitutional questions. In the circumstances, I will not deal with them.

b) Si les dispositions susmentionnées portent atteinte aux droits garantis par l'art. 7 de la *Charte*, sont-elles justifiées par l'article premier de la *Charte*?

2. a) Le fait de s'en remettre à l'attestation autorisée par l'art. 83 de la *Loi sur l'immigration de 1976*, S.C. 1976-77, ch. 52, modifiée par S.C. 1984, ch. 21, art. 84, (maintenant l'art. 82 de la *Loi sur l'immigration*, L.R.C. (1985), ch. I-2), et produite dans le cas de l'intimé, entraîne-t-il une atteinte aux droits que lui confère l'art. 7 de la *Charte*, pour le motif que la procédure suivie par le comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité n'a pas satisfait aux exigences de l'art. 7?

b) Si le fait de s'en remettre à l'attestation porte atteinte aux droits garantis par l'art. 7 de la *Charte*, cela est-il justifié par l'article premier de la *Charte*?

L'intimé au pourvoi principal s'est vu accorder l'autorisation de former un pourvoi incident et le juge Gonthier a formulé les questions constitutionnelles suivantes:

1. a) Le sous-alinéa 27(1)d(ii) et le par. 32(2) de la *Loi sur l'immigration de 1976*, S.C. 1976-77, ch. 52, modifiée par S.C. 1984, ch. 21, art. 84, (maintenant le sous-al. 27(1)d(ii) et le par. 32(2) de la *Loi sur l'immigration*, L.R.C. (1985), ch. I-2), portent-ils atteinte aux droits garantis par les art. 7, 12 et 15 de la *Charte canadienne des droits et libertés* du fait qu'ils prescrivent l'expulsion des personnes déclarées coupables d'une infraction assortie d'une peine d'au moins cinq ans de prison, indépendamment des circonstances de l'infraction ou du contrevenant?

b) Si le sous-alinéa et le paragraphe susmentionnés portent atteinte aux droits garantis par les art. 7, 12 et 15 de la *Charte*, sont-ils justifiés par l'article premier de la *Charte*?

En répondant à ces questions nous trancherons en même temps celles soumises à la Cour d'appel en vertu du par. 28(4) de la *Loi sur la Cour fédérale*, à cette seule exception près: la question n° 2 posée à la Cour d'appel fédérale, bien que correspondant à la question n° 1 du pourvoi principal, mentionne en plus de l'art. 7 de la *Charte* ses art. 12 et 15. Or, les art. 12 et 15 n'ont été ni débattus par les parties en notre Cour ni visés dans les questions constitutionnelles. Je les passerai en conséquence sous silence.

## V. Analysis

The cross-appeal attacks the general scheme providing for deportation of permanent residents who have been convicted of certain criminal offences. The main appeal concerns the removal of a ground of appeal from a deportation order and the procedure by which that removal is effected. I will address the cross-appeal first. Throughout these reasons I will refer to Chiarelli as “the respondent” and the Minister as “the appellant”, although their positions are actually reversed on the cross-appeal.

### 1. *Do s. 27(1)(d)(ii) and s. 32(2) of the Immigration Act, 1976 Violate the Charter?*

Section 27(1) requires an immigration officer in possession of information that a permanent resident falls into one of its enumerated classes to forward a report setting out the details of that information to the Deputy Minister. The relevant class in this case is that set out in s. 27(1)(d)(ii), a person who has been convicted of an offence under any Act of Parliament for which a term of imprisonment of five years or more may be imposed. An inquiry is then held by an adjudicator in cases where the Deputy Minister considers that one is warranted (s. 27(3)). Section 32(2) provides that where an adjudicator decides that a person who is the subject of an inquiry does fall within one of the classes in s. 27(1), the adjudicator shall, except in the case of a convention refugee, make a deportation order against that person.

#### (a) Section 7

The essence of the respondent’s position is that ss. 27(1)(d)(ii) and 32(2) are contrary to principles of fundamental justice because they are mandatory and require that deportation be ordered without regard to the circumstances of the offence or the offender. The appellant correctly points out that the threshold question is whether deportation *per se* engages s. 7, that is, whether it amounts to a deprivation of life, liberty or security of the person. The Federal Court of Appeal in *Hoang v. Canada (Minister of Employment & Immigration)* (1990),

## V. Analyse

Le pourvoi incident attaque le régime général prévoyant l’expulsion de résidents permanents reconnus coupables de certaines infractions criminelles. Le pourvoi principal, quant à lui, concerne la suppression d’un moyen d’appel pouvant être invoqué à l’égard d’une ordonnance d’expulsion et les modalités de cette suppression. Je me pencherai d’abord sur le pourvoi incident. Malgré l’inversion de leurs rôles respectifs dans le cadre du pourvoi incident, Chiarelli est désigné «l’intimé» tout au cours des présents motifs et le ministre, «l’appelant».

### 1. *Le sous-al. 27(1)d)(ii) et le par. 32(2) de la Loi sur l’immigration de 1976 violent-ils la Charte?*

Le paragraphe 27(1) exige qu’un agent d’immigration ayant en sa possession des renseignements indiquant qu’un résident permanent relève d’une des catégories y énumérées en fasse un rapport circonstancié au sous-ministre. Il s’agit en l’occurrence de la catégorie énoncée au sous-al. 27(1)d)(ii): celle des personnes qui ont été déclarées coupables d’une infraction prévue par une loi du Parlement et sont passibles d’au moins cinq ans de prison. Un arbitre tient alors une enquête dans les cas où le sous-ministre estime qu’une enquête s’impose (par. 27(3)). Aux termes du par. 32(2), l’arbitre, lorsqu’il conclut qu’une personne faisant l’objet d’une enquête relève effectivement d’une catégorie prévue au par. 27(1), doit, sauf dans le cas d’un réfugié au sens de la Convention, en prononcer l’expulsion.

#### a) L’article 7

L’intimé fait valoir en substance que le sous-al. 27(1)d)(ii) et le par. 32(2) sont contraires aux principes de justice fondamentale en raison de leur caractère impératif et du fait qu’ils exigent que l’expulsion soit prononcée indépendamment des circonstances de l’infraction ou du contrevenant. L’appelant pour sa part souligne, avec raison, que la question préliminaire est de savoir si l’expulsion en soi donne lieu à l’application de l’art. 7; en d’autres termes, si elle porte atteinte à la vie, à la liberté ou à la sécurité de la personne. Dans *Hoang*

13 Imm. L.R. (2d) 35, held that deportation for serious offences is not to be conceptualized as a deprivation of liberty. I do not find it necessary to answer this question, however, since I am of the view that there is no breach of fundamental justice. <sup>a</sup>

*c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)* (1990), 13 Imm. L.R. (2d) 35, la Cour d'appel fédérale a conclu qu'une expulsion en raison d'infractions graves ne doit pas être considérée comme portant atteinte à la liberté. Je ne crois toutefois pas qu'il soit nécessaire de répondre à cette question puisque, selon moi, il n'y a eu aucune violation de la justice fondamentale.

The principles of fundamental justice are to be found in the basic tenets of our legal system. Lamer J. (as he then was) stated in *Re B.C. Motor Vehicle Act*, [1985] 2 S.C.R. 486, at p. 513:

<sup>b</sup> Or, les principes de justice fondamentale se dégagent des préceptes fondamentaux de notre système juridique. Le juge en chef Lamer (alors juge puîné) dit dans l'arrêt *Renvoi: Motor Vehicle Act de la C.-B.*, [1985] 2 R.C.S. 486, à la p. 513:

Whether any given principle may be said to be a principle of fundamental justice within the meaning of s. 7 will rest upon an analysis of the nature, sources, *rationale* and essential role of that principle within the judicial process and in our legal system, as it evolves. <sup>d</sup>

La question de savoir si un principe donné peut être considéré comme un principe de justice fondamentale au sens de l'art. 7 dépendra de l'analyse de la nature, des sources, de la raison d'être et du rôle essentiel de ce principe dans le processus judiciaire et dans notre système juridique à l'époque en cause.

He recognized, at p. 513, that "principles of fundamental justice" could not be defined in the abstract but would have to be interpreted in the context of alleged violations: <sup>e</sup>

Il a reconnu, à la p. 513, que l'expression «principes de justice fondamentale» ne peut être définie dans l'abstrait mais doit s'interpréter dans le contexte des allégations de violation:

... those words cannot be given any exhaustive content or simple enumerative definition, but will take on concrete meaning as the courts address alleged violations of s. 7. <sup>f</sup>

... on ne peut donner à ces mots un contenu exhaustif ou une simple définition par énumération; ils prendront un sens concret au fur et à mesure que les tribunaux étudieront des allégations de violation de l'art. 7.

The importance of a contextual approach to the interpretation of s. 7 was emphasized by Cory J. in *R. v. Wholesale Travel Group Inc.*, [1991] 3 S.C.R. 154, at p. 226: <sup>g</sup>

L'importance d'une méthode contextuelle d'interprétation de l'art. 7 est soulignée par le juge Cory dans l'affaire *R. c. Wholesale Travel Group Inc.*, [1991] 3 R.C.S. 154, à la p. 226:

It is now clear that the *Charter* is to be interpreted in light of the context in which the claim arises. Context is relevant both with respect to the delineation of the meaning and scope of *Charter* rights, as well as to the determination of the balance to be struck between individual rights and the interests of society. <sup>h</sup>

Il est désormais clair que la *Charte* doit être interprétée en fonction du contexte dans lequel une revendication prend naissance. Le contexte est important à la fois pour délimiter la signification et la portée des droits garantis par la *Charte* et pour déterminer l'équilibre qu'il faut établir entre les droits individuels et les intérêts de la société.

He noted that under a contextual approach, constitutional standards developed in the criminal context could not automatically be applied to regulatory offences. Similarly in *Kindler v. Canada (Minister of Justice)*, [1991] 2 S.C.R. 779, McLachlin J. adopted at p. 848 a contextual approach which "takes into account the nature of <sup>i</sup>

Suivant la méthode contextuelle, a-t-il fait remarquer, les normes constitutionnelles élaborées dans le contexte criminel ne peuvent être automatiquement appliquées aux infractions réglementaires. De même, dans l'affaire *Kindler c. Canada (Ministre de la Justice)*, [1991] 2 R.C.S. 779, le juge McLachlin a adopté, à la p. 848, une méthode con-

the decision to be made". She concluded that in defining the fundamental justice relevant to extradition, the Court must draw upon the principles and policies underlying extradition law and procedure.

Thus in determining the scope of principles of fundamental justice as they apply to this case, the Court must look to the principles and policies underlying immigration law. The most fundamental principle of immigration law is that non-citizens do not have an unqualified right to enter or remain in the country. At common law an alien has no right to enter or remain in the country: *R. v. Governor of Pentonville Prison*, [1973] 2 All E.R. 741; *Prata v. Minister of Manpower & Immigration*, [1976] 1 S.C.R. 376.

La Forest J. recently reiterated this principle in *Kindler v. Canada (Minister of Justice)*, *supra*, at p. 834:

The Government has the right and duty to keep out and to expel aliens from this country if it considers it advisable to do so. This right, of course, exists independently of extradition. If an alien known to have a serious criminal record attempted to enter into Canada, he could be refused admission. And by the same token, he could be deported once he entered Canada.

If it were otherwise, Canada could become a haven for criminals and others whom we legitimately do not wish to have among us.

The distinction between citizens and non-citizens is recognized in the *Charter*. While permanent residents are given the right to move to, take up residence in, and pursue the gaining of a livelihood in any province in s. 6(2), only citizens are accorded the right "to enter, remain in and leave Canada" in s. 6(1).

Thus Parliament has the right to adopt an immigration policy and to enact legislation prescribing

textuelle qui «tient compte de la nature de la décision qui doit être rendue». Elle a conclu que, pour définir les principes de justice fondamentale applicables à l'extradition, la Cour doit se fonder sur les principes et les politiques qui se rapportent au droit et à la procédure en matière d'extradition.

Donc, pour déterminer la portée des principes de justice fondamentale en tant qu'ils s'appliquent en l'espèce, la Cour doit tenir compte des principes et des politiques qui sous-tendent le droit de l'immigration. Or, le principe le plus fondamental du droit de l'immigration veut que les non-citoyens n'aient pas un droit absolu d'entrer au pays ou d'y demeurer. En common law, les étrangers ne jouissent pas du droit d'entrer au pays ou d'y demeurer: *R. c. Governor of Pentonville Prison*, [1973] 2 All E.R. 741; *Prata c. Ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration*, [1976] 1 R.C.S. 376.

Le juge La Forest a répété ce principe dans l'arrêt récent *Kindler c. Canada (Ministre de la Justice)*, précité, à la p. 834:

Le gouvernement a le droit et le devoir d'empêcher des étrangers d'entrer dans notre pays et d'en expulser s'il le juge à propos. Évidemment, ce droit existe indépendamment de l'extradition. Si un étranger dont le dossier criminel grave est notoire tente d'entrer au Canada, on peut lui refuser l'entrée. De la même façon, il pourrait être déporté une fois entré au Canada.

S'il en était autrement, le Canada pourrait devenir un refuge pour les criminels et les autres personnes que, légitimement, nous ne voulons pas avoir parmi nous.

La distinction entre citoyens et non-citoyens est reconnue dans la *Charte*. Bien que le par. 6(2) accorde aux résidents permanents le droit de se déplacer dans tout le pays, d'établir leur résidence et de gagner leur vie dans toute province, seuls les citoyens ont le droit «de demeurer au Canada, d'y entrer ou d'en sortir», que garantit le par. 6(1).

Le Parlement a donc le droit d'adopter une politique en matière d'immigration et de légiférer en

the conditions under which non-citizens will be permitted to enter and remain in Canada. It has done so in the *Immigration Act*. Section 5 of the Act provides that no person other than a citizen, permanent resident, Convention refugee or Indian registered under the *Indian Act* has a right to come to or remain in Canada. The qualified nature of the rights of non-citizens to enter and remain in Canada is made clear by s. 4 of the Act. Section 4(2) provides that permanent residents have a right to remain in Canada except where they fall within one of the classes in s. 27(1). One of the conditions Parliament has imposed on a permanent resident's right to remain in Canada is that he or she not be convicted of an offence for which a term of imprisonment of five years or more may be imposed. This condition represents a legitimate, non-arbitrary choice by Parliament of a situation in which it is not in the public interest to allow a non-citizen to remain in the country. The requirement that the offence be subject to a term of imprisonment of five years indicates Parliament's intention to limit this condition to more serious types of offences. It is true that the personal circumstances of individuals who breach this condition may vary widely. The offences which are referred to in s. 27(1)(d)(ii) also vary in gravity, as may the factual circumstances surrounding the commission of a particular offence. However there is one element common to all persons who fall within the class of permanent residents described in s. 27(1)(d)(ii). They have all deliberately violated an essential condition under which they were permitted to remain in Canada. In such a situation, there is no breach of fundamental justice in giving practical effect to the termination of their right to remain in Canada. In the case of a permanent resident, deportation is the only way in which to accomplish this. There is nothing inherently unjust about a mandatory order. The fact of a deliberate violation of the condition imposed by s. 27(1)(d)(ii) is sufficient to justify a deportation order. It is not necessary, in order to comply with fundamental justice, to look beyond this fact to other aggravating or mitigating circumstances.

prescrivant les conditions à remplir par les non-citoyens pour qu'il leur soit permis d'entrer au Canada et d'y demeurer. C'est ce qu'il a fait dans la *Loi sur l'immigration*, dont l'article 5 dispose que seuls les citoyens canadiens, les résidents permanents, les réfugiés au sens de la Convention ou les Indiens inscrits conformément à la *Loi sur les Indiens* ont le droit d'entrer au Canada ou d'y demeurer. La nature limitée du droit des non-citoyens d'entrer au Canada et d'y demeurer se dégage nettement de l'art. 4 de la Loi. Suivant le par. 4(2), les résidents permanents ont le droit de demeurer au Canada, sauf s'ils relèvent d'une des catégories énumérées au par. 27(1). L'une des conditions auxquelles le législateur fédéral a assujéti le droit d'un résident permanent de demeurer au Canada est qu'il ne soit pas déclaré coupable d'une infraction punissable d'au moins cinq ans de prison. Cette condition traduit un choix légitime et non arbitraire fait par le législateur d'un cas où il n'est pas dans l'intérêt public de permettre à un non-citoyen de rester au pays. L'exigence que l'infraction donne lieu à une peine de cinq ans d'emprisonnement indique l'intention du législateur de limiter cette condition aux infractions relativement graves. Les circonstances personnelles de ceux qui manquent à cette condition peuvent certes varier énormément. La gravité des infractions visées au sous-al. 27(1)d)(ii) varie également, comme le peuvent aussi les faits entourant la perpétration d'une infraction en particulier. Toutes les personnes qui entrent dans la catégorie des résidents permanents mentionnés au sous-al. 27(1)d)(ii) ont cependant un point commun: elles ont manqué volontairement à une condition essentielle devant être respectée pour qu'il leur soit permis de demeurer au Canada. En pareil cas, mettre effectivement fin à leur droit d'y demeurer ne va nullement à l'encontre de la justice fondamentale. Dans le cas du résident permanent, seule l'expulsion permet d'atteindre ce résultat. Une ordonnance impérative n'a rien d'intrinsèquement injuste. La violation délibérée de la condition prescrite par le sous-al. 27(1)d)(ii) suffit pour justifier une ordonnance d'expulsion. Point n'est besoin, pour se conformer aux exigences de la justice fondamentale, de chercher, au-delà de ce seul fait, des circonstances aggravantes ou atténuantes.



(b) Section 12

The respondent alleges a violation of s. 12 for essentially the same reasons that he claims s. 7 is infringed. He submits that the combination of s. 27(1)(d)(ii) and 32(2) constitutes cruel and unusual punishment because they require that deportation be ordered without regard to the circumstances of the offence or the offender. He submits that in the case at bar, the deportation order is grossly disproportionate to all the circumstances and further, that the legislation in general is grossly disproportionate, having regard to the many "relatively less serious offences" which are covered by s. 27(1)(d)(ii).

I agree with Pratte J.A. that deportation is not imposed as a punishment. In *Reference as to the effect of the Exercise of the Royal Prerogative of Mercy upon Deportation Proceedings*, [1933] S.C.R. 269, Duff C.J. observed at p. 278 that deportation provisions were "not concerned with the penal consequences of the acts of individuals". See also *Hurd v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1989] 2 F.C. 594 (C.A.), at pp. 606-07, and *Hoang v. Canada (Minister of Employment & Immigration)*, *supra*. Deportation may, however, come within the scope of a "treatment" in s. 12. The *Concise Oxford Dictionary* (1990) defines "treatment" as "a process or manner of behaving towards or dealing with a person or thing . . . ." It is unnecessary, for the purposes of this appeal, to decide this point since I am of the view that the deportation authorized by ss. 27(1)(d)(ii) and 32(2) is not cruel and unusual.

The general standard for determining an infringement of s. 12 was set out by Lamer J., as he then was, in the following passage in *R. v. Smith*, [1987] 1 S.C.R. 1045, at p. 1072:

The criterion which must be applied in order to determine whether a punishment is cruel and unusual within the meaning of s. 12 of the *Charter* is, to use the words

b) L'article 12

Invoquant essentiellement les mêmes raisons qu'il a avancées pour fonder son allégation d'une infraction à l'art. 7, l'intimé prétend que l'art. 12 a été violé. Selon lui, le sous-al. 27(1)d)(ii) et le par. 32(2), pris ensemble, constituent une peine cruelle et inusitée en ce qu'ils exigent que l'expulsion soit ordonnée indépendamment des circonstances de l'infraction ou du contrevenant. Il soutient que l'expulsion prononcée en l'espèce est exagérément disproportionnée aux circonstances et que, en outre, la loi en général est exagérément disproportionnée eu égard aux nombreuses [TRADUCTION] «infractions relativement moins graves» visées au sous-al. 27(1)d)(ii).

Comme le juge Pratte, j'estime que l'expulsion n'est pas prononcée à titre de peine. Dans *Reference as to the effect of the Exercise of the Royal Prerogative of Mercy upon Deportation Proceedings*, [1933] R.C.S. 269, le juge en chef Duff fait remarquer, à la p. 278, que les dispositions en matière d'expulsion [TRADUCTION] «ne portent pas sur les conséquences pénales des actes de particuliers». Voir aussi l'arrêt *Hurd c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1989] 2 C.F. 594 (C.A.), aux pp. 606 et 607 et *Hoang c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, précité. Il se peut toutefois que l'expulsion constitue un «traitement» au sens de l'art. 12. En effet, selon la définition qu'en donne le *Petit Robert I* (1990), le terme «traitement» désigne un «[c]omportement à l'égard de [quelqu'un]; actes traduisant ce comportement». C'est toutefois là un point qu'il n'est pas nécessaire de trancher aux fins du présent pourvoi puisque, à mon avis, l'expulsion autorisée par le sous-al. 27(1)d)(ii) et le par. 32(2) n'est ni cruelle ni inusitée.

La norme générale à appliquer pour déterminer s'il y a violation de l'art. 12 est énoncée par le juge Lamer (maintenant Juge en chef) dans le passage suivant tiré de l'arrêt *R. c. Smith*, [1987] 1 R.C.S. 1045, à la p. 1072:

Le critère qui doit être appliqué pour déterminer si une peine est cruelle et inusitée au sens de l'art. 12 de la *Charte* consiste, pour reprendre les termes utilisés par le

of Laskin C.J. in *Miller and Cockriell*, *supra*, at p. 668, "whether the punishment prescribed is so excessive as to outrage standards of decency". In other words, though the state may impose punishment, the effect of that punishment must not be grossly disproportionate to what would have been appropriate.

juge en chef Laskin à la p. 688 de l'arrêt *Miller et Cockriell*, précité, à se demander «si la peine infligée est excessive au point de ne pas être compatible avec la dignité humaine.» En d'autres termes, bien que l'État puisse infliger une peine, l'effet de cette peine ne doit pas être exagérément disproportionné à ce qui aurait été approprié.

The deportation of a permanent resident who has deliberately violated an essential condition of his or her being permitted to remain in Canada by committing a criminal offence punishable by imprisonment of five years or more, cannot be said to outrage standards of decency. On the contrary it would tend to outrage such standards if individuals granted conditional entry into Canada were permitted, without consequence, to violate those conditions deliberately.

L'expulsion d'un résident permanent qui, en commettant une infraction criminelle punissable d'au moins cinq ans de prison, a délibérément violé une condition essentielle pour qu'il lui soit permis de demeurer au Canada, ne saurait être considérée comme incompatible avec la dignité humaine. Au contraire, c'est précisément le fait de permettre que les personnes ayant pu entrer au Canada sous condition violent délibérément et impunément ces conditions qui tendrait vers l'incompatibilité avec la dignité humaine.

(c) Section 15

c) L'article 15

Although the constitutional question stated by Gonthier J. raises the issue of whether ss. 27(1)(d)(ii) and 32(2) violate s. 15 of the *Charter*, the respondent made no submissions on this issue. I agree, for the reasons given by Pratte J.A. in the Federal Court of Appeal, that there is no violation of s. 15. As I have already observed, s. 6 of the *Charter* specifically provides for differential treatment of citizens and permanent residents in this regard. While permanent residents are given various mobility rights in s. 6(2), only citizens are accorded the right to enter, remain in and leave Canada in s. 6(1). There is therefore no discrimination contrary to s. 15 in a deportation scheme that applies to permanent residents, but not to citizens.

Quoique la question constitutionnelle formulée par le juge Gonthier soulève la question de savoir si le sous-al. 27(1)d(ii) et le par. 32(2) violent l'art. 15 de la *Charte*, l'intimé n'a pas présenté d'arguments sur ce point. J'estime, pour les motifs exposés par le juge Pratte en Cour d'appel fédérale, qu'il n'y a pas eu violation de l'art. 15. Comme je l'ai déjà indiqué, l'art. 6 de la *Charte* prévoit expressément un traitement différent à cet égard pour les citoyens et les résidents permanents. Si les résidents permanents jouissent aux termes du par. 6(2) de certains droits à la liberté de circulation, seuls les citoyens se voient conférer au par. 6(1) le droit de demeurer au Canada, d'y entrer ou d'en sortir. Ne constitue donc pas une discrimination interdite par l'art. 15 un régime d'expulsion qui s'applique aux résidents permanents, mais non aux citoyens.

2. *Do ss. 82.1 and 83 of the Immigration Act, 1976 or Reliance on the Certificate Authorized by s. 83, Infringe s. 7 of the Charter?*

2. *Les art. 82.1 et 83 de la Loi sur l'immigration de 1976 ou le fait de s'en remettre à l'attestation autorisée par l'art. 83 violent-ils l'art. 7 de la Charte?*

Two separate sets of questions were stated on the main appeal — firstly, whether ss. 82.1 and 83

Les questions formulées dans le cadre du pourvoi principal se divisent en deux groupes distincts.

themselves infringe s. 7 and if so whether they can be saved under s. 1, and secondly, whether reliance on the certificate authorized by s. 83 infringes s. 7 in a manner that cannot be saved under s. 1. I agree with the submissions of both parties that the question of whether ss. 82.1 and 83 violate s. 7 was properly before the Federal Court of Appeal and should have been answered. It can therefore be addressed by this Court on appeal from the decision of the Federal Court of Appeal.

The section 7 violation raised in both questions involves the operation of a certificate issued under s. 83 of the Act to deprive the respondent of an appeal under s. 72(1)(b) of the Act. These questions raise two issues—first, whether the substantive provisions violate s. 7 and secondly, whether the procedure followed by the Review Committee results in a s. 7 violation. I will deal with these issues in that order.

The practical significance of ss. 82.1 and 83 of the Act stems from their interaction with the rights of appeal from a s. 32(2) deportation order provided by s. 72(1) of the Act. Section 72(1)(a) provides for a true appeal, based on any question of law or fact or mixed law and fact. Under s. 72(1)(b), Parliament has granted a further appeal on the ground that “having regard to all the circumstances of the case, the person should not be removed from Canada”. This latter ground of appeal grants the Immigration Appeal Board discretion to quash a deportation order notwithstanding the fact that the individual falls within one of the categories in s. 27(1) such that the deportation order was properly made under s. 32(2). It thus allows for clemency from deportation on compassionate grounds.

Section 82.1 sets out the conditions which may give rise to an investigation by the Review Committee and the procedure to be followed in such an

En premier lieu, si les art. 82.1 et 83 eux-mêmes vont à l'encontre de l'art. 7 et, dans l'affirmative, si l'article premier vient les sauvegarder. En second lieu, si le fait de s'en remettre à l'attestation autorisée par l'art. 83 viole l'art. 7 d'une manière qui ne peut être justifiée par l'article premier. Je conviens avec les deux parties que la Cour d'appel fédérale était légitimement saisie de la question de savoir si les art. 82.1 et 83 violent l'art. 7 et qu'elle aurait dû y répondre. Cela étant, notre Cour peut l'examiner dans le cadre du pourvoi attaquant l'arrêt de la Cour d'appel fédérale.

La violation de l'art. 7 évoquée dans les deux questions met en cause l'effet qu'a une attestation délivrée en vertu de l'art. 83 de la Loi d'enlever à l'intimé la possibilité de former un appel fondé sur l'al. 72(1)b) de la Loi. Ces questions soulèvent les deux points suivants: d'abord, savoir si les dispositions de fond violent l'art. 7 et, ensuite, si la procédure suivie par le comité de surveillance entraîne une telle violation. Je me pencherai sur ces questions dans cet ordre.

L'importance pratique des art. 82.1 et 83 de la Loi tient à la façon dont ils influent sur les droits, qu'accorde le par. 72(1) de la Loi, d'interjeter appel d'une ordonnance d'expulsion visée au par. 32(2). L'alinéa 72(1)a) prévoit un appel véritable, fondé sur une question de droit ou de fait ou une question mixte de droit et de fait. À l'alinéa 72(1)b), le législateur donne en outre la possibilité d'interjeter appel pour le motif que «compte tenu des circonstances de l'espèce, [la personne] ne devrait pas être renvoyée du Canada». Ce dernier moyen d'appel investit la Commission d'appel de l'immigration du pouvoir discrétionnaire d'annuler une ordonnance d'expulsion en dépit du fait que l'intéressé relève d'une des catégories énumérées au par. 27(1) de sorte que l'expulsion a été légitimement prononcée en vertu du par. 32(2). Ce moyen permet donc que l'expulsion soit écartée pour des motifs de compassion.

L'article 82.1 énonce les circonstances pouvant donner lieu à une enquête par le comité de surveillance ainsi que la procédure à suivre dans le cadre

investigation. In general terms the Solicitor General and the Minister of Employment and Immigration may make a report to the Review Committee in respect of a permanent resident who has launched an appeal pursuant to s. 72(1)(b) where they are of the opinion, based on security or criminal intelligence reports, that that person is likely to engage in organized crime, espionage, acts of violence that might endanger the lives or safety of persons in Canada, or subversion by force of any government. In the case of the respondent the joint report was based on s. 19(1)(d)(ii):

19. (1) ...

(d) persons who there are reasonable grounds to believe will

(ii) engage in activity that is part of a pattern of criminal activity planned and organized by a number of persons acting in concert in furtherance of the commission of any offence that may be punishable under any Act of Parliament by way of indictment;

When the Review Committee receives such a joint report, it must conduct an investigation into the grounds on which it is based and report to the Governor in Council. Where, after considering the report of the Review Committee, the Governor in Council is satisfied that the person does fall within one of the categories in s. 82.1(2) (the categories pursuant to which the Ministers can make a joint report to the Review Committee), he or she may direct the issuance of a certificate under s. 83. The effect of this certificate is to direct the Immigration Appeal Board to dismiss any appeal made pursuant to s. 72(1)(b). In other words, the individual's appeal will be limited to questions of fact or law or mixed fact or law.

de cette enquête. D'une manière générale, le solliciteur général et le ministre de l'Emploi et de l'Immigration peuvent faire un rapport au comité de surveillance relativement à un résident permanent qui a interjeté appel en vertu de l'al. 72(1)(b) lorsqu'ils sont d'avis, à la lumière des rapports secrets qu'ils détiennent en matière de sécurité ou de criminalité, que cette personne est susceptible de se livrer à des activités criminelles organisées, à l'espionnage, à des actes de violence de nature à porter atteinte à la vie ou à la sécurité de personnes au Canada, ou au renversement d'un gouvernement par la force. Dans le cas de l'intimé, le rapport conjoint était fondé sur le sous-al. 19(1)(d)(ii), dont voici le texte:

19. (1) ...

d) les personnes au sujet desquelles il existe de bonnes raisons de croire qu'elles

(ii) se livreront à des activités faisant partie d'un plan d'activités criminelles organisées par plusieurs personnes agissant de concert pour commettre une infraction qui peut être punissable par voie de mise en accusation en vertu d'une loi du Parlement;

Sur réception du rapport susvisé, le comité de surveillance doit faire enquête sur les motifs qui le fondent, pour ensuite remettre un rapport au gouverneur en conseil. Dans le cas où il est d'avis, après étude du rapport du comité de surveillance, que la personne en question relève effectivement d'une des catégories établies au par. 82.1(2) (les catégories de personnes relativement auxquelles les ministres peuvent faire un rapport conjoint au comité de surveillance), le gouverneur en conseil peut ordonner la délivrance d'une attestation visée à l'art. 83, laquelle a pour effet d'obliger la Commission d'appel de l'immigration à rejeter un appel fait en vertu de l'al. 72(1)(b). En d'autres termes, l'appel ne portera alors que sur des questions de fait ou de droit ou des questions mixtes de fait et de droit.

Substantive Ground

The respondent submits that the impugned legislation is inconsistent with s. 7 of the *Charter* because it creates a process whereby he is deprived, contrary to the principles of fundamental justice, of his right to appeal against deportation on the ground set out in s. 72(1)(b). The necessary implication of this position is that it is a principle of fundamental justice that a permanent resident who is the subject of deportation proceedings be afforded an appeal on all of the circumstances of the case. Otherwise it cannot be a violation of principles of fundamental justice for Parliament to limit the availability of such an appeal. In my view s. 7 does not mandate the provision of a compassionate appeal from a decision which, as I have already concluded, comports with principles of fundamental justice.

Before a deportation order can be issued against a permanent resident, an inquiry must be conducted by an adjudicator to determine whether the permanent resident does fall into one of the classes in s. 27(1). Section 72(1)(a) provides for an appeal from such a deportation order on any question of law or fact or mixed law and fact. The decision of the Board is subject to appeal to the Federal Court of Appeal on a question of law if leave is granted by that Court (s. 84 of the Act (now s. 83)). These rights of appeal offer ample protection to an individual from an erroneous decision by the adjudicator. The question is whether principles of fundamental justice require more than this. In order to answer this question it is necessary to consider the "nature, source, rationale and essential role" of the right to appeal from deportation orders under the Act and the evolution of that right: *Re B.C. Motor Vehicle Act*, *supra*.

*The Immigration Act*, S.C. 1910, c. 27, did not provide any specific grounds of appeal. A person ordered deported could only resort to the Minister who, under s. 19, had the authority to overturn a

Le moyen de fond

L'intimé soutient que les dispositions législatives contestées sont incompatibles avec l'art. 7 de la *Charte* parce qu'elles établissent une procédure par laquelle il est privé, contrairement aux principes de justice fondamentale, de son droit de faire appel de l'expulsion en invoquant le moyen prévu à l'al. 72(1)(b). Or, il découle inéluctablement de cet argument que la justice fondamentale exige qu'un résident permanent faisant l'objet d'une procédure d'expulsion puisse interjeter appel sur le fondement des circonstances de l'espèce. Sinon, le législateur fédéral ne violerait pas les principes de justice fondamentale en limitant les possibilités de former un tel appel. À mon avis, l'art. 7 ne commande pas que soit accordée la possibilité d'un appel, fondé sur des motifs de compassion, contre une décision qui, je l'ai déjà conclu, est conforme aux principes de justice fondamentale.

Avant que l'expulsion d'un résident permanent ne puisse être prononcée, un arbitre doit tenir une enquête visant à déterminer si le résident permanent entre effectivement dans l'une des catégories énumérées au par. 27(1). L'alinéa 72(1)a prévoit qu'une telle ordonnance d'expulsion peut faire l'objet d'un appel fondé sur une question de droit ou de fait ou une question mixte de droit et de fait. La décision de la Commission est à son tour susceptible d'appel devant la Cour d'appel fédérale sur une question de droit si ledit tribunal en accorde l'autorisation (art. 84 de la Loi (maintenant l'art. 83)). Ces droits d'appel offrent aux particuliers une large protection contre une décision erronée de l'arbitre. La question est donc de savoir si les principes de justice fondamentale exigent davantage. Pour répondre à cette question, il faut tenir compte «de la nature, des sources, de la raison d'être et du rôle essentiel» du droit, conféré par la Loi, d'en appeler d'ordonnances d'expulsion, et prendre également en considération l'évolution de ce droit: *Renvoi: Motor Vehicle Act de la C.-B.*, précité.

*La Loi de l'immigration*, S.C. 1910, ch. 27, ne prévoyait aucun moyen précis d'appel. Une personne dont l'expulsion était ordonnée ne pouvait recourir qu'au ministre qui, aux termes de l'art. 19,

deportation order on unspecified grounds. The *Immigration Act*, R.S.C. 1952, c. 325, provided for an immigration appeal board; however, appeals against deportation orders remained under the control of the Minister. The appeal board heard only those appeals directed to it by the Minister and the Minister retained the power to confirm or quash the appeal board's decision or substitute his decision as he deemed just and proper. The 1966 *White Paper on Immigration* criticized the broad overriding power of the Minister with respect to appeals, and recommended that a reconstituted Immigration Appeal Board have authority to deal conclusively with appeals against deportation orders except in "security cases". In 1967, the *Immigration Appeal Board Act*, S.C. 1966-67, c. 90, established an independent Immigration Appeal Board. Section 11 provided for appeals on any questions of law or fact or mixed law and fact. Section 15, for the first time, conferred upon the Board the power to stay or quash a deportation order made against a permanent resident on the basis of all the circumstances of the case. However s. 21 provided that that new power was still subject to the discretion of the Minister and the Solicitor General who could certify their opinion, based on security or criminal intelligence reports, that it would be contrary to the national interest to permit such relief. In *Prata v. Minister of Manpower & Immigration*, *supra*, Martland J. stated at p. 381:

était autorisé à annuler une ordonnance d'expulsion pour des motifs non précisés. Bien qu'une commission d'appel de l'immigration ait été instituée par la *Loi sur l'immigration*, S.R.C. 1952, ch. 325, c'était toujours au ministre que ressortissaient les appels contre les ordonnances d'expulsion. La commission d'appel n'entendait en effet que les appels que lui renvoyait le ministre, qui, lui, conservait le pouvoir de confirmer ou d'infirmar la décision de la commission d'appel ou d'y substituer sa propre décision, selon ce qu'il jugeait juste et convenable. Le *Livre blanc sur l'immigration* de 1966 critiquait ce large pouvoir de réformation que détenait le ministre en matière d'appel et a recommandé qu'une Commission d'appel de l'immigration reconstituée soit habilitée à statuer définitivement sur les appels contre les ordonnances d'expulsion, sauf dans les «cas où la sécurité de l'État est en cause». En 1967, la *Loi sur la Commission d'appel de l'immigration*, S.C. 1966-67, ch. 90, établissait une Commission d'appel de l'immigration indépendante. Son article 11 prévoyait des appels sur des questions de droit ou de fait ou sur des questions mixtes de droit et de fait. L'article 15 conférait à la Commission, et ce pour la première fois, le pouvoir de surseoir à l'exécution de l'ordonnance d'expulsion rendue contre un résident permanent ou de l'annuler, compte tenu de toutes les circonstances du cas. L'article 21 disposait toutefois que ce nouveau pouvoir était encore soumis au pouvoir discrétionnaire du ministre et du solliciteur général, qui pouvaient attester qu'à leur avis, fondé sur les rapports de sécurité ou de police criminelle, il serait contraire à l'intérêt national de permettre un tel recours. Dans l'arrêt *Prata c. Ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration*, précité, le juge Martland affirme, à la p. 381:

The effect of s. 21 is to reserve to the Crown, notwithstanding the powers conferred upon the Board by the Act, the right, similar to the prerogative right which existed at common law, to determine that the continued presence in Canada of an alien, subject to a deportation order, would not be conducive to the public good.

The *Immigration Appeal Board Act* was repealed by the *Immigration Act*, 1976, s. 128. Section 72 of the *Immigration Act*, 1976 effectively consolidated ss. 11 and 15 of the former *Immigration Appeal*

L'art. 21 a pour effet de réserver à la Couronne, nonobstant les pouvoirs conférés à la Commission par la Loi, le droit, similaire à la prérogative qui existait en *common law*, de décider qu'un étranger visé par une ordonnance d'expulsion pourrait demeurer au Canada sans aller à l'encontre de l'intérêt public.

La *Loi sur la Commission d'appel de l'immigration* a été abrogée par l'art. 128 de la *Loi sur l'immigration de 1976*. L'article 72 de cette dernière, qui réunissait les art. 11 et 15 de l'ancienne *Loi sur*

*Board Act* into one section setting out two separate grounds of appeal. However in my view it did not change the nature of the decision that could be made by the Board "having regard to all the circumstances of the case". That decision remained, as it had been under the 1967 Act, an exercise of discretion based on compassionate grounds. Section 83 of the *Immigration Act, 1976* continued to limit the availability of relief based on all the circumstances of the case. Such an appeal had to be dismissed if the Minister and the Solicitor General certified their opinion that, based on security or criminal intelligence reports, it would be contrary to the national interest to permit it. Finally in 1984 the Security Intelligence Review Committee was established by the *CSIS Act*. The Review Committee was assigned various functions under several Acts, including the *Immigration Act, 1976*. Section 83 was repealed and s. 82.1 and an amended version of s. 83 were substituted. Section 82.1 assigned to the Review Committee the task of investigating and reporting to the Governor in Council as to whether a permanent resident came within the classes of persons not entitled to an appeal on all the circumstances of the case. However, the decision as to whether to direct the issuance of a certificate under s. 83 is that of the Governor in Council.

It can thus be seen that there has never been a universally available right of appeal from a deportation order on "all the circumstances of the case". Such an appeal has historically been a purely discretionary matter. Although it has been added as a statutory ground of appeal, the executive has always retained the power to prevent an appeal from being allowed on that ground in cases involving serious security interests.

If any right of appeal from the deportation order in s. 32(2) is necessary in order to comply with principles of fundamental justice, a "true" appeal which enables the decision of the first instance to be questioned on factual and legal grounds clearly

*la Commission d'appel de l'immigration*, énonçait deux moyens d'appel distincts. Cela n'a toutefois rien changé, selon moi, à la nature de la décision que pouvait rendre la Commission «compte tenu des circonstances de l'espèce». Cette décision tenait encore, comme sous le régime de la Loi de 1967, à l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire fondé sur des motifs de compassion. L'article 83 de la *Loi sur l'immigration de 1976* continuait à limiter l'accès à l'appel fondé sur les circonstances de l'espèce. Pareil appel devait être rejeté si le ministre et le solliciteur général déclaraient dans une attestation qu'à la lumière des rapports secrets qu'ils détenaient en matière de sécurité ou de criminalité, ils estimaient que permettre cet appel irait à l'encontre de l'intérêt national. Enfin, en 1984, le comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité a été constitué par la *Loi sur le SCRS*. Le comité de surveillance se voyait attribuer diverses fonctions relevant de plusieurs lois, dont la *Loi sur l'immigration de 1976*. L'article 83 a été abrogé et remplacé par l'art. 82.1 et une version modifiée de l'art. 83. L'article 82.1 charge le comité de surveillance de vérifier si un résident permanent entre dans les catégories de personnes qui n'ont pas le droit de faire un appel fondé sur les circonstances de l'espèce, et de faire un rapport au gouverneur en conseil à ce sujet. C'est toutefois au gouverneur en conseil qu'il appartient de décider s'il y a lieu d'ordonner la délivrance d'une attestation en vertu de l'art. 83.

Il est donc évident qu'un droit universel d'interjeter contre une ordonnance d'expulsion un appel fondé sur les «circonstances de l'espèce» n'a jamais existé. Cet appel a toujours été purement discrétionnaire. Quoique ce moyen d'appel soit maintenant prévu par la loi, l'exécutif conserve toujours le pouvoir d'empêcher qu'un appel fondé sur ce moyen soit accueilli dans des cas mettant en cause de graves questions de sécurité.

Si un droit d'interjeter appel de l'ordonnance d'expulsion visée au par. 32(2) s'impose pour que soient respectés les principes de justice fondamentale, alors une telle exigence est manifestement remplie par un appel véritable dans le cadre duquel

satisfies such a requirement. The absence of an appeal on wider grounds than those on which the initial decision was based does not violate s. 7.

### Procedural Ground

The respondent submitted that his s. 7 rights were violated as a result of the procedure followed by the Review Committee. This argument was the basis for the judgment of the majority in the Court of Appeal. I have already concluded that the respondent can assert no substantive right to an appeal on compassionate grounds. It is entirely within the discretion of Parliament whether an appeal on this basis is provided. Accordingly, Parliament could have simply provided that a certificate could issue without any hearing. Does the fact that Parliament has legislated beyond its constitutional requirement to provide that a hearing will be held enable the respondent to complain that the hearing does not comport with the dictates of fundamental justice? It could be argued that the provision of a hearing *ex gratia* does not expand Parliament's constitutional obligations. I need not resolve this issue in this case because I have concluded that, assuming that proceedings before the Review Committee were subject to the principles of fundamental justice, those principles were observed.

These proceedings took place within the framework of several legislative provisions and Review Committee Rules. Section 82.1(3) of the *Immigration Act, 1976* provides that in an investigation by the Review Committee pursuant to a joint report by the Solicitor General and the Minister of Employment and Immigration, ss. 43, 44 and 48 to 51 of the *CSIS Act* apply, subject to certain specific modifications and with such other modifications as the circumstances require. Section 48(2) of the *CSIS Act* provides that no one is entitled as of right to be present during, to have access to or to comment on representations made to the Review Com-

des moyens de fait et de droit peuvent être invoqués pour contester la décision du premier palier. L'absence d'un appel fondé sur des moyens dont la portée est plus large que celle des motifs sur lesquels reposait la décision initiale ne constitue pas une violation de l'art. 7.

### Le moyen de procédure

L'intimé soutient que la procédure suivie par le comité de surveillance porte atteinte à ses droits garantis par l'art. 7. Cet argument constitue le fondement du jugement majoritaire en Cour d'appel. Or, j'ai déjà conclu que l'intimé ne saurait faire valoir un droit fondamental de faire appel en invoquant des motifs de compassion. La décision de prévoir ou de ne pas prévoir un appel sur ce fondement relève exclusivement du pouvoir discrétionnaire du législateur fédéral. Le Parlement aurait donc pu prévoir simplement la délivrance d'une attestation sans la tenue d'une audience. Mais le fait que le Parlement, ne se contentant pas de satisfaire aux exigences que lui impose la Constitution, a prévu la tenue d'une audience, permet-il à l'intimé de se plaindre de ce que cette audience ne respecte pas les principes de justice fondamentale? On pourrait soutenir que le Parlement n'a pas élargi la portée de ses obligations constitutionnelles en prévoyant à titre gracieux la tenue d'une audience. C'est toutefois là une question qu'il n'est pas nécessaire de trancher en l'espèce vu ma conclusion que, dans l'hypothèse où les procédures devant le comité de surveillance seraient assujetties aux principes de justice fondamentale, ceux-ci ont été respectés.

Les procédures en cause se sont déroulées dans le cadre formé par plusieurs dispositions législatives et par les règles du comité de surveillance. Aux termes du par. 82.1(3) de la *Loi sur l'immigration de 1976*, les art. 43, 44 et 48 à 51 de la *Loi sur le SCRS* s'appliquent, sauf certaines adaptations précises et compte tenu d'autres adaptations de circonstance, à une enquête tenue par le comité de surveillance par suite d'un rapport conjoint du solliciteur général et du ministre de l'Emploi et de l'Immigration. Le paragraphe 48(2) de la *Loi sur le SCRS* dispose que nul n'a le droit absolu d'être présent lorsqu'une autre personne présente des



mittee by any other person. Pursuant to s. 39(1) of the Act, the Review Committee adopted the "Rules of Procedure of the Security Intelligence Review Committee in Relation to its Function Under Paragraph 38(c) of the Canadian Security Intelligence Service Act". Rules 45 to 51 set out the procedure relating to the making of representations under s. 48(2) of the *CSIS Act*. A party to an oral hearing may be represented by counsel, may call and examine witnesses and may make representations (Rule 48(1)). It is within the Committee's discretion to exclude from the hearing one or more parties during the giving of evidence or making of representations by another party (Rule 48(3)). It is also within the Committee's discretion, in balancing the requirements of preventing threats to the security of Canada and providing fairness to the person affected, to determine whether a party is entitled to cross-examine witnesses called by other parties (Rule 48(2)) and whether, if a party has been excluded from portions of the hearing, the substance of the evidence given or the representations made by the other party should be disclosed to that party (Rule 48(4)).

The scope of principles of fundamental justice will vary with the context and the interests at stake. In *R. v. Lyons*, [1987] 2 S.C.R. 309, La Forest J., writing for the majority, stated at p. 361:

It is clear that, at a minimum, the requirements of fundamental justice embrace the requirements of procedural fairness (see, e.g., the comments to this effect of Wilson J. in *Singh v. Minister of Employment and Immigration*, [1985] 1 S.C.R. 177, at pp. 212-23). It is also clear that the requirements of fundamental justice are not immutable; rather, they vary according to the context in which they are invoked. Thus, certain procedural protections might be constitutionally mandated in one context but not in another.

Similarly, the rules of natural justice and the concept of procedural fairness, which may inform principles of fundamental justice in a particular

observations au comité de surveillance, ni d'en recevoir communication ou de faire des commentaires à leur sujet. En vertu du par. 39(1) de la Loi, le comité de surveillance a adopté les «Règles de procédure du comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité à l'égard des fonctions exercées en vertu de l'alinéa 38(c) de la Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité». Les règles 45 à 51 énoncent la procédure relative à la présentation d'observations en vertu du par. 48(2) de la *Loi sur le SCRS*. Une partie au cours d'une audience peut être représentée par un avocat, appeler et interroger des témoins et formuler des observations (règle 48(1)). Le comité a la discrétion d'exclure de l'audience une ou plusieurs parties au cours de la présentation d'observations ou d'éléments de preuve par une autre partie (règle 48(3)). Le comité a en outre la discrétion, pour s'assurer que les exigences relatives à la sécurité du Canada sont respectées et que le plaignant est traité équitablement, de déterminer si une partie a le droit de contre-interroger des témoins appelés par d'autres parties (règle 48(2)), et si, dans le cas où une partie a été exclue de certaines parties de l'audience, la teneur des observations ou des éléments de preuve présentés par l'autre partie doit être divulguée à la première partie (règle 48(4)).

La portée des principes de justice fondamentale varie selon le contexte et la nature des intérêts en jeu. Dans l'arrêt *R. c. Lyons*, [1987] 2 R.C.S. 309, le juge La Forest affirme au nom de la majorité, à la p. 361:

Évidemment, les exigences de la justice fondamentale englobent tout au moins l'équité en matière de procédure (voir, par exemple, les observations dans ce sens faites par le juge Wilson dans l'arrêt *Singh c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1985] 1 R.C.S. 177, aux pp. 212 et 213). Il est également clair que les exigences de la justice fondamentale ne sont pas immuables; elles varient selon le contexte dans lequel on les invoque. Ainsi, certaines garanties en matière de procédure pourraient être requises par la Constitution dans une situation donnée et ne pas l'être dans une autre.

De même, les règles de justice naturelle et le concept de l'équité procédurale, qui peuvent dans un contexte donné faire partie des principes de jus-

context, are not fixed standards. See: *Syndicat des employés de production du Québec et de l'Acadie v. Canada* (Canadian Human Rights Commission), [1989] 2 S.C.R. 879, at pp. 895-96; *Knight v. Indian Head School Division No. 19*, [1990] 1 S.C.R. 653, at p. 682.

In *Thomson Newspapers Ltd. v. Canada* (Director of Investigation and Research, Restrictive Trade Practices Commission), [1990] 1 S.C.R. 425, La Forest J. explained at p. 539 that in assessing whether a procedure accords with fundamental justice, it may be necessary to balance competing interests of the state and the individual:

What these practices have sought to achieve is a just accommodation between the interests of the individual and those of the state, both of which factors play a part in assessing whether a particular law violates the principles of fundamental justice; see *R. v. Lyons*, [[1987] 2 S.C.R. 309], at pp. 327 and 329; *R. v. Beare*, [[1988] 2 S.C.R. 387], at pp. 403-5; also my reasons in *R. v. Corbett*, [1988] 1 S.C.R. 670, at p. 745 (dissenting on another point); see also *R. v. Jones*, [1986] 2 S.C.R. 284, at p. 304, *per* La Forest J. (Dickson C.J. and Lamer J. concurring). The interests in the area with which we are here concerned involve particularly delicate balancing. . . .

In the context of hearings conducted by the Review Committee pursuant to a joint report, an individual has an interest in a fair procedure since the Committee's investigation may result in its recommending to the Governor in Council that a s. 83 certificate issue, removing an appeal on compassionate grounds. However, the state also has a considerable interest in effectively conducting national security and criminal intelligence investigations and in protecting police sources. The need for confidentiality in national security cases was emphasized by Lord Denning in *R. v. Secretary of State for the Home Department, ex parte Hosenball*, [1977] 3 All E.R. 452 (C.A.), at p. 460:

tice fondamentale, ne constituent pas des normes figées. Voir: *Syndicat des employés de production du Québec et de l'Acadie c. Canada* (Commission canadienne des droits de la personne), [1989] 2 R.C.S. 879, aux pp. 895 et 896; *Knight c. Indian Head School Division No. 19*, [1990] 1 R.C.S. 653, à la p. 682.

Dans l'arrêt *Thomson Newspapers Ltd. c. Canada* (Directeur des enquêtes et recherches, Commission sur les pratiques restrictives du commerce), [1990] 1 R.C.S. 425, le juge La Forest explique à la p. 539 que, pour vérifier la conformité d'une procédure avec la justice fondamentale, il peut être nécessaire de soupeser les intérêts opposés de l'État et du particulier:

Ces pratiques ont tenté d'établir un juste équilibre entre les intérêts du particulier et ceux de l'État qui, dans les deux cas, jouent un rôle dans la question de savoir si une loi particulière viole les principes de justice fondamentale; voir les arrêts *R. c. Lyons*, [[1987] 2 R.C.S. 309], aux pp. 327 et 329, *R. c. Beare*, [[1988] 2 R.C.S. 387], aux pp. 403 à 405, ainsi que mes motifs dans l'arrêt *R. c. Corbett*, [1988] 1 R.C.S. 670, à la p. 745 (dissent sur un autre point); voir également l'arrêt *R. c. Jones*, [1986] 2 R.C.S. 284, à la p. 304, le juge La Forest (aux motifs duquel souscrivent le juge en chef Dickson et le juge Lamer). Les intérêts visés dans le domaine qui nous concerne en l'espèce doivent être soupesés de façon particulièrement délicate . . .

Dans le contexte d'audiences tenues par le comité de surveillance par suite d'un rapport conjoint, le particulier a intérêt à ce que la procédure soit équitable puisque le comité peut, au terme de son enquête, recommander au gouverneur en conseil la délivrance d'une attestation visée à l'art. 83, laquelle écarte la possibilité d'un appel fondé sur des motifs de compassion. Cependant, l'État a aussi grandement intérêt à mener efficacement les enquêtes en matière de sécurité nationale et de criminalité et à protéger les sources de renseignements de la police. La nécessité de confidentialité dans les affaires mettant en cause la sécurité nationale est soulignée par lord Denning dans l'arrêt *R. c. Secretary of State for the Home Department, ex parte Hosenball*, [1977] 3 All E.R. 452 (C.A.), à la p. 460:

The information supplied to the Home Secretary by the Security Service is, and must be, highly confidential. The public interest in the security of the realm is so great that the sources of information must not be disclosed, nor should the nature of the information itself be disclosed, if there is any risk that it would lead to the sources being discovered. The reason is because, in this very secretive field, our enemies might try to eliminate the source of information.

On the general need to protect the confidentiality of police sources, particularly in the context of drug-related cases: see *R. v. Scott*, [1990] 3 S.C.R. 979, at pp. 994-95. See also *Ross v. Kent Inst.* (1987), 57 C.R. (3d) 79, at pp. 85-88 (B.C.C.A.), in which that court held that it is not essential in order to comply with principles of fundamental justice that an inmate know the sources of information before the Parole Board as long as he is informed of the substance of that information.

The *CSIS Act* and Review Committee Rules recognize the competing individual and state interests and attempt to find a reasonable balance between them. The Rules expressly direct that the Committee's discretion be exercised with regard to this balancing of interests.

In this case the respondent was first provided with the "Statement of Circumstances giving rise to the making of a Report by the Solicitor General of Canada and the Minister of Employment and Immigration to the Security Intelligence Review Committee". This document set out the nature of the information received by the Review Committee from the Ministers, including that the respondent had been involved in drug trafficking, and was involved in the murder of a named individual. Also prior to the Review Committee hearing, the respondent was provided with an extensive summary of surveillance of his activities (the "Chronology of Information") and a "Summary of Interpretation of Intercepted Private Communications Relating to the Murder of Domenic Racco". Although the first day of the hearing was conducted *in camera*, the respondent was provided with a summary of the evidence presented. In my

[TRADUCTION] Les renseignements fournis au *Home Secretary* par le Service de sécurité sont, et doivent être, hautement confidentiels. L'intérêt public dans la sûreté du Royaume est si grand que les sources de renseignements ne doivent pas être révélées, ni leur nature, s'il en résulte le moindre risque de faire découvrir ces sources. La raison en est que, dans ce domaine où la dissimulation est reine, nos ennemis pourraient tenter d'éliminer la source de ces informations.

Sur la nécessité générale de protéger la confidentialité des sources de renseignements de la police, notamment dans le domaine des stupéfiants, voir l'arrêt *R. c. Scott*, [1990] 3 R.C.S. 979, aux pp. 994 et 995. Voir aussi l'arrêt *Ross c. Kent Inst.* (1987), 57 C.R. (3d) 79, aux pp. 85 à 88 (C.A.C.-B.), dans lequel la cour a statué qu'il n'est pas nécessaire pour que soient respectés les principes de justice fondamentale qu'un détenu connaisse les sources des renseignements dont dispose la Commission des libérations conditionnelles, pourvu qu'il soit informé de leur substance.

La *Loi sur le SCRS* et les règles du comité de surveillance reconnaissent l'existence des intérêts opposés des particuliers et de l'État et tentent d'établir un équilibre raisonnable entre ces intérêts. Les règles exigent expressément en effet que le comité exerce son pouvoir discrétionnaire dans l'établissement de cet équilibre.

En l'espèce, l'intimé a reçu d'abord l'«Énoncé des circonstances ayant donné lieu à la présentation d'un rapport par le solliciteur général du Canada et le ministre de l'Emploi et de l'Immigration au comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité». Ce document précise la nature des renseignements que les ministres ont fournis au comité de surveillance et révèle notamment que l'intimé avait participé au trafic de stupéfiants et au meurtre d'un individu nommé désigné. L'intimé a reçu en outre, antérieurement à l'audience devant le comité de surveillance, un long résumé portant sur la surveillance de ses activités (la «Suite de renseignements») ainsi qu'un «Sommaire de l'interprétation de l'interception de communications privées relatives au meurtre de Domenic Racco». Quoique l'audience se soit déroulée à huis clos le premier jour, un résumé des éléments de preuve produits a été fourni à l'intimé.

view, these various documents gave the respondent sufficient information to know the substance of the allegations against him, and to be able to respond. It is not necessary, in order to comply with fundamental justice in this context, that the respondent also be given details of the criminal intelligence investigation techniques or police sources used to acquire that information.

The respondent was also given the opportunity to respond, by calling his own witnesses or by requesting that he be allowed to cross-examine the RCMP witnesses who testified *in camera*. The Chairman of the Review Committee clearly indicated an intention to allow such cross-examination:

Certainly, it would be my inclination that if the RCMP wish to call witnesses in support of any or all of the comments that they may make in support of the Statement of Circumstances, there would be the opportunity for the applicant's counsel to cross-examine.

The respondent chose not to exercise these options. Having regard to the information that was disclosed to the respondent, the procedural opportunities that were available to him, and the competing interests at play in this area, I conclude that the procedure followed by the Review Committee in this case did not violate principles of fundamental justice.

## VI. Conclusion

I would therefore allow the appeal, dismiss the cross-appeal, both with costs, and answer the constitutional questions as follows:

### *Main Appeal*

- (a) Do sections 82.1 and 83 of the *Immigration Act, 1976*, S.C. 1976-77, c. 52, as amended by S.C. 1984, c. 21, s. 84 (now ss. 81 and 82 of the *Immigration Act*, R.S.C., 1985, c. I-2) infringe or deny the rights guaranteed by s. 7 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*?

À mon avis, ces différents documents renfermaient suffisamment de renseignements pour mettre l'intimé au courant de la substance des actes qu'on lui reprochait et pour lui permettre de répondre. La justice fondamentale n'exige nullement dans ce contexte que soient également donnés à l'intimé des détails concernant les méthodes d'enquête sur la criminalité ou les sources auxquelles la police a eu recours pour obtenir ces renseignements.

De plus, l'intimé a eu la possibilité de répondre en produisant ses propres témoins ou en demandant la permission de contre-interroger les témoins de la GRC qui avaient déposé à huis clos. Le président du comité de surveillance a clairement manifesté l'intention d'autoriser un tel contre-interrogatoire:

[TRADUCTION] Si la GRC souhaitait produire des témoins au soutien de l'une ou l'autre des observations qu'elle a faites pour appuyer l'Énoncé des circonstances, je serais certainement disposé à accorder à l'avocat du requérant la possibilité de procéder à un contre-interrogatoire.

L'intimé a choisi de ne pas se prévaloir de ces possibilités. Eu égard aux renseignements qui lui ont été communiqués, aux possibilités qui s'offraient à lui sur le plan de la procédure et aux intérêts qui entrent en concurrence dans ce domaine, je conclus que la procédure suivie par le comité de surveillance en l'espèce ne violait pas les principes de justice fondamentale.

## VI. Conclusion

Je suis en conséquence d'avis d'accueillir le pourvoi et de rejeter le pourvoi incident, avec dépens dans les deux cas, et de donner aux questions constitutionnelles les réponses suivantes:

### *Pourvoi principal*

- a) Les articles 82.1 et 83 de la *Loi sur l'immigration de 1976*, S.C. 1976-77, ch. 52, modifiée par S.C. 1984, ch. 21, art. 84, (maintenant les art. 81 et 82 de la *Loi sur l'immigration*, L.R.C. (1985), ch. I-2), portent-ils atteinte aux droits garantis par l'art. 7 de la *Charte canadienne des droits et libertés*?

Answer: Assuming without deciding that s. 7 applies, the answer is no.

(b) If the sections referred to above do infringe or deny the rights guaranteed by s. 7 of the *Charter*, are they justified by s. 1 of the *Charter*?

Answer: This question does not have to be answered.

2. (a) Does reliance upon the certificate authorized by s. 83 of the *Immigration Act, 1976*, S.C. 1976-77, c. 52, as amended by S.C. 1984, c. 21, s. 84 (now s. 82 of the *Immigration Act*, R.S.C., 1985, c. I-2) filed in the respondent's case result in an infringement of his rights pursuant to s. 7 of the *Charter*, because the process followed by the Security Intelligence Review Committee did not meet the requirements of s. 7?

Answer: Assuming without deciding that s. 7 applies, the answer is no.

(b) If reliance upon the certificate does infringe or deny the rights guaranteed by s. 7 of the *Charter*, is it justified by s. 1 of the *Charter*?

Answer: This question does not have to be answered.

### *Cross-Appeal*

1. (a) Do s. 27(1)(d)(ii) and s. 32(2) of the *Immigration Act, 1976*, S.C. 1976-77, c. 52, as amended by S.C. 1984, c. 21, s. 84 (now s. 27(1)(d)(ii) and s. 32(2) of the *Immigration Act*, R.S.C., 1985, c. I-2) infringe or deny the rights guaranteed by ss. 7, 12 and 15 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* in that they require the deportation of persons convicted of an offence carrying a maximum punishment of five years or more, without reference to the circumstances of the offence or the offender?

Answer: With respect to s. 15, the answer is no. Assuming, without deciding, that either s. 7 or s. 12 apply, the answer is no.

(b) If the paragraph and subsection referred to above do infringe or deny the rights guaranteed by ss. 7, 12

Réponse: À supposer, sans trancher le point, que l'art. 7 soit applicable, la réponse est négative.

b) Si les dispositions susmentionnées portent atteinte aux droits garantis par l'art. 7 de la *Charte*, sont-elles justifiées par l'article premier de la *Charte*?

Réponse: Point n'est besoin de répondre à cette question.

2. a) Le fait de s'en remettre à l'attestation autorisée par l'art. 83 de la *Loi sur l'immigration de 1976*, S.C. 1976-77, ch. 52, modifiée par S.C. 1984, ch. 21, art. 84, (maintenant l'art. 82 de la *Loi sur l'immigration*, L.R.C. (1985), ch. I-2), et produite dans le cas de l'intimé, entraîne-t-il une atteinte aux droits que lui confère l'art. 7 de la *Charte*, pour le motif que la procédure suivie par le comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité n'a pas satisfait aux exigences de l'art. 7?

Réponse: À supposer, sans trancher le point, que l'art. 7 soit applicable, la réponse est négative.

b) Si le fait de s'en remettre à l'attestation porte atteinte aux droits garantis par l'art. 7 de la *Charte*, cela est-il justifié par l'article premier de la *Charte*?

Réponse: Point n'est besoin de répondre à cette question.

### *Pourvoi incident*

1. a) Le sous-alinéa 27(1)d)(ii) et le par. 32(2) de la *Loi sur l'immigration de 1976*, S.C. 1976-77, ch. 52, modifiée par S.C. 1984, ch. 21, art. 84, (maintenant le sous-al. 27(1)d)(ii) et le par. 32(2) de la *Loi sur l'immigration*, L.R.C. (1985), ch. I-2), portent-ils atteinte aux droits garantis par les art. 7, 12 et 15 de la *Charte canadienne des droits et libertés* du fait qu'ils prescrivent l'expulsion des personnes déclarées coupables d'une infraction assortie d'une peine d'au moins cinq ans de prison, indépendamment des circonstances de l'infraction ou du contrevenant?

Réponse: En ce qui concerne l'art. 15, la réponse est négative. À supposer, sans trancher le point, que l'un ou l'autre des art. 7 et 12 soit applicable, la réponse est négative.

b) Si le sous-alinéa et le paragraphe susmentionnés portent atteinte aux droits garantis par les art. 7, 12 et

and 15 of the *Charter*, are they justified by s. 1 of the *Charter*?

Answer: This question does not have to be answered.

*Appeal allowed and cross-appeal dismissed. With respect to the main appeal, assuming without deciding that s. 7 is applicable, ss. 82.1 and 83 of the Immigration Act, 1976, do not infringe or deny the rights guaranteed by s. 7 of the Canadian Charter of Rights and Freedoms and reliance upon the certificate authorized by s. 83 of the Immigration Act, 1976, did not result in an infringement of s. 7 having regard to the process followed by the Security Intelligence Review Committee. With respect to the cross-appeal, the requirement that persons convicted of an offence carrying a maximum punishment of five years or more be deported, without reference to the circumstances of the offence or the offender, does not offend s. 15, or ss. 7 or 12 assuming without deciding that these sections applied.*

*Solicitor for the appellant: John C. Tait, Ottawa.*

*Solicitor for the respondent: Irwin Koziobrocki, Toronto.*

*Solicitors for the intervener: Noël, Berthiaume, Aubry, Hull.*

15 de la *Charte*, sont-ils justifiés par l'article premier de la *Charte*?

Réponse: Point n'est besoin de répondre à cette question.

*Pourvoi accueilli et pourvoi incident rejeté. En ce qui concerne le pourvoi principal, à supposer, sans trancher le point, que l'art. 7 soit applicable, les art. 82.1 et 83 de la Loi sur l'immigration de 1976 ne portent pas atteinte aux droits garantis par l'art. 7 de la Charte canadienne des droits et libertés et le fait de s'en remettre à l'attestation autorisée par l'art. 83 de la Loi sur l'immigration de 1976 n'entraîne pas une violation de l'art. 7 relativement à la procédure suivie par le comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité. En ce qui concerne le pourvoi incident, l'exigence que les personnes déclarées coupables d'une infraction assortie d'une peine d'au moins cinq ans de prison soient expulsées indépendamment des circonstances de l'infraction ou du contrevenant ne va pas à l'encontre de l'art. 15 ni des art. 7 ou 12, à supposer, sans trancher le point, que ces deux derniers articles soient applicables.*

*Procureur de l'appelant: John C. Tait, Ottawa.*

*Procureur de l'intimé: Irwin Koziobrocki, Toronto.*

*Procureurs de l'intervenant: Noël, Berthiaume, Aubry, Hull.*