

Mansour Ahani *Appellant*

v.

The Minister of Citizenship and Immigration and the Attorney General of Canada *Respondents*

INDEXED AS: AHANI v. CANADA (MINISTER OF CITIZENSHIP AND IMMIGRATION)

Neutral citation: 2002 SCC 2.

File No.: 27792.

2001: May 22; 2002: January 11.

Present: McLachlin C.J. and L'Heureux-Dubé, Gonthier, Iacobucci, Major, Bastarache, Binnie, Arbour and LeBel JJ.

ON APPEAL FROM THE FEDERAL COURT OF APPEAL

Constitutional law — Charter of Rights — Fundamental justice — Immigration — Deportation — Risk of torture — Whether deportation of refugee facing risk of torture contrary to principles of fundamental justice — Canadian Charter of Rights and Freedoms, s. 7 — Immigration Act, R.S.C. 1985, c. I-2, s. 53(1)(b).

Constitutional law — Charter of Rights — Fundamental justice — Vagueness — Whether terms “danger to the security of Canada” and “terrorism” in deportation provisions of immigration legislation unconstitutionally vague — Canadian Charter of Rights and Freedoms, s. 7 — Immigration Act, R.S.C. 1985, c. I-2, ss. 19(1), 53(1)(b).

Constitutional law — Charter of Rights — Freedom of expression — Freedom of association — Whether deportation for membership in terrorist organization infringes freedom of association and freedom of expression — Canadian Charter of Rights and Freedoms, ss. 2(b), 2(d) — Immigration Act, R.S.C. 1985, c. I-2, ss. 19(1), 53(1)(b).

Constitutional law — Charter of Rights — Fundamental justice — Procedural safeguards — Immigration — Convention refugee facing risk of torture if deported — Whether procedural safeguards provided to

Mansour Ahani *Appelant*

c.

La ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration et la procureure générale du Canada *Intimées*

RÉPERTORIÉ : AHANI c. CANADA (MINISTRE DE LA CITOYENNETÉ ET DE L'IMMIGRATION)

Référence neutre : 2002 CSC 2.

N° du greffe : 27792.

2001 : 22 mai; 2002 : 11 janvier.

Présents : Le juge en chef McLachlin et les juges L'Heureux-Dubé, Gonthier, Iacobucci, Major, Bastarache, Binnie, Arbour et LeBel.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL FÉDÉRALE

Droit constitutionnel — Charte des droits — Justice fondamentale — Immigration — Expulsion — Risque de torture — L'expulsion d'un réfugié qui risque la torture est-elle une mesure contraire aux principes de justice fondamentale? — Charte canadienne des droits et libertés, art. 7 — Loi sur l'immigration, L.R.C. 1985, ch. I-2, art. 53(1)(b).

Droit constitutionnel — Charte des droits — Justice fondamentale — Imprécision — Les termes « danger pour la sécurité du Canada » et « terrorisme » figurant dans les dispositions relatives à l'expulsion de la Loi sur l'immigration sont-ils imprécis au point d'être inconstitutionnels? — Charte canadienne des droits et libertés, art. 7 — Loi sur l'immigration, L.R.C. 1985, ch. I-2, art. 19(1), 53(1)(b).

Droit constitutionnel — Charte des droits — Liberté d'expression — Liberté d'association — L'expulsion d'une personne pour cause d'appartenance à une organisation terroriste porte-t-elle atteinte à la liberté d'association et à la liberté d'expression? — Charte canadienne des droits et libertés, art. 2(b), 2(d) — Loi sur l'immigration, L.R.C. 1985, ch. I-2, art. 19(1), 53(1)(b).

Droit constitutionnel — Charte des droits — Justice fondamentale — Garanties procédurales — Immigration — Réfugié au sens de la Convention qui risque la torture en cas d'expulsion — Les garanties procédurales

Convention refugee satisfy requirements of fundamental justice — Canadian Charter of Rights and Freedoms, s. 7 — Immigration Act, R.S.C. 1985, c. I-2, s. 53(1)(b).

Administrative law — Judicial review — Ministerial decisions — Standard of review — Immigration — Deportation — Approach to be taken in reviewing decisions of Minister of Citizenship and Immigration on whether refugee's presence constitutes danger to security of Canada and whether refugee faces substantial risk of torture upon deportation — Immigration Act, R.S.C. 1985, c. I-2, s. 53(1)(b).

The appellant is a citizen of Iran who entered Canada in 1991 and was granted Convention refugee status. In 1993, the Solicitor General of Canada and the Minister of Citizenship and Immigration filed a certificate under s. 40.1 of the *Immigration Act* with the Federal Court, Trial Division, alleging that the appellant was a member of an inadmissible class specified in the anti-terrorism provisions of the Act. The appellant was arrested and has remained in custody ever since. The appellant was later informed of the Minister's intention to issue a danger opinion under s. 53(1)(b) of the Act and was given an opportunity to make submissions. He claimed that if he is sent back to Iran, he will likely face torture. A memorandum was prepared for the Minister's consideration with the appellant's submissions and other relevant documents. That memorandum was accompanied by an opinion letter from the Minister's legal services unit. The Minister issued her opinion, under s. 53(1)(b), that the appellant constituted a danger to the security of Canada. The appellant filed an application for judicial review of the Minister's decision in which he raised, among other things, various constitutional questions relating to s. 53(1)(b). He also commenced an action raising the same constitutional questions, which was heard with the application for judicial review. The Federal Court, Trial Division granted the Minister's preliminary motion requesting that the motion judge's decision in *Suresh* be applied to these proceedings to the extent that it decided the same constitutional questions. The court subsequently dismissed the application for judicial review. The Federal Court of Appeal dismissed the appellant's appeal.

Held: The appeal should be dismissed.

When the analytical framework set out in *Suresh* is applied, the appellant has not cleared the evidentiary

accordées au réfugié au sens de la Convention satisfont-elles aux principes de la justice fondamentale — Charte canadienne des droits et libertés, art. 7 — Loi sur l'immigration, L.R.C. 1985, ch. I-2, art. 53(1)(b).

Droit administratif — Contrôle judiciaire — Décisions ministérielles — Norme de contrôle — Immigration — Expulsion — Approche applicable pour contrôler les décisions du ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration relativement aux questions de savoir si la présence du réfugié constitue une menace pour la sécurité du Canada et si le réfugié court un risque sérieux de torture en cas d'expulsion — Loi sur l'immigration, L.R.C. 1985, ch. I-2, art. 53(1)(b).

L'appelant est un citoyen iranien qui est arrivé au Canada en 1991 et s'est vu reconnaître le statut de réfugié au sens de la Convention. En 1993, le solliciteur général du Canada et la ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration ont déposé à la Section de première instance de la Cour fédérale l'attestation prévue à l'art. 40.1 de la *Loi sur l'immigration*, dans laquelle ils alléguaient que l'appelant appartenait à une catégorie non admissible décrite dans les dispositions anti-terroristes de la Loi. L'appelant a été arrêté et est détenu depuis. L'appelant a été informé par la suite de l'intention de la ministre d'exprimer l'opinion qu'il constitue un danger, en application de l'al. 53(1)(b) de la Loi, et il s'est vu accorder l'occasion de présenter des observations. Il a prétendu qu'il risque la torture s'il est renvoyé en Iran. Une note de service destinée à la ministre a été établie pour qu'elle l'examine avec les observations de l'appelant et d'autres documents pertinents. Cette note était accompagnée d'un avis des services juridiques ministériels. La ministre a exprimé l'opinion, en vertu de l'al. 53(1)(b), que l'appelant constituait un danger pour la sécurité du Canada. L'appelant a déposé une demande de contrôle judiciaire de la décision de la ministre, dans laquelle il soulevait notamment un certain nombre de questions constitutionnelles concernant l'al. 53(1)(b). Il a intenté, parallèlement, une action dans laquelle il soulevait les mêmes questions constitutionnelles et qui a été entendue en même temps que la demande de contrôle judiciaire. La Section de première instance de la Cour fédérale a accueilli la requête préliminaire de la ministre demandant l'application, dans l'instance, de la décision rendue par le juge des requêtes dans l'affaire *Suresh*, dans la mesure où elle tranchait les mêmes questions constitutionnelles. La cour a ensuite rejeté la demande de contrôle judiciaire. La Cour d'appel fédérale a rejeté l'appel de l'appelant.

Arrêt : Le pourvoi est rejeté.

L'application du cadre analytique établi dans *Suresh* mène à la conclusion que l'appelant n'a pas satisfait à la

threshold required to access the protection guaranteed by s. 7 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. The appellant has not made out a *prima facie* case that there was a substantial risk of torture upon deportation. The provisions allowing the Minister to deport a refugee for membership in a terrorist organization do not unjustifiably infringe *Charter* rights of freedom of expression and association. In this case, unlike *Suresh*, the Minister provided adequate procedural protections. The appellant was fully informed of the Minister's case against him and given a full opportunity to respond. Insofar as the procedures followed may not have precisely complied with those suggested in *Suresh*, this did not prejudice him. The process accorded to the appellant was consistent with the principles of fundamental justice. Lastly, it was not patently unreasonable for the Minister to conclude that the appellant would constitute a danger to the security of Canada under s. 53(1)(b) of the *Immigration Act* since there was ample support for the Minister's decision. There is also no basis to interfere with the Minister's decision that the appellant's deportation to Iran would only expose him to a "minimal risk" of harm. The Minister applied the proper principles and took into account the relevant factors.

Cases Cited

Applied: *Suresh v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2002] 1 S.C.R. 3, 2002 SCC 1; *Pushpanathan v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1998] 1 S.C.R. 982.

Statutes and Regulations Cited

Canadian Charter of Rights and Freedoms, s. 7.
Immigration Act, R.S.C. 1985, c. I-2, ss. 19(1)(e)(iii), (iv)(C), (f)(ii), (iii)(B) [am. 1992, c. 49, s. 11(2)], (g), 40.1, 53(1)(b) [rep. & sub. *idem*, s. 43].

APPEAL from a judgment of the Federal Court of Appeal (2000), 252 N.R. 83, 3 Imm. L.R. (3d) 159, 73 C.R.R. (2d) 156, [2000] F.C.J. No. 53 (QL), upholding a judgment of the Trial Division (1999), 1 Imm. L.R. (3d) 124, [1999] F.C.J. No. 1020 (QL). Appeal dismissed.

Barbara Jackman and Ronald Poulton, for the appellant.

Urszula Kaczmarczyk and Donald A. MacIntosh, for the respondents.

norme de preuve applicable pour bénéficier de la protection prévue à l'art. 7 de la *Charte canadienne des droits et libertés*. L'appellant n'a pas établi *prima facie* qu'il courrait un risque sérieux d'être torturé s'il était expulsé. Les dispositions autorisant la ministre à expulser un réfugié en raison de son appartenance à une organisation terroriste ne portent pas atteinte de manière injustifiable aux droits à la liberté d'expression et à la liberté d'association garantis par la *Charte*. Dans la présente affaire, la ministre a accordé des garanties procédurales adéquates, ce qui n'était pas le cas dans *Suresh*. L'appellant a été pleinement informé de la preuve dont disposait la ministre contre lui et il a eu la possibilité réelle d'y répondre. Dans la mesure où la procédure suivie n'était peut-être pas parfaitement conforme à celle préconisée dans *Suresh*, cette divergence n'a pas causé de préjudice à l'appellant. Le traitement dont a bénéficié l'appellant était conforme aux principes de justice fondamentale. Enfin, il n'était pas manifestement déraisonnable que la ministre conclue, en application de l'al. 53(1)(b) de la *Loi sur l'immigration*, que l'appellant constitue un danger pour la sécurité du Canada, car la décision de la ministre était suffisamment étayée. Il n'existe de plus aucune raison de modifier la décision de la ministre selon laquelle l'expulsion de l'appellant vers l'Iran ne l'exposerait qu'à un « risque minime ». La ministre a appliqué les bons principes et a tenu compte des facteurs pertinents.

Jurisprudence

Arrêts appliqués : *Suresh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2002] 1 R.C.S. 3, 2002 CSC 1; *Pushpanathan c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1998] 1 R.C.S. 982.

Lois et règlements cités

Charte canadienne des droits et libertés, art. 7.
Loi sur l'immigration, L.R.C. 1985, ch. I-2, art. 19(1)(e)(iii), (iv)(C), (f)(ii), (iii)(B) [mod. 1992, ch. 49, art. 11(2)], (g), 40.1, 53(1)(b) [abr. & rempl. *idem*, s. 43; rempl. 1995, ch. 15, art. 12].

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel fédérale (2000), 252 N.R. 83, 3 Imm. L.R. (3d) 159, 73 C.R.R. (2d) 156, [2000] A.C.F. n° 53 (QL), confirmant une décision de la Section de première instance (1999), 1 Imm. L.R. (3d) 124, [1999] A.C.F. n° 1020 (QL). Pourvoi rejeté.

Barbara Jackman et Ronald Poulton, pour l'appelant.

Urszula Kaczmarczyk et Donald A. MacIntosh, pour les intimées.

The following is the judgment delivered by

THE COURT — In this appeal we hold that the appellant, Mansour Ahani, is not entitled to a new deportation hearing under the *Immigration Act*, R.S.C. 1985, c. I-2. Ahani is a citizen of Iran who entered Canada in 1991 and claimed Convention refugee status. The Canadian government now seeks to deport him to Iran, because of his association with the Iranian Ministry of Intelligence and Security (“MOIS”), which the government alleges is an Iranian terrorist organization. Ahani claims that if he is sent back to Iran, he will likely face torture.

This appeal raises the same constitutional issues as *Suresh v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2002] 1 S.C.R. 3, 2002 SCC 1 (released concurrently). Applying the analytical framework set out in *Suresh* to the facts of this case, we conclude that Ahani has not cleared the evidentiary threshold required to access the s. 7 protection guaranteed by the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. As found in *Suresh*, the provisions allowing the Minister of Citizenship and Immigration to deport a refugee for membership in a terrorist organization do not unjustifiably infringe *Charter* rights of freedom of expression and association. In this case, unlike *Suresh*, the Minister provided adequate procedural protections. The appeal is therefore dismissed.

I. Facts

Ahani is a citizen of Iran. He entered Canada on October 14, 1991 and was granted Convention refugee status based on his political opinion and membership in a particular social group. After arriving, the Canadian Security Intelligence Service (“CSIS”) began to suspect that Ahani was a member of the MOIS, which sponsors a wide range of terrorist activities, including the assassination of political dissidents worldwide. CSIS also believed that

Version française du jugement rendu par

LA COUR — Nous statuons en l’espèce que l’appelant, Mansour Ahani, n’a pas droit à la tenue d’une nouvelle audience relativement à son expulsion, en application de la *Loi sur l’immigration*, L.R.C. 1985, ch. I-2. Citoyen iranien arrivé au Canada en 1991, M. Ahani a revendiqué le statut de réfugié au sens de la Convention. Le gouvernement canadien veut aujourd’hui l’expulser vers l’Iran en raison de son association avec le ministère du Renseignement et de la Sécurité de l’Iran (« MRSI »), qu’il qualifie d’organisation terroriste iranienne. Monsieur Ahani prétend qu’il risque la torture s’il est renvoyé en Iran.

Le présent pourvoi soulève les mêmes questions constitutionnelles que l’affaire *Suresh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, [2002] 1 R.C.S. 3, 2002 CSC 1 (jugement rendu concurremment). Appliquant aux faits de la présente espèce le cadre analytique établi dans *Suresh*, nous concluons que M. Ahani n’a pas satisfait à la norme de preuve applicable pour bénéficier de la protection prévue à l’art. 7 de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Comme nous l’avons dit dans *Suresh*, les dispositions autorisant la ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration à expulser un réfugié en raison de son appartenance à une organisation terroriste ne portent pas atteinte de manière injustifiable aux droits à la liberté d’expression et à la liberté d’association garantis par la *Charte*. Dans la présente affaire, la ministre a accordé des garanties procédurales adéquates, ce qui n’était pas le cas dans *Suresh*. Le pourvoi est donc rejeté.

I. Les faits

Monsieur Ahani est un citoyen iranien. Arrivé au Canada le 14 octobre 1991, il s’est vu reconnaître le statut de réfugié au sens de la Convention du fait de ses opinions politiques et de son appartenance à un groupe social. Après son arrivée, le Service canadien du renseignement de sécurité (« SCRS ») a commencé à le soupçonner d’appartenir au MRSI, lequel parraine une grande variété d’activités terroristes, dont l’assassinat de dissidents politiques

1

2

3

Ahani received specialized training in the MOIS that qualified him as an assassin.

4 Shortly after his refugee hearing, Ahani was contacted by an intelligence officer from Iran, who is alleged to be a commander of the MOIS. Ahani arranged for a false passport, and met the commander in Zurich, Switzerland. From there, they traveled separately, but met again in Fermignano, Italy, which is apparently the home of a number of Iranian dissidents. Ahani returned to Switzerland, then traveled to Istanbul, Turkey, where he obtained another false passport and returned to Canada.

5 Upon his return to Canada, Ahani met with CSIS agents. CSIS alleges that during those meetings, Ahani admitted that his military training was part of his recruitment into the MOIS, and that the intelligence officer he met in Europe was a previous associate.

6 After receiving a report from CSIS, the Solicitor General of Canada and the Minister of Citizenship and Immigration filed on June 17, 1993 a s. 40.1 security certificate with the Federal Court, Trial Division, alleging that Ahani was a member of the inadmissible classes described in ss. 19(1)(e)(iii), 19(1)(e)(iv)(C), 19(1)(f)(ii), 19(1)(f)(iii)(B) and 19(1)(g) of the Act. Ahani was arrested under s. 40.1(2)(b) of the Act and has remained in custody ever since.

7 Ahani challenged the constitutional validity of s. 40.1 of the Act before the Federal Court, Trial Division. McGillis J. found the s. 40.1 statutory scheme to be valid: [1995] 3 F.C. 669 (aff'd (1996), 201 N.R. 233 (F.C.A.), application for leave to appeal dismissed, [1997] 2 S.C.R. v). Ahani also challenged the reasonableness of the certificate, and Denault J. found that the certificate was reasonable, and that Ahani lacked credibility: (1998), 146 F.T.R. 223.

8 Ahani was later informed of the Minister's intention to issue a danger opinion under s. 53(1)(b) of the Act. At the Minister's invitation, Ahani made

à l'étranger. Le SCRS croyait également que M. Ahani avait reçu du MRSI une formation spécialisée permettant de le considérer comme un assassin.

Peu après l'audition de sa revendication du statut de réfugié, M. Ahani a été joint par un agent du renseignement de l'Iran, un présumé commandant du MRSI. Muni d'un faux passeport, M. Ahani a rencontré le commandant à Zurich, en Suisse. Ils ont alors voyagé séparément, puis se sont rejoints à Fermignano, en Italie, où résident apparemment un certain nombre de dissidents iraniens. Monsieur Ahani est retourné en Suisse, puis il s'est rendu à Istanbul, en Turquie, où il s'est procuré un autre faux passeport. Il est ensuite rentré au Canada.

Après son retour au pays, M. Ahani a rencontré des agents du SCRS. Il aurait alors reconnu que son entraînement militaire faisait partie intégrante de son recrutement au sein du MRSI et que l'agent du renseignement qu'il avait rencontré en Europe était un ancien associé.

Sur la foi d'un rapport du SCRS, le solliciteur général du Canada et la ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration ont déposé à la Section de première instance de la Cour fédérale, le 17 juin 1993, l'attestation prévue à l'art. 40.1, dans laquelle ils alléguaient que M. Ahani appartenait aux catégories non admissibles visées aux dispositions 19(1)e)(iii), 19(1)e)(iv)(C), 19(1)f)(ii), 19(1)f)(iii)(B) et 19(1)g) de la Loi. Arrêté en application de l'al. 40.1(2)b) de la Loi, M. Ahani est détenu depuis.

Monsieur Ahani a contesté la constitutionnalité de l'art. 40.1 de la Loi devant la Section de première instance de la Cour fédérale. Madame le juge McGillis a confirmé la validité du régime prévu à l'art. 40.1 : [1995] 3 C.F. 669 (conf. par [1996] A.C.F. n° 937 (QL) (C.A.), autorisation de pourvoi refusée [1997] 2 R.C.S. v). Monsieur Ahani ayant par ailleurs contesté le caractère raisonnable de l'attestation, le juge Denault a statué que celle-ci était raisonnable et que M. Ahani n'était pas crédible : [1998] A.C.F. n° 507 (QL) (1^{re} inst.).

La ministre a par la suite informé M. Ahani de son intention d'exprimer l'opinion qu'il constituait un danger pour la sécurité du Canada, en application

submissions that he would be put at risk for having made a refugee claim and divulging information to the Canadian authorities with respect to his work with the Iranian government. Ahani denied the allegation that he was an assassin with the MOIS.

Shortly thereafter, an analyst with the Case Management Branch of the Department of Citizenship and Immigration, prepared a memorandum for both the Acting Deputy Minister and the Minister's consideration and attached Ahani's submissions together with other relevant documents. That memorandum was accompanied by an opinion letter from the Minister's legal services unit. The Minister later issued her opinion, under s. 53(1)(b) of the Act, that Ahani constituted a danger to the security of Canada, following which Ahani filed an application for leave and for judicial review of the Minister's decision. Ahani raised a number of constitutional questions relating to s. 53(1)(b) of the Act. Ahani also commenced an action in which he raised the same constitutional questions.

On June 15, 1999, at the outset of the proceedings, counsel for the Minister made a preliminary motion requesting the court to apply the recent decision of McKeown J. in *Suresh v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (1999), 65 C.R.R. (2d) 344 (F.C.T.D.), insofar as it decides the same constitutional issues raised in the present cases. This motion was granted: (1999), 170 F.T.R. 153.

On the remaining issues, the Federal Court, Trial Division concluded on June 23, 1999 that there was ample evidence in the record to support the Minister's discretionary decision that the appellant constituted a danger to the security of Canada: (1999), 1 Imm. L.R. (3d) 124. The Minister's decision was found to be reasonable, and no error was committed that required the intervention of the court.

de l'al. 53(1)b) de la Loi. À l'invitation de la ministre, M. Ahani a formulé des observations et fait valoir que la revendication du statut de réfugié et la communication de renseignements aux autorités canadiennes au sujet de ses activités pour le compte du gouvernement iranien l'exposeraient à un risque. Monsieur Ahani a nié l'allégation qu'il était un assassin à la solde du MRSI.

Peu de temps après, un analyste de la Direction générale du règlement des cas du ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration a préparé une note de service destinée au sous-ministre par intérim et à la ministre, en y joignant les observations de M. Ahani ainsi que d'autres documents pertinents. Cette note était aussi accompagnée d'un avis des services juridiques ministériels. S'appuyant sur l'al. 53(1)b) de la Loi, la ministre a subséquemment exprimé l'opinion que l'appelant constituait un danger pour la sécurité du Canada. Monsieur Ahani a alors déposé une demande d'autorisation et de contrôle judiciaire visant la décision de la ministre. Il a soulevé un certain nombre de questions constitutionnelles concernant l'al. 53(1)b) de la Loi. Il a intenté, parallèlement, une action dans laquelle il soulevait les mêmes questions constitutionnelles.

Le 15 juin 1999, au début de l'instance, l'avocat de la ministre a présenté une requête préliminaire demandant à la cour d'appliquer la décision que venait de rendre le juge McKeown dans l'affaire *Suresh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] A.C.F. n° 865 (QL) (1^{re} inst.), dans la mesure où elle tranchait les mêmes questions constitutionnelles que celles soulevées en l'espèce. Cette requête a été accueillie : [1999] A.C.F. n° 1005 (QL).

En ce qui a trait aux autres questions en litige, la Section de première instance de la Cour fédérale a conclu, le 23 juin 1999, que suffisamment d'éléments de preuve au dossier étayaient la décision discrétionnaire de la ministre portant que l'appelant constituait un danger pour la sécurité du Canada : [1999] A.C.F. n° 1020 (QL). La cour a estimé que la décision de la ministre était raisonnable et qu'elle n'était entachée d'aucune erreur justifiant sa modification.

9

10

11

12 Ahani subsequently appealed. Robertson J.A. determined that the declaratory relief being sought in the action was available in the context of the judicial review application. The Federal Court of Appeal dismissed all of the constitutional challenges. Ahani also sought judicial review of the Minister's s. 53(1)(b) opinion, but that application was also dismissed: (2000), 3 Imm. L.R. (3d) 159. Ahani now appeals to this Court.

II. Legislation

13 *Immigration Act*, R.S.C. 1985, c. I-2

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

. . . .

(e) persons who there are reasonable grounds to believe

. . . .

(iii) will engage in terrorism, or

(iv) are members of an organization that there are reasonable grounds to believe will

. . . .

(C) engage in terrorism;

(f) persons who there are reasonable grounds to believe

. . . .

(ii) have engaged in terrorism, or

(iii) are or were members of an organization that there are reasonable grounds to believe is or was engaged in

. . . .

(B) terrorism,

except persons who have satisfied the Minister that their admission would not be detrimental to the national interest;

. . . .

Monsieur Ahani a interjeté appel. Le juge Robertson a statué que le jugement déclaratoire demandé dans le cadre de l'action pouvait être obtenu dans le contexte de la demande de contrôle judiciaire. La Cour d'appel fédérale a rejeté toutes les prétentions constitutionnelles de l'appelant. Celui-ci a également demandé le contrôle judiciaire de l'opinion exprimée en application de l'al. 53(1)(b), mais cette demande a aussi été rejetée : [2000] A.C.F. n° 53 (QL). M. Ahani se pourvoit maintenant devant notre Cour.

II. Les dispositions législatives

Loi sur l'immigration, L.R.C. 1985, ch. I-2

19. (1) Les personnes suivantes appartiennent à une catégorie non admissible :

. . . .

e) celles dont il y a des motifs raisonnables de croire qu'elles :

. . . .

(iii) soit commettront des actes de terrorisme,

(iv) soit sont membres d'une organisation dont il y a des motifs raisonnables de croire qu'elle :

. . . .

(C) soit commettra des actes de terrorisme;

f) celles dont il y a des motifs raisonnables de croire qu'elles :

. . . .

(ii) soit se sont livrées à des actes de terrorisme,

(iii) soit sont ou ont été membres d'une organisation dont il y a des motifs raisonnables de croire qu'elle se livre ou s'est livrée :

. . . .

(B) soit à des actes de terrorisme,

le présent alinéa ne visant toutefois pas les personnes qui convainquent le ministre que leur admission ne serait nullement préjudiciable à l'intérêt national;

. . . .

(g) persons who there are reasonable grounds to believe will engage in acts of violence that would or might endanger the lives or safety of persons in Canada or are members of or are likely to participate in the unlawful activities of an organization that is likely to engage in such acts of violence;

53. (1) Notwithstanding subsections 52(2) and (3), no person who is determined under this Act or the regulations to be a Convention refugee, nor any person who has been determined to be not eligible to have a claim to be a Convention refugee determined by the Refugee Division on the basis that the person is a person described in paragraph 46.01(1)(a), shall be removed from Canada to a country where the person's life or freedom would be threatened for reasons of race, religion, nationality, membership in a particular social group or political opinion unless

. . .

(b) the person is a member of an inadmissible class described in paragraph 19(1)(e), (f), (g), (j), (k) or (l) and the Minister is of the opinion that the person constitutes a danger to the security of Canada;

III. Issues

We propose to consider the issues in the following order:

1. Did the Minister err in the exercise of her discretion?
2. Are the conditions for deportation in the *Immigration Act* constitutional?
3. Are the procedures for deportation set out in the *Immigration Act* constitutionally valid?

IV. Analysis

1. *Did the Minister Err in the Exercise of her Discretion?*

We are asked to review decisions of the Minister on: (1) whether Ahani constitutes a danger to the security of Canada; and (2) whether he faces a substantial risk of torture on deportation.

For the reasons discussed in *Suresh*, the standard of review on the first decision is whether the decision is patently unreasonable in the sense that it

g) celles dont on peut penser, pour des motifs raisonnables, qu'elles commettront des actes de violence de nature à porter atteinte à la vie ou à la sécurité humaines au Canada, ou qu'elles appartiennent à une organisation susceptible de commettre de tels actes ou qu'elles sont susceptibles de prendre part aux activités illégales d'une telle organisation;

53. (1) Par dérogation aux paragraphes 52(2) et (3), la personne à qui le statut de réfugié au sens de la Convention a été reconnu aux termes de la présente loi ou des règlements, ou dont la revendication a été jugée irrecevable en application de l'alinéa 46.01(1)a), ne peut être renvoyée dans un pays où sa vie ou sa liberté seraient menacées du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un groupe social ou de ses opinions politiques, sauf si, selon le cas :

. . .

b) elle appartient à l'une des catégories non admissibles visées aux alinéas 19(1)e), f), g), j), k) ou l) et que, selon le ministre, elle constitue un danger pour la sécurité du Canada;

III. Les questions en litige

Nous nous proposons d'examiner successivement les questions suivantes :

1. La ministre a-t-elle commis une erreur dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire?
2. Les conditions d'expulsion prévues par la *Loi sur l'immigration* sont-elles constitutionnelles?
3. La procédure d'expulsion établie par la *Loi sur l'immigration* est-elle valide sur le plan constitutionnel?

IV. L'analyse

1. *La ministre a-t-elle commis une erreur dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire?*

Nous sommes appelés à réviser les décisions de la ministre quant à savoir (1) si M. Ahani constitue un danger pour la sécurité du Canada et (2) s'il s'expose à un risque sérieux de torture s'il est expulsé.

Pour les motifs exposés dans *Suresh*, la norme de contrôle applicable à la première décision consiste à déterminer si elle est manifestement déraisonnable,

14

15

16

was made arbitrarily or in bad faith, cannot be supported on the evidence, or did not take into account the appropriate factors. A reviewing court should not reweigh the factors or interfere merely because it would have come to a different conclusion. Applying the functional and pragmatic approach mandated by *Pushpanathan v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1998] 1 S.C.R. 982, we conclude that the Parliament intended to grant the Minister a broad discretion in issuing a s. 53(1)(b) opinion, reviewable only where the Minister makes a patently unreasonable decision.

17 Likewise, on the second question, we conclude that the court may intervene only if the Minister's decision is not supported on the evidence, or fails to consider the appropriate factors. The reviewing court should also recognize that the nature of the inquiry may limit the evidence required. While the issue of deportation to risk of torture engages s. 7 of the *Charter* and hence possesses a constitutional dimension, the Minister's decision is largely fact-based. The inquiry into whether Ahani faces a substantial risk of torture involves consideration of the human rights record of the home state, the personal risk faced by the claimant, any assurances that the claimant will not be tortured and their worth and, in that respect, the ability of the home state to control its own security forces, and more. Such issues are largely outside the realm of expertise of reviewing courts and possess a negligible legal dimension. Considerable deference is therefore required.

18 Returning to the first question, we find that it was not patently unreasonable for the Minister to conclude that Ahani would constitute a danger to the security of Canada under s. 53(1)(b) of the Act. McGillis J. found that the Minister's decision with respect to whether Ahani constitutes a danger to the security of Canada was reasonable and did not warrant any intervention of the court. Robertson J.A. did not decide the standard of review, but concluded

en ce sens qu'elle a été prise arbitrairement ou de mauvaise foi, qu'elle n'est pas étayée par la preuve ou que la ministre n'a pas tenu compte des facteurs pertinents. Le tribunal de révision ne doit ni soulever à nouveau les différents facteurs ni intervenir uniquement parce qu'il serait arrivé à une autre conclusion. En appliquant l'analyse fonctionnelle et pragmatique prescrite dans *Pushpanathan c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1998] 1 R.C.S. 982, nous arrivons à la conclusion que le législateur a voulu conférer un grand pouvoir discrétionnaire au ministre quant à l'expression d'une opinion prévue à l'al. 53(1)b), et que sa décision n'est susceptible de contrôle judiciaire que si elle est manifestement déraisonnable.

De même, en ce qui a trait à la deuxième question, nous estimons que le tribunal ne peut modifier la décision du ministre que si elle n'est pas étayée par la preuve ou ne tient pas compte des facteurs appropriés. Le tribunal doit également reconnaître que la nature de l'examen peut limiter la preuve exigée. Même si l'expulsion d'une personne vers un pays où elle risque la torture met en jeu l'art. 7 de la *Charte* et, partant, revêt un caractère constitutionnel, la décision du ministre est en grande partie fondée sur les faits. Parmi les facteurs à considérer pour déterminer si M. Ahani s'expose à un risque sérieux de torture, il faut examiner les données sur le respect des droits de la personne dans le pays d'origine, le risque personnel couru par le demandeur, les assurances obtenues selon lesquelles il ne sera pas soumis à la torture, la valeur de ces assurances et, à cet égard, la capacité du pays d'origine de contrôler ses propres forces de sécurité. Ces questions échappent en grande partie au domaine d'expertise des tribunaux de révision et comportent un aspect juridique minime. Une grande retenue s'impose donc.

Pour revenir à la première question, nous sommes d'avis qu'il n'était pas manifestement déraisonnable que la ministre conclue, en application de l'al. 53(1)b) de la Loi, que M. Ahani constitue un danger pour la sécurité du Canada. Madame le juge McGillis a statué que cette décision de la ministre était raisonnable et ne justifiait pas l'intervention de la cour. Le juge Robertson ne s'est pas prononcé sur la norme de contrôle, mais il a dit que, même

that even on the stringent standard of correctness, the Minister's decision should be upheld. We agree that on any standard of review there was ample support for the Minister's decision.

We are of the view that the Minister's decision is also unassailable on the second question.

Mr. Alldrige, an analyst with the Case Management Branch of the Department of Citizenship and Immigration, prepared a memorandum for both the Minister and the Acting Deputy Minister and attached the appellant's submissions together with other relevant documents for their consideration. Mr. Alldrige correctly noted that there must be substantial grounds for believing that the individual would face torture upon deportation. He notes that: (a) Ahani's risk submissions were found to be "suspect" during the s. 40.1 hearings; (b) Ahani's submissions refer to conditions in Iran which are applicable to opponents of the regime and not to persons such as the appellant; and (c) Ahani was in contact with the Iranian government after his refugee hearing. He concluded that the serious risk to Canadian security was outweighed against the minimal risk of harm to Ahani if returned to Iran.

Based on this memo and supporting information, the Minister issued her opinion on August 12, 1998 under s. 53(1)(b) of the *Immigration Act* that Ahani constitutes a danger to the security of Canada.

We conclude that the Minister applied the proper principles and took into account the relevant factors. We find no basis to interfere with her decision.

2. *Are the Conditions for Deportation in the Immigration Act Constitutional?*

We have dealt with this issue in *Suresh*, and need not repeat the analysis.

suyant la norme rigoureuse de la décision correcte, la décision de la ministre devait être confirmée. Nous convenons que, suivant n'importe quelle norme de contrôle, la décision de la ministre était suffisamment étayée.

Nous sommes d'avis que la décision de la ministre est également inattaquable quant à la deuxième question.

Un analyste de la Direction générale du règlement des cas du ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration, M. Alldrige, a préparé une note de service à l'intention de la ministre et du sous-ministre par intérim en y joignant les observations de l'appelant de même que d'autres documents pertinents pour qu'ils les examinent. M. Alldrige a signalé à juste titre qu'il devait y avoir des motifs sérieux de croire que l'intéressé risquait d'être torturé s'il était expulsé. Il a relevé que a) les arguments de M. Ahani au sujet du risque ont été jugés « douteux » au cours des audiences tenues relativement à l'attestation visée à l'art. 40.1, b) les arguments de M. Ahani portent sur la situation générale en Iran concernant les personnes qui s'opposent au régime, mais non les personnes comme l'appelant et c) M. Ahani est demeuré en contact avec le gouvernement iranien après l'audition de sa revendication du statut de réfugié. Il a conclu que le risque sérieux pour la sécurité du Canada l'emportait sur le risque minime auquel serait exposé l'appelant s'il était renvoyé en Iran.

Sur la foi de cette note de service et des renseignements à l'appui, la ministre a exprimé, le 12 août 1998, l'opinion que M. Ahani constitue un danger pour la sécurité du Canada au sens de l'al. 53(1)(b) de la *Loi sur l'immigration*.

Nous estimons donc que la ministre a appliqué les bons principes et a tenu compte des facteurs pertinents. Nous ne voyons aucune raison de modifier sa décision.

2. *Les conditions d'expulsion prévues par la Loi sur l'immigration sont-elles constitutionnelles?*

Nous avons examiné cette question dans *Suresh* et il est inutile d'en reprendre l'analyse.

19

20

21

22

23

3. Was Ahani Fairly Dealt With?

24

In *Suresh*, we found that in circumstances where a Convention refugee makes out a *prima facie* case that there may be a substantial risk of torture upon deportation, the duty of fairness requires greater procedural protection than required by the Act under s. 53(1)(b). In cases of that kind, a person facing a declaration under s. 53(1)(b) and, accordingly, deportation to a country in which he or she may face torture, must be provided with all relevant information and advice produced for the Minister's consideration by the Department of Citizenship and Immigration and other sources, with an opportunity to address that evidence in writing and with written reasons.

25

Ahani was made aware of the allegations against him and was provided with the opportunity to make written submissions. Specifically, by letter dated April 22, 1998, he was informed of the intention of the Minister to issue an opinion under s. 53(1)(b) and that the effect of that opinion would be the removal of the prohibition against returning persons, who have been found to be Convention refugees, to the country from which they fled. In the April 22, 1998 letter, Ahani was also informed that the Minister would assess the risk that the appellant represented to the security of Canada and the possible risk to which the appellant would be exposed if returned to Iran. Ahani was then given 15 days to make written submissions, which he did. On July 31, 1998, an analyst with the Case Management Branch of the Department of Citizenship and Immigration prepared a memorandum for both the Acting Deputy Minister and the Minister's consideration and attached the appellant's submissions together with other relevant documents. In that memorandum, the analyst set out Ahani's various legal arguments and dealt with them in light of the jurisprudence. That memorandum was accompanied by an opinion letter from the Minister's legal services unit. This process culminated in the opinion issued by the Minister, under s. 53(1)(b), that Ahani constitutes a danger to the security of

3. Monsieur Ahani a-t-il été traité de manière équitable?

Dans *Suresh*, nous avons conclu que, lorsqu'un réfugié au sens de la Convention établit *prima facie* qu'il courrait un risque sérieux d'être torturé s'il était expulsé, l'obligation d'équité exige de plus grandes garanties procédurales que celles prévues à l'al. 53(1)(b) de la Loi. En pareil cas, la personne susceptible de faire l'objet de l'opinion prévue par l'al. 53(1)(b) et, par conséquent, d'être expulsée vers un pays où elle risque la torture, doit se voir communiquer toute l'information pertinente et tous les avis soumis à l'examen de la ministre par le ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration, de même que les renseignements et avis provenant d'autres sources, elle doit avoir l'occasion de répondre à cette preuve par écrit et elle doit obtenir des motifs écrits.

Monsieur Ahani a été informé des allégations pesant contre lui et s'est vu accorder la possibilité de formuler des observations écrites. Ainsi, dans une lettre datée du 22 avril 1998, il a été informé que la ministre avait l'intention d'exprimer une opinion en application de l'al. 53(1)(b) et que l'opinion ainsi exprimée aurait pour effet de lever l'interdiction empêchant le renvoi d'un réfugié au sens de la Convention dans le pays qu'il a fui. Dans cette lettre en date du 22 avril 1998, la ministre a également informé M. Ahani qu'elle évaluerait le risque qu'il représentait pour la sécurité du Canada et le risque éventuel auquel il serait exposé s'il était renvoyé en Iran. Monsieur Ahani a présenté des observations écrites dans le délai de 15 jours qui lui avait été accordé pour ce faire. Le 31 juillet 1998, un analyste de la Direction générale du règlement des cas du ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration a soumis à l'examen du sous-ministre par intérim et de la ministre une note de service à laquelle il a joint les observations formulées par l'appelant ainsi que d'autres documents pertinents. L'analyste y reprenait les différents arguments juridiques invoqués par M. Ahani et les analysait à la lumière de la jurisprudence. La note de service était accompagnée d'un avis des services juridiques ministériels. La ministre s'est ensuite prévalu de l'al. 53(1)(b) et a exprimé l'opinion que M. Ahani constituait un

Canada and that he faced only a minimal risk of harm upon deportation.

We are satisfied that Ahani was fully informed of the Minister's case against him and given a full opportunity to respond. Insofar as the procedures followed may not have precisely complied with those we suggest in *Suresh*, we are satisfied that this did not prejudice him. We conclude that the process accorded to Ahani was consistent with the principles of fundamental justice, and would reject this ground of appeal.

V. Conclusion

The appeal is dismissed. The respondents are entitled to costs.

The constitutional questions are answered as in *Suresh*.

Appeal dismissed with costs.

Solicitors for the appellant: Jackman, Waldman & Associates, Toronto.

Solicitor for the respondents: The Deputy Attorney General of Canada, Toronto.

danger pour la sécurité du Canada et ne s'exposait qu'à un risque minime en cas d'expulsion.

Nous sommes convaincus que M. Ahani a été pleinement informé de la preuve dont disposait la ministre contre lui et qu'il a eu la possibilité réelle d'y répondre. Dans la mesure où la procédure suivie n'était peut-être pas parfaitement conforme à celle préconisée dans *Suresh*, nous estimons que cette divergence n'a pas causé de préjudice à l'appelant. Nous concluons que le traitement dont a bénéficié M. Ahani était compatible avec les principes de justice fondamentale et nous rejetons ce motif de pourvoi.

V. Conclusion

Le pourvoi est rejeté. Les intimées ont droit aux dépens.

Nous répondons aux questions constitutionnelles de la même manière que dans *Suresh*.

Pourvoi rejeté avec dépens.

Procureurs de l'appelant : Jackman, Waldman & Associates, Toronto.

Procureur des intimées : Le Sous-procureur général du Canada, Toronto.

26

27

28