

**Muhsen Ahmed Ramadan Agraira** *Appellant*

v.

**Minister of Public Safety and  
Emergency Preparedness** *Respondent*

and

**British Columbia Civil Liberties Association,  
Ahmad Daud Maqsudi,  
Canadian Council for Refugees,  
Canadian Association of Refugee Lawyers,  
Canadian Arab Federation and Canadian  
Tamil Congress** *Interveners*

**INDEXED AS: AGRAIRA v. CANADA (PUBLIC SAFETY  
AND EMERGENCY PREPAREDNESS)**

**2013 SCC 36**

File No.: 34258.

2012: October 18; 2013: June 20.

Present: McLachlin C.J. and LeBel, Fish, Abella,  
Rothstein, Moldaver and Karakatsanis JJ.

**ON APPEAL FROM THE FEDERAL COURT OF  
APPEAL**

*Administrative law — Judicial review — Standard of review — Ministerial decisions — Immigration — Citizen of Libya found to be inadmissible based on membership in terrorist organization — Application for ministerial relief denied — Appropriate standard of review to apply to Minister's decision — Whether, in light of this standard, Minister's decision is valid — Immigration and Refugee Protection Act, S.C. 2001, c. 27, s. 34(2).*

*Administrative law — Natural justice — Doctrine of legitimate expectations — Citizen of Libya found to be inadmissible based on membership in terrorist organization — Application for ministerial relief denied — Whether there was failure to meet legitimate expectations — Whether there was failure to discharge duty of procedural fairness.*

**Muhsen Ahmed Ramadan Agraira** *Appelant*

c.

**Ministre de la Sécurité publique et de la  
Protection civile** *Intimé*

et

**Association des libertés civiles de la  
Colombie-Britannique,  
Ahmad Daud Maqsudi,  
Conseil canadien pour les réfugiés,  
Association canadienne des avocats et  
avocates en droit des réfugiés,  
Fédération canado-arabe et  
Congrès tamoul canadien** *Intervenants*

**RÉPERTORIÉ : AGRAIRA c. CANADA (SÉCURITÉ  
PUBLIQUE ET PROTECTION CIVILE)**

**2013 CSC 36**

N° du greffe : 34258.

2012 : 18 octobre; 2013 : 20 juin.

Présents : La juge en chef McLachlin et les juges LeBel,  
Fish, Abella, Rothstein, Moldaver et Karakatsanis.

**EN APPEL DE LA COUR D'APPEL FÉDÉRALE**

*Droit administratif — Contrôle judiciaire — Norme de contrôle — Décisions ministérielles — Immigration — Citoyen de la Libye déclaré interdit de territoire en raison de son appartenance à une organisation terroriste — Demande de dispense ministérielle rejetée — Norme de contrôle applicable à la décision du ministre — La décision du ministre est-elle valide au regard de cette norme? — Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés, L.C. 2001, ch. 27, art. 34(2).*

*Droit administratif — Justice naturelle — Théorie des attentes légitimes — Citoyen de la Libye déclaré interdit de territoire en raison de son appartenance à une organisation terroriste — Demande de dispense ministérielle rejetée — La décision a-t-elle porté atteinte aux attentes légitimes de l'appelant? — L'obligation d'équité procédurale a-t-elle été respectée?*

*Immigration — Inadmissibility and removal — Ministerial relief — Citizen of Libya found to be inadmissible based on membership in terrorist organization — Application for ministerial relief denied — Interpretation of term “national interest” — Immigration and Refugee Protection Act, S.C. 2001, c. 27, s. 34(2).*

A, a citizen of Libya, has been residing in Canada continuously since 1997, despite having been found to be inadmissible on security grounds in 2002. The finding of inadmissibility was based on his membership in the Libyan National Salvation Front (“LNSF”) — a terrorist organization according to Citizenship and Immigration Canada (“CIC”). A applied in 2002 under s. 34(2) of the *Immigration and Refugee Protection Act*, S.C. 2001, c. 27 (“IRPA”), for ministerial relief from the determination of inadmissibility, but his application was denied in 2009. The Minister of Public Safety and Emergency Preparedness (“Minister”) concluded that it was not in the national interest to admit individuals who have had sustained contact with known terrorist and/or terrorist-connected organizations. A’s application for permanent residence was denied.

A applied to the Federal Court for judicial review of the Minister’s decision regarding relief. The Federal Court granted the application for judicial review. The Federal Court of Appeal allowed the appeal, dismissed the application for judicial review and concluded the Minister’s decision was reasonable.

*Held:* The appeal should be dismissed and the Minister’s decision under s. 34(2) of the *IRPA* allowed to stand.

A court deciding an application for judicial review must engage in a two-step process to identify the proper standard of review. First, it must consider whether the level of deference to be accorded with regard to the type of question raised on the application has been established satisfactorily in the jurisprudence. The second inquiry becomes relevant if the first is unfruitful or if the relevant precedents appear to be inconsistent with recent developments in the common law principles of judicial review. At this second stage, the court performs a full analysis in order to determine what the applicable standard is. The standard of review applicable in the case at bar has been satisfactorily determined in past decisions to be reasonableness.

*Immigration — Interdiction de territoire et renvoi — Dispense ministérielle — Citoyen de la Libye déclaré interdit de territoire en raison de son appartenance à une organisation terroriste — Demande de dispense ministérielle rejetée — Interprétation de l’expression « intérêt national » — Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés, L.C. 2001, ch. 27, art. 34(2).*

A, un citoyen de la Libye, réside au Canada sans interruption depuis 1997, même s’il a été déclaré interdit de territoire pour raison de sécurité en 2002. L’interdiction de territoire reposait sur son appartenance au Front du salut national libyen (« FSNL ») — une organisation terroriste selon Citoyenneté et Immigration Canada (« CIC »). En 2002, A a demandé, aux termes du par. 34(2) de la *Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27 (« *LIPR* »), une dispense ministérielle à l’égard du constat d’interdiction de territoire, mais sa demande a été rejetée en 2009. Le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile (« ministre ») a conclu qu’il n’était pas dans l’intérêt national d’admettre des individus qui avaient entretenu des contacts suivis avec des organisations terroristes connues ou avec des organisations ayant des liens avec des terroristes. La demande de résidence permanente de A a donc été refusée.

A a saisi la Cour fédérale d’une demande de contrôle judiciaire de la décision du ministre relative à la dispense. La Cour fédérale a accueilli la demande de contrôle judiciaire. La Cour d’appel fédérale a accueilli l’appel, a rejeté la demande de contrôle judiciaire et a conclu que la décision du ministre était raisonnable.

*Arrêt :* Le pourvoi est rejeté et la décision du ministre rendue au titre du par. 34(2) de la *LIPR* est maintenue.

Pour déterminer la norme de contrôle appropriée, la cour saisie d’une demande de contrôle judiciaire doit entreprendre un processus en deux étapes. Premièrement, elle doit vérifier si la jurisprudence établit de manière satisfaisante le degré de retenue correspondant à une catégorie de questions soulevées dans la demande de contrôle judiciaire. La deuxième étape s’applique lorsque la première démarche se révèle infructueuse ou si la jurisprudence semble devenue incompatible avec l’évolution récente du droit en matière de contrôle judiciaire. À cette deuxième étape, la cour entreprend une analyse complète en vue de déterminer la norme applicable. La jurisprudence a établi de manière satisfaisante que la norme de la décision raisonnable est la norme de contrôle applicable en l’espèce.

The Minister, in making his decision, did not expressly define the term “national interest”. Although this Court is not in a position to determine with finality the actual reasoning of the Minister, it may consider what appears to have been the ministerial interpretation of “national interest”, based on the Minister’s “express reasons” and Chapter 10 of CIC’s *Inland Processing Operational Manual*: “Refusal of National Security Cases/Processing of National Interest Requests” (the “Guidelines”), which inform the scope and context of those reasons, and whether this implied interpretation, and the Minister’s decision as a whole, were reasonable. Had the Minister expressly provided a definition of the term “national interest” in support of his decision on the merits, it would have been one which related predominantly to national security and public safety, but did not exclude the other important considerations outlined in the Guidelines or any analogous considerations. The Guidelines did not constitute a fixed and rigid code. Rather, they contained a set of factors, which appeared to be relevant and reasonable, for the evaluation of applications for ministerial relief. The Minister did not have to apply them formulaically, but they guided the exercise of his discretion and assisted in framing a fair administrative process for such applications.

The Minister is entitled to deference as regards this implied interpretation of the term “national interest”. The Minister’s interpretation of the term “national interest” is reasonable. The plain words of the provision favour a broader reading of the term “national interest” rather than one which would limit its meaning to the protection of public safety and national security. The words of the statute, the legislative history of the provision, the purpose and context of the provision, are all consistent with the Minister’s implied interpretation of this term. Section 34 is intended to protect Canada, but from the perspective that Canada is a democratic nation committed to protecting the fundamental values of its *Charter* and of its history as a parliamentary democracy. Section 34 should not be transformed into an alternative form of humanitarian review; however, it does not necessarily exclude the consideration of personal factors that might be relevant to this particular form of review. An analysis based on the principles of statutory interpretation reveals that a broad range of factors may be relevant to the determination of what is in the “national interest”, for the purposes of s. 34(2) of the *IRPA*.

En prenant sa décision, le ministre n’a pas défini expressément l’expression « intérêt national ». Bien que notre Cour ne soit pas en mesure de déterminer de manière définitive le raisonnement qu’a effectivement tenu le ministre, elle peut examiner l’interprétation que le ministre semble avoir donnée de l’expression « intérêt national », à partir de sa « décision expresse motivée » et du chapitre 10 du guide opérationnel *Traitement des demandes au Canada* : « Refus des cas de sécurité nationale/Traitement des demandes en vertu de l’intérêt national » de CIC (le « guide opérationnel »), qui régissent la portée et le contexte de ces motifs, ainsi que la question de savoir si cette interprétation implicite, et la décision du ministre dans son ensemble, étaient raisonnables. Si le ministre avait défini expressément l’expression « intérêt national » à l’appui de sa décision sur le fond, sa définition aurait porté principalement sur la sécurité nationale et la sécurité publique, sans écarter les autres considérations importantes énoncées dans le guide opérationnel ou toutes autres considérations analogues. Le guide opérationnel ne constituait pas un code définitif et rigide. Il contenait plutôt un ensemble de facteurs, apparemment pertinents et raisonnables, relatifs à l’examen des demandes de dispense ministérielle. Le ministre n’était pas tenu de l’appliquer d’une manière rigide, mais il guidait l’exercice de son pouvoir discrétionnaire et l’aidait à élaborer un processus administratif juste applicable à ces demandes.

Il convient de faire preuve de retenue à l’égard de cette interprétation implicite que le ministre a donnée de l’expression « intérêt national ». Le ministre a donné une interprétation raisonnable de l’expression « intérêt national ». Le sens ordinaire de la disposition milite en faveur d’une interprétation plus large de l’expression « intérêt national » que celle qui limiterait la portée de cette expression à la protection de la sécurité publique et de la sécurité nationale. Le libellé de la loi, l’historique législatif de la disposition, son objectif et son contexte sont conformes à l’interprétation implicite que le ministre donne de cette expression. L’article 34 vise à protéger le Canada, mais dans la perspective du caractère démocratique du Canada, une nation qui entend protéger les valeurs fondamentales de sa *Charte* et de son histoire de démocratie parlementaire. L’article 34 ne devrait pas devenir une formule de rechange à l’examen pour des raisons d’ordre humanitaire; toutefois, il n’exclut pas nécessairement la prise en compte de facteurs personnels qui peuvent être pertinents dans le cadre de ce type particulier d’examen. Une analyse fondée sur les principes d’interprétation législative révèle qu’un large éventail de facteurs peuvent être pertinents à l’égard de la détermination de ce que l’« intérêt national » peut comporter pour les besoins du par. 34(2) de la *LIPR*.

The Minister's reasons were justifiable, transparent and intelligible. Although brief, they made clear the process he had followed in ruling on A's application for ministerial relief. He reviewed and considered all the material and evidence before him. Having done so, he placed particular emphasis on: A's contradictory and inconsistent accounts of his involvement with the LNSF, a group that has engaged in terrorism; the fact that A was most likely aware of the LNSF's previous activity; and the fact that A had had sustained contact with the LNSF. The Minister's reasons revealed that, on the basis of his review of the evidence and other submissions as a whole, and of these factors in particular, he was not satisfied that A's continued presence in Canada would not be detrimental to the national interest. The Minister's reasons allow this Court to clearly understand why he made the decision he did.

The Minister's decision falls within a range of possible acceptable outcomes which are defensible in light of the facts and the law. The burden was on A to show that his continued presence in Canada would not be detrimental to the national interest. The Minister declined to provide discretionary relief to A, as he was not satisfied that this burden had been discharged. His conclusion was acceptable in light of the facts which had been submitted to him. Courts reviewing the reasonableness of a minister's exercise of discretion are not entitled to engage in a new weighing process. The Minister reviewed and considered (i.e. weighed) all the factors set out in A's application which were relevant to determining what was in the "national interest" in light of his reasonable interpretation of that term. Given that the Minister considered and weighed all the relevant factors as he saw fit, it is not open to the Court to set the decision aside on the basis that it is unreasonable.

The Minister's decision was not unfair, nor was there a failure to meet A's legitimate expectations or to discharge the duty of procedural fairness owed to him. In this case, the Guidelines created a clear, unambiguous and unqualified procedural framework for the handling of relief applications, and thus a legitimate expectation that that framework would be followed. The Guidelines were published by CIC, and, although CIC is not the Minister's department, it is clear that they are used by employees of both CIC and the Canada Border Services Agency for guidance in the exercise of their functions and in applying the legislation. The Guidelines are and

Les motifs du ministre étaient justifiables, transparents et intelligibles. Malgré leur brièveté, ils indiquaient clairement le processus décisionnel suivi relativement à la demande de dispense ministérielle de A. Le ministre a examiné toutes les pièces et les éléments de preuve qui lui ont été soumis. Il a particulièrement tenu compte du fait que A avait donné des récits contradictoires et incohérents au sujet de son association au FSNL, un groupe qui s'était livré au terrorisme; du fait que A était fort probablement au courant des activités antérieures du FSNL, et du fait que A avait entretenu des contacts suivis avec le FSNL. Il ressort des motifs du ministre que, en se fondant sur l'examen qu'il a fait des éléments de preuve et des observations dans leur ensemble, et de ces facteurs en particulier, il n'était pas convaincu que la présence continue de A au Canada ne serait nullement préjudiciable à l'intérêt national. Les motifs du ministre permettent à la Cour de saisir clairement pourquoi il est arrivé à cette décision.

La décision du ministre s'inscrit dans un éventail de solutions acceptables possibles qui peuvent se justifier au regard des faits et du droit. Il incombait à A de démontrer que sa présence continue au Canada ne serait pas préjudiciable à l'intérêt national. Le ministre a refusé d'accorder à A une dispense de nature discrétionnaire parce qu'il n'était pas convaincu que ce dernier s'était acquitté de ce fardeau de preuve. Sa conclusion était acceptable au regard des faits qui lui avaient été présentés. Dans le cadre d'un contrôle du caractère raisonnable de l'exercice ministériel d'un pouvoir discrétionnaire, les tribunaux ne sont pas autorisés à utiliser un nouveau processus d'évaluation. Le ministre a examiné et tenu compte de (c.-à-d. a évalué) tous les facteurs exposés dans la demande de A qui étaient pertinents pour décider ce qui était dans l'« intérêt national », selon son interprétation raisonnable de cette expression. Puisque le ministre a examiné et évalué tous les facteurs pertinents comme il l'a jugé à propos, il n'appartient pas à la Cour d'annuler sa décision parce qu'elle serait déraisonnable.

La décision du ministre n'était pas inéquitable et ne constituait pas une atteinte aux attentes légitimes de A; elle respectait l'obligation d'équité procédurale envers ce dernier. En l'espèce, le guide opérationnel a créé un cadre procédural clair, net et explicite pour le traitement des demandes de dispense et, de ce fait, une attente légitime quant à son application. Le guide a été publié par CIC, et bien que ce ministère ne relève pas du ministre, il est clair que ce guide est utilisé à la fois par les agents de CIC et les agents de l'Agence des services frontaliers du Canada dans l'exercice de leurs fonctions et pour l'application de la loi. Le guide opérationnel

were publicly available, and they constitute a relatively comprehensive procedural code for dealing with applications for ministerial relief. Thus, A could reasonably expect that his application would be dealt with in accordance with the process set out in them. A has not shown that his application was not dealt with in accordance with this process outlined in the Guidelines. If A had a legitimate expectation that the Minister would consider certain factors, including the Guidelines and humanitarian and compassionate factors, in determining his application for relief, this expectation was fulfilled.

### Cases Cited

**Applied:** *Alberta (Information and Privacy Commissioner) v. Alberta Teachers' Association*, 2011 SCC 61, [2011] 3 S.C.R. 654; **referred to:** *Abdella v. Canada (Minister of Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2009 FC 1199, 355 F.T.R. 86; *Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1999] 2 S.C.R. 817; *Suresh v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2002 SCC 1, [2002] 1 S.C.R. 3; *Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190; *Telfer v. Canada Revenue Agency*, 2009 FCA 23, 386 N.R. 212; *Merck Frosst Canada Ltd. v. Canada (Health)*, 2012 SCC 3, [2012] 1 S.C.R. 23; *Esmaeili-Tarki v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2005 FC 509 (CanLII); *Miller v. Canada (Solicitor General)*, 2006 FC 912, [2007] 3 F.C.R. 438; *Naeem v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2007 FC 123, [2007] 4 F.C.R. 658; *Al Yamani v. Canada (Minister of Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2007 FC 381, 311 F.T.R. 193; *Soe v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2007 FC 461 (CanLII); *Kanaan v. Canada (Minister of Public Safety & Emergency Preparedness)*, 2008 FC 241, 71 Imm. L.R. (3d) 63; *Chogolzadeh v. Canada (Minister of Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2008 FC 405, 327 F.T.R. 39; *Tameh v. Canada (Minister of Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2008 FC 884, 332 F.T.R. 158; *Kablawi v. Canada (Minister of Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2008 FC 1011, 333 F.T.R. 300; *Ramadan v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2008 FC 1155, 335 F.T.R. 227; *Afridi v. Canada (Minister of Public Safety & Emergency Preparedness)*, 2008 FC 1192, 75 Imm. L.R. (3d) 291; *Ismeal v. Canada (Minister of Public Safety & Emergency Preparedness)*, 2008 FC 1366, 77 Imm. L.R. (3d) 310; *Newfoundland and Labrador Nurses' Union v. Newfoundland and Labrador (Treasury Board)*, 2011 SCC 62, [2011] 3 S.C.R. 708; *Construction Labour Relations v. Driver Iron Inc.*, 2012

était accessible au public et l'est encore, et il constitue un code de procédure relativement exhaustif concernant le traitement des demandes de dispense ministérielle. A pouvait donc raisonnablement s'attendre à ce que sa demande soit traitée conformément au processus qui y est prévu. A n'a pas démontré que ce processus prévu dans le guide opérationnel n'a pas été suivi lors du traitement de sa demande. Si A avait une attente légitime que le ministre tiendrait compte, pour trancher sa demande de dispense, de certains facteurs, dont le guide opérationnel et les facteurs d'ordre humanitaire, il a été satisfait à cette attente.

### Jurisprudence

**Arrêt appliqué :** *Alberta (Information and Privacy Commissioner) c. Alberta Teachers' Association*, 2011 CSC 61, [2011] 3 R.C.S. 654; **arrêts mentionnés :** *Abdella c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2009 CF 1199 (CanLII); *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817; *Suresh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2002 CSC 1, [2002] 1 R.C.S. 3; *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190; *Canada (Agence du revenu) c. Telfer*, 2009 CAF 23 (CanLII); *Merck Frosst Canada Ltée c. Canada (Santé)*, 2012 CSC 3, [2012] 1 R.C.S. 23; *Esmaeili-Tarki c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2005 CF 509 (CanLII); *Miller c. Canada (Solliciteur général)*, 2006 CF 912, [2007] 3 R.C.F. 438; *Naeem c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2007 CF 123, [2007] 4 R.C.F. 658; *Al Yamani c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2007 CF 381 (CanLII); *Soe c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2007 CF 461 (CanLII); *Kanaan c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2008 CF 241 (CanLII); *Chogolzadeh c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2008 CF 405 (CanLII); *Tameh c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2008 CF 884 (CanLII); *Kablawi c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2008 CF 1011 (CanLII); *Ramadan c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2008 CF 1155 (CanLII); *Afridi c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2008 CF 1192 (CanLII); *Ismeal c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2008 CF 1366 (CanLII); *Newfoundland and Labrador Nurses' Union c. Terre-Neuve-et-Labrador (Conseil du Trésor)*, 2011 CSC 62, [2011] 3 R.C.S. 708; *Construction Labour Relations c. Driver Iron Inc.*, 2012 CSC 65, [2012] 3 R.C.S. 405; *Smith c. Alliance Pipeline Ltd.*, 2011 CSC 7, [2011] 1 R.C.S. 160; *Medovarski c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2005 CSC 51, [2005] 2 R.C.S. 539; *Bell ExpressVu Limited Partnership*



SCC 65, [2012] 3 S.C.R. 405; *Smith v. Alliance Pipeline Ltd.*, 2011 SCC 7, [2011] 1 S.C.R. 160; *Medovarski v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2005 SCC 51, [2005] 2 S.C.R. 539; *Bell ExpressVu Limited Partnership v. Rex*, 2002 SCC 42, [2002] 2 S.C.R. 559; *Lake v. Canada (Minister of Justice)*, 2008 SCC 23, [2008] 1 S.C.R. 761; *Mount Sinai Hospital Center v. Quebec (Minister of Health and Social Services)*, 2001 SCC 41, [2001] 2 S.C.R. 281; *Canada (Attorney General) v. Mavi*, 2011 SCC 30, [2011] 2 S.C.R. 504; *Reference re Canada Assistance Plan (B.C.)*, [1991] 2 S.C.R. 525; *C.U.P.E. v. Ontario (Minister of Labour)*, 2003 SCC 29, [2003] 1 S.C.R. 539.

### Statutes and Regulations Cited

*Canada Border Services Agency Act*, S.C. 2005, c. 38, s. 5.  
*Canadian Charter of Rights and Freedoms*.  
*Department of Public Safety and Emergency Preparedness Act*, S.C. 2005, c. 10.  
*Immigration Act*, R.S.C. 1952, c. 325, s. 5(l).  
*Immigration Act*, R.S.C. 1985, c. I-2, s. 19(1)(f)(iii)(B).  
*Immigration Act, 1976*, S.C. 1976-77, c. 52, s. 19(1)(e).  
*Immigration and Refugee Protection Act*, S.C. 2001, c. 27, ss. 3(1), 4(2) [repl. 2005, c. 38, s. 118], 4(2)(c), 25, 25.1, 34, 44.

### Authors Cited

Brown, Donald J. M., and John M. Evans, with the assistance of Christine E. Deacon. *Judicial Review of Administrative Action in Canada*. Toronto: Canvasback, 1998 (loose-leaf updated August 2012).  
 Canada. Citizenship and Immigration. *Inland Processing Operational Manual*, Chapter 10, “Refusal of National Security Cases/Processing of National Interest Requests”, October 24, 2005.  
 Canada. Senate. Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology. “Ninth Report”, 1st Sess., 37th Parl., October 23, 2001 (online: <http://www.parl.gc.ca>).  
 Driedger, Elmer A. *Construction of Statutes*, 2nd ed. Toronto: Butterworths, 1983.

APPEAL from a judgment of the Federal Court of Appeal (Blais C.J. and Noël and Pelletier J.J.A.), 2011 FCA 103, 415 N.R. 121, 96 Imm. L.R. (3d) 20, [2011] F.C.J. No. 407 (QL), 2011 CarswellNat 639, setting aside a decision of Mosley J., 2009 FC 1302,

*c. Rex*, 2002 CSC 42, [2002] 2 R.C.S. 559; *Lake c. Canada (Ministre de la Justice)*, 2008 CSC 23, [2008] 1 R.C.S. 761; *Centre hospitalier Mont-Sinai c. Québec (Ministre de la Santé et des Services sociaux)*, 2001 CSC 41, [2001] 2 R.C.S. 281; *Canada (Procureur général) c. Mavi*, 2011 CSC 30, [2011] 2 R.C.S. 504; *Renvoi relatif au Régime d'assistance publique du Canada (C.-B.)*, [1991] 2 R.C.S. 525; *S.C.F.P. c. Ontario (Ministre du Travail)*, 2003 CSC 29, [2003] 1 R.C.S. 539.

### Lois et règlements cités

*Charte canadienne des droits et libertés*.  
*Loi sur l'Agence des services frontaliers du Canada*, L.C. 2005, ch. 38, art. 5.  
*Loi sur l'immigration*, L.R.C. 1985, ch. I-2, art. 19(1)(f)(iii)(B).  
*Loi sur l'immigration*, S.R.C. 1952, ch. 325, art. 5l).  
*Loi sur l'immigration de 1976*, L.C. 1976-77, ch. 52, art. 19(1)(e).  
*Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27, art. 3(1), 4(2) [repl. 2005, ch. 38, art. 118], 4(2)(c), 25, 25.1, 34, 44.  
*Loi sur le ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile*, L.C. 2005, ch. 10.

### Doctrine et autres documents cités

Brown, Donald J. M., and John M. Evans, with the assistance of Christine E. Deacon. *Judicial Review of Administrative Action in Canada*. Toronto : Canvasback, 1998 (loose-leaf updated August 2012).  
 Canada. Citoyenneté et Immigration. *Guide opérationnel : Traitement des demandes au Canada*, chapitre 10, « Refus des cas de sécurité nationale/ Traitement des demandes en vertu de l'intérêt national », 24 octobre 2005.  
 Canada. Sénat. Comité sénatorial permanent des Affaires sociales, des sciences et de la technologie. « Neuvième rapport », 1<sup>re</sup> sess., 37<sup>e</sup> lég., 23 octobre 2001 (en ligne : <http://www.parl.gc.ca>).  
 Driedger, Elmer A. *Construction of Statutes*, 2nd ed. Toronto : Butterworths, 1983.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel fédérale (le juge en chef Blais et les juges Noël et Pelletier), 2011 CAF 103, 415 N.R. 121, 96 Imm. L.R. (3d) 20, [2011] A.C.F. n° 407 (QL), 2011 CarswellNat 2494, qui a infirmé une décision du

357 F.T.R. 246, 87 Imm. L.R. (3d) 135, [2009] F.C.J. No. 1664 (QL), 2009 CarswellNat 4438. Appeal dismissed.

*Lorne Waldman, Jacqueline Swaisland and Clare Crummey*, for the appellant.

*Urszula Kaczmarczyk and Marianne Zoric*, for the respondent.

Written submissions only by *Jill Copeland and Colleen Bauman*, for the intervener the British Columbia Civil Liberties Association.

*Leigh Salsberg*, for the intervener Ahmad Daud Maqsudi.

*John Norris and Andrew Brouwer*, for the interveners the Canadian Council for Refugees and the Canadian Association of Refugee Lawyers.

*Barbara Jackman and Hadayt Nazami*, for the interveners the Canadian Arab Federation and the Canadian Tamil Congress.

The judgment of the Court was delivered by

LEBEL J. —

## I. Introduction

[1] The appellant, Muhsen Ahmed Ramadan Agraira, a citizen of Libya, has been residing in Canada continuously since 1997, despite having been found to be inadmissible on security grounds in 2002. The finding of inadmissibility was based on the appellant's membership in the Libyan National Salvation Front ("LNSF") — a terrorist organization according to Citizenship and Immigration Canada ("CIC"). The appellant applied in 2002 under s. 34(2) of the *Immigration and Refugee Protection Act*, S.C. 2001, c. 27 ("IRPA"), for ministerial relief from the determination of inadmissibility, but his application was denied in 2009. The Minister of Public Safety and Emergency

juge Mosley, 2009 CF 1302, 357 F.T.R. 246, 87 Imm. L.R. (3d) 135, [2009] A.C.F. n° 1664 (QL), 2009 CarswellNat 5509. Pourvoi rejeté.

*Lorne Waldman, Jacqueline Swaisland et Clare Crummey*, pour l'appelant.

*Urszula Kaczmarczyk et Marianne Zoric*, pour l'intimé.

Argumentation écrite seulement par *Jill Copeland et Colleen Bauman*, pour l'intervenante l'Association des libertés civiles de la Colombie-Britannique.

*Leigh Salsberg*, pour l'intervenant Ahmad Daud Maqsudi.

*John Norris et Andrew Brouwer*, pour les intervenants le Conseil canadien pour les réfugiés et l'Association canadienne des avocats et avocates en droit des réfugiés.

*Barbara Jackman et Hadayt Nazami*, pour les intervenants la Fédération canado-arabe et le Congrès tamoul canadien.

Version française du jugement de la Cour rendu par

LE JUGE LEBEL —

## I. Introduction

[1] L'appelant, Muhsen Ahmed Ramadan Agraira, un citoyen de la Libye, réside au Canada sans interruption depuis 1997, même s'il a été déclaré interdit de territoire pour raison de sécurité en 2002. L'interdiction de territoire reposait sur son appartenance au Front du salut national libyen (« FSNL ») — une organisation terroriste selon Citoyenneté et Immigration Canada (« CIC »). En 2002, l'appelant a demandé, aux termes du par. 34(2) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27 (« LIPR »), une dispense ministérielle à l'égard du constat d'interdiction de territoire, mais sa demande a été rejetée en 2009. Le ministre de la Sécurité

Preparedness (“Minister”) concluded that it was not in the national interest to admit individuals who have had sustained contact with known terrorist and/or terrorist-connected organizations. The appellant’s application for permanent residence was accordingly denied, and he is now at risk of deportation.

[2] Mr. Agraira appeals to this Court from a decision in which the Federal Court of Appeal dismissed an application for judicial review of the Minister’s decision denying relief from the determination of inadmissibility. He contends that the Minister took an overly narrow view of the term “national interest” in s. 34(2) of the *IRPA* by equating it with national security and public safety. He adds that the Minister’s decision failed to meet his legitimate expectations that certain procedures would be followed and certain factors would be taken into account in determining his application for relief.

[3] The question raised by this appeal is whether the Minister’s decision to deny relief can be successfully challenged. Two central issues are raised. First, what is the appropriate standard of review to apply to the Minister’s decision? Second, in light of this standard, should the Minister’s decision be set aside? This appeal also raises two other issues incidental to these central issues, namely the interpretation of the term “national interest” in s. 34(2) of the *IRPA* and the impact of any legitimate expectations created by Chapter 10 of CIC’s *Inland Processing Operational Manual: “Refusal of National Security Cases/Processing of National Interest Requests”* (the “Guidelines”).

[4] I agree with the Federal Court of Appeal, but for reasons differing in part, that the Minister’s decision was reasonable and that the application for judicial review should be dismissed.

publique et de la Protection civile (« ministre ») a conclu qu’il n’était pas dans l’intérêt national d’admettre des individus qui avaient entretenu des contacts suivis avec des organisations terroristes connues ou avec des organisations ayant des liens avec des terroristes. La demande de résidence permanente de l’appelant a donc été refusée et celui-ci risque à présent d’être expulsé.

[2] M. Agraira se pourvoit devant notre Cour contre une décision par laquelle la Cour d’appel fédérale a rejeté une demande de contrôle judiciaire de la décision du ministre refusant d’accorder une dispense quant au constat d’interdiction de territoire. Il affirme que le ministre a interprété trop étroitement l’expression « intérêt national » au par. 34(2) de la *LIPR*, en l’assimilant à la sécurité nationale et à la sécurité publique. Il ajoute que la décision du ministre n’a pas répondu à ses attentes légitimes que certaines procédures seraient suivies et que certains facteurs seraient pris en considération lors de l’examen de sa demande de dispense.

[3] Dans le présent pourvoi, il s’agit de déterminer si la décision du ministre de refuser la dispense peut être attaquée avec succès. Deux questions principales se posent. Premièrement, quelle norme de contrôle s’applique à la décision du ministre? Deuxièmement, l’application de cette norme permet-elle d’annuler la décision du ministre? Le présent pourvoi soulève aussi deux autres questions incidentes — l’interprétation de l’expression « intérêt national » figurant au par. 34(2) de la *LIPR* et l’incidence des attentes légitimes découlant du chapitre 10 du guide opérationnel *Traitement des demandes au Canada* : « Refus des cas de sécurité nationale/Traitement des demandes en vertu de l’intérêt national » de CIC (le « guide opérationnel »).

[4] À l’instar de la Cour d’appel fédérale, mais pour des motifs qui diffèrent en partie, je conclus que la décision du ministre était raisonnable et qu’il y a lieu de rejeter la demande de contrôle judiciaire.



## II. Background

[5] The appellant left Libya in 1996. He first sought refugee status in Germany on the basis of his connection with the LNSF, but his application was denied. He entered Canada in 1997, at Toronto, using a fake Italian passport. He applied for Convention Refugee status in this country on the basis of his affiliation with the LNSF. On his personal information form, he described his activities with that organization as follows: as a member of an 11-person cell, he had delivered envelopes to members of other cells, raised funds, and watched the movements of supporters of the regime then in power. As part of his training, he was taught how to engage people in political discourse and how to raise funds.

[6] The appellant was heard by the Convention Refugee Determination Division of the Immigration and Refugee Board. At the hearing, he provided a letter from the LNSF confirming his membership in that organization. On October 24, 1998, he was denied Convention Refugee status on the basis that he lacked credibility.

[7] While his application for refugee status was pending, the appellant married a Canadian woman in a religious ceremony in December 1997. He later married her in a civil ceremony in March 1999. His wife sponsored his application for permanent residence in August 1999.

[8] In May 2002, the appellant was advised by CIC that his application for permanent residence might be refused, because there were grounds to believe that he was or had been a member of an organization that was or had been engaged in terrorism, contrary to s. 19(1)(f)(iii)(B) of the *Immigration Act*, R.S.C. 1985, c. I-2 (“IA”), which was then in force.

[9] Later in May 2002, the appellant was interviewed by an immigration officer. In the course of that interview, he confirmed that he had been a member of the LNSF, but claimed that he had

## II. Contexte factuel

[5] L’appelant a quitté la Libye en 1996. Il a d’abord demandé l’asile en Allemagne en invoquant ses liens avec le FSNL, mais il s’est vu refuser sa demande. Il est entré au Canada en 1997, à Toronto, muni d’un faux passeport italien. Il a alors demandé le statut de réfugié au sens de la Convention en raison de son affiliation au FSNL. Dans son formulaire de renseignements personnels, il a décrit comme suit ses activités au sein de cette organisation. En tant que membre d’une cellule de onze personnes, il avait livré des enveloppes aux membres d’autres cellules, recueilli des fonds et surveillé les mouvements des partisans du régime alors en place. Dans le cadre de sa formation, on lui avait appris à amener les gens à parler de politique ainsi qu’à solliciter de l’argent.

[6] La Section du statut de réfugié de la Commission de l’immigration et du statut de réfugié a instruit la demande de l’appelant. À l’audience, il a présenté une lettre du FSNL attestant son appartenance à cette organisation. Sa revendication du statut de réfugié au sens de la Convention a été rejetée le 24 octobre 1998 pour manque de crédibilité.

[7] Alors que sa demande d’asile était en instance, l’appelant a épousé une Canadienne au cours d’une cérémonie religieuse en décembre 1997, puis au cours d’une cérémonie civile en mars 1999. Son épouse a parrainé sa demande de résidence permanente en août 1999.

[8] En mai 2002, CIC a avisé l’appelant que sa demande de résidence permanente pouvait être rejetée, parce que l’on pouvait croire qu’il appartenait ou avait appartenu à une organisation qui se livrait ou s’était livrée au terrorisme, en violation de la disposition 19(1)(f)(iii)(B) de la *Loi sur l’immigration*, L.R.C. 1985, ch. I-2 (« LI »), qui était alors en vigueur.

[9] Plus tard en mai 2002, une agente de l’immigration a interrogé l’appelant. Lors de cette entrevue, il a confirmé avoir été membre du FSNL, mais a affirmé avoir exagéré auparavant

previously exaggerated the extent of his involvement in order to bolster his refugee claim. Although he now claimed that he did not know very much about the LNSF, he was able to name its founder and its current leader. Also, after stating that he had attended LNSF meetings in Libya, he said that he had only discussed the group with friends. Finally, he stated that he had had no contact with the LNSF after leaving Libya, but then acknowledged having received newsletters from chapters in the United States since that time. These contradictions led the immigration officer to conclude that the appellant was or had been a member of an organization that engaged in terrorism. He was found to be inadmissible on that basis.

[10] On May 22, 2002, CIC sent the appellant a letter advising him of the possibility of requesting ministerial relief. In July of that year, the appellant applied for that relief. The immigration officer noted, while preparing her report on the interview, that, once again, there were statements in the appellant's application for relief that contradicted earlier statements he had made. For example, the appellant indicated in this application that he had attended meetings of the LNSF at which he had been trained to approach potential members and raise funds. However, in his interview with the immigration officer, the appellant said that he was unaware how the LNSF funded itself or how it recruited members. The officer concluded that the appellant had been and continued to be a member of the LNSF, but that his involvement had been limited to distributing leaflets and enlisting support for the organization. She therefore recommended that he be granted relief.

[11] At the same time (July 2002), the officer prepared a Report on Inadmissibility regarding the appellant under s. 44(1) of the *IRPA*. Her report indicated that he was inadmissible to Canada pursuant to s. 34(1)(f) of the *IRPA* because he was a member of a terrorist organization.

[12] Next, in August 2005, a briefing note for the Minister was prepared by the Canada Border Services Agency ("CBSA"). After having been

l'importance de son rôle pour renforcer sa demande d'asile. Il a prétendu ne pas savoir grand-chose du FSNL, mais il a été en mesure de nommer le fondateur et le chef actuel de l'organisation. Après avoir déclaré qu'il avait participé à des réunions du FSNL en Libye, il a ajouté n'avoir parlé de ce groupe qu'avec des amis. Enfin, il a déclaré n'avoir eu aucun contact avec le FSNL depuis son départ de Libye, mais a reconnu avoir reçu depuis des bulletins d'information de diverses sections locales de cette organisation aux États-Unis. Compte tenu de ces contradictions, l'agente d'immigration a conclu que l'appelant appartenait ou avait appartenu à une organisation qui se livrait au terrorisme. Pour ce motif, il a été déclaré interdit de territoire.

[10] Le 22 mai 2002, CIC a envoyé à l'appelant une lettre l'informant de la possibilité de demander une dispense ministérielle. En juillet de la même année, l'appelant a présenté une demande de dispense. En rédigeant son rapport d'entrevue, l'agente d'immigration a noté que la demande de dispense de l'appelant renfermait d'autres contradictions avec ses déclarations antérieures. Par exemple, l'appelant indiquait dans cette demande avoir participé à des réunions du FSNL au cours desquelles on lui avait montré comment recruter des membres et comment recueillir des fonds. Or, au cours de son entrevue avec l'agente d'immigration, l'appelant avait déclaré ignorer comment le FSNL se finançait ou recrutait ses membres. L'agente a conclu que l'appelant avait été et demeurait toujours membre du FSNL, mais que sa participation s'était limitée à la distribution de tracts et la recherche d'appuis pour l'organisation. Elle a donc recommandé l'octroi d'une dispense.

[11] En même temps (en juillet 2002), en vertu du par. 44(1) de la *LIPR*, l'agente a établi au sujet de l'appelant un rapport d'interdiction de territoire. Elle y indiquait que l'appelant était interdit de territoire au Canada en application de l'al. 34(1)f) de la *LIPR* parce qu'il était membre d'une organisation terroriste.

[12] Ensuite, au mois d'août 2005, l'Agence des services frontaliers du Canada (« ASFC ») a rédigé une note documentaire à l'intention du ministre.

reviewed by counsel for the appellant, who made no further comment, the note was submitted to the Minister on March 9, 2006. It contained a recommendation that the appellant be granted relief, as there was “not enough evidence to conclude that Mr. Ramadan Agraira’s continued presence in Canada would be detrimental to the national interest” (A.R., vol. I, at p. 9). This recommendation was based on the following considerations:

Mr. Ramadan Agraira admitted to joining the LNSF but was only a member for approximately two years. There is some information to suggest that he became a member at a time when the organization was not in its most active phase and well after it was involved in an operation to overthrow the Libyan regime. He initially stated that he had participated in a number of activities on behalf of the organization but later indicated that he had exaggerated the extent of his involvement so that he could make a stronger claim to refugee status in Canada. This is supported to some extent by the fact that his attempts to obtain refugee status in Germany and Canada were rejected on the basis of credibility. Mr. Ramadan Agraira denied having been involved in any acts of violence or terrorism and there is no evidence to the contrary. He appears to have been a regular member who did not occupy a position of trust or authority within the LNSF. He does not appear to have been totally committed to the LNSF specifically as he indicated to the immigration officer at CIC Oshawa that he would support anyone who tried to remove the current regime in Libya through non-violent means. [A.R., vol. I, at p. 9]

[13] On January 27, 2009, the Minister rejected the recommendation in the briefing note. The response he gave was as follows:

After having reviewed and considered the material and evidence submitted in its entirety as well as specifically considering these issues:

- The applicant offered contradictory and inconsistent accounts of his involvement with the Libyan National Salvation Front (LNSF).

La note a été examinée par l’avocat de l’appelant, qui n’a pas fait d’autres commentaires. Cette note a été transmise au ministre le 9 mars 2006. On y recommandait l’octroi d’une dispense à l’appelant au motif qu’il n’y avait [TRADUCTION] « pas suffisamment d’éléments de preuve pour conclure que la présence continue de M. Ramadan Agraira au Canada serait préjudiciable à l’intérêt national » (d.a., vol. I, p. 9). Cette recommandation reposait sur les considérations suivantes :

[TRADUCTION] M. Ramadan Agraira a admis qu’il avait joint les rangs du FSNL, ajoutant toutefois qu’il n’en avait été membre que pendant environ deux ans. Certains renseignements donnent à penser qu’il était devenu membre du FSNL à un moment où cette organisation n’était pas dans sa phase la plus active et bien après qu’elle eut pris part à une opération visant à renverser le régime libyen. Il a d’abord affirmé avoir participé à plusieurs activités au profit du FSNL, mais il a par la suite expliqué qu’il avait exagéré l’importance de sa participation pour donner plus de poids à sa revendication du statut de réfugié au Canada, ce qui est confirmé jusqu’à un certain point par le fait que ses démarches en vue d’obtenir le statut de réfugié en Allemagne et au Canada avaient échoué pour des raisons de crédibilité. M. Ramadan Agraira nie avoir pris part à des actes de violence ou de terrorisme et il n’y a aucun élément de preuve permettant de penser le contraire. Il semble avoir été un membre ordinaire qui n’occupait pas un poste de confiance ou d’autorité au sein du FSNL. Il ne semble pas s’être entièrement dévoué à la cause du FSNL, comme le démontre en particulier le fait qu’il a déclaré à un agent d’immigration de CIC à Oshawa qu’il appuierait quiconque chercherait à renverser le régime actuel en Libye par des moyens non violents. [d.a., vol. I, p. 9]

[13] Le 27 janvier 2009, le ministre a rejeté la recommandation formulée dans la note documentaire. Voici le texte intégral de sa réponse :

[TRADUCTION] Après avoir examiné au complet les pièces et les éléments de preuve qui ont été soumis et après avoir particulièrement tenu compte des éléments suivants :

- Le demandeur a donné des récits contradictoires et incohérents au sujet de son association au Front du salut national libyen (FSNL).

- There is clear evidence that the LNSF is a group that has engaged in terrorism and has used terrorist violence in attempts to overthrow a government.
- There is evidence that LNSF has been aligned at various times with Libyan Islamic opposition groups that have links to Al-Qaeda.
- It is difficult to believe that the applicant, who in interviews with officials indicated at one point that he belonged to a “cell” of the LNSF which operated to recruit and raise funds for LNSF, was unaware of the LNSF’s previous activity.

It is not in the national interest to admit individuals who have had sustained contact with known terrorist and/or terrorist-connected organizations. Ministerial relief is denied. [A.R., vol. I, at p. 11]

[14] On March 24, 2009, the appellant received notice that his application for permanent residence was denied. He then applied to the Federal Court for judicial review of the Minister’s decision regarding relief.

### III. Judicial History

#### A. *Federal Court, 2009 FC 1302, 357 F.T.R. 246*

[15] Mosley J. began his analysis by ruling on the standard of review. He held that the appropriate standard was reasonableness, citing the discretionary nature of the decision, the fact that it was not delegable, and the Minister’s expertise in matters of national security and the national interest. He added that the political nature of the decision and the Minister’s special knowledge involving sensitivity to the imperatives of public policy and the nuances of the legislative scheme also weighed in favour of deference.

[16] In applying the reasonableness standard, Mosley J. considered the fact that the Minister had focused on evidence that the LNSF had engaged in terrorism and been aligned with Libyan Islamic

- Il y a des éléments de preuve démontrant clairement que le FSNL est un groupe qui se livre à du terrorisme et qui a eu recours à la violence et au terrorisme afin de tenter de renverser un gouvernement.
- Il y a des éléments de preuve démontrant que le FSNL a à divers moments soutenu des groupes d’opposition islamiques libyens qui ont des liens avec Al-Qaïda.
- Il est difficile de croire que le demandeur n’était pas au courant des activités antérieures du FSNL alors que, lors de ses entrevues avec les autorités, il a expliqué qu’il avait déjà fait partie d’une « cellule » du FSNL, qui avait pour mission de recruter des membres et de solliciter de l’argent pour le FSNL.

Il n’est pas dans l’intérêt national d’admettre des individus qui ont entretenu des contacts suivis avec des organisations terroristes connues ou des organisations ayant des liens avec des terroristes. La dispense ministérielle est refusée. [d.a., vol. I, p. 11]

[14] Le 24 mars 2009, l’appelant a reçu l’avis du rejet de sa demande de résidence permanente. Il a alors saisi la Cour fédérale d’une demande de contrôle judiciaire de la décision du ministre relative à la dispense.

### III. Historique judiciaire

#### A. *Cour fédérale, 2009 CF 1302 (CanLII)*

[15] Au début de son analyse, le juge Mosley a déterminé la norme de contrôle applicable. Il a conclu que la norme de la décision raisonnable s’appliquait en raison du caractère discrétionnaire de la décision, du fait que le ministre ne pouvait pas déléguer son pouvoir décisionnaire, et en raison de l’expertise du ministre en matière de sécurité nationale et d’intérêt national. Le juge a ajouté que la nature politique de la décision et la connaissance spéciale du ministre qui fait appel à la sensibilité à l’égard des impératifs liés à l’intérêt public et des subtilités du régime législatif jouaient également en faveur de la retenue judiciaire.

[16] En appliquant la norme de la décision raisonnable, le juge Mosley a tenu compte du fait que le ministre avait mis l’accent sur la preuve que le FSNL s’était livré à des activités

groups that had links to Al-Qaeda. He found, on the contrary, that the evidence of the LNSF's engagement in terrorism was minimal at best. In particular, the LNSF did not appear on the lists of terrorist organizations of the United Nations, Canada and the United States. Although several Libyan opposition groups had direct links with Al-Qaeda, there was no evidence in the record that LNSF was one of them. Because it had been previously determined that the LNSF was a terrorist group for the purposes of s. 34(1)(f) of the *IRPA*, the court could not review that finding. However, Mosley J. found it difficult to understand why the Minister had given so much weight to the LNSF's engagement in terrorism and its alignment with Libyan Islamic groups that had links to Al-Qaeda.

[17] Mosley J. then referred to the Federal Court's decision in *Abdella v. Canada (Minister of Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2009 FC 1199, 355 F.T.R. 86, in which Gibson J. had relied on the Guidelines to set aside the Minister's decision to deny relief under s. 34(2). Appendix D to the Guidelines contains five questions to be addressed in the context of an application for such relief:

1. Will the applicant's presence in Canada be offensive to the Canadian public?
2. Have all ties with the regime/organization been completely severed?
3. Is there any indication that the applicant might be benefiting from assets obtained while a member of the organization?
4. Is there any indication that the applicant might be benefiting from previous membership in the regime/organization?
5. Has the person adopted the democratic values of Canadian society?

[18] Mosley J. noted that in the instant case, the Minister had not addressed these questions in the

terroristes et avait soutenu des groupes islamiques libyens qui entretenaient des liens avec Al-Qaïda. Contrairement au ministre, le juge a conclu que la preuve concernant la participation du FSNL à des activités terroristes était fort minime. Plus particulièrement, le FSNL ne figurait pas sur les listes d'organisations terroristes tenues par les Nations Unies, le Canada et les États-Unis. Même si plusieurs groupes d'opposition libyens entretenaient des liens directs avec Al-Qaïda, aucun élément de preuve au dossier n'indiquait que le FSNL appartenait à ces groupes. Parce que l'on avait déjà déterminé que le FSNL était un groupe terroriste au sens de l'al. 34(1)f) de la *LIPR*, cette conclusion ne pouvait pas faire l'objet du contrôle judiciaire. Toutefois, le juge Mosley a estimé avoir de la difficulté à comprendre pourquoi le ministre avait accordé autant d'importance à la participation du FSNL à des activités terroristes et au soutien de groupes islamiques libyens qui avaient des liens avec Al-Qaïda.

[17] Le juge Mosley a mentionné ensuite la décision de la Cour fédérale *Abdella c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2009 CF 1199 (CanLII), où le juge Gibson s'était appuyé sur le guide pour annuler la décision du ministre de refuser une dispense en application du par. 34(2). L'annexe D du guide opérationnel énonce cinq questions à examiner dans le cadre d'une demande de dispense :

1. La présence du demandeur au Canada est-elle inconvenante pour le public canadien?
2. Les liens du demandeur avec l'organisation/le régime sont-ils complètement rompus?
3. Y a-t-il des indications quelconques que le demandeur pourrait bénéficier d'un avoir obtenu lorsqu'il était membre de l'organisation?
4. Y a-t-il des indications quelconques que le demandeur pourrait retirer des bénéfices de son appartenance passée à l'organisation/au régime?
5. Le demandeur a-t-il adopté les valeurs démocratiques de la société canadienne?

[18] Le juge Mosley a noté qu'en l'espèce le ministre n'avait pas examiné ces questions dans les



reasons he gave for his decision, nor had he balanced the factors the Federal Court had in past cases identified as being relevant to the determination of what is in the national interest, namely: whether the appellant posed a threat to Canada's security; whether the appellant posed a danger to the public; the period of time the appellant had been in Canada; whether the determination is consistent with Canada's humanitarian reputation of allowing permanent residents to settle in Canada; the impact on both the appellant and all other members of society of the denial of permanent residence; and adherence to all Canada's international obligations. He criticized the Minister for not considering in his decision the facts that the appellant had been residing in Canada since 1997 and had been a productive member of society, that he had no criminal record, and that he owned a business earning over \$100,000 a year. In Mosley J.'s view, the exercise of the Minister's discretion seemed to have been rendered meaningless by the Minister's "simplistic view that the presence in Canada of someone who at some time in the past may have belonged to a terrorist organization abroad can never be in the national interest" (para. 27).

[19] Mosley J. granted the application for judicial review and certified the following questions for consideration by the Federal Court of Appeal:

When determining a ss. 34(2) application, must the Minister of Public Safety consider any specific factors in assessing whether a foreign national's presence in Canada would be contrary to the national interest? Specifically, must the Minister consider the five factors listed in the Appendix D of IP 10? [para. 32]

B. *Federal Court of Appeal, 2011 FCA 103, 415 N.R. 121*

[20] In the Federal Court of Appeal, Pelletier J.A. (Blais C.J. and Noël J.A. concurring) considered the issues separately in ruling on the standard of review. He held that establishing the meaning

motifs de sa décision et qu'il n'avait pas soupesé les facteurs suivants que les décisions antérieures de la Cour fédérale avaient reconnus comme pertinents dans le cas d'une détermination de ce qui constitue l'intérêt national : si l'appelant représentait une menace pour la sécurité du Canada; si l'appelant représentait une menace pour la sécurité du public; depuis combien de temps l'appelant se trouvait au Canada; si la décision était conforme à la réputation humanitaire du Canada d'autoriser les résidents permanents à s'établir au pays; les conséquences du refus de la résidence permanente pour l'appelant et pour tous les autres membres de la société; et si toutes les obligations internationales du Canada avaient été respectées. Le juge Mosley a reproché au ministre de ne pas avoir tenu compte dans sa décision du fait que l'appelant résidait au Canada depuis 1997, qu'il était un membre productif de la société, qu'il ne possédait pas de casier judiciaire et qu'il exploitait sa propre entreprise avec des gains supérieurs à 100 000 \$ par année. Selon le juge Mosley, l'exercice du pouvoir discrétionnaire du ministre semblait dénué de sens en raison de « l'opinion simpliste selon laquelle la présence au Canada d'une personne qui, à un moment donné dans le passé, a peut-être été membre d'une organisation terroriste à l'étranger ne peut jamais être dans l'intérêt national » (par. 27).

[19] Le juge Mosley a accueilli la demande de contrôle judiciaire et a certifié les questions suivantes soumises pour examen à la Cour d'appel fédérale :

Dans le cadre d'une demande présentée en vertu du paragraphe 34(2), le ministre de la Sécurité publique doit-il tenir compte de facteurs particuliers pour déterminer si la présence d'un étranger au Canada serait contraire à l'intérêt national? Plus particulièrement, le ministre doit-il tenir compte des cinq facteurs énumérés à l'annexe D du guide IP 10? [par. 32]

B. *Cour d'appel fédérale, 2011 CAF 103 (CanLII)*

[20] En Cour d'appel fédérale, le juge Pelletier (avec l'accord du juge en chef Blais et du juge Noël) a subdivisé l'examen des questions requises pour déterminer la norme de contrôle applicable.

of the term “national interest” for the purposes of s. 34(2) is a question of law in respect of which the Minister has no particular expertise and for which the appropriate standard is therefore correctness. The appropriate standard for reviewing the exercise of the Minister’s discretion, on the other hand, is reasonableness.

[21] Pelletier J.A. confirmed that, in an application for ministerial relief, the onus is on the applicant to satisfy the Minister that his or her presence in Canada would not be detrimental to the national interest. Because this onus was reversed in the briefing note, he held that it was open to the Minister to disregard the recommendation made in the note.

[22] Pelletier J.A. next turned to the interpretation of s. 34(2) of the *IRPA*. He tracked the legislative evolution of s. 34(2) to find what, in his view, was the correct interpretation of this subsection. He noted that Parliament had transferred the responsibility for exercising the discretion from the Minister of Citizenship and Immigration (“MCI”) to the Minister. As a result of this change, s. 34(2) has to be read in light of the objects of the *Department of Public Safety and Emergency Preparedness Act*, S.C. 2005, c. 10 (“*DPSEPA*”) (the Minister’s enabling statute), the *Canada Border Services Agency Act*, S.C. 2005, c. 38 (“*CBSAA*”) (the statute governing the CBSA, the organization that assists the Minister in his or her duties), and the *IRPA*. These statutes work together as part of a statutory scheme to which the presumption of coherence must be applied.

[23] In May 2002, when the appellant’s admissibility interview took place, the *IA* was in force. Under the *IA*, the MCI was responsible both for the determination of inadmissibility and for the decision on granting relief. He or she was also responsible for deciding whether to grant exemptions from the *IA* on humanitarian and compassionate (“H&C”) grounds.

Il a conclu que l’interprétation de l’expression « intérêt national » au sens du par. 34(2) constituait une question de droit au regard de laquelle le ministre ne possède pas d’expertise particulière et à laquelle s’applique, par conséquent, la norme de la décision correcte. Par contre, la norme de contrôle de l’exercice du pouvoir discrétionnaire du ministre doit être celle de la décision raisonnable.

[21] Le juge Pelletier a confirmé que, dans le cas d’une demande de dispense ministérielle, il incombe au demandeur de convaincre le ministre que sa présence au Canada ne serait nullement préjudiciable à l’intérêt national. Puisque la note documentaire a eu pour effet de renverser le fardeau de la preuve, le juge a conclu que le ministre était justifié de ne pas tenir compte de la recommandation qu’elle contenait.

[22] Le juge Pelletier a ensuite examiné l’interprétation du par. 34(2) de la *LIPR*. Il a suivi l’évolution législative de cette disposition pour en déterminer l’interprétation correcte. Il a noté que le législateur avait transféré du ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration au ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile la responsabilité de l’exercice du pouvoir discrétionnaire. En raison de ce changement, le par. 34(2) devait être interprété à la lumière des objectifs de la *Loi sur le ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile*, L.C. 2005, ch. 10 (« *LMSPPC* ») (la loi habilitante du ministre), de la *Loi sur l’Agence des services frontaliers du Canada*, L.C. 2005, ch. 38 (« *LASFC* ») (la loi régissant l’ASFC, l’organisme chargé d’aider le ministre dans l’exercice de ses fonctions), ainsi que des objectifs de la *LIPR*. En effet, ces lois s’appliquent ensemble dans le cadre d’un régime législatif auquel il faut appliquer la présomption de cohérence.

[23] En mai 2002, lors de l’entrevue de l’appellant relatif à l’admissibilité, la *LI* était en vigueur. Sous le régime de cette loi, le ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration était chargé de se prononcer sur l’interdiction de territoire et sur l’octroi d’une dispense. Ce ministre devait aussi examiner les demandes d’exemption de l’application de la *LI* pour des motifs d’ordre humanitaire.

[24] On June 28, 2002, the *IRPA* replaced the *IA*. Under the transitional provisions of the *IRPA*, the appellant's application for relief would now be governed by the *IRPA*, and more specifically by s. 34 of that Act. At that time, the MCI was still responsible for deciding whether to grant relief under s. 34(2). After the *CBSAA* was passed in 2005, the responsible minister became "[t]he Minister as defined in section 2" of the *CBSAA* (*IRPA*, s. 4(2), repl. by S.C. 2005, c. 38, s. 118). In 2008, the Minister was specifically identified as the responsible minister. The MCI retained the ability to grant exemptions from the *IRPA* on H&C grounds.

[25] This review led Pelletier J.A. to conclude that under the statutory scheme, the Minister was responsible for deciding whether to grant relief, whereas the MCI continued to be responsible for deciding whether to grant exemptions on the basis of H&C considerations. Hence, Parliament intended that ministerial relief would be granted or denied on the basis of considerations other than those that could support an application for H&C relief. The proper procedure for making an application based on H&C considerations is that under s. 25 of the *IRPA*, not that of an application for ministerial relief under s. 34(2).

[26] Pelletier J.A. then equated the "national interest", for the purposes of s. 34(2), with national security and public safety. He found support for this proposition in the *DPSEPA* and the *CBSAA*. The *DPSEPA* emphasizes the Minister's responsibility for public safety and emergency preparedness. Under the *CBSAA*, the Minister is also responsible for the CBSA, whose purpose is, *inter alia*, to provide "integrated border services that support national security and public safety priorities" (*CBSAA*, s. 5). Pelletier J.A. found that this statutory scheme supports the view that the exercise of

[24] Le 28 juin 2002, la *LIPR* a remplacé la *LI*. Selon les dispositions transitoires de la *LIPR*, la demande de dispense de l'appelant est devenue assujettie à cette Loi, plus particulièrement à son art. 34. À cette époque, le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration était encore chargé de statuer sur les demandes de dispense prévues au par. 34(2). À l'entrée en vigueur de la *LASFC* en 2005, le ministre responsable est devenu « [l]e ministre, au sens de l'article 2 » de la *LASFC* (*LIPR*, par. 4(2), rempl. par L.C. 2005, ch. 38, art. 118). En 2008, le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile a été expressément désigné comme ministre responsable. Le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration a conservé le pouvoir de soustraire une personne à l'application de la *LIPR* pour des motifs d'ordre humanitaire.

[25] À la suite de l'examen de cette évolution législative, le juge Pelletier a conclu qu'en vertu du régime législatif le ministre était responsable de prendre les décisions en matière de dispense, alors que les décisions concernant les exemptions pour des considérations d'ordre humanitaire continuaient de relever du ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration. En conséquence, le législateur souhaitait que la dispense ministérielle soit accordée ou refusée pour des raisons différentes de celles qu'on invoquait à l'appui d'une demande fondée sur des raisons d'ordre humanitaire. De plus, la procédure applicable pour présenter une demande fondée sur des considérations d'ordre humanitaire est celle prévue à l'art. 25 de la *LIPR* et non celle prévue au par. 34(2) qui régit les demandes de dispense ministérielle.

[26] Le juge Pelletier a ensuite estimé que l'« intérêt national » au sens du par. 34(2) était synonyme de sécurité nationale et de sécurité publique. Il a appuyé cette proposition sur la *LMSPPC* et la *LASFC*. En effet, la *LMSPPC* met l'accent sur la responsabilité du ministre en matière de sécurité publique et de protection civile. Sous le régime de la *LASFC*, le ministre se trouve également responsable de l'ASFC, qui est notamment chargée de fournir « des services frontaliers intégrés contribuant à la mise en œuvre des priorités en matière de sécurité nationale et de sécurité publique » (*LASFC*, art. 5).

the Minister's discretion under s. 34(2) must be primarily, if not exclusively, guided by his or her national security and public safety role.

[27] Pelletier J.A. next considered the effect of the Guidelines, in which the following definition of the term "national interest" appears: "The consideration of national interest involves the assessment and balancing of all factors pertaining to the applicant's admission against the stated objectives of the Act as well as Canada's domestic and international interests and obligations" (s. 6).

[28] Pelletier J.A. noted that the Guidelines cannot alter the law as enacted by Parliament and found that they are of limited application now that the Minister, as opposed to the MCI, has become responsible for decisions on granting ministerial relief under s. 34(2). This conclusion was based on s. 4(2)(c) of the *IRPA*, which provides that the Minister is responsible for the establishment of policies regarding "inadmissibility on grounds of security". As a consequence, the five factors set out in the Guidelines need not be considered in disposing of relief applications. For Pelletier J.A., this Court's dictum in *Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1999] 2 S.C.R. 817, at para. 72, to the effect that guidelines are "a useful indicator of what constitutes a reasonable interpretation of the power conferred by the section" does not apply in the case of the Guidelines. This is because the Guidelines serve to identify foreign nationals whose presence in Canada would be detrimental to the national interest, and thus to eliminate unsuitable candidates for relief. They do not serve, as was the case in *Baker*, to identify suitable candidates for relief.

D'après le juge Pelletier, ce régime législatif confirme que, dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire aux termes du par. 34(2), le ministre doit se guider principalement, sinon exclusivement, sur son rôle en matière de sécurité nationale et de sécurité publique.

[27] Le juge Pelletier s'est ensuite penché sur l'effet du guide opérationnel dans lequel on trouve la définition suivante de l'intérêt national : « L'étude de l'intérêt national comporte l'évaluation et la pondération de tous les facteurs relatifs à l'admission du demandeur, à la lumière des objectifs énoncés dans la Loi ainsi que des obligations et intérêts du Canada, tant nationaux qu'internationaux » (art. 6).

[28] À ce propos, le juge Pelletier a souligné que le guide opérationnel ne peut modifier la loi adoptée par le Parlement et a estimé que l'application du guide opérationnel était devenue limitée depuis que le ministre avait remplacé le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration comme responsable de la prise des décisions en matière de dispense ministérielle aux termes du par. 34(2). Cette conclusion reposait sur l'al. 4(2)c) de la *LIPR*, lequel prévoit que le ministre est chargé de l'établissement des orientations en matière « d'interdiction de territoire pour raison de sécurité ». Par conséquent, le ministre n'était pas tenu de prendre en compte les cinq facteurs énoncés dans le guide opérationnel pour se prononcer sur les demandes de dispense. Selon le juge Pelletier, la remarque formulée au par. 72 de l'arrêt *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817, selon laquelle les directives sont « une indication utile de ce qui constitue une interprétation raisonnable du pouvoir conféré par l'article » ne s'applique pas au guide opérationnel. En effet, le guide opérationnel sert à identifier les ressortissants étrangers dont la présence au Canada serait préjudiciable à l'intérêt national et sert donc à éliminer les candidats inadmissibles à une dispense ministérielle. Le guide opérationnel n'a pas pour objet, comme c'était le cas dans *Baker*, de sélectionner les candidats admissibles à une dispense.

[29] Pelletier J.A. then went on to hold that the fact that a finding of inadmissibility under s. 34(1) might negate the possibility of relief under s. 34(2) does not render that relief illusory. Rather, on the basis of *Suresh v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2002 SCC 1, [2002] 1 S.C.R. 3, the relief under s. 34(2) was meant to apply only in exceptional cases in which the applicant's association with a terrorist group was innocent or coerced.

[30] Finally, Pelletier J.A. concluded that the Minister's decision was reasonable. The Minister had addressed the appellant's submission that his involvement with the LNSF was either non-existent, innocent or trivial and had found the appellant's account of his involvement to be "contradictory and inconsistent" (para. 69). Ultimately, because the appellant lacked credibility as a result of these contradictions and inconsistencies, the Minister had had no faith in any of his representations. Accordingly, the Minister had not acted unreasonably in reaching the conclusion he had. The application for judicial review was dismissed, and the certified questions were answered as follows:

1- When determining a ss. 34(2) application, must the Minister of Public Safety consider any specific factors in assessing whether a foreign national's presence in Canada would be contrary to the national interest?

Answer: National security and public safety, as set out in para. 50 of these reasons.

2- Specifically, must the Minister consider the five factors listed in the Appendix D of IP10?

Answer: No. [para. 74]

[29] Le juge Pelletier a alors ajouté que le par. 34(2) n'offre pas un recours illusoire du fait qu'une conclusion d'interdiction de territoire aux termes du par. 34(1) pourrait nier la possibilité d'obtenir une dispense en application du par. 34(2). Au contraire, suivant l'arrêt *Suresh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2002 CSC 1, [2002] 1 R.C.S. 3, la dispense prévue au par. 34(2) ne devait servir que dans des cas exceptionnels, lorsque c'est en toute innocence ou sous la contrainte que le demandeur a prêté son concours à un groupe terroriste.

[30] Enfin, le juge Pelletier a conclu que la décision du ministre était raisonnable. Le ministre avait examiné l'affirmation de l'appelant suivant laquelle le rôle qu'il avait joué au sein du FSNL était inexistant, négligeable ou qu'il avait participé à ses activités de bonne foi. Cependant, le ministre avait estimé que les récits que l'appelant faisait du rôle qu'il avait joué au sein du FSNL étaient « contradictoires et incohérents » (par. 69). En fin de compte, à cause du manque de crédibilité de l'appelant du fait de ces contradictions et incohérences, le ministre n'a pu ajouter foi aux déclarations de l'appelant. Par conséquent, le ministre n'avait pas agi de façon déraisonnable en concluant comme il l'a fait. La cour d'appel a donc rejeté la demande de contrôle judiciaire et a répondu comme suit aux questions certifiées :

1- Dans le cadre d'une demande présentée en vertu du paragraphe 34(2), le ministre de la Sécurité publique doit-il tenir compte de facteurs particuliers pour déterminer si la présence d'un étranger au Canada serait contraire à l'intérêt national?

Réponse : Il doit tenir compte de la sécurité nationale et de la sécurité publique, ainsi qu'il est précisé au paragraphe 50 des présents motifs.

2- Plus particulièrement, le ministre doit-il tenir compte des cinq facteurs énumérés à l'annexe D du guide opérationnel IP10?

Réponse : Non. [par. 74]



IV. AnalysisA. *Issues*

[31] The issues to be resolved in this appeal are as follows:

- (1) Is the standard of review for the Minister's decision reasonableness or correctness?
- (2) Is the Minister's decision valid?
- (3) Was the decision unfair, and did it fail to meet the appellant's legitimate expectations?

[32] As I mentioned above, a corollary issue related to the first and second issues is the meaning of the term "national interest" in s. 34(2) of the *IRPA*.

B. *Positions of the Parties*(1) Position of the Appellant

[33] The appellant submits that the standard of review applicable to all the issues before this Court is correctness, because they all constitute questions of pure law and natural justice. The Minister's decision was incorrect in that it was based on an erroneous view of the meaning of the term "national interest" in s. 34(2) of the *IRPA* and it failed to meet the appellant's legitimate expectations as to what factors would be considered in assessing his application for relief.

[34] The appellant contends that the Federal Court of Appeal relied too heavily on the legislative transfer of ministerial responsibility in interpreting the term "national interest" for the purposes of s. 34(2). This shift in responsibility between governmental departments does not indicate a concomitant legislative intent to change the interpretation of the *IRPA*. He also argues that the term "national interest" should be given a broader meaning than the one ascribed to it by

IV. AnalyseA. *Questions en litige*

[31] Notre Cour est appelée à trancher les questions suivantes :

- (1) La norme de contrôle de la décision du ministre est-elle la norme de la décision raisonnable ou celle de la décision correcte?
- (2) La décision du ministre est-elle valide?
- (3) La décision était-elle déraisonnable? Constituait-elle une atteinte aux attentes légitimes de l'appelant?

[32] J'ai déjà mentionné que l'interprétation de l'expression « intérêt national » figurant au par. 34(2) de la *LIPR* constitue une question accessoire liée aux deux premières questions soulevées.

B. *Positions des parties*(1) La position de l'appelant

[33] L'appelant soutient que la norme de contrôle applicable à toutes les questions dont est saisie notre Cour est celle de la décision correcte parce qu'il s'agit d'autant de questions de droit pur et de justice naturelle. Puis, la décision du ministre était erronée du fait qu'elle se fondait sur une mauvaise interprétation de l'expression « intérêt national » figurant au par. 34(2) de la *LIPR* et qu'elle n'avait pas répondu aux attentes légitimes de l'appelant quant aux facteurs dont il fallait tenir compte dans l'examen de sa demande de dispense.

[34] L'appelant plaide que, lorsqu'elle a interprété l'expression « intérêt national » pour les besoins du par. 34(2), la Cour d'appel fédérale a accordé trop d'importance au transfert de la responsabilité du ministre prévu par la loi. Ce transfert de responsabilité d'un ministère à l'autre n'indique pas une intention concomitante du législateur de modifier l'interprétation de la *LIPR*. L'appelant argumente aussi qu'il faut interpréter l'expression « intérêt national » plus largement que ne l'a fait la

the Federal Court of Appeal. Although public security and national defence should both be taken into account as relevant factors in the Minister's exercise of discretion, they should not be the only factors considered in applying the "national interest" test. In taking an unduly narrow view of the term "national interest" by equating it with one aspect of that interest (national security and public safety), the Federal Court of Appeal set a precedent which unlawfully fetters the Minister's discretion by requiring that he or she consider only that one aspect when dealing with future applications for relief.

[35] Finally, the appellant submits that the Minister's decision was unfair in that it failed to meet legitimate expectations created by the Guidelines. The Guidelines were clear and unambiguous representations made by the government to the public inasmuch as they were publicly available, had been routinely used by the Minister, and had been issued to ensure consistency. They created an expectation that certain factors extrinsic to national security would be considered in assessing s. 34(2) applications by instructing applicants to address, *inter alia*, the following factors in their submissions: the reason why the applicant is seeking admission to Canada, any special circumstances related to the application, and any current activities in which the applicant is involved. The appellant further contends that a letter he received from CIC in May 2002 created a legitimate expectation that H&C factors would be considered in assessing his application for relief. It stated that a decision under s. 34(2) would require the Minister to assess both the detriment the appellant posed to the national interest of Canada and any H&C circumstances pertinent to his situation. According to the appellant, this legitimate expectation was not met, because the Minister did not, in assessing his application, consider the factors he had been told were relevant.

Cour d'appel fédérale. Bien que le ministre doive, dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire, tenir compte de la sécurité publique et de la défense nationale, des facteurs pertinents, l'application du critère de l'« intérêt national » ne devrait pas se limiter à l'examen de ces seuls facteurs. En interprétant trop étroitement l'expression « intérêt national » et en l'assimilant à un seul aspect de cet intérêt (la sécurité nationale et la sécurité publique), la Cour d'appel fédérale crée un précédent qui entrave illégalement le pouvoir discrétionnaire du ministre en l'obligeant à n'examiner que ce seul aspect dans les cas des demandes ultérieures de dispense.

[35] Enfin, l'appelant plaide que la décision du ministre était déraisonnable puisqu'elle ne répondait pas aux attentes légitimes créées par le guide opérationnel. Ce guide comprenait des affirmations claires et non ambiguës formulées par le gouvernement à l'intention du public. Ce document était accessible au public, fréquemment utilisé par le ministre et visait à assurer l'uniformité des décisions prises. Le guide opérationnel créait une attente selon laquelle l'examen des demandes fondées sur le par. 34(2) prendrait en compte certains facteurs extrinsèques à la sécurité nationale, en invitant le demandeur à aborder dans sa demande, notamment, les éléments suivants : les raisons pour lesquelles il veut être admis au Canada, les circonstances particulières associées à sa demande et les activités actuelles qu'il exerce. De plus, l'appelant fait valoir qu'une lettre reçue de CIC en mai 2002 créait une attente légitime selon laquelle les facteurs d'ordre humanitaire seraient pris en compte dans l'examen de sa demande de dispense. En effet, la lettre indiquait que, pour prendre une décision en application du par. 34(2), le ministre serait tenu d'évaluer le préjudice que l'appelant pourrait causer à l'intérêt national du Canada ainsi que les circonstances d'ordre humanitaire pertinentes à l'égard de sa situation. Selon l'appelant, le ministre n'a pas répondu à cette attente légitime parce qu'il n'a tenu aucun compte des facteurs qu'on lui avait dit être pertinents dans l'examen de sa demande.

(2) Position of the Respondent

[36] The respondent submits that the standard of review is reasonableness and that the Minister's decision was reasonable. The Minister's interpretation of the term "national interest" is entitled to deference, as the *IRPA* does not specify any factors that must be considered in this regard, and the term is found in the Minister's enabling statute, with which the Minister has particular familiarity. A decision on an application for relief under s. 34(2) falls at the political end of the spectrum, is discretionary, and concerns matters in which the Minister has expertise.

[37] According to the respondent, the legislative history of the *IRPA* and the related legislation supports the view that the national security and public safety aspects of the national interest are to be the predominant considerations in determining whether to grant s. 34(2) relief, but these remain subject to any other considerations the Minister deems appropriate, except for H&C factors. The purpose of s. 34 is to ensure the safety and security of Canadians, while s. 34(2) provides for relief for innocent or coerced members of terrorist organizations who would otherwise be inadmissible. Section 34(2) must be seen as complementary to s. 34(1). Since s. 34(1) deals with inadmissibility on security grounds, the dominant considerations under s. 34(2) must be national security and public safety. H&C factors are not relevant to a determination of the "national interest" under s. 34(2), as they are properly dealt with in H&C applications under s. 25 of the *IRPA*. This interpretation of s. 34(2) is bolstered by the legislative transfer of responsibility for decisions on applications for relief to the Minister, whose mandate is the protection of public safety.

(2) Position de l'intimé

[36] L'intimé répond que la norme de contrôle applicable est celle de la décision raisonnable et que la décision du ministre était telle. L'examen de l'interprétation donnée par le ministre de l'expression « intérêt national » commande de la retenue puisque la *LIPR* ne précise aucun facteur à prendre en considération à cet égard et que l'expression en question figure dans la loi habilitante du ministre, dont celui-ci a une connaissance approfondie. Une décision relative à une demande de dispense en application du par. 34(2) se situe à l'extrémité politique de l'éventail des décisions possibles, est discrétionnaire et porte sur des questions qui relèvent de l'expertise du ministre.

[37] Selon l'intimé, l'historique législatif de la *LIPR* et des lois connexes permet d'affirmer que les aspects de l'intérêt national qui sont liés à la sécurité nationale et à la sécurité publique doivent constituer les considérations primordiales lorsqu'il s'agit de déterminer s'il convient d'accorder une dispense au titre du par. 34(2), mais ils demeurent assujettis à toute autre considération que le ministre estime indiquée, à l'exception des facteurs d'ordre humanitaire. L'article 34 vise à garantir la sûreté et la sécurité des Canadiens; le par. 34(2) prévoit l'octroi d'une dispense aux membres d'organisations terroristes qui sont innocents ou qui ont subi des contraintes et qui seraient autrement interdits de territoire. Le paragraphe 34(2) doit alors être considéré comme un complément du par. 34(1). Comme le par. 34(1) porte sur l'interdiction de territoire pour raison de sécurité, la sécurité nationale et la sécurité publique doivent constituer les facteurs prédominants pour les besoins du par. 34(2). Les facteurs d'ordre humanitaire ne sont pas pertinents à l'égard d'une décision relative à l'« intérêt national » aux termes du par. 34(2) puisqu'ils font l'objet d'un examen adéquat dans le cadre des demandes fondées sur des motifs d'ordre humanitaire suivant l'art. 25 de la *LIPR*. Enfin, le législateur a transféré au ministre chargé d'assurer la sécurité publique la responsabilité de prendre les décisions relatives aux demandes de dispense, et cet élément vient renforcer cette interprétation du par. 34(2).

[38] Ultimately, the respondent argues, the Minister's decision in this case was reasonable. It was transparent, intelligible and justifiable. It also fell within the range of possible acceptable outcomes that meet the standard of reasonableness in accordance with *Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190. The appellant had offered self-serving and contradictory explanations of his role in, and activities for, the LNSF, and therefore lacked credibility. It was also clear that he had had sustained contact with a group that had committed terrorist acts.

[39] The respondent also contends that there was no failure to meet legitimate expectations in this case. The Guidelines emphasize the exceptional and discretionary nature of ministerial relief, and their stated objectives emphasize national security and public safety. They created expectations with respect to procedures, but not to substantive rights. They could not alter the law as laid down by Parliament and so could not mandate the consideration of factors not relevant to the national interest analysis. In any event, immigration officials did follow the procedures they were expected to follow in this case. A letter sent from CIC to the appellant in May 2002 stated that the ministerial relief process would require an assessment of the detriment he posed to the national interest, and of any relevant H&C circumstances. The appellant had a sufficient opportunity to present evidence and submissions in support of his case. He was then provided with a further opportunity to respond to information officials had obtained and provided to the Minister. The Minister reviewed the application and the briefing note, and exercised his statutory discretion as he saw fit. He provided sufficient reasons for his decision, in which he indicated that he had "reviewed and considered the material and evidence submitted in its entirety".

[38] En définitive, selon l'intimé, la décision du ministre en l'espèce était raisonnable. Elle était transparente, intelligible et justifiable. Elle s'inscrivait également dans les issues possibles acceptables qui satisfont à la norme de la décision raisonnable, suivant l'arrêt *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190. L'appelant avait présenté des explications intéressées et contradictoires au sujet du rôle qu'il avait joué et des activités auxquelles il avait participé au sein du FSNL. Il n'était donc pas crédible. Il était également clair qu'il avait conservé des liens avec un groupe qui avait commis des actes terroristes.

[39] L'intimé ajoute que la décision n'a pas omis de répondre aux attentes légitimes en l'espèce. Le guide opérationnel souligne le caractère exceptionnel et discrétionnaire de la dispense ministérielle; les objectifs qu'il énonce mettent l'accent sur la sécurité nationale et la sécurité publique. Le guide opérationnel crée des attentes en matière de procédures, mais non en matière de droits substantiels. Le guide opérationnel ne peut modifier la loi adoptée par le Parlement. Il ne peut donc imposer la prise en compte de facteurs dénués de pertinence dans le cadre de l'analyse relative à l'intérêt national. Quoi qu'il en soit, les agents d'immigration ont suivi en l'espèce les procédures qu'ils se devaient de suivre. En mai 2002, CIC a envoyé au demandeur une lettre indiquant que le processus de dispense ministérielle nécessiterait l'examen du préjudice que le demandeur causerait à l'intérêt national, ainsi que des circonstances pertinentes d'ordre humanitaire. Le demandeur a bénéficié d'une possibilité suffisante de présenter des éléments de preuve et des observations à l'appui de sa demande. Il a aussi obtenu une autre occasion de répondre aux renseignements que les agents avaient obtenus et soumis au ministre. Ce dernier a examiné la demande ainsi que la note documentaire, et il a exercé comme il l'a jugé à propos le pouvoir discrétionnaire que lui confère la loi. Il a suffisamment motivé sa décision, en indiquant qu'il avait [TRADUCTION] « examiné au complet les pièces et les éléments de preuve qui lui ont été soumis ».

### C. *Forms of Ministerial Relief*

#### (1) Sections 25 and 25.1 of the IRPA

[40] Before I turn to the Minister’s decision, it will be helpful to explain the two forms of ministerial relief currently available to foreign nationals in Canada who are deemed to be inadmissible. The first form, H&C relief, is provided for in ss. 25 and 25.1 of the *IRPA*:

**25.** (1) Subject to subsection (1.2), the [MCI] must, on request of a foreign national in Canada who applies for permanent resident status and who is inadmissible or does not meet the requirements of this Act, and may, on request of a foreign national outside Canada who applies for a permanent resident visa, examine the circumstances concerning the foreign national and may grant the foreign national permanent resident status or an exemption from any applicable criteria or obligations of this Act if the [MCI] is of the opinion that it is justified by humanitarian and compassionate considerations relating to the foreign national, taking into account the best interests of a child directly affected.

**25.1** (1) The [MCI] may, on the [MCI’s] own initiative, examine the circumstances concerning a foreign national who is inadmissible or who does not meet the requirements of this Act and may grant the foreign national permanent resident status or an exemption from any applicable criteria or obligations of this Act if the [MCI] is of the opinion that it is justified by humanitarian and compassionate considerations relating to the foreign national, taking into account the best interests of a child directly affected.

[41] These provisions contemplate the granting of ministerial relief to foreign nationals seeking permanent resident status who are inadmissible or otherwise do not meet the requirements of the *IRPA*. Under them, the MCI may, either upon request or of his own accord, “grant the foreign national permanent resident status or an exemption from any applicable criteria or obligations of” the *IRPA*. However, relief of this nature will only be granted if the MCI “is of the opinion that it is justified by

### C. *Formes de dispense ministérielle*

#### (1) Les articles 25 et 25.1 de la LIPR

[40] Avant d’examiner la décision du ministre, il sera utile d’expliquer les deux formes de dispense ministérielle que peuvent actuellement demander les étrangers qui se trouvent au Canada, mais qui sont réputés être interdits de territoire. La première forme de dispense, la dispense pour des « raisons d’ordre humanitaire », est prévue aux art. 25 et 25.1 de la *LIPR* :

**25.** (1) Sous réserve du paragraphe (1.2), le ministre [de la Citoyenneté et de l’Immigration] doit, sur demande d’un étranger se trouvant au Canada qui demande le statut de résident permanent et qui soit est interdit de territoire, soit ne se conforme pas à la présente loi, et peut, sur demande d’un étranger se trouvant hors du Canada qui demande un visa de résident permanent, étudier le cas de cet étranger; il peut lui octroyer le statut de résident permanent ou lever tout ou partie des critères et obligations applicables, s’il estime que des considérations d’ordre humanitaire relatives à l’étranger le justifient, compte tenu de l’intérêt supérieur de l’enfant directement touché.

**25.1** (1) Le ministre [de la Citoyenneté et de l’Immigration] peut, de sa propre initiative, étudier le cas de l’étranger qui est interdit de territoire ou qui ne se conforme pas à la présente loi; il peut lui octroyer le statut de résident permanent ou lever tout ou partie des critères et obligations applicables, s’il estime que des considérations d’ordre humanitaire relatives à l’étranger le justifient, compte tenu de l’intérêt supérieur de l’enfant directement touché.

[41] Ces dispositions prévoient l’octroi d’une dispense ministérielle aux étrangers qui demandent le statut de résident permanent et qui sont interdits de territoire ou ne se conforment pas par ailleurs aux exigences de la *LIPR*. En vertu de ces exigences, le ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration peut, sur demande ou de sa propre initiative, « octroyer [à l’étranger] le statut de résident permanent ou lever tout ou partie des critères et obligations applicables » de la *LIPR*. Le ministre de la Citoyenneté



humanitarian and compassionate considerations relating to the foreign national”. H&C considerations include such matters as children’s rights, needs, and best interests; maintaining connections between family members; and averting the hardship a person would suffer on being sent to a place where he or she has no connections (see *Baker*, at paras. 67 and 72).

(2) Section 34(2) of the IRPA

[42] Section 34(2) of the *IRPA* contemplates a different form of ministerial relief based upon the “national interest”. Section 34 reads as follows:

**34.** (1) [Security] A permanent resident or a foreign national is inadmissible on security grounds for

- (a) engaging in an act of espionage or an act of subversion against a democratic government, institution or process as they are understood in Canada;
- (b) engaging in or instigating the subversion by force of any government;
- (c) engaging in terrorism;
- (d) being a danger to the security of Canada;
- (e) engaging in acts of violence that would or might endanger the lives or safety of persons in Canada; or
- (f) being a member of an organization that there are reasonable grounds to believe engages, has engaged or will engage in acts referred to in paragraph (a), (b) or (c).

(2) [Exception] The matters referred to in subsection (1) do not constitute inadmissibility in respect of a permanent resident or a foreign national who satisfies the Minister that their presence in Canada would not be detrimental to the national interest.

[43] As I mentioned above, the appellant was found to be inadmissible on security grounds for having been, in the words of s. 34(1)(f), “a member of an organization that there are reasonable grounds

et de l’Immigration n’octroie toutefois une dispense de cette nature que s’il « estime que des considérations d’ordre humanitaire relatives à l’étranger le justifient ». Les considérations d’ordre humanitaire s’entendent notamment des droits, des besoins et des intérêts supérieurs des enfants, du maintien des liens entre les membres d’une famille et du fait d’éviter de renvoyer des gens à des endroits où ils n’ont plus d’attaches (voir *Baker*, par. 67 et 72).

(2) Le paragraphe 34(2) de la LIPR

[42] Le paragraphe 34(2) de la *LIPR* prévoit une forme différente de dispense ministérielle fondée sur l’« intérêt national ». L’article 34 est libellé comme suit :

**34.** (1) [Sécurité] Emportent interdiction de territoire pour raison de sécurité les faits suivants :

- a) être l’auteur d’actes d’espionnage ou se livrer à la subversion contre toute institution démocratique, au sens où cette expression s’entend au Canada;
- b) être l’instigateur ou l’auteur d’actes visant au renversement d’un gouvernement par la force;
- c) se livrer au terrorisme;
- d) constituer un danger pour la sécurité du Canada;
- e) être l’auteur de tout acte de violence susceptible de mettre en danger la vie ou la sécurité d’autrui au Canada;
- f) être membre d’une organisation dont il y a des motifs raisonnables de croire qu’elle est, a été ou sera l’auteur d’un acte visé aux alinéas a), b) ou c).

(2) [Exception] Ces faits n’emportent pas interdiction de territoire pour le résident permanent ou l’étranger qui convainc le ministre que sa présence au Canada ne serait nullement préjudiciable à l’intérêt national.

[43] Tel qu’indiqué précédemment, l’appelant a été jugé interdit de territoire pour raison de sécurité parce que, aux termes de l’al. 34(1)(f), il était « membre d’une organisation dont il y a des

to believe engages, has engaged or will engage in acts referred to in paragraph . . . (c)”, namely acts of terrorism. He sought relief under s. 34(2), which provides that the Minister may make an exception where a person has been found to be inadmissible, on being satisfied that the person’s continued “presence in Canada would not be detrimental to the national interest”. As the wording of the section (“who satisfies the Minister”) implies, the onus is on the person who applies for relief to prove that his or her continued presence in Canada would not be detrimental to the national interest.

[44] In short, s. 34(2) of the *IRPA* establishes a pathway for relief which is conceptually and procedurally distinct from the relief available under s. 25 or s. 25.1. It should be borne in mind that an applicant who fails to satisfy the Minister that his or her continued presence in Canada would not be detrimental to the national interest under s. 34(2) may still bring an application for H&C relief. Whether such an application would be successful is another matter.

#### D. *Standard of Review*

- (1) Relationship Between the Administrative Law Standards of Review and the Appellate Standards of Review

[45] The first issue in this appeal concerns the standard of review applicable to the Minister’s decision. But, before I discuss the appropriate standard of review, it will be helpful to consider once more the interplay between (1) the appellate standards of correctness and palpable and overriding error and (2) the administrative law standards of correctness and reasonableness. These standards should not be confused with one another in an appeal to a court of appeal from a judgment of a superior court on an application for judicial review of an administrative decision. The proper approach to this issue was set out by the Federal Court of Appeal in *Telfer v. Canada Revenue Agency*, 2009 FCA 23, 386 N.R. 212, at para. 18:

motifs raisonnables de croire qu’elle est, a été ou sera l’auteur d’un acte visé [à l’alinéa] [. . .] c) », à savoir qu’il s’était livré au terrorisme. Il a demandé une dispense en application du par. 34(2), qui dispose que le ministre peut soustraire une personne à l’interdiction de territoire lorsqu’il est convaincu que « sa présence au Canada ne serait nullement préjudiciable à l’intérêt national ». Comme il ressort du libellé de cette disposition (« qui convainc le ministre »), la personne qui demande une dispense a le fardeau de démontrer que sa présence au Canada ne serait pas préjudiciable à l’intérêt national.

[44] Bref, le par. 34(2) de la *LIPR* établit une voie d’obtention d’une dispense d’une manière distincte, sur le plan conceptuel et procédural, de la dispense prévue aux art. 25 ou 25.1. Il faut garder à l’esprit que le demandeur qui ne convainc pas le ministre que sa présence au Canada ne serait nullement préjudiciable à l’intérêt national aux termes du par. 34(2) peut toujours présenter une demande de dispense pour des raisons d’ordre humanitaire. Il reste à voir si une telle dispense lui serait accordée.

#### D. *La norme de contrôle*

- (1) La relation entre les normes de contrôle applicables en droit administratif et les normes applicables en appel

[45] La première question en litige dans le présent pourvoi porte sur la norme de contrôle applicable à la décision du ministre. Avant d’aborder la norme de contrôle applicable, il convient de revoir une fois de plus l’interaction (1) des normes de contrôle applicables en appel, soit celle de la décision correcte et celle de l’erreur manifeste et dominante, et (2) les normes de contrôle applicables en droit administratif, soit la décision correcte et la décision raisonnable. Il ne faut pas confondre ces normes lorsqu’il s’agit d’un appel formé contre un jugement d’une cour supérieure saisie d’une demande de contrôle judiciaire d’une décision administrative. L’approche à adopter à l’égard de cette question a été énoncée par la Cour d’appel fédérale dans l’arrêt *Canada (Agence du revenu) c. Telfer*, 2009 CAF 23 (CanLII), par. 18 :

Despite some earlier confusion, there is now ample authority for the proposition that, on an appeal from a decision disposing of an application for judicial review, the question for the appellate court to decide is simply whether the court below identified the appropriate standard of review and applied it correctly. The appellate court is not restricted to asking whether the first-level court committed a palpable and overriding error in its application of the appropriate standard.

[46] In *Merck Frosst Canada Ltd. v. Canada (Health)*, 2012 SCC 3, [2012] 1 S.C.R. 23, at para. 247, Deschamps J. aptly described this process as “step[ping] into the shoes’ of the lower court” such that the “appellate court’s focus is, in effect, on the administrative decision” (emphasis deleted).

[47] The issue for our consideration can thus be summarized as follows: Did the application judge choose the correct standard of review and apply it properly?

(2) What Is the Standard of Review?

[48] As this Court held in *Dunsmuir*, a court deciding an application for judicial review must engage in a two-step process to identify the proper standard of review. First, it must consider whether the level of deference to be accorded with regard to the type of question raised on the application has been established satisfactorily in the jurisprudence. The second inquiry becomes relevant if the first is unfruitful or if the relevant precedents appear to be inconsistent with recent developments in the common law principles of judicial review. At this second stage, the court performs a full analysis in order to determine what the applicable standard is.

*Determination of the Standard in Light of the Jurisprudence*

[49] In my view, the standard of review applicable in the case at bar has been satisfactorily determined in past decisions to be reasonableness. A host of cases from the Federal Court

Bien qu’il y ait eu confusion dans le passé, la jurisprudence actuelle permet d’affirmer que lorsqu’une décision en matière de contrôle judiciaire est portée en appel, le rôle de la juridiction d’appel consiste simplement à décider si la juridiction inférieure a employé la norme de contrôle appropriée et si elle l’a appliquée correctement. Le rôle de la juridiction d’appel ne se limite pas à se demander si la juridiction inférieure a commis une erreur manifeste et dominante en appliquant la norme de contrôle appropriée.

[46] Dans *Merck Frosst Canada Ltée c. Canada (Santé)*, 2012 CSC 3, [2012] 1 R.C.S. 23, par. 247, la juge Deschamps a rappelé avec justesse, au sujet de cette démarche, qu’en se « “met[tant] à la place” du tribunal d’instance inférieure la cour d’appel se concentre effectivement sur la décision administrative » (italiques omis).

[47] La question que nous devons examiner peut donc être résumée comme suit : le juge de première instance a-t-il choisi la norme de contrôle appropriée et l’a-t-il appliquée correctement?

(2) Quelle est la norme de contrôle applicable?

[48] Notre Cour a décidé dans l’arrêt *Dunsmuir* que pour déterminer la norme de contrôle appropriée, la cour saisie d’une demande de contrôle judiciaire doit entreprendre un processus en deux étapes. Premièrement, elle doit vérifier si la jurisprudence établit de manière satisfaisante le degré de retenue correspondant à une catégorie de questions soulevées dans la demande de contrôle judiciaire. La deuxième étape s’applique lorsque cette première démarche se révèle infructueuse ou si la jurisprudence semble devenue incompatible avec l’évolution récente du droit en matière de contrôle judiciaire. À cette deuxième étape, la cour entreprend une analyse complète en vue de déterminer la norme applicable.

*Détermination de la norme de contrôle selon la jurisprudence*

[49] À mon avis, la jurisprudence a établi de manière satisfaisante que la norme de la décision raisonnable est la norme de contrôle applicable en l’espèce. Un grand nombre de décisions de la Cour

indicate that reasonableness is the standard for reviewing decisions on applications for ministerial relief under s. 34(2) of the *IRPA*: *Esmaeili-Tarki v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2005 FC 509 (CanLII); *Miller v. Canada (Solicitor General)*, 2006 FC 912, [2007] 3 F.C.R. 438; *Naeem v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2007 FC 123, [2007] 4 F.C.R. 658; *Al Yamani v. Canada (Minister of Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2007 FC 381, 311 F.T.R. 193; *Soe v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2007 FC 461 (CanLII); *Kanaan v. Canada (Minister of Public Safety & Emergency Preparedness)*, 2008 FC 241, 71 Imm. L.R. (3d) 63; *Chogolzadeh v. Canada (Minister of Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2008 FC 405, 327 F.T.R. 39; *Tameh v. Canada (Minister of Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2008 FC 884, 332 F.T.R. 158; *Kablawi v. Canada (Minister of Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2008 FC 1011, 333 F.T.R. 300; *Ramadan v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2008 FC 1155, 335 F.T.R. 227; *Afridi v. Canada (Minister of Public Safety & Emergency Preparedness)*, 2008 FC 1192, 75 Imm. L.R. (3d) 291; *Ismeal v. Canada (Minister of Public Safety & Emergency Preparedness)*, 2008 FC 1366, 77 Imm. L.R. (3d) 310; *Abdella*. This jurisprudence is well established, and the appellant has not shown why it should not be relied on in this appeal.

[50] The applicability of the reasonableness standard can be confirmed by following the approach discussed in *Dunsmuir*. As this Court noted in that case, at para. 53, “[w]here the question is one of fact, discretion or policy, deference will usually apply automatically”. Since a decision by the Minister under s. 34(2) is discretionary, the deferential standard of reasonableness applies. Also, because such a decision involves the interpretation of the term “national interest” in s. 34(2), it may be said that it involves a decision maker “interpreting its own statute or statutes closely connected to its function, with which it will have particular familiarity” (*Dunsmuir*, at para. 54). This factor, too, confirms that the applicable standard is reasonableness.

fédérale indiquent que la norme de la décision raisonnable s’applique au contrôle des décisions en matière de demandes de dispense ministérielle aux termes du par. 34(2) de la *LIPR* : *Esmaeili-Tarki c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, 2005 CF 509 (CanLII); *Miller c. Canada (Solliciteur général)*, 2006 CF 912, [2007] 3 R.C.F. 438; *Naeem c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, 2007 CF 123, [2007] 4 R.C.F. 658; *Al Yamani c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2007 CF 381 (CanLII); *Soe c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2007 CF 461 (CanLII); *Kanaan c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2008 CF 241 (CanLII); *Chogolzadeh c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2008 CF 405 (CanLII); *Tameh c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2008 CF 884 (CanLII); *Kablawi c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2008 CF 1011 (CanLII); *Ramadan c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2008 CF 1155 (CanLII); *Afridi c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2008 CF 1192 (CanLII); *Ismeal c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2008 CF 1366 (CanLII); *Abdella*. Cette jurisprudence est bien établie, et l’appelant n’a pas démontré pourquoi elle ne devrait pas être invoquée dans le présent pourvoi.

[50] L’applicabilité de la norme de la décision raisonnable peut être confirmée en suivant la méthode examinée dans *Dunsmuir*. Comme notre Cour l’a fait remarquer au par. 53 de cet arrêt, « [e]n présence d’une question touchant aux faits, au pouvoir discrétionnaire ou à la politique, la retenue s’impose habituellement d’emblée ». Puisque la décision du ministre aux termes du par. 34(2) est discrétionnaire, la norme de la décision raisonnable s’applique. En outre, parce qu’une telle décision comporte l’interprétation des termes « intérêt national » figurant au par. 34(2), on peut dire qu’elle se rapporte au cas où le décideur « interprète sa propre loi constitutive ou une loi étroitement liée à son mandat et dont il a une connaissance approfondie » (*Dunsmuir*, par. 54). Ce facteur confirme lui aussi que la norme applicable est celle de la décision raisonnable.

(3) Meaning of Reasonableness

[51] In *Dunsmuir*, the Court defined reasonableness as follows:

... a deferential standard animated by the principle that underlies the development of the two previous standards of reasonableness: certain questions that come before administrative tribunals do not lend themselves to one specific, particular result. Instead, they may give rise to a number of possible, reasonable conclusions. Tribunals have a margin of appreciation within the range of acceptable and rational solutions. A court conducting a review for reasonableness inquires into the qualities that make a decision reasonable, referring both to the process of articulating the reasons and to outcomes. In judicial review, reasonableness is concerned mostly with the existence of justification, transparency and intelligibility within the decision-making process. But it is also concerned with whether the decision falls within a range of possible, acceptable outcomes which are defensible in respect of the facts and law. [para. 47]

[52] In *Newfoundland and Labrador Nurses' Union v. Newfoundland and Labrador (Treasury Board)*, 2011 SCC 62, [2011] 3 S.C.R. 708, Abella J., for a unanimous Court, returned to the meaning of reasonableness and deference. She stated:

This, I think, is the context for understanding what the Court meant in *Dunsmuir* when it called for “justification, transparency and intelligibility”. To me, it represents a respectful appreciation that a wide range of specialized decision-makers routinely render decisions in their respective spheres of expertise, using concepts and language often unique to their areas and rendering decisions that are often counter-intuitive to a generalist. . . .

Read as a whole, I do not see *Dunsmuir* as standing for the proposition that the “adequacy” of reasons is a stand-alone basis for quashing a decision, or as advocating that a reviewing court undertake two discrete analyses — one for the reasons and a separate one for the result (Donald J. M. Brown and John M. Evans, *Judicial Review of Administrative Action in Canada* (loose-leaf), at §§12:5330 and 12:5510). It is a more organic exercise

(3) La signification de la décision raisonnable

[51] Dans l'arrêt *Dunsmuir*, la Cour a défini comme suit la décision raisonnable, ou raisonnablement :

La norme déferente du caractère raisonnable procède du principe à l'origine des deux normes antérieures de raisonnablement : certaines questions soumises aux tribunaux administratifs n'appellent pas une seule solution précise, mais peuvent plutôt donner lieu à un certain nombre de conclusions raisonnables. Il est loisible au tribunal administratif d'opter pour l'une ou l'autre des différentes solutions rationnelles acceptables. La cour de révision se demande dès lors si la décision et sa justification possèdent les attributs de la raisonnablement. Le caractère raisonnable tient principalement à la justification de la décision, à la transparence et à l'intelligibilité du processus décisionnel, ainsi qu'à l'appartenance de la décision aux issues possibles acceptables pouvant se justifier au regard des faits et du droit. [par. 47]

[52] Dans *Newfoundland and Labrador Nurses' Union c. Terre-Neuve-et-Labrador (Conseil du Trésor)*, 2011 CSC 62, [2011] 3 R.C.S. 708, la juge Abella, au nom de la Cour à l'unanimité, est revenue sur le caractère raisonnable et la déférence. Elle a déclaré ce qui suit :

C'est dans cette optique, selon moi, qu'il faut interpréter ce que la Cour voulait dire dans *Dunsmuir* lorsqu'elle a parlé de « la justification de la décision [ainsi que de] la transparence et [de] l'intelligibilité du processus décisionnel ». À mon avis, ces propos témoignent d'une reconnaissance respectueuse du vaste éventail de décideurs spécialisés qui rendent couramment des décisions — qui paraissent souvent contre-intuitives aux yeux d'un généraliste — dans leurs sphères d'expertise, et ce en ayant recours à des concepts et des termes souvent propres à leurs champs d'activité. . .

Je ne suis pas d'avis que, considéré dans son ensemble, l'arrêt *Dunsmuir* signifie que l'« insuffisance » des motifs permet à elle seule de casser une décision, ou que les cours de révision doivent effectuer deux analyses distinctes, l'une portant sur les motifs et l'autre, sur le résultat (Donald J. M. Brown et John M. Evans, *Judicial Review of Administrative Action in Canada* (feuilles mobiles), §§12:5330 et 12:5510). Il s'agit d'un



— the reasons must be read together with the outcome and serve the purpose of showing whether the result falls within a range of possible outcomes. This, it seems to me, is what the Court was saying in *Dunsmuir* when it told reviewing courts to look at “the qualities that make a decision reasonable, referring both to the process of articulating the reasons and to outcomes” (para. 47).

In assessing whether the decision is reasonable in light of the outcome and the reasons, courts must show “respect for the decision-making process of adjudicative bodies with regard to both the facts and the law” (*Dunsmuir*, at para. 48). This means that courts should not substitute their own reasons, but they may, if they find it necessary, look to the record for the purpose of assessing the reasonableness of the outcome.

. . . if the reasons allow the reviewing court to understand why the tribunal made its decision and permit it to determine whether the conclusion is within the range of acceptable outcomes, the *Dunsmuir* criteria are met. [paras. 13-16]

[53] In one of its most recent comments on this point, in *Construction Labour Relations v. Driver Iron Inc.*, 2012 SCC 65, [2012] 3 S.C.R. 405, the Court emphasized that the reviewing court must consider the tribunal’s decision as a whole, in the context of the underlying record, to determine whether it was reasonable:

. . . administrative tribunals do not have to consider and comment upon every issue raised by the parties in their reasons. For reviewing courts, the issue remains whether the decision, viewed as a whole in the context of the record, is reasonable (*Newfoundland and Labrador Nurses’ Union v. Newfoundland and Labrador (Treasury Board)*, 2011 SCC 62, [2011] 3 S.C.R. 708). [para. 3]

[54] I will now consider whether the Minister’s decision was reasonable. The remainder of my reasons will focus on this issue.

#### E. *Meaning of “National Interest” Under Section 34(2) of the IRPA*

[55] The meaning of the term “national interest” in s. 34(2) of the *IRPA* was central to the Minister’s

exercice plus global : les motifs doivent être examinés en corrélation avec le résultat et ils doivent permettre de savoir si ce dernier fait partie des issues possibles. Il me semble que c’est ce que la Cour voulait dire dans *Dunsmuir* en invitant les cours de révision à se demander si « la décision et sa justification possèdent les attributs de la raisonabilité » (par. 47).

La cour de justice qui se demande si la décision qu’elle est en train d’examiner est raisonnable du point de vue du résultat et des motifs doit faire preuve de « respect [à l’égard] du processus décisionnel [de l’organisme juridictionnel] au regard des faits et du droit » (*Dunsmuir*, par. 48). Elle ne doit donc pas substituer ses propres motifs à ceux de la décision sous examen mais peut toutefois, si elle le juge nécessaire, examiner le dossier pour apprécier le caractère raisonnable du résultat.

. . . les motifs répondent aux critères établis dans *Dunsmuir* s’ils permettent à la cour de révision de comprendre le fondement de la décision du tribunal et de déterminer si la conclusion fait partie des issues possibles acceptables. [par. 13-16]

[53] Tout récemment, dans *Construction Labour Relations c. Driver Iron Inc.*, 2012 CSC 65, [2012] 3 R.C.S. 405, notre Cour a insisté sur la nécessité pour la cour de révision d’examiner la décision du tribunal administratif dans son ensemble, à la lumière du dossier, pour décider si elle était raisonnable :

. . . un tribunal administratif n’a pas l’obligation d’examiner et de commenter dans ses motifs chaque argument soulevé par les parties. La question que doit trancher le tribunal judiciaire siégeant en révision demeure celle de savoir si la décision attaquée, considérée dans son ensemble, à la lumière du dossier, est raisonnable (*Newfoundland and Labrador Nurses’ Union c. Terre-Neuve-et-Labrador (Conseil du Trésor)*, 2011 CSC 62, [2011] 3 R.C.S. 708). [par. 3]

[54] Je passe maintenant à la question de savoir si la décision du ministre était raisonnable. Pour la suite, mes motifs s’attacheront à cette analyse.

#### E. *L’interprétation de l’expression « intérêt national » au sens du par. 34(2) de la LIPR*

[55] L’interprétation de l’expression « intérêt national » au par. 34(2) de la *LIPR* était au cœur

exercise of discretion in this case. As is plain from the statute, the Minister exercises this discretion by determining whether he or she is satisfied by the applicant that the applicant's presence in Canada would not be detrimental to the national interest. The meaning of "national interest" in the context of this section is accordingly key, as it defines the standard the Minister must apply to assess the effect of the applicant's presence in Canada in order to exercise his or her discretion.

[56] The Minister, in making his decision with respect to the appellant, did not expressly define the term "national interest". The first attempt at expressly defining it was by Mosley J. in the Federal Court, and he also certified a question concerning this definition for the Federal Court of Appeal's consideration. We are therefore left in the position, on this issue, of having no *express* decision of an administrative decision maker to review.

[57] This Court has already encountered and addressed this situation, albeit in a different context, in *Alberta (Information and Privacy Commissioner) v. Alberta Teachers' Association*, 2011 SCC 61, [2011] 3 S.C.R. 654. In that case, Rothstein J. held that a decision maker's decision on the merits may imply a particular interpretation of the statutory provision at issue even if the decision maker has not expressed an opinion on that provision's meaning.

[58] The reasoning from *Alberta Teachers' Association* can be applied to the case at bar. It is evident from the Minister's holding that "[i]t is not in the national interest to admit individuals who have had sustained contact with known terrorist and/or terrorist-connected organizations" that the Minister made a determination of the meaning of "national interest". An interpretative decision as to that term is necessarily implied within his ultimate decision on ministerial relief, although this Court is not in a position to determine with finality the actual reasoning of the Minister. In these circumstances, we may "consider the reasons that could be offered for the [Minister's] decision when conducting a reasonableness review" of that decision (*Alberta*

de l'exercice du pouvoir discrétionnaire du ministre en l'espèce. Comme il ressort explicitement de la Loi, le ministre exerce ce pouvoir discrétionnaire en décidant si le demandeur le convainc que sa présence au Canada ne serait nullement préjudiciable à l'intérêt national. Par conséquent, l'interprétation de l'« intérêt national » dans le contexte de cet article est cruciale, puisqu'elle définit la norme que le ministre doit appliquer pour évaluer l'effet de la présence du demandeur au Canada aux fins de l'exercice de son pouvoir discrétionnaire.

[56] En prenant sa décision concernant l'appelant, le ministre n'a pas défini expressément l'expression « intérêt national ». La première tentative en ce sens appartient au juge Mosley de la Cour fédérale, et il a également certifié au sujet de cette définition une question soumise à l'appréciation de la Cour d'appel fédérale. Nous ne sommes donc saisis, sur ce point, d'aucune décision rendue *expressément* par un décideur administratif.

[57] Cette situation a été abordée, quoique dans un contexte différent, par notre Cour dans *Alberta (Information and Privacy Commissioner) c. Alberta Teachers' Association*, 2011 CSC 61, [2011] 3 R.C.S. 654. Le juge Rothstein a statué dans cet arrêt que la décision que le décideur administratif rend sur le fond peut suggérer une interprétation particulière de la disposition législative en question, même si le décideur ne s'est pas prononcé expressément sur le sens de cette disposition.

[58] Le raisonnement suivi dans l'arrêt *Alberta Teachers' Association* peut être appliqué en l'espèce. Il ressort clairement de la conclusion du ministre selon laquelle [TRADUCTION] « [i]l n'est pas dans l'intérêt national d'admettre des individus qui ont entretenu des contacts suivis avec des organisations terroristes connues ou des organisations ayant des liens avec des terroristes », que celui-ci a pris une décision quant au sens de l'expression « intérêt national ». Une décision quant à l'interprétation de cette expression découle nécessairement de sa décision ultime relative à la dispense ministérielle, bien que notre Cour ne soit pas en mesure de déterminer de manière définitive le raisonnement qu'a effectivement tenu le

*Teachers' Association*, at para. 54). Accordingly, I now turn to consider what appears to have been the ministerial interpretation of “national interest”, based on the Minister’s “express reasons” and the Guidelines, which inform the scope and context of those reasons. I will then assess whether this implied interpretation, and the Minister’s decision as a whole, were reasonable.

[59] The Minister stated in his reasons that he had “reviewed and considered the material and evidence submitted in its entirety”. This material included the following information set out in the CBSA’s briefing note, which addressed many of the questions presented in the Guidelines:

1. The extent of the appellant’s membership in, and activities on behalf of, the LNSF are in question.
2. At most, the appellant was a “passive member” of the LNSF who carried out “basic functions”. He was never involved in violent acts.
3. The appellant joined the LNSF in 1994 to support democracy, freedom of speech, and human rights in Libya. At that time, the organization was, by and large, no longer engaged in violence. In any event, the appellant claimed to have no knowledge of the LNSF’s involvement in violence and would not have supported the LNSF had it espoused the use of violence to achieve political change.
4. There is evidence to suggest that the appellant severed all ties with the LNSF when he came to Canada in 1997.
5. Throughout, the appellant’s goal has been to support the establishment of a democratic system of government in Libya.

ministre. Dans les circonstances, « dans l’appréciation de la raisonnable », nous pouvons « examiner les motifs qui pourraient être donnés » à l’appui de la décision du ministre (*Alberta Teachers’ Association*, par. 54). Par conséquent, j’examine maintenant l’interprétation que le ministre semble avoir donnée de l’expression « intérêt national », à partir de sa « décision expresse motivée » et du guide opérationnel, qui régissent la portée et le contexte de ces motifs. J’examinerai alors si cette interprétation implicite et la décision du ministre dans son ensemble étaient raisonnables.

[59] Dans ses motifs, le ministre affirme avoir [TRADUCTION] « examiné au complet les pièces et les éléments de preuve qui ont été soumis », notamment les renseignements suivants énoncés dans la note documentaire de l’ASFC, qui portait sur de nombreuses questions figurant dans le guide opérationnel :

1. L’importance de la participation de l’appelant en tant que membre du FSNL et les activités auxquelles il s’est livré pour le compte du FSNL sont contestables.
2. Tout au plus, l’appelant était un « membre passif » du FSNL et exerçait des [TRADUCTION] « fonctions élémentaires ». Il n’avait jamais participé à des actes de violence.
3. L’appelant a joint les rangs du FSNL en 1994 pour soutenir la démocratie, la liberté d’expression et les droits de la personne en Libye. À cette époque, de façon générale, l’organisation ne recourait plus à la violence. Quoiqu’il en soit, l’appelant aurait ignoré la participation du FSNL à des actes de violence et n’aurait pas appuyé cette organisation si elle avait eu recours à la violence pour obtenir des changements politiques.
4. Des éléments de preuve laissent croire que l’appelant a rompu tous les liens avec le FSNL lorsqu’il est arrivé au Canada en 1997.
5. Tout au long, l’appelant avait pour objectif l’établissement d’un régime de gouvernement démocratique en Libye.

6. The appellant has two children, attended English as a second language classes, and owns his own transport business.

(A.R., vol. I, at pp. 5-9)

[60] The Guidelines did not constitute a fixed and rigid code. Rather, they contained a set of factors, which appeared to be relevant and reasonable, for the evaluation of applications for ministerial relief. The Minister did not have to apply them formulaically, but they guided the exercise of his discretion and assisted in framing a fair administrative process for such applications. As a result, the Guidelines can be of assistance to the Court in understanding the Minister's implied interpretation of the "national interest".

[61] Moreover, the Minister placed particular emphasis on matters related to national security and public safety in the reasons he gave for his decision. These included: the appellant's contradictory and inconsistent accounts of his involvement with the LNSF, a group that has engaged in terrorism; the fact that the appellant was most likely aware of the LNSF's previous activity; and the fact that the appellant had had sustained contact with the LNSF.

[62] Taking all the above into account, had the Minister expressly provided a definition of the term "national interest" in support of his decision on the merits, it would have been one which related predominantly to national security and public safety, but did not exclude the other important considerations outlined in the Guidelines or any analogous considerations (see Appendix 1 (the relevant portions of the Guidelines)).

[63] As a result of my comments above on the standard of review, I am of the view that the Minister is entitled to deference as regards this implied interpretation of the term "national interest". As Rothstein J. stated, "[w]here the reviewing court finds that the tribunal has made an implicit decision on a critical issue, the deference due to the tribunal

6. L'appelant a deux enfants, a suivi des cours d'anglais langue seconde et exploite sa propre entreprise de transport.

(d.a., vol. I, p. 5-9)

[60] Le guide opérationnel ne constituait pas un code définitif et rigide. Il contenait plutôt un ensemble de facteurs, apparemment pertinents et raisonnables, relatifs à l'examen des demandes de dispense ministérielle. Le ministre n'était pas tenu de l'appliquer d'une manière rigide, mais il guidait l'exercice de son pouvoir discrétionnaire et l'aidait à élaborer un processus administratif juste applicable aux demandes de dispense. Ainsi, le guide opérationnel peut aider la Cour à bien saisir la façon dont le ministre a implicitement interprété l'« intérêt national ».

[61] En outre, le ministre a accordé dans les motifs de sa décision une importance particulière aux questions portant sur la sécurité nationale et la sécurité publique, notamment aux contradictions et incohérences de l'appelant au sujet de son rôle au sein du FSNL, un groupe qui s'est livré au terrorisme, au fait que l'appelant était fort probablement au courant des activités antérieures du FSNL, et au fait que l'appelant avait entretenu des contacts suivis avec le FSNL.

[62] Compte tenu de tout ce qui précède, si le ministre avait défini expressément l'expression « intérêt national » à l'appui de sa décision sur le fond, sa définition aurait porté principalement sur la sécurité nationale et la sécurité publique, sans écarter les autres considérations importantes énoncées dans le guide opérationnel ou toutes autres considérations analogues. (Voir l'annexe 1 (les passages pertinents du guide opérationnel).)

[63] Conformément aux commentaires que je formulais précédemment au sujet de la norme de contrôle, je suis d'avis qu'il convient de faire preuve de retenue à l'égard de cette interprétation implicite que le ministre a donnée de l'expression « intérêt national ». Comme l'a affirmé le juge Rothstein, « [l]orsque la juridiction de révision

does not disappear” (*Alberta Teachers’ Association*, at para. 50).

[64] In my view, the Minister’s interpretation of the term “national interest”, namely that it is focused on matters related to national security and public safety, but also encompasses the other important considerations outlined in the Guidelines and any analogous considerations, is reasonable. It is reasonable because, to quote the words of Fish J. from *Smith v. Alliance Pipeline Ltd.*, 2011 SCC 7, [2011] 1 S.C.R. 160, it “accords . . . with the plain words of the provision, its legislative history, its evident purpose, and its statutory context” (para. 46). That is to say, the interpretation is consistent with Driedger’s modern approach to statutory interpretation:

Today there is only one principle or approach, namely, the words of an Act are to be read in their entire context and in their grammatical and ordinary sense harmoniously with the scheme of the Act, the object of the Act, and the intention of Parliament.

(*Construction of Statutes* (2nd ed. 1983), at p. 87)

(1) Plain Words of the Provision

[65] There is no dispute between the parties that the term “national interest” refers to matters which are of concern to Canada and to Canadians. There is no doubt that public safety and national security are matters which are of concern to Canada and to Canadians. It is equally clear, however, that more than just public safety and national security are of concern to Canada and to Canadians. For example, the plain meaning of the term “national interest” would also include the preservation of the values that underlie the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* and the democratic character of the Canadian federation, and in particular the protection of the equal rights of every person to whom its laws and its Constitution apply. The plain words of the provision therefore favour a broader reading of the

conclut que le tribunal administratif a implicitement statué sur une question cruciale, ce dernier ne cesse pas d’avoir droit à la déférence » (*Alberta Teachers’ Association*, par. 50).

[64] À mon avis, l’interprétation que le ministre a donné de l’expression « intérêt national », soit en décidant qu’elle portait principalement sur des questions liées à la sécurité nationale et la sécurité publique, mais aussi qu’elle englobe les autres considérations importantes énoncées dans le guide opérationnel et toutes considérations analogues, est raisonnable. Elle l’est raisonnable puisque, pour citer les propos du juge Fish dans *Smith c. Alliance Pipeline Ltd.*, 2011 CSC 7, [2011] 1 R.C.S. 160, elle « s’accorde [. . .] avec le libellé explicite de cette disposition, ainsi qu’avec son historique législatif, son objet manifeste et son contexte législatif » (par. 46). Autrement dit, cette interprétation respecte la méthode moderne d’interprétation législative énoncée par Driedger :

[TRADUCTION] Aujourd’hui il n’y a qu’un seul principe ou solution : il faut lire les termes d’une loi dans leur contexte global en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s’harmonise avec l’esprit de la loi, l’objet de la loi et l’intention du législateur.

(*Construction of Statutes* (2<sup>e</sup> éd. 1983), p. 87)

(1) Le libellé explicite de la disposition

[65] Les parties ne contestent pas que l’expression « intérêt national » renvoie à des questions qui intéressent le Canada et les Canadiens. La sécurité publique et la sécurité nationale comptent sans aucun doute parmi ces questions. Il est également évident, toutefois, que les préoccupations du Canada et des Canadiens ne se limitent pas à la sécurité publique et à la sécurité nationale. Par exemple, le sens ordinaire de l’expression « intérêt national » comprend aussi la préservation des valeurs sous-jacentes à la *Charte canadienne des droits et libertés* et au caractère démocratique de la fédération canadienne, et en particulier la protection et l’égalité des droits de toute personne assujettie à ses lois et à sa Constitution. Le libellé explicite de la disposition milite donc en faveur



term “national interest” than the one suggested by the respondent and by the Federal Court of Appeal, which would limit its meaning to the protection of public safety and national security. The words of the statute are consistent with the Minister’s implied interpretation of this term, which relates predominantly to national security and public safety, but does not exclude the other important considerations outlined in the Guidelines or any analogous considerations. The legislative history of the provision is also relevant to an understanding of the range of values and interests underlying the concept of the national interest.

(2) Legislative History of the Provision

[66] The legislative history of s. 34(2) is a long one. In these reasons, I will only discuss the salient points of this history, those which serve to demonstrate that the Minister’s implied interpretation of the term “national interest” is consistent with it.

[67] Ministerial relief from a finding of inadmissibility first became available in 1952. Relief was available to persons who were members of or associated with any organization, group or body that was or had been involved in the subversion by force or other means of democratic government, institutions or processes. Those who sought such relief had to satisfy the minister that they had ceased to be members of or associated with the organization, group or body in question and that their admission “would not be detrimental to the security of Canada” (*Immigration Act*, R.S.C. 1952, c. 325, s. 5(1)). Parliament made it clear at the time that it intended the focus of an application for ministerial relief to be national security.

[68] In 1977, the provisions of the *Immigration Act* on inadmissibility were revised to read, in part, as follows:

d’une interprétation plus large de l’expression « intérêt national » que celle adoptée par l’intimé et par la Cour d’appel fédérale, qui limiterait la portée de cette expression à la protection de la sécurité publique et de la sécurité nationale. Le libellé de la loi respecte l’interprétation implicite que donne le ministre de l’« intérêt national », qui a trait principalement à la sécurité nationale et à la sécurité publique, sans écarter les autres considérations importantes énoncées dans le guide opérationnel ou toutes considérations analogues. L’historique législatif de la disposition permet également de mieux saisir l’ensemble des valeurs et des intérêts qui sous-tendent la notion d’intérêt national.

(2) L’historique législatif de la disposition

[66] Le paragraphe 34(2) est le fruit d’un long historique législatif. Dans les présents motifs, je n’en examinerai que les points saillants, qui permettront de démontrer que l’interprétation implicite que le ministre donne de l’expression « intérêt national » est compatible avec cet historique.

[67] La dispense ministérielle à l’égard de l’interdiction de territoire est devenue accessible pour la première fois en 1952. Pouvaient la demander les personnes membres ou associées d’une organisation, d’un groupe ou d’un corps qui se livraient ou s’étaient livrées à des actes visant le renversement, par la force ou autrement, du régime, des institutions ou des méthodes démocratiques. Les personnes qui demandaient la dispense devaient convaincre le ministre qu’elles avaient cessé d’être membres ou associées de telles organisations, de tels groupes ou corps, et que leur admission « ne serait pas préjudiciable à la sécurité du Canada » (*Loi sur l’immigration*, S.R.C. 1952, ch. 325, al. 5)). Le législateur a exprimé clairement à l’époque son intention que la demande de dispense ministérielle porte essentiellement sur la sécurité nationale.

[68] En 1977, les dispositions de la *Loi sur l’immigration* relatives à l’interdiction de territoire ont été modifiées pour prévoir notamment ce qui suit :

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

(e) persons who have engaged in or who there are reasonable grounds to believe will engage in acts of espionage or subversion against democratic government, institutions or processes, as they are understood in Canada, except persons who, having engaged in such acts, have satisfied the Minister that their admission would not be detrimental to the national interest;

(*Immigration Act, 1976, S.C. 1976-77, c. 52, s. 19(1)(e)*)

[69] Thus, in 1977, Parliament made a clear decision to change the approach to ministerial relief. The test would no longer focus solely on national security, as access to relief would instead be premised on a broader array of domestic and international considerations constituting the “national interest”. Since then, the provisions on ministerial relief in both the *IA* and the *IRPA* have at all times referred to the “national interest”.

[70] Parliament was (or at least must be taken to have been) aware of the previous “detrimental to the security of Canada” test when it decided to enact, and later to keep, the “national interest” test for ministerial relief. The fact that, at all material times, the wording of s. 34(2) referred to the applicant’s not being detrimental to the “national interest”, as opposed to not being detrimental to the “security of Canada”, strongly suggests that Parliament did not intend the term “national interest” to relate exclusively to national security and public safety. Had that been the case, Parliament could have returned to the expression “security of Canada” in enacting s. 34(2).

[71] The *IRPA* replaced the *IA* in 2002. As it was enacted in a post-9/11 world, the *IRPA* was clearly in part a response to the threats of the complex and

19. (1) Ne sont pas admissibles

e) les personnes qui se sont livrées à des actes d’espionnage ou de subversion contre des institutions démocratiques au sens où cette expression s’entend au Canada, ou au sujet desquelles il y a de bonnes raisons de croire qu’elles se livreront à de tels actes, à l’exception de celles qui, s’y étant livrées, ont établi à la satisfaction du Ministre que leur admission ne serait nullement préjudiciable à l’intérêt national;

(*Loi sur l’immigration de 1976, L.C. 1976-77, ch. 52, al. 19(1)e*)

[69] Ainsi, en 1977, le législateur a clairement décidé de changer l’approche gouvernementale en matière de dispense ministérielle. Le critère applicable ne se limiterait plus à la sécurité nationale; l’octroi d’une dispense reposerait plutôt sur un plus grand éventail de considérations d’ordre national et international constituant l’« intérêt national ». Depuis lors, les dispositions concernant la dispense ministérielle de la *Loi sur l’immigration* et de la *LIPR* ont toujours renvoyé à l’« intérêt national ».

[70] Le législateur était conscient (ou, à tout le moins, il faut le supposer) de l’existence du critère antérieur relatif au « préjudic[e] à la sécurité du Canada » lorsqu’il a décidé d’adopter, et par la suite de conserver, le critère relatif à l’« intérêt national » à l’égard de la dispense ministérielle. La référence dans le libellé du par. 34(2), pendant toute la période pertinente, au demandeur qui ne causerait pas de préjudice à l’« intérêt national » plutôt qu’à la « sécurité du Canada », donne fortement à penser que le législateur ne voulait pas que l’expression « intérêt national » renvoie exclusivement à la sécurité nationale et à la sécurité publique. Si tel avait été le cas, le législateur aurait pu, en adoptant le par. 34(2), reprendre les termes « sécurité du Canada ».

[71] La *LIPR* a remplacé la *LI* en 2002. Édifiée après les événements du 11 septembre, il ne fait aucun doute que la *LIPR* constituait au moins en

dangerous environment which had been developing internationally. In support of his contention that the interpretation of the term “national interest” should focus on national security and public safety, the respondent quotes the following passage from a Senate Committee report in his factum:

The Committee recognizes that Bill C-11 represents a major overhaul of Canada’s immigration and refugee protection legislation, and it will thus likely set the standard for many years to come. The Committee also fully appreciates that the current context in which the Bill is being considered is one of heightened security concerns following the profoundly tragic events of 11 September 2001 in the United States. In this context the Committee realizes that the Bill must embody a balance that will respect the needs and rights of individuals while simultaneously serving the public interest particularly with respect to security concerns and meeting Canada’s international obligations. [Emphasis added.]

(Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology, “Ninth Report”, 1st Sess., 37th Parl., October 23, 2001 (online))

[72] This passage certainly highlights the *IRPA*’s role in “serving the public interest . . . with respect to security concerns”. However, it does not limit the national interest to security concerns. It also highlights the fact that meeting Canada’s international obligations (including, presumably, obligations stemming from rules of customary and conventional international human rights law) is an important part of the national interest.

[73] In 2005, the *DPSEPA* formally established both the Department of Public Safety and Emergency Preparedness and the Minister’s post. The respondent submits that the creation of this new department and of the CBSA, as well as the transfer of ministerial responsibility for decisions under s. 34(2), formed part of a new national security policy instituted by Parliament in response to the events of September 11, 2001. In particular, he argues that the legislative transfer of the responsibility for making such decisions from the MCI

partie une réaction aux menaces inhérentes à un nouveau contexte international complexe et dangereux. À l’appui de sa thèse selon laquelle l’interprétation de l’expression « intérêt national » devrait être axée sur la sécurité nationale et la sécurité publique, l’intimé cite dans son mémoire le passage suivant du rapport d’un Comité sénatorial :

Le Comité sait que le projet de loi C-11 constitue une révision majeure de la loi canadienne sur l’immigration et la protection des réfugiés et qu’il fixera vraisemblablement la norme pour de nombreuses années à venir. Il est aussi conscient que ce projet de loi est actuellement examiné dans un contexte où les préoccupations en matière de sécurité sont plus vives à cause des événements tragiques du 11 septembre dernier aux États-Unis. Dans ce contexte, le Comité reconnaît que le projet de loi C-11 doit proposer un équilibre qui respectera les besoins et les droits des particuliers, servir l’intérêt public, plus particulièrement en ce qui a trait à la sécurité, et honorer les obligations internationales du Canada. [Je souligne.]

(Comité sénatorial permanent des Affaires sociales, des sciences et de la technologie, « Neuvième rapport », 1<sup>re</sup> sess., 37<sup>e</sup> lég., 23 octobre 2001 (en ligne))

[72] Ce passage fait certainement ressortir le rôle de la *LIPR* consistant à « servir l’intérêt public [. . .] en ce qui a trait à la sécurité ». Toutefois, il ne limite pas l’intérêt national aux préoccupations en matière de sécurité. Il souligne également que le respect des obligations internationales du Canada (y compris, probablement, des obligations découlant des règles internationales coutumières et conventionnelles en matière de droits de la personne) constitue un aspect important de l’intérêt national.

[73] En 2005, la *LMSPPC* établissait officiellement le ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile et le poste du ministre. L’intimé soutient que la création de ce nouveau ministère et de l’*ASFC*, ainsi que le transfert de la responsabilité ministérielle à l’égard des décisions en application du par. 34(2), faisaient tous partie d’une nouvelle politique en matière de sécurité nationale adoptée par le Parlement à la suite des événements du 11 septembre 2001. L’intimé plaide en particulier que le transfert prévu par la loi de la responsabilité

to the Minister, occurring as it did in the broader context of national security and public safety, supports the Federal Court of Appeal's interpretation of the term "national interest".

[74] I am not persuaded that the transfer of ministerial responsibility for s. 34(2) applications serves as a sufficient basis for upholding the Federal Court of Appeal's interpretation of the term "national interest". On its own, this transfer should not be read as changing, nor does it change, the substantive law governing relief applications under s. 34(2). Ministerial responsibilities may be reassigned for a wide variety of reasons. If this argument was valid, it would imply that the meaning of a law might change whenever ministerial responsibilities are reassigned. This would be a new and perplexing principle of interpretation. There is a presumption against the implicit alteration of the law according to which, absent an explicit change in the wording of a provision, it is presumed that Parliament did not intend to amend its meaning. Although the ministerial responsibility for deciding relief applications under s. 34(2) was transferred in 2005, Parliament did not amend the wording of this provision. Therefore, the presumption against implicit alteration applies, and there was no intent to amend the meaning of the term "national interest". As the appellant points out in his factum, this presumption is not rebutted by a mere transfer of ministerial responsibility:

It does not make sense that every time Parliament decides to change the responsibilities of particular Ministers for administrative purposes, or without indicating that there is a substantive reason for a change, the words of a statute should be given different meanings. A mere transfer in Ministerial responsibility is not sufficient to establish that the change is meant to have a substantive effect on the rights of persons who are affected by legislation administered by the various ministers. The Court of Appeal's interpretation of national interest

en matière de prise de ces décisions, du ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration au ministre, survenu dans le contexte plus général de la sécurité nationale et de la sécurité publique, vient renforcer l'interprétation de l'expression « intérêt national » donnée par la Cour d'appel fédérale.

[74] Je ne suis pas convaincu que le transfert de la responsabilité ministérielle à l'égard des demandes présentées aux termes du par. 34(2) constitue un fondement suffisant pour confirmer l'interprétation que la Cour d'appel fédérale a donnée de l'expression « intérêt national ». Il ne faudrait pas conclure que ce transfert, à lui seul, pourrait modifier, ou a modifié, le droit substantiel régissant les demandes de dispense aux termes du par. 34(2). Des responsabilités ministérielles peuvent être transférées pour les raisons les plus diverses. Si cet argument était valide, cela signifierait que l'interprétation d'une loi pourrait changer chaque fois que des responsabilités ministérielles passent d'un ministre à un autre. Il en découlerait un nouveau et surprenant principe d'interprétation. Selon une présomption suivant laquelle une loi ne peut être modifiée de façon implicite, en l'absence d'une modification explicite dans le libellé d'une disposition, il faut supposer que le législateur n'a pas voulu modifier le sens de la disposition. Bien que la responsabilité ministérielle à l'égard des demandes présentées aux termes du par. 34(2) ait été transférée en 2005, le législateur n'a pas modifié le libellé de cette disposition. Par conséquent, la présomption contre toute modification implicite de la loi s'applique, et le législateur n'avait aucune intention de changer le sens de l'expression « intérêt national ». Comme le signale l'appellant dans son mémoire, cette présomption n'est pas réfutée par un simple transfert de responsabilité ministérielle :

[TRADUCTION] Il n'est pas logique d'affirmer que chaque fois que le législateur décide de transférer les responsabilités de ministres en particulier, à des fins administratives ou sans indiquer une raison sérieuse pour ce transfert, le libellé de la loi doit être interprété différemment. Un simple transfert de la responsabilité ministérielle ne suffit pas pour établir que le changement est censé exercer un effet sensible sur les droits des personnes visées par les lois administrées par les différents ministres. L'interprétation que la Cour d'appel

effectively amends section 34(2). Amending legislation is a legislative function, and falls outside of the judicial function. [para. 76]

[75] In summary, this review demonstrates that the Minister’s implied interpretation of the term “national interest” — that it relates predominantly to national security and public safety, but does not exclude the other important considerations outlined in the Guidelines or any analogous considerations — is consistent with the legislative history of the provision.

### (3) Purpose of the Provision

[76] The respondent argues that the *IRPA* is concerned with public safety and national security. More specifically, he argues that the purpose of s. 34(1)(c) and (f) is to ensure the safety and security of Canadians, while s. 34(2) provides for relief only for innocent or coerced members of terrorist organizations who would otherwise be inadmissible.

[77] The respondent is correct in saying that the *IRPA* is concerned with national security and public safety. In fact, the Court recognized this in *Medovarski v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2005 SCC 51, [2005] 2 S.C.R. 539:

The objectives as expressed in the *IRPA* indicate an intent to prioritize security. . . . Viewed collectively, the objectives of the *IRPA* and its provisions concerning permanent residents, communicate a strong desire to treat criminals and security threats less leniently than under the former Act. [para. 10]

[78] That said, the respondent’s argument that s. 34(2) is focused exclusively on national security and public safety, and that it provides for relief only for innocent or coerced members of terrorist organizations, fails to give adequate consideration to the other objectives of the *IRPA*. Section 3(1) of the *IRPA* sets out 11 objectives of the Act with respect to immigration. Only two of these are

donne de l’intérêt national a pour effet de modifier le paragraphe 34(2). La modification des textes législatifs relève de la fonction législative et dépasse le domaine de la fonction judiciaire. [par. 76]

[75] En résumé, cet examen démontre que l’interprétation implicite qu’a donnée le ministre de l’expression « intérêt national », — qu’elle a trait principalement à la sécurité nationale et la sécurité publique, sans écarter les autres considérations importantes énoncées dans le guide opérationnel ou toutes considérations analogues — est conforme à l’historique législatif de la disposition.

### (3) L’objet de la disposition

[76] L’intimé plaide que la *LIPR* concerne la sécurité publique et la sécurité nationale. Plus précisément, selon ses prétentions, l’objet des al. 34(1)c) et f) vise à garantir la sûreté et la sécurité des Canadiens, alors que le par. 34(2) prévoit l’octroi d’une dispense uniquement aux membres d’organisations terroristes qui sont innocents ou qui ont subi des contraintes et qui seraient autrement interdits de territoire.

[77] L’intimé a raison d’affirmer que la *LIPR* concerne la sécurité nationale et la sécurité publique. En fait, notre Cour l’a reconnu dans *Medovarski c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, 2005 CSC 51, [2005] 2 R.C.S. 539 :

Les objectifs explicites de la *LIPR* révèlent une intention de donner priorité à la sécurité. [. . .] Considérés collectivement, les objectifs de la *LIPR* et de ses dispositions relatives aux résidents permanents traduisent la ferme volonté de traiter les criminels et les menaces à la sécurité avec moins de clémence que le faisait l’ancienne Loi. [par. 10]

[78] Ceci étant dit, l’argument de l’intimé selon lequel le par. 34(2) est exclusivement axé sur la sécurité nationale et la sécurité publique et qu’il prévoit l’octroi d’une dispense uniquement aux membres d’organisations terroristes qui sont innocents ou qui ont subi des contraintes, ne tient pas adéquatement compte des autres objectifs de la *LIPR*. Le paragraphe 3(1) de la *LIPR* énonce



related to public safety and national security: to protect public health and safety and to maintain the security of Canadian society (s. 3(1)(h)), and to promote international justice and security by fostering respect for human rights and by denying access to Canadian territory to persons who are criminals or security risks (s. 3(1)(i)). The other nine objectives relate to other factors that properly inform the interpretation of the term “national interest” (e.g., “to permit Canada to pursue the maximum social, cultural and economic benefits of immigration” (s. 3(1)(a))). The explicit presence of these other objectives in the *IRPA* strongly suggests that this term is not limited to public safety and national security, but that the Parliament of Canada also intended that it be interpreted in the context of the values of a democratic state. Section 34 is intended to protect Canada, but from the perspective that Canada is a democratic nation committed to protecting the fundamental values of its *Charter* and of its history as a parliamentary democracy.

[79] Accordingly, the Minister’s broad implied interpretation of the term “national interest” is also consistent with the purpose of the provision.

#### (4) Context of the Provision

[80] As the Court noted in *Bell ExpressVu Limited Partnership v. Rex*, 2002 SCC 42, [2002] 2 S.C.R. 559, “[t]he preferred approach [to statutory interpretation] recognizes the important role that context must inevitably play when a court construes the written words of a statute” (para. 27). The context of s. 34(2) provides much guidance for the interpretation of the term “national interest”.

[81] First, according to the presumption of consistent expression, when different terms are used in a single piece of legislation, they must be understood to have different meanings. If Parliament

11 objectifs en matière d’immigration. Seuls deux objectifs ont trait à la sécurité publique et à la sécurité nationale : protéger la santé et la sécurité publiques et garantir la sécurité de la société canadienne (al. 3(1)h)), et promouvoir, à l’échelle internationale, la justice et la sécurité par le respect des droits de la personne et l’interdiction de territoire aux personnes qui sont des criminels ou constituent un danger pour la sécurité (al. 3(1)i)). Les neuf autres objectifs ont trait à différents facteurs dont la présence facilite l’interprétation de l’expression « intérêt national » (p. ex., « permettre au Canada de retirer de l’immigration le maximum d’avantages sociaux, culturels et économiques » (al. 3(1)a))). L’énumération expresse de ces autres objectifs dans la *LIPR* donne fortement à penser que cette expression ne porte pas uniquement sur la sécurité publique et sur la sécurité nationale. Elle indique plutôt que le Parlement du Canada voulait également qu’elle soit interprétée dans le contexte des valeurs d’un état démocratique. L’article 34 vise à protéger le Canada, mais dans la perspective du caractère démocratique du Canada, une nation qui entend protéger les valeurs fondamentales de sa *Charte* et de son histoire de démocratie parlementaire.

[79] Par conséquent, l’interprétation large et implicite que donne le ministre de l’expression « intérêt national » est également conforme à l’objectif de la disposition en question.

#### (4) Le contexte de la disposition

[80] Comme la Cour l’a indiqué dans l’arrêt *Bell ExpressVu Limited Partnership c. Rex*, 2002 CSC 42, [2002] 2 R.C.S. 559, « [c]ette méthode [d’interprétation législative] reconnaît le rôle important que joue inévitablement le contexte dans l’interprétation par les tribunaux du texte d’une loi » (par. 27). Le contexte entourant le par. 34(2) est d’un grand secours quant à l’interprétation de l’expression « intérêt national ».

[81] Premièrement, selon la présomption d’uniformité d’expression, lorsque des termes différents sont employés dans un même texte législatif, il faut considérer qu’ils ont un sens différent. Il faut

has chosen to use different terms, it must have done so intentionally in order to indicate different meanings. The term “national interest” is used in s. 34(2), which suggests that what is to be considered by the Minister under that provision is broader than the considerations of whether the individual is “a danger to the security of Canada” (s. 34(1)(d)) or whether he or she “might endanger the lives or safety of persons in Canada” (s. 34(1)(e)), both of which appear in s. 34(1). If Parliament had intended national security and public safety to be the only considerations under s. 34(2), it could have said so using the type of language found in s. 34(1). It did not do so, however.

[82] In a similar vein, the terms “national security”, “danger to the public” and “endanger the safety of any person” each appear several times elsewhere in the *IRPA*. In light of the presumption of consistent expression, “national interest” cannot be synonymous with any of these terms. Rather, the use of the term “national interest” implies that the Minister is to carry out a broader analysis under s. 34(2). Contrary to what the Federal Court of Appeal held in the case at bar, in determining whether a person’s continued presence in Canada would not be detrimental to the national interest, the Minister must consider more than just national security and whether the applicant is a danger to the public or to the safety of any person.

[83] Second, if s. 34(2) were concerned solely with the danger an applicant poses to the security of Canada, it would be impossible for a person found to be inadmissible under s. 34(1)(d) (“being a danger to the security of Canada”) to obtain relief under s. 34(2). This is an absurd interpretation which must be avoided.

[84] Third, the respondent argues that, because of the possibility of H&C relief under s. 25 of

tenir pour acquis que le législateur a délibérément choisi des termes différents dans le but d’indiquer un sens différent. L’expression « intérêt national » est employée au par. 34(2). Cette mention indique que les facteurs dont le ministre doit tenir compte pour l’application de cette disposition ont une portée plus large que les considérations consistant à savoir si la personne constitue « un danger pour la sécurité du Canada » (al. 34(1)d)) ou si cette personne est « susceptible de mettre en danger la vie ou la sécurité d’autrui au Canada » (al. 34(1)e)), deux considérations énumérées au par. 34(1). S’il avait voulu que la sécurité nationale et la sécurité publique soient les seuls éléments à considérer suivant le par. 34(2), le législateur aurait pu l’énoncer en employant des termes du genre de ceux employés au par. 34(1). Or, il ne l’a pas fait.

[82] Dans le même ordre d’idées, les expressions « sécurité nationale », « danger pour la sécurité publique » ou « danger pour [. . .] la sécurité d’autrui » sont employées à plusieurs reprises ailleurs dans la *LIPR*. Suivant la présomption d’uniformité d’expression, l’expression « intérêt national » ne peut être synonyme de l’une ou l’autre de ces expressions. L’emploi des mots « intérêt national » indique plutôt que le ministre doit procéder à une analyse plus générale au regard du par. 34(2). Contrairement à la conclusion de la Cour d’appel fédérale en l’espèce, en déterminant si la présence d’une personne au Canada ne serait nullement préjudiciable à l’intérêt national, l’examen du ministre ne doit pas se limiter à la sécurité nationale et à la question de déterminer si le demandeur constitue un danger pour la sécurité publique ou pour la sécurité d’autrui.

[83] Deuxièmement, si le par. 34(2) concernait uniquement le danger que pose le demandeur pour la sécurité du Canada, il serait impossible pour la personne interdite de territoire en vertu de l’al. 34(1)d) (« constituer un danger pour la sécurité du Canada ») d’obtenir une dispense aux termes du par. 34(2). Il s’agit là d’une interprétation absurde, à éviter.

[84] Troisièmement, l’intimé soutient qu’en raison de la possibilité qu’une personne obtienne une

the *IRPA*, the principle of consistent expression dictates that H&C factors should not be relevant to a determination of what is in the national interest under s. 34(2). I agree, but with some qualifications. H&C considerations are more properly considered in the context of a s. 25 application, and s. 34 should not be transformed into an alternative form of humanitarian review. But s. 34 does not necessarily exclude the consideration of personal factors that might be relevant to this particular form of review. For example, such considerations may have an impact on the assessment of the applicant's personal characteristics for the purpose of determining whether he or she can be viewed as a threat to the security of Canada. Of the considerations in the Guidelines unrelated to national security and public safety which formed part of the Minister's implied interpretation, only very few are H&C factors. The fact that the Minister considered such factors did not render his interpretation of the term "national interest" unreasonable.

[85] Finally, the broader context of s. 34(2) of the *IRPA* also includes the Guidelines. Although not law in the strict sense, and although they are liable to evolve over time as the context changes, thus giving rise to new requirements adapted to different contexts, guidelines are "a useful indicator of what constitutes a reasonable interpretation of the . . . section" (*Baker*, at para. 72). The Guidelines were published in 2005, and they applied to applications for ministerial relief under s. 34(2) at the time the Minister reached his decision on the appellant's application. As is evident from the numerous considerations contained in Appendix 1, the Guidelines represent a broad approach to the concept of the "national interest". They do not simply equate the "national interest" with national security and public safety, as the Federal Court of Appeal did. Rather, they suggest that the national interest analysis is broader than that, although its

dispense pour des raisons d'ordre humanitaire, en application du par. 25 de la *LIPR*, le principe d'uniformité d'expression exige que les facteurs d'ordre humanitaire n'entrent pas en ligne de compte pour décider ce qui est dans l'« intérêt national » aux termes du par. 34(2). Je suis d'accord avec lui, mais sous réserve de certaines nuances. Il vaut mieux examiner les considérations d'ordre humanitaire dans le cadre d'une demande fondée sur l'art. 25, et l'art. 34 ne devrait pas devenir une formule de rechange à l'examen pour des raisons d'ordre humanitaire. Mais l'art. 34 n'exclut pas nécessairement la prise en compte de facteurs personnels qui peuvent être pertinents dans le cadre de ce type particulier d'examen. Par exemple, ces considérations peuvent avoir une incidence sur l'examen des caractéristiques personnelles du demandeur afin de déterminer s'il peut être considéré comme présentant une menace pour la sécurité du Canada. Parmi les considérations du guide opérationnel qui étaient étrangères à la sécurité nationale et à la sécurité publique, et qui s'inscrivaient dans la définition implicite donnée par le ministre, quelques-unes seulement constituent des facteurs d'ordre humanitaire. Le fait que le ministre ait tenu compte de ces facteurs n'a pas rendu déraisonnable son interprétation de l'expression « intérêt national ».

[85] Enfin, le contexte plus général entourant le par. 34(2) de la *LIPR* inclut également le guide opérationnel. Bien qu'il ne constitue pas un texte législatif au sens strict du terme et qu'il puisse évoluer au fil du temps, selon que le contexte change et engendre de nouvelles exigences adaptées à différents contextes, le guide opérationnel se veut « une indication utile de ce qui constitue une interprétation raisonnable [. . .] [de] l'article » (*Baker*, par. 72). Le guide opérationnel, publié en 2005, s'appliquait aux demandes de dispense ministérielle présentées en vertu du par. 34(2) au moment où le ministre a tranché la demande de l'appelant. Comme il ressort des nombreuses considérations figurant à l'annexe 1, le guide opérationnel indique une interprétation large de la notion d'« intérêt national ». Il n'assimile pas l'« intérêt national » uniquement à la sécurité nationale et à la sécurité publique, comme l'a fait la Cour d'appel

focus may properly be on national security and public safety.

[86] Thus, the Minister’s implied interpretation of the term “national interest” — that it relates predominantly to national security and public safety, but does not exclude the other important considerations outlined in the Guidelines or any analogous considerations — is consistent with all these contextual indications of the meaning of this term.

[87] In summary, an analysis based on the principles of statutory interpretation reveals that a broad range of factors may be relevant to the determination of what is in the “national interest”, for the purposes of s. 34(2). Even excluding H&C considerations, which are more appropriately considered in the context of a s. 25 application, although the factors the Minister may validly consider are certainly not limitless, there are many of them. Perhaps the best illustration of the wide variety of factors which may validly be considered under s. 34(2) can be seen in the ones set out in the Guidelines (with the exception of the H&C considerations included in the Guidelines). Ultimately, which factors are relevant to the analysis in any given case will depend on the particulars of the application before the Minister (*Soe*, at para. 27; *Tameh*, at para. 43).

[88] This interpretation is compatible with the interpretation of the term “national interest” the Minister might have given in support of his decision on the appellant’s application for relief. It is consistent with that decision. The Minister’s implied interpretation of the term related predominantly to national security and public safety, but did not exclude the other important considerations outlined in the Guidelines or any analogous considerations. In light of my discussion of the principles

fédérale. Le guide opérationnel indique plutôt que l’analyse relative à l’intérêt national a une portée plus large, même si elle peut à juste titre être axée sur la sécurité nationale et la sécurité publique.

[86] Ainsi, l’interprétation implicite qu’a donnée le ministre de l’expression « intérêt national » — qu’elle a trait principalement à la sécurité nationale et la sécurité publique, sans écarter les autres considérations importantes énoncées dans le guide opérationnel ou toutes considérations analogues — est conforme à tous les éléments contextuels susmentionnés quant au sens de cette expression.

[87] En résumé, une analyse fondée sur les principes d’interprétation législative révèle qu’un large éventail de facteurs peuvent s’avérer pertinents à l’égard de la détermination du contenu de l’« intérêt national » pour les besoins de la mise en œuvre du par. 34(2). Même si l’on écarte les considérations d’ordre humanitaire, qu’il convient mieux de prendre en compte dans le cadre d’une demande en application du par. 25, l’étendue des facteurs dont le ministre peut valablement tenir compte, si elle n’est évidemment pas illimitée, demeure vaste. Les facteurs énoncés dans le guide opérationnel (à l’exception des considérations d’ordre humanitaire) constituent probablement la meilleure illustration de la grande variété de facteurs qui peuvent valablement être pris en compte pour l’application du par. 34(2). En fin de compte, les facteurs pertinents à l’égard de l’analyse dans une situation donnée dépendront des faits particuliers de la demande soumise au ministre (*Soe*, par. 27; *Tameh*, par. 43).

[88] Cette interprétation reste compatible avec l’interprétation de l’expression « intérêt national » que le ministre aurait pu donner à l’appui de sa décision relative à la demande de dispense de l’appelant. Elle est conforme à cette décision. L’interprétation implicite de cette expression par le ministre avait trait principalement à la sécurité nationale et la sécurité publique, mais elle n’a pas écarté les autres considérations importantes énoncées dans le guide opérationnel ni d’autres

of statutory interpretation, this interpretation was eminently reasonable.

F. *Is the Minister's Decision Valid?*

[89] Having concluded that the Minister's implied interpretation of the term "national interest" is reasonable, I should also confirm that the decision as a whole is valid. The Minister's reasons were justifiable, transparent and intelligible. Although brief, they made clear the process he had followed in ruling on the appellant's application. He reviewed and considered all the material and evidence before him. Having done so, he placed particular emphasis on: the appellant's contradictory and inconsistent accounts of his involvement with the LNSF, a group that has engaged in terrorism; the fact that the appellant was most likely aware of the LNSF's previous activity; and the fact that the appellant had had sustained contact with the LNSF. The Minister's reasons revealed that, on the basis of his review of the evidence and other submissions as a whole, and of these factors in particular, he was not satisfied that the appellant's continued presence in Canada would not be detrimental to the national interest. In short, his reasons allow this Court to clearly understand why he made the decision he did.

[90] Furthermore, the Minister's decision falls within a range of possible acceptable outcomes which are defensible in light of the facts and the law. The burden was on the appellant to show that his continued presence in Canada would not be detrimental to the national interest. The Minister declined to provide discretionary relief to the appellant, as he was not satisfied that this burden had been discharged. His conclusion was acceptable in light of the facts which had been submitted to him.

[91] As this Court held in *Suresh*, a court reviewing the reasonableness of a minister's exercise of discretion is not entitled to engage in a

considérations analogues. Au terme de l'examen qui précède des principes d'interprétation législative, j'estime que cette interprétation était éminemment raisonnable.

F. *La décision du ministre est-elle valide?*

[89] Après avoir conclu que l'interprétation implicite donnée par le ministre de l'expression « intérêt national » est raisonnable, je dois confirmer la validité de la décision dans son ensemble. Les motifs du ministre étaient justifiables, transparents et intelligibles. Malgré leur brièveté, ils indiquaient clairement le processus décisionnel suivi relativement à la demande de l'appellant. Le ministre a examiné toutes les pièces et les éléments de preuve qui lui ont été soumis. Il a particulièrement tenu compte du fait que l'appellant a donné des récits contradictoires et incohérents au sujet de son association au FSNL, un groupe qui s'est livré au terrorisme; du fait que l'appellant était fort probablement au courant des activités antérieures du FSNL, et du fait que l'appellant avait entretenu des contacts suivis avec le FSNL. Il ressort des motifs du ministre que, en se fondant sur l'examen qu'il a fait des éléments de preuve et des observations dans leur ensemble, et de ces facteurs en particulier, il n'était pas convaincu que la présence continue de l'appellant au Canada ne serait nullement préjudiciable à l'intérêt national. En bref, ses motifs permettent à la Cour de saisir clairement pourquoi il est arrivé à cette décision.

[90] De plus, la décision du ministre s'inscrit dans un éventail de solutions acceptables possibles qui peuvent se justifier au regard des faits et du droit. Il incombait à l'appellant de démontrer que sa présence continue au Canada ne serait nullement préjudiciable à l'intérêt national. Le ministre a refusé d'accorder à l'appellant une dispense de nature discrétionnaire parce qu'il n'était pas convaincu que ce dernier s'était acquitté de ce fardeau de preuve. Sa conclusion était acceptable au regard des faits qui lui avaient été présentés.

[91] Comme l'a statué notre Cour dans *Suresh*, dans le cadre d'un contrôle du caractère raisonnable de l'exercice ministériel d'un pouvoir discrétionnaire,



new weighing process (para. 37; see also *Lake v. Canada (Minister of Justice)*, 2008 SCC 23, [2008] 1 S.C.R. 761, at para. 39). As the Minister stated in his reasons, he had “reviewed and considered” (i.e. weighed) all the factors set out in the appellant’s application which were relevant to determining what was in the “national interest” in light of his reasonable interpretation of that term. He gave particular weight to certain factors pertaining to national security and public safety and emphasized them in his reasons, namely: the appellant’s contradictory and inconsistent accounts of his involvement with the LNSF; the fact that the appellant was most likely aware of the LNSF’s previous activity; and the fact that the appellant had had sustained contact with the LNSF. Given that the Minister considered and weighed all the relevant factors as he saw fit, it is not open to the Court to set the decision aside on the basis that it is unreasonable.

[92] In all the circumstances, it cannot be said that either the result or the Minister’s decision as a whole was unreasonable. But a final issue remains: it relates to an allegation of a failure to meet the requirements of procedural fairness.

G. *Was the Decision Unfair, and Did It Fail to Meet the Appellant’s Legitimate Expectations?*

[93] As this Court noted in *Dunsmuir*, at para. 79, “[p]rocedural fairness is a cornerstone of modern Canadian administrative law. Public decision makers are required to act fairly in coming to decisions that affect the rights, privileges or interests of an individual.” The Court’s comment that “[p]rocedural fairness has many faces” (*Dunsmuir*, at para. 77) is also relevant to this case.

[94] The particular face of procedural fairness at issue in this appeal is the doctrine of legitimate expectations. This doctrine was given a strong

les tribunaux ne sont pas autorisés à utiliser un nouveau processus d’évaluation (par. 37; voir également *Lake c. Canada (Ministre de la Justice)*, 2008 CSC 23, [2008] 1 R.C.S. 761, par. 39). Comme il l’a affirmé dans ses motifs, le ministre a [TRADUCTION] « examiné et [. . .] tenu compte [de] » (c.-à-d. a évalué) tous les facteurs exposés dans la demande de l’appelant qui étaient pertinents pour décider ce qui était dans l’« intérêt national », selon son interprétation raisonnable de cette expression. Le ministre a accordé une importance particulière à certains facteurs relatifs à la sécurité nationale et la sécurité publique et les a soulignés dans ses motifs, soit les contradictions et incohérences de l’appelant au sujet de son association au FSNL, le fait que l’appelant était fort probablement au courant des activités antérieures du FSNL, et le fait que l’appelant avait entretenu des contacts suivis avec le FSNL. Puisque le ministre a examiné et évalué tous les facteurs pertinents comme il l’a jugé à propos, il n’appartient pas à la Cour d’annuler sa décision parce qu’elle serait déraisonnable.

[92] Compte tenu de l’ensemble des circonstances, on ne saurait affirmer que l’issue, ou la décision du ministre dans son ensemble, étaient déraisonnables. Il reste toutefois à trancher une dernière question qui porte sur une allégation de manquement aux exigences de l’équité procédurale.

G. *La décision était-elle inéquitable, et constituait-elle une atteinte aux attentes légitimes de l’appelant?*

[93] Ainsi que l’a fait remarquer notre Cour dans l’arrêt *Dunsmuir*, par. 79, « [l]’équité procédurale est un fondement du droit administratif canadien moderne. Les décideurs publics sont tenus de faire preuve d’équité lorsqu’ils prennent des décisions touchant les droits, les privilèges ou les biens d’une personne ». L’observation de la Cour selon laquelle « [l]’équité procédurale comporte de nombreuses facettes » (*Dunsmuir*, par. 77) revêt également de l’importance en l’espèce.

[94] La théorie des attentes légitimes constitue la facette particulière de l’équité procédurale qui nous occupe dans le présent pourvoi. Cette doctrine

foundation in Canadian administrative law in *Baker*, in which it was held to be a factor to be applied in determining what is required by the common law duty of fairness. If a public authority has made representations about the procedure it will follow in making a particular decision, or if it has consistently adhered to certain procedural practices in the past in making such a decision, the scope of the duty of procedural fairness owed to the affected person will be broader than it otherwise would have been. Likewise, if representations with respect to a substantive result have been made to an individual, the duty owed to him by the public authority in terms of the procedures it must follow before making a contrary decision will be more onerous.

[95] The specific conditions which must be satisfied in order for the doctrine of legitimate expectations to apply are summarized succinctly in a leading authority entitled *Judicial Review of Administrative Action in Canada*:

The distinguishing characteristic of a legitimate expectation is that it arises from some conduct of the decision-maker, or some other relevant actor. Thus, a legitimate expectation may result from an official practice or assurance that certain procedures will be followed as part of the decision-making process, or that a positive decision can be anticipated. As well, the existence of administrative rules of procedure, or a procedure on which the agency had voluntarily embarked in a particular instance, may give rise to a legitimate expectation that such procedures will be followed. Of course, the practice or conduct said to give rise to the reasonable expectation must be clear, unambiguous and unqualified. [Emphasis added.]

(D. J. M. Brown and J. M. Evans, *Judicial Review of Administrative Action in Canada* (loose-leaf), at §7:1710; see also *Mount Sinai Hospital Center v. Quebec (Minister of Health and Social Services)*, 2001 SCC 41, [2001] 2 S.C.R. 281, at para. 29; *Canada (Attorney General) v. Mavi*, 2011 SCC 30, [2011] 2 S.C.R. 504, at para. 68.)

a trouvé de solides assises en droit administratif canadien dans *Baker*, où la Cour a statué qu'il s'agit d'un facteur qu'il faut prendre en compte pour déterminer les exigences de l'obligation d'équité procédurale de la common law. Si un organisme public a fait des déclarations au sujet des procédures qu'il suivrait pour rendre une décision en particulier, ou s'il a constamment suivi dans le passé, en prenant des décisions du même genre, certaines pratiques procédurales, la portée de l'obligation d'équité procédurale envers la personne touchée sera plus étendue qu'elle ne l'aurait été autrement. De même, si un organisme a fait une représentation à une personne relativement à l'issue formelle d'une affaire, l'obligation de cet organisme envers cette personne quant à la procédure à suivre avant de rendre une décision en sens contraire sera plus rigoureuse.

[95] Les conditions précises à satisfaire pour que s'applique la théorie de l'attente légitime sont résumées succinctement comme suit dans un ouvrage qui fait autorité intitulé *Judicial Review of Administrative Action in Canada* :

[TRADUCTION] La caractéristique qui distingue une attente légitime réside dans le fait que celle-ci découle de la conduite du décideur ou d'un autre acteur compétent. Une attente légitime peut donc découler d'une pratique officielle ou d'une assurance voulant que certaines procédures soient suivies dans le cadre du processus décisionnel, ou qu'il soit possible de prévoir une décision favorable. De même, l'existence des règles de procédure de nature administrative ou d'une procédure que l'organisme a adoptée de son plein gré dans un cas particulier, peut donner ouverture à une attente légitime que cette procédure sera suivie. Certes, la pratique ou la conduite qui auraient suscité une attente raisonnable doivent être claires, nettes et explicites. [Je souligne.]

(D. J. M. Brown et J. M. Evans, *Judicial Review of Administrative Action in Canada* (feuilles mobiles), §7:1710; voir également *Centre hospitalier Mont-Sinaï c. Québec (Ministre de la Santé et des Services sociaux)*, 2001 CSC 41, [2001] 2 R.C.S. 281, par. 29; *Canada (Procureur général) c. Mavi*, 2011 CSC 30, [2011] 2 R.C.S. 504, par. 68.)

[96] In *Mavi*, Binnie J. recently explained what is meant by “clear, unambiguous and unqualified” representations by drawing an analogy with the law of contract (at para. 69):

Generally speaking, government representations will be considered sufficiently precise for purposes of the doctrine of legitimate expectations if, had they been made in the context of a private law contract, they would be sufficiently certain to be capable of enforcement.

[97] An important limit on the doctrine of legitimate expectations is that it cannot give rise to substantive rights (*Baker*, at para. 26; *Reference re Canada Assistance Plan (B.C.)*, [1991] 2 S.C.R. 525, at p. 557). In other words, “[w]here the conditions for its application are satisfied, the Court may [only] grant appropriate procedural remedies to respond to the ‘legitimate’ expectation” (*C.U.P.E. v. Ontario (Minister of Labour)*, 2003 SCC 29, [2003] 1 S.C.R. 539, at para. 131 (emphasis added)).

[98] In the case at bar, the Guidelines created a clear, unambiguous and unqualified procedural framework for the handling of relief applications, and thus a legitimate expectation that that framework would be followed. The Guidelines were published by CIC, and, although CIC is not the Minister’s department, it is clear that they are “used by employees of [both] CIC and the CBSA for guidance in the exercise of their functions and in applying the legislation” (R.F., at para. 108). The Guidelines are and were publicly available, and, as Appendix 2 to these reasons illustrates, they constitute a relatively comprehensive procedural code for dealing with applications for ministerial relief. Thus, the appellant could reasonably expect that his application would be dealt with in accordance with the process set out in them. In brief, this process is as follows:

1. Following the receipt of an application for relief, the CIC officer provides the applicant with a copy of the “National Interest Information Sheet”. The applicant is given 15 days to send his or her submission to the local CIC office.

[96] Récemment, dans l’arrêt *Mavi*, le juge Binnie a expliqué ce que l’on entend par des affirmations « claires, nettes et explicites » en établissant une analogie avec le droit contractuel (par. 69) :

En général, on juge suffisamment précise pour les besoins de la théorie de l’attente légitime l’affirmation gouvernementale qui, si elle avait été faite dans le contexte du droit contractuel privé, serait suffisamment claire pour être susceptible d’exécution.

[97] L’impossibilité que la théorie de l’attente légitime constitue la source de droits matériels lui apporte une restriction importante (*Baker*, par. 26; *Renvoi relatif au Régime d’assistance publique du Canada (C.-B.)*, [1991] 2 R.C.S. 525, p. 557). En d’autres mots, « [I]orsque les conditions d’application de la règle sont remplies, la Cour peut [seulement] accorder une réparation procédurale convenable pour répondre à l’expectative “légitime” » (*S.C.F.P. c. Ontario (Ministre du Travail)*, 2003 CSC 29, [2003] 1 R.C.S. 539, par. 131 (je souligne)).

[98] En l’espèce, le guide opérationnel a créé un cadre procédural clair, net et explicite pour le traitement des demandes de dispense et, de ce fait, une attente légitime quant à son application. Le guide opérationnel a été publié par CIC, et bien que ce ministère ne relève pas du ministre, il est clair que le guide opérationnel est utilisé à la fois par [TRADUCTION] « les agents de CIC et les agents de l’ASFC dans l’exercice de leurs fonctions et pour l’application de la loi » (m.i., par. 108). Le guide opérationnel était accessible au public et l’est encore, et comme il ressort de l’annexe 2 aux présents motifs, il constitue un code de procédure relativement exhaustif concernant le traitement des demandes de dispense ministérielle. L’appellant pouvait donc raisonnablement s’attendre à ce que sa demande soit traitée conformément au processus qui y est prévu. Les étapes de ce processus peuvent être résumées comme suit :

1. Après réception d’une demande de dispense ministérielle, l’agent de CIC remet au demandeur une copie de la « Feuille de renseignements sur l’intérêt national ». Le demandeur dispose de 15 jours pour envoyer sa demande au bureau local de CIC.

2. Upon receipt of the applicant's submission, the CIC officer prepares a report which discusses the current situation regarding the applicant's ground for inadmissibility, the details of the applicant's application for relief, and any personal or exceptional circumstances of the applicant that should be considered.
  3. The CIC report is forwarded to the National Security Division, Intelligence Directorate, CBSA, along with the applicant's submission and all supporting documents. The CBSA may conduct further investigations at this stage.
  4. The CBSA analyst prepares a recommendation to the Minister, which includes all supporting documentation.
  5. A copy of the recommendation to the Minister is disclosed to the applicant, who may then make additional submissions or provide additional documents in response.
  6. The applicant's original submission and its supporting documentation, the CIC officer's report, the CBSA's recommendation, and any additional submissions or documents received from the applicant in response to that recommendation are all forwarded to the Minister.
  7. The Minister renders a decision on the application. The decision is entirely within the Minister's discretion.
  8. If the decision is negative, CIC issues a refusal letter to the applicant.
2. Dès la réception des documents du demandeur, l'agent de CIC prépare un rapport faisant état de la situation actuelle du demandeur par rapport au motif d'interdiction de territoire, des détails de sa demande de dispense ainsi que de toute circonstance personnelle ou exceptionnelle concernant le demandeur dont il faut tenir compte.
  3. Le rapport de CIC est acheminé à la Division de la sécurité nationale de la Direction du renseignement de l'ASFC, accompagné des observations écrites du demandeur et de tous les documents à l'appui. L'ASFC peut effectuer d'autres enquêtes à cette étape.
  4. L'analyste de l'ASFC prépare une recommandation au ministre comportant tous les documents à l'appui.
  5. Une copie de la recommandation au ministre est envoyée au demandeur, qui peut par la suite présenter des observations ou des documents supplémentaires en réponse.
  6. Les observations initiales et les documents à l'appui fournis par le demandeur, le rapport de l'agent de CIC, la recommandation de l'ASFC et les observations ou documents supplémentaires reçus en réponse à cette recommandation sont tous acheminés au ministre.
  7. Le ministre rend sur la demande une décision qui relève exclusivement de son pouvoir discrétionnaire.
  8. Si la décision est négative, CIC envoie au demandeur une lettre de rejet.

[99] The appellant has not shown that his application was not dealt with in accordance with this process outlined in the Guidelines. In May 2002, he was advised of the ministerial relief process by way of a letter akin to the National Interest Information Sheet. He responded to this letter by making submissions through his counsel, and CIC then prepared its report. The CBSA prepared a briefing note for the Minister, which contained

[99] L'appelant n'a pas démontré que ce processus prévu dans le guide opérationnel n'a pas été suivi lors du traitement de sa demande. En mai 2002, il a été informé du processus de dispense ministérielle par une lettre semblable à la Feuille de renseignements sur l'intérêt national. En réponse, il a présenté des observations par l'intermédiaire de son avocat, et CIC a alors préparé son rapport. L'ASFC a ensuite préparé à

its recommendation, and this note was disclosed to the appellant. The appellant declined to make additional submissions or provide additional documents in response to the recommendation. The appellant's submission and its supporting documentation, the CIC officer's report, and the CBSA's recommendation were all forwarded to the Minister, and the Minister rendered a decision on the application. As counsel for the appellant rightly acknowledges, "[i]n the Appellant's case, the Ministerial relief process followed the process set out in the IP 10 guidelines" (A.F., at para. 53). His legitimate expectation in this regard was therefore fulfilled.

[100] The appellant raises a further argument to the effect that he had a legitimate expectation that the Minister would consider certain factors in determining his relief application. The source of this alleged expectation is twofold. First, the appellant argues that the Guidelines created an expectation that the pertinent factors set out in Appendix 1 to these reasons would be considered. Second, he alleges that he had a legitimate expectation that H&C factors would be considered in determining his application as a result of a letter CIC had sent him on May 22, 2002. That letter read, in part, as follows:

The Minister will consider whether granting you permanent residence to Canada would be contrary to the National Interest to Canada. This will require an assessment of the detriment that you pose to the National Interest of Canada, as well as any humanitarian and compassionate circumstances pertinent to your situation. [Emphasis added; A.R., vol. III, at p. 287.]

[101] Even were I to assume that the Guidelines and the letter unambiguously promised the appellant that certain factors would be considered in assessing his application for relief and that, at law, someone in his position might in fact have a legitimate expectation that certain factors would be considered in making a discretionary decision, his argument would nevertheless fail. As I mentioned above, the Minister's implied interpretation of the

l'intention du ministre une note documentaire contenant sa recommandation, et cette note a été communiquée à l'appelant. L'appelant a refusé de présenter d'autres observations ou des documents supplémentaires en réponse à la recommandation. Les observations et les documents à l'appui fournis par l'appelant, le rapport de l'agent de CIC et la recommandation de l'ASFC ont tous été acheminés au ministre, qui a rendu une décision sur la demande. Comme le reconnaît avec raison l'avocat de l'appelant, [TRADUCTION] « [d]ans le cas de l'appelant, le processus de dispense ministérielle a suivi le processus énoncé dans le guide opérationnel IP 10 » (m.a., par. 53). On a donc satisfait à l'attente légitime de l'appelant à cet égard.

[100] L'appelant invoque un autre argument selon lequel il s'attendait légitimement à ce que le ministre tienne compte de certains facteurs pour trancher sa demande de dispense. L'origine de cette présumée attente est double. Premièrement, l'appelant soutient que, compte tenu du guide opérationnel, il s'attendait à ce que les facteurs pertinents énoncés à l'annexe 1 aux présents motifs soient pris en compte. Deuxièmement, il allègue l'existence d'une attente légitime que le ministre tiendrait compte de facteurs d'ordre humanitaire pour trancher sa demande, une attente qui reposait sur une lettre que CIC lui avait envoyée le 22 mai 2002. La lettre contenait le passage suivant :

[TRADUCTION] Le ministre décidera si le fait de vous accorder la résidence permanente au Canada serait contraire à l'intérêt national. Il faudra évaluer le préjudice que votre présence causerait à l'intérêt national du Canada, ainsi que les circonstances d'ordre humanitaire pertinentes dans votre cas. [Je souligne; d.a., vol. III, p. 287.]

[101] À supposer, sans en décider, que le guide opérationnel et la lettre donnaient lieu sans équivoque à un engagement envers l'appelant quant à la prise en compte de certains facteurs dans l'examen de sa demande de dispense et que, en droit, une personne dans sa situation pourrait en fait s'attendre légitimement à ce que certains facteurs soient pris en considération pour rendre une décision discrétionnaire, l'argument de l'appelant



term “national interest” encompasses all the factors referred to in the Guidelines. Also as I mentioned above, and as the appellant acknowledges, these factors include H&C factors (A.F., at para. 122). In a manner consistent with this interpretation of the term “national interest”, the Minister “reviewed and considered the material and evidence submitted in its entirety”. Therefore, if the appellant had a legitimate expectation that the Minister would consider certain factors, including H&C factors, in determining his application for relief, this expectation was fulfilled.

[102] In my opinion, there was no failure to meet the appellant’s legitimate expectations or to discharge the duty of procedural fairness owed to him. The Minister’s decision cannot therefore be set aside on this basis.

#### V. Conclusion

[103] As a result, I would dismiss the appeal and allow the Minister’s decision under s. 34(2) of the *IRPA* to stand. In the circumstances, and taking particular account of the Minister’s inordinate delay in rendering a decision that was of the utmost importance to Mr. Agraira, I would make no order as to costs.

### Appendix 1 — Relevant Portions of the Guidelines re: “National Interest”

#### 9.2. Processing the request

. . . .

Upon receipt of the applicant’s submission, the officer should prepare a report, which consists of the following:

- the applicant’s current situation regarding the ground of inadmissibility (refer to Appendix D for an outline of the questions and considerations that must be addressed in preparing this information);

ne pourrait néanmoins être retenu. Comme je l’ai déjà mentionné, la définition implicite que le ministre a donnée de l’expression « intérêt national » englobe tous les facteurs mentionnés dans le guide opérationnel. De plus, tel qu’indiqué précédemment et comme le reconnaît l’appelant, ces facteurs comprennent des facteurs d’ordre humanitaire (m.a., par. 122). Conformément à cette interprétation de l’expression « intérêt national », le ministre a [TRADUCTION] « examiné au complet les pièces et les éléments de preuve qui ont été soumis ». Par conséquent, si l’appelant avait une attente légitime que le ministre tienne compte, pour trancher sa demande de dispense, de certains facteurs, dont les facteurs d’ordre humanitaire, cette attente trouvait satisfaction.

[102] À mon avis, la décision du ministre ne constituait pas une atteinte aux attentes légitimes de l’appelant et respectait l’obligation d’équité procédurale envers ce dernier. Elle ne peut donc être annulée pour ces motifs.

#### V. Conclusion

[103] Par conséquent, je suis d’avis de rejeter le pourvoi et de maintenir la décision du ministre rendue au titre du par. 34(2) de la *LIPR*. Dans les circonstances, et compte tenu en particulier du retard excessif du ministre à rendre une décision qui revêtait une importance capitale pour M. Agraira, je suis d’avis de ne rendre aucune ordonnance concernant les dépens.

### Annexe 1 — Guide opérationnel : passages pertinents relatifs à l’« intérêt national »

#### 9.2 Traitement de la demande

. . . .

Dès la réception des documents du demandeur, l’agent doit préparer un rapport contenant les éléments suivants :

- la situation actuelle du demandeur par rapport au motif d’interdiction de territoire (voir l’Appendice D pour un aperçu des questions et des considérations à prendre en compte lors de la préparation des renseignements);

- the details of the application and any personal or exceptional circumstances to be taken into consideration; this would include:
  - details of immigration application;
  - basis for refugee protection, if applicable;
  - other grounds of inadmissibility, if applicable;
  - activities while in Canada;
  - details of family in Canada or abroad;
  - any Canadian interest.
- les détails de la demande et toute circonstance personnelle ou exceptionnelle dont il faut tenir compte. Cela comprend :
  - les détails de la demande d'immigration;
  - les raisons justifiant l'asile, le cas échéant;
  - les autres raisons justifiant l'interdiction de territoire, le cas échéant;
  - les activités du requérant pendant son séjour au Canada;
  - des détails sur la famille, qu'elle soit au Canada ou à l'étranger;
  - tout intérêt canadien.

## Appendix B National interest information sheet

## Appendice B Feuille de renseignements sur l'intérêt national

You may be exempted from this ground of inadmissibility if the Minister decides that your presence in Canada would not be detrimental to Canada's national interest. The consideration of national interest involves the assessment and balancing of all factors pertaining to your admission to Canada against the stated objectives in Canada's *Immigration and Refugee Protection Act*, as well as Canada's domestic and international interests and obligations.

Le ministre peut vous accorder une dispense d'interdiction de territoire pour ce motif s'il détermine que votre présence au Canada n'est nullement préjudiciable à l'intérêt national. La prise en compte de l'intérêt national comprend l'évaluation et l'importance relative de tous les facteurs rattachés à votre admission au Canada par rapport aux objectifs énoncés dans la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* du Canada, et aux obligations et intérêts du Canada au niveau national et international.

If you wish to be considered for this exemption, you must prepare a submission along with any supporting documentation that you deem relevant. To assist you in preparing your submission, it is suggested that you address the following:

Si vous voulez que votre cas soit examiné relativement à une dispense d'interdiction de territoire, vous devez préparer des observations, accompagnées de tout document que vous jugez pertinent. Pour vous aider, nous vous suggérons de procéder ainsi :

- Why are you seeking admission to Canada?
- Are there any special circumstances surrounding your application?
- Provide evidence that you do not constitute a danger to the public.
- Explain current activities you are involved in (employment, education, family situation, involvement in the community, etc.).
- indiquer les raisons pour lesquelles vous voulez être admis au Canada;
- indiquer les circonstances particulières associées à votre demande;
- fournir les éléments de preuve que vous ne constituez pas un danger pour le public;
- décrire vos activités actuelles (emploi, études, situation familiale, engagement au sein de la collectivité, etc.).

If the ground of inadmissibility involves membership in a regime or organization, explain the purpose of the organization, your role in the organization and activities in which you were involved. You must provide extensive detail and be very thorough in explaining this, including dates, locations and impact of these activities. When and for how long were you a member? Did these activities involve violence? If you are claiming to no longer be a member of this regime or organization, you must provide evidence. Explain when and why you disassociated yourself from the regime/organization and whether you are still involved with persons who are members of the regime/organization.

Lastly, explain your current attitude towards this regime/organization, its goals and objectives and how you feel about the means it has chosen to achieve its objectives.

Your submission need not be restricted to the above. You may provide any information and documents that you think may strengthen your request for an exemption. . . .

#### **Appendix D** Preparing the request for relief report

A request to the Minister should consist of three parts:

1. The client's submission and all supporting documentation;
2. A report prepared by the officer addressing the applicant's current situation with respect to the ground of inadmissibility and any exceptional circumstances to be taken into account. This includes:
  - details of the immigration application;
  - basis for refugee protection, if applicable;
  - other grounds of inadmissibility, if applicable;
  - activities while in Canada;
  - details of family in Canada or abroad;
  - any Canadian interest;

Si le motif de l'interdiction de territoire implique l'adhésion à une organisation ou un régime, expliquer la raison d'être de celui-ci, ainsi que le rôle que vous y avez joué et les activités auxquelles vous avez participé. Étayer votre demande de nombreux détails et d'explications très précises, y compris les dates, les lieux et les implications de ces activités. Quand avez-vous été membre de l'organisation ou du régime et pendant combien de temps? Ces activités comportaient-elles de la violence? Si vous affirmez ne plus être membre de cette organisation ou ce régime, fournir des preuves.

Expliquer à quel moment et pour quelle raison vous vous êtes dissocié de cette organisation ou ce régime et si vous entretenez encore des liens avec des personnes qui en sont membres. Enfin, expliquer votre attitude actuelle à l'égard de cette organisation ou ce régime, ses objectifs et votre point de vue sur les moyens qu'il utilise pour les atteindre.

Il n'est pas nécessaire de vous limiter aux éléments décrits ci-dessus. Vous pouvez fournir tout renseignement et document qui, selon vous, pourront appuyer votre demande de dispense. . . .

#### **Appendice D** Préparation du rapport de demande de dispense

La demande au ministre doit comprendre trois parties :

1. les observations du client et les documents à l'appui;
2. un rapport préparé par l'agent sur la situation actuelle du demandeur relativement au motif d'interdiction de territoire et toutes circonstances personnelles ou exceptionnelles à prendre en considération. Ce rapport comprend :
  - les détails de la demande d'immigration;
  - les raisons justifiant l'asile, le cas échéant;
  - les autres raisons justifiant l'interdiction de territoire, le cas échéant;
  - les activités du requérant pendant son séjour au Canada;
  - des détails sur la famille, qu'elle soit au Canada ou à l'étranger;
  - tout intérêt canadien;

- any personal or exceptional circumstances to be considered.
3. A recommendation to the Minister prepared by the CBSA, NHQ. In order to assess the current situation regarding the ground of inadmissibility, evidence must be produced to address the questions stated in the following table:

Questions	Details
Will the applicant's presence in Canada be offensive to the Canadian public?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Is there satisfactory evidence that the person does not represent a danger to the public?</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Was the activity an isolated event? If not, over what period of time did it occur?</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• When did the activity occur?</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Was violence involved?</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Was the person personally involved or complicit in the activities of the regime/organization?</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Is the regime/organization internationally recognized as one that uses violence to achieve its goals? If so, what is the degree of violence shown by the organization?</li> </ul>

- toutes circonstances exceptionnelles à prendre en considération.
3. Une recommandation au ministre préparée par l'administration centrale de l'ASFC. Afin d'évaluer la situation courante concernant le motif d'interdiction de territoire, des preuves doivent être fournies en vue de l'examen des aspects énoncés dans le tableau suivant :

Questions	Détails
La présence du demandeur au Canada est-elle inconvenante pour le public canadien?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Y a-t-il des preuves satisfaisantes que le demandeur ne constitue pas un danger pour le public?</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• S'agissait-il d'un acte isolé?</li> <li>• Dans la négative, sur quelle période s'est-il produit?</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Quand l'activité a-t-elle eu lieu?</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Impliquait-elle de la violence?</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Le demandeur était-il personnellement impliqué dans les activités de l'organisation/du régime, ou en était-il complice?</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Au niveau international, l'organisation/le régime a-t-il la réputation de recourir à la violence pour atteindre ses buts? Dans l'affirmative, quel est le degré de violence manifesté par celui-ci?</li> </ul>

Questions	Détails
... continued	<ul style="list-style-type: none"> <li>What was the length of time that the applicant was a member of the regime/ organization?</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Is the organization still involved in criminal or violent activities?</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>What was the role or position of the person within the regime/ organization?</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Did the person benefit from their membership or from the activities of the organization?</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Is there evidence to indicate that the person was not aware of the atrocities/criminal/ terrorist activities committed by the regime/ organization?</li> </ul>

Questions	Détails
... suite	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pendant combien de temps le demandeur a-t-il été membre de l'organisation/du régime?</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>L'organisation/ le régime est-il encore impliqué dans des activités criminelles ou violentes?</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Quel rôle jouait le demandeur ou quel poste occupait-il au sein de l'organisation/ du régime?</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>A-t-il tiré profit de son appartenance à l'organisation/ au régime ou de ses activités à l'intérieur de celui-ci?</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Y a-t-il des preuves qu'il n'était pas au courant des atrocités ou activités criminelles/ terroristes commises par l'organisation/le régime?</li> </ul>



Questions	Détails
Have all ties with the regime/organization been completely severed?	<ul style="list-style-type: none"> <li>Has the applicant been credible, forthright, and candid concerning the activities/membership that have barred admission or has the applicant tried to minimize their role?</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>What evidence exists to demonstrate that ties have been severed?</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>What are the details concerning disassociation from the regime/organization? Did the applicant disassociate from the regime/organization at the first opportunity? Why?</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Is the applicant currently associated with any individuals still involved in the regime/organization?</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Does the applicant's lifestyle demonstrate stability or is there a pattern of activity likely associated with a criminal lifestyle?</li> </ul>

Questions	Détails
Les liens du demandeur avec l'organisation/ le régime sont-ils complètement rompus?	<ul style="list-style-type: none"> <li>Le demandeur est-il digne de foi, direct et honnête concernant les activités/l'appartenance à l'organisation/ au régime qui ont empêché son admission, ou a-t-il essayé de minimiser son rôle à l'intérieur de celui-ci?</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Quelles sont les preuves qu'il a rompu ses liens?</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Quels sont les détails de la rupture de tels liens? A-t-il rompu ses liens avec l'organisation/ le régime à la première occasion? Pourquoi?</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Actuellement, a-t-il des liens avec des personnes encore impliquées dans l'organisation/le régime?</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Son mode de vie démontre-t-il de la stabilité ou un type d'activités vraisemblablement associées à la criminalité?</li> </ul>

Questions	Détails
Is there any indication that the applicant might be benefiting from assets obtained while a member of the organization?	<ul style="list-style-type: none"> <li>Is the applicant's lifestyle consistent with Personal Net Worth (PNW) and current employment?</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>If not, provide evidence to establish that the applicant's PNW did not come from criminal activities.</li> </ul>
Is there any indication that the applicant may be benefiting from previous membership in the regime/organization?	<ul style="list-style-type: none"> <li>Does the applicant's lifestyle demonstrate any possible benefits from former membership in the regime/organization?</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Does the applicant's status in the community demonstrate any special treatment due to former membership in the regime/organization?</li> </ul>

Questions	Détails
Y a-t-il des indications quelconques que le demandeur pourrait retirer des bénéfices de son appartenance passée à l'organisation/au régime?	<ul style="list-style-type: none"> <li>Le demandeur a-t-il un mode de vie qui correspond à son avoir net personnel (ANP) et à son emploi actuel?</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dans la négative, fournir des preuves que son ANP ne provient pas d'activités criminelles.</li> </ul>
Y a-t-il des indications quelconques que le demandeur pourrait retirer des bénéfices de son appartenance passée à l'organisation/au régime?	<ul style="list-style-type: none"> <li>Le mode de vie du demandeur démontre-t-il qu'il pourrait retirer des bénéfices de son appartenance passée à l'organisation/au régime?</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sa situation dans la communauté démontre-t-elle qu'il bénéficierait d'un traitement spécial quelconque en raison de son appartenance passée à l'organisation/au régime?</li> </ul>

Questions	Détails
Has the person adopted the democratic values of Canadian society?	<ul style="list-style-type: none"> <li>What is the applicant's current attitude towards the regime/ organization, their membership, and their activities on behalf of the regime/ organization?</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Does the applicant still share the values and lifestyle known to be associated with the organization?</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Does the applicant show any remorse for their membership or activities?</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>What is the applicant's current attitude towards violence to achieve political change?</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>What is the applicant's attitude towards the rule of law and democratic institutions, as they are understood in Canada?</li> </ul>

Questions	Détails
Le demandeur a-t-il adopté les valeurs démocratiques de la société canadienne?	<ul style="list-style-type: none"> <li>Quelle attitude le demandeur a-t-il actuellement à l'égard de l'organisation/ du régime, de son appartenance à celui-ci et des activités qu'il a exercées en son nom?</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Partage-t-il encore des valeurs et un mode de vie reconnus comme semblables à ceux de l'organisation?</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Exprime-t-il des remords pour avoir appartenu à l'organisation/au régime ou pour y avoir exercé des activités?</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Quelle attitude adopte-t-il actuellement face au recours à la violence en vue de changements politiques?</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Quelle attitude adopte-t-il au sujet de la primauté du droit et des institutions démocratiques, telles qu'elles sont comprises au Canada?</li> </ul>

## Appendix 2 — Relevant Portions of the Guidelines re: Legitimate Expectations

### 1. What this chapter is about

In addition to the general procedures for processing applications for permanent residence in Canada this chapter outlines procedures to be applied in cases involving possible inadmissibility on grounds of national security. It describes the process to be followed when an applicant requests relief under the national interest provisions. These guidelines are issued to ensure consistency in the application of procedural fairness requirements.

### 7.2. Specific requirements

The procedural fairness requirements when assessing inadmissibility and processing requests for ministerial relief are as follows:

- The decision-maker must make the decision on complete information. All documents provided by the applicant must be considered by the decision-maker. It is not acceptable that the contents of such documentation be summarized for the decision-maker without attaching the primary documentation.
- The applicant is entitled to be provided with all the relevant information that will be considered by the decision-maker to challenge the information and to present evidence and submissions. This entitlement is limited where disclosure of the information would be injurious to national security or to the safety of any person.
- The applicant is entitled to be made aware of concerns raised by the officer and to respond to those concerns.

### 9. Procedure – Requests for relief

At the interview with CIC, the applicant may request information about the national interest provision or apply for ministerial relief. The officer should be guided by the following principles and guidelines.

## Annexe 2 — Guide opérationnel : passages pertinents relatifs aux attentes légitimes

### 1. Objet du chapitre

Outre les dispositions générales couvrant le traitement des demandes de résidence permanente au Canada, ce chapitre donne les grandes lignes des procédures à suivre dans les cas d'interdiction de territoire éventuelle pour atteinte à la sécurité nationale. Il décrit le processus à suivre lorsque le demandeur réclame une dispense en vertu des dispositions sur l'intérêt national. L'objet de ces lignes directrices est une mise en œuvre uniforme des exigences relatives à l'équité de la procédure.

### 7.2 Exigences explicites

Lorsqu'on évalue l'interdiction de territoire et que l'on traite les demandes de dispense ministérielle, les exigences en matière de procédure équitable sont les suivantes :

- Le décideur doit fonder sa décision sur des renseignements complets. Tous les documents fournis par le demandeur doivent être pris en compte par le décideur. Il n'est pas acceptable de fournir au décideur un résumé du contenu des documents sans y joindre les documents d'origine au complet.
- Le demandeur a le droit de recevoir tous les renseignements pertinents qui seront pris en compte par le décideur, de contester lesdits renseignements et de fournir des documents en preuve et des observations. Ce droit est limité dans l'éventualité où la communication de renseignements porterait atteinte à la sécurité nationale ou à la sûreté des personnes.
- Le demandeur a le droit d'être mis au courant des préoccupations soulevées par l'agent et d'y répondre.

### 9. Procédure – Demandes de dispense

Au moment de l'entrevue au bureau de CIC, le demandeur cherchera peut-être à obtenir des renseignements sur les dispositions relatives à l'intérêt national ou à la dispense ministérielle. L'agent doit se laisser guider par les lignes directrices et principes qui suivent.

## 9.1. Principles

The national interest provisions are intended to be exceptional. A6(3) precludes any delegation from the Minister. The following principles apply:

- The decision to grant relief is entirely within the discretion of the Minister. The role of the officer is primarily to ensure that accurate and complete information is placed before the Minister so that the Minister can make an informed decision.
- The officer should not encourage or discourage the applicant from applying for relief, nor should the officer provide an opinion regarding the merits of the application.

The request for relief under the national interest provisions must be initiated by the applicant. The request for relief is usually made after the applicant has been informed that they may be inadmissible to Canada on grounds of national security. Officers are not required to notify or advise the applicant of the possibility of requesting ministerial relief.

## 9.2. Processing the request

Following the receipt of an application for relief, the officer should provide the applicant with a copy of the *National Interest Information Sheet* (Appendix B). The applicant should normally be given 15 days (excluding mailing time) to send their submission to the local CIC office.

Upon receipt of the applicant's submission, the officer should prepare a report, which consists of the following:

- the applicant's current situation regarding the ground of inadmissibility (refer to Appendix D for an outline of the questions and considerations that must be addressed in preparing this information);
- the details of the application and any personal or exceptional circumstances to be taken into consideration; this would include:
  - details of immigration application;

## 9.1 Principes

Les dispositions relatives à l'intérêt national sont un recours exceptionnel. Le L6(3) interdit toute délégation de la part du ministre. Les principes suivants s'appliquent :

- La décision d'octroyer une dispense incombe exclusivement au ministre; l'agent est avant tout chargé de lui soumettre des renseignements exacts et complets afin que le ministre prenne une décision éclairée.
- L'agent ne doit ni encourager, ni décourager le demandeur à demander une dispense ministérielle; il ne doit pas non plus donner son avis sur le bien-fondé de la demande.

C'est au demandeur qu'il incombe de prendre l'initiative d'une requête de dispense ministérielle découlant des dispositions relatives à la sécurité nationale. Règle générale, la demande de dispense est faite après que le demandeur a été avisé qu'il est peut-être interdit de territoire au Canada pour des raisons de sécurité nationale. Les agents ne sont pas tenus d'aviser le demandeur de la possibilité de faire une requête de dispense ministérielle.

## 9.2 Traitement de la demande

Après réception d'une demande de dispense ministérielle, l'agent doit remettre au demandeur une copie de la Feuille de renseignements sur l'intérêt national (Appendice B). Normalement, le demandeur dispose de 15 jours (à l'exclusion du délai postal) pour envoyer sa demande au bureau local de CIC.

Dès la réception des documents du demandeur, l'agent doit préparer un rapport contenant les éléments suivants :

- la situation actuelle du demandeur par rapport au motif d'interdiction de territoire (voir l'Appendice D pour un aperçu des questions et des considérations à prendre en compte lors de la préparation des renseignements);
- les détails de la demande et toute circonstance personnelle ou exceptionnelle dont il faut tenir compte. Cela comprend :
  - les détails de la demande d'immigration;



- basis for refugee protection, if applicable;
- other grounds of inadmissibility, if applicable;
- activities while in Canada;
- details of family in Canada or abroad;
- any Canadian interest.
- les raisons justifiant l'asile, le cas échéant;
- les autres raisons justifiant l'interdiction de territoire, le cas échéant;
- les activités du requérant pendant son séjour au Canada;
- des détails sur la famille, qu'elle soit au Canada ou à l'étranger;
- tout intérêt canadien.

This report should be signed by the officer and forwarded to the National Security Division, Intelligence Directorate, CBSA, with the applicant's submission and all supporting documents. A recommendation should not be provided at this stage as the CBSA NHQ may conduct further investigations and acquire additional information before the matter is put before the Minister. For this reason, the recommendation to the Minister will be made by the National Security Division, Intelligence Directorate, CBSA at that time.

### 9.3. Disclosure to client

The CBSA NHQ analyst will conduct any further inquiries that may be necessary and then prepare a recommendation to the Minister. The recommendation will include all supporting documentation. At this juncture, a copy of the recommendation to the Minister and all the supporting documentation (except classified information) will be returned to the CIC for disclosure to the client.

The CIC will deliver these documents by courier with a covering letter as provided in Appendix E. The person must sign the acknowledgment of receipt.

### 9.4. After disclosure

The CIC should return the following documents to the National Security Division, Intelligence Directorate, CBSA:

- a copy of the letter sent to the client;
- any additional submissions or documents received from the client.

Ce rapport doit être signé par l'agent et acheminé à la Division de la sécurité nationale de la Direction du renseignement de l'ASFC, accompagné des observations écrites du demandeur et de tous les documents à l'appui. On ne doit pas fournir de recommandation à cette étape, étant donné que les responsables de l'administration centrale de l'ASFC effectueront peut-être d'autres enquêtes et obtiendront des renseignements supplémentaires avant que le dossier ne soit porté devant le ministre. C'est donc la Division de la sécurité nationale de la Direction du renseignement de l'ASFC qui se chargera de la recommandation au ministre.

### 9.3 Divulgence au client

L'analyste de l'administration centrale de l'ASFC effectuera toute nouvelle enquête, le cas échéant, puis préparera une recommandation au ministre comportant les documents à l'appui. C'est à cette étape qu'une copie de la recommandation au ministre et tous les documents à l'appui (sauf les renseignements confidentiels) seront envoyés au bureau de CIC pour divulgation au client.

Le bureau de CIC fournira ces documents par service de messagerie avec lettre d'accompagnement, tel que prévu à l'Appendice E. La personne doit signer l'accusé de réception.

### 9.4 Après la divulgation

Le bureau de CIC doit renvoyer les documents suivants à la Division de la sécurité nationale de la Direction du renseignement de l'ASFC :

- une copie de la lettre envoyée au client;
- toutes nouvelles observations ou [tous] documents reçus du client.

### 9.5. After issuance of Minister's decision

A faxed copy of the Minister's decision will be forwarded to the CIC. Where the decision is positive, the client should be informed that they are not inadmissible on grounds of national security and processing of the application for permanent residence should continue.

Where the decision is negative, the client should be issued a refusal letter and action taken pursuant to section 8.8 above. The refusal letter (see Appendix F) should indicate that the application for permanent residence is refused as the applicant was determined to be inadmissible and the Minister did not grant relief.

#### Appendix B National interest information sheet

You have asked to be considered by the Minister of Public Safety and Emergency Preparedness for relief under paragraph \_\_\_\_\_ of Canada's *Immigration and Refugee Protection Act* which reads as follows:

*(Insert appropriate paragraph)*

You may be exempted from this ground of inadmissibility if the Minister decides that your presence in Canada would not be detrimental to Canada's national interest. The consideration of national interest involves the assessment and balancing of all factors pertaining to your admission to Canada against the stated objectives in Canada's *Immigration and Refugee Protection Act*, as well as Canada's domestic and international interests and obligations.

If you wish to be considered for this exemption, you must prepare a submission along with any supporting documentation that you deem relevant. To assist you in preparing your submission, it is suggested that you address the following:

- Why are you seeking admission to Canada?
- Are there any special circumstances surrounding your application?

### 9.5 Après l'annonce de la décision du ministre

Une copie de la décision du ministre sera envoyée au bureau de CIC par télécopieur.

Dans le cas d'une décision positive, le client doit être avisé du fait qu'il n'est pas interdit de territoire pour des motifs liés à la sécurité nationale, et le traitement de la demande de résidence permanente doit suivre son cours.

Dans le cas d'une décision négative, une lettre de rejet (voir l'Appendice F) doit être envoyée au client et des mesures doivent être prises conformément à la section 8.8 ci-dessus. La lettre de rejet doit préciser que la demande de résidence permanente soumise par le demandeur est refusée pour cause d'interdiction de territoire et parce que le ministre n'a pas accordé de dispense.

#### Appendix B Feuille de renseignements sur l'intérêt national

Vous avez demandé que le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile examine votre cas relativement à une dispense d'interdiction de territoire, en application de l'alinéa \_\_\_\_\_ de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* du Canada, qui se lit comme suit :

*(Insérer le paragraphe approprié)*

Le ministre peut vous accorder une dispense d'interdiction de territoire pour ce motif s'il détermine que votre présence au Canada n'est nullement préjudiciable à l'intérêt national. La prise en compte de l'intérêt national comprend l'évaluation et l'importance relative de tous les facteurs rattachés à votre admission au Canada par rapport aux objectifs énoncés dans la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* du Canada, et aux obligations et intérêts du Canada au niveau national et international.

Si vous voulez que votre cas soit examiné relativement à une dispense d'interdiction de territoire, vous devez préparer des observations, accompagnées de tout document que vous jugez pertinent. Pour vous aider, nous vous suggérons de procéder ainsi :

- indiquer les raisons pour lesquelles vous voulez être admis au Canada;
- indiquer les circonstances particulières associées à votre demande;

- Provide evidence that you do not constitute a danger to the public.
- Explain current activities you are involved in (employment, education, family situation, involvement in the community, etc.).

If the ground of inadmissibility involves membership in a regime or organization, explain the purpose of the organization, your role in the organization and activities in which you were involved. You must provide extensive detail and be very thorough in explaining this, including dates, locations and impact of these activities. When and for how long were you a member? Did these activities involve violence? If you are claiming to no longer be a member of this regime or organization, you must provide evidence.

Explain when and why you disassociated yourself from the regime/organization and whether you are still involved with persons who are members of the regime/organization. Lastly, explain your current attitude towards this regime/organization, its goals and objectives and how you feel about the means it has chosen to achieve its objectives.

Your submission need not be restricted to the above. You may provide any information and documents that you think may strengthen your request for an exemption.

Your submission, in English or French, should be provided to the local immigration office within 15 days. If we do not receive your submissions, your request for relief may be considered abandoned.

An officer will review your request, seek any required clarification and forward it to our National Headquarters with a report. National Headquarters will review the matter and make a recommendation to the Minister. You will be provided an opportunity to review the recommendation for any errors or omissions prior to it being referred to the Minister.

#### **Appendix D** Preparing the request for relief report

A request to the Minister should consist of three parts:

1. The client's submission and all supporting documentation;

- fournir les éléments de preuve que vous ne constituez pas un danger pour le public;
- décrire vos activités actuelles (emploi, études, situation familiale, engagement au sein de la collectivité, etc.).

Si le motif de l'interdiction de territoire implique l'adhésion à une organisation ou un régime, expliquer la raison d'être de celui-ci, ainsi que le rôle que vous y avez joué et les activités auxquelles vous avez participé. Étayer votre demande de nombreux détails et d'explications très précises, y compris les dates, les lieux et les implications de ces activités. Quand avez-vous été membre de l'organisation ou du régime et pendant combien de temps? Ces activités comportaient-elles de la violence? Si vous affirmez ne plus être membre de cette organisation ou ce régime, fournir des preuves.

Expliquer à quel moment et pour quelle raison vous vous êtes dissocié de cette organisation ou ce régime et si vous entretenez encore des liens avec des personnes qui en sont membres. Enfin, expliquer votre attitude actuelle à l'égard de cette organisation ou ce régime, ses objectifs et votre point de vue sur les moyens qu'il utilise pour les atteindre.

Il n'est pas nécessaire de vous limiter aux éléments décrits ci-dessus. Vous pouvez fournir tout renseignement et document qui, selon vous, pourront appuyer votre demande de dispense.

Vous devez acheminer vos observations, en français ou en anglais, au bureau d'immigration local d'ici 15 jours. Si vous n'envoyez pas d'observations, nous pourrions conclure au désistement de votre demande de dispense.

Un agent examinera votre demande et tentera d'obtenir les précisions nécessaires; il la transmettra à notre administration centrale, avec un rapport, et celle-ci examinera l'affaire et préparera une recommandation pour le ministre. Vous aurez la possibilité d'examiner la recommandation en cas d'erreurs ou d'omissions avant qu'elle soit envoyée au ministre.

#### **Appendice D** Préparation du rapport de demande de dispense

La demande au ministre doit comprendre trois parties :

1. les observations du client et les documents à l'appui;

2. A report prepared by the officer addressing the applicant's current situation with respect to the ground of inadmissibility and any exceptional circumstances to be taken into account. This includes:
- details of the immigration application;
  - basis for refugee protection, if applicable;
  - other grounds of inadmissibility, if applicable;
  - activities while in Canada;
  - details of family in Canada or abroad;
  - any Canadian interest;
  - any personal or exceptional circumstances to be considered.
3. A recommendation to the Minister prepared by the CBSA, NHQ. . . .

**Appendix E** Final disclosure letter

*(Insert letterhead)*

Our ref:

*(Insert address)*

Dear:

This is further [to] your request to seek relief under the national interest provisions of Canada's immigration legislation.

You will find attached a copy of releasable information\* on this matter that will be presented to the Minister. This consists of:

- a report with relevant documents from the immigration office handling your file;
- a recommendation from the President, Canada Border Services Agency, to the Minister of Public Safety and Emergency Preparedness;
- *(other documents as applicable)*.

2. un rapport préparé par l'agent sur la situation actuelle du demandeur relativement au motif d'interdiction de territoire et toutes circonstances personnelles ou exceptionnelles à prendre en considération. Ce rapport comprend :
- les détails de la demande d'immigration;
  - les raisons justifiant l'asile, le cas échéant;
  - les autres raisons justifiant l'interdiction de territoire, le cas échéant;
  - les activités du requérant pendant son séjour au Canada;
  - des détails sur la famille, qu'elle soit au Canada ou à l'étranger;
  - tout intérêt canadien;
  - toutes circonstances exceptionnelles à prendre en considération.
3. une recommandation au ministre préparée par l'administration centrale de l'ASFC. . . .

**Appendix E** Lettre finale de communication d'information

*(Insérer l'en-tête de lettre)*

Notre référence :

*(Insérer l'adresse)*

Madame, Monsieur,

La présente fait suite à votre demande de dispense en vertu des dispositions sur l'intérêt national de la législation du Canada sur l'immigration.

Vous trouverez ci-joint une copie des renseignements communicables\* au sujet de cette affaire, qui seront présentés au ministre pour examen. Ces renseignements sont les suivants :

- un rapport, accompagné des documents pertinents, en provenance du bureau de l'immigration qui a traité votre dossier;
- une recommandation du président de l'Agence des services frontaliers du Canada au ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile;
- *(d'autres documents, le cas échéant)*.

Your original submission and supporting documentation, which are not attached to this letter, will also be presented to the Minister.

The Canada Border Services Agency is prepared to present this matter to the Minister for a decision. However, before doing so, we invite you to review these documents and provide us with any further comments you deem necessary. These comments will be included for consideration by the Minister.

We would request that your comments be provided to this office within 15 days. Should we not receive any comments from you by that time, we will proceed to put the matter before the Minister.

Sincerely,

\* Confidential information cannot be disclosed if the disclosure would be injurious to national security or to the safety of any person.

**Appendix F** Refusal letter (Application for permanent residence refused based on A34, A35 or A37; request for ministerial relief denied)

*(Insert letterhead)*

Our ref:

*(Insert address)*

Dear:

This refers to your application for permanent residence. A letter dated *(insert date)* was sent to you inviting you to respond to concerns about your admissibility. The information you provided *(in your letter of \_\_\_ or at the interview on \_\_\_)* has been carefully reviewed together with all other information in your application.

It appears that you are a person described in section (34, 35 or 37) of the *Immigration and Refugee Protection Act*. I have come to the conclusion that you are inadmissible to Canada based on *(provide details concerning individual circumstances as they relate to the finding of inadmissibility. Exact content may be developed in consultation with NHQ)*.

Vos observations ainsi que les documents à l'appui (qui ne sont pas joints à la présente lettre) seront présentés au ministre.

L'Agence des services frontaliers du Canada est prête à présenter l'affaire au ministre pour une décision. Toutefois, nous vous invitons d'abord à examiner ces documents et à nous fournir tout commentaire additionnel que vous jugez nécessaire. Ces commentaires seront inclus dans le dossier qui sera présenté au ministre pour examen.

Nous vous demandons de faire parvenir vos commentaires à notre bureau d'ici 15 jours. Si nous n'avons rien reçu durant cette période, nous présenterons l'affaire au ministre.

Veuillez agréer, Madame, Monsieur, nos meilleures salutations.

\* Des renseignements confidentiels ne peuvent être communiqués si leur divulgation porte atteinte à la sécurité nationale ou à la sécurité d'autrui.

**Appendice F** Lettre de refus (Refus de résidence permanente en vertu du L34, du L35 ou du L37 et refus de dispense ministérielle)

*(Insérer l'en-tête de lettre)*

Notre référence :

*(Insérer l'adresse)*

Madame, Monsieur,

La présente fait suite à votre demande de résidence permanente. Nous vous avons envoyé une lettre en date du *(insérer la date)* \_\_\_\_\_ vous invitant à répondre à nos préoccupations concernant votre interdiction de territoire.

Les renseignements que vous nous avez fournis *(dans votre lettre du \_\_\_\_\_ ou à l'entrevue du \_\_\_\_\_)*, ainsi que ceux contenus dans votre demande ont été examinés attentivement. Il semble que vous soyez une personne visée à l'article (34, 35 ou 37) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*. J'ai déterminé que vous êtes interdit de territoire au Canada parce que *(fournir des détails sur la situation personnelle du requérant en relation avec le motif d'interdiction de territoire — le contenu exact peut être rédigé en consultation avec l'AC)*.



*When client has requested ministerial relief and the Minister has not granted relief, officers should insert the following paragraph:*

Furthermore, you have not satisfied the Minister of Public Safety and Emergency Preparedness that your presence in Canada would not be detrimental to the national interest. As a result, your application for permanent residence is refused.

Sincerely,

[Text in italics in original.]

*Appeal dismissed.*

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

*Solicitor for the respondent: Attorney General of Canada, Toronto.*

*Solicitors for the intervener the British Columbia Civil Liberties Association: Sack Goldblatt Mitchell, Toronto.*

*Solicitor for the intervener Ahmad Daud Maqsudi: Leigh Salsberg, Toronto.*

*Solicitors for the interveners the Canadian Council for Refugees and the Canadian Association of Refugee Lawyers: Simcoe Chambers, Toronto; Refugee Law Office, Toronto.*

*Solicitors for the interveners the Canadian Arab Federation and the Canadian Tamil Congress: Jackman Nazami & Associates, Toronto.*

*Lorsque le client demande une dispense ministérielle et que le ministre ne la lui accorde pas, l'agent doit insérer le paragraphe suivant :*

De plus, vous n'avez pas convaincu la ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile du Canada que votre présence au Canada ne serait pas préjudiciable à l'intérêt national. En conséquence, votre demande de résidence permanente au Canada est rejetée.

Veillez agréer, Madame, Monsieur, nos meilleures salutations.

[En italique dans l'original.]

*Pourvoi rejeté.*

*Procureurs de l'appellant : Waldman & Associates, Toronto.*

*Procureur de l'intimé : Procureur général du Canada, Toronto.*

*Procureurs de l'intervenante l'Association des libertés civiles de la Colombie-Britannique : Sack Goldblatt Mitchell, Toronto.*

*Procureur de l'intervenant Ahmad Daud Maqsudi : Leigh Salsberg, Toronto.*

*Procureurs des intervenants le Conseil canadien pour les réfugiés et l'Association canadienne des avocats et avocates en droit des réfugiés : Simcoe Chambers, Toronto; Bureau du droit des réfugiés, Toronto.*

*Procureurs des intervenants la Fédération canado-arabe et le Congrès tamoul canadien : Jackman Nazami & Associates, Toronto.*