

EDITOR'S NOTE

Please note that following an erratum published in [2022] Volume 1, Part 3, eight endnotes have been added to *Spencer v. Canada (Health)*, [2021] 3 F.C.R. 621 (F.C.). Also, at paragraph 157, line 1 was modified slightly.

The corrections have been brought to the relevant pages of the present document, i.e. to pages 604, 605, 621, 641, 642, 656 and 702.

NOTE DE L'ARRÊTISTE

Veillez noter qu'à la suite d'un erratum publié dans [2022] Volume 1, 3^e fascicule, huit notes en fin de texte ont été ajoutées à la décision *Spencer c. Canada (Santé)*, [2021] 3 R.C.F. 621 (C.F.). Également, la première ligne du paragraphe 157 de la version anglaise des motifs a été modifiée légèrement.

Les corrections ont été apportées aux pages pertinentes du présent document, c.-à-d. aux pages 604, 605, 621, 641, 642, 656 et 702.



**Federal Courts
Reports**

**Recueil des
décisions des Cours
fédérales**

2021, Vol. 3, Part 3

2021, Vol. 3, 3^e fascicule

Cited as [2021] 3 F.C.R., {⁴³⁷⁻⁷⁰²
D-15-D-23
i-lxxxvii

Renvoi [2021] 3 R.C.F., {⁴³⁷⁻⁷⁰²
F-17-F-27
i-lxxxvii

EDITOR/ARRÊTISTE EN CHEF

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

ADVISORY COMMITTEE/COMITÉ CONSULTATIF

SUZANNE THIBAUDEAU, K.C./c.r.

LORNE WALDMAN, C.M., Waldman & Associates

LEGAL EDITORS

SOPHIE DEBBANÉ, LL.B.

CHARLES NEZAN, B.A., LL.L.

PRODUCTION STAFF

Production and Publication Manager

LINDA BRUNET

Legal Research Editors

LYNNE LEMAY

NATHAN GAGNIER

Production Coordinator

EMMA KALY

ARRÊTISTES

SOPHIE DEBBANÉ, LL.B.

CHARLES NEZAN, B.A., LL.L.

SERVICES TECHNIQUES

Gestionnaire, production et publication

LINDA BRUNET

Attachées de recherche juridique

LYNNE LEMAY

NATHAN GAGNIER

Coordonnatrice, production

EMMA KALY

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

© His Majesty the King in Right of Canada, 2023.

Print

Cat. No. JU1-2-1

ISSN 1714-3713

Online

Cat. No. JU1-2-1-PDF

ISSN 1714-373X

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

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

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

© Sa Majesté le Roi du Chef du Canada, 2023.

Imprimé

N° de cat. JU1-2-1

ISSN 1714-3713

En ligne

N° de cat. JU1-2-1-PDF

ISSN 1714-373X

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

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

Subscribers who receive the Federal Courts Reports pursuant to the Canada Federal Court Reports Distribution Order should also address any inquiries and change of address notifications to the Editor.

Les abonnés qui reçoivent le Recueil en vertu du Décret sur la distribution du Recueil des arrêts de la Cour fédérale du Canada sont également priés d'adresser leurs demandes de renseignements et leurs avis de changements d'adresse à l'arrêti-
ste en chef.

The Federal Courts Reports may be accessed on the Internet at the following Web site: <http://reports.fja-cmf.gc.ca/eng/>

Le Recueil des décisions des Cours fédérales peut être consulté sur Internet au site Web suivant : <http://reports.cmf-fja.gc.ca/fra/>

CONTENTS

Appeals noted	I
In Memoriam	III
Judgments	437–702
Digests.	D-15–D-23
Title page.	i
List of Judges	iii
Appeals noted in this volume	xv
Table of cases reported in this volume	xvii
Contents of the volume.	xxi
Table of cases digested in this volume	xxxiii
Cases cited	xli
Statutes and regulations cited	lxv
Treaties and other instruments cited	lxxvii
Authors cited	lxxxii

Canada (Public Safety and Emergency Preparedness) v. Verbanov (F.C.) 437

Citizenship and Immigration — Exclusion and Removal — Inadmissible Persons — Judicial review of Immigration and Refugee Board, Immigration Appeal Division (IAD) decision siding with respondent who claimed that acts of torture committed by Moldovan police, which respondent worked for, not constituting crimes against humanity since acts not committed pursuant to State or organizational policy — Issue arose in context of inadmissibility proceedings against respondent, former officer of Moldovan police force, under *Immigration and Refugee Protection Act* (IRPA), which refers to *Crimes Against Humanity and War Crimes Act* (Crimes Against Humanity Act) — Crimes against humanity defined in *Rome Statute of the International Criminal Court* (Rome Statute), article 7, which states that acts must be committed as part of “widespread or systematic attack” — Fundamental issue in

Continued on next page

SOMMAIRE

Appels notés	I
In Memoriam	III
Jugements	437–702
Fiches analytiques.	F-17–F-27
Page titre	i
Liste des juges.	ix
Appels notés dans ce volume	xv
Table des décisions publiées dans ce volume	xix
Table des matières du volume.	xxvii
Table des fiches analytiques publiées dans ce volume	xxxvii
Jurisprudence citée	liii
Lois et règlements cités.	lxxi
Traités et autres instruments cités	lxxix
Doctrine citée	lxxxv

Canada (Sécurité publique et Protection civile) c. Verbanov (C.F.) 437

Citoyenneté et Immigration — Exclusion et renvoi — Personnes interdites de territoire — Contrôle judiciaire d'une décision de la Section d'appel de l'immigration (SAI) de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié donnant raison au défendeur, qui a allégué que les actes de torture commis par la police de Moldavie, dont il avait été un agent, ne constituaient pas des crimes contre l'humanité, puisqu'ils n'avaient pas été commis en application d'une politique d'un État ou d'une organisation — La question a été soulevée dans le cadre d'une procédure en interdiction de territoire contre le défendeur, un ancien agent des forces policières moldaves, en application de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* (LIPR), qui renvoie à la *Loi sur les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre* (Loi sur les crimes contre l'humanité) — Les crimes contre

Suite à la page suivante

CONTENTS (Continued)

this case was whether that particular phrase encompasses “policy requirement” (Rome Statute, article 7(2)(a)) — Applicant’s main argument being that IAD unreasonably disregarded framework set by Supreme Court of Canada in *Mugesera v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* stating that crime could constitute crime against humanity even though it is not committed pursuant to policy — Applicant claimed that Moldovan police routinely tortures detainees; that such practice constituting crime against humanity; that respondent’s work as police officer would amount to knowing, significant contribution to these crimes, making respondent inadmissible to Canada pursuant to IRPA, s. 35(1)(a) — Whether IAD’s decision reasonable — Facts of *Mugesera* took place before coming into force of Rome Statute, Crimes Against Humanity Act, which explicitly refers to Rome Statute for definition of crimes against humanity — Rome Statute, article 7(2)(a) now establishing policy requirement — IAD could therefore reasonably decide that *Mugesera*, insofar as it denies existence of such requirement, was no longer good law — Further, IAD’s decision not disregarding any precedent set by Federal Court nor misconstruing requirements set by Rome Statute, article 7(2)(a) — IAD not fundamentally misapprehending or failing to account for evidence before it — In this regard, IAD found that motivation of Moldovan police officers in torturing detainees was purely individual, resulted from flawed justice system — Evidence insufficient to reveal common scheme amongst police officers — Application dismissed.

Administrative Law — Tribunaux — Judicial review of Immigration and Refugee Board, Immigration Appeal Division (IAD) decision siding with respondent claiming that acts of torture committed by Moldovan police, which respondent worked for, not constituting crimes against humanity since acts not committed pursuant to State or organizational policy — Applicant arguing that IAD unreasonably disregarded framework set by Supreme Court of Canada in *Mugesera v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* stating that crime could constitute crime against humanity even though it is not committed pursuant to policy

Continued on next page

SOMMAIRE (Suite)

l’humanité sont définis à l’art. 7 du *Statut de Rome de la Cour pénale internationale* (Statut de Rome), qui prescrit que les actes doivent être commis dans le cadre d’une « attaque généralisée ou systématique » — La question fondamentale en l’espèce était de savoir si cette expression en particulier englobe une « exigence de politique » (art. 7(2)a) du Statut de Rome) — Le principal argument du demandeur était que la SAI a écarté de manière déraisonnable le cadre établi par la Cour suprême du Canada dans l’arrêt *Mugesera c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*; dans cette affaire, la Cour suprême a déclaré qu’un crime peut constituer un crime contre l’humanité même s’il n’est pas commis conformément à une politique — Le demandeur a fait valoir que la police de Moldavie torture régulièrement les détenus, que cette pratique constitue un crime contre l’humanité; que le travail de l’intimé en sa qualité d’agent de police équivaudrait à une contribution consciente et significative de ces crimes, ce qui rendrait l’intimé interdit de territoire au Canada en vertu de l’art. 35(1)a) de la LIPR — Il s’agissait de savoir si la décision de la SAI était raisonnable — Les faits de l’affaire *Mugesera* se sont produits avant l’entrée en vigueur du Statut de Rome et de la Loi sur les crimes contre l’humanité, qui renvoie expressément au Statut de Rome pour définir les crimes contre l’humanité — L’art. 7(2)a) du Statut de Rome impose désormais une exigence de politique — La SAI pouvait donc raisonnablement conclure que l’arrêt *Mugesera*, dans la mesure où il réfute l’existence d’une telle exigence, ne faisait plus jurisprudence — En outre, la décision de la SAI n’a écarté aucun précédent établi par la Cour fédérale ni ne reposait sur une interprétation erronée des conditions énoncées à l’art. 7(2)a) du Statut de Rome — La SAI ne s’est pas fondamentalement méprise sur la preuve qui lui a été soumise et en a tenu compte — À cet égard, la SAI a conclu que la motivation des agents de police moldaves en ce qui a trait à la torture de détenus était purement individuelle et le résultat d’un système de justice défaillant — La preuve d’un projet commun parmi les agents de police faisait défaut — Demande rejetée.

Droit administratif — Tribunaux — Contrôle judiciaire d’une décision de la Section d’appel de l’immigration (SAI) de la Commission de l’immigration et du statut de réfugié donnant raison au défendeur, qui a allégué que les actes de torture commis par la police de Moldavie, dont il avait été un agent, ne constituaient pas des crimes contre l’humanité, puisqu’ils n’avaient pas été commis en application d’une politique d’un État ou d’une organisation — Le demandeur a fait valoir que la SAI a écarté de manière déraisonnable le cadre établi par la Cour suprême du Canada dans l’arrêt *Mugesera c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*; dans cette

Suite à la page suivante

CONTENTS (Continued)

— Whether IAD’s decision reasonable — Facts of *Mugesera* took place before coming into force of Rome Statute, *Crimes Against Humanity Act*, which explicitly refers to Rome Statute for definition of crimes against humanity — Rome Statute, article 7(2)(a) now establishing policy requirement — IAD could therefore reasonably decide that *Mugesera*, insofar as it denies existence of such requirement, no longer good law — Applicant also arguing that administrative tribunal like IAD cannot legitimately engage in analysis that results in Supreme Court decision no longer being applicable — Administrative tribunals, however, not so constrained — Deciding whether statutory context that gave rise to precedent sufficiently similar to that of case at hand is integral component of doctrine of *stare decisis* — Administrative tribunals having duty to perform this analysis to ensure proper understanding of legal constraints bearing upon their decisions — IAD’s decision regarding policy requirement therefore reasonable.

Brent Carlson Family Trust v. Canada (National Revenue) (F.C.) 470

Income Tax — Practice — Judicial review of respondents’ decisions denying applicants’ request to file amended election forms in accordance with *Income Tax Act*, s. 85(7.1) — Applicants, two Trusts, are family trusts settled by father of sons Brent, Melvin Carlson — Father, applicants indirectly held all outstanding shares in family’s successful crushed stone, sand supply business, Mainland Sand and Gravel Ltd. (Mainland) — Father, applicants agreeing to sell outstanding shares in Mainland to arm’s length third-party purchaser — Applicants implemented pre-closing transactions prior to third-party sale to enable their respective beneficiaries to use their capital gains exemptions (CGEs) — Unfortunately, applicants’ professional advisors failing to consider fact that some beneficiaries still minors at time of sale — Canada

Continued on next page

SOMMAIRE (Suite)

affaire, la Cour suprême a déclaré qu’un crime peut constituer un crime contre l’humanité même s’il n’est pas commis conformément à une politique — Il s’agissait de savoir si la décision de la SAI était raisonnable — Les faits de l’affaire *Mugesera* se sont produits avant l’entrée en vigueur du Statut de Rome et de la Loi sur les crimes contre l’humanité, qui renvoie expressément au Statut de Rome pour définir les crimes contre l’humanité — L’art. 7(2)a) du Statut de Rome impose désormais une exigence de politique — La SAI pouvait donc raisonnablement conclure que l’arrêt *Mugesera*, dans la mesure où il réfute l’existence d’une telle exigence, ne faisait plus jurisprudence — Le demandeur a affirmé également qu’un tribunal administratif comme la SAI ne pouvait pas légitimement entreprendre une analyse dont la conclusion ultime serait d’écarter un arrêt de la Cour suprême — Toutefois, les tribunaux administratifs ne sont pas assujettis à une telle contrainte — Décider si le contexte législatif qui a donné lieu à un précédent est suffisamment semblable au contexte législatif de l’affaire en l’espèce est une composante intégrale du principe de l’autorité du précédent — Les tribunaux administratifs ont le devoir d’effectuer cette analyse pour s’assurer de bien comprendre les contraintes juridiques qui pèsent sur leurs décisions — Par conséquent, la décision de la SAI concernant l’exigence de la politique était raisonnable.

Fiducie familiale Brent Carlson c. Canada (Revenu national) (C.F.) 470

Impôt sur le revenu — Pratique — Contrôle judiciaire à l’égard des décisions rendues par le défendeur de rejeter la demande des demandesses visant à déposer des formulaires de choix modifiés en vertu de l’art. 85(7.1) de la *Loi de l’impôt sur le revenu* — Les demandesses, deux fiducies, sont des fiducies familiales établies par le père de Brent et de Melvin Carlson — Le père et les demandesses détenaient indirectement toutes les actions en circulation dans l’entreprise prospère de fourniture de pierre concassée et de sable de la famille, Mainland Sand and Gravel Ltd. (Mainland) — Le père et les demandesses ont convenu de vendre toutes les actions en circulation dans Mainland à un tiers acheteur sans lien de dépendance — Les demandesses ont mis en œuvre des opérations préalables à la vente immédiatement avant la

Suite à la page suivante

CONTENTS (Continued)

Revenue Agency (CRA) concluding that Act, s. 120.4(5) applied to two share exchange transactions completed in pre-sale reorganization — S. 120.4(5) deemed capital gains realized by minor beneficiaries on completion of exchange transactions to be taxable dividends, thereby preventing those beneficiaries from using their CGEs — Applicants twice attempting to file amended T2057 rollover election forms with CRA in reliance on Act, s. 85(7.1) to address error — Respondent's delegate not agreeing that pre-closing transactions at issue constituting oversight against which respondent's discretion should be exercised within just, equitable ambit of Act, s. 85(7.1) — Also decided that although applicants had implemented pre-closing transactions as contemplated, professional advisors' failure to consider age of certain beneficiaries not permitting applicants to avail themselves of s. 85(7.1) to amend original transactions — Applicants argued, in particular, that decisions not reasonable because respondent's delegate failed to follow CRA's long-standing published administrative practice as to when amendment should be permitted under Act, s. 85(7.1), misinterpreted scope of impermissible retroactive tax planning in context of subsection — Also argued that respondent's delegate breached duty of fairness owed to them by failing to ensure impartial, thorough second review — Whether respondent's decisions denying applicants' request to file amended elections reasonable; whether respondent's decision-making process procedurally fair — Act, s. 85(7.1), remedy of amendment at issue in present applications — Subsection permitting election made under Act, s. 85(1) or (2) to be amended if, in respondent's opinion, circumstances of case such that it would be just, equitable to do so — In present case, applicants proposed amended elections as amendments – not seeking rectification of executed document or rescission of transaction — Question before respondent, her delegate, whether just, equitable to permit amendments — Decisions containing no assessment of scope of s. 85(7.1), statutory remedy of amendment, where just and equitable, of previously filed s. 85 elections — Respondent failing to set out rational chain of analysis of subsection — Decisions not explaining respondent's application of principles of rectification to statutory provision that contemplates amendments to specific document, to facts that underlied amended elections — Such omission was reviewable error — Decisions suggested that respondent's delegate applied requirements of rectification to applicants' request for amendment, that remedies of rectification, amendment equivalent but they are not — Under s. 85(7.1), respondent required to review all of taxpayer's circumstances, explain why requested amendment not just, equitable — Nowhere in decisions at issue did respondent's delegate reach such conclusion — Decisions also lacking rational chain of analysis, transparency of reasoning that

Continued on next page

SOMMAIRE (Suite)

vente à un tiers afin de permettre à leurs bénéficiaires respectifs d'utiliser leurs exemptions pour gains en capital (EGC) — Malheureusement, les conseillers professionnels des demanderessees n'ont pas pris en considération le fait qu'un certain nombre de bénéficiaires étaient encore mineurs à la date de la vente — L'Agence du revenu du Canada (l'ARC) a conclu que l'art. 120.4(5) de la Loi s'appliquait à deux opérations d'échange d'actions effectuées dans le cadre de la réorganisation avant la vente — L'art. 120.4(5) considérait que les gains en capital réalisés par les bénéficiaires mineurs à la fin des opérations d'échange étaient des dividendes imposables, ce qui empêchait ces bénéficiaires d'utiliser leurs EGC — Les demanderessees ont à deux reprises tenté de déposer auprès de l'ARC des formulaires T2057 modifiés de choix de roulement en s'appuyant sur l'art. 85(7.1) pour corriger l'erreur — Le délégué du défendeur n'a pas convenu que les opérations préalables à la clôture en cause constituaient un oubli à l'égard duquel le pouvoir discrétionnaire du défendeur devrait être exercé dans le cadre de la décision juste et équitable prévue à l'art. 85(7.1) de la Loi — Il a été décidé également que, bien que les demanderessees aient mis en œuvre les opérations préalables comme prévu, le défaut des conseillers professionnels de tenir compte de l'âge de certains bénéficiaires n'a pas permis aux demanderessees de se prévaloir de l'art. 85(7.1) pour modifier les opérations initiales — Les demanderessees ont soutenu plus particulièrement que les décisions n'étaient pas raisonnables parce que le délégué du défendeur n'a pas suivi la pratique administrative de longue date publiée par l'ARC quant au moment où une modification devrait être autorisée en vertu de l'art. 85(7.1) de la Loi, et a mal interprété la portée de la planification fiscale rétroactive inadmissible dans le contexte de l'article — Elles ont soutenu également que le délégué du défendeur a manqué à son devoir d'équité en n'assurant pas un second examen impartial et approfondi — Il s'agissait de savoir si les décisions du défendeur de refuser la demande des demanderessees de déposer les choix modifiés étaient raisonnables et si la procédure décisionnelle du défendeur était équitable sur le plan de la procédure — La question en litige dans les présentes demandes était l'art. 85(7.1) de la Loi et le recours en modification — L'article permet de modifier un choix fait en vertu des art. 85(1) ou (2) si, de l'avis du défendeur, les circonstances de l'affaire sont telles qu'il serait juste et équitable de le faire — Dans la présente affaire, les demanderessees ont proposé les choix modifiés à titre de modifications - elles n'ont pas demandé la rectification d'un document signé ou l'annulation d'une opération — La question dont le défendeur et son délégué étaient saisis était de savoir s'il était juste et équitable de permettre les modifications — Les décisions ne contenaient aucune évaluation de la portée de l'art. 85(7.1) et du redressement prévu par la

Suite à la page suivante

CONTENTS (Continued)

are hallmarks of reasonable administrative decision — With respect to fairness of respondent’s process in considering second request for amended election, conclusion that decisions not reasonable meaning that fairness of process not determinative to success of applications — Issue nonetheless relevant to remedy requested — No evidence of lack of impartiality; no evidence supporting reasonable apprehension of bias on part of other CRA members involved in process — In conclusion, decisions not setting out logical, rational chain of reasoning or explanation sufficient to justify respondent’s denial of second request — Decisions therefore set aside, remitted to respondent for redetermination — Applications allowed.

Reference re Subsection 18.3(1) of the Federal Courts Act (F.C.) 503

Privacy — Reference brought by applicant pursuant to *Federal Courts Act*, s. 18.3(1) during investigation of complaint against Google LLC (Google) — Complainant at issue stating that Google contravened *Personal Information Protection and Electronic Documents Act* (PIPEDA) by displaying links to news articles that contained personal, sensitive information about him when his name searched using Google — Complainant asked Google to remove links in question from searches for his name but Google declined to do so — Applicant of view that, in certain circumstances, PIPEDA applying to search engines like Google — Google stating in particular that PIPEDA not applying to its search

Continued on next page

SOMMAIRE (Suite)

loi, lorsque celui-ci est juste et équitable, pour modifier des choix déjà déposés en vertu de l’art. 85 — Le défendeur n’a pas établi de chaîne d’analyse rationnelle de l’article — Les décisions n’expliquaient pas l’application par le défendeur des principes de rectification à une disposition législative qui prévoit des modifications à un document particulier et aux faits qui sous tendaient les choix modifiés — Cette omission était une erreur susceptible de contrôle — Les décisions ont laissé entendre que le délégué du défendeur a appliqué les exigences de rectification à la demande de modification des demanderesse et que les recours en rectification et en modification sont équivalents, mais il n’en est rien — Sous le régime de l’art. 85(7.1), le défendeur est tenu d’examiner toutes les circonstances du contribuable et d’expliquer pourquoi la modification demandée n’est pas juste et équitable — Nulle part dans les décisions en cause le délégué du défendeur n’est arrivé à une telle conclusion — Les décisions n’avaient pas la chaîne d’analyse rationnelle et le raisonnement transparent qui caractérisent une décision administrative raisonnable — En ce qui concerne le caractère équitable de la procédure suivie par le défendeur pour l’examen de la seconde demande, la conclusion selon laquelle les décisions n’étaient pas raisonnables signifiait que l’équité de la procédure n’était pas déterminante pour le succès des demandes — Cette question était néanmoins pertinente par rapport au redressement demandé — Rien ne prouvait qu’il y avait eu un manque d’impartialité, et il n’y avait pas d’éléments de preuve qui appuieraient une crainte raisonnable de partialité de la part d’autres employés de l’ARC participant à la procédure — En conclusion, les décisions n’ont pas établi une chaîne logique et rationnelle de raisonnement ou d’explication suffisante pour justifier le refus de la seconde demande par le défendeur — Les décisions ont par conséquent été annulées et renvoyées au défendeur pour qu’il rende une nouvelle décision — Demandes accueillies.

Renvoi relatif au paragraphe 18.3(1) de la Loi sur les Cours fédérales (C.F.) 503

Protection des renseignements personnels — Renvoi soumis par le demandeur en vertu de l’art. 18.3(1) de la *Loi sur les Cours fédérales* en marge d’une enquête sur une plainte déposée contre Google LLC (Google) — Le plaignant a affirmé que Google contrevenait à la *Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques* (LPRPDE) en affichant des liens vers des articles de presse qui contenaient des renseignements personnels et sensibles à son sujet, lorsque son nom faisait l’objet d’une recherche à l’aide de Google — Le plaignant a demandé à Google de retirer les liens en question des résultats de recherche dont il était l’objet, mais Google a refusé de le faire — Le demandeur a dit être d’avis que, dans

Suite à la page suivante

CONTENTS (Continued)

engine, which is not commercial activity within meaning of PIPEDA, s. 4(1)(a) — Alternatively, arguing that search engine journalistic or literary operation within meaning of PIPEDA, s. 4(2)(c) — Two reference questions at issue herein: (1) Whether Google, in operation of its search engine service, collects, uses or discloses personal information in course of commercial activities within meaning of PIPEDA, s. 4(1)(a) when it indexes web pages, presents search results in response to searches of individual's name; (2) whether operation of Google's search engine service excluded from application of Part 1 of PIPEDA by virtue of PIPEDA, s. 4(2)(c) because it involves collection, use or disclosure of personal information for journalistic, artistic or literary purposes, for no other purpose — Google using automated crawlers to access, copy content found on publicly accessible web pages, including personal information, transmitting it to Google's servers for indexing — Such action collection activity — Furthermore, Google using personal information, disclosing such information — Google for-profit corporation — Having flagrant commercial interest in connecting content providers, search engine users — Every component of Google's business model commercial activity as contemplated by PIPEDA — Therefore, first reference question answered in affirmative — As to second reference question, personal information displayed in response to searches for individual's name wide, varied, not limited to media content, can lead to detailed portrait of individual — Word "journalism" encompassing content creation, content control — Operation of Google's search engine, even when only search results for complainant's name considered, not satisfying definition of journalism accepted by Court in *AT v. Globe24h.com* — PIPEDA, s. 4(2)(c) only applying to organizations that collect, use or disclose personal information for journalistic purposes, "not ... for any other purpose" — Purpose of Google's search engine service is to index, present search results — Google's search engine not operating for journalistic purpose, certainly not operating for exclusively journalistic purpose — Therefore, second reference question answered in negative — Reference granted: Google, in operation of search engine service, collects, uses or discloses personal information in course of commercial activities, operation of that service not excluded from application of PIPEDA, Part 1.

Continued on next page

SOMMAIRE (Suite)

certaines circonstances, la LPRPDE s'applique aux moteurs de recherche comme celui de Google — Google a affirmé notamment que la LPRPDE ne s'appliquait pas à l'exploitation de son moteur de recherche, qui n'est pas une activité commerciale au sens de l'art. 4(1)a de la LPRPDE — À titre subsidiaire, elle a fait valoir que l'exploitation de son moteur de recherche était une activité journalistique ou littéraire au sens de l'art. 4(2)c de la LPRPDE — Le présent renvoi soulevait les deux questions suivantes : 1) Dans l'exploitation de son service de moteur de recherche, Google recueille-t-elle, utilise-t-elle ou communique-t-elle des renseignements personnels dans le cadre d'activités commerciales au sens de l'art. 4(1)a de la LPRPDE lorsqu'elle procède à l'indexation des pages Web et affiche des résultats de recherche portant sur le nom d'une personne? 2) L'exploitation du service de moteur de recherche de Google est-elle exclue du champ d'application de la partie 1 de la LPRPDE par le jeu de l'art. 4(2)c de cette loi, parce qu'elle implique la collecte, l'utilisation ou la communication de renseignements personnels à des fins journalistiques, artistiques ou littéraires et à aucune autre fin? — Google se sert de « collecteurs » automatisés, qui accèdent au contenu des pages Web publiques et le copient, y compris les renseignements personnels, et le transmettent aux serveurs de Google aux fins d'indexation — Il s'agit d'une activité de collecte — En outre, Google utilise les renseignements personnels et communique les renseignements — Google est une société à but lucratif — Elle a de toute évidence un intérêt commercial qui l'incite à établir un lien entre les fournisseurs de contenu et les utilisateurs de son moteur de recherche — Chaque élément du modèle d'affaires de Google est une activité commerciale au sens de la LPRPDE — Il a donc été répondu par l'affirmative à la première question du renvoi — Quant à la deuxième question du renvoi, les renseignements personnels affichés en réponse à une recherche portant sur le nom d'une personne sont nombreux et divers, ils ne se limitent pas au contenu médiatique et ils peuvent permettre de constituer un portrait détaillé de la personne — Le mot « journalisme » s'entend de la création de contenu et du contrôle sur le contenu — L'exploitation par Google de son moteur de recherche, même si seuls les résultats de la recherche portant sur le nom du plaignant étaient pris en considération, ne répondait pas à la définition de journalisme retenue par la Cour dans la décision *A.T. c. Globe24h.com* — L'art. 4(2)c de la LPRPDE ne s'applique qu'à une organisation qui recueille, utilise ou communique des renseignements personnels à des fins journalistiques et « à aucune autre fin » — L'objectif du service de moteur de recherche de Google est d'indexer et de présenter des résultats de recherche — Le service de moteur de recherche de Google n'est pas exploité à des fins journalistiques, et il n'est certainement pas exclusivement exploité à des fins journalistiques — Par conséquent, il a été

Suite à la page suivante

CONTENTS (Continued)

Canada (Citizenship and Immigration) v. Alazar (F.C.) 539

Citizenship and Immigration — Status in Canada — Convention Refugees and Persons in Need of Protection — Judicial review of Immigration and Refugee Board, Refugee Appeal Division (RAD) decision setting aside Refugee Protection Division (RPD) decision — RPD rejecting respondents' claim for refugee protection because not satisfied that respondents had established their personal identities as citizens of Eritrea — Respondent Ms. Alazar, allegedly arrested, tortured in prison in Eritrea — Respondents smuggled out of Eritrea with fake passports — Before RPD, Ms. Alazar stated risking torture if returned to Eritrea — Applicant Minister concerned with principal claimant's credibility, claimants' identities — Respondents not providing primary forms of identification to establish their personal identities — Respondents sought admission of new evidence on appeal before RAD — Minister not intervening therein — RAD admitting statutory declaration, family photographs — Determining, *inter alia*, that RPD erred in its assessment of respondents' documents, that respondents had established their identities as Eritrean citizens — Minister submitting that RAD not having jurisdiction to consider respondents' sur place claims — Respondents submitting that Minister could not claim benefit of test developed in *R. v. Mian* because Minister did not intervene in appeal to RAD — RAD allowing appeal, substituting own determination that respondents Convention refugees — Main issues whether RAD had jurisdiction to consider sur place claims; whether RAD breached requirements of procedural fairness by determining that respondents Convention refugees sur place without first giving Minister notice that issue in play, opportunity to be heard — RAD deciding an appeal on a basis not addressed by RPD not raising jurisdictional issue — Risks faced by Ms. Alazar as failed asylum seeker clearly sur place claim — *Interpreting Immigration and Refugee Protection Act*, s. 111(1)(b) as imposing jurisdictional limit on issues RAD may consider too broad — Words “the determination” in s. 111(1)(b) referring to RAD's finding on ultimate issue of whether claimant a Convention refugee — This interpretation consistent with Act, s. 110(1), French version of s. 111(1)(b) — Case law not suggesting that RAD cannot substitute its own determination of merits of refugee claim on basis not addressed by RPD —

Continued on next page

SOMMAIRE (Suite)

répondu par la négative à la deuxième question du renvoi — Renvoi accueilli : dans l'exploitation de son service de moteur de recherche, Google recueille, utilise ou communique des renseignements personnels dans le cadre d'activités commerciales, et l'exploitation de ce service n'est pas exclue du champ d'application de la partie 1 de la LPRPDE.

Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Alazar (C.F.) 539

Citoyenneté et Immigration — Statut au Canada — Réfugiés au sens de la Convention et personnes à protéger — Contrôle judiciaire de la décision de la Section d'appel des réfugiés (SAR) de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié, qui a annulé une décision de la Section de la protection des réfugiés (SPR) — La SPR a rejeté les demandes d'asile des défendeurs parce qu'elle n'était pas convaincue que ces derniers avaient établi leur identité personnelle en tant que citoyens érythréens — La défenderesse, M^{me} Alazar, a allégué avoir été arrêtée et torturée dans une prison en Érythrée — Avec l'aide d'un passeur, les défendeurs ont quitté l'Érythrée munis de faux passeports — Devant la SPR, M^{me} Alazar a affirmé qu'elle risquait d'être torturée si elle retournait en Érythrée — Le ministre, le demandeur, avait des réserves quant à la crédibilité de la demandeur d'asile principale et à l'identité de tous les demandeurs d'asile — Les défendeurs n'ont pas utilisé un des principaux modes d'identification pour établir leur identité personnelle — Dans leur appel devant la SAR, ils ont cherché à faire admettre en preuve de nouveaux éléments — Le ministre n'est pas intervenu dans l'appel — La SAR a admis en preuve une déclaration solennelle et des photographies de la famille — La SAR a conclu notamment que la SPR avait commis une erreur dans son évaluation des documents d'identité des défendeurs et que les défendeurs avaient établi leur identité de citoyens érythréens — Le ministre a affirmé que la SAR n'avait pas compétence pour examiner les demandes d'asile sur place des défendeurs — Les défendeurs ont fait valoir que le ministre ne pouvait se prévaloir du critère énoncé dans l'arrêt *R. c. Mian*, parce qu'il n'est pas intervenu dans l'appel devant la SAR — La SAR a accueilli l'appel et a substitué sa propre décision selon laquelle les défendeurs avaient la qualité de réfugiés au sens de la Convention — Il s'agissait principalement de savoir si la SAR avait compétence pour examiner les demandes d'asile sur place, et si elle avait enfreint les exigences de l'équité procédurale en reconnaissant aux défendeurs la qualité de réfugiés sur place au sens de la Convention sans avoir auparavant avisé le ministre que cette question était en jeu et sans lui offrir la possibilité de se faire entendre — Le fait que la SAR a tranché l'appel sur le fondement d'une question qui n'avait pas été examinée par la

Suite à la page suivante

CONTENTS (Continued)

That said, RAD breaching requirements of procedural fairness herein — Deciding appeal on new ground without first giving notice to parties that the issue is in play can breach requirements of procedural fairness — Procedural fairness constraint equally applicable when RAD allowing appeal, substituting determination that should have been made by RPD — Test for determining if procedural fairness required is whether ground on which RAD decided matter new issue legally, factually distinct from grounds of appeal advanced, cannot reasonably be said to stem from issues on appeal as framed by parties — Minister having right to procedural fairness even in appeals in which not intervening, including right to notice that new issue being considered by RAD, right to make submissions with regards thereto — Minister's interest in appeals separate, apart from any intervention — Here, Minister had right to notice as sur place claim new issue — Application allowed.

Spencer v. Canada (Health) (F.C.) 581

Health and Welfare — *Quarantine Act* — Consolidated judicial reviews challenging measures imposed by federal government to prevent spread of COVID-19 by returning international air travelers — Non-exempt individuals required to be tested for COVID-19 upon arrival in Canada, stay at government approved accommodation (GAA) or designated quarantine facility (DQF) while awaiting results of test — Applicants asserting, *inter alia*, that Governor in Council (or Administrator in Council (AIC)) not having authority to impose impugned measures — Challenging certain provisions

Continued on next page

SOMMAIRE (Suite)

SPR ne soulève pas une question de compétence — Le risque auquel M^{me} Alazar pouvait faire face en tant que demandeur d'asile déboutée correspond à la définition d'une demande d'asile sur place — Ceux qui considèrent que l'art. 111(1) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* limite la compétence de la SAR sur certaines questions donnent une interprétation trop large à cette disposition — Les mots « la décision attaquée » qui y figurent visent la conclusion tirée par ce tribunal sur la question fondamentale de savoir si le demandeur d'asile a la qualité de réfugié au sens de la Convention — Cette interprétation s'accorde avec le libellé de l'art. 110(1) de la Loi et avec l'art. 111(1)b) de la version anglaise — Rien dans la jurisprudence ne laisse entendre que la SAR ne peut substituer sa propre décision sur le fond de la demande d'asile en se fondant sur un élément qui n'avait pas été abordé par la SPR — Cela étant dit, la SAR n'a pas respecté les exigences de l'équité procédurale en l'espèce — Le fait de rendre une décision sur un appel sur un nouveau fondement sans avoir d'abord avisé les parties que la question est en jeu peut constituer un manquement aux exigences de l'équité procédurale — La contrainte relative à l'équité procédurale s'applique également lorsque la SAR fait droit à un appel et qu'elle substitue à la décision de la SPR celle qui aurait dû être rendue par cette dernière — Le critère permettant de déterminer si l'équité procédurale était requise consiste à se demander si le fondement sur lequel la SAR a tranché l'affaire constitue une nouvelle question, différente, sur le plan juridique et factuel, des moyens d'appel invoqués, et dont on ne peut raisonnablement dire qu'elle découle des questions formulées en appel par les parties — Le ministre a droit à l'équité procédurale même dans les appels dans lesquels il n'est pas intervenu, y compris le droit d'être avisé que la SAR examine une nouvelle question et de se voir accorder la possibilité de formuler des observations à ce sujet — Les droits que possède le ministre relativement à un appel sont indépendants de son droit d'intervenir — En l'espèce, le ministre avait le droit d'être avisé au motif que la demande d'asile sur place était une nouvelle question — Demande accueillie.

Spencer c. Canada (Santé) (C.F.) 581

Santé et bien-être social — *Loi sur la mise en quarantaine* — Demandes de contrôle judiciaire consolidées contestant des mesures imposées par le gouvernement fédéral pour éviter la propagation de la COVID-19 par les voyageurs revenant de l'étranger par voie aérienne — Les personnes non exemptées devaient subir un test de dépistage de la COVID-19 à leur arrivée au Canada et séjourner dans un lieu d'hébergement autorisé par le gouvernement (LHAG) ou dans une installation de quarantaine désignée (IQD) jusqu'à l'obtention des résultats du test — Les demandeurs ont affirmé entre autres

Suite à la page suivante

CONTENTS (Continued)

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

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

Continued on next page

SOMMAIRE (Suite)

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

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

Suite à la page suivante

CONTENTS (Continued)

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

Constitutional Law — Charter of Rights — Life, Liberty and Security — Consolidated judicial reviews challenging measures imposed by federal government to prevent spread of COVID-19 by returning international air travelers — Non-exempt individuals required to be tested for COVID-19 upon arrival, stay at government approved accommodation (GAA) or designated quarantine facility (DQF) while awaiting results of test — Applicants challenging certain provisions in *Minimizing the Risk of Exposure to COVID-19 in Canada Order (Quarantine, Isolation and Other Obligations)* (Order) issued by Governor in Council (or Administrator in Council (AIC)) pursuant to *Quarantine Act*, s. 58(1) — Whether impugned measures violating Charter, s. 7 right to liberty, security of person — Alleged violations not engaging applicants' right to security of person — Evidence of risk, harm to applicants falling short of what is required to engage s. 7 — Requirement to stay at GAA engaging applicants' liberty interests — Evidence establishing valid basis for imposing special requirements on returning air travellers — Rationales

Continued on next page

SOMMAIRE (Suite)

Cet objet s'accordait avec celui de la *Loi sur la mise en quarantaine* et relevait de l'art. 91(11) de la *Loi constitutionnelle de 1867* — Demandes rejetées.

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

Droit constitutionnel — Charte des droits — Vie, liberté et sécurité — Demandes de contrôle judiciaire consolidées contestant des mesures imposées par le gouvernement fédéral pour éviter la propagation de la COVID-19 par les voyageurs revenant de l'étranger par voie aérienne — Les personnes non exemptées devaient subir un test de dépistage de la COVID-19 à leur arrivée et séjourner dans un lieu d'hébergement autorisé par le gouvernement (LHAG) ou dans une installation de quarantaine désignée (IQD) jusqu'à l'obtention des résultats du test — Les demandeurs ont contesté certaines dispositions du *Décret visant la réduction du risque d'exposition à la COVID-19 au Canada (quarantaine, isolement et autres obligations)* (décret), pris par le gouverneur en conseil (ou l'administrateur en conseil (AC)) en vertu de l'art. 58(1) de la *Loi sur la mise en quarantaine* — Il s'agissait de savoir si les mesures contestées violaient le droit à la liberté et à la sécurité de la personne que garantit l'art. 7 de la Charte — Les violations alléguées n'ont pas mis en jeu le droit des demandeurs à la sécurité de leur personne — Les

Suite à la page suivante

CONTENTS (Continued)

for specific requirement to quarantine providing requisite connection between objective of impugned measures, limits imposed on applicants' right to liberty — Impugned measure too overbroad — Not violating principles of fundamental justice on grounds of gross disproportionality — Rational basis existing to test all asymptomatic air travellers, to require stay in GAA — Brief deprivation of liberty not so significant as to be disproportionate to objective, rationales underlying impugned measures — Applications dismissed.

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

Constitutional Law — Charter of Rights — Arrest, Detention, Imprisonment — Consolidated judicial reviews challenging measures imposed by federal government to prevent spread of COVID-19 by returning international air travelers — Non-exempt individuals required to be tested for COVID-19

Continued on next page

SOMMAIRE (Suite)

éléments de preuve démontrant le risque auquel ont été exposés les demandeurs et le préjudice qu'ils ont subi n'étaient pas suffisants pour faire entrer en jeu l'art. 7 — L'obligation de séjourner dans un LHAG a fait entrer en jeu le droit des demandeurs à la liberté — Il existait des éléments de preuve convaincants à l'appui de la décision d'imposer des mesures spéciales aux voyageurs revenant au pays par voie aérienne — Les justifications de l'obligation précise de se mettre en quarantaine fournissaient le lien rationnel requis entre l'objectif des mesures contestées et les limites imposées au droit des demandeurs à la liberté — Les mesures contestées n'avaient pas une portée excessive — Elles ne violaient pas les principes de justice fondamentale au motif qu'elles étaient totalement disproportionnées — Il était justifié de faire subir à chaque voyageur asymptotique entrant au Canada par voie aérienne un test de dépistage et d'exiger qu'il séjourne dans un LHAG — La brève privation de liberté n'était pas assez importante pour être disproportionnée par rapport à l'objectif et aux justifications qui sous-tendent les mesures contestées — Demandes rejetées.

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

Droit constitutionnel — Charte des droits — Arrestation, détention, emprisonnement — Demandes de contrôle judiciaire consolidées contestant des mesures imposées par le gouvernement fédéral pour éviter la propagation de la COVID-19 par les voyageurs revenant de l'étranger par voie aérienne — Les

Suite à la page suivante

CONTENTS (Concluded)

upon arrival, stay at government approved accommodation (GAA) or designated quarantine facility (DQF) while awaiting results of test — Applicants challenging certain provisions in *Minimizing the Risk of Exposure to COVID-19 in Canada Order (Quarantine, Isolation and Other Obligations)* (Order) issued by Governor in Council (or Administrator in Council (AIC)) pursuant to *Quarantine Act*, s. 58(1)— Whether impugned measures violating Charter ss. 9, 10(b), 11(d),(e), 12 — Impugned measures engaged applicants' Charter, s. 9 rights — Requirement to stay in GAA for 24–72 hours constituting “detention” within meaning of s. 9 — However, such detention not arbitrary except with respect to applicant Nicole Mathis — Latter's rights infringed because not informed of location to which she was being taken — That breach not saved under Charter, s. 1 — Applicants' rights under s. 10(b) engaged but not breached except with respect to Ms. Mathis— Ms. Mathis' right to be informed of right to retain, instruct counsel, without delay, violated — That breach also not saved under Charter, s. 1 — Providing brochure to arriving air travellers not sufficient — Applicants' rights under ss. 11(d),(e) not breached — That provision not applying unless person charged with offence — Applicants' rights under Charter, s. 12 also not breached — Impugned measures not constituting “punishment”, not arising as consequence of conviction — Even assuming that requirement to stay at GAA “treatment”, such “treatment” not “cruel and unusual” — Applications dismissed.

SOMMAIRE (Fin)

personnes non exemptées devaient subir un test de dépistage de la COVID-19 à leur arrivée et séjourner dans un lieu d'hébergement autorisé par le gouvernement (LHAG) ou dans une installation de quarantaine désignée (IQD) jusqu'à l'obtention des résultats du test — Les demandeurs ont contesté certaines dispositions du *Décret visant la réduction du risque d'exposition à la COVID-19 au Canada (quarantaine, isolement et autres obligations)* (décret), pris par le gouverneur en conseil (ou l'administrateur en conseil (AC)) en vertu de l'art. 58(1) de la *Loi sur la mise en quarantaine* — Il s'agissait de savoir si les mesures contestées violaient les art. 9, 10(b), 11(d) et e) et 12 de la Charte — Les mesures contestées ont mis en jeu les droits que les demandeurs tirent de l'art. 9 de la Charte — L'obligation de séjourner dans un LHAG pendant une période de 24 à 72 heures constituait une « détention » au sens de l'art. 9 — Or, une telle détention n'était pas arbitraire, sauf en ce qui concerne la demanderesse Nicole Mathis — Les droits de cette dernière ont été violés parce qu'elle n'a pas été informée du lieu où elle était emmenée — Cette atteinte n'était pas justifiée au regard de l'article premier de la Charte — Les droits que les demandeurs tirent de l'art. 10(b) étaient en jeu, mais ils n'ont pas été violés, sauf en ce qui concerne M^{me} Mathis — Le droit de M^{me} Mathis d'être informée du droit d'avoir recours sans délai à l'assistance d'un avocat a été violé — Cette atteinte n'était pas justifiée non plus au regard de l'article premier de la Charte — Fournir une brochure aux voyageurs par voie aérienne qui entrent au pays ne suffisait pas — Il n'y a pas eu atteinte aux droits des demandeurs prévus aux art. 11(d) et e) — Ces dispositions ne s'appliquent pas à moins qu'une personne ait été inculpée — Il n'y a pas eu non plus atteinte aux droits que les demandeurs tirent de l'art. 12 de la Charte — Les mesures contestées ne constituaient pas une « peine » ni n'étaient une conséquence d'une déclaration de culpabilité — Même en tenant pour acquis que l'exigence imposée aux voyageurs de séjourner dans un LHAG est assimilable à un « traitement », ce « traitement » n'était pas « cruel et inusité » — Demandes rejetées.

APPEALS NOTED

FEDERAL COURT OF APPEAL

Innovative Medicines Canada v. Canada (Attorney General), 2020 FC 725, [2020] 4 F.C.R. 180, has been affirmed on appeal (A-215-20, 2022 FCA 210). The reasons for judgment, handed down December 5, 2022, will be published in the *Federal Courts Reports*.

SUPREME COURT OF CANADA

Applications for leave to appeal

Abi-Mansour v. Canada (Attorney General), A-56-21, Near J.A., order dated July 20, 2021, leave to appeal to S.C.C. refused December 15, 2022.

Abi-Mansour v. Canada (Attorney General), A-79-21, Stratas, Locke and Monaghan J.J.A., order dated October 13, 2021, leave to appeal to S.C.C. refused December 15, 2022.

Cliff v. Canada, A-265-19, A-266-19, 2022 FCA 16, Rennie J.A., judgment dated February 1, 2022, leave to appeal to S.C.C. refused December 8, 2022.

Doyle v. Canada (Attorney General), A-76-20, 2022 FCA 56, Stratas J.A., judgment dated March 30, 2022, leave to appeal to S.C.C. refused December 15, 2022.

Iristel Inc. v. Telus Communications Inc., 21-A-31, de Montigny, Rivoalen and Locke J.J.A., order dated March 7, 2022, leave to appeal to S.C.C. refused December 8, 2022.

Landau v. Canada (Attorney General), A-270-20, 2022 FCA 12, Stratas J.A., judgment dated January 25, 2022, leave to appeal to S.C.C. refused December 8, 2022.

APPELS NOTÉS

COUR D'APPEL FÉDÉRALE

La décision *Médicaments novateurs Canada c. Canada (Procureur général)*, 2020 CF 725, [2020] 4 R.C.F. 180, a été confirmée en appel (A-215-20, 2022 CAF 210). Les motifs du jugement, qui ont été prononcés le 5 décembre 2022, seront publiés dans le *Recueil des décisions des Cours fédérales*.

COUR SUPRÊME DU CANADA

Demandes d'autorisation de pourvoi

Abi-Mansour c. Canada (Procureur général), A-56-21, le juge Near, J.C.A., ordonnance en date du 20 juillet 2021, autorisation de pourvoi à la C.S.C. refusée le 15 décembre 2022.

Abi-Mansour c. Canada (Procureur général), A-79-21, les juges Stratas, Locke et Monaghan, J.C.A., ordonnance en date du 13 octobre 2021, autorisation de pourvoi à la C.S.C. refusée le 15 décembre 2022.

Cliff c. Canada, A-265-19, A-266-19, 2022 CAF 16, le juge Rennie, J.C.A., jugement en date du 1er février 2022, autorisation de pourvoi à la C.S.C. refusée le 8 décembre 2022.

Doyle c. Canada (Procureur général), A-76-20, 2022 CAF 56, le juge Stratas, J.C.A., jugement en date du 30 mars 2022, autorisation de pourvoi à la C.S.C. refusée le 15 décembre 2022.

Iristel Inc. c. Telus Communications Inc., 21-A-31, les juges de Montigny, Rivoalen et Locke, J.C.A., ordonnance en date du 7 mars 2022, autorisation de pourvoi à la C.S.C. refusée le 8 décembre 2022.

Landau c. Canada (Procureur général), A-270-20, 2022 CAF 12, le juge Stratas, J.C.A., jugement en date du 25 janvier 2022, autorisation de pourvoi à la C.S.C. refusée le 8 décembre 2022.

IN MEMORIAM

WILLIAM JEFFERSON RANKIN

October 7, 1942 – January 2, 2023

It is with great sadness that we wish to inform you of the passing of William J. Rankin on January 2, 2023.

Mr. Rankin served as Editor of the *Canada Federal Court Reports* from 1983 to 2002.

We wish to extend our most sincere condolences to his family and friends.

IN MEMORIAM

WILLIAM JEFFERSON RANKIN

7 octobre 1942 – 2 janvier 2023

Nous avons la grande tristesse de vous faire part du décès de William J. Rankin le 2 janvier 2023.

M. Rankin fut l'arrêtiiste en chef du *Recueil des arrêts de la Cour fédérale du Canada* de 1983 à 2002.

Nous aimerions offrir, à sa famille et à ses amis, l'expression de notre plus profonde sympathie.

**Federal Courts
Reports**

2021, Vol. 3, Part 3

**Recueil des
décisions des Cours
fédérales**

2021, Vol. 3, 3^e fascicule

IMM-2232-20
2021 FC 507

IMM-2232-20
2021 CF 507

The Minister of Public Safety and Emergency Preparedness (*Applicant*)

Le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile (*demandeur*)

v.

c.

Iurii Verbanov (*Respondent*)

Iurii Verbanov (*défendeur*)

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

RÉPERTORIÉ : CANADA (SÉCURITÉ PUBLIQUE ET PROTECTION CIVILE) C. VERBANOV

Federal Court, Grammond J.—By videoconference, April 1; Ottawa, May 28, 2021.

Cour fédérale, juge Grammond—Par vidéoconférence, 1^{er} avril; Ottawa, 28 mai 2021.

*Citizenship and Immigration — Exclusion and Removal — Inadmissible Persons — Judicial review of Immigration and Refugee Board, Immigration Appeal Division (IAD) decision siding with respondent who claimed that acts of torture committed by Moldovan police, which respondent worked for, not constituting crimes against humanity since acts not committed pursuant to State or organizational policy — Issue arose in context of inadmissibility proceedings against respondent, former officer of Moldovan police force, under Immigration and Refugee Protection Act (IRPA), which refers to Crimes Against Humanity and War Crimes Act (Crimes Against Humanity Act) — Crimes against humanity defined in Rome Statute of the International Criminal Court (Rome Statute), article 7, which states that acts must be committed as part of “widespread or systematic attack” — Fundamental issue in this case was whether that particular phrase encompasses “policy requirement” (Rome Statute, article 7(2)(a)) — Applicant’s main argument being that IAD unreasonably disregarded framework set by Supreme Court of Canada in *Mugesera v. Canada* (Minister of Citizenship and Immigration) stating that crime could constitute crime against humanity even though it is not committed pursuant to policy — Applicant claimed that Moldovan police routinely tortures detainees; that such practice constituting crime against humanity; that respondent’s work as police officer would amount to knowing, significant contribution to these crimes, making respondent inadmissible to Canada pursuant to IRPA, s. 35(1)(a) — Whether IAD’s decision reasonable — Facts of *Mugesera* took place before coming into force of Rome Statute, Crimes Against Humanity Act, which explicitly refers to Rome Statute for definition of crimes against humanity — Rome Statute, article 7(2)(a) now establishing policy requirement — IAD could therefore reasonably decide that *Mugesera*, insofar as it denies existence of such requirement, was no longer good law — Further, IAD’s decision not disregarding any precedent set by Federal Court nor misconstruing*

*Citoyenneté et Immigration — Exclusion et renvoi — Personnes interdites de territoire — Contrôle judiciaire d’une décision de la Section d’appel de l’immigration (SAI) de la Commission de l’immigration et du statut de réfugié donnant raison au défendeur, qui a allégué que les actes de torture commis par la police de Moldavie, dont il avait été un agent, ne constituaient pas des crimes contre l’humanité, puisqu’ils n’avaient pas été commis en application d’une politique d’un État ou d’une organisation — La question a été soulevée dans le cadre d’une procédure en interdiction de territoire contre le défendeur, un ancien agent des forces policières moldaves, en application de la Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés (LIPR), qui renvoie à la Loi sur les crimes contre l’humanité et les crimes de guerre (Loi sur les crimes contre l’humanité) — Les crimes contre l’humanité sont définis à l’art. 7 du Statut de Rome de la Cour pénale internationale (Statut de Rome), qui prescrit que les actes doivent être commis dans le cadre d’une « attaque généralisée ou systématique » — La question fondamentale en l’espèce était de savoir si cette expression en particulier englobe une « exigence de politique » (art. 7(2)(a) du Statut de Rome) — Le principal argument du demandeur était que la SAI a écarté de manière déraisonnable le cadre établi par la Cour suprême du Canada dans l’arrêt *Mugesera c. Canada* (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration); dans cette affaire, la Cour suprême a déclaré qu’un crime peut constituer un crime contre l’humanité même s’il n’est pas commis conformément à une politique — Le demandeur a fait valoir que la police de Moldavie torture régulièrement les détenus, que cette pratique constitue un crime contre l’humanité; que le travail de l’intimé en sa qualité d’agent de police équivaldrait à une contribution consciente et significative de ces crimes, ce qui rendrait l’intimé interdit de territoire au Canada en vertu de l’art. 35(1)a de la LIPR — Il s’agissait de savoir si la décision de la SAI était raisonnable — Les faits de l’affaire *Mugesera* se sont produits avant l’entrée en vigueur du Statut de Rome*

requirements set by Rome Statute, article 7(2)(a) — IAD not fundamentally misapprehending or failing to account for evidence before it — In this regard, IAD found that motivation of Moldovan police officers in torturing detainees was purely individual, resulted from flawed justice system — Evidence insufficient to reveal common scheme amongst police officers — Application dismissed.

Administrative Law — Tribunals — Judicial review of Immigration and Refugee Board, Immigration Appeal Division (IAD) decision siding with respondent claiming that acts of torture committed by Moldovan police, which respondent worked for, not constituting crimes against humanity since acts not committed pursuant to State or organizational policy — Applicant arguing that IAD unreasonably disregarded framework set by Supreme Court of Canada in Mugesera v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration) stating that crime could constitute crime against humanity even though it is not committed pursuant to policy — Whether IAD's decision reasonable — Facts of Mugesera took place before coming into force of Rome Statute, Crimes Against Humanity Act, which explicitly refers to Rome Statute for definition of crimes against humanity — Rome Statute, article 7(2)(a) now establishing policy requirement — IAD could therefore reasonably decide that Mugesera, insofar as it denies existence of such requirement, no longer good law — Applicant also arguing that administrative tribunal like IAD cannot legitimately engage in analysis that results in Supreme Court decision no longer being applicable — Administrative tribunals, however, not so constrained — Deciding whether statutory context that gave rise to precedent sufficiently similar to that of case at hand is integral component of doctrine of stare decisis — Administrative tribunals having duty to perform this analysis to ensure proper understanding of legal constraints bearing upon their decisions — IAD's decision regarding policy requirement therefore reasonable.

et de la Loi sur les crimes contre l'humanité, qui renvoie expressément au Statut de Rome pour définir les crimes contre l'humanité — L'art. 7(2)a) du Statut de Rome impose désormais une exigence de politique — La SAI pouvait donc raisonnablement conclure que l'arrêt Mugesera, dans la mesure où il réfute l'existence d'une telle exigence, ne faisait plus jurisprudence — En outre, la décision de la SAI n'a écarté aucun précédent établi par la Cour fédérale ni ne reposait sur une interprétation erronée des conditions énoncées à l'art. 7(2)a) du Statut de Rome — La SAI ne s'est pas fondamentalement méprise sur la preuve qui lui a été soumise et en a tenu compte — À cet égard, la SAI a conclu que la motivation des agents de police moldaves en ce qui a trait à la torture de détenus était purement individuelle et le résultat d'un système de justice défaillant — La preuve d'un projet commun parmi les agents de police faisait défaut — Demande rejetée.

Droit administratif — Tribunaux — Contrôle judiciaire d'une décision de la Section d'appel de l'immigration (SAI) de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié donnant raison au défendeur, qui a allégué que les actes de torture commis par la police de Moldavie, dont il avait été un agent, ne constituaient pas des crimes contre l'humanité, puisqu'ils n'avaient pas été commis en application d'une politique d'un État ou d'une organisation — Le demandeur a fait valoir que la SAI a écarté de manière déraisonnable le cadre établi par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt Mugesera c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration); dans cette affaire, la Cour suprême a déclaré qu'un crime peut constituer un crime contre l'humanité même s'il n'est pas commis conformément à une politique — Il s'agissait de savoir si la décision de la SAI était raisonnable — Les faits de l'affaire Mugesera se sont produits avant l'entrée en vigueur du Statut de Rome et de la Loi sur les crimes contre l'humanité, qui renvoie expressément au Statut de Rome pour définir les crimes contre l'humanité — L'art. 7(2)a) du Statut de Rome impose désormais une exigence de politique — La SAI pouvait donc raisonnablement conclure que l'arrêt Mugesera, dans la mesure où il réfute l'existence d'une telle exigence, ne faisait plus jurisprudence — Le demandeur a affirmé également qu'un tribunal administratif comme la SAI ne pouvait pas légitimement entreprendre une analyse dont la conclusion ultime serait d'écartier un arrêt de la Cour suprême — Toutefois, les tribunaux administratifs ne sont pas assujettis à une telle contrainte — Décider si le contexte législatif qui a donné lieu à un précédent est suffisamment semblable au contexte législatif de l'affaire en l'espèce est une composante intégrale du principe de l'autorité du précédent — Les tribunaux administratifs ont le devoir d'effectuer cette analyse pour s'assurer de bien comprendre les contraintes juridiques qui pèsent sur leurs décisions — Par conséquent, la décision de la SAI concernant l'exigence de la politique était raisonnable.

This was an application for judicial review of a decision of the Immigration and Refugee Board, Immigration Appeal Division (IAD) siding with the respondent who claimed that the acts of torture committed by the Moldovan police, which he worked for, did not constitute crimes against humanity since they were not committed pursuant to a State or organizational policy. The issue arose in the context of inadmissibility proceedings against the respondent, a former officer of the Moldovan police force, under the *Immigration and Refugee Protection Act* (IRPA), which refers to the *Crimes Against Humanity and War Crimes Act* (Crimes Against Humanity Act). The gist of the applicant's case was that the Moldovan police routinely tortures detainees and, given the widespread nature of the practice, this constitutes a crime against humanity. The respondent's work as a police officer would amount to a knowing and significant contribution to these crimes, making him inadmissible to Canada pursuant to paragraph 35(1)(a) of IRPA. One element of the definition of crimes against humanity is that they must be committed as part of a "widespread or systematic attack" (Article 7(1) of the *Rome Statute of the International Criminal Court* – (Rome Statute)). The fundamental issue in this case was whether that particular phrase encompasses a "policy requirement," that is, that the attack must have been committed pursuant to a "State or organizational policy" (Article 7(2)(a) of the Rome Statute). The applicant's main argument was that the IAD unreasonably disregarded the framework set by the Supreme Court of Canada in *Mugesera v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* in which the Supreme Court stated that a crime could constitute a crime against humanity even though it is not committed pursuant to a policy.

This was the third time the Federal Court was seized with an application for judicial review of a decision regarding the inadmissibility of the respondent in relation to alleged crimes against humanity committed by the Moldovan police while he was a junior officer. In 2011, the respondent obtained permanent residence in Canada with his wife. Later, two inadmissibility reports were issued pursuant to section 44 of IRPA, alleging that the respondent was inadmissible on grounds of serious criminality under paragraph 36(1)(c) of IRPA and of crimes against humanity under paragraph 35(1)(a) of IRPA. The grounds of serious criminality related to charges laid against the respondent in Moldova, which were later dismissed by a foreign court. The Immigration Division (ID) determined that the respondent was not inadmissible but the applicant appealed the ID's conclusions. The IAD dismissed the appeal, confirming the ID's conclusion that neither the respondent nor officers from his unit had engaged in the commission of such

Il s'agissait d'une demande de contrôle judiciaire d'une décision de la Section d'appel de l'immigration (SAI) de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié donnant raison au défendeur, qui a allégué que les actes de torture commis par la police de Moldavie, dont il avait été un agent, ne constituaient pas des crimes contre l'humanité, puisqu'ils n'avaient pas été commis en application d'une politique d'un État ou d'une organisation. La question a été soulevée dans le cadre d'une procédure en interdiction de territoire contre le défendeur, un ancien agent des forces policières moldaves, en application de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* (LIPR), qui renvoie à la *Loi sur les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre* (Loi sur les crimes contre l'humanité). La thèse du demandeur reposait essentiellement sur le fait que la police de Moldavie torture régulièrement les détenus et que, compte tenu du caractère largement répandu de cette pratique, cela constitue un crime contre l'humanité. En sa qualité d'agent de police, le défendeur aurait apporté une contribution consciente et significative à ces crimes, le rendant ainsi interdit de territoire aux termes de l'alinéa 35(1)a) de la LIPR. L'un des éléments constitutifs de la définition des crimes contre l'humanité est qu'ils doivent être commis dans le cadre d'une « attaque généralisée ou systématique » (article 7(1) du *Statut de Rome de la Cour pénale internationale* (Statut de Rome)). La question fondamentale en l'espèce était de savoir si cette expression en particulier englobe une « exigence de politique », autrement dit, une exigence selon laquelle l'attaque doit avoir été menée en application d'une « politique d'un État ou d'une organisation » (article 7(2)a) du Statut de Rome). Le principal argument du demandeur était que la SAI a écarté de manière déraisonnable le cadre établi par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Mugesera c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*; dans cette affaire, la Cour suprême a déclaré qu'un crime peut constituer un crime contre l'humanité même s'il n'est pas commis conformément à une politique.

Il s'agissait de la troisième fois que la Cour fédérale était saisie d'une demande de contrôle judiciaire d'une décision relative à l'interdiction de territoire du défendeur en lien avec de présumés crimes contre l'humanité commis par la police moldave alors qu'il était sous-officier. En 2011, le défendeur a obtenu la résidence permanente au Canada avec son épouse. Par la suite, deux rapports d'interdiction de territoire ont été rédigés en vertu de l'article 44 de la LIPR, affirmant que le défendeur était interdit de territoire pour grande criminalité en application de l'alinéa 36(1)c) de la LIPR, et pour crimes contre l'humanité en application de l'alinéa 35(1)a) de la LIPR. Le motif de grande criminalité était lié à des accusations portées contre le défendeur en Moldavie, accusations qui ont par la suite été rejetées par un tribunal étranger. La Section de l'immigration (SI) a conclu que le défendeur n'était pas interdit de territoire, mais le demandeur a interjeté appel des conclusions tirées par la SI. La SAI a rejeté l'appel et a confirmé la

crimes. The respondent was found not inadmissible on either grounds of serious criminality or crimes against humanity. The applicant sought judicial review of this decision on the basis that the IAD had erred in its analysis of inadmissibility pursuant to paragraph 35(1)(a) of IRPA. The IAD's findings on the grounds of serious criminality were not disputed. The application for judicial review was allowed on the basis that the IAD had failed to conduct a proper examination of the respondent's complicity in the commission of crimes against humanity, in conformity with the test laid out by the Supreme Court of Canada in *Ezokola v. Canada (Citizenship and Immigration)*. The matter was remitted to the IAD, which concluded that torture was widespread within the Moldovan police force and amounted to a crime against humanity. From this conclusion, the IAD then inferred that the respondent must have known crimes were being committed, and, as such, had made a "significant contribution". The respondent applied for judicial review of that decision and the IAD was found to have erred by applying a standard of complicity that amounted to guilt by association. The application was allowed and the matter was remitted for a third assessment by the IAD. The IAD's third decision was the subject of this application for judicial review. The IAD found that the applicant had not discharged its onus of demonstrating that the actions of the Moldovan police amounted to crimes against humanity.

The issue was whether the IAD's decision was reasonable.

Held, the application should be dismissed.

The facts of *Mugesera* took place before the coming into force of the Rome Statute and the Crimes Against Humanity Act, which explicitly refers to the Rome Statute for the definition of crimes against humanity. Article 7(2)(a) of the Rome Statute now establishes a policy requirement. The IAD could therefore reasonably decide that *Mugesera*, insofar as it denies the existence of such a requirement, was no longer good law. Further, the IAD's decision did not disregard any precedent set by the Federal Court nor did it misconstrue the requirements set by article 7(2)(a) of the Rome Statute.

The applicant's main challenge to the IAD's decision was that there is no policy requirement in the definition of crimes against humanity in Canadian law. The applicant essentially argued that the IAD's decision was unreasonable because it failed to follow binding precedent (*Mugesera*). However, the applicant's argument turned the hierarchy of sources of law on its head. Legislation is paramount over law emanating from

conclusion de la SI selon laquelle ni le défendeur ni les agents de son unité n'avaient participé à la perpétration de tels crimes. Il a été conclu que le défendeur n'était pas interdit de territoire, ni pour grande criminalité, ni pour crimes contre l'humanité. Le demandeur a sollicité le contrôle judiciaire de cette décision, au motif que la SAI avait erré dans son analyse de l'interdiction de territoire aux termes de l'alinéa 35(1)a) de la LIPR. Les conclusions de la SAI quant au motif de grande criminalité n'ont pas été contestées. La demande de contrôle judiciaire a été accueillie au motif que la SAI avait erré dans son analyse de la complicité du défendeur dans la commission de crimes contre l'humanité, au vu du critère établi par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Ezokola c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*. L'affaire a été renvoyée à la SAI, qui a conclu que la torture était une pratique généralisée au sein des forces policières moldaves et constituait un crime contre l'humanité. À partir de cette conclusion, la SAI a ensuite déduit que le défendeur devait avoir eu connaissance des crimes commis et qu'à ce titre, il y avait « contribué de manière significative ». Le défendeur a demandé le contrôle judiciaire de cette décision, et il a été conclu que la SAI avait commis une erreur en appliquant une norme de complicité équivalant à une complicité par association. La demande a été accueillie et l'affaire a été renvoyée pour que la SAI effectue une troisième évaluation. La troisième décision de la SAI a fait l'objet de la présente demande de contrôle judiciaire. La SAI a conclu que le demandeur ne s'était pas acquitté du fardeau de démontrer que les actes de la police moldave équivalaient à des crimes contre l'humanité.

Il s'agissait de savoir si la décision de la SAI était raisonnable.

Jugement : la demande doit être rejetée.

Les faits de l'affaire *Mugesera* se sont produits avant l'entrée en vigueur du Statut de Rome et de la Loi sur les crimes contre l'humanité, qui renvoie expressément au Statut de Rome pour définir les crimes contre l'humanité. L'article 7(2)a) du Statut de Rome impose désormais une exigence de politique. La SAI pouvait donc raisonnablement conclure que l'arrêt *Mugesera*, dans la mesure où il réfute l'existence d'une telle exigence, ne faisait plus jurisprudence. En outre, la décision de la SAI n'a écarté aucun précédent établi par la Cour fédérale ni ne reposait sur une interprétation erronée des conditions énoncées à l'article 7(2)a) du Statut de Rome.

Le motif principal invoqué par le demandeur à l'encontre de la décision de la SAI était que la définition des crimes contre l'humanité en droit canadien ne contient pas d'exigence de politique. Le demandeur a affirmé essentiellement que la décision de la SAI était déraisonnable parce qu'elle n'avait pas suivi le précédent faisant autorité (*Mugesera*). Toutefois, l'argument du demandeur a inversé la hiérarchie des sources de droit. Un

judicial decisions. When the courts interpret legislation, any binding authority that attaches to their decisions is subject to subsequent changes in legislation. If the legislation changes, its interpretation must change too. The facts of *Mugesera* took place in 1992. Thus, the Supreme Court of Canada had to apply the legal framework that pre-dated the Rome Statute and the Crimes Against Humanity Act. Yet in *Mugesera*, the Supreme Court was fully aware of the change that the Rome Statute brought about with respect to the policy requirement. Thus, the IAD did not act unreasonably in finding that this aspect of *Mugesera* was displaced by the subsequent evolution of international law, most importantly the Rome Statute. Far from establishing a legal constraint binding on the IAD, the Supreme Court's remarks regarding the policy requirement opened the door to a different conclusion in a case governed by the framework established by the Rome Statute. The applicant also argued that an administrative tribunal like the IAD cannot legitimately engage in an analysis that results in a decision of the Supreme Court being no longer applicable. Administrative tribunals, however, are not so constrained. Deciding whether the statutory context that gave rise to a precedent is sufficiently similar to that of the case at hand is an integral component of the doctrine of *stare decisis*. In reality, administrative tribunals have a duty to perform this analysis to ensure the proper understanding of the legal constraints bearing upon their decisions. The IAD's decision regarding the policy requirement was therefore reasonable.

The applicant also claimed that the IAD misread the International Criminal Court (ICC) case law it quoted regarding the policy requirement—that the IAD would have failed to consider passages where the ICC stated that crimes against humanity could be committed by a non-State organization. This, however, was beside the point. Even though the issue has given rise to academic debate, nothing in the IAD's decision turned on what an organization's nature must be in order to be able to carry an attack in accordance with the requirements of article 7(2)(a) of the Rome Statute. In the present case, there was no question that the police is part of the State apparatus. Had the alleged acts of torture been carried out pursuant to a policy, there is little doubt that there would have been "a State or organizational policy" within the meaning of article 7(2)(a). The IAD did not suggest otherwise.

Finally, the applicant argued that, irrespective of whether a policy element is required or not, the evidence clearly showed that Moldovan police officers acted according to a policy, whether implemented by the State or the police. The IAD's finding that Moldovan police officers who tortured detainees did not act according to a policy was reasonable. The IAD

texte législatif l'emporte sur le droit émanant de décisions judiciaires. L'autorité qui se rattache aux décisions des tribunaux qui interprètent les textes législatifs est subordonnée aux changements subséquents apportés à la loi. Si les textes législatifs sont modifiés, leur interprétation doit aussi évoluer. L'arrêt *Mugesera* porte sur des faits qui se sont produits en 1992. La Cour suprême du Canada a donc dû appliquer le cadre législatif antérieur au Statut de Rome et à la Loi sur les crimes contre l'humanité. Or, dans l'arrêt *Mugesera*, la Cour suprême était tout à fait au courant du changement induit par le Statut de Rome concernant l'exigence de politique. La SAI n'a donc pas agi déraisonnablement en concluant que cet aspect de l'arrêt *Mugesera* avait été écarté par l'évolution subséquente du droit international et surtout par l'avènement du Statut de Rome. Loin d'établir une contrainte juridique liant la SAI, les observations de la Cour suprême concernant l'exigence de politique ont ouvert la voie à une conclusion différente dans une affaire régie par le cadre établi dans le Statut de Rome. Le demandeur a affirmé également qu'un tribunal administratif comme la SAI ne pouvait pas légitimement entreprendre une analyse dont la conclusion ultime serait d'écarter un arrêt de la Cour suprême. Toutefois, les tribunaux administratifs ne sont pas assujettis à une telle contrainte. Décider si le contexte législatif qui a donné lieu à un précédent est suffisamment semblable au contexte législatif de l'affaire en l'espèce est une composante intégrale du principe de l'autorité du précédent. En réalité, les tribunaux administratifs ont le devoir d'effectuer cette analyse pour s'assurer de bien comprendre les contraintes juridiques qui pèsent sur leurs décisions. Par conséquent, la décision de la SAI concernant l'exigence de politique était raisonnable.

Le demandeur a allégué également que la SAI avait mal interprété la jurisprudence de la Cour pénale internationale (CPI) qu'elle avait citée concernant l'exigence de politique — que la SAI n'aurait pas tenu compte des passages dans lesquels la CPI avait indiqué que des crimes contre l'humanité pourraient être commis par une organisation non étatique. Cette question, toutefois, n'était pas pertinente. Même si la question a donné lieu à un débat théorique, rien dans la décision de la SAI ne portait sur les caractéristiques qu'une organisation doit posséder pour être en mesure de lancer une attaque selon les exigences énoncées dans l'article 7(2)(a) du Statut de Rome. En l'espèce, nul ne contestait que la police fait partie de l'appareil d'État. Si les actes de torture allégués avaient été perpétrés en application d'une politique, il ne fait guère de doute qu'il y aurait eu une « politique d'un État ou d'une organisation » au sens de l'article 7(2)(a). La SAI n'a pas indiqué le contraire.

Enfin, le demandeur a affirmé que, sans égard à la question de savoir s'il existe ou non une exigence de politique, il était clair, d'après la preuve, que les agents de police moldaves ont agi conformément à une politique, mise en œuvre par l'État ou par la police. La conclusion de la SAI selon laquelle les agents de police moldaves qui ont torturé des détenus n'ont pas agi

did not fundamentally misapprehend or fail to account for the evidence before it. In this regard, the IAD found that the motivation of the Moldovan police officers in torturing detainees was purely individual and resulted from a flawed justice system. The acts of torture, however frequent, lacked the direction necessary to support the conclusion that they were the product of a concerted endeavour. Crimes against humanity do not purport to apply to “spontaneous or isolated acts”. The evidence was insufficient to reveal a common scheme amongst police officers.

conformément à une politique était raisonnable. La SAI ne s’est pas fondamentalement méprise sur la preuve qui lui a été soumise et en a tenu compte. À cet égard, la SAI a conclu que la motivation des agents de police moldaves en ce qui a trait à la torture de détenus était purement individuelle et le résultat d’un système de justice défaillant. Les actes de torture, quoique fréquents, n’obéissaient pas à une quelconque ligne directrice qui permettait d’étayer la conclusion qu’ils étaient le produit d’un effort concerté. Les crimes contre l’humanité ne sont pas censés s’appliquer aux « actes [...] spontanés ou isolés ». La preuve d’un projet commun parmi les agents de police faisait défaut.

STATUTES AND REGULATIONS CITED

Crimes Against Humanity and War Crimes Act, S.C. 2000, c. 24, ss. 4–7, 6(3) “crimes against humanity”, (4).
Criminal Code, R.S.C., 1985, c. C-46, s. 7(3.76).
Federal Courts Citizenship, Immigration and Refugee Protection Rules, SOR/93-22, r. 22.
Immigration Act, R.S.C., 1985, c. I-2, s. 19(1)(j).
Immigration and Refugee Protection Act, S.C. 2001, c. 27, ss. 35(1)(a), 36(1)(c), 44, 74(d).

TREATIES AND OTHER INSTRUMENTS CITED

Charter of the International Military Tribunal, Annex to the Agreement for the Prosecution and Punishment of the Major War Criminals of the European Axis, London, August 8, 1945, 82 U.N.T.S. 279.
Rome Statute of the International Criminal Court, 17 July 1998, 2187 U.N.T.S. I-38544, [2002] Can. T.S. No. 13, Arts. 7(1),(2)(a).

CASES CITED

APPLIED:

Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Vavilov, 2019 SCC 65, [2019] 4 S.C.R. 653; *Canada (Attorney General) v. Bedford*, 2013 SCC 72, [2013] 3 S.C.R. 1101; *Carter v. Canada (Attorney General)*, 2015 SCC 5, [2015] 1 S.C.R. 331; *Lunyamila v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2018 FCA 22, [2018] 3 F.C.R. 674.

CONSIDERED:

Mugesera v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration), 2005 SCC 40, [2005] 2 S.C.R. 100; *Prosecutor v. Tadić* (Judgement), IT-94-1-A, ICTY, Appeals

LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

Code criminel, L.R.C. (1985), ch. C-46, art. 7(3.76).
Loi sur les crimes contre l’humanité et les crimes de guerre, L.C. 2000, ch. 24, art. 4–7, 6(3) « crime contre l’humanité », (4).
Loi sur l’immigration, L.R.C. (1985), ch. I-2, art. 19(1)(j).
Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés, L.C. 2001, ch. 27, art. 35(1)a), 36(1)c), 44, 74d).
Règles des cours fédérales en matière de citoyenneté, d’immigration et de protection des réfugiés, DORS/93-22, règle 22.

TRAITÉS ET AUTRES INSTRUMENTS CITÉS

Statut de Rome de la Cour pénale internationale, 17 juillet 1998, 2187 R.T.N.U. I-38544, [2002] R.T. Can. n° 13, art. 7(1),(2)a).
Statut du Tribunal militaire international, annexe de l’Accord concernant la poursuite et le châtiement des grands criminels de guerre des Puissances européennes de l’Axe, Londres, 8 août 1945, 82 R.T.N.U. 279.

JURISPRUDENCE CITÉE

DÉCISIONS APPLIQUÉES :

Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration) c. Vavilov, 2019 CSC 65, [2019] 4 R.C.S. 653; *Canada (Procureur général) c. Bedford*, 2013 CSC 72, [2013] 3 R.C.S. 1101; *Carter c. Canada (Procureur général)*, 2015 CSC 5, [2015] 1 R.C.S. 331; *Lunyamila c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2018 CAF 22, [2018] 3 R.C.F. 674.

DÉCISIONS EXAMINÉES :

Mugesera c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration), 2005 SCC 40, [2005] 2 S.C.R. 100; *Procureur (Le) c. Tadić* (arrêt), IT-94-1-A, TPIY, La

Chamber, 15 July 1999; *Prosecutor v. Kunarac, Kovač and Vuković*, Case Nos. IT-96-23-A & IT-96-23/1-A, ICTY, Appeals Chamber, 12 June 2002; *Situation in the Republic of Kenya*, ICC-01/09, 31 March 2010; *Canada (Citizenship and Immigration) v. Verbanov*, 2017 FC 1015; *Ezokola v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2013 SCC 40, [2013] 3 S.C.R. 678; *Verbanov v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2019 FC 324, 65 Imm. L.R. (4th) 303; *Prosecutor (The) v. Jean-Pierre Bemba Gombo*, ICC-01/05-01/08, 15 June 2009; *Hadhiri v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2016 FC 1284; *Bedi v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2019 FC 1550; *Taraburca v. Moldova*, ECHR No. 18919/10, 6 December 2011.

REFERRED TO:

Niyungeko v. Canada (Citizenship and Immigration), 2019 FC 820; *Varela v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2008 FC 436, [2009] 1 F.C.R. 605; *B010 v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2015 SCC 58, [2015] 3 S.C.R. 704; *R. v. Hape*, 2007 SCC 26, [2007] 2 S.C.R. 292; *Elve v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2020 FC 454; *Tan v. Canada (Attorney General)*, 2018 FCA 186, [2019] 2 F.C.R. 648; *Bank of Montreal v. Li*, 2020 FCA 22, 443 D.L.R. (4th) 688; *Perron-Malenfant v. Malenfant (Trustee of)*, [1999] 3 S.C.R. 375, (1999), 177 D.L.R. (4th) 257; *Desputeaux v. Éditions Chouette (1987) inc.*, 2003 SCC 17, [2003] 1 S.C.R. 178; *R. v. Gibson*, 2008 SCC 16, [2008] 1 S.C.R. 397; *Céré v. Canada (Attorney General)*, 2019 FC 221, 45 C.C.P.B. (2d) 167; *Munyaneza v. R.*, 2014 QCCA 906, 309 C.R.R. (2d) 71; *Khachatryan v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2020 FC 167; *Sarwary v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2018 FC 437; *Vaezzadeh v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2017 FC 845; *Talpur v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2016 FC 822; *Duri v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2010 FC 125, 362 F.T.R. 142; *Es-Sayyid v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2011 FC 1415, 401 F.T.R. 223.

AUTHORS CITED

Bassiouni, Cherif. *Crimes Against Humanity: Historical Evolution and Contemporary Application*, Cambridge: Cambridge University Press, 2011.
Émond, André. *Introduction au droit canadien*, Montréal: Wilson & Lafleur, 2012.
Grover, Leena. “A Call to Arms: Fundamental Dilemmas Confronting the Interpretation of Crimes in the Rome Statute of the International Criminal Court” (2010), 21:3 *E.J.I.L.* 543.
International Criminal Court. *Elements of Crimes*, 2013.

Chambre d’appel, 15 juillet 1999; *Procureur (Le) c. Kunarac, Kovač et Vuković*, dossiers n^{os} IT-96-23-A et IT-96-23/1-A, TPIY, La Chambre d’appel, 12 juin 2002; *Situation en République du Kenya*, ICC-01/09, 31 mars 2010; *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Verbanov*, 2017 CF 1015; *Ezokola c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2013 CSC 40, [2013] 2 R.C.S. 678; *Verbanov c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2019 CF 324; *Prosecutor (The) v. Jean-Pierre Bemba Gombo*, ICC-01/05-01/08, 15 June 2009; *Hadhiri c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2016 CF 1284; *Bedi c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2019 CF 1550; *Taraburca c. Moldova*, CEDH, requête n^o 18919/10, 6 décembre 2011.

DÉCISIONS CITÉES :

Niyungeko c. Canada (Citoyenneté et Immigration), 2019 CF 820; *Varela c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, 2008 CF 436, [2009] 1 R.C.F. 605; *B010 c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2015 CSC 58, [2015] 3 R.C.S. 704; *R. c. Hape*, 2007 CSC 26, [2007] 2 R.C.S. 292; *Elve c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2020 CF 454; *Tan c. Canada (Procureur général)*, 2018 CAF 186, [2019] 2 R.C.F. 648; *Banque de Montréal c. Li*, 2020 CAF 22; *Perron-Malenfant c. Malenfant (Syndic de)*, [1999] 3 R.C.S. 375; *Desputeaux c. Éditions Chouette (1987) inc.*, 2003 CSC 17, [2003] 1 R.C.S. 178; *R. c. Gibson*, 2008 CSC 16, [2008] 1 R.C.S. 397; *Céré c. Canada (Procureur général)*, 2019 CF 221; *Munyaneza c. R.*, 2014 QCCA 906; *Khachatryan c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2020 CF 167; *Sarwary c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2018 CF 437; *Vaezzadeh c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2017 CF 845; *Talpur c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2016 CF 822; *Duri c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2010 CF 125; *Es-Sayyid c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2011 CF 1415.

DOCTRINE CITÉE

Bassiouni, Cherif. *Crimes Against Humanity : Historical Evolution and Contemporary Application*, Cambridge : Cambridge University Press, 2011.
Cour pénale internationale. *Éléments des crimes*, 2013.
Émond, André. *Introduction au droit canadien*, Montréal : Wilson & Lafleur, 2012.
Grover, Leena. « A Call to Arms : Fundamental Dilemmas Confronting the Interpretation of Crimes in the Rome Statute of the International Criminal Court » (2010), 21 :3 *E.J.I.L.* 543.

Lafontaine, Fannie. *Prosecuting Genocide, Crimes Against Humanity and War Crimes in Canadian Courts*, Toronto: Carswell, 2012.

Robinson, Darryl. “Defining ‘Crimes Against Humanity’ at the Rome Conference” (1999), 93 *A.J.I.L.* 43.

Sadat, Leila Nadya. “Crimes Against Humanity in the Modern Age” (2013), 107:2 *A.J.I.L.* 335.

Schabas, William A. “State Policy as an Element of International Crimes” (2008), 98 *J. Crim. L. & Criminology* 953.

APPLICATION for judicial review of a decision (*Verbanov v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2020 CanLII 21362) of the Immigration and Refugee Board, Immigration Appeal Division siding with the respondent who claimed that the acts of torture committed by the Moldovan police, which he worked for, did not constitute crimes against humanity since they were not committed pursuant to a State or organizational policy. Application dismissed.

APPEARANCES

Daniel Latulippe for applicant.
Lorne Waldman, Charles Steven and Alethea Song for respondent.

SOLICITORS OF RECORD

Deputy Attorney General of Canada for applicant.
Waldman & Associates, Toronto, for respondent.

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

[1] GRAMMOND J.: One element of the definition of crimes against humanity is that they must be committed as part of a “widespread or systematic attack” [Article 7(1) of the Rome Statute]. The fundamental issue in this case is whether this phrase encompasses a “policy requirement,” that is, that the attack must have been committed pursuant to a “State or organizational policy” [Article 7(2)(a) of the Rome Statute]. The issue arises in the context of inadmissibility proceedings against Mr. Verbanov, a former officer of the Moldovan police force, under the *Immigration and*

Lafontaine Fannie. *Prosecuting Genocide, Crimes Against Humanity and War Crimes in Canadian Courts*, Toronto : Carswell, 2012.

Robinson, Darryl. « Defining ‘Crimes Against Humanity’ at the Rome Conference » (1999), 93 *A.J.I.L.* 43.

Sadat, Leila Nadya. « Crimes Against Humanity in the Modern Age » (2013), 107 :2 *A.J.I.L.* 335.

Schabas, William A. « State Policy as an Element of International Crimes » (2008), 98 *J. Crim. L. & Criminology* 953.

DEMANDE de contrôle judiciaire d’une décision (*Verbanov c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2020 CanLII 21362) de la Section d’appel de l’immigration de la Commission de l’immigration et du statut de réfugié donnant raison au défendeur, qui a allégué que les actes de torture commis par la police de Moldavie, dont il avait été un agent, ne constituaient pas des crimes contre l’humanité, puisqu’ils n’avaient pas été commis en application d’une politique d’un État ou d’une organisation. Demande rejetée.

ONT COMPARU :

Daniel Latulippe, pour le demandeur.
Lorne Waldman, Charles Steven et Alethea Song pour le défendeur.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

La sous-procureure générale du Canada pour le demandeur.
Waldman & Associates, Toronto, pour le défendeur.

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

[1] Le JUGE GRAMMOND : L’un des éléments constitutifs de la définition des crimes contre l’humanité est qu’ils doivent être commis dans le cadre d’une « attaque généralisée ou systématique » [article 7(1) du Statut de Rome]. La question fondamentale en l’espèce est de savoir si cette expression englobe une « exigence de politique », autrement dit, une exigence selon laquelle l’attaque doit avoir été menée en application d’une « politique d’un État ou d’une organisation » [article 7(2)a) du Statut de Rome]. La question est soulevée dans le cadre d’une procédure

Refugee Protection Act, S.C. 2001, c. 27 ([IRPA], which refers to the *Crimes Against Humanity and War Crimes Act*, S.C. 2000, c. 24 (Crimes Against Humanity Act).

[2] The gist of the Minister's case is that the Moldovan police routinely tortures detainees and, given the widespread nature of the practice, this constitutes a crime against humanity. Mr. Verbanov's work as a police officer would amount to a knowing and significant contribution to these crimes, making him inadmissible to Canada pursuant to paragraph 35(1)(a) of IRPA. Mr. Verbanov, on his part, claims that the acts of torture committed by the Moldovan police do not constitute crimes against humanity, as they were not committed pursuant to a State or organizational policy. In its decision [2020 CanLII 21362], the Immigration Appeal Division (IAD) sided with Mr. Verbanov.

[3] The Minister now seeks judicial review of this decision. His main argument is that the IAD unreasonably disregarded the framework set by the Supreme Court of Canada in *Mugesera v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2005 SCC 40, [2005] 2 S.C.R. 100 (*Mugesera*). In that case, the Supreme Court stated that a crime could constitute a crime against humanity even though it is not committed pursuant to a policy.

[4] I am dismissing the Minister's application. The facts of *Mugesera* took place before the coming into force of the *Rome Statute of the International Criminal Court*, 17 July 1998, 2187 U.N.T.S. I-38544, [2002] Can. T.S. No. 13 (Rome Statute), and the Crimes Against Humanity Act, which explicitly refers to the Rome Statute for the definition of crimes against humanity. Article 7(2)(a) of the Rome Statute now establishes a policy requirement. The IAD could therefore reasonably decide that *Mugesera*, insofar as it denies the existence of such a requirement, is no longer good law. Further, the IAD's decision does not disregard any precedent set by this Court, nor does it misconstrue the requirements set by Article 7(2)(a) of the Rome Statute.

en interdiction de territoire contre M. Verbanov, un ancien agent des forces policières moldaves, en application de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27 (LIPR), qui renvoie à la *Loi sur les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre*, L.C. 2000, ch. 24 (Loi sur les crimes contre l'humanité).

[2] La thèse du ministre repose essentiellement sur le fait que la police de Moldavie torture régulièrement les détenus et que, compte tenu du caractère largement répandu de cette pratique, cela constitue un crime contre l'humanité. En sa qualité d'agent de police, M. Verbanov aurait apporté une contribution consciente et significative à ces crimes, le rendant ainsi interdit de territoire aux termes de l'alinéa 35(1)a) de la LIPR. M. Verbanov, pour sa part, allègue que les actes de torture commis par la police de Moldavie ne constituent pas des crimes contre l'humanité puisqu'ils n'ont pas été commis en application d'une politique d'un État ou d'une organisation. Dans sa décision [2020 CanLII 21362], la Section d'appel de l'immigration (SAI) a donné raison à M. Verbanov.

[3] Le ministre sollicite maintenant le contrôle judiciaire de cette décision. Son principal argument est que la SAI a écarté de manière déraisonnable le cadre établi par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Mugesera c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2005 CSC 40, [2005] 2 R.C.S. 100 (*Mugesera*). Dans cette affaire, la Cour suprême a déclaré qu'un crime peut constituer un crime contre l'humanité même s'il n'est pas commis conformément à une politique.

[4] Je rejette la demande du ministre. Les faits de l'affaire *Mugesera* se sont produits avant l'entrée en vigueur du *Statut de Rome de la Cour pénale internationale*, 17 juillet 1998, 2187 R.T.N.U. I-38544, [2002] R.T. Can. n° 13 (Statut de Rome), et de la *Loi sur les crimes contre l'humanité*, qui renvoie expressément au Statut de Rome pour définir les crimes contre l'humanité. L'article 7(2)a) du Statut de Rome impose désormais une exigence de politique. La SAI pouvait donc raisonnablement conclure que l'arrêt *Mugesera*, dans la mesure où il réfute l'existence d'une telle exigence, ne fait plus jurisprudence. En outre, la décision de la SAI n'écarte aucun précédent établi par notre Cour ni ne repose sur une interprétation erronée des conditions énoncées à l'article 7(2)a) du Statut de Rome.

I. Crimes Against Humanity: The Legal Framework

[5] It is difficult to understand the various decisions made in Mr. Verbanov's case without a certain degree of knowledge of the legal framework for the prosecution of crimes against humanity in Canada. Therefore, contrary to the usual practice, I will begin these reasons with a detailed review of this framework, before I turn to the facts and the proceedings. As the changes brought by the Rome Statute with respect to the policy element of the definition of crimes against humanity are a critical aspect of the case, I will provide an overview of the state of the law both before and after the coming into force of this international treaty.

A. *Before the Rome Statute*

(1) International Law

[6] Not all crimes are of international concern. In most cases, punishing crimes is a domestic matter. Nonetheless, some crimes threaten the security and well-being of the global community and their repression rightly belongs to the realm of international law. Crimes against humanity constitute one category of international crimes.

[7] Defining international crimes such as crimes against humanity is a complex endeavour drawing upon the multiple sources of international law—treaties, custom, general principles, jurisprudence and academic commentary. For our purposes, it is not necessary to engage in a detailed review of the subtle interplay between these sources. It is enough to acknowledge the important role played by custom, especially before the Statute of Rome came into force. For a thorough discussion, see Cherif Bassiouni, *Crimes Against Humanity: Historical Evolution and Contemporary Application* (Cambridge: Cambridge University Press, 2011).

[8] To distinguish crimes against humanity from domestic crimes not deserving of international attention, their definition includes an additional element aimed at fully capturing their scale and gravity, over and above

I. Le cadre juridique des crimes contre l'humanité

[5] Il est difficile de bien saisir les diverses décisions qui ont été rendues dans le dossier de M. Verbanov sans posséder au préalable une certaine connaissance du cadre juridique régissant les poursuites relatives aux crimes contre l'humanité au Canada. Ainsi, contrairement à la pratique habituelle, j'examinerai d'abord ce cadre en détail, pour ensuite exposer les faits et le déroulement de l'instance. Étant donné qu'un aspect essentiel du dossier porte sur les changements engendrés par le Statut de Rome relativement à l'exigence de politique dans la définition des crimes contre l'humanité, j'entends faire un survol de l'état du droit avant et après l'entrée en vigueur de ce traité international.

A. *Avant le Statut de Rome*

1) Droit international

[6] Ce ne sont pas tous les crimes qui sont d'intérêt international. Dans la plupart des cas, la répression du crime est une question nationale. Toutefois, certains crimes menacent la sécurité et le bien-être de la collectivité mondiale et leur répression relève de la sphère du droit international. Les crimes contre l'humanité constituent une des catégories de crimes internationaux.

[7] Définir un crime international tels que les crimes contre l'humanité est une entreprise complexe qui fait appel aux diverses sources du droit international — les traités, la coutume, les principes généraux, la jurisprudence et la doctrine. Aux fins du cas qui nous occupe, il n'est pas nécessaire de procéder à un examen exhaustif des liens subtils qui existent entre ces sources. Il suffit de souligner le rôle important joué par la coutume, particulièrement avant l'entrée en vigueur du Statut de Rome. Pour une discussion approfondie sur le sujet, voir Cherif Bassiouni, *Crimes Against Humanity: Historical Evolution and Contemporary Application* (Cambridge: Cambridge University Press, 2011).

[8] En vue de distinguer les crimes contre l'humanité des crimes de droit commun qui ne relèvent pas de la sphère internationale, la définition des crimes contre l'humanité comprend un élément supplémentaire dont le

the elements of underlying offences such as murder or torture. Defining this distinguishing element has proved challenging.

[9] The first international prosecution of crimes against humanity was in response to the tragedy of the Holocaust and the horrendous crimes of the Nazi regime. The distinguishing element of crimes against humanity was then defined in terms of the relationship of the crime with armed conflict, or what became known as the “war nexus:” *Charter of the International Military Tribunal*, Annex to the *Agreement for the Prosecution and Punishment of the Major War Criminals of the European Axis*, London, August 8, 1945, 82 U.N.T.S. 279, also known as the Nuremberg Charter.

[10] In the 1990s, the commission of mass-scale atrocities in several countries led to the creation of *ad hoc* tribunals with the limited jurisdiction to prosecute international crimes in relation to those events. Most influential amongst them were the International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia (ICTY) and the International Criminal Tribunal for Rwanda (ICTR). As a “war nexus” was not readily established with respect to the events unfolding in Rwanda, the distinguishing element of crimes against humanity was reformulated as a “systematic or widespread attack against any civilian population” in the ICTR Statute. On its part, the ICTY Statute retained the “war nexus” in its Statute, but the ICTY interpreted it as a jurisdictional requirement, not an essential element of the crime: *Prosecutor v. Tadić* (Judgement), IT-94-1-A, ICTY, Appeals Chamber, 15 July 1999 (*Tadić*), at paragraphs 248 to 251. Thus, in practice, the “war nexus” was set aside.

[11] Nonetheless, in *Tadić*, the ICTY adopted the concept of “widespread or systematic attack” as the necessary threshold to distinguish between ordinary crimes and crimes against humanity, even though it was not explicitly mentioned, let alone defined, in its own statute. It emphasized the “special nature” and “greater degree

but est de refléter pleinement leur ampleur et leur gravité, au-delà des éléments des infractions sous-jacentes comme le meurtre ou la torture. Définir cet élément distinctif s’est révélé un exercice délicat.

[9] Les premières poursuites pénales internationales pour crimes contre l’humanité furent en réponse à la tragédie de l’Holocauste et aux crimes odieux perpétrés par le régime nazi. L’élément distinctif des crimes contre l’humanité a alors été défini en fonction du lien entre le crime et le conflit armé, ou ce qui est appelé maintenant le « lien de connexité avec une guerre » : *Statut du Tribunal militaire international*, annexe de l’*Accord concernant la poursuite et le châtiement des grands criminels de guerre des Puissances européennes de l’Axe*, Londres, 8 août 1945, 82 R.T.N.U. 279, également connu sous le nom de Charte de Nuremberg.

[10] Au cours des années 1990, l’ampleur des atrocités commises dans plusieurs pays a mené à la mise sur pied de tribunaux *ad hoc* possédant la compétence limitée de poursuivre les crimes internationaux liés à ces événements. Parmi ceux-ci, le Tribunal pénal international pour l’ex-Yougoslavie (TPIY) et le Tribunal pénal international pour le Rwanda (TPIR) ont eu un rôle prééminent. Puisque le « lien de connexité avec une guerre » ne pouvait pas être aisément établi en ce qui concerne les événements survenus au Rwanda, l’élément distinctif des crimes contre l’humanité a été redéfini dans le Statut du TPIR comme étant une « attaque généralisée et systématique dirigée contre une population civile quelle qu’elle soit ». Pour sa part, le Statut du TPIY a conservé le « lien de connexité avec une guerre », mais le TPIY l’a interprété comme une condition préalable à l’exercice de sa compétence, et non comme un élément essentiel du crime : *Le Procureur c. Tadić* (arrêt), IT-94-1-A, TPIY, La Chambre d’appel, 15 juillet 1999 (*Tadić*), aux paragraphes 248 à 251. Par conséquent, le « lien de connexité avec une guerre » a été virtuellement mis de côté.

[11] Néanmoins, dans l’affaire *Tadić*, le TPIY a adopté le concept d’« attaque généralisée ou systématique » en tant que seuil nécessaire pour établir une distinction entre les crimes ordinaires et les crimes contre l’humanité, même si ce critère n’a pas été expressément mentionné — ni même défini — dans son propre statut. Il a

of moral turpitude” at the core of these crimes: *Tadić*, at paragraph 271. From that point onward, this requirement had clearly become an essential part of the definition of crimes against humanity.

[12] Yet, the requirement of a “widespread or systematic attack” gave rise to interpretive difficulties. While everyone agreed that random and isolated attacks should not be a matter of international concern and that the concept of “widespread and systematic attack” implied a certain degree of coordination, the articulation of this standard remained controversial. One manner of expressing this degree of coordination was the policy requirement, that is, that the underlying offences must have been committed pursuant to a policy or ideology or to achieve a collective goal; see, for example, William A. Schabas, “State Policy as an Element of International Crimes” (2008), 98 *J. Crim. L. & Criminology* 953, at page 970. Another issue was whether crimes against humanity could only be committed by States or also by other organizations such as guerilla groups. In this regard, the two issues intersected, as the policy requirement was sometimes considered as an impediment to the accountability of non-State groups.

[13] As we will see in the next section, the Rome Statute laid these issues to rest with respect to acts committed after its coming into force in countries that ratified it. The debate remained alive, however, with respect to conduct that took place earlier. Thus, in *Prosecutor v. Kunarac, Kovač and Vuković*, Case Nos. IT-96-23-A & IT-96-23/1-A, ICTY, Appeals Chamber, 12 June 2002 (*Kunarac*), at paragraph 98, the ICTY found that, while useful in determining the existence of a systematic attack, the policy element was not an underlying element of the term “attack” under customary international law. When reading *Kunarac*, however, one must bear in mind the absence in the ICTY Statute of any explicit policy requirement, and indeed the absence of a requirement that the underlying crimes be committed in the context of a systematic or widespread attack. The ICTY, of course, was not applying the Rome Statute, as the facts took place in 1992 and 1993.

mis l’accent sur le fait que les crimes contre l’humanité relèvent « d’une catégorie à part » et sont « davantage marqué[s] du sceau de l’infamie morale » : *Tadić*, au paragraphe 271. Depuis l’arrêt *Tadić*, ce critère est indéniablement devenu un élément essentiel de la définition des crimes contre l’humanité.

[12] Pourtant, l’exigence d’une « attaque généralisée ou systématique » a suscité certains défis quant à son interprétation. Même si tous s’entendaient pour dire que des attaques sporadiques ou isolées ne justifiaient pas une répression internationale et que le concept d’« attaque généralisée ou systématique » supposait un certain degré de coordination, la formulation précise de cette norme est demeurée matière à controverse. Une manière de définir ce degré de coordination était l’exigence de politique, c’est-à-dire que les infractions sous-jacentes doivent avoir été commises conformément à une politique ou à une idéologie, ou dans l’objectif d’atteindre un but commun; voir, par exemple, William A. Schabas, « State Policy as an Element of International Crimes » (2008), 98 *J. Crim. L. & Criminology* 953, à la page 970. Un autre défi consistait à déterminer si les crimes contre l’humanité pouvaient être perpétrés non seulement par des États, mais aussi par d’autres organisations telles que des groupes de guérilla. À cet égard, les deux questions se recoupaient puisque l’exigence de politique était parfois considérée comme un obstacle à la reconnaissance de la responsabilité pénale des groupes non étatiques.

[13] Comme nous le verrons dans la partie suivante, le Statut de Rome a apporté une réponse définitive à ces questions en ce qui concerne les actes perpétrés après son entrée en vigueur dans les pays qui l’ont ratifié. Le débat s’est toutefois poursuivi en ce qui a trait aux actes qui ont été perpétrés avant son entrée en vigueur. Ainsi, dans l’affaire *Le Procureur c. Kunarac, Kovač et Vuković*, dossiers n^{os} IT-96-23-A et IT-96-23/1-A, TPIY, La Chambre d’appel, 12 juin 2002 (*Kunarac*), au paragraphe 98, le TPIY a conclu que, bien que l’exigence de politique soit utile pour déterminer l’existence d’une attaque systématique, elle n’est pas un élément sous-jacent du terme « attaque » en vertu du droit international coutumier. Il faut toutefois lire l’arrêt *Kunarac* en gardant à l’esprit l’absence d’exigence de politique dans le Statut du TPIY et, d’ailleurs, l’absence d’une condition selon laquelle les crimes sous-jacents doivent être commis

(2) Canadian Law

[14] In 1987, Parliament amended the *Criminal Code*, R.S.C., 1985, c. C-46, to make crimes against humanity a distinct offence under Canadian law. Subsection 7(3.76) [repealed S.C. 2000, c. 24, s. 42] of the Code defined these crimes by reference to customary or conventional international law. Moreover, Parliament amended the former *Immigration Act*, R.S.C., 1985, c. I-2 [now replaced by *Immigration and Refugee Protection Act*, S.C. 2001, c. 27], to render inadmissible to Canada “persons who there are reasonable grounds to believe have committed ... a crime against humanity within the meaning of subsection 7(3.76) of the *Criminal Code*” [at paragraph 19(1)(j)]. For a history of these provisions, see Fannie Lafontaine, *Prosecuting Genocide, Crimes Against Humanity and War Crimes in Canadian Courts* (Toronto: Carswell, 2012) (Lafontaine, *Prosecuting Genocide*). This regime remained in force until the adoption of the Crimes Against Humanity Act and was considered by the Supreme Court in *Mugesera*.

[15] *Mugesera* dealt with the admissibility of a Rwandan national alleged to have incited murder, genocide and hatred in a speech made in Rwanda in 1992. In its decision, at paragraph 119, the Court distilled four criteria from its analysis of customary international law:

1. An enumerated proscribed act was committed (this involves showing that the accused committed the criminal act and had the requisite guilty state of mind for the underlying act);
2. The act was committed as part of a widespread or systematic attack;
3. The attack was directed against any civilian population or any identifiable group of persons; and

dans le contexte d’une attaque généralisée et systématique. Le TPIY, bien sûr, n’appliquait pas le Statut de Rome, puisque les faits de l’affaire se sont déroulés en 1992 et en 1993.

2) Droit canadien

[14] En 1987, le législateur a modifié le *Code criminel*, L.R.C. (1985), ch. C-46, afin de faire des crimes contre l’humanité une infraction distincte aux termes du droit canadien. Le paragraphe 7(3.76) [abrogé L.C. 2000, ch. 24, art. 42] du *Code criminel* définit ces crimes en faisant référence au droit international coutumier et conventionnel. En outre, le législateur a modifié l’ancienne *Loi sur l’immigration*, L.R.C. (1985), ch. I-2 [remplacé par la *Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27], afin de rendre interdites de territoire au Canada les personnes « dont on peut penser, pour des motifs raisonnables, qu’elles ont commis [...] un crime contre l’humanité au sens du paragraphe 7(3.76) du *Code criminel* » [paragraphe 19(1)(j)]. Pour connaître l’historique de ces dispositions, voir Fannie Lafontaine, *Prosecuting Genocide, Crimes Against Humanity and War Crimes in Canadian Courts* (Toronto : Carswell, 2012) (Lafontaine, *Prosecuting Genocide*). Ce régime est demeuré en vigueur jusqu’à l’adoption de la Loi sur les crimes contre l’humanité et était au cœur de l’arrêt *Mugesera* de la Cour suprême.

[15] L’arrêt *Mugesera* portait sur l’interdiction de territoire d’un citoyen rwandais accusé d’avoir incité au meurtre, au génocide et à la haine dans un discours prononcé au Rwanda en 1992. Dans son arrêt, au paragraphe 119, la Cour a dégagé quatre critères de son analyse du droit coutumier international :

1. Un acte prohibé énuméré a été commis (ce qui exige de démontrer que l’accusé a commis l’acte criminel et qu’il avait l’intention criminelle requise).
2. L’acte a été commis dans le cadre d’une attaque généralisée ou systématique.
3. L’attaque était dirigée contre une population civile ou un groupe identifiable de personnes.

4. The person committing the proscribed act knew of the attack and knew or took the risk that his or her act comprised a part of that attack.

[16] The Court also discussed whether an attack needed to be carried according to a government policy or plan, which was a matter of controversy in international law at the time: *Mugesera*, at paragraphs 157–158. The Court acknowledged the debate, but, relying mainly on *Kunarac*, found that customary international law did not establish such a requirement. The Court, however, was alive to the possibility that this requirement could become an essential element of the definition of crimes against humanity: *Mugesera*, at paragraph 158. It specifically noted that Article 7(2)(a) of the Rome Statute, which was already in force but not applicable to the facts of the case, could effect a change in this regard. This brings me to the review of the new framework created by the Rome Statute and the Crimes Against Humanity Act.

B. *After the Rome Statute*

(1) International Law

[17] The work undertaken by the *ad hoc* tribunals evidenced the need for a permanent international court with jurisdiction to prosecute international crimes beyond specific situations. In July 2002, the Rome Statute came into force and established the International Criminal Court (ICC). It shifted the nature of State response to crimes against humanity from a retroactive, situation-driven and localized approach to a proactive, global and collaborative mindset. It provided a comprehensive definition for all crimes under the ICC’s jurisdiction, including crimes against humanity.

[18] The negotiations surrounding the drafting of the Statute reveal that member States intended to reflect customary international law as it existed at the time, not to create new principles: see Darryl Robinson, “Defining ‘Crimes Against Humanity’ at the Rome Conference” (1999), 93 *A.J.I.L.* 43, at pages 48–50; Leila Nadya Sadat, “Crimes Against Humanity in the Modern Age” (2013), 107:2 *A.J.I.L.* 335, at page 351. As such, they relied on

4. L’auteur de l’acte prohibé était au courant de l’attaque et savait que son acte s’inscrirait dans le cadre de cette attaque ou a couru le risque qu’il s’y inscrive.

[16] La Cour a également abordé la question de savoir si une attaque devait avoir été menée conformément à une politique ou à un plan de l’État, ce qui était à l’époque une question controversée en droit international : *Mugesera*, aux paragraphes 157 et 158. La Cour a reconnu l’existence d’un débat, mais a conclu, en se fondant essentiellement sur l’arrêt *Kunarac*, que le droit international coutumier n’avait pas établi une telle exigence. La Cour n’a toutefois pas écarté la possibilité que cette exigence devienne un élément essentiel de la définition des crimes contre l’humanité : *Mugesera*, au paragraphe 158. Elle a précisé que l’article 7(2)a) du Statut de Rome, en vigueur à l’époque, mais non applicable aux faits de cette affaire, pourrait être décisif à cet égard. Ces réflexions m’amènent à examiner le nouveau cadre mis en place par le Statut de Rome et la Loi sur les crimes contre l’humanité.

B. *Après le Statut de Rome*

1) Droit international

[17] Les travaux des tribunaux *ad hoc* ont révélé la nécessité de disposer d’une cour internationale permanente ayant la compétence de juger les auteurs de crimes internationaux au-delà de situations spécifiques. En juillet 2002, le Statut de Rome est entré en vigueur, établissant la Cour pénale internationale (CPI). Cet instrument a transformé la nature de la réponse des États aux crimes contre l’humanité : l’approche rétroactive, localisée et dépendante du contexte a fait place à une approche proactive, globale et collaborative. Il a offert une définition exhaustive de tous les crimes relevant de la compétence de la CPI, y compris les crimes contre l’humanité.

[18] Les négociations entourant la rédaction du Statut révèlent que les États membres souhaitaient que celui-ci reflète le droit international coutumier tel qu’il existait alors, et non qu’il crée de nouveaux principes : voir Darryl Robinson, « Defining ‘Crimes Against Humanity’ at the Rome Conference » (1999), 93 *A.J.I.L.* 43, aux pages 48–50; et Leila Nadya Sadat, « Crimes Against Humanity in the Modern Age » (2013), 107 :2 *A.J.I.L.* 335, à la page 351.

the interpretative foundation laid by the *ad hoc* tribunals and the International Law Commission to define crimes against humanity. The resulting provisions were overall reflective of customary law, while settling certain issues that had given rise to debate: Leena Grover, “A Call to Arms: Fundamental Dilemmas Confronting the Interpretation of Crimes in the Rome Statute of the International Criminal Court” (2010), 21:3 *E.J.I.L.* 543, at page 569.

[19] In particular, the Rome statute settled the debate regarding the policy element and adopted it as a necessary ingredient of crimes against humanity:

Article 7

Crimes against humanity

1. For the purpose of this Statute, “crime against humanity” means any of the following acts when committed as part of a widespread or systematic attack directed against any civilian population, with knowledge of the attack:

...

- (f) Torture;

...

2. For the purpose of paragraph 1:

- (a) “Attack directed against any civilian population” means a course of conduct involving the multiple commission of acts referred to in paragraph 1 against any civilian population, pursuant to or in furtherance of a State or organizational policy to commit such attack;

[20] The meaning of policy was further defined through the following provision of the *Elements of Crimes* [International Criminal Court], a set of guidelines adopted by the Assembly of State Parties pursuant to article 9 of the Rome Statute

3. ... It is understood that “policy to commit such attack” requires that the State or organization

Ainsi, ils se sont appuyés sur les fondements interprétatifs établis par les tribunaux *ad hoc* et la Commission du droit international pour définir les crimes contre l’humanité. Les dispositions résultantes correspondaient en majeure partie au droit coutumier, tout en réglant certaines questions ayant suscité un débat : voir Leena Grover, « A Call to Arms : Fundamental Dilemmas Confronting the Interpretation of Crimes in the Rome Statute of the International Criminal Court » (2010), 21 :3 *E.J.I.L.* 543, à la page 569.

[19] Plus précisément, le Statut de Rome a clos le débat quant à l’exigence de politique et en a fait un élément essentiel des crimes contre l’humanité :

Article 7

Crimes contre l’humanité

1. Aux fins du présent Statut, on entend par crime contre l’humanité l’un quelconque des actes ci-après lorsqu’il est commis dans le cadre d’une attaque généralisée ou systématique lancée contre toute population civile et en connaissance de cette attaque :

[...]

- f) Torture;

[...]

2. Aux fins du paragraphe 1 :

- a) Par “attaque lancée contre une population civile”, on entend le comportement qui consiste en la commission multiple d’actes visés au paragraphe 1 à l’encontre d’une population civile quelconque, en application ou dans la poursuite de la politique d’un État ou d’une organisation ayant pour but une telle attaque;

[20] Le sens du terme « politique » a été précisé par la disposition suivante des *Éléments des crimes* [Cour pénale internationale], un ensemble de lignes directrices adoptées par l’Assemblée des États parties en application de l’article 9 du Statut de Rome :

3. [...] Il est entendu que pour qu’il y ait « politique ayant pour but une telle attaque », il faut que

actively promote or encourage such an attack against a civilian population.⁶

...

⁶ A policy which has a civilian population as the object of the attack would be implemented by State or organizational action. Such a policy may, in exceptional circumstances, be implemented by a deliberate failure to take action, which is consciously aimed at encouraging such attack. The existence of such a policy cannot be inferred solely from the absence of governmental or organizational action.

[21] The ICC has applied the policy requirement in its decisions. Most recently, in *Situation in the Republic of Kenya*, ICC-01/09, 31 March 2010 (*Republic of Kenya*), it summarized its previous comments on the interpretation of the policy requirement [at paragraph 84]:

84. The Chamber notes that the Statute does not provide definitions of the terms “policy” or “State or organizational”. However, both this Chamber and Pre-Trial Chamber I have addressed the policy requirement in previous decisions. In the case against Katanga and Ngudjolo Chui, Pre-Trial Chamber I found that this requirement:

[...] ensures that the attack, even if carried out over a large geographical area or directed against a large number of victims, must still be thoroughly organised and follow a regular pattern. It must also be conducted in furtherance of a common policy involving public or private resources. Such a policy may be made either by groups of persons who govern a specific territory or by any organisation with the capability to commit a widespread or systematic attack against a civilian population. The policy need not be explicitly defined by the organisational group. Indeed, an attack which is planned, directed or organised – as opposed to spontaneous or isolated acts of violence – will satisfy this criterion. [Footnote omitted.]

l'État ou l'organisation favorise ou encourage activement une telle attaque contre une population civile.⁶

[...]

⁶ La politique qui a pour but une attaque contre la population civile en tant que telle se manifeste par l'action d'un État ou d'une organisation. Dans des circonstances exceptionnelles, une telle politique peut prendre la forme d'une abstention délibérée d'agir, par laquelle l'État ou l'organisation entend consciemment encourager une telle attaque. On ne peut inférer l'existence d'une telle politique du seul fait que l'État ou l'organisation s'abstienne de toute action.

[21] La CPI a appliqué l'exigence de politique dans les décisions qu'elle a rendues. Récemment, dans la décision *Situation en République du Kenya*, ICC-01/09, 31 mars 2010 (*République du Kenya*), elle a résumé ses commentaires antérieurs sur l'interprétation de l'exigence de politique [au paragraphe 84] :

84. La Chambre fait observer que le Statut ne définit pas le terme « politique », ni l'expression « d'un État ou d'une organisation ». Toutefois, comme la Chambre préliminaire I, elle a déjà traité de la condition tenant à l'existence d'une politique dans des décisions précédentes. Dans l'affaire concernant Germain Katanga et Mathieu Ngudjolo Chui, la Chambre préliminaire I a ainsi conclu ce qui suit :

Outre qu'elle doit avoir été menée dans une zone géographique étendue ou avoir été dirigée contre un grand nombre de victimes, [...] une attaque généralisée doit aussi s'inscrire dans le cadre de la politique d'une organisation, c'est-à-dire qu'elle doit avoir été soigneusement organisée selon un modèle régulier. Elle doit également être exécutée dans la poursuite d'une politique concertée mettant en œuvre des moyens publics ou privés. Cette politique peut être mise en place par des groupes de personnes dirigeant un territoire donné ou par toute organisation capable de commettre une attaque généralisée ou systématique contre une population civile. Cette politique ne doit pas nécessairement être définie explicitement par l'organisation en question. Une attaque doit donc être planifiée, dirigée ou organisée, et non constituée d'actes de violence spontanés ou isolés, pour répondre à ce critère. [Note en bas de page omise.]

(2) Canadian Law

[22] Parliament enacted the Crimes Against Humanity Act to fulfil Canada's obligations under the Rome Statute. While the new legislation retains certain aspects of the former provisions of the *Criminal Code*, for example the definition of crimes against humanity by reference to international conventional and customary law, this is done in a manner that recognizes that the Rome Statute is the result of a significant codification effort and now occupies a pre-eminent place among the sources of international criminal law, given that it attracts the broad consensus of the international community.

[23] Sections 4–7 of the Crimes Against Humanity Act explicitly refer to the definition of international crimes listed in the Rome Statute. With respect to crimes committed outside Canada, this is accomplished through the interaction of subsections 6(3) and 6(4). Subsection 6(3) defines crimes against humanity by enumerating a number of underlying crimes and requiring that they constitute crimes under international conventional law, international customary law or the general principles of international law. Subsection 6(4) sets forth a presumption that descriptions of crimes found in the Rome Statute are reflective of customary norms. The relevant portions of these provisions read as follows:

6 ...

Definitions

(3) The definitions in this subsection apply in this section.

crime against humanity means murder, extermination, enslavement, deportation, imprisonment, torture, sexual violence, persecution or any other inhumane act or omission that is committed against any civilian population or any identifiable group and that, at the time and in the place of its commission, constitutes a crime against humanity according to customary international law or conventional international law or by virtue of its being criminal according to the general principles of law recognized by the community of nations, whether or not it constitutes a contravention of the law in force at the time and in the place of its commission. (*crime contre l'humanité*)

2) Droit canadien

[22] Le législateur a adopté la *Loi sur les crimes contre l'humanité* pour s'acquitter des obligations du Canada en vertu du Statut de Rome. Bien que le nouveau texte législatif conserve certains aspects des anciennes dispositions du *Code criminel*, par exemple, le renvoi au droit international conventionnel ou coutumier dans sa définition des crimes contre l'humanité, le législateur reconnaît toutefois que le Statut de Rome est le résultat d'un effort important de codification et qu'il tient maintenant une place prépondérante parmi les sources du droit pénal international, puisqu'il fait l'objet d'un large consensus au sein de la communauté internationale.

[23] Les articles 4 à 7 de la Loi sur les crimes contre l'humanité renvoient explicitement à la définition des crimes internationaux énoncés dans le Statut de Rome. En ce qui a trait aux crimes commis à l'étranger, cela découle de la combinaison des paragraphes 6(3) et (4). Le paragraphe 6(3) définit les crimes contre l'humanité en énumérant les crimes sous-jacents et en exigeant qu'ils constituent un crime contre l'humanité selon le droit international coutumier, le droit international conventionnel ou les principes généraux de droit international. Le paragraphe 6(4) établit une présomption selon laquelle les définitions des crimes figurant au Statut de Rome reflètent les normes du droit coutumier. Les passages pertinents de ces dispositions sont rédigés comme suit :

6 [...]

Définitions

(3) Les définitions qui suivent s'appliquent au présent article.

crime contre l'humanité Meurtre, extermination, réduction en esclavage, déportation, emprisonnement, torture, violence sexuelle, persécution ou autre fait — acte ou omission — inhumain, d'une part, commis contre une population civile ou un groupe identifiable de personnes et, d'autre part, qui constitue, au moment et au lieu de la perpétration, un crime contre l'humanité selon le droit international coutumier ou le droit international conventionnel ou en raison de son caractère criminel d'après les principes généraux de droit reconnus par l'ensemble des nations, qu'il constitue ou non une transgression du droit en vigueur à ce moment et dans ce lieu. (*crimes against humanity*)

...

[...]

Interpretation – customary international law

(4) For greater certainty, crimes described in articles 6 and 7 and paragraph 2 of article 8 of the Rome Statute are, as of July 17, 1998, crimes according to customary international law, and may be crimes according to customary international law before that date. This does not limit or prejudice in any way the application of existing or developing rules of international law.

[24] As a result, the Rome Statute becomes the main reference with respect to the definition of international crimes, including crimes against humanity. Not only does it have force as conventional law between countries that ratified it, it is also presumed to reflect international custom as of the date of its signature. The presumption established by Parliament reflects the intention of the State Parties to the Rome Statute to codify custom and to settle certain debates regarding the definition of international crimes: see, among others, *Tadić*, at paragraph 223.

[25] These requirements are further incorporated by reference in the sections on inadmissibility proceedings: paragraph 35(1)(a) of the IRPA. When deciding on the admissibility of a foreign national, the IAD is thus bound to consider the Crimes Against Humanity Act and, by extension, the Rome Statute.

[26] It is worth noting that the Crimes against Humanity Act does not invalidate the four-prong test that was set out in *Mugesera*, insofar as it complies with current international law. This is evidenced by the test still being used in recent decisions on inadmissibility pursuant to paragraph 35(1)(a) of IRPA: see, e.g., *Niyungeko v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2019 FC 820; *Varela v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2008 FC 436, [2009] 1 F.C.R. 605. Yet, with respect to conduct taking place after 1998, any discrepancies between prior customary law and the Rome Statute must be resolved in favour of the latter.

Interprétation : droit international coutumier

(4) Il est entendu que, pour l'application du présent article, les crimes visés aux articles 6 et 7 et au paragraphe 2 de l'article 8 du Statut de Rome sont, au 17 juillet 1998, des crimes selon le droit international coutumier, et qu'ils peuvent l'être avant cette date, sans que soit limitée ou entravée de quelque manière que ce soit l'application des règles de droit international existantes ou en formation.

[24] Par conséquent, le Statut de Rome devient le principal instrument de référence relativement à la définition des crimes internationaux, y compris à l'égard des crimes contre l'humanité. Il a non seulement force de loi en tant que convention internationale entre les pays qui l'ont ratifié, mais il est aussi présumé conforme au droit international coutumier en date de sa signature. La présomption établie par le législateur reflète l'intention des États parties au Statut de Rome de codifier la coutume et de clore certains débats concernant la définition des crimes internationaux : voir, notamment, *Tadić*, au paragraphe 223.

[25] En outre, ces exigences sont incorporées par renvoi aux dispositions sur les procédures d'interdiction de territoire : alinéa 35(1)a) de la LIPR. Au moment de se prononcer sur l'interdiction de territoire d'un étranger, la SAI doit donc prendre en considération la Loi sur les crimes contre l'humanité et, par voie de conséquence, le Statut de Rome.

[26] Il convient de noter que la Loi sur les crimes contre l'humanité n'invalide pas le critère à quatre volets établi dans l'arrêt *Mugesera*, dans la mesure où celui-ci est conforme au droit international en vigueur. En effet, on constate que le critère est encore appliqué dans des décisions récentes en matière d'interdiction de territoire en application de l'alinéa 35(1)a) de la LIPR : voir, notamment, les décisions *Niyungeko c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2019 CF 820 et *Varela c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2008 CF 436, [2009] 1 R.C.F. 605. Cependant, relativement aux actes commis après 1998, toute disparité entre le droit coutumier et le Statut de Rome doit être résolue en faveur de ce dernier.

II. The Inadmissibility Proceedings in Respect of Mr. Verbanov

[27] The foregoing description of the evolving framework for crimes against humanity in international and Canadian law provides the backdrop for the Minister's attempts to have Mr. Verbanov declared inadmissible to Canada and the decisions rendered by the Immigration and Refugee Board and this Court, to which I now turn.

A. *Facts and Judicial History*

[28] This is the third time this Court is seized with an application for judicial review of a decision regarding the inadmissibility of Mr. Verbanov in relation to alleged crimes against humanity committed by the Moldovan police while he was a junior officer. As this application does not turn on any factual component of the case, I will only briefly summarize the relevant facts and the procedural history of the matter.

[29] Mr. Verbanov was born in Moldova. Between 2007 and 2011, he was a field officer for the Moldovan police service in Chişinău, the capital city. He was assigned to the section tasked with arresting pickpockets in public transit. Due to the undercover nature of his role in apprehending thieves, Mr. Verbanov worked in plain clothes and did not carry weapons or handcuffs. During his time as a police officer, he went to the general police station about three times a week, either to attend a unit meeting or to write an incident report after an arrest. He claims he was never aware of torture or ill treatment of detainees by officers in other divisions. In 2011, he obtained permanent residence in Canada as part of his wife's skilled worker application.

[30] In December 2013, the Canada Border Services Agency issued two inadmissibility reports pursuant to section 44 of IRPA, alleging that Mr. Verbanov was inadmissible on grounds of serious criminality under paragraph 36(1)(c) of IRPA, and of crimes against humanity under paragraph 35(1)(a) of IRPA. The grounds of serious criminality related to charges laid against Mr. Verbanov

II. Les procédures d'interdiction de territoire concernant M. Verbanov

[27] La description qui précède de l'évolution des crimes contre l'humanité en droit international et canadien fournit le contexte permettant de saisir la tentative du ministre visant à déclarer M. Verbanov interdit de territoire au Canada, et les décisions rendues par la Commission de l'immigration et du statut de réfugié et notre Cour, que je vais maintenant examiner.

A. *Faits et historique judiciaire*

[28] Il s'agit de la troisième fois que notre Cour est saisie d'une demande de contrôle judiciaire d'une décision relative à l'interdiction de territoire de M. Verbanov en lien avec de présumés crimes contre l'humanité commis par la police moldave alors qu'il était sous-officier. Puisque la présente demande ne soulève pas de questions factuelles, je résumerai seulement les faits pertinents et l'historique de la procédure de l'affaire.

[29] M. Verbanov est né en Moldavie. De 2007 à 2011, il était agent de terrain auprès du service de police de Chişinău, la capitale du pays. Il était affecté à l'unité chargée d'appréhender les voleurs à la tire dans les transports en commun. Étant donné qu'il s'agissait d'un travail d'interception dans des lieux publics, M. Verbanov travaillait en civil et ne portait sur lui ni arme ni menottes. Lorsqu'il était policier, il se rendait environ trois fois par semaine au poste de police central pour assister à une réunion d'unité ou pour rédiger un rapport d'incident après une arrestation. Il affirme n'avoir jamais été au courant d'actes de torture ou de mauvais traitement des détenus commis par des agents d'autres divisions. En 2011, il a obtenu la résidence permanente au Canada dans le cadre de la demande présentée par son épouse à titre de travailleuse qualifiée.

[30] En décembre 2013, l'Agence des services frontaliers du Canada a rédigé deux rapports d'interdiction de territoire en vertu de l'article 44 de la LIPR, affirmant que M. Verbanov était interdit de territoire pour grande criminalité en application de l'alinéa 36(1)c) de la LIPR, et pour crimes contre l'humanité en application de l'alinéa 35(1)a) de la LIPR. Le motif de grande criminalité

in Moldova, which were later dismissed by the Buiuicani Court of the Municipality of Chişinău.

[31] In April 2015, the Immigration Division (ID) determined that Mr. Verbanov was not inadmissible. It found that the testimony of Mr. Verbanov was credible, and that neither he nor officers in his unit had committed acts of violence or torture which could constitute crimes against humanity. On the issue of serious criminality, the ID took into consideration the fact that the criminal complaint against Mr. Verbanov had been dismissed by a competent foreign court. The Minister appealed the ID's conclusions.

[32] In April 2017, the IAD dismissed the appeal. The IAD found that Moldovan police officers committed crimes in a sufficiently systematic manner to qualify as crimes against humanity, but that the Minister had failed to demonstrate that Mr. Verbanov or members of his unit were amongst the perpetrators. The IAD commented that declaring Mr. Verbanov inadmissible on such a basis would effectively render inadmissible all police officers from countries where corruption and abuse are rampant. It confirmed the ID's conclusion that neither Mr. Verbanov nor officers from his unit had engaged in the commission of such crimes. Mr. Verbanov was found not inadmissible on either grounds of serious criminality or crimes against humanity.

[33] The Minister sought judicial review of this decision, on the basis that the IAD had erred in its analysis of inadmissibility pursuant to paragraph 35(1)(a) of IRPA. The IAD's findings on the grounds of serious criminality were not disputed. In *Canada (Citizenship and Immigration) v. Verbanov*, 2017 FC 1015, my colleague Justice Michel Shore allowed the application for judicial review on the basis that the IAD had failed to conduct a proper examination of Mr. Verbanov's complicity in the commission of crimes against humanity, in conformity with the test laid out by the Supreme Court of Canada in *Ezokola v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2013 SCC 40, [2013] 2 S.C.R. 678 (*Ezokola*).

était lié à des accusations portées contre M. Verbanov en Moldavie, accusations qui ont par la suite été rejetées par la Cour de Buiuicani de la municipalité de Chişinău.

[31] En avril 2015, la Section de l'immigration (SI) a conclu que M. Verbanov n'était pas interdit de territoire. Elle a jugé que le témoignage de M. Verbanov était crédible, et que ni lui ni les agents de son unité n'avaient commis d'actes de violence ou de torture qui pourraient constituer des crimes contre l'humanité. Quant au motif d'interdiction pour grande criminalité, la SI a tenu compte du fait que la plainte au criminel logée à l'encontre de M. Verbanov avait été rejetée par un tribunal étranger compétent. Le ministre a interjeté appel des conclusions tirées par la SI.

[32] En avril 2017, la SAI a rejeté l'appel. Elle a conclu que des agents de police moldaves ont commis des crimes d'une manière suffisamment systématique pour être qualifiés de crimes contre l'humanité, mais que le ministre n'était pas parvenu à démontrer que M. Verbanov ou des membres de son unité étaient auteurs de ces crimes. La SAI a fait remarquer que déclarer M. Verbanov interdit de territoire sur le fondement d'un tel motif aurait pour effet d'interdire de territoire tous les agents de police de pays où la corruption et les mauvais traitements sont endémiques. Elle a confirmé la conclusion de la SI selon laquelle ni M. Verbanov ni les agents de son unité n'avaient participé à la perpétration de tels crimes. La SAI a conclu que M. Verbanov n'était pas interdit de territoire, ni pour grande criminalité, ni pour crimes contre l'humanité.

[33] Le ministre a sollicité le contrôle judiciaire de cette décision, au motif que la SAI avait erré dans son analyse de l'interdiction de territoire aux termes de l'alinéa 35(1)a) de la LIPR. Les conclusions de la SAI quant au motif de grande criminalité n'ont pas été contestées. Dans la décision *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Verbanov*, 2017 CF 1015, mon collègue le juge Michel Shore a accueilli la demande de contrôle judiciaire au motif que la SAI avait erré dans son analyse de la complicité de M. Verbanov dans la commission de crimes contre l'humanité, au vu du critère établi par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Ezokola c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2013 CSC 40, [2013] 2 R.C.S. 678 (*Ezokola*).

[34] The matter was remitted to the IAD. In May 2018, it concluded that torture was widespread within the Moldovan police force and amounted to a crime against humanity. From this conclusion, the IAD then inferred that Mr. Verbanov must have known crimes were being committed, and, as such, had made a “significant contribution”.

[35] Mr. Verbanov applied for judicial review of this decision. In *Verbanov v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2019 FC 324, 65 Imm. L.R. (4th) 303, at paragraph 38, my colleague Justice Martine St-Louis found that the IAD had erred by applying a standard of complicity that amounted to “guilt by association”. While Mr. Verbanov also argued that a State policy is an essential ingredient of crimes against humanity and that the evidence did not establish any such policy, she did not find it necessary to analyze the issue. She allowed the application, and remitted the matter for a third assessment by the IAD.

[36] The IAD’s third decision is the subject of this application for judicial review.

B. *The IAD’s Decision Under Review*

[37] On February 4, 2020, the IAD found that the Minister had not discharged its onus of demonstrating that the actions of the Moldovan police amounted to crimes against humanity.

[38] Its analysis was structured according to the test set by the Supreme Court in *Mugesera*, quoted above. On the first element, the IAD found that there were reasonable grounds to believe that Moldovan police officers had committed acts of torture, based on the documentary evidence adduced by the Minister.

[39] The IAD then examined whether the prescribed act–torture–had been committed as part of a widespread or systematic attack. In doing so, it considered the definition of an attack in *Mugesera*. The IAD noted that the Supreme Court had solely applied case law from the

[34] L’affaire a été renvoyée à la SAI. En mai 2018, elle a conclu que la torture était une pratique généralisée au sein des forces policières moldaves et constituait un crime contre l’humanité. À partir de cette conclusion, la SAI a ensuite déduit que M. Verbanov devait avoir eu connaissance des crimes commis et qu’à ce titre, il y avait « contribué de manière significative ».

[35] M. Verbanov a demandé le contrôle judiciaire de cette décision. Dans la décision *Verbanov c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2019 CF 324, au paragraphe 38, ma collègue la juge Martine St-Louis a conclu que la SAI avait commis une erreur en appliquant une norme de complicité équivalant à une « complicité par association ». Bien que M. Verbanov ait aussi soutenu que la politique de l’État est un élément essentiel des crimes contre l’humanité et que la preuve n’avait pas établi l’existence d’une telle politique, elle n’a pas jugé nécessaire d’analyser la question. Elle a accueilli la demande et a renvoyé l’affaire pour que la SAI effectue une troisième évaluation.

[36] La troisième décision de la SAI fait l’objet de la présente demande de contrôle judiciaire.

B. *La décision de la SAI faisant l’objet du présent contrôle judiciaire*

[37] Le 4 février 2020, la SAI a conclu que le ministre ne s’était pas acquitté du fardeau de démontrer que les actes de la police moldave équivalaient à des crimes contre l’humanité.

[38] La SAI a structuré son analyse en fonction du critère établi par la Cour suprême dans l’arrêt *Mugesera*, précité. En ce qui concerne le premier élément, elle a conclu qu’il existait des motifs raisonnables de croire que les agents de police moldaves avaient commis des actes de torture, d’après la preuve documentaire présentée par le ministre.

[39] La SAI a ensuite examiné si l’acte interdit, soit la torture, avait été commis dans le cadre d’une attaque généralisée ou systématique. Ce faisant, elle a aussi pris en compte la définition d’une attaque dans l’arrêt *Mugesera*. La SAI a noté que la Cour suprême avait

ICTR and ICTY, whose Statutes did not contain any reference to a policy element. It also referred to paragraphs 157 and 158 from *Mugesera*:

A contentious issue raised by the “widespread or systematic attack” requirement is whether the attack must be carried out pursuant to a government policy or plan. ...

... It seems that there is currently no requirement in customary international law that a policy underlie the attack, though we do not discount the possibility that customary international law may evolve over time so as to incorporate a policy requirement (see, e.g., art. 7(2)(a) of the *Rome Statute of the International Criminal Court*, A/CONF. 183/9, 17 July 1998).

[40] The IAD considered the legislative backdrop against which *Mugesera* was decided and found that, 15 years later, the situation had indeed evolved. The IAD concluded that the existence of a policy was now a mandatory element of the concept of “widespread or systematic attack” under international criminal law due in part to the incorporation of the Rome Statute within domestic law by way of the Crimes Against Humanity Act. At paragraph 37 of its decision, the IAD stated:

.... For us to even speak of the existence of an attack, I believe that there must be evidence that the acts committed or the prohibited acts are committed by perpetrators with a certain intention in mind to conform to a policy, a plan, a scheme or an ideology emanating from the state or the organization itself.

[41] In support of its finding, the IAD cited case law from the ICC: *Republic of Kenya*, at paragraphs 83–84; *The Prosecutor v. Jean-Pierre Bemba Gombo*, ICC-01/05-01/08, 15 June 2009 (*Bemba Gombo*), at paragraphs 79–80. The quoted paragraphs from *Republic of Kenya* included a reference to the excerpt from the *Elements of Crimes* reproduced above at paragraph 20.

[42] Consequently, the IAD concluded that the evidence presented by the Minister was insufficient to support the existence of an attack. It found that a policy

uniquement appliqué la jurisprudence du TPIR et du TPIY, dont les Statuts ne comportent aucune référence à une exigence de politique. Elle a aussi renvoyé aux paragraphes 157 et 158 de l’arrêt *Mugesera* :

Le caractère généralisé ou systématique exigé soulève une question litigieuse, celle de déterminer si l’attaque doit avoir été menée conformément à une politique ou à un plan de l’État [...]

[...] Il semble que, à l’heure actuelle, le droit international coutumier n’exige pas qu’une politique sous-tende l’attaque, mais nous n’écarterons pas la possibilité qu’il évolue et pose un jour cette condition (voir p. ex. l’al. 7(2)a) du *Statut de Rome de la Cour pénale internationale*, A/CONF. 183/9, 17 juillet 1998).

[40] La SAI a examiné le contexte législatif de l’arrêt *Mugesera* et a conclu que, 15 ans après cette affaire, la situation avait en fait évolué. La SAI a conclu que l’existence d’une politique était désormais un élément obligatoire de la notion d’« attaque généralisée ou systématique » selon le droit pénal international, en partie en raison de l’incorporation du Statut de Rome au droit canadien au moyen de la Loi sur les crimes contre l’humanité. Au paragraphe 37 de sa décision, la SAI a indiqué ce qui suit :

[...] Pour que l’on puisse même parler de l’existence d’une attaque, je suis d’avis que la preuve doit être faite que les gestes commis ou les actes prohibés sont commis par des auteurs ayant à l’esprit une certaine intention de se conformer à une politique, à un plan, à un stratagème ou une idéologie qui émane soit de l’État, soit de l’organisation elle-même.

[41] Pour appuyer sa conclusion, la SAI a cité la jurisprudence de la CPI : *République du Kenya*, aux paragraphes 83 et 84; *Le Procureur c. Jean-Pierre Bemba Gombo*, ICC-01/05-01/08, le 15 juin 2009 (*Bemba Gombo*), aux paragraphes 79 et 80. Les paragraphes cités de *République du Kenya* comprennent un renvoi à l’extrait des *Éléments des crimes*, reproduit ci-dessus, au paragraphe 20.

[42] Par conséquent, la SAI a conclu que la preuve présentée par le ministre était insuffisante pour appuyer l’existence d’une attaque. Elle a conclu qu’une politique

could simply not be deduced from the repetition of prescribed acts; the Minister needed to provide evidence of a unifying backdrop against which the acts were committed. The IAD was unable to find that the Moldovan police officers committing torture did so with the belief that they were acting pursuant to a policy or an ideology. It found that torture, however unacceptable, was likely the result of individual motives, stating [at paragraph 42]:

.... Whether it was to be rewarded, avoid reprimand, obtain a promotion or have a hope of improving their financial situation through bribery, the evidence supports the premise that the police officers acted that way because the system permitted it. They most likely abused the system for personal purposes without the risk of any real consequences.

[43] Further, the IAD [at paragraph 41] considered that Moldova was a country “struggling to eradicate the remnants of the former USSR” and that it had committed to combat torture through initiatives and policies. The impunity resulting from a deficient judicial system was, in its view, insufficient to support the existence of a policy, a plan, a scheme or an ideology underlining the attack.

[44] The IAD then reviewed this Court’s decisions in *Hadhiri v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2016 FC 1284 [*Hadhiri*] and *Bedi v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2019 FC 1550, dealing with former police officers who were found to have made a knowing and significant contribution to crimes against humanity committed by their organizations.

[45] The IAD distinguished those decisions from Mr. Verbanov’s situation. It found that the parties in those cases had proceeded on the assumption that the alleged human rights violations amounted to crimes against humanity. Moreover, even without a full analysis, the factual and political context underlying both cases suggested that police officers had acted pursuant to a state policy. The IAD held that those cases supported rather than weakened its reasoning.

ne pouvait pas simplement être induite de la répétition d’actes prohibés, le ministre étant tenu d’apporter la preuve d’un contexte commun aux actes commis. La SAI n’a pas été en mesure de conclure que les agents de police moldaves ayant commis des actes de torture l’ont fait en pensant agir conformément à une politique ou à une idéologie. Elle a conclu que la torture, bien qu’inacceptable, était vraisemblablement le résultat de motivations individuelles, et indique [au paragraphe 42] :

[...] Que ce soit pour être récompensés, éviter d’être réprimandés, pour obtenir une promotion ou pour espérer améliorer leur situation financière en recevant des pots-de-vin, la preuve appuie la prémisse selon laquelle les policiers agissaient ainsi car le système le permettait. Ils en abusaient fort probablement à des fins personnelles sans risque de conséquences réelles.

[43] En outre, la SAI [au paragraphe 41] a estimé que la Moldavie était un pays « qui peinait et peine encore à éradiquer les façons de faire de l’ex-URSS » et qu’elle s’était engagée à lutter contre la torture au moyen d’initiatives et de politiques. L’impunité découlant d’un système judiciaire déficient était, à son avis, insuffisante pour appuyer l’existence d’une politique, d’un plan, d’un stratagème ou d’une idéologie qui sous-tend l’attaque.

[44] La SAI a ensuite examiné les décisions *Hadhiri c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2016 CF 1284 [*Hadhiri*] et *Bedi c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2019 CF 1550, dans lesquelles notre Cour se prononce sur la contribution consciente et significative d’anciens agents de police à des crimes contre l’humanité commis par leurs organisations.

[45] La SAI a distingué ces décisions de la situation de M. Verbanov. Elle a conclu que les parties dans ces affaires avaient présumé que les violations alléguées des droits de la personne équivalaient à des crimes contre l’humanité. En outre, même sans une analyse complète, le contexte factuel et politique sous-jacent dans les deux cas suggérait que les agents de police avaient agi conformément à une politique de l’État. La SAI a conclu que ces décisions venaient confirmer plutôt qu’affaiblir son analyse.

[46] Thus, the IAD concluded that the acts of torture committed by members of the Moldovan police did not amount to crimes against humanity, as they were not carried out according to a policy. Due to this determinative conclusion, the IAD found it was not required to examine the issue of complicity as defined in *Ezokola*.

[47] The Minister now seeks judicial review of this decision.

III. Analysis

A. *Standard of Review*

[48] The parties agree that the IAD's decision is to be reviewed on a standard of reasonableness: *Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Vavilov*, 2019 SCC 65, [2019] 4 S.C.R. 653 (*Vavilov*). Certain aspects of reasonableness review must be emphasized before going any further.

[49] Administrative decision makers must take into account their own governing statute and any relevant source of law applicable to their decisions, including international law: *Vavilov*, at paragraphs 108–114. The interpretative value of international law is especially relevant where a statute is explicitly enacted for the purpose of implementing international obligations, as is the case with both IRPA and the Crimes Against Humanity Act: *Ezokola*, at paragraph 49; *B010 v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2015 SCC 58, [2015] 3 S.C.R. 704 (*B010*), at paragraphs 47–49, ; *R. v. Hape*, 2007 SCC 26, [2007] 2 S.C.R. 292, at paragraphs 53–54; *Vavilov*, at paragraphs 114, 182; *Elve v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2020 FC 454, at paragraphs 78–79. In this context, a decision maker is not only encouraged to look towards international criminal law for guidance; it is required to do so: *B010*, at paragraph 48. Indeed, with respect to crimes against humanity, the Supreme Court underscored the importance of harmonizing Canadian law with international law: *Mugesera*, at paragraphs 126, 143 and 178.

[50] Judicial precedent also constitutes a legal constraint bearing on administrative decision makers: *Vavilov*, at

[46] Ainsi, la SAI a conclu que les actes de torture commis par certains membres de la police moldave ne constituaient pas des crimes contre l'humanité, puisqu'ils n'ont pas été perpétrés en application d'une politique. Compte tenu de cette conclusion déterminante, la SAI a jugé ne pas être tenue d'examiner la question de la complicité, telle que définie dans l'arrêt *Ezokola*.

[47] Le ministre sollicite maintenant le contrôle judiciaire de cette décision.

III. Analyse

A. *Norme de contrôle*

[48] Les parties s'entendent pour dire que la décision de la SAI doit être examinée selon la norme de la décision raisonnable : *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Vavilov*, 2019 CSC 65, [2019] 4 R.C.S. 653 (*Vavilov*). Avant d'aller plus loin, certains aspects de la norme de la décision raisonnable doivent être soulignés.

[49] Les décideurs administratifs doivent prendre en compte leurs propres lois habilitantes et toute source de droit pertinente applicable à leurs décisions, y compris le droit international : *Vavilov*, aux paragraphes 108 à 114. La valeur interprétative du droit international est particulièrement pertinente lorsqu'une loi est explicitement adoptée dans le but d'assurer l'exécution d'obligations, comme dans le cas de la LIPR et de la Loi sur les crimes contre l'humanité : *Ezokola*, au paragraphe 49; *B010 c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2015 CSC 58, [2015] 3 R.C.S. 704 (*B010*), aux paragraphes 47 à 49; *R. c. Hape*, 2007 CSC 26, [2007] 2 R.C.S. 292, aux paragraphes 53 et 54; *Vavilov*, aux paragraphes 114 et 182; *Elve c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2020 CF 454, aux paragraphes 78 et 79. Dans ce contexte, un décideur n'est pas seulement incité à se tourner vers le droit pénal international à titre indicatif; il est tenu de le faire : *B010*, au paragraphe 48. En effet, à l'égard des crimes contre l'humanité, la Cour suprême a souligné l'importance d'harmoniser le droit canadien avec le droit international : *Mugesera*, aux paragraphes 126, 143 et 178.

[50] La jurisprudence constitue également une contrainte juridique qui pèse sur les décideurs administratifs : *Vavilov*,

paragraph 112; *Tan v. Canada (Attorney General)*, 2018 FCA 186, [2019] 2 F.C.R. 648, at paragraph 22; *Bank of Montreal v. Li*, 2020 FCA 22, 443 D.L.R. (4th) 688, at paragraph 37. Nonetheless, administrative decision makers are entitled to distinguish a precedent for reasons recognized by the doctrine of *stare decisis*. Thus, a decision may not be binding where there have been “significant developments in the law” after it was rendered: *Canada (Attorney General) v. Bedford*, 2013 SCC 72, [2013] 3 S.C.R. 1101, at paragraph 42; *Carter v. Canada (Attorney General)*, 2015 SCC 5, [2015] 1 S.C.R. 331, at paragraph 44. In particular, where Parliament amends legislation, cases interpreting the former version of the statute may no longer be binding: *Perron-Malenfant v. Malenfant (Trustee of)*, [1999] 3 S.C.R. 375, (1999), 177 D.L.R. (4th) 257, at paragraph 25; *Desputeaux v. Éditions Chouette (1987) inc.*, 2003 SCC 17, [2003] 1 S.C.R. 178, at paragraph 53; *R. v. Gibson*, 2008 SCC 16, [2008] 1 S.C.R. 397, at paragraph 16. Professor André Émond puts it succinctly in *Introduction au droit canadien*, Montreal: Wilson & Lafleur, 2012, at page 255: [TRANSLATION] “Of course, if Parliament changes the wording of the rule interpreted, the value of a precedent decreases.”

[51] Where an administrative decision maker distinguishes a judicial precedent, the Court will intervene only if the grounds for distinguishing the precedent are unreasonable: *Céré v. Canada (Attorney General)*, 2019 FC 221, 45 C.C.P.B. (2d) 167 (*Céré*). For example, if the decision maker disregards a precedent interpreting legislation that was subsequently amended, the Court will not intervene if the decision maker provided a defensible explanation of the differences between the former and latter versions of the legislation. The Court, however, will not impose its own view of the scope of these differences.

B. *The Policy Requirement*

[52] The Minister’s main challenge to the IAD’s decision is that there is no policy requirement in the definition of crimes against humanity in Canadian law. I disagree with the Minister. The IAD’s decision is entirely consistent with the framework described above, given that the alleged conduct took place after the Statute of Rome and the Crimes Against Humanity Act came into

au paragraphe 112; *Tan c. Canada (Procureur général)*, 2018 CAF 186, [2019] 2 R.C.F. 648, au paragraphe 22 et *Banque de Montréal c. Li*, 2020 CAF 22, au paragraphe 37. Néanmoins, les décideurs administratifs peuvent écarter un précédent pour les motifs reconnus par les principes relatifs à l’autorité du précédent. Ainsi, une décision rendue peut ne pas être contraignante par suite d’une « évolution importante du droit » : *Canada (Procureur général) c. Bedford*, 2013 CSC 72, [2013] 3 R.C.S. 1101, au paragraphe 42 et *Carter c. Canada (Procureur général)*, 2015 CSC 5, [2015] 1 R.C.S. 331, au paragraphe 44. Plus précisément, lorsque le législateur modifie des lois, les précédents portant sur l’interprétation de leur ancienne version peuvent perdre leur force obligatoire : *Perron-Malenfant c. Malenfant (Syndic de)*, [1999] 3 R.C.S. 375, au paragraphe 25; *Desputeaux c. Éditions Chouette (1987) inc.*, 2003 CSC 17, [2003] 1 R.C.S. 178, au paragraphe 53; et *R. c. Gibson*, 2008 CSC 16, [2008] 1 R.C.S. 397, au paragraphe 16. Le professeur André Émond l’exprime succinctement dans *Introduction au droit canadien* (Montréal : Wilson & Lafleur, 2012), à la page 255 : « Il va sans dire que si le législateur modifie la rédaction de la règle interprétée, la valeur d’un précédent s’en trouvera amoindrie. »

[51] Lorsqu’un décideur administratif écarte un précédent judiciaire, la Cour n’interviendra que si les motifs donnés pour écarter ce précédent sont déraisonnables : *Céré c. Canada (Procureur général)*, 2019 CF 221 (*Céré*). Par exemple, si le décideur écarte un précédent dans lequel la Cour interprète un texte législatif qui a ensuite été modifié, la Cour n’interviendra pas si le décideur a expliqué de manière acceptable les nuances entre l’ancienne et la nouvelle version du texte législatif. Toutefois, la Cour n’imposera pas son propre point de vue sur la portée de ces nuances.

B. *L’exigence de politique*

[52] Le motif principal invoqué par le ministre à l’encontre de la décision de la SAI est que la définition des crimes contre l’humanité en droit canadien ne contient pas d’exigence de politique. Je ne suis pas d’accord avec le ministre. La décision de la SAI est entièrement conforme au cadre susmentionné, étant donné que la conduite alléguée a été tenue après l’entrée en vigueur

force. I also reject the Minister's alternative submissions that the IAD misconstrued the ICC's jurisprudence regarding the policy requirement or that there was enough evidence in this case to satisfy the requirement.

(1) Failure to Follow *Mugesera*

[53] The Minister essentially argues that the IAD's decision is unreasonable because it fails to follow binding precedent. According to the Minister, *Mugesera* stands for the proposition that a policy is not an essential element of the definition of crimes against humanity. It was not open to the IAD, an administrative tribunal, to disregard or distinguish a decision of the Supreme Court of Canada, the highest court in the land.

[54] With respect, the Minister's argument turns the hierarchy of sources of law on its head. Legislation is paramount over law emanating from judicial decisions. As I indicated above, when the courts interpret legislation, any binding authority that attaches to their decisions is subject to subsequent changes in legislation. If the legislation changes, its interpretation must change too.

[55] The facts of *Mugesera* took place in 1992. Thus, the Supreme Court of Canada had to apply the legal framework that pre-dated the Rome Statute and the Crimes Against Humanity Act. Yet, writing in 2005, it was aware that this framework was no longer in force. Referring to the Crimes Against Humanity Act, it wrote that "those sections define crimes against humanity in a manner which differs slightly from the definition in the sections of the *Criminal Code* relevant to this appeal": *Mugesera*, at paragraph 118. The Quebec Court of Appeal too adverted to the slight differences between the Rome Statute and pre-existing international law: *Munyaneza v. R.*, 2014 QCCA 906, 309 C.R.R. (2d) 71, at paragraphs 152–153.

[56] One of these slight differences is at the forefront of the present case. It did not go unnoticed in *Mugesera*. The Court was fully aware of the change that the Rome

du Statut de Rome et de la Loi sur les crimes contre l'humanité. Je rejette également les arguments subsidiaires du ministre selon lesquels la SAI aurait mal interprété la jurisprudence de la CPI concernant l'exigence de politique ou qu'il y aurait suffisamment d'éléments de preuve au dossier pour répondre à l'exigence.

1) Le défaut de suivre l'arrêt *Mugesera*

[53] Le ministre affirme essentiellement que la décision de la SAI est déraisonnable parce qu'elle ne suit pas le précédent faisant autorité. Selon le ministre, l'arrêt *Mugesera* permet d'affirmer qu'une politique n'est pas un élément essentiel de la définition des crimes contre l'humanité. Il n'était pas loisible à la SAI, un tribunal administratif, d'écarter un arrêt de la Cour suprême du Canada, le plus haut tribunal du pays.

[54] En toute déférence, l'argument du ministre inverse la hiérarchie des sources de droit. Un texte législatif l'emporte sur le droit émanant de décisions judiciaires. Comme je l'ai mentionné plus haut, l'autorité qui se rattache aux décisions des tribunaux qui interprètent les textes législatifs est subordonnée aux changements subséquents apportés à la loi. Si les textes législatifs sont modifiés, leur interprétation doit aussi évoluer.

[55] L'arrêt *Mugesera* porte sur des faits qui se sont produits en 1992. La Cour suprême du Canada a donc dû appliquer le cadre législatif antérieur au Statut de Rome et à la Loi sur les crimes contre l'humanité. Pourtant, rendant sa décision en 2005, la Cour savait que ce cadre n'était plus en vigueur. Au sujet de la Loi sur les crimes contre l'humanité, elle a écrit que « [l]a définition du crime contre l'humanité donnée par ces dispositions diffère légèrement de celle que préoyaient les dispositions du Code criminel applicables en l'espèce » : *Mugesera*, au paragraphe 118. Dans l'arrêt *Munyaneza c. R.*, 2014 QCCA 906, aux paragraphes 152 et 153, la Cour d'appel du Québec était également consciente de l'existence de nuances entre le Statut de Rome et le droit international coutumier.

[56] L'une de ces légères nuances est au premier plan de la présente affaire. Elle n'est pas passée inaperçue dans l'arrêt *Mugesera*. La Cour était tout à fait

Statute brought about with respect to the policy requirement, which I reviewed above. It stated its conclusions in cautious terms, at paragraph 158, which I reproduce again for ease of reference:

.... It seems that there is currently no requirement in customary international law that a policy underlie the attack, though we do not discount the possibility that customary international law may evolve over time so as to incorporate a policy requirement (see, e.g., art. 7(2)(a) of the *Rome Statute of the International Criminal Court*, A/CONF. 183/9, 17 July 1998).

[57] Thus, the IAD did not act unreasonably in finding that this aspect of *Mugesera* was displaced by the subsequent evolution of international law, most importantly the Rome Statute. Far from establishing a legal constraint binding on the IAD, the Court's remarks regarding the policy requirement opened the door to a different conclusion in a case governed by the framework established by the Rome Statute.

[58] The IAD is not alone in considering that *Mugesera*'s finding regarding the policy element has been displaced by the Rome Statute and the Crimes Against Humanity Act. Professor Lafontaine, a noted authority on the international criminal law, described the consequences of the adoption of the new framework as follows, in *Prosecuting Genocide*, at page 169:

The Canadian legislator chose, implicitly through its declaration in the *Act* that the [*Rome*] *Statute* constitutes customary international law, to impose a requirement that a policy underlie the attack. The Supreme Court's decision [in *Mugesera*] was taken on the basis of the former provisions of the *Criminal Code*, although the *Act* had already been adopted. The Court specifically mentioned that the differences in the manner that crimes against humanity are defined in the *Act* were "not material" to its discussion of the issue. However, the interpretation it gave to the "attack" element of the *actus reus* departs not insignificantly from the legislative choice reflected in the *Act*.

.... future prosecutions regarding crimes committed after that date [1998] would have to ignore both *Mugesera* and *Munyaneza* and come to a different conclusion regarding the policy element, regardless of whether the *Rome*

au courant du changement induit par le Statut de Rome concernant l'exigence de politique que j'ai examinée plus haut. Elle exprime sa conclusion en ayant recours à un langage prudent, au paragraphe 158, que je reproduis à nouveau par souci de commodité :

[...] Il semble que, à l'heure actuelle, le droit international coutumier n'exige pas qu'une politique sous-tende l'attaque, mais nous n'écartons pas la possibilité qu'il évolue et pose un jour cette condition (voir p. ex. l'al. 7(2)a) du *Statut de Rome de la Cour pénale internationale*, A/CONF. 183/9, 17 juillet 1998).

[57] La SAI n'a donc pas agi déraisonnablement en concluant que cet aspect de l'arrêt *Mugesera* avait été écarté par l'évolution subséquente du droit international et surtout par l'avènement du Statut de Rome. Loin d'établir une contrainte juridique liant la SAI, les observations de la Cour concernant l'exigence de politique ont ouvert la voie à une conclusion différente dans une affaire régie par le cadre établi dans le Statut de Rome.

[58] La SAI n'est pas la seule à estimer que la conclusion de l'arrêt *Mugesera* relative à l'exigence de politique a été écartée par le Statut de Rome et la Loi sur les crimes contre l'humanité. La professeure Lafontaine, autorité reconnue en droit pénal international, a décrit les conséquences de l'adoption du nouveau cadre comme suit dans *Prosecuting Genocide*, à la page 169 :

[TRADUCTION] Le législateur canadien a choisi, implicitement dans sa déclaration dans la Loi voulant que le Statut [de Rome] fasse partie du droit international coutumier, d'imposer une exigence selon laquelle une politique doit sous-tendre l'attaque. L'arrêt [*Mugesera*] de la Cour suprême a été rendu sur le fondement des anciennes dispositions du *Code criminel*, même si la Loi avait déjà été adoptée. La Cour a spécifiquement indiqué que les nuances dans les définitions de crimes contre l'humanité dans la Loi « n'[avaient] [...] aucune pertinence » pour les besoins de l'analyse de la question en litige. Toutefois, son interprétation de l'élément d'« attaque » de l'*actus reus* s'écarte de façon non-négligeable du choix législatif dont témoigne la Loi.

[...] de futures poursuites concernant des crimes commis après cette date [1998] devraient faire abstraction des arrêts *Mugesera* et *Munyaneza* et tirer une conclusion différente concernant l'exigence de politique, que le Statut de

Statute effectively reflects customary international law on the issue. [Footnote omitted.]

[59] The Minister argued that an administrative tribunal like the IAD cannot legitimately engage in an analysis that results in a decision of the Supreme Court being no longer applicable, perhaps suggesting that only a higher court has the authority to do so. Administrative tribunals, however, are not so constrained. Deciding whether the statutory context that gave rise to a precedent is sufficiently similar to that of the case at hand is an integral component of the doctrine of *stare decisis*: *Céré*, at paragraphs 38–40. In reality, administrative tribunals have a duty to perform this analysis to ensure the proper understanding of the legal constraints bearing upon their decision.

[60] The Minister further asserts the *Mugesera* framework is reflected in 15 years of this Court’s case law, including *Khachatryan v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2020 FC 167; *Sarwary v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2018 FC 437; *Vaezzadeh v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2017 FC 845; *Hadhiri; Talpur v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2016 FC 822. These cases all stand for the proposition that civilian detainees are part of an identifiable group for the purpose of crimes against humanity. They do not, however, discuss the meaning of “attack” in international law nor the existence of a policy requirement. At the hearing, the Minister acknowledged that this Court has never engaged with these issues. Consequently, the lack of case law on the topic does not support the Minister’s position. As counsel for Mr. Verbanov stated, one cannot draw a precedent from a case in which the issue is neither raised nor argued. These cases do not establish any legal constraint preventing the IAD from ruling as it did.

[61] The Minister did not point to any other legal constraint that the IAD would have disregarded. Therefore, the IAD’s decision regarding the policy requirement is reasonable.

Rome soit effectivement conforme ou non au droit international coutumier sur la question. [Note en bas de page omise.]

[59] Le ministre a affirmé qu’un tribunal administratif comme la SAI ne pouvait pas légitimement entreprendre une analyse dont la conclusion ultime serait d’écarter un arrêt de la Cour suprême, suggérant de ce fait que seule une cour supérieure disposerait de ce pouvoir. Toutefois, il est faux de suggérer que les tribunaux administratifs soient assujettis à une telle contrainte. Décider si le contexte législatif qui a donné lieu à un précédent est suffisamment semblable au contexte législatif de l’affaire en l’espèce est une composante intégrale du principe de l’autorité du précédent : *Céré*, aux paragraphes 38 à 40. En réalité, les tribunaux administratifs ont le devoir d’effectuer cette analyse pour s’assurer de bien comprendre les contraintes juridiques qui pèsent sur leur décision.

[60] Le ministre affirme par ailleurs que les décisions rendues par notre Cour depuis 15 ans tiennent compte du cadre de l’arrêt *Mugesera*. Voir notamment *Khachatryan c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2020 CF 167; *Sarwary c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2018 CF 437; *Vaezzadeh c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2017 CF 845; *Hadhiri; Talpur c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2016 CF 822. Toutes ces décisions énoncent que les détenus civils forment un groupe identifiable pouvant être la cible de crimes contre l’humanité. Toutefois, dans ces décisions, la Cour ne discute pas du sens du terme « attaque » en droit international ni de l’existence d’une exigence de politique. À l’audience, le ministre a reconnu que notre Cour n’avait jamais abordé cette question. Par conséquent, l’absence de jurisprudence sur le sujet n’étaye pas la position du ministre. Comme l’a indiqué l’avocat de M. Verbanov, une affaire dans laquelle la question en litige n’est ni soulevée ni débattue ne fait pas jurisprudence. Ces affaires n’établissent pas de contrainte juridique qui ait pu empêcher la SAI de conclure comme elle l’a fait.

[61] Le ministre n’a pas référé à d’autres contraintes juridiques dont la SAI n’aurait pas tenu compte. Par conséquent, la décision de la SAI concernant l’exigence de politique est raisonnable.

(2) Misreading of ICC Case Law

[62] The Minister also claims that the IAD misread the ICC case law it quoted regarding the policy requirement. If I understand the argument correctly, the IAD would have failed to consider passages where the ICC stated that crimes against humanity could be committed by a non-State organization.

[63] This, however, is beside the point. Even though the issue has given rise to academic debate, nothing in the IAD's decision turns on what an organization's nature must be in order to be able to carry an attack in accordance with the requirements of Article 7(2)(a) of the Rome Statute. In the present case, there is no question that the police is part of the State apparatus. Had the alleged acts of torture been carried out pursuant to a policy, there is little doubt that there would have been "a State or organizational policy" within the meaning of Article 7(2)(a). I do not understand the IAD to have suggested otherwise.

[64] I acknowledge that in *Bemba Gombo*, at paragraph 81, the ICC stated that a policy may be made "by any organization with the capability to commit a widespread or systematic attack". The Court made similar comments in *Republic of Kenya*, at paragraphs 90–92. In making these remarks, the Court meant that organizations other than the State could adopt a policy within the meaning of article 7(2)(a), not that proving the organization's capability was a substitute to the policy requirement. Indeed, the latter proposition would make little sense. Thus, it does not assist the Minister to argue that the Moldovan police would possess such a capability. Again, I do not understand the IAD to have reached the opposite conclusion; and the issue is irrelevant, as the IAD found that there was no policy to torture detainees in the first place.

(3) Evidence of a Policy Underlying the Moldovan Police's Acts of Torture

[65] Lastly, the Minister argues that, irrespective of whether a policy element is required or not, the evidence

2) La mauvaise interprétation de la jurisprudence de la CPI

[62] Le ministre allègue aussi que la SAI a mal interprété la jurisprudence de la CPI qu'elle cite concernant l'exigence de politique. Si je comprends bien l'argument, la SAI n'aurait pas tenu compte des passages dans lesquels la CPI indique que des crimes contre l'humanité pourraient être commis par une organisation non étatique.

[63] Cette question, toutefois, n'est pas pertinente. Même si la question a donné lieu à un débat théorique, rien dans la décision de la SAI ne porte sur les caractéristiques qu'une organisation doit posséder pour être en mesure de lancer une attaque selon les exigences énoncées dans l'article 7(2)a du Statut de Rome. En l'espèce, nul ne conteste que la police fait partie de l'appareil d'État. Si les actes de torture allégués avaient été perpétrés en application d'une politique, il ne fait guère de doute qu'il y aurait eu une « politique d'un État ou d'une organisation » au sens de l'article 7(2)a. Je ne crois pas que la SAI ait indiqué le contraire.

[64] Je reconnais que dans l'arrêt *Bemba Gombo*, au paragraphe 81, la CPI a indiqué qu'une politique pouvait être mise en place « par toute organisation capable de commettre une attaque généralisée ou systématique ». La Cour a fait des observations semblables dans l'arrêt *République du Kenya*, aux paragraphes 90 à 92. En écrivant cela, la Cour a voulu dire que les organisations non étatiques pouvaient adopter une politique au sens de l'article 7(2)a et non que la capacité de l'organisation remplaçait l'exigence de politique. En effet, cette dernière proposition serait peu logique. Ainsi, soutenir que la police moldave possédait une telle capacité n'avance pas l'argument du ministre. Une fois de plus, je ne pense pas que la SAI ait conclu le contraire et la question n'est pas pertinente puisque de toute manière, la SAI a jugé qu'il n'existait aucune politique de torture visant les détenus.

3) La preuve d'une politique qui sous-tend les actes de torture de la police moldave

[65] Enfin, le ministre affirme que, sans égard à la question de savoir s'il existe ou non une exigence de politique,

clearly shows that Moldovan police officers acted according to a policy, whether implemented by the State or the police. It seems that the Minister did not make this argument before the IAD.

[66] In any event, the IAD's finding that Moldovan police officers who tortured detainees did not act according to a policy is reasonable. The IAD has not "fundamentally misapprehended or failed to account for the evidence before it": *Vavilov*, at paragraph 126. In this regard, the IAD found that the motivation of the Moldovan police officers in torturing detainees was purely individual and resulted from a flawed justice system. The acts of torture, however frequent, lacked the direction necessary to support the conclusion that they were the product of a concerted endeavor. As we have seen, crimes against humanity do not purport to apply to "spontaneous or isolated acts": *Republic of Kenya*, at paragraphs 84–85. The evidence was insufficient to reveal a common scheme amongst police officers. The IAD noted that Moldova took initiatives against the use of torture by police officers. The fact that these initiatives failed to reach their goal is not, of course, evidence of a policy to use torture.

[67] The Minister sought to impugn the IAD's factual findings by pointing to various reports about the use of torture by the Moldovan police. In particular, the Minister relies on decisions of the European Court of Human Rights (ECHR) condemning Moldova for the ill-treatment of detainees by the police. These decisions establish that there are cases of torture or ill-treatment by the Moldovan police, a fact acknowledged by the IAD. What the decisions of the ECHR do not establish is whether these acts of torture or ill-treatment were committed pursuant to a "State or organizational policy." In fact, the ECHR does not have a criminal jurisdiction and does not make findings regarding the constitutive elements of crimes against humanity. In *Taraburca v. Moldova*, ECHR No. 18919/10, 6 December 2011, the Court noted that its previous judgments pertained to individual cases, and that the group of cases regarding the repression of the April 2009 demonstrations were exceptional in this regard. This supports,

il est clair, d'après la preuve, que les agents de police moldaves ont agi conformément à une politique, mise en œuvre par l'État ou par la police. Il semblerait que le ministre n'a pas présenté cet argument devant la SAI.

[66] Quoi qu'il en soit, la conclusion de la SAI selon laquelle les agents de police moldaves qui ont torturé des détenus n'ont pas agi conformément à une politique est raisonnable. La SAI ne s'est pas « fondamentalement mépris[e] sur la preuve qui lui a été soumise » et en a tenu compte : *Vavilov*, au paragraphe 126. À cet égard, la SAI a conclu que la motivation des agents de police moldaves en ce qui a trait à la torture de détenus était purement individuelle et le résultat d'un système de justice défaillant. Les actes de torture, quoique fréquents, n'obéissaient pas à une quelconque ligne directrice qui permettrait d'étayer la conclusion qu'ils étaient le produit d'un effort concerté. Comme nous l'avons vu, les crimes contre l'humanité ne sont pas censés s'appliquer aux « actes [...] spontanés ou isolés » : *République du Kenya*, aux paragraphes 84 et 85. La preuve d'un projet commun parmi les agents de police faisait défaut. La SAI a souligné que la Moldavie avait pris des initiatives pour empêcher les agents de police de faire usage de la torture. Bien entendu, le fait que ces initiatives aient raté leur cible ne prouve pas l'existence d'une politique de recours à la torture.

[67] Le ministre a tenté d'attaquer les conclusions de fait tirées par la SAI en attirant l'attention sur divers rapports concernant des actes de torture commis par la police moldave. Le ministre invoque notamment des décisions dans lesquelles la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) a condamné la Moldavie pour les mauvais traitements que la police avait infligés à des détenus. Ces décisions établissent l'existence de cas de torture ou de mauvais traitements par la police moldave, ce que la SAI ne nie pas. En revanche, les décisions de la CEDH n'établissent pas si ces actes de torture ou ces mauvais traitements ont été commis en application de la « politique d'un État ou d'une organisation ». En fait, la CEDH n'a pas compétence en matière pénale et ne tire pas de conclusions quant aux éléments constitutifs des crimes contre l'humanité. Dans la décision *Taraburca c. Moldova*, CEDH, requête n° 18919/10, 6 décembre 2011, la Cour a indiqué que ses décisions antérieures

rather than detracts from, the IAD's finding that the Moldovan police did not act according to a policy when torturing detainees.

IV. Costs

[68] Mr. Verbanov seeks an order for costs pursuant to rule 22 of the *Federal Courts Citizenship, Immigration and Refugee Protection Rules*, SOR/93-22. Pursuant to rule 22, no costs are ordered in immigration and refugee cases, unless there are "special reasons" for doing so. Thus, costs awards are exceptional and usually based on the blameworthy conduct of one party. In this case, it is unfortunate that Mr. Verbanov went through no less than seven hearings before a final decision is being made regarding his inadmissibility. This is not, however, the result of any misconduct on the part of the Minister. In particular, Mr. Verbanov did not initially raise the argument on which he is successful today. Therefore, the usual rule will apply and no costs will be ordered.

V. Certified Question

[69] The Minister proposes the following question for certification:

Does a widespread or systematic attack directed against any civilian population or any identifiable group need to be committed pursuant to or in furtherance of a State or organizational policy to satisfy the elements of the offence of crimes against humanity such that it would render a person inadmissible on grounds of violating human or international rights pursuant to paragraph 35(1)(a) of the Immigration and Refugee Protection Act?

[70] Pursuant to paragraph 74(d) of IRPA, this Court may certify a "serious question of general importance", which allows the matter to be considered by the Federal Court of Appeal. That Court stated that, to be certified, a question "must be a serious question that is dispositive of the appeal, transcends the interests of the parties

concernaient des dossiers individuels et que le groupe de dossiers concernant la répression de manifestations en avril 2009 constituait une exception à cet égard. Cela appuie la conclusion de la SAI selon laquelle la police moldave, lorsqu'elle a torturé des détenus, ne l'a pas fait en application d'une politique.

IV. Les dépens

[68] M. Verbanov demande que la Cour lui adjuge des dépens en application de la règle 22 des *Règles des cours fédérales en matière de citoyenneté, d'immigration et de protection des réfugiés*, DORS/93-22. La règle 22 dispose qu'aucuns dépens ne doivent être adjugés dans les dossiers d'immigration et de protection des réfugiés, à moins qu'il n'existe des « raisons spéciales » de le faire. L'adjudication de dépens est donc exceptionnelle et repose habituellement sur le comportement répréhensible d'une des parties. En l'espèce, il est regrettable que M. Verbanov ait eu à subir sept audiences avant qu'une décision définitive soit rendue concernant son interdiction de territoire. Cela ne découle toutefois d'aucun manquement de la part du ministre. Plus précisément, M. Verbanov n'a pas invoqué au départ l'argument qui lui permet d'avoir gain de cause aujourd'hui. La règle habituelle s'appliquera donc et aucuns dépens ne seront adjugés.

V. La question à certifier

[69] Le ministre a demandé à la Cour de certifier la question suivante :

Faut-il qu'une attaque généralisée ou systématique lancée contre une population civile ou un groupe identifiable soit commise en application ou dans la poursuite de la politique d'un État ou d'une organisation pour établir les éléments constitutifs d'un crime contre l'humanité de telle sorte qu'une personne soit interdite de territoire pour atteinte aux droits humains ou internationaux aux termes de l'article 35(1)a) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*?

[70] Conformément au paragraphe 74d) de la LIPR, notre Cour peut certifier une « question grave de portée générale », ce qui permet à la Cour d'appel fédérale de se pencher sur la question. La Cour d'appel fédérale a déclaré qu'une question, pour être certifiée, « doit être déterminante quant à l'issue de l'appel, transcender les

and raises an issue of broad significance or general importance”: *Lunyamila v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2018 FCA 22, [2018] 3 F.C.R. 674 (*Lunyamila*), at paragraph 46.

[71] This Court has declined to certify a question where the result is dictated by unambiguous statutory provisions, as the question would not qualify as “serious,” even if it is apparently raised for the first time: *Duri v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2010 FC 125, 362 F.T.R. 142, at paragraph 19; *Es-Sayyid v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2011 FC 1415, 401 F.T.R. 223, at paragraph 61. Here, Parliament’s referential incorporation of the Statute of Rome, which explicitly states that a crime against humanity can only be committed pursuant to a “State or organizational policy”, leaves little room for arguing that no such requirement exists.

[72] Moreover, it is unclear that the question would be dispositive of the matter. If the Minister succeeds in persuading the Federal Court of Appeal that the proposed question should be answered in the negative, that would of course dispose of the application for judicial review, but not of Mr. Verbanov’s case. The matter would have to be remitted to the IAD, which would need to consider whether Mr. Verbanov made a knowing and significant contribution to the crimes committed by the Moldovan police. In this regard, Justice St-Louis found that the second IAD decision, which reached such a conclusion, was unreasonable and amounted to guilt by association. Thus, even if the Minister were successful with respect to the proposed certified question, the ultimate result for Mr. Verbanov might very well be the same. From Mr. Verbanov’s perspective, the process would only have lengthened what can already be described as “an endless merry-go-round of judicial reviews and subsequent reconsiderations”: *Vavilov*, at paragraph 142.

[73] If, however, the question arises again and gives rise to inconsistent answers, the Minister will have other opportunities to apply for a certified question.

intérêts des parties au litige et porter sur des questions ayant des conséquences importantes ou qui sont de portée générale » : *Lunyamila c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2018 CAF 22, [2018] 3 R.C.F. 674 (*Lunyamila*), au paragraphe 46.

[71] Notre Cour a refusé de certifier une question lorsque la conclusion est dictée par des dispositions législatives non équivoques, car la question ne serait pas considérée comme étant « grave », même si elle est apparemment soulevée pour la première fois : *Duri c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2010 CF 125, au paragraphe 19; *Es-Sayyid c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2011 CF 1415, au paragraphe 61. En l’espèce, puisque le législateur a incorporé par renvoi le Statut de Rome, où il est expressément mentionné qu’un crime contre l’humanité ne peut être commis qu’en application de la « politique d’un État ou d’une organisation », il est difficile de faire valoir l’inexistence d’une telle exigence.

[72] En outre, il n’est pas sûr que la question permettrait de régler l’affaire. Si le ministre parvient à convaincre la Cour d’appel fédérale que la question qu’il propose devrait recevoir une réponse négative, cela permettrait bien entendu de trancher la demande de contrôle judiciaire, mais pas le dossier de M. Verbanov. L’affaire devrait être renvoyée à la SAI qui devrait alors déterminer si M. Verbanov a apporté une contribution consciente et significative aux crimes commis par la police moldave. À cet égard, la juge St-Louis a conclu que la deuxième décision de la SAI, qui tirait justement cette conclusion, était déraisonnable et équivalait à une déclaration de culpabilité par association. Ainsi, même si le ministre obtenait gain de cause en ce qui concerne la question dont la certification est proposée, le résultat final pour M. Verbanov pourrait très bien être exactement le même. Du point de vue de M. Verbanov, le processus n’aurait fait que rallonger ce qui peut déjà être présenté comme « un va-et-vient interminable de contrôles judiciaires et de nouveaux examens » : *Vavilov*, au paragraphe 142.

[73] Toutefois, si la question se pose à nouveau et que des réponses contradictoires sont données, le ministre aura d’autres occasions de demander la certification d’une question.

[74] Therefore, I decline to certify the proposed question.

VI. Conclusion

[75] For the foregoing reasons, the application for judicial review will be dismissed without costs, and no question will be certified.

[76] In closing, I wish to emphasize that this judgment should not be understood as shielding police officers from the accountability warranted by the commission of heinous crimes. Whether the torture of detainees is conducted pursuant to a State or organizational policy is an issue that must be decided on a case-by-case basis, according to the evidence. Moreover, a police officer who personally participates in torture would obviously be inadmissible to Canada pursuant to other provisions of IRPA.

JUDGMENT in file IMM-2232-20

THIS COURT'S JUDGMENT is that:

1. The application for judicial review is dismissed.
2. No question is certified.
3. No costs are awarded.

[74] Par conséquent, je refuse de certifier la question proposée.

VI. Conclusion

[75] Pour les motifs qui précèdent, la demande de contrôle judiciaire sera rejetée sans dépens et aucune question ne sera certifiée.

[76] En terminant, je tiens à souligner que le présent jugement ne doit pas être interprété comme permettant aux agents de police d'échapper à leurs responsabilités découlant de la perpétration de crimes odieux. La question de savoir si la torture de détenus a lieu en application d'une politique d'un État ou d'une organisation doit être tranchée au cas par cas, en fonction de la preuve. En outre, un agent de police qui participe personnellement à des actes de torture serait bien évidemment interdit de territoire au Canada en application d'autres dispositions de la LIPR.

JUGEMENT DANS LE DOSSIER IMM-2232-20

LA COUR ORDONNE :

1. La demande de contrôle judiciaire est rejetée.
2. Aucune question n'est certifiée.
3. Aucuns dépens ne sont adjugés.

2021 FC 506
T-1174-19

2021 CF 506
T-1174-19

Brent Carlson Family Trust by the trustee Brent Carlson and BIM Holdings ULC (*Applicant*)

La fiducie familiale Brent Carlson représentée par le fiduciaire Brent Carlson et BIM Holdings ULC (*demanderesse*)

v.

c.

The Minister of National Revenue (*Respondent*)

Le ministre du Revenu national (*défendeur*)

T-1175-19

T-1175-19

Ted Carlson Family Trust by the trustee Melvin Carlson and Rockhead Holdings ULC (*Applicant*)

La fiducie familiale Ted Carlson représentée par le fiduciaire Melvin Carlson et Rockhead Holdings ULC (*demanderesse*)

v.

c.

The Minister of National Revenue (*Respondent*)

Le ministre du Revenu national (*défendeur*)

INDEXED AS: BRENT CARLSON FAMILY TRUST v. CANADA (NATIONAL REVENUE)

RÉPERTORIÉ : FIDUCIE FAMILIALE BRENT CARLSON c. CANADA (REVENU NATIONAL)

Federal Court, Walker J.—By videoconference, October 19, 2020; Ottawa, May 28, 2021.

Cour fédérale, juge Walker—Par vidéoconférence, 19 octobre 2020; Ottawa, 28 mai 2021.

Income Tax — Practice — Judicial review of respondents' decisions denying applicants' request to file amended election forms in accordance with Income Tax Act, s. 85(7.1) — Applicants, two Trusts, are family trusts settled by father of sons Brent, Melvin Carlson — Father, applicants indirectly held all outstanding shares in family's successful crushed stone, sand supply business, Mainland Sand and Gravel Ltd. (Mainland) — Father, applicants agreeing to sell outstanding shares in Mainland to arm's length third-party purchaser — Applicants implemented pre-closing transactions prior to third-party sale to enable their respective beneficiaries to use their capital gains exemptions (CGEs) — Unfortunately, applicants' professional advisors failing to consider fact that some beneficiaries still minors at time of sale — Canada Revenue Agency (CRA) concluding that Act, s. 120.4(5) applied to two share exchange transactions completed in pre-sale reorganization — S. 120.4(5) deemed capital gains realized by minor beneficiaries on completion of exchange transactions to be taxable dividends, thereby preventing those beneficiaries from using their CGEs — Applicants twice attempting to file amended T2057 rollover election forms with CRA in reliance on Act, s. 85(7.1) to address error — Respondent's delegate

Impôt sur le revenu — Pratique — Contrôle judiciaire à l'égard des décisions rendues par le défendeur de rejeter la demande des demanderesse visant à déposer des formulaires de choix modifiés en vertu de l'art. 85(7.1) de la Loi de l'impôt sur le revenu — Les demanderesse, deux fiducies, sont des fiducies familiales établies par le père de Brent et de Melvin Carlson — Le père et les demanderesse détenaient indirectement toutes les actions en circulation dans l'entreprise prospère de fourniture de pierre concassée et de sable de la famille, Mainland Sand and Gravel Ltd. (Mainland) — Le père et les demanderesse ont convenu de vendre toutes les actions en circulation dans Mainland à un tiers acheteur sans lien de dépendance — Les demanderesse ont mis en œuvre des opérations préalables à la vente immédiatement avant la vente à un tiers afin de permettre à leurs bénéficiaires respectifs d'utiliser leurs exemptions pour gains en capital (EGC) — Malheureusement, les conseillers professionnels des demanderesse n'ont pas pris en considération le fait qu'un certain nombre de bénéficiaires étaient encore mineurs à la date de la vente — L'Agence du revenu du Canada (l'ARC) a conclu que l'art. 120.4(5) de la Loi s'appliquait à deux opérations d'échange d'actions effectuées dans le cadre de la réorganisation avant la vente

not agreeing that pre-closing transactions at issue constituting oversight against which respondent's discretion should be exercised within just, equitable ambit of Act, s. 85(7.1) — Also decided that although applicants had implemented pre-closing transactions as contemplated, professional advisors' failure to consider age of certain beneficiaries not permitting applicants to avail themselves of s. 85(7.1) to amend original transactions — Applicants argued, in particular, that decisions not reasonable because respondent's delegate failed to follow CRA's long-standing published administrative practice as to when amendment should be permitted under Act, s. 85(7.1), misinterpreted scope of impermissible retroactive tax planning in context of subsection — Also argued that respondent's delegate breached duty of fairness owed to them by failing to ensure impartial, thorough second review — Whether respondent's decisions denying applicants' request to file amended elections reasonable; whether respondent's decision-making process procedurally fair — Act, s. 85(7.1), remedy of amendment at issue in present applications — Subsection permitting election made under Act, s. 85(1) or (2) to be amended if, in respondent's opinion, circumstances of case such that it would be just, equitable to do so — In present case, applicants proposed amended elections as amendments — not seeking rectification of executed document or rescission of transaction — Question before respondent, her delegate, whether just, equitable to permit amendments — Decisions containing no assessment of scope of s. 85(7.1), statutory remedy of amendment, where just and equitable, of previously filed s. 85 elections — Respondent failing to set out rational chain of analysis of subsection — Decisions not explaining respondent's application of principles of rectification to statutory provision that contemplates amendments to specific document, to facts that underlied amended elections — Such omission was reviewable error — Decisions suggested that respondent's delegate applied requirements of rectification to applicants' request for amendment, that remedies of rectification, amendment equivalent but they are not — Under s. 85(7.1), respondent required to review all of taxpayer's circumstances, explain why requested amendment not just, equitable — Nowhere in decisions at issue did respondent's delegate reach such conclusion — Decisions also lacking rational chain of analysis, transparency of reasoning that are hallmarks of reasonable administrative decision — With respect to fairness of respondent's process in considering second request for amended election, conclusion that decisions not reasonable meaning that fairness of process not determinative to success of applications — Issue nonetheless relevant to remedy requested — No evidence of lack of impartiality; no evidence supporting reasonable apprehension of bias on part of other CRA members involved in process — In conclusion, decisions not setting out logical, rational chain of reasoning or explanation sufficient to justify respondent's denial of second request — Decisions therefore set aside, remitted to respondent for redetermination — Applications allowed.

— L'art. 120.4(5) considérait que les gains en capital réalisés par les bénéficiaires mineurs à la fin des opérations d'échange étaient des dividendes imposables, ce qui empêchait ces bénéficiaires d'utiliser leurs EGC — Les demandereses ont à deux reprises tenté de déposer auprès de l'ARC des formulaires T2057 modifiés de choix de roulement en s'appuyant sur l'art. 85(7.1) pour corriger l'erreur — Le délégué du défendeur n'a pas convenu que les opérations préalables à la clôture en cause constituaient un oubli à l'égard duquel le pouvoir discrétionnaire du défendeur devrait être exercé dans le cadre de la décision juste et équitable prévue à l'art. 85(7.1) de la Loi — Il a été décidé également que, bien que les demandereses aient mis en œuvre les opérations préalables comme prévu, le défaut des conseillers professionnels de tenir compte de l'âge de certains bénéficiaires n'a pas permis aux demandereses de se prévaloir de l'art. 85(7.1) pour modifier les opérations initiales — Les demandereses ont soutenu plus particulièrement que les décisions n'étaient pas raisonnables parce que le délégué du défendeur n'a pas suivi la pratique administrative de longue date publiée par l'ARC quant au moment où une modification devrait être autorisée en vertu de l'art. 85(7.1) de la Loi, et a mal interprété la portée de la planification fiscale rétroactive inadmissible dans le contexte de l'article — Elles ont soutenu également que le délégué du défendeur a manqué à son devoir d'équité en n'assurant pas un second examen impartial et approfondi — Il s'agissait de savoir si les décisions du défendeur de refuser la demande des demandereses de déposer les choix modifiés étaient raisonnables et si la procédure décisionnelle du défendeur était équitable sur le plan de la procédure — La question en litige dans les présentes demandes était l'art. 85(7.1) de la Loi et le recours en modification — L'article permet de modifier un choix fait en vertu des art. 85(1) ou (2) si, de l'avis du défendeur, les circonstances de l'affaire sont telles qu'il serait juste et équitable de le faire — Dans la présente affaire, les demandereses ont proposé les choix modifiés à titre de modifications — elles n'ont pas demandé la rectification d'un document signé ou l'annulation d'une opération — La question dont le défendeur et son délégué étaient saisis était de savoir s'il était juste et équitable de permettre les modifications — Les décisions ne contenaient aucune évaluation de la portée de l'art. 85(7.1) et du redressement prévu par la loi, lorsque celui-ci est juste et équitable, pour modifier des choix déjà déposés en vertu de l'art. 85 — Le défendeur n'a pas établi de chaîne d'analyse rationnelle de l'article — Les décisions n'expliquaient pas l'application par le défendeur des principes de rectification à une disposition législative qui prévoit des modifications à un document particulier et aux faits qui sous tendaient les choix modifiés — Cette omission était une erreur susceptible de contrôle — Les décisions ont laissé entendre que le délégué du défendeur a appliqué les exigences de rectification à la demande de modification des demandereses et que les recours en rectification et en modification sont équivalents, mais il n'en est rien — Sous le régime de l'art. 85(7.1), le défendeur

est tenu d'examiner toutes les circonstances du contribuable et d'expliquer pourquoi la modification demandée n'est pas juste et équitable — Nulle part dans les décisions en cause le délégué du défendeur n'est arrivé à une telle conclusion — Les décisions n'avaient pas la chaîne d'analyse rationnelle et le raisonnement transparent qui caractérisent une décision administrative raisonnable — En ce qui concerne le caractère équitable de la procédure suivie par le défendeur pour l'examen de la seconde demande, la conclusion selon laquelle les décisions n'étaient pas raisonnables signifiait que l'équité de la procédure n'était pas déterminante pour le succès des demandes — Cette question était néanmoins pertinente par rapport au redressement demandé — Rien ne prouvait qu'il y avait eu un manque d'impartialité, et il n'y avait pas d'éléments de preuve qui appuieraient une crainte raisonnable de partialité de la part d'autres employés de l'ARC participant à la procédure — En conclusion, les décisions n'ont pas établi une chaîne logique et rationnelle de raisonnement ou d'explication suffisante pour justifier le refus de la seconde demande par le défendeur — Les décisions ont par conséquent été annulées et renvoyées au défendeur pour qu'il rende une nouvelle décision — Demandes accueillies.

These were applications for judicial review of decisions by the respondent denying the applicants' request to file amended election forms (amended elections) with the Canada Revenue Agency (CRA) in reliance on subsection 85(7.1) of the *Income Tax Act* to fix certain corporate transaction errors. [3-4] The applicants, the Brent Carlson Family Trust and the Ted Carlson Family Trust, are family trusts settled by Laurie Carlson, the father of Brent and Melvin (Ted) Carlson. Laurie Carlson and the applicants indirectly held all of the outstanding shares in the family's successful crushed stone and sand supply business, Mainland Sand and Gravel Ltd. (Mainland). In September 2014, Mr. Carlson and the applicants agreed to sell all of the outstanding shares in Mainland to an arm's length third-party purchaser. The applicants implemented a series of pre-closing transactions immediately prior to the third-party sale to enable their respective beneficiaries to use their capital gains exemptions (CGEs). Unfortunately, the applicants' professional advisors failed to consider the fact that a number of the beneficiaries were still minors in 2014. On audit of the applicants' 2014 taxation year, the CRA concluded that subsection 120.4(5) of the Act, also known as the "kiddie tax", applied to two share exchange transactions completed in the course of the pre-sale reorganization. The subsection deemed the capital gains realized by the minor beneficiaries on completion of the exchange transactions to be taxable dividends, thereby preventing those beneficiaries from using their CGEs. The applicants attempted to file amended T2057 rollover election forms with the CRA as a result.

Il s'agissait de demandes de contrôle judiciaire à l'égard des décisions rendues par le défendeur de rejeter la demande des demanderessees visant à déposer des formulaires de choix modifiés (les choix modifiés) auprès de l'Agence du revenu du Canada (l'ARC) en s'appuyant sur le paragraphe 85(7.1) de la *Loi de l'impôt sur le revenu* pour corriger certaines erreurs liées à des opérations commerciales. Les demanderessees, la fiducie familiale Brent Carlson et la fiducie familiale Ted Carlson, sont des fiducies familiales établies par Laurie Carlson, le père de Brent et de Melvin (Ted) Carlson. Laurie Carlson et les demanderessees détenaient indirectement toutes les actions en circulation dans l'entreprise prospère de fourniture de pierre concassée et de sable de la famille, Mainland Sand and Gravel Ltd. (Mainland). En septembre 2014, M. Carlson et les demanderessees ont convenu de vendre toutes les actions en circulation dans Mainland à un tiers acheteur sans lien de dépendance. Les demanderessees ont mis en œuvre une série d'opérations préalables à la vente immédiatement avant la vente à un tiers afin de permettre à leurs bénéficiaires respectifs d'utiliser leurs exemptions pour gains en capital (EGC). Malheureusement, les conseillers professionnels des demanderessees n'ont pas pris en considération le fait qu'un certain nombre de bénéficiaires étaient encore mineurs en 2014. Lors de la vérification de l'année d'imposition 2014 des demanderessees, l'ARC a conclu que le paragraphe 120.4(5) de la Loi, aussi appelé « impôt des enfants », s'appliquait à deux opérations d'échange d'actions effectuées dans le cadre de la réorganisation avant la vente. Le paragraphe considérait que les gains en capital réalisés par les bénéficiaires mineurs à la fin des opérations d'échange étaient des dividendes imposables, ce qui empêchait ces bénéficiaires d'utiliser leurs EGC. Les demanderessees ont par conséquent

The applicants are discretionary trusts settled by Laurie Carlson. Brent and Ted Carlson are each the sole trustee of their namesake Trust. The beneficiaries of the trusts are Carlson family members. The applicants engaged Ernst & Young LLP (EY) to structure a pre-sale reorganization internal to the Mainland group to maximize the Carlson family's after-tax wealth on the sale of Mainland to a third-party purchaser. EY prepared a detailed memo (transaction step memo) describing each pre-closing transaction. One of the stated objectives of the reorganization was to permit Laurie, Brent and Ted Carlson and each of the Trusts' beneficiaries to use the lifetime CGE available pursuant to subsection 110.6(2.1) of the Act. Immediately prior to the reorganization, Brent and the Brent Carlson Family Trust held all of the outstanding shares of BIM Holdings ULC (BIM); Ted and the Ted Carlson Family Trust held all of the outstanding shares of Rock Head Holdings ULC (Rock Head). In turn, Laurie Carlson, BIM and Rock Head, through one additional corporate entity, held all of the outstanding shares of Mainland. The transaction step memo provided for the exchange by the applicants of all of the specific common shares held in Mainland's respective subsidiary company for specific new shares of that subsidiary company. Each applicant and its subsidiary company agreed to effect the exchange of shares pursuant to subsection 85(1) of the Act at an elected amount that would recognize a capital gain equal to the aggregate CGE available to that applicant's beneficiaries. The agreed elected amount would also be the fair market value and adjusted cost base (ACB) of specific preferred shares received by the applicants. The exchange transactions were completed and the first election forms (original elections) were filed accordingly. The sale of Mainland closed the following day in accordance with the transaction step memo. The third party acquired all of the issued and outstanding shares in BIM and Rock Head. Since the gain in respect of specific preferred shares held by the applicants had already been realized in previous steps of the transaction, the ACB of those shares was equal to the proceeds received and the applicants did not realize additional capital gains on the ultimate sale of Mainland. EY failed to consider the possible application of subsection 120.4(5) of the Act when it advised the applicants to realize capital gains in specified steps of the pre-closing reorganization. The error came to light during the CRA's audit of the applicants' 2014 taxation year. The auditor in question concluded that the capital gains realized by the applicants in the exchange transactions resulted from the disposition of shares in a private company to a person not dealing at arm's length with the minor beneficiaries. As a result, subsection 120.4(5) of the Act would apply to deem twice the amount of the taxable capital gains realized by the minor beneficiaries to be taxable dividends and the minor beneficiaries could not use their CGEs. EY then requested that the respondent exercise her discretion pursuant

to deposit with the ARC forms T2057 modified choice of rollover.

The demanders are discretionary trusts established by Laurie Carlson. Brent and Ted Carlson are the sole trustees of their trusts. The beneficiaries of the trusts are Carlson family members. The demanders retained the services of Ernst & Young Cabinet d'avocats (EY) to structure an internal reorganization of the Mainland group to maximize the Carlson family's after-tax wealth on the sale of Mainland to a third-party purchaser. EY prepared a detailed memo (transaction step memo) describing each pre-closing transaction. One of the stated objectives of the reorganization was to permit Laurie, Brent and Ted Carlson and each of the Trusts' beneficiaries to use the lifetime CGE available pursuant to subsection 110.6(2.1) of the Act. Immediately prior to the reorganization, Brent and the Brent Carlson Family Trust held all of the outstanding shares of BIM Holdings ULC (BIM); Ted and the Ted Carlson Family Trust held all of the outstanding shares of Rock Head Holdings ULC (Rock Head). In turn, Laurie Carlson, BIM and Rock Head, through one additional corporate entity, held all of the outstanding shares of Mainland. The transaction step memo provided for the exchange by the applicants of all of the specific common shares held in Mainland's respective subsidiary company for specific new shares of that subsidiary company. Each applicant and its subsidiary company agreed to effect the exchange of shares pursuant to subsection 85(1) of the Act at an elected amount that would recognize a capital gain equal to the aggregate CGE available to that applicant's beneficiaries. The agreed elected amount would also be the fair market value and adjusted cost base (ACB) of specific preferred shares received by the applicants. The exchange transactions were completed and the first election forms (original elections) were filed accordingly. The sale of Mainland closed the following day in accordance with the transaction step memo. The third party acquired all of the issued and outstanding shares in BIM and Rock Head. Since the gain in respect of specific preferred shares held by the applicants had already been realized in previous steps of the transaction, the ACB of those shares was equal to the proceeds received and the applicants did not realize additional capital gains on the ultimate sale of Mainland. EY failed to consider the possible application of subsection 120.4(5) of the Act when it advised the applicants to realize capital gains in specified steps of the pre-closing reorganization. The error came to light during the CRA's audit of the applicants' 2014 taxation year. The auditor in question concluded that the capital gains realized by the applicants in the exchange transactions resulted from the disposition of shares in a private company to a person not dealing at arm's length with the minor beneficiaries. As a result, subsection 120.4(5) of the Act would apply to deem twice the amount of the taxable capital gains realized by the minor beneficiaries to be taxable dividends and the minor beneficiaries could not use their CGEs. EY then requested that the respondent exercise her discretion pursuant

to subsection 85(7.1) of the Act to permit an amendment of the original elections to indicate an agreed elected amount in each case equal to the nominal ACB of the common shares at issue of BIM and Rock Head for which specific preferred shares were exchanged. If accepted, the amended elections would result in the applicants realizing no gain in the non-arm's length exchange transactions at issue. They would, however, realize the same capital gains upon completion of the sale of the specific preferred shares to the arm's length purchaser. The subsection 120.4(5) anti-avoidance tax would not be triggered and the minor beneficiaries could use their CGEs in the same manner they had reported in their personal income tax returns for 2014. The respondent's delegate denied the applicants' first request (first refusals), concluding that the request involved retroactive tax planning and that it was not just and equitable in the circumstances to permit the amended elections. EY submitted a second request and submissions to the respondent to permit the amended elections (second request). While the respondent's delegate acknowledged that the application of subsection 120.4(5) of the Act was an unintended consequence of the pre-closing transactions, he did not agree that it was an oversight against which the respondent's discretion should be exercised within the just and equitable ambit of subsection 85(7.1) of the Act. It was also decided that although the applicants had implemented the pre-closing transactions as contemplated, EY's failure to consider the age of certain beneficiaries did not permit the applicants to avail themselves of subsection 85(7.1) to amend the original transactions.

The applicants argued, in particular, that the decisions were not reasonable because the respondent's delegate failed to follow the CRA's long-standing published administrative practice as to when an amendment should be permitted under subsection 85(7.1) of the Act and misinterpreted the scope of impermissible retroactive tax planning in the context of the subsection. The applicants also argued that the respondent's delegate breached the duty of fairness owed to them by failing to ensure an impartial and thorough second review.

The issues were whether the respondent's decisions denying the applicants' request to file the amended elections were reasonable and whether the respondent's decision-making process was procedurally fair.

de la Loi devait s'appliquer pour considérer deux fois le montant des gains en capital imposables réalisés par les bénéficiaires mineurs comme des dividendes imposables et les bénéficiaires mineurs ne pouvaient pas utiliser leurs EGC. EY a ensuite demandé au défendeur d'exercer son pouvoir discrétionnaire en vertu du paragraphe 85(7.1) de la Loi pour permettre une modification des choix initiaux afin d'indiquer un montant choisi convenu qui serait dans chaque cas égal au PBR nominal des actions ordinaires en cause de BIM et de Rock Head pour lesquelles certaines actions privilégiées ont été échangées. S'ils étaient acceptés, les choix modifiés auraient fait en sorte que les demanderesse ne réaliseraient aucun gain dans les opérations d'échange avec lien de dépendance en cause. Elles réaliseraient plutôt les mêmes gains en capital à la conclusion de la vente de certaines actions privilégiées à l'acheteur sans lien de dépendance. L'impôt anti-évitement prévu au paragraphe 120.4(5) ne serait pas déclenché et les bénéficiaires mineurs pourraient utiliser leurs EGC de la même façon qu'ils l'ont déclaré dans leurs déclarations de revenus des particuliers pour 2014. Le délégué du défendeur a refusé la première demande des demanderesse (les premiers refus) après avoir conclu que la demande consistait en une planification fiscale rétroactive et qu'il n'était pas juste et équitable dans les circonstances d'autoriser les choix modifiés. EY a présenté une seconde demande et des observations au défendeur pour qu'il autorise les choix modifiés (la seconde demande). Le délégué du défendeur a reconnu que l'application du paragraphe 120.4(5) de la Loi était une conséquence imprévue des opérations préalables à la clôture, mais il n'a pas convenu qu'il s'agissait d'un oubli à l'égard duquel le pouvoir discrétionnaire du défendeur devrait être exercé dans le cadre de la décision juste et équitable prévue au paragraphe 85(7.1) de la Loi. Il a été décidé également que, bien que les demanderesse aient mis en œuvre les opérations préalables comme prévu, le défaut d'EY de tenir compte de l'âge de certains bénéficiaires n'a pas permis aux demanderesse de se prévaloir du paragraphe 85(7.1) pour modifier les opérations initiales.

Les demanderesse ont soutenu plus particulièrement que les décisions n'étaient pas raisonnables parce que le délégué du défendeur n'a pas suivi la pratique administrative de longue date publiée par l'ARC quant au moment où une modification devrait être autorisée en vertu du paragraphe 85(7.1) de la Loi, et a mal interprété la portée de la planification fiscale rétroactive inadmissible dans le contexte du paragraphe. Les demanderesse ont soutenu également que le délégué du défendeur a manqué à son devoir d'équité en n'assurant pas un second examen impartial et approfondi.

Il s'agissait de savoir si les décisions du défendeur de refuser la demande des demanderesse de déposer les choix modifiés étaient raisonnables et si la procédure décisionnelle du défendeur était équitable sur le plan de la procédure.

Held, the applications should be allowed.

At issue in these applications was subsection 85(7.1) of the Act and the remedy of amendment. The subsection permits an election made under subsection 85(1) or (2) to be amended if, in the respondent's opinion, the circumstances of the case are such that it would be just and equitable to do so. The applicants proposed the amended elections as amendments. They were not seeking rectification of an executed document or rescission of a transaction. The question before the respondent and her delegate was whether it was just and equitable to permit the amendments. The starting point for the delegate's consideration of the second request was subsection 85(7.1) of the Act. However, the decisions contained no assessment of the scope of the subsection and the statutory remedy of amendment, where just and equitable, of previously filed section 85 elections. The respondent failed to set out a rational chain of analysis of the subsection. The decisions did not explain the respondent's application of the principles of rectification to a statutory provision that contemplates amendments to a specific document and to the facts that underlied the amended elections. This omission was a reviewable error. The decisions suggested that the respondent's delegate applied the requirements of rectification to the applicants' request for amendment and that the remedies of rectification and amendment are equivalent. They are not. Read in its grammatical and ordinary sense, consistent with the nature and purpose of section 85, the reference in subsection 85(7.1) to the amendment of an election is broader than the rectification of a document to reverse what amounts in many cases to a clerical error. The subsection does not state that the respondent may permit rectification of an election filed under subsection 85(1) or (2). If the respondent's position was that the inclusion of the words "just and equitable" in subsection 85(7.1) constrain the concept of amendment to that of rectification, the applicants were entitled to an explanation of that position in the decisions. The discretion granted to the respondent in subsection 85(7.1) suggests an acceptable ambit for retroactive tax planning and the correction of unintended tax consequences. The respondent is required in each case to review all of the taxpayer's circumstances and explain why the requested amendment, which will inevitably have been prompted by an unintended tax consequence, is not just and equitable. Nowhere in the decisions did the respondent's delegate reach such a conclusion. A request for equitable relief must be assessed against the particular remedy sought. The application by the respondent's delegate of cases such as *Canada (Attorney General) v. Fairmont Hotels Inc.* and *Canada Life Insurance Co. of Canada v. Canada (Attorney General)* without analysing the words used in the subsection and why the requested amendments were not only retroactive tax planning but impermissible tax planning was a significant error and it was not saved by the analysis in the CRA memo that was prepared in support of the decisions.

Jugement : les demandes doivent être accueillies.

La question en litige dans les présentes demandes était le paragraphe 85(7.1) de la Loi et le recours en modification. Le paragraphe permet de modifier un choix fait en vertu des paragraphes 85(1) ou (2) si, de l'avis du défendeur, les circonstances de l'affaire sont telles qu'il serait juste et équitable de le faire. Les demanderesse ont proposé les choix modifiés à titre de modifications. Elles n'ont pas demandé la rectification d'un document signé ou l'annulation d'une opération. La question dont le défendeur et son délégué étaient saisis était de savoir s'il était juste et équitable de permettre les modifications. Le point de départ de l'examen de la seconde demande par le délégué était le paragraphe 85(7.1) de la Loi. Toutefois, les décisions ne contenaient aucune évaluation de la portée du paragraphe et du redressement prévu par la loi, lorsque celui-ci est juste et équitable, pour modifier des choix déjà déposés en vertu de l'article 85. Le défendeur n'a pas établi de chaîne d'analyse rationnelle du paragraphe. Les décisions n'expliquaient pas l'application par le défendeur des principes de rectification à une disposition législative qui prévoit des modifications à un document particulier et aux faits qui sous-tendaient les choix modifiés. Cette omission était une erreur susceptible de contrôle. Les décisions ont laissé entendre que le délégué du défendeur a appliqué les exigences de rectification à la demande de modification des demanderesse et que les recours en rectification et en modification sont équivalents. Il n'en est rien. Lu dans son sens grammatical et ordinaire, conformément à la nature et à l'objet de l'article 85, le renvoi au paragraphe 85(7.1) à la modification d'un choix est plus large que la rectification d'un document pour annuler ce qui, dans bien des cas, équivaut à une erreur d'écriture. Le paragraphe n'indique pas que le défendeur peut permettre la rectification d'un choix fait en vertu des paragraphes 85(1) ou (2). Si la position du défendeur était que l'inclusion des mots « juste et équitable » au paragraphe 85(7.1) limite le concept de modification à celui de rectification, les demanderesse avaient droit à une explication de cette position dans les décisions. Le pouvoir discrétionnaire accordé au défendeur au paragraphe 85(7.1) laisse penser qu'une portée acceptable est accordée à la planification fiscale rétroactive et à la correction des conséquences fiscales imprévues. Dans chaque cas, le défendeur est tenu d'examiner toutes les circonstances du contribuable et d'expliquer pourquoi la modification demandée, qui aura inévitablement été provoquée par une conséquence fiscale imprévue, n'est pas juste et équitable. Nulle part dans les décisions le délégué du défendeur n'est arrivé à une telle conclusion. Une demande de redressement en equity doit être évaluée en fonction du redressement particulier demandé. L'application par le délégué du défendeur de décisions comme *Canada (Procureur général) c. Hôtels Fairmont Inc.* et *Canada Life Insurance Co. of Canada v. Canada (Attorney General)* sans analyser le libellé utilisé dans le paragraphe et les raisons pour lesquelles les modifications demandées constituaient non seulement une planification fiscale

The applicants also submitted that the decisions failed to explain the respondent's departure from the CRA's guidance in the Circular and Appeal Manual regarding reasonable error in light of the applicants' intention to enable their beneficiaries to use their CGEs as part of the arm's length sale of Mainland. This second omission was a reviewable error. In short, there was no explanation in the decisions or the CRA memo why EY's error in realizing gains prematurely in the reorganization resulted in the respondent's conclusion that it was not just and equitable to extend her discretion and permit the amended elections. This was not a case in which there was an intervening transaction that caused the applicants to look retroactively at their tax planning and seek to recharacterize their prior actions. The second request was made in the context of a third-party sale of Mainland in which the CGEs would normally be available with some pre-planning. The applicants were not seeking a tax advantage they had not considered at the time. If the respondent considered these circumstances sufficient to meet the test of impermissible retroactive tax planning despite the guidance in the Circular, again, the applicants were entitled to a clear explanation. The explanation did not need to be long but it had to enable the applicants to draw the line from the statute through the Circular and general principles of equitable relief to their own facts. The decisions lacked the rational chain of analysis and transparency of reasoning that are the hallmarks of a reasonable administrative decision. The respondent's delegate did not demonstrate a logical analysis of the material facts relevant to the second request against the parameters of subsection 85(7.1). Instead, he imported equitable requirements specific to rectification and rescission without acknowledging any difference in the remedies sought. Both the decisions and supporting CRA memo overlooked the fact that the applicants requested only the amendment of the original elections, as contemplated in subsection 85(7.1).

With respect to the fairness of the respondent's process in considering the second request, the conclusion that the decisions were not reasonable meant that the fairness of the process was not determinative to the success of the applications. However, this issue was nonetheless relevant to the remedy requested by the applicants. The involvement, in the CRA's assessment of the second request, of an auditor who had been asked to recuse herself by a CRA trainer but didn't, was minimal. The background memo she prepared was factual in nature

rétroactive, mais aussi une planification fiscale inadmissible, était une erreur importante que n'a pas rectifié l'analyse dans la note de service de l'ARC qui a été préparée à l'appui des décisions.

Les demanderesse ont soutenu également que les décisions n'expliquaient pas pourquoi le défendeur s'est écarté des lignes directrices de l'ARC dans le Manuel des circulaires et des appels au sujet de l'erreur raisonnable compte tenu de l'intention des demanderesse de permettre à leurs bénéficiaires d'utiliser leurs EGC dans le cadre de la vente sans lien de dépendance de Mainland. Cette deuxième omission était une erreur susceptible de contrôle. Bref, il n'y a eu aucune explication ni dans les décisions ni dans la note de service de l'ARC pour expliquer pourquoi l'erreur d'EY de réaliser des gains prématurément dans la réorganisation a entraîné la conclusion du défendeur qu'il n'était pas juste et équitable d'exercer son pouvoir discrétionnaire et d'autoriser les choix modifiés. Il ne s'agissait pas d'un cas où il y a eu une opération entre-temps qui a amené les demanderesse à examiner rétroactivement leur planification fiscale et à chercher à reformuler leurs actions antérieures. La deuxième demande a été faite dans le contexte d'une vente de Mainland à un tiers, où les EGC seraient normalement possibles avec une certaine planification préalable. Les demanderesse ne cherchaient pas à obtenir un avantage fiscal qu'elles n'avaient pas envisagé à l'époque. Si le défendeur estimait que ces circonstances étaient suffisantes pour satisfaire au critère de planification fiscale rétroactive inadmissible, malgré les directives de la circulaire, encore une fois, les demanderesse avaient droit à une explication claire. L'explication n'avait pas besoin d'être longue, mais elle devait permettre aux demanderesse de comprendre comment s'appliquaient la loi, la circulaire et les principes généraux de redressement en equity à leurs propres faits. Les décisions n'avaient pas la chaîne d'analyse rationnelle et le raisonnement transparent qui caractérisent une décision administrative raisonnable. Le délégué du défendeur n'a pas démontré une analyse logique des faits importants pertinents pour la seconde demande par rapport aux paramètres du paragraphe 85(7.1). Il a plutôt appliqué les exigences en equity qui sont propres à la rectification et à l'annulation sans reconnaître de différence dans les recours demandés. Les décisions et la note de service de l'ARC ont ignoré le fait que les demanderesse n'ont demandé que la modification des choix initiaux, comme le prévoit le paragraphe 85(7.1).

En ce qui concerne le caractère équitable de la procédure suivie par le défendeur pour l'examen de la seconde demande, la conclusion selon laquelle les décisions n'étaient pas raisonnables signifiait que l'équité de la procédure n'était pas déterminante pour le succès des demandes. Cette question était néanmoins pertinente par rapport au redressement demandé par les demanderesse. La participation, à l'évaluation par l'ARC de la deuxième demande, d'une vérificatrice à qui un formateur de l'ARC avait conseillé de se récuser, mais qui ne l'a pas fait, a

and presented the events leading to the second request. It contained no recommendation and there was no evidence in the record that it was relied on by others involved in the matter. As well, the assessment by another CRA auditor of the second request was comprehensive and even-handed. There was no evidence of a lack of impartiality. There was also no evidence that would support a reasonable apprehension of bias on the part of other members involved in this process.

In conclusion, the decisions did not set out a logical and rational chain of reasoning or explanation sufficient to justify the respondent's denial of the second request. The decisions were therefore set aside and remitted to the respondent for redetermination.

STATUTES AND REGULATIONS CITED

Civil Code of Québec, CQLR, c. CCQ-1991.
Income Tax Act, R.S.C., 1985 (5th Supp.), c. 1, ss. 75(2), 85, 110.6(2.1), 112(1), 120.4(5).

CASES CITED

APPLIED:

Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Vavilov, 2019 SCC 65, [2019] 4 S.C.R. 653, 441 D.L.R. (4th) 1; *Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1999] 2 S.C.R. 817, (1999), 174 D.L.R. (4th) 193; *Collins Family Trust v. Canada (Attorney General)*, 2020 BCCA 196, 450 D.L.R. (4th) 447.

CONSIDERED:

Canada Life Insurance Co. of Canada v. Canada (Attorney General), 2018 ONCA 562, 141 O.R. (3d) 321; *Masson v. Canada (Attorney General)*, 2019 FC 887, 2019 D.T.C. 5094; *Canada (Attorney General) v. Fairmont Hotels Inc.*, 2016 SCC 56, [2016] 2 S.C.R. 720; *Jean Coutu Group (PJC) Inc. v. Canada (Attorney General)*, 2016 SCC 55, [2016] 2 S.C.R. 670; *Bugera v. Canada (Minister of National Revenue)*, 2003 FCT 392, 231 F.T.R. 197.

REFERRED TO:

Mission Institution v. Khela, 2014 SCC 24, [2014] 1 S.C.R. 502; *Canadian Pacific Railway Company v. Canada (Attorney General)*, 2018 FCA 69, [2019] 1 F.C.R. 121; *Denso Manufacturing Canada, Inc. v. Canada (National Revenue)*, 2020 FC 360, [2020] G.S.T.C. 12; *Canada (Attorney General) v. Juliar* (2000), 50 O.R. (3d) 728, 2000

été minimale. La note d'information qu'elle a préparée était de nature factuelle et présentait les événements qui ont mené à la seconde demande. Elle ne contenait aucune recommandation et il n'y avait aucune preuve au dossier montrant que d'autres personnes ayant participé à l'affaire s'étaient appuyées sur elle. En outre, l'évaluation de la seconde demande faite par un autre vérificateur de l'ARC était exhaustive et impartiale. Rien ne prouvait qu'il y avait eu un manque d'impartialité. Il n'y avait pas non plus d'éléments de preuve qui appuieraient une crainte raisonnable de partialité de la part d'autres personnes participant à la procédure.

En conclusion, les décisions n'ont pas établi une chaîne logique et rationnelle de raisonnement ou d'explication suffisante pour justifier le refus de la seconde demande par le défendeur. Les décisions ont par conséquent été annulées et renvoyées au défendeur pour qu'il rende une nouvelle décision.

LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

Code civil du Québec, RLRQ, ch. CCQ-1991.
Loi de l'impôt sur le revenu, L.R.C. (1985) (5^e suppl.), ch. 1, art. 75(2), 85, 110.6(2.1), 112(1), 120.4(5).

JURISPRUDENCE CITÉE

DÉCISIONS APPLIQUÉES :

Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Vavilov, 2019 CSC 65, [2019] 4 R.C.S. 653; *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817; *Collins Family Trust v. Canada (Attorney General)*, 2020 BCCA 196, 450 D.L.R. (4th) 447.

DÉCISIONS EXAMINÉES :

Canada Life Insurance Co. of Canada v. Canada (Attorney General), 2018 ONCA 562, 141 O.R. (3d) 321; *Masson c. Canada (Procureur général)*, 2019 CF 887; *Canada (Procureur général) c. Hôtels Fairmont Inc.*, 2016 CSC 56, [2016] 2 R.C.S. 720; *Groupe Jean Coutu (PJC) inc. c. Canada (Procureur général)*, 2016 CSC 55, [2016] 2 R.C.S. 670; *Bugera c. Canada (Ministre du revenu national)*, 2003 CFPI 392.

DÉCISIONS CITÉES :

Établissement de Mission c. Khela, 2014 CSC 24, [2014] 1 R.C.S. 502; *Chemin de fer Canadien Pacifique Limitée c. Canada (Procureur général)*, 2018 CAF 69, [2019] 1 R.C.F. 121; *Denso Manufacturing Canada, Inc. c. Canada (Revenu national)*, 2020 CF 360; *Canada (Attorney General) v. Juliar* (2000), 50 O.R. (3d) 728, 2000 CanLII

CanLII 16883 (C.A.); *Frederick E. Rose (London) Ltd. v. William H. Pim Jnr. & Co.*, [1953] 2 Q.B. 450 (C.A.); *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 S.C.R. 27, (1998), 36 O.R. (3d) 418; *Stemijon Investments Ltd. v. Canada (Attorney General)*, 2011 FCA 299, 341 D.L.R. (4th) 710.

16883 (C.A.); *Frederick E. Rose (London) Ltd. v. William H. Pim Jnr. & Co.*, [1953] 2 Q.B. 450 (C.A.); *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27; *Stemijon Investments Ltd. c. Canada (Procureur général)*, 2011 CAF 299.

AUTHORS CITED

Canada Revenue Agency. Income Tax Audit Manual, November 2019.
Canada Revenue Agency. Information Circular No. IC76-19R3 “Transfer of Property to a Corporation Under Section 85”, June 17, 1996.

APPLICATIONS for judicial review of decisions by the respondent denying the applicants’ request to file amended election forms with the Canada Revenue Agency in reliance on subsection 85(7.1) of the *Income Tax Act* to address corporate transaction errors. Applications allowed.

DOCTRINE CITÉE

Canada. Agence du revenu. Circulaire d’information IC76-19R3 « Transfert de biens à une société en vertu de l’article 85 », 17 juin 1996.
Canada. Agence du revenu. Manuel de vérification de l’impôt sur le revenu, novembre 2019.

DEMANDES de contrôle judiciaire à l’égard des décisions rendues par le défendeur de rejeter la demande des demanderessees visant à déposer des formulaires de choix modifiés auprès de l’Agence du revenu du Canada en s’appuyant sur le paragraphe 85(7.1) de la *Loi de l’impôt sur le revenu* pour corriger certaines erreurs liées à des opérations commerciales. Demandes accueillies.

APPEARANCES

Daniel Sandler and *Osnat Nemetz* for applicants.
Surksha Nayar for respondent.

ONT COMPARU :

Daniel Sandler et *Osnat Nemetz* pour les demanderessees.
Surksha Nayar pour le défendeur.

SOLICITORS OF RECORD

EY Law LLP, Toronto, for applicants.
Deputy Attorney General of Canada for respondent

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

EY Law LLP, Toronto, pour les demanderessees.
La sous-procureure générale du Canada pour le défendeur.

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

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

[1] WALKER J.: The applicants, the Brent Carlson Family Trust and the Ted Carlson Family Trust, are family trusts settled by Laurie Carlson, the father of Brent and Melvin (Ted) Carlson. For ease of reference, I will refer to the applicants as the Trusts in this judgment.

[1] LA JUGE WALKER : Les demanderessees, la fiducie familiale Brent Carlson et la fiducie familiale Ted Carlson, sont des fiducies familiales établies par Laurie Carlson, le père de Brent et de Melvin (Ted) Carlson. Par souci de commodité, je désignerai les demanderessees comme les « fiducies » dans le présent jugement.

[2] Laurie Carlson and the Trusts indirectly held all of the outstanding shares in the family’s successful crushed stone and sand supply business, Mainland Sand and Gravel Ltd. (Mainland). In September 2014, Mr. Carlson

[2] Laurie Carlson et les fiducies détenaient indirectement toutes les actions en circulation dans l’entreprise prospère de fourniture de pierre concassée et de sable de la famille, Mainland Sand and Gravel Ltd. (Mainland).

and the Trusts agreed to sell all of the outstanding shares in Mainland to an arm's length third-party purchaser. The Trusts implemented a series of pre-closing transactions (the Pre-Closing Transactions) immediately prior to the third-party sale to enable their respective beneficiaries to use their capital gains exemptions (CGEs).

[3] Unfortunately, the Trusts' professional advisors failed to factor into their advice the fact that a number of the beneficiaries were still minors in 2014. On audit of the Trusts' 2014 taxation year, the Canada Revenue Agency (the CRA) concluded that subsection 120.4(5) of the *Income Tax Act*, R.S.C., 1985 (5th Supp.), c. 1 (ITA), also known as the "kiddie tax", applied to two share exchange transactions completed in the course of the pre-sale reorganization. The subsection deemed the capital gains realized by the minor beneficiaries on completion of the exchange transactions to be taxable dividends, thereby preventing those beneficiaries from using their CGEs. The Trusts attempted to file amended T2057 rollover election forms with the CRA in reliance on subsection 85(7.1) of the ITA to address the error.

[4] This judgment addresses the Trusts' applications for judicial review of the decisions (the Decisions) by the Minister of National Revenue (the Minister) to deny their request to file the amended election forms (the Amended Elections). The Decisions are set forth in two letters signed by the Minister's authorized delegate dated June 20, 2019.

[5] On July 21, 2020, Prothonotary Furlanetto ordered that the Trusts' applications for judicial review (Court files T-1174-19 and T-1175-19) be heard together because they are based on common facts and issues and each seek the same relief. A copy of this judgment will be placed on the Court file for each application.

[6] Briefly, I have concluded that the Decisions must be set aside because the Minister has failed to reasonably explain her refusal of the Trusts' request to file the Amended

En septembre 2014, M. Carlson et les fiducies ont convenu de vendre toutes les actions en circulation dans Mainland à un tiers acheteur sans lien de dépendance. Les fiducies ont mis en œuvre une série d'opérations préalables à la vente (les opérations préalables) immédiatement avant la vente à un tiers afin de permettre à leurs bénéficiaires respectifs d'utiliser leurs exemptions pour gains en capital (EGC).

[3] Malheureusement, les conseillers professionnels des fiducies n'ont pas tenu compte du fait qu'un certain nombre de bénéficiaires étaient encore mineurs en 2014. Lors de la vérification de l'année d'imposition 2014 des fiducies, l'Agence du revenu du Canada (l'ARC) a conclu que le paragraphe 120.4(5) de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, L.R.C. (1985) (5^e suppl.), ch. 1 (LIR), aussi appelé « impôt des enfants », s'appliquait à deux opérations d'échange d'actions effectuées dans le cadre de la réorganisation avant la vente. Le paragraphe considérait que les gains en capital réalisés par les bénéficiaires mineurs à la fin des opérations d'échange étaient des dividendes imposables, ce qui empêchait ces bénéficiaires d'utiliser leurs EGC. Les fiducies ont tenté de déposer auprès de l'ARC des formulaires T2057 modifiés de choix de roulement en s'appuyant sur le paragraphe 85(7.1) de la LIR pour corriger l'erreur.

[4] Le présent jugement porte sur les demandes de contrôle judiciaire présentées par les fiducies à l'égard des décisions (les décisions) rendues par le ministre du Revenu national (le ministre) de rejeter leur demande visant à déposer les formulaires de choix modifiés (les choix modifiés). Les décisions sont énoncées dans deux lettres signées par le délégué autorisé du ministre en date du 20 juin 2019.

[5] Le 21 juillet 2020, la protonotaire Furlanetto a ordonné que les demandes de contrôle judiciaire des fiducies (dossiers de la Cour T-1174-19 et T-1175-19) soient entendues ensemble parce qu'elles sont fondées sur des questions et faits communs et que chacune demande le même redressement. Une copie du présent jugement sera versée au dossier de la Cour pour chaque demande.

[6] Brièvement, j'ai conclu que les décisions doivent être annulées, parce que le ministre n'a pas expliqué raisonnablement son refus de la demande des fiducies visant

Elections. As a result, the applications for judicial review in Court files T-1174-19 and T-1175-19 will be allowed.

I. Background

[7] The facts relevant to the applications are not in dispute. The Trusts are discretionary trusts settled on September 20, 2004 by Laurie Carlson. Brent and Ted Carlson are each the sole trustee of their namesake Trust. The beneficiaries of the Trusts are Carlson family members.

[8] The Trusts engaged Ernst & Young LLP (EY) to structure a pre-sale reorganization internal to the Mainland group to maximize the Carlson family's after-tax wealth on the sale of Mainland to a third-party purchaser. EY prepared a detailed memo (the Transaction Step Memo) describing each Pre-Closing Transaction. One of the stated objectives of the reorganization was to permit Laurie, Brent and Ted Carlson and each of the Trusts' beneficiaries to use the lifetime CGE available pursuant to subsection 110.6(2.1) of the ITA.

[9] Immediately prior to the reorganization, Brent and the Brent Carlson Family Trust held all of the outstanding shares of BIM Holdings ULC (BIM) (Brent: 1,000 Class C shares; the Trust: 100 Class A shares and 1,000 Class B shares); Ted and the Ted Carlson Family Trust held all of the outstanding shares of Rock Head Holdings ULC (Rock Head) (Ted: 1,000 Class C shares; the Trust: 100 Class A shares and 1,000 Class B shares). In turn, Laurie Carlson, BIM and Rock Head, through one additional corporate entity, held all of the outstanding shares of Mainland.

[10] Steps 11 and 12 of the Transaction Step Memo provided for the exchange by the Trusts of all of the Class B common shares held in its respective subsidiary company for three classes of new shares of that subsidiary company, including fixed value Class F preferred shares. Each Trust and its subsidiary company agreed to effect the exchange of shares pursuant to subsection 85(1) of the ITA at an elected amount that would recognize a capital

à déposer les choix modifiés. Par conséquent, les demandes de contrôle judiciaire dans les dossiers T-1174-19 et T-1175-19 de la Cour seront accueillies.

I. Contexte

[7] Les faits pertinents à l'égard des demandes ne sont pas contestés. Les fiducies sont des fiducies discrétionnaires établies le 20 septembre 2004 par Laurie Carlson. Brent et Ted Carlson sont les seuls fiduciaires de leur fiducie homonyme. Les bénéficiaires des fiducies sont les membres de la famille Carlson.

[8] Les fiducies ont retenu les services d'Ernst & Young Cabinet d'avocats (EY) pour structurer une réorganisation interne du groupe Mainland avant la vente afin d'optimiser la richesse après impôt de la famille Carlson sur la vente de Mainland à un tiers acheteur. EY a préparé une note de service détaillée (la note sur les étapes de l'opération) décrivant chaque opération préalable. L'un des objectifs déclarés de la réorganisation était de permettre à Laurie, Brent et Ted Carlson ainsi qu'à chacun des bénéficiaires des fiducies d'utiliser à vie l'EGC permise au titre du paragraphe 110.6(2.1) de la LIR.

[9] Immédiatement avant la réorganisation, Brent et la fiducie familiale Brent Carlson détenaient toutes les actions en circulation de BIM Holdings ULC (BIM) (Brent : 11 000 actions de catégorie C; la fiducie : 100 actions de catégorie A et 1 000 actions de catégorie B); Ted et la fiducie familiale Ted Carlson détenaient toutes les actions en circulation de Rock Head Holdings ULC (Rock Head) (Ted : 1 000 actions de catégorie C; la fiducie : 100 actions de catégorie A et 1 000 actions de catégorie B). À son tour, Laurie Carlson, BIM et Rock Head, par l'entremise d'une autre société, détenaient toutes les actions en circulation de Mainland.

[10] Les étapes 11 et 12 de la note sur les étapes de l'opération prévoyaient l'échange par les fiducies de toutes les actions ordinaires de catégorie B détenues dans leur filiale respective pour trois catégories de nouvelles actions de cette filiale, y compris des actions privilégiées de catégorie F à valeur fixe. Chaque fiducie et sa filiale ont convenu d'effectuer l'échange d'actions conformément au paragraphe 85(1) de la LIR à hauteur d'un

gain equal to the aggregate CGE available to that Trust's beneficiaries. The agreed elected amount would also be the fair market value and adjusted cost base (ACB) of the Class F preferred shares received by the Trusts. The exchange transactions were completed on September 3, 2014 and T2057 election forms (the Original Elections) were filed accordingly.

[11] The sale of Mainland closed the following day in accordance with Step 39 of the Transaction Step Memo. The third party acquired all of the issued and outstanding shares in BIM and Rock Head, including the Class F preferred shares held by the Trusts. As the gain in respect of the Class F preferred shares held by the Trusts had already been realized in Steps 11 and 12, the ACB of those shares was equal to the proceeds received and the Trusts did not realize additional capital gains on the ultimate sale of Mainland.

[12] EY failed to consider the possible application of subsection 120.4(5) of the ITA when it advised the Trusts to realize capital gains in Steps 11 and 12 of the pre-closing reorganization. The error came to light during the CRA's audit of the Trusts' 2014 taxation year. The auditor, Ms. T. Wu, concluded that the capital gains realized by the Trusts in the exchange transactions resulted from the disposition of shares in a private company to a person not dealing at arm's length with the minor beneficiaries. As a result, subsection 120.4(5) would apply to deem twice the amount of the taxable capital gains realized by the minor beneficiaries to be taxable dividends and the minor beneficiaries could not use their CGEs.

[13] Ms. Wu informed the Trusts of her position in letters dated January 23, 2018 and invited submissions from the Trusts prior to the issuance of reassessments for the 2014 year.

[14] EY responded on behalf of the Trusts on March 2, 2018 (the First Request). EY requested that the Minister exercise her discretion pursuant to subsection 85(7.1) of the ITA to permit an amendment of the Original Elections

montant choisi qui reconnaîtrait un gain en capital égal à l'EGC total dont disposent les bénéficiaires de la fiducie. Le montant choisi devait également correspondre à la juste valeur marchande et au prix de base rajusté (PBR) des actions privilégiées de catégorie F reçues par les fiducies. Les opérations d'échange ont été effectuées le 3 septembre 2014 et les formulaires de choix T2057 (les choix initiaux) ont été déposés en conséquence.

[11] La vente de Mainland a été conclue le jour suivant conformément à l'étape 39 de la note sur les étapes de l'opération. Le tiers a acquis toutes les actions émises et en circulation de BIM et de Rock Head, y compris les actions privilégiées de catégorie F détenues par les fiducies. Comme le gain à l'égard des actions privilégiées de catégorie F détenues par les fiducies avait déjà été réalisé aux étapes 11 et 12, le PBR de ces actions était égal au produit reçu et les fiducies n'ont pas réalisé de gains en capital supplémentaires à la vente de Mainland qui a suivi.

[12] EY n'a pas tenu compte de l'application possible du paragraphe 120.4(5) de la LIR lorsqu'il a conseillé aux fiducies de réaliser des gains en capital aux étapes 11 et 12 de la réorganisation préalable. L'erreur a été mise au jour durant la vérification de l'ARC de l'année d'imposition 2014 des fiducies. La vérificatrice, M^{me} T. Wu, a conclu que les gains en capital réalisés par les fiducies dans les opérations d'échange résultaient de la vente d'actions d'une société privée à une personne qui a un lien de dépendance avec les bénéficiaires mineurs. Par conséquent, le paragraphe 120.4(5) devait s'appliquer pour considérer deux fois le montant des gains en capital imposables réalisés par les bénéficiaires mineurs comme des dividendes imposables et les bénéficiaires mineurs ne pouvaient pas utiliser leurs EGC.

[13] M^{me} Wu a informé les fiducies de sa position dans des lettres en date du 23 janvier 2018 et a invité les fiducies à présenter des observations avant l'émission de nouvelles cotisations pour l'année 2014.

[14] EY a répondu au nom des fiducies le 2 mars 2018 (la première demande). EY a demandé au ministre d'exercer son pouvoir discrétionnaire en vertu du paragraphe 85(7.1) de la LIR pour permettre une modification

to indicate an agreed elected amount in each case equal to the nominal ACB of the Class B common shares of BIM and Rock Head for which the Class F preferred shares were exchanged. If accepted, the Amended Elections would result in the Trusts realizing no gain in the non-arm's length exchange transactions undertaken at Steps 11 and 12. Instead, the Trusts would realize the same capital gains upon completion of the sale of the Class F preferred shares to the arm's length purchaser at Step 39. The subsection 120.4(5) anti-avoidance tax would not be triggered and the minor beneficiaries could use their CGEs in the same manner they had reported in their personal income tax returns for 2014.

[15] EY set out a detailed rationale in support of the exercise of the Minister's discretion, emphasizing that the Trusts were not engaging in retroactive tax planning. They were trying to correct an error in the original elected amounts. All of the agreements and transactions in the Transaction Step Memo were completed as contemplated; only the Original Elections would be affected. EY highlighted the consistent references in the Transaction Step Memo to the objective of permitting the Carlson family members to benefit from the use of their CGEs.

[16] On March 13, 2018, Mr. A. Dhaliwal of the CRA, acting as the Minister's delegate, issued letters to the Trusts denying their First Request (the First Refusals). He concluded that the Trusts' request involved retroactive tax planning and that it was not just and equitable in the circumstances to permit the Amended Elections. Ms. Wu was involved in the CRA's assessment of the First Request and in the preparation of the First Refusals. Mr. Dhaliwal was Ms. Wu's supervisor in the Audit Division of the CRA's Fraser Valley Tax Services Office (TSO).

[17] On April 26, 2018, EY submitted a second request and submissions to the Minister to permit the Amended Elections (the Second Request). EY asked that the request be considered by a different TSO and treated as a fresh

des choix initiaux afin d'indiquer un montant choisi convenu qui serait dans chaque cas égal au PBR nominal des actions ordinaires de catégorie B de BIM et de Rock Head pour lesquelles les actions privilégiées de catégorie F ont été échangées. S'ils étaient acceptés, les choix modifiés auraient fait en sorte que les fiducies ne réaliseraient aucun gain dans les opérations d'échange avec lien de dépendance réalisées aux étapes 11 et 12. Les fiducies réaliseraient plutôt les mêmes gains en capital à la conclusion de la vente des actions privilégiées de catégorie F à l'acheteur sans lien de dépendance à l'étape 39. L'impôt anti-évitement prévu au paragraphe 120.4(5) ne serait pas déclenché et les bénéficiaires mineurs pourraient utiliser leurs EGC de la même façon qu'ils l'ont déclaré dans leurs déclarations de revenus des particuliers pour 2014.

[15] EY a présenté une justification détaillée à l'appui de l'exercice du pouvoir discrétionnaire du ministre, en insistant sur le fait que les fiducies ne faisaient pas de planification fiscale rétroactive. Elles essayaient de corriger une erreur dans les montants choisis à l'origine. Toutes les ententes et toutes les transactions contenues dans la note sur les étapes de l'opération étaient achevées comme prévu; seuls les choix initiaux seraient touchés. EY a souligné les références cohérentes, contenues dans la note sur les étapes de l'opération, à l'objectif qui consistait à permettre aux membres de la famille Carlson d'utiliser leurs EGC.

[16] Le 13 mars 2018, M. A. Dhaliwal de l'ARC, agissant à titre de délégué du ministre, a envoyé des lettres aux fiducies refusant leur première demande (les premiers refus). Il a conclu que la demande des fiducies consistait en une planification fiscale rétroactive et qu'il n'était pas juste et équitable dans les circonstances d'autoriser les choix modifiés. M^{me} Wu a participé à l'évaluation de la première demande par l'ARC et à la préparation des premiers refus. M. Dhaliwal était le superviseur de M^{me} Wu à la Division de la vérification du Bureau des services fiscaux (BSF) de la vallée du Fraser de l'ARC.

[17] Le 26 avril 2018, EY a présenté une seconde demande et des observations au ministre pour qu'il autorise les choix modifiés (la seconde demande). EY a demandé que la demande soit examinée par un autre BSF et traitée

request for an impartial review. EY was concerned that the First Request was reviewed by Ms. Wu who had already concluded in her audit function that an amendment to the Original Elections would constitute retroactive tax planning.

II. Decisions under review

[18] The Decisions are dated June 20, 2019. They were signed by Mr. D. Wong, Assistant Director, Audit Division, Fraser Valley TSO, on behalf of the Minister. Mr. Wong denied the Trusts' Second Request to file the Amended Elections because he considered the "request to be retroactive tax planning".

[19] The Minister's delegate acknowledged that the application of subsection 120.4(5) of the ITA was an unintended consequence of the Pre-Closing Transactions but did not agree that it was an oversight against which the Minister's discretion should be exercised within the just and equitable ambit of subsection 85(7.1). Mr. Wong referred in the Decisions to the CRA's Appeal Manual (section 6.3.2.4) and Income Tax Audit Manual. He cited the Audit Manual's description of retroactive tax planning as the result of an event that occurs after initial planning of a transaction(s) and upon receipt of new information.

[20] The Minister relied on recent jurisprudence regarding rectification, most notably the statement of the presiding judge in *Canada Life Insurance Co. of Canada v. Canada (Attorney General)*, 2018 ONCA 562, 141 O.R. (3d) 321 (*Canada Life*) that "any equitable jurisdiction that a court may have to relieve against a mistake cannot be invoked in order to retroactively alter a transaction to achieve a tax planning objective" (*Canada Life*, at paragraph 44). Mr. Wong stated that, although the Trusts had implemented the Pre-Closing Transactions as contemplated, EY's failure to consider the age of certain beneficiaries did not permit the Trusts to avail themselves of subsection 85(7.1) to amend the original transactions.

comme une nouvelle demande d'examen impartial. EY était préoccupé par le fait que la première demande avait été examinée par M^{me} Wu, qui avait déjà conclu, dans le cadre de sa fonction de vérification, qu'une modification des choix initiaux constituerait une planification fiscale rétroactive.

II. Les décisions faisant l'objet du présent contrôle

[18] Les décisions sont datées du 20 juin 2019. Elles ont été signées par M. D. Wong, directeur adjoint, Division de la vérification, BSF de la vallée du Fraser, au nom du ministre. M. Wong a refusé la seconde demande des fiducies de déposer les choix modifiés parce qu'il considérait que la [TRADUCTION] « demande était une planification fiscale rétroactive ».

[19] Le délégué du ministre a reconnu que l'application du paragraphe 120.4(5) de la LIR était une conséquence imprévue des opérations préalables à la clôture, mais n'a pas convenu qu'il s'agissait d'un oubli à l'égard duquel le pouvoir discrétionnaire du ministre devrait être exercé dans le cadre de la décision juste et équitable prévue au paragraphe 85(7.1). M. Wong a mentionné dans les décisions le manuel d'appel de l'ARC (article 6.3.2.4) et le Manuel de vérification de l'impôt sur le revenu. Il a cité le Manuel de vérification, qui décrivait la planification fiscale rétroactive comme une planification découlant d'un événement qui se produit après la planification initiale d'une ou de plusieurs opérations et à la réception de nouveaux renseignements.

[20] Le ministre s'est appuyé sur la jurisprudence récente concernant la rectification, notamment la déclaration du juge président dans l'affaire *Canada Life Insurance Co. of Canada v. Canada (Attorney General)*, 2018 ONCA 562, 141 O.R. (3d) 321 (*Canada Life*), selon laquelle [TRADUCTION] « toute compétence en equity qu'un tribunal peut avoir d'octroyer un redressement à l'égard d'une erreur ne peut pas être invoquée pour modifier rétroactivement une opération afin d'atteindre un objectif de planification fiscale » (*Canada Life*, au paragraphe 44). M. Wong a déclaré que, bien que les fiducies aient mis en œuvre les opérations préalables comme prévu, le défaut d'EY de tenir compte de l'âge de certains bénéficiaires n'a pas permis aux fiducies de se prévaloir du paragraphe 85(7.1) pour modifier les opérations initiales.

III. Issues

[21] The Trusts raise two issues in their applications:

- A. Are the Minister's Decisions to deny the Trusts' request to file the Amended Elections reasonable?
- B. Was the Minister's decision-making process procedurally fair?

[22] More specifically, the Trusts argue that the Decisions are not reasonable because the Minister's delegate failed to follow the CRA's long-standing published administrative practice as to when an amendment should be permitted under subsection 85(7.1) and misinterpreted the scope of impermissible retroactive tax planning in the context of the subsection. The Trusts also argue that the Minister's delegate breached the duty of fairness owed to them by failing to ensure an impartial and thorough second review. Finally, the Trusts submit that the participation of Ms. Wu, the CRA auditor, in the Minister's consideration of their First and Second Requests compromised the impartiality of the Minister's second review and gives rise to a reasonable apprehension of bias.

IV. Standard of review

[23] The merits of the Decisions are subject to review for reasonableness (*Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Vavilov*, 2019 SCC 65, [2019] 4 SCR 653, 441 D.L.R. (4th) 1 (*Vavilov*), at paragraphs 23–25, 89). There is no basis for departing from the presumptive standard of review in this case. Moreover, a review of the Decisions for reasonableness is consistent with the pre-*Vavilov* jurisprudence regarding subsection 85(7.1) requests (*Masson v. Canada (Attorney General)*, 2019 FC 887, 2019 D.T.C. 5094 (*Masson*), at paragraph 18).

[24] The Supreme Court of Canada (S.C.C.) describes a reasonable decision as one that is based on an internally coherent and rational chain of analysis and that is justified

III. Questions en litige

[21] Les fiducies soulèvent deux questions dans leurs demandes :

- A. Les décisions du ministre de refuser la demande des fiducies de déposer les choix modifiés sont-elles raisonnables?
- B. La procédure décisionnelle du ministre était-elle équitable sur le plan de la procédure?

[22] Plus précisément, les fiducies soutiennent que les décisions ne sont pas raisonnables parce que le délégué du ministre n'a pas suivi la pratique administrative de longue date publiée par l'ARC quant au moment où une modification devrait être autorisée en vertu du paragraphe 85(7.1), et a mal interprété la portée de la planification fiscale rétroactive inadmissible dans le contexte du paragraphe. Les fiducies soutiennent également que le délégué du ministre a manqué à son devoir d'équité en n'assurant pas un second examen impartial et approfondi. Enfin, les fiducies soutiennent que la participation de M^{me} Wu, la vérificatrice de l'ARC, à l'examen par le ministre de leurs première et seconde demandes a compromis l'impartialité du second examen du ministre et donne lieu à une crainte raisonnable de partialité.

IV. Norme de contrôle

[23] Le bien-fondé des décisions est assujéti à un contrôle selon la norme de la décision raisonnable (*Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Vavilov*, 2019 CSC 65, [2019] 4 R.C.S. 653 (*Vavilov*), aux paragraphes 23 à 25 et 89). Il n'y a aucune raison en l'espèce de s'écarter de cette norme de contrôle présumée. De plus, un examen des décisions selon la norme de la décision raisonnable est conforme à la jurisprudence antérieure à l'arrêt *Vavilov* concernant les demandes présentées au titre du paragraphe 85(7.1) (*Masson c. Canada (Procureur général)*, 2019 CF 887 (*Masson*), au paragraphe 18).

[24] La Cour suprême du Canada (C.S.C.) décrit une décision raisonnable comme une décision qui est fondée sur une analyse intrinsèquement cohérente et rationnelle

in relation to the facts and law that constrain the decision maker (*Vavilov*, at paragraph 85). The review has two aspects: the reasoning process of the decision maker must be intelligible and logical, and the outcome must be justified. In her submissions, the Minister relies on the S.C.C.'s statement that reasonableness review finds its starting point in judicial restraint to emphasize the wide discretion conferred on the Minister in subsection 85(7.1) and the importance of deference in the Court's review of the Decisions (*Vavilov*, at paragraphs 75, 85).

[25] The Trusts' allegations of procedural unfairness leading to the issuance of the Decisions are subject to review for correctness (*Mission Institution v. Khela*, 2014 SCC 24, [2014] 1 S.C.R. 502, at paragraph 79; *Canadian Pacific Railway Company v. Canada (Attorney General)*, 2018 FCA 69, [2019] 1 F.C.R. 121 (*Canadian Pacific*), at paragraphs 34–56). The decision in *Vavilov* does not change this conclusion (*Vavilov*, at paragraph 23). A review for correctness of a decision maker's procedure is a legal question for the Court and requires me to ask in these applications whether the Minister's process was "fair having regard to all of the circumstances", including the factors set out by the S.C.C. in *Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1999] 2 S.C.R. 817, (1999), 174 D.L.R. (4th) 193, at paragraphs 22–27 (*Canadian Pacific*, at paragraphs 46, 54; *Denso Manufacturing Canada, Inc. v. Canada (National Revenue)*, 2020 FC 360, [2020] G.S.T.C. 12, at paragraph 27).

V. Analysis

1. *Are the Minister's Decisions to deny the Trusts' request to file the Amended Elections reasonable?*

[26] The Trusts' primary argument is that the Decisions are unreasonable for two related reasons. First, they argue that the application by the Minister and her delegate of the principles of rectification to a request to amend an election pursuant to subsection 85(7.1) improperly narrowed

et qui est justifiée au regard des contraintes juridiques et factuelles auxquelles le décideur est assujéti (*Vavilov*, au paragraphe 85). L'examen comporte deux aspects : le raisonnement du décideur doit être intelligible et logique, et le résultat doit être justifié. Dans ses observations, le ministre s'appuie sur la déclaration de la C.S.C. selon laquelle le contrôle selon la norme de la décision raisonnable trouve son point de départ dans la retenue judiciaire pour souligner le vaste pouvoir discrétionnaire conféré au ministre au paragraphe 85(7.1) et l'importance de la déférence dans le contrôle des décisions par la Cour (*Vavilov*, aux paragraphes 75 et 85).

[25] Les allégations des fiducies au sujet d'un manquement à l'équité procédurale qui aurait conduit aux décisions doivent être examinées selon la norme de la décision correcte (*Établissement de Mission c. Khela*, 2014 CSC 24, [2014] 1 R.C.S. 502, au paragraphe 79; *Chemin de fer Canadien Pacifique Limitée c. Canada (Procureur général)*, 2018 CAF 69, [2019] 1 R.C.F. 121 (*Canadien Pacifique*), aux paragraphes 34 à 56). La décision rendue dans l'affaire *Vavilov* ne change pas cette conclusion (*Vavilov*, au paragraphe 23). Un contrôle de la procédure suivie par un décideur selon la norme de la décision correcte est une question juridique que la Cour doit trancher et qui exige, dans le contexte des présentes demandes, que je me demande si la procédure du ministre était « équitable eu égard à l'ensemble des circonstances », y compris à l'égard des facteurs énoncés par la C.S.C. dans l'arrêt *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817, aux paragraphes 22 à 27 (*Canadien Pacifique*, aux paragraphes 46 et 54; *Denso Manufacturing Canada, Inc. c. Canada (Revenu national)*, 2020 CF 360, au paragraphe 27).

V. Analyse

1. *Les décisions du ministre de refuser la demande des fiducies de déposer les choix modifiés sont-elles raisonnables?*

[26] Le principal argument des fiducies est que les décisions sont déraisonnables pour deux raisons connexes. Premièrement, elles soutiennent que l'application par le ministre et son délégué des principes de rectification à une demande de modification d'un choix en vertu du

the scope of the subsection and was fundamentally flawed. Second, the Trusts state that the Minister failed to reasonably interpret and apply the CRA's own guidelines regarding the circumstances in which the relief contemplated in subsection 85(7.1) will be granted.

[27] Subsection 85(7.1) permits the Minister to accept a late-filed or amended section 85 election if it is just and equitable in the taxpayer's circumstances to do so:

85 (1) ...

...

Special cases

(7.1) Where, in the opinion of the Minister, the circumstances of a case are such that it would be just and equitable

(a) to permit an election under subsection 85(1) or 85(2) to be made after the day that is 3 years after the day on or before which the election was required by subsection 85(6) to be made, or

(b) to permit an election made under subsection 85(1) or 85(2) to be amended,

the election or amended election shall be deemed to have been made on the day on or before which the election was so required to be made if

(c) the election or amended election is made in prescribed form, and

(d) an estimate of the penalty in respect of the election or amended election is paid by the taxpayer or partnership, as the case may be, when the election or amended election is made,

and where this subsection applies to the amendment of an election, that election shall be deemed not to have been effective.

[28] As stated above, there is no dispute regarding the facts that gave rise to the First and Second Requests. EY failed to consider the involvement of minor beneficiaries in the Trusts and the potential application of subsection 120.4(5) of the ITA when devising the Pre-Closing Transactions. EY's mistake resulted in the minor beneficiaries being unable to use their CGEs following

paragraphe 85(7.1) a indûment restreint la portée du paragraphe et était fondamentalement viciée. Deuxièmement, les fiducies affirment que le ministre a omis d'interpréter et d'appliquer raisonnablement les lignes directrices de l'ARC concernant les circonstances dans lesquelles le redressement envisagé au paragraphe 85(7.1) sera accordé.

[27] Le paragraphe 85(7.1) permet au ministre d'accepter un choix fait en retard ou modifié en vertu de l'article 85 s'il est juste et équitable dans la situation du contribuable de le faire :

85 (1) [...]

[...]

Cas spéciaux

(7.1) Lorsque le ministre est d'avis que les circonstances d'un cas sont telles qu'il serait juste et équitable :

a) soit de permettre qu'un choix visé au paragraphe (1) ou (2) soit fait après la fin du délai de 3 ans qui suit la date à laquelle il devait être fait au plus tard en vertu du paragraphe (6);

b) soit de permettre qu'un choix fait en vertu du paragraphe (1) ou (2) soit modifié,

le choix ou choix modifié est réputé avoir été fait au plus tard à la date à laquelle le choix devait être ainsi fait, si les conditions suivantes sont réunies :

c) le choix ou choix modifié est fait selon le formulaire prescrit;

d) le contribuable ou la société de personnes, selon le cas, paie le montant estimatif de la pénalité relative au choix ou choix modifié, au moment où celui-ci est fait.

Lorsque le présent paragraphe s'applique à la modification d'un choix, celui-ci est réputé n'avoir jamais été en vigueur.

[28] Comme il a été mentionné précédemment, il n'y a pas de différend concernant les faits qui ont donné lieu aux première et seconde demandes. EY n'a pas tenu compte de la participation de bénéficiaires mineurs aux fiducies et de l'application possible du paragraphe 120.4(5) de la LIR au moment de concevoir les opérations préalables. L'erreur d'EY a fait en sorte que les bénéficiaires mineurs

completion of Steps 11 and 12 of the Transaction Step Memo. Further, the parties agree that the Pre-Closing Transactions were carried out as contemplated in the agreements that implemented the pre-sale reorganization. The documents that required amendment were the Original Elections.

[29] I turn first to the Trusts' submission that the Minister incorrectly applied recent jurisprudence defining the scope of the remedy of rectification in assessing their Second Request. The Minister disagrees, stating that the equitable principles that are the foundation of rectification and rescission apply equally to the exercise of the discretion contemplated in subsection 85(7.1). The focal point of the parties' disagreement is the scope of the phrase "retroactive tax planning" as considered by Canadian courts.

[30] The Minister's delegate relied on jurisprudence that can be traced through three cases: *Canada (Attorney General) v. Fairmont Hotels Inc.*, 2016 SCC 56, [2016] 2 S.C.R. 720 (*Fairmont*) and the companion appeal interpreting the *Civil Code of Québec* [CQLR, c. CCQ-1991]; *Jean Coutu Group (PJC) Inc. v. Canada (Attorney General)*, 2016 SCC 55, [2016] 2 S.C.R. 670 (*Jean Coutu*); and *Canada Life* (cited in the Decisions). The Trusts submit that the later case of *Collins Family Trust v. Canada (Attorney General)*, 2020 BCCA 196, 450 D.L.R. (4th) 447 (*Collins*) provides context for the prior decisions and their application to tax cases. The British Columbia Court of Appeal (B.C.C.A.) decision in *Collins* was released after the parties had filed their memoranda of fact and law in the applications but was provided to the Court in advance of the hearing.

[31] In *Fairmont*, Justice Brown addressed the scope of the equitable remedy of rectification calling it "a potent remedy" (paragraph 13). Fairmont Hotels entered into a complex financing arrangement in 2002/2003 with a Canadian real estate investment trust (Legacy Hotels REIT) in which Fairmont owned a minority interest. The financing arrangement was designed to ensure foreign-exchange tax neutrality. When Fairmont was acquired in

n'ont pas pu utiliser leurs EGC après avoir terminé les étapes 11 et 12 de la note sur les étapes de l'opération. De plus, les parties conviennent que les opérations préalables à la vente ont été effectuées comme le prévoyaient les ententes qui ont mis en œuvre la réorganisation avant la vente. Les documents qui nécessitaient des modifications étaient les choix initiaux.

[29] Je passe d'abord à l'observation des fiducies selon laquelle le ministre a mal appliqué la jurisprudence récente qui définit la portée du recours de rectification pour évaluer leur seconde demande. Le ministre n'est pas de cet avis et affirme que les principes d'équité qui sont à la base de la rectification et de l'annulation s'appliquent également à l'exercice du pouvoir discrétionnaire prévu au paragraphe 85(7.1). Le point central du désaccord des parties est la portée de l'expression « planification fiscale rétroactive » comme l'envisagent les tribunaux canadiens.

[30] Le délégué du ministre s'est appuyé sur une jurisprudence qui peut être retracée au moyen de trois affaires : *Canada (Procureur général) c. Hôtels Fairmont Inc.*, 2016 CSC 56, [2016] 2 R.C.S. 720 (*Fairmont*) et l'appel connexe interprétant le *Code civil du Québec* [RLRQ, ch. CCQ-1991]; *Groupe Jean Coutu (PJC) inc. c. Canada (Procureur général)*, 2016 CSC 55, [2016] 2 R.C.S. 670 (*Jean Coutu*); *Canada Life* (citée dans les décisions). Les fiducies soutiennent que l'arrêt *Collins Family Trust v. Canada (Attorney General)*, 2020 BCCA 196, 450 D.L.R. (4th) 447 (*Collins*) fournit un contexte pour les décisions antérieures et leur application aux affaires fiscales. La décision de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique dans l'affaire *Collins* a été rendue après que les parties ont déposé leurs mémoires des faits et du droit à l'égard des présentes demandes, mais elle a été transmise à la Cour avant l'audience.

[31] Dans la décision *Fairmont*, le juge Brown a abordé la portée du recours en equity de la rectification, le qualifiant de « [TRADUCTION] "réparation puissante" » (paragraphe 13). En 2002–2003, Hôtels Fairmont a conclu une entente de financement complexe avec une fiducie canadienne de placement immobilier (Legacy Hotels REIT) dans laquelle Fairmont détenait une participation minoritaire. L'entente de financement a été conçue pour

2006, the goal of tax neutrality was frustrated but the various parties to the acquisition entered into a modified plan which deferred the foreign-exchange exposure but without a specific plan as to how tax neutrality would ultimately be preserved.

[32] In 2007, Legacy Hotels REIT asked Fairmont Hotels to terminate certain agreements in the original financing arrangement. Fairmont agreed and redeemed shares in its subsidiaries via resolutions of the subsidiaries' directors. The redemption resulted in an unanticipated tax liability discovered after the CRA's audit of the 2007 taxation year. Fairmont Hotels applied to the court to rectify the 2007 resolutions to convert Fairmont's share redemption into a loan. The chambers judge and Court of Appeal [of Ontario] allowed Fairmont's application for rectification.

[33] On appeal to the S.C.C., Justice Brown overturned the lower courts' decisions and the decision in *Canada (Attorney General) v. Juliar* (2000), 50 O.R. (3d) 728, 2000 CanLII 16883 (C.A.) (*Juliar*). Justice Brown's decision focuses on the principles underlying rectification and stressed that rectification is limited to correcting an error in the recording of a transaction in a legal instrument (*Fairmont*, at paragraphs 38–39):

To summarize, rectification is an equitable remedy designed to correct errors in the recording of terms in written legal instruments. ...

... Rectification is not equity's version of a mulligan. Courts rectify instruments which do not correctly record agreements. Courts do not "rectify" agreements where their faithful recording in an instrument has led to an undesirable or otherwise unexpected outcome.

[34] Justice Brown emphasized that there is no distinct threshold for granting rectification in the tax context. The tax consequences of a transaction flow from the parties' legal arrangements and documents and not from the intended or unintended tax consequences of those legal arrangements. Rectification is concerned with contracts and documents, not with intentions (*Fairmont*, at paragraph 29, citing a 1953 judgment of Lord Denning in

assurer la neutralité fiscale en matière de change. Lorsque Fairmont a été acquise en 2006, l'objectif de neutralité fiscale a été contrecarré, mais les diverses parties à l'acquisition ont conclu un plan modifié qui a reporté l'exposition au risque de change, mais sans plan précis sur la façon dont la neutralité fiscale serait finalement préservée.

[32] En 2007, Legacy Hotels REIT a demandé à Hôtels Fairmont de résilier certaines ententes dans l'entente de financement initiale. Fairmont a accepté et racheté des actions de ses filiales par résolution des administrateurs des filiales. Le rachat a entraîné la découverte d'une obligation fiscale imprévue après la vérification de l'ARC pour l'année d'imposition 2007. Hôtels Fairmont a demandé à la Cour de rectifier les résolutions de 2007 visant à convertir le rachat d'actions de Fairmont en prêt. Le juge en cabinet et la Cour d'appel [de l'Ontario] ont accueilli la demande de rectification de Fairmont.

[33] Dans le cadre de l'appel devant la C.S.C., le juge Brown a infirmé les décisions rendues par les instances précédentes et l'arrêt *Canada (Attorney General) v. Juliar* (2000), 50 O.R. (3d) 728, 2000 CanLII 16883 (C.A.) (*Juliar*). La décision du juge Brown met l'accent sur les principes qui sous-tendent la rectification et souligne que la rectification se limite à la correction d'une erreur dans la consignation d'une transaction dans un instrument juridique (*Fairmont*, aux paragraphes 38 et 39) :

En résumé, la rectification est une réparation en equity visant à corriger les erreurs dans la consignation de modalités dans des instruments juridiques écrits [...]

[...] La rectification n'est pas équivalente en equity à un deuxième essai. Les tribunaux rectifient des instruments qui ne consignent pas correctement une entente. Ils ne « rectifient » pas les ententes dont la consignation fidèle dans un instrument a mené à un résultat indésirable ou par ailleurs imprévu.

[34] Le juge Brown a souligné qu'il n'y a pas de seuil distinct pour accorder la rectification dans le contexte fiscal. Les conséquences fiscales d'une transaction découlent des arrangements et des documents juridiques des parties, et non des conséquences fiscales prévues ou imprévues de ces arrangements juridiques. La rectification porte sur les contrats et les documents, et non sur les intentions (*Fairmont*, au paragraphe 29, citant un jugement

Frederick E. Rose (London) Ltd. v. William H. Pim Jnr. & Co., [1953] 2 Q.B. 450 (C.A.), at page 461).

[35] In *Canada Life*, a case that dealt with a request for rescission and not rectification, the Ontario Court of Appeal (O.C.A.) relied on *Fairmont* to state that the courts' equitable jurisdiction to relieve against mistakes could not be invoked for purposes of retroactive tax planning. Canada Life and certain of its affiliates carried out a series of transactions in 2007, the purpose of which was to realize a tax loss to offset unrealized foreign exchange gains accrued in the same taxation year. In 2012, the CRA disallowed the claimed loss and Canada Life successfully applied for rectification and an order setting aside the transactions and replacing them with other steps, retroactive to the original effective date.

[36] On appeal by the Attorney General, Canada Life abandoned its claim for rectification and requested relief through equitable rescission. The O.C.A. held that rescission was not available in the circumstances of the case and stated that the relief sought in the guise of rescission was "the very type of correction of an error in the structuring and implementation of a transaction to achieve a particular taxation result that the [S.C.C.] rejected in *Fairmont Hotels*" (*Canada Life*, at paragraph 7).

[37] The O.C.A. addressed the elements of equitable rescission of a contract (*Canada Life*, at paragraph 89) and concluded that Canada Life's request to partially set aside the original transactions and replace them with a different series of transactions did not satisfy the requirements for equitable rescission. There was no common misapprehension as to the parties' respective rights, only as to the tax consequences of the transactions, and no equitable considerations warranting relief. More relevant to these applications are the Court's references to Justice Brown's treatment of impermissible retroactive tax planning cited by the Minister in the Decisions (*Canada Life*, at paragraph 69):

de 1953 de lord Denning dans l'affaire *Frederick E. Rose (London) Ltd. v. William H. Pim Jnr. & Co.*, [1953] 2 Q.B. 450 (C.A.), à la page 461).

[35] Dans l'affaire *Canada Life*, qui portait sur une demande d'annulation et non de rectification, la Cour d'appel de l'Ontario s'est appuyée sur l'arrêt *Fairmont* pour affirmer que la compétence en equity des tribunaux en matière de rectification des erreurs ne pouvait être invoquée aux fins de la planification fiscale rétroactive. En 2007, Canada-Vie et certaines de ses sociétés affiliées ont effectué une série d'opérations dont l'objet était de réaliser une perte fiscale pour compenser les gains de change non réalisés accumulés au cours de la même année d'imposition. En 2012, l'ARC a refusé la perte déclarée et Canada-Vie a demandé une rectification et une ordonnance annulant les opérations et les remplaçant par d'autres étapes, rétroactivement à la date d'entrée en vigueur initiale.

[36] Dans le cadre de l'appel interjeté par le procureur général, Canada-Vie a abandonné sa demande de rectification et a demandé un redressement sous forme d'annulation en equity. La Cour d'appel de l'Ontario a conclu que l'annulation n'était pas possible dans les circonstances de l'affaire et a déclaré que le redressement demandé sous le couvert de l'annulation était [TRADUCTION] « le type même de correction d'une erreur dans la structuration et la mise en œuvre d'une transaction pour obtenir un résultat fiscal particulier que la [C.S.C.] a rejeté dans l'arrêt *Hôtels Fairmont* » (*Canada Life*, au paragraphe 7).

[37] La Cour d'appel de l'Ontario s'est penchée sur les éléments de l'annulation en equity d'un contrat (*Canada Life*, au paragraphe 89) et a conclu que la demande de Canada-Vie d'annuler en partie les opérations initiales et de les remplacer par une autre série d'opérations ne satisfaisait pas aux exigences de l'annulation en equity. Il n'y avait pas de malentendu commun sur les droits respectifs des parties, seulement sur les conséquences fiscales des opérations, et il n'y avait aucune considération équitable justifiant un redressement. Les passages les plus pertinents aux fins des présentes demandes sont les références de la Cour au traitement accordé par le juge Brown à la planification fiscale rétroactive inadmissible, qui a été

.... Retroactive tax planning is not limited to attempts to secure a more favourable tax consequence than one had originally hoped to generate. It includes attempts to change one's affairs so that tax consequences that were intended, but which were prevented by a mistake, can be achieved. Brown J.'s reference to impermissible retroactive tax planning, which he noted occurred in *Juliar*, referred to both the "intended" and "unintended" effects of parties' transactions or arrangements. Indeed, *Juliar* involved a transaction that was undertaken to achieve a particular tax result, as did *Fairmont* – the court accepted that "tax neutrality was the parties' intention" (at para. 3).

[38] Finally, in *Collins*, Mr. Collins entered into a series of transactions to protect the assets of his corporate business from creditors without incurring income tax liability. The plan relied on the attribution rules in subsection 75(2) of the ITA and the inter-corporate dividend deduction in subsection 112(1). The transactions were premised on an understanding of the attribution rules that was subsequently narrowed by the Tax Court of Canada. As a result of the changed interpretation, the CRA audited Mr. Collins and his family trust and issued adverse reassessments for the particular taxation year. Mr. Collins and the trust applied to the court to rescind the transactions on the basis of mistake.

[39] The B.C.C.A. affirmed the order of the chambers judge granting rescission and stated that neither *Fairmont* nor *Jean Coutu* had undermined the principles expressed in a prior B.C. case based on a series of essentially identical transactions (*Collins*, at paragraph 45):

In my opinion, neither *Fairmont* nor *Jean Coutu* have undermined the principles expressed and applied in *Pallen Trust*. While both rectification (as sought in *Fairmont*) and rescission (as sought in *Pallen Trust*) are equitable remedies, each has its own legal test, and each applies in a non-tax as well as a tax context. If applicants

cité par le ministre dans les décisions (*Canada Life*, au paragraphe 69) :

[TRADUCTION] [...] La planification fiscale rétroactive ne se limite pas aux tentatives d'obtenir des conséquences fiscales plus favorables que ce que l'on espérait obtenir au départ. Cela comprend les tentatives de modifier ses affaires pour que les conséquences fiscales qui étaient prévues, mais qui ont été évitées en raison d'une erreur, puissent être réalisées. La référence du juge Brown à la planification fiscale rétroactive inadmissible, qui, selon lui, s'est produite dans l'affaire *Juliar*, faisait référence à la fois aux effets « voulus » et « imprévus » des opérations ou des arrangements des parties. En effet, l'affaire *Juliar* portait sur une opération visant à obtenir un résultat fiscal particulier, tout comme dans l'affaire *Fairmont*, dans laquelle la Cour a accepté que « la neutralité fiscale fût l'intention des parties » (para 3).

[38] Enfin, dans l'affaire *Collins*, M. Collins a conclu une série d'opérations pour protéger les actifs de son entreprise contre les créanciers sans avoir d'impôt sur le revenu à payer. Le régime s'appuyait sur les règles d'attribution énoncées au paragraphe 75(2) de la LIR et sur la déduction pour dividendes intersociétés prévue au paragraphe 112(1). Les opérations étaient fondées sur une compréhension des règles d'attribution qui a par la suite été resserrée par la Cour canadienne de l'impôt. À la suite du changement d'interprétation, l'ARC a effectué une vérification de M. Collins et de sa fiducie familiale et a établi de nouvelles cotisations défavorables pour l'année d'imposition en question. M. Collins et la fiducie ont demandé au tribunal d'annuler les opérations sur la base d'une erreur.

[39] La Cour d'appel de la Colombie-Britannique a confirmé l'ordonnance du juge en cabinet qui a accordé la résiliation et a déclaré que ni l'arrêt *Fairmont* ni l'arrêt *Jean Coutu* n'avaient miné les principes exprimés dans une affaire antérieure en Colombie-Britannique fondée sur une série d'opérations essentiellement identiques (*Collins*, au paragraphe 45) :

[TRADUCTION] À mon avis, ni l'arrêt *Fairmont* ni l'arrêt *Jean Coutu* n'ont miné les principes exprimés et appliqués dans la décision *Pallen Trust*. Bien que la rectification (comme celle demandée dans l'affaire *Fairmont*) et l'annulation (comme celle demandée dans l'affaire *Pallen Trust*) soient des recours en equity, chacune a son propre

meet the legal test for the remedy sought, they are entitled to that remedy. *Fairmont* did not establish otherwise.

[40] The B.C.C.A. took issue with one aspect of the lower court's reasoning. The chambers judge did not see why different equitable remedies should have dramatically different results and stated that *Fairmont* and *Jean Coutu* were intended to be of more general application and were intended to apply to all taxation cases.

[41] The B.C.C.A. held that the chambers judge interpreted the S.C.C. decisions too broadly (*Collins*, at paragraph 53):

In my view, neither *Fairmont* nor *Jean Coutu* stand for the broad proposition that the granting of any equitable remedy in a tax context will result in "impermissible retroactive tax planning". Rather, they confirm that retroactive tax planning cannot be achieved by rectification (or amendment) of an instrument that correctly records an antecedent agreement, simply because the effect of that instrument produces an unexpected tax consequence. As Justice Brown stated in *Fairmont* at para. 24, *Juliar* allowed for "impermissible retroactive tax planning" because it erroneously departed from the principle that the inquiry is into what the taxpayer agreed to do. Similarly, Justice Wagner noted in *Jean Coutu* (at para. 42) that allowing the amendment of written documents where there is no discrepancy with the true agreement of the parties would amount to "retroactive tax planning".

[42] The Court stated that the corollary of its analysis is that the remedy of rectification is available if all of the prerequisites for granting rectification are met even if a tax advantage is obtained. The same is true for the remedy of rescission (*Collins*, at paragraphs 54–55).

[43] At issue in these applications is subsection 85(7.1) of the ITA and the remedy of amendment. The subsection permits an election made under subsection 85(1) or

critère juridique, et chacune s'applique dans un contexte non fiscal ainsi qu'un contexte fiscal. Si les demandeurs satisfont au critère juridique du redressement demandé, ils ont droit à ce redressement. L'arrêt *Fairmont* n'a pas établi le contraire.

[40] La Cour d'appel de la Colombie-Britannique a contesté un aspect du raisonnement du tribunal inférieur. Le juge en cabinet n'a pas vu pourquoi les différents recours en equity devraient donner des résultats radicalement différents et a déclaré que les arrêts *Fairmont* et *Jean Coutu* devaient être d'application plus générale et s'appliquer à toutes les affaires fiscales.

[41] La Cour d'appel de la Colombie-Britannique a conclu que le juge en cabinet avait interprété les décisions de la C.S.C. de façon trop large (*Collins*, au paragraphe 53) :

[TRADUCTION] À mon avis, ni l'arrêt *Fairmont* ni l'arrêt *Jean Coutu* n'appuient la proposition générale selon laquelle l'octroi d'un redressement en equity dans un contexte fiscal entraînera une « planification fiscale rétroactive inadmissible ». Ils confirment plutôt que la planification fiscale rétroactive ne peut être réalisée par la rectification (ou la modification) d'un instrument qui consigne correctement une entente antérieure, simplement parce que l'effet de cet instrument produit une conséquence fiscale inattendue. Comme le juge Brown l'a déclaré dans l'arrêt *Fairmont*, au paragraphe 24, l'arrêt *Juliar* a autorisé une « planification fiscale rétroactive inadmissible » parce qu'il s'écarterait par erreur du principe selon lequel l'enquête porte sur ce que le contribuable a convenu de faire. De même, le juge Wagner a souligné, dans l'arrêt *Jean Coutu* (au para 42) que le fait de permettre la modification de documents écrits lorsqu'il n'y a pas de divergence avec le véritable accord des parties équivaldrait à une « planification fiscale rétroactive ».

[42] La Cour a déclaré que le corollaire de son analyse est que le recours en rectification est disponible si toutes les conditions préalables pour accorder la rectification sont remplies même si un avantage fiscal est obtenu. Il en va de même pour le recours en annulation (*Collins*, aux paragraphes 54 et 55).

[43] La question en litige dans les présentes demandes est le paragraphe 85(7.1) de la LIR et le recours en modification. Le paragraphe permet de modifier un choix

(2) to be amended if, in the Minister's opinion, the circumstances of the case are such that it would be just and equitable to do so. The Trusts proposed the Amended Elections as amendments. They were and are not seeking rectification of an executed document or rescission of a transaction. The question before the Minister and her delegate was whether it was just and equitable to permit the amendments.

[44] The S.C.C. emphasizes the importance of the statutory regime within which an administrative decision maker makes a decision (*Vavilov*, at paragraph 108). The starting point for the delegate's consideration of the Second Request was subsection 85(7.1). However, the Decisions contain no assessment of the scope of the subsection and the statutory remedy of amendment, where just and equitable, of previously filed section 85 elections. The Minister failed to set out a rational chain of analysis of the subsection. The Decisions do not explain the Minister's application of the principles of rectification to a statutory provision that contemplates amendments to a specific document and to the facts that underlie the Amended Elections (*Vavilov*, at paragraph 85). I find that this omission is a reviewable error for a number of reasons.

[45] The Decisions suggest that the Minister's delegate applied the requirements of rectification to the Trusts' request for amendment and that the remedies of rectification and amendment are equivalent. They are not. Read in its grammatical and ordinary sense, consistent with the nature and purpose of section 85, the reference in subsection 85(7.1) to the amendment of an election is broader than the rectification of a document to reverse what amounts in many cases to a clerical error (*Vavilov*, at paragraph 117, citing *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 S.C.R. 27, (1998), 36 O.R. (3d) 418, at paragraph 21). The subsection does not state that the Minister may permit rectification of an election filed under subsection 85(1) or (2). If the Minister's position is that the inclusion of the words "just and equitable" in subsection 85(7.1) constrain the concept of amendment to that of rectification, the Trusts were entitled to an explanation of that position in the Decisions.

fait en vertu des paragraphes 85(1) ou (2) si, de l'avis du ministre, les circonstances de l'affaire sont telles qu'il serait juste et équitable de le faire. Les fiducies ont proposé les choix modifiés à titre de modifications. Elles n'ont pas demandé et ne demandent pas la rectification d'un document signé ou l'annulation d'une opération. La question dont le ministre et son délégué étaient saisis était de savoir s'il était juste et équitable de permettre les modifications.

[44] La C.S.C. souligne l'importance du régime législatif dans lequel un décideur administratif rend une décision (*Vavilov*, au paragraphe 108). Le point de départ de l'examen de la seconde demande par le délégué était le paragraphe 85(7.1). Toutefois, les décisions ne contiennent aucune évaluation de la portée du paragraphe et du redressement prévu par la loi, lorsque celui-ci est juste et équitable, pour modifier des choix déjà déposés en vertu de l'article 85. Le ministre n'a pas établi de chaîne d'analyse rationnelle du paragraphe. Les décisions n'expliquent pas l'application par le ministre des principes de rectification à une disposition législative qui prévoit des modifications à un document particulier et aux faits qui sous-tendent les choix modifiés (*Vavilov*, au paragraphe 85). J'estime que cette omission est une erreur susceptible de contrôle pour un certain nombre de raisons.

[45] Les décisions laissent entendre que le délégué du ministre a appliqué les exigences de rectification à la demande de modification des fiducies et que les recours en rectification et en modification sont équivalents. Il n'en est rien. Lu dans son sens grammatical et ordinaire, conformément à la nature et à l'objet de l'article 85, le renvoi au paragraphe 85(7.1) à la modification d'un choix est plus large que la rectification d'un document pour annuler ce qui, dans bien des cas, équivaut à une erreur d'écriture (*Vavilov*, au paragraphe 117, citant *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27, au paragraphe 21). Le paragraphe n'indique pas que le ministre peut permettre la rectification d'un choix fait en vertu des paragraphes 85(1) ou (2). Si la position du ministre est que l'inclusion des mots « juste et équitable » au paragraphe 85(7.1) limite le concept de modification à celui de rectification, les fiducies avaient droit à une explication de cette position dans les décisions.

[46] The Decisions are supported by the Taxpayer Relief Recommendation Form (the Recommendation Form) dated June 20, 2019 and the CRA Memo to file dated June 11, 2019 (the Litt Memo), both prepared by Mr. N. Litt, a CRA auditor in the Fraser Valley TSO.

[47] The Recommendation Form cites the CRA's guidance for late or amended elections under section 85 in Information Circular IC76-19R3 ("Transfer of Property to a Corporation Under Section 85") (the Circular) and relies on Mr. Litt's substantive analysis in the Litt Memo in support of the conclusion that the Trusts' Second Request should be denied because it engages in retroactive tax planning.

[48] The Litt Memo acknowledges that one of the purposes of the pre-sale reorganization was for the Trusts' beneficiaries "to use their capital gains exemption on the gain from the sale of the shares of the Mainland group". The memo states that subsection 85(7.1) allows parties to file amended elections in extraordinary circumstances and considers the CRA's views in the Appeal Manual. Mr. Litt concludes that there is little guidance on what the CRA would consider just and equitable but that situations where tax arose because of reasonable error would satisfy the standard. Mr. Litt also references paragraph 16 of the Circular: a subsection 85(7.1) request may be based on the correction of unintended tax consequences when the parties intended a rollover without immediate tax consequences.

[49] Mr. Litt cites *Canada Life*, *Jean Coutu* and *Fairmont* and Justice Brown's statement that parties cannot be given *carte blanche* to exploit rectification for the purposes of engaging in retroactive tax planning (*Fairmont*, at paragraph 72). Mr. Litt states that, while the intention of the Transaction Step Memo was to effect a reorganization on a tax-deferred basis, the intention of Steps 11 and 12 was to realize a capital gain. He concludes that the Trusts' request to amend the Original Elections due to EY's oversight when designing the pre-sale reorganization involved

[46] Les décisions sont appuyées par le Formulaire de recommandation d'allègement pour les contribuables (le formulaire de recommandation) du 20 juin 2019 et la note au dossier de l'ARC du 11 juin 2019 (la note de service de M. Litt), tous deux préparés par M. N. Litt, un vérificateur de l'ARC dans le BSF de la vallée du Fraser.

[47] Le formulaire de recommandation cite les directives de l'ARC pour les choix tardifs ou modifiés en vertu de l'article 85 qui sont contenues dans la circulaire d'information IC76-19R3 (« Transfert de biens à une société en vertu de l'article 85 ») (la circulaire) et s'appuie sur l'analyse de fond de M. Litt dans la note de service de ce dernier pour appuyer la conclusion selon laquelle la seconde demande des fiducies devrait être refusée, parce qu'elle constitue une planification fiscale rétroactive.

[48] La note de service de M. Litt reconnaît que l'un des objectifs de la réorganisation avant la vente était que les bénéficiaires des fiducies [TRADUCTION] « utilisent leur exonération des gains en capital sur le gain tiré de la vente des actions du groupe Mainland ». La note de service indique que le paragraphe 85(7.1) permet aux parties de présenter des choix modifiés dans des circonstances extraordinaires et tient compte des points de vue de l'ARC dans le Guide d'appel. M. Litt conclut qu'il y a peu d'indications sur ce que l'ARC considérerait comme juste et équitable, mais que les situations où un impôt est devenu payable en raison d'une erreur raisonnable satisferaient à la norme. M. Litt fait également référence au paragraphe 16 de la circulaire, selon lequel une demande présentée en vertu du paragraphe 85(7.1) peut être fondée sur la correction de conséquences fiscales imprévues lorsque les parties ont l'intention de procéder à un transfert sans conséquences fiscales immédiates.

[49] M. Litt cite les décisions *Canada Life*, *Jean Coutu* et *Fairmont* et la déclaration du juge Brown selon laquelle les parties ne peuvent pas avoir *carte blanche* pour exploiter la rectification aux fins de la planification fiscale rétroactive (*Fairmont*, au paragraphe 72). M. Litt affirme que, bien que l'intention de la note sur les étapes de l'opération était d'effectuer une réorganisation avec report d'impôt, l'intention des étapes 11 et 12 était de réaliser un gain en capital. Il conclut que la demande des fiducies de modifier les choix initiaux en raison de

impermissible retroactive tax planning and should be denied.

[50] The one reference in the Litt Memo to subsection 85(7.1) characterizes the situations in which relief will be available as extraordinary. Although Mr. Litt refers to the concepts of equity and fairness, he does not relate those concepts to the subsection itself or to his view that it applies in extraordinary circumstances. He draws no distinction between amendment, rectification and rescission, even though he relies on *Canada Life*, a case in which rescission was made available to rescind and replace a series of executed transactions. Most importantly, Mr. Litt does not explain why the Trusts' request to trigger capital gains at Step 39 of the Transaction Step Memo, the ultimate sale of Mainland to the third-party purchaser, is impermissible retroactive tax planning based on the general equitable principles in the jurisprudence. The analysis in the Decisions suffers from the same gap.

[51] I agree with the Minister's submission that her delegate did not err in stating that general equitable principles referenced in *Fairmont* and *Canada Life* can be used to inform her assessment of the words "just and equitable" as used in subsection 85(7.1). The error, or gap, in the Decisions is that the Minister has not reasonably explained how the jurisprudence informed her consideration of the subsection and the Second Request.

[52] The discretion granted to the Minister in subsection 85(7.1) suggests an acceptable ambit for retroactive tax planning and the correction of unintended tax consequences. In other words, not every case in which a party seeks to amend a subsection 85(1) or (2) election involves impermissible retroactive tax planning. The Minister is required in each case to review all of the taxpayer's circumstances and explain why the requested amendment, which will inevitably have been prompted by an unintended tax consequence, is not just and equitable. Nowhere in the Decisions does the Minister's delegate reach such a conclusion. There is one reference to impermissible tax

l'omission d'EY lors de la conception de la réorganisation avant la vente consistait en une planification fiscale rétroactive inadmissible et devrait être rejetée.

[50] La seule mention du paragraphe 85(7.1) dans la note de service de M. Litt qualifie d'extraordinaires les situations dans lesquelles une dispense sera possible. Bien que M. Litt fasse référence aux concepts d'équité et de justice, il ne les rattache pas au paragraphe lui-même ni à son opinion selon laquelle il s'applique dans des circonstances extraordinaires. Il ne fait aucune distinction entre la modification, la rectification et l'annulation, même s'il se fonde sur la décision *Canada Life*, une affaire dans laquelle une annulation a été accordée pour annuler et remplacer une série d'opérations exécutées. Surtout, M. Litt n'explique pas pourquoi la demande des fiduciaires de déclencher des gains en capital à l'étape 39 de la note sur les étapes de l'opération, soit la vente de Mainland à l'acheteur tiers, est une planification fiscale rétroactive inadmissible fondée sur les principes généraux d'équité de la jurisprudence. L'analyse dans les décisions comporte la même lacune.

[51] Je suis d'accord avec le ministre lorsqu'il fait observer que son délégué n'a pas commis d'erreur en déclarant que les principes généraux d'équité mentionnés dans les décisions *Fairmont* et *Canada Life* peuvent être utilisés pour éclairer son évaluation des mots « juste et équitable » utilisés au paragraphe 85(7.1). L'erreur, ou la lacune, dans les décisions est que le ministre n'a pas raisonnablement expliqué comment la jurisprudence a éclairé son examen du paragraphe et de la seconde demande.

[52] Le pouvoir discrétionnaire accordé au ministre au paragraphe 85(7.1) laisse penser qu'une portée acceptable est accordée à la planification fiscale rétroactive et à la correction des conséquences fiscales imprévues. Autrement dit, ce ne sont pas tous les cas dans lesquels une partie cherche à modifier un choix en vertu des paragraphes 85(1) ou (2) qui impliquent une planification fiscale rétroactive inadmissible. Dans chaque cas, le ministre est tenu d'examiner toutes les circonstances du contribuable et d'expliquer pourquoi la modification demandée, qui aura inévitablement été provoquée par une conséquence fiscale imprévue, n'est pas juste et équitable. Nulle

planning but that is part of the citation from *Canada Life*. The Minister's delegate explains his own rationale for denying the Second Request using the terms retroactive tax planning and unintended tax consequences.

[53] I also agree with the Trusts and the B.C.C.A. in *Collins* that the S.C.C.'s analysis of the principles of rectification in *Fairmont* do not constrain the Minister's assessment of whether an amended election proposed in reliance on subsection 85(7.1) is just and equitable (*Collins*, at paragraph 56). A request for equitable relief must be assessed against the particular remedy sought. The application by the Minister's delegate of *Fairmont* and *Canada Life* without analysing the words used in the subsection and why the requested amendments are not only retroactive tax planning but impermissible tax planning as referenced in *Fairmont*, is a significant error and is not saved by the analysis in the Litt Memo.

[54] The Minister's delegate states in the Decisions that the Second Request was similar to that in *Canada Life* where the O.C.A. held that it could not substitute one series of transactions for another to avoid an unintended tax result (*Canada Life*, at paragraph 74). The Minister's delegate also states that EY's failure to consider the age of the Trusts' beneficiaries and the application of subsection 120.4(5) did not permit the Trusts "to amend the original transactions because they result[ed] in unintended tax consequences". I find that these statements in the Decisions do not reflect a reasonable analysis of the Second Request. There are significant factual differences between *Canada Life* and the requests to amend made by the Trusts. The Trusts implemented the transactions described in Steps 11 and 12 in accordance with the legal agreements executed by the parties. They did not seek to set aside or replace those transactions.

part dans les décisions le délégué du ministre n'arrive à une telle conclusion. Il y a une référence à la planification fiscale inadmissible, mais cela fait partie de la citation de la décision *Canada Life*. Le délégué du ministre explique sa propre justification pour refuser la seconde demande en utilisant les termes « planification fiscale rétroactive » et « conséquences fiscales imprévues ».

[53] Je suis également d'accord avec les fiducies et la Cour d'appel de la Colombie-Britannique, dans la décision *Collins*, pour dire que l'analyse par la C.S.C. des principes de rectification dans l'arrêt *Fairmont* ne limite pas l'évaluation par le ministre de la question de savoir si un choix modifié proposé, en s'appuyant sur le paragraphe 85(7.1), est juste et équitable (*Collins*, au paragraphe 56). Une demande de redressement en equity doit être évaluée en fonction du redressement particulier demandé. L'application par le délégué du ministre de l'arrêt *Fairmont* et de la décision *Canada Life* sans analyser le libellé utilisé dans le paragraphe et les raisons pour lesquelles les modifications demandées constituent non seulement une planification fiscale rétroactive, mais aussi une planification fiscale inadmissible, comme il en est question dans l'arrêt *Fairmont*, est une erreur importante à laquelle ne rectifie pas l'analyse dans la note de service de M. Litt.

[54] Le délégué du ministre déclare dans les décisions que la seconde demande était semblable à celle de l'affaire *Canada Life*, dans laquelle la Cour d'appel de l'Ontario a conclu qu'elle ne pouvait pas remplacer une série d'opérations par une autre pour éviter un résultat fiscal involontaire (*Canada Life*, au paragraphe 74). Le délégué du ministre affirme également que le défaut d'EY de tenir compte de l'âge des bénéficiaires des fiducies et l'application du paragraphe 120.4(5) ne permettait pas aux fiducies [TRADUCTION] « de modifier les opérations initiales parce qu'elles entraînent des conséquences fiscales imprévues ». J'estime que ces énoncés dans les décisions ne reflètent pas une analyse raisonnable de la seconde demande. Il existe d'importantes différences factuelles entre l'affaire *Canada Life* et les demandes de modification présentées par les fiducies. Les fiducies ont mis en œuvre les opérations décrites aux étapes 11 et 12 conformément aux ententes juridiques signées par les parties. Elles n'ont pas cherché à annuler ou à remplacer ces opérations.

[55] The Minister argues that a taxpayer is not able to seek an amendment pursuant to subsection 85(7.1) based on the error of a professional advisor. However, there is no indication in the Decisions the Minister considered such an argument. The principle may apply to a request made under subsection 85(7.1) in some circumstances but it was not the reason given for the denial in this case.

[56] The two cases the Minister cited in support of her position, *Bugera v. Canada (Minister of National Revenue)*, 2003 FCT 392, 231 F.T.R. 197 (*Bugera*) and *Masson* (previously cited), are cases involving requests to late file section 85 elections pursuant to paragraph 85(7.1)(a). In both cases, the applicants made submissions based on their advisors' errors but in neither case were those submissions determinative. For example, in *Masson*, the Court referred to jurisprudence stating that a third party's mistake is not a valid ground for an application for judicial review but concluded that the Minister's refusal was reasonable because of the lack of any evidence establishing the parties' intention to proceed on a rollover basis. In contrast, in *Collins*, where the transactions that gave rise to unintended tax consequences were conceived by professional advisors, the B.C.C.A. granted the request for rescission on the facts before it.

[57] The Trusts also submit that the Decisions fail to explain the Minister's departure from the CRA's guidance in the Circular and Appeal Manual regarding reasonable error in light of the Trusts' intention to enable their beneficiaries to use their CGEs as part of the arm's length sale of Mainland. I agree with the Trusts that this second omission is a reviewable error.

[58] The Trusts rely primarily on paragraphs 16 and 18 of the Circular to demonstrate that the Minister has a history of accepting an amended election when it is clear that the parties wanted the rollover "without immediate tax consequences". The relevant portions of paragraphs 16 and 18 of the Circular state that:

[55] Le ministre soutient qu'un contribuable ne peut pas demander une modification en vertu du paragraphe 85(7.1) en raison de l'erreur d'un conseiller professionnel. Toutefois, rien n'indique dans les décisions que le ministre a tenu compte d'un tel argument. Le principe peut s'appliquer à une demande présentée au titre du paragraphe 85(7.1) dans certaines circonstances, mais ce n'est pas la raison invoquée pour le rejet en l'espèce.

[56] Les deux affaires citées par le ministre à l'appui de sa position, *Bugera c. Canada (Ministre du revenu national)*, 2003 CFPI 392 (*Bugera*) et *Masson* (précédemment citée), sont des affaires de demandes de choix tardifs au titre de l'alinéa 85(7.1)a). Dans les deux affaires, les demandeurs ont présenté des observations fondées sur les erreurs de leurs conseillers, mais ces observations n'ont été déterminantes dans aucune de ces affaires. Par exemple, dans l'arrêt *Masson*, la Cour s'est référée à la jurisprudence selon laquelle l'erreur d'un tiers n'est pas un motif valable pour une demande de contrôle judiciaire, mais elle a conclu que le refus du ministre était raisonnable en raison de l'absence de preuve établissant l'intention des parties de procéder par roulement. En revanche, dans l'affaire *Collins*, dans laquelle les opérations qui ont donné lieu à des conséquences fiscales imprévues ont été conçues par des conseillers professionnels, la Cour d'appel de la Colombie-Britannique a accordé la demande d'annulation en fonction des faits dont elle disposait.

[57] Les fiducies soutiennent également que les décisions n'expliquent pas pourquoi le ministre s'est écarté des lignes directrices de l'ARC dans le Manuel des circulaires et des appels au sujet de l'erreur raisonnable compte tenu de l'intention des fiducies de permettre à leurs bénéficiaires d'utiliser leurs EGC dans le cadre de la vente sans lien de dépendance de Mainland. Je conviens avec les fiducies que cette deuxième omission est une erreur susceptible de contrôle.

[58] Les fiducies s'appuient principalement sur les paragraphes 16 et 18 de la circulaire pour démontrer que le ministre a l'habitude d'accepter un choix modifié lorsqu'il est clair que les parties voulaient que le transfert soit « sans aucun attribut fiscal immédiat ». Les parties pertinentes des paragraphes 16 et 18 de la circulaire précisent ce qui suit :

16. We will generally accept an amended election under subsection 85(7.1) if its purpose is to revise an agreed amount, and without this revision, there would be unintended tax consequences for the taxpayers involved. We will permit revisions to correct an error, omission, or oversight made at the time of the original election. However, we will not permit revisions when, in the Department's view, the main purpose of the amended election is:

- a. retroactive tax planning, such as taking advantage of losses or tax credits not considered when the election was originally filed. In situations where the changes are partly retroactive tax planning and partly to correct errors, we will advise you that we will only accept an amended election for the latter;

...

18. Revenue Canada will generally accept an amended election when:

...

- d. it corrects other situations which resulted in unintended tax consequences, e.g., the application of section 84.1, subsections 15(1), 84(1), and 85(2.1), or paragraph 85(1)(e.2), when it is clear the parties wanted the rollover without any immediate tax consequences.

[59] The Trusts argue that the Circular reflects the Minister's long-standing published administrative practice to allow amended elections to avoid unintended tax consequences. They refer to the virtually identical language found in paragraphs 16 and 17 of the prior circular, IC76-19R2, and contrast the current language to that of the first circular, IC76-19R, published on November 13, 1978 before the introduction of subsection 85(7.1). Paragraph 3 of the first circular limited the circumstances in which an amendment could be made to the correction of "clerical errors" and other limited situations, effectively using rectification language.

[60] The introduction of subsection 85(7.1) resulted in broader language in the revised circulars to include the avoidance of unintended tax consequences. The current

16. En règle générale, nous accepterons un choix modifié visé au paragraphe 85(7.1) s'il a pour but de modifier la somme convenue et si, sans cette modification, il y aurait des attributs fiscaux non prévus pour les contribuables concernés. Nous permettrons de telles modifications si elles visent à corriger une erreur, une omission ou un oubli commis lors du choix initial. Toutefois, nous ne les permettrons pas si, de l'avis du Ministère, elles visent principalement à :

- a. tirer parti, de façon rétroactive, d'avantages fiscaux non envisagés lors de la production du choix initial, comme des crédits d'impôt ou des pertes. Lorsqu'une partie des modifications visera à tirer parti rétroactivement d'avantages fiscaux et une autre, à corriger des erreurs, nous vous informerons que nous n'accepterons un choix modifié que pour la correction des erreurs;

[...]

18. En règle générale, Revenu Canada acceptera un choix modifié pour :

[...]

- d. corriger d'autres situations ayant entraîné des attributs fiscaux non prévus, par exemple, l'application de l'article 84.1, des paragraphes 15(1), 84(1) et 85(2.1) ou de l'alinéa 85(1)e.2), lorsqu'il est évident que les parties souhaitaient que le transfert s'effectue sans aucun attribut fiscal immédiat.

[59] Les fiducies font valoir que la circulaire reflète la pratique administrative publiée de longue date du ministre qui consiste à permettre des choix modifiés pour éviter des conséquences fiscales imprévues. Elles font référence au libellé presque identique des paragraphes 16 et 17 de la circulaire précédente, IC76-19R2, et comparent le libellé actuel à celui de la première circulaire, IC76-19R, publiée le 13 novembre 1978, avant l'adoption du paragraphe 85(7.1). Le paragraphe 3 de la première circulaire limitait les circonstances dans lesquelles une modification pouvait être apportée à la correction des « erreurs d'écriture » et d'autres situations limitées, en utilisant en fait un libellé fondé sur la rectification.

[60] L'adoption du paragraphe 85(7.1) a donné lieu à un libellé plus large dans les circulaires révisées afin d'inclure l'évitement de conséquences fiscales imprévues. La

Circular states that the Minister will generally accept an amended election to correct a situation that resulted in unintended tax consequences when it is clear that the parties intended a rollover transaction without immediate tax consequences. This general statement is qualified by the statement that the amendment will not be accepted if its main purpose is to carry out retroactive tax planning that the CRA views as impermissible. The Trusts wanted to correct unintended tax consequences by electing rollover treatment at Steps 11 and 12 and triggering a capital gain at Step 39 to allow all beneficiaries to use their CGEs. The Minister accepts that the Trusts intended rollover treatment to flow from the pre-sale reorganization. Mr. Litt acknowledges in his Memo that one of the situations noted in the Circular applies to the Trusts' Second Request.

[61] The Minister correctly submits that the Circular provides guidance only and is not binding (*Stemijon Investments Ltd. v. Canada (Attorney General)*, 2011 FCA 299, 341 D.L.R. (4th) 710, at paragraph 60). I find, however, that the Minister was required to explain her departure from the CRA's position in paragraph 16 of the Circular and did not do so. The Minister's delegate refers to language in the Appeal and Audit Manuals that supports his position. He does not address paragraph 16 of the Circular or its examples of impermissible retroactive tax planning. In terms of the Litt Memo, following his reference to the Circular, Mr. Litt summarizes the jurisprudence noted above. He does not explain why, when the Trusts' intention to permit the beneficiaries to use their CGEs in the course of the pre-sale reorganization was clear, he focussed on Steps 11 and 12 to conclude that the Second Request was a request to engage in impermissible retroactive tax planning.

[62] In summary, there is no explanation in the Decisions or the Litt Memo why EY's error in realizing gains prematurely in the reorganization resulted in the Minister's conclusion that it was not just and equitable to extend her discretion and permit the Amended Elections. This is not a case in which there was an intervening transaction which caused the Trusts to look retroactively at

circulaire actuelle indique que le ministre acceptera généralement un choix modifié pour corriger une situation qui a entraîné des conséquences fiscales imprévues lorsqu'il est clair que les parties avaient l'intention d'effectuer un transfert sans conséquences fiscales immédiates. Cet énoncé général est nuancé par l'énoncé selon lequel la modification ne sera pas acceptée si son objectif principal est de procéder à une planification fiscale rétroactive que l'ARC juge inadmissible. Les fiducies voulaient corriger les conséquences fiscales imprévues en choisissant le traitement de transfert aux étapes 11 et 12 et en déclenchant un gain en capital à l'étape 39 pour permettre à tous les bénéficiaires d'utiliser leurs EGC. Le ministre reconnaît que les fiducies prévoyaient que le traitement de transfert découle de la réorganisation avant la vente. M. Litt reconnaît dans sa note de service que l'une des situations mentionnées dans la circulaire s'applique à la seconde demande des fiducies.

[61] Le ministre soutient à juste titre que la circulaire ne fournit que des conseils et n'est pas contraignante (*Stemijon Investments Ltd. c. Canada (Procureur général)*, 2011 CAF 299, au paragraphe 60). Je conclus toutefois que le ministre était tenu d'expliquer pourquoi il s'est écarté de la position de l'ARC au paragraphe 16 de la circulaire et qu'il ne l'a pas fait. Le délégué du ministre fait référence au libellé des manuels des appels et de la vérification à l'appui de sa position. Il ne mentionne pas le paragraphe 16 de la circulaire ni des exemples qu'elle contient de planification fiscale rétroactive inadmissible. Pour ce qui est de la note de service de M. Litt, à la suite de son renvoi à la circulaire, M. Litt résume la jurisprudence susmentionnée. Il n'explique pas pourquoi, alors que l'intention des fiducies de permettre aux bénéficiaires d'utiliser leurs EGC au cours de la réorganisation avant la vente était claire, il s'est concentré sur les étapes 11 et 12 pour conclure que la seconde demande était une demande de planification fiscale rétroactive inadmissible.

[62] En résumé, il n'y a aucune explication ni dans les décisions ni dans la note de service de M. Litt pour expliquer pourquoi l'erreur d'EY de réaliser des gains prématurément dans la réorganisation a entraîné la conclusion du ministre qu'il n'était pas juste et équitable d'exercer son pouvoir discrétionnaire et d'autoriser les choix modifiés. Il ne s'agit pas d'un cas où il y a eu une opération

their tax planning and seek to recharacterize their prior actions (see, e.g., *Bugera*). The Second Request was made in the context of a third-party sale of Mainland in which the CGEs would normally be available with some pre-planning. The Trusts are not seeking a tax advantage they had not considered at the time. If the Minister considers these circumstances sufficient to meet the test of impermissible retroactive tax planning despite the guidance in the Circular, again, the Trusts are entitled to a clear explanation. The explanation need not be long but it must enable the Trusts to draw the line from the statute through the Circular and general principles of equitable relief to their own facts.

[63] I find that the Decisions lack the rational chain of analysis and transparency of reasoning that are the hallmarks of a reasonable administrative decision. The Minister's delegate has not demonstrated a logical analysis of the material facts relevant to the Second Request against the parameters of subsection 85(7.1). Instead, he imports equitable requirements specific to rectification and rescission without acknowledging any difference in the remedies sought. Both the Decisions and Litt Memo appear to overlook the fact that the Trusts proposed no amendment to the transactions in Steps 11 and 12 or to the documents executed in accordance with the Transaction Step Memo. They requested only the amendment of the Original Elections, as contemplated in subsection 85(7.1). The Minister's delegate erred when he stated, "[y]our request is similar to the request Canada Life put forward, in which [the] ONCA said, 'The court cannot substitute one series of transactions for another to avoid an unintended tax result'".

2. *Was the Minister's decision-making process procedurally fair?*

[64] The Trusts challenge the fairness of the Minister's process in considering the Second Request in large part because of the involvement of Ms. Wu in the initial audit of the Trusts' 2014 taxation year and in the CRA's assessment of the First and Second Requests on behalf of

entre-temps qui a amené les fiducies à examiner rétroactivement leur planification fiscale et à chercher à reformuler leurs actions antérieures (voir, p. ex., *Bugera*). La deuxième demande a été faite dans le contexte d'une vente de Mainland à un tiers, où les EGC seraient normalement possibles avec une certaine planification préalable. Les fiducies ne cherchent pas à obtenir un avantage fiscal qu'elles n'avaient pas envisagé à l'époque. Si le ministre estime que ces circonstances sont suffisantes pour satisfaire au critère de planification fiscale rétroactive inadmissible, malgré les directives de la circulaire, encore une fois, les fiducies ont droit à une explication claire. L'explication n'a pas besoin d'être longue, mais elle doit permettre aux fiducies de comprendre comment s'appliquent la loi, la circulaire et les principes généraux de redressement en equity à leurs propres faits.

[63] J'estime que les décisions n'ont pas la chaîne d'analyse rationnelle et le raisonnement transparent qui caractérisent une décision administrative raisonnable. Le délégué du ministre n'a pas inclus une analyse logique des faits importants pertinents pour la seconde demande par rapport aux paramètres du paragraphe 85(7.1). Il applique plutôt les exigences en equity qui sont propres à la rectification et à l'annulation sans reconnaître de différence dans les recours demandés. Les décisions et la note de service semblent ignorer le fait que les fiducies n'ont proposé aucune modification aux opérations aux étapes 11 et 12 ni aux documents signés conformément à la note sur les étapes de l'opération. Les fiducies n'ont demandé que la modification des choix initiaux, comme le prévoit le paragraphe 85(7.1). Le délégué du ministre a commis une erreur lorsqu'il a déclaré : [TRADUCTION] « [v]otre demande est semblable à celle présentée par Canada-Vie, dans laquelle [la] Cour d'appel de l'Ontario a déclaré ce qui suit : "le tribunal ne peut pas substituer une série d'opérations à une autre pour éviter un résultat fiscal imprévu" ».

2. *La procédure décisionnelle du ministre était-elle équitable sur le plan de la procédure?*

[64] Les fiducies remettent en question l'équité de la procédure suivie par le ministre pour l'examen de la seconde demande, en grande partie en raison de la participation de M^{me} Wu à la vérification initiale de l'année d'imposition 2014 des fiducies et à l'évaluation par

the Minister. In her role as a CRA auditor, Ms. Wu concluded that the Trusts had failed to consider the application of subsection 120.4(5) of the ITA to the capital gains realized by their minor beneficiaries in Steps 11 and 12. She was also the CRA auditor who performed the substantive review of the First Request and recommended its refusal to her manager Mr. Dhaliwal. Finally, Ms. Wu prepared a background memo at the outset of the CRA's assessment of the Second Request that was delivered to the review team.

[65] I agree with the Trusts that Ms. Wu should not have been the CRA's lead analyst of the First Request. She was advised by a CRA trainer early in the process to recuse herself and failed to do so. Ms. Wu's role as auditor was substantially different from that required in the review of a request for relief pursuant to subsection 85(7.1). Her conclusion in the audit that subsection 120.4(5) applied to characterize the capital gains realized by the minor beneficiaries and her apparent desire to substantiate that conclusion as reflected in the Court record undermine the impartiality of the first review and First Refusal.

[66] At issue in these applications is the fairness of the Minister's process in considering the Second Request. My conclusion that the Decisions are not reasonable means that the fairness of the process is not determinative to the success of the applications but this issue is nonetheless relevant to the remedy requested by the Trusts.

[67] I find that Ms. Wu's involvement in the CRA's assessment of the Second Request on behalf of the Minister was minimal. The background memo she prepared was factual in nature and presented the events leading to the Second Request. It contained no recommendation and there is no evidence in the record that Mr. Litt or Mr. Wong relied on the memo. The Trusts' suggestion that there were unknown telephone calls involving Ms. Wu during the second review is speculative and not reflected in the record.

l'ARC des première et seconde demandes au nom du ministre. Dans son rôle de vérificatrice de l'ARC, M^{me} Wu a conclu que les fiducies n'avaient pas tenu compte de l'application du paragraphe 120.4(5) de la LIR aux gains en capital réalisés par leurs bénéficiaires mineurs aux étapes 11 et 12. Elle a également été la vérificatrice de l'ARC qui a effectué l'examen de fond de la première demande et a recommandé son refus à son gestionnaire, M. Dhaliwal. Enfin, M^{me} Wu a préparé une note d'information au début de l'évaluation de l'ARC de la seconde demande qui a été remise à l'équipe d'examen.

[65] Je suis d'accord avec les fiducies pour dire que M^{me} Wu n'aurait pas dû être l'analyste principale de l'ARC pour la première demande. Un formateur de l'ARC lui a conseillé de se récuser au début du processus, mais elle ne l'a pas fait. Le rôle de M^{me} Wu à titre de vérificatrice était très différent de celui qui était exigé dans le cadre de l'examen d'une demande de redressement au titre du paragraphe 85(7.1). La conclusion tirée dans le cadre de la vérification selon laquelle le paragraphe 120.4(5) s'appliquait pour caractériser les gains en capital réalisés par les bénéficiaires mineurs et son désir apparent de corroborer cette conclusion, comme il est indiqué dans le dossier de la Cour, minent l'impartialité du premier examen et du premier refus.

[66] Le point en litige dans les présentes demandes est l'équité de la procédure suivie par le ministre pour l'examen de la seconde demande. Ma conclusion selon laquelle les décisions ne sont pas raisonnables signifie que l'équité de la procédure n'est pas déterminante pour le succès des demandes, mais cette question est néanmoins pertinente par rapport au redressement demandé par les fiducies.

[67] J'estime que la participation de M^{me} Wu à l'évaluation de l'ARC de la deuxième demande au nom du ministre a été minime. La note d'information qu'elle a préparée était de nature factuelle et présentait les événements qui ont mené à la seconde demande. Elle ne contenait aucune recommandation et il n'y a aucune preuve au dossier montrant que M. Litt ou M. Wong se sont appuyés sur la note de service. La suggestion des fiducies selon laquelle il y a eu des appels téléphoniques inconnus avec M^{me} Wu au cours du deuxième examen est hypothétique et ne se reflète pas dans le dossier.

[68] I also find that Mr. Litt's assessment of the Second Request was comprehensive and even-handed. There is no evidence of a lack of impartiality. There is also no evidence that would support a reasonable apprehension of bias on the part of Mr. Wong or Mr. Litt or raise lingering concerns from Ms. Wu's involvement in the first review sufficient to result in any unfairness in the Minister's process leading to the denial of the Second Request. The fact that Mr. Litt's recommendation was considered by the three members of the second review committee during one afternoon prior to Mr. Wong's summer vacation may be unsettling to the Trusts but is not in itself indicative of a lack of attention. The Information Form is brief and the Litt Memo is not unduly long or complicated.

VI. Disposition and costs

[69] I have found that the Decisions do not set out a logical and rational chain of reasoning or explanation sufficient to justify the Minister's denial of the Second Request. The Decisions will be set aside and remitted to the Minister for redetermination.

[70] The Trusts request that any redetermination of the Second Request be conducted by CRA personnel who are located in a different TSO because there are few audit managers in the Fraser Valley TSO who have delegated authority to make decisions under subsection 85(7.1) on behalf of the Minister.

[71] As I do not know the makeup of the Fraser Valley TSO, I will not order that the Minister's redetermination of the Second Request be conducted by a different TSO. However, I direct that the Minister ensure that the redetermination be conducted by CRA personnel who have not been involved in an audit role of any of the Trusts' or Carlson family's income tax returns or other tax matters or in the first and second reviews. If my direction means that a fully impartial redetermination cannot be undertaken in the Fraser Valley TSO, the Minister should refer the matter elsewhere.

[68] J'estime également que l'évaluation de la seconde demande faite par M. Litt était exhaustive et impartiale. Rien ne prouve qu'il y a eu un manque d'impartialité. Il n'y a pas non plus d'éléments de preuve qui appuieraient une crainte raisonnable de partialité de la part de M. Wong ou de M. Litt ou qui soulèveraient des préoccupations persistantes découlant de la participation de M^{me} Wu au premier examen qui seraient suffisantes pour entraîner une injustice dans la procédure du ministre ayant mené au refus de la seconde demande. Le fait que la recommandation de M. Litt a été examinée par les trois membres du deuxième comité d'examen au cours d'un après-midi avant les vacances d'été de M. Wong peut être troublant pour les fiducies, mais ne témoigne pas en soi d'un manque d'attention. Le formulaire d'information est bref et la note de service n'est pas indûment longue ou compliquée.

VI. Décision et dépens

[69] J'ai conclu que les décisions n'établissent pas une chaîne logique et rationnelle de raisonnement ou d'explication suffisante pour justifier le refus de la seconde demande par le ministre. Les décisions seront annulées et l'affaire sera renvoyée au ministre pour qu'il rende une nouvelle décision.

[70] Les fiducies demandent que tout réexamen de la seconde demande soit effectué par le personnel de l'ARC qui se trouve dans un autre BSF, parce qu'il y a peu de gestionnaires des services de vérification dans le BSF de la vallée du Fraser qui ont le pouvoir délégué de prendre des décisions au nom du ministre au titre du paragraphe 85(7.1).

[71] Comme je ne connais pas la composition du BSF de la vallée du Fraser, je n'ordonnerai pas que le réexamen de la seconde demande par le ministre soit effectué par un autre BSF. Toutefois, j'ordonne au ministre de veiller à ce que la nouvelle décision soit prise par des employés de l'ARC qui n'ont pas participé à la vérification des déclarations de revenus des fiducies ou de la famille Carlson ou d'autres questions fiscales et n'ont pas participé aux premier et deuxième examens. Si mes directives signifient qu'une nouvelle décision entièrement impartiale ne peut être rendue dans le BSF de la vallée du Fraser, le ministre doit renvoyer l'affaire ailleurs.

[72] During the hearing of these applications, the parties agreed to discuss the quantum of costs to be awarded. I have since received and reviewed correspondence from the parties and will adopt their proposal. Given my decision to allow the applications, the Trusts are entitled to costs from the Minister in the amount of \$15 000, inclusive of disbursements and tax.

JUDGMENT IN T-1174-19 AND T-1175-19

THIS COURT'S JUDGMENT is that:

1. The applications for judicial review of the decisions of the Minister of National Revenue dated June 20, 2019 in Court files T-1174-19 and T-1175-19 are allowed.
2. A copy of this judgment and reasons will be placed on each of Court files T-1174-19 and T-1175-19.
3. The respondent, the Minister of National Revenue, shall pay to the applicants, the Brent Carlson Family Trust and the Ted Carlson Family Trust, collectively, costs of this application in the amount of \$15 000, inclusive of disbursements and tax.

[72] À l'audition des présentes demandes, les parties ont convenu de discuter du montant des dépens à adjuger. Depuis, j'ai reçu et examiné la correspondance des parties et j'adopterai leur proposition. Compte tenu de ma décision d'accueillir les demandes, les fiduciaires ont droit à des dépens payables par le ministre, fixés à 15 000 \$, taxes et débours compris.

JUGEMENT dans les dossiers T-1174-19 et T-1175-19

LA COUR STATUE que :

1. Les demandes de contrôle judiciaire des décisions du ministre du Revenu national du 20 juin 2019 dans les dossiers de la Cour T-1174-19 et T-1175-19 sont accueillies.
2. Une copie du présent jugement et des présents motifs sera versée dans chacun des dossiers de la Cour (T-1174-19 et T-1175-19).
3. Le défendeur, le ministre du Revenu national, paiera aux demanderesse, la fiducie familiale Brent Carlson et la fiducie familiale Ted Carlson, collectivement, les dépens de la présente demande au montant de 15 000 \$, taxes et débours compris.

2021 FC 723
T-1779-182021 CF 723
T-1779-18

IN THE MATTER OF a Reference pursuant to subsection 18.3(1) of the *Federal Courts Act*, R.S.C., 1985, c. F-7 of Questions or Issues of Law and Jurisdiction concerning the *Personal Information Protection and Electronic Documents Act*, S.C. 2000, c. 5 that have arisen in the course of an Investigation into a Complaint Before the Privacy Commissioner of Canada

The Privacy Commissioner of Canada (*Applicant*)

INDEXED AS: REFERENCE RE SUBSECTION 18.3(1) OF THE FEDERAL COURTS ACT

Federal Court, Gagné A.C.J.—Ottawa, July 8, 2021.

Privacy — Reference brought by applicant pursuant to Federal Courts Act, s. 18.3(1) during investigation of complaint against Google LLC (Google) — Complainant at issue stating that Google contravened Personal Information Protection and Electronic Documents Act (PIPEDA) by displaying links to news articles that contained personal, sensitive information about him when his name searched using Google — Complainant asked Google to remove links in question from searches for his name but Google declined to do so — Applicant of view that, in certain circumstances, PIPEDA applying to search engines like Google — Google stating in particular that PIPEDA not applying to its search engine, which is not commercial activity within meaning of PIPEDA, s. 4(1)(a) — Alternatively, arguing that search engine journalistic or literary operation within meaning of PIPEDA, s. 4(2)(c) — Two reference questions at issue herein: (1) Whether Google, in operation of its search engine service, collects, uses or discloses personal information in course of commercial activities within meaning of PIPEDA, s. 4(1)(a) when it indexes web pages, presents search results in response to searches of individual's name; (2) whether operation of Google's search engine service excluded from application of Part 1 of PIPEDA by virtue of PIPEDA, s. 4(2)(c) because it involves collection, use or disclosure of personal information for journalistic, artistic or literary purposes, for no other purpose — Google using automated crawlers to access, copy content found on publicly accessible web pages, including personal information, transmitting it to Google's servers for indexing — Such action collection activity

AFFAIRE INTÉRESSANT un renvoi soumis au titre du paragraphe 18.3(1) de la *Loi sur les cours fédérales*, L.R.C. (1985), ch. F-7, sur des questions de droit et de compétence concernant la *Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques*, L.C. 2000, ch. 5, qui ont été soulevées au cours d'une enquête menée par le commissaire à la protection de la vie privée du Canada sur une plainte

Le commissaire à la protection de la vie privée du Canada (*demandeur*)

RÉPERTORIÉ : RENVOI RELATIF AU PARAGRAPHE 18.3(1) DE LA LOI SUR LES COURS FÉDÉRALES

Cour fédérale, juge en chef adjointe Gagné—Ottawa, 8 juillet 2021.

Protection des renseignements personnels — Renvoi soumis par le demandeur en vertu de l'art. 18.3(1) de la Loi sur les Cours fédérales en marge d'une enquête sur une plainte déposée contre Google LLC (Google) — Le plaignant a affirmé que Google contrevenait à la Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques (LPRPDE) en affichant des liens vers des articles de presse qui contenaient des renseignements personnels et sensibles à son sujet, lorsque son nom faisait l'objet d'une recherche à l'aide de Google — Le plaignant a demandé à Google de retirer les liens en question des résultats de recherche dont il était l'objet, mais Google a refusé de le faire — Le demandeur a dit être d'avis que, dans certaines circonstances, la LPRPDE s'applique aux moteurs de recherche comme celui de Google — Google a affirmé notamment que la LPRPDE ne s'appliquait pas à l'exploitation de son moteur de recherche, qui n'est pas une activité commerciale au sens de l'art. 4(1)a) de la LPRPDE — À titre subsidiaire, elle a fait valoir que l'exploitation de son moteur de recherche était une activité journalistique ou littéraire au sens de l'art. 4(2)c) de la LPRPDE — Le présent renvoi soulevait les deux questions suivantes : 1) Dans l'exploitation de son service de moteur de recherche, Google recueille-t-elle, utilise-t-elle ou communique-t-elle des renseignements personnels dans le cadre d'activités commerciales au sens de l'art. 4(1)a) de la LPRPDE lorsqu'elle procède à l'indexation des pages Web et affiche des résultats de recherche portant sur le nom d'une personne? 2) L'exploitation du service de moteur de recherche de Google est-elle exclue

— Furthermore, Google using personal information, disclosing such information — Google for-profit corporation — Having flagrant commercial interest in connecting content providers, search engine users — Every component of Google’s business model commercial activity as contemplated by PIPEDA — Therefore, first reference question answered in affirmative — As to second reference question, personal information displayed in response to searches for individual’s name wide, varied, not limited to media content, can lead to detailed portrait of individual — Word “journalism” encompassing content creation, content control — Operation of Google’s search engine, even when only search results for complainant’s name considered, not satisfying definition of journalism accepted by Court in *AT v. Globe24h.com* — PIPEDA, s. 4(2)(c) only applying to organizations that collect, use or disclose personal information for journalistic purposes, “not ... for any other purpose” — Purpose of Google’s search engine service is to index, present search results — Google’s search engine not operating for journalistic purpose, certainly not operating for exclusively journalistic purpose — Therefore, second reference question answered in negative — Reference granted: Google, in operation of search engine service, collects, uses or discloses personal information in course of commercial activities, operation of that service not excluded from application of PIPEDA, Part 1.

This was a reference by the applicant brought on the fringe of the applicant’s investigation of a complaint made in June 2017 against Google LLC (Google). The complainant stated that Google contravened the *Personal Information Protection and Electronic Documents Act* (PIPEDA) by displaying links to news articles that contained personal and sensitive information about him when his name is searched using Google’s search engine. The reference was brought pursuant to subsection 18.3(1) of the *Federal Courts Act*, which allows a federal office to bring a question or issue of law, of jurisdiction or of practice and procedure to the Court, at any stage of its own proceedings. The applicant submitted two reference questions

*du champ d’application de la partie 1 de la LPRPDE par le jeu de l’art. 4(2)c de cette loi, parce qu’elle implique la collecte, l’utilisation ou la communication de renseignements personnels à des fins journalistiques, artistiques ou littéraires et à aucune autre fin? — Google se sert de « collecteurs » automatisés, qui accèdent au contenu des pages Web publiques et le copient, y compris les renseignements personnels, et le transmettent aux serveurs de Google aux fins d’indexation — Il s’agit d’une activité de collecte — En outre, Google utilise les renseignements personnels et communique les renseignements — Google est une société à but lucratif — Elle a de toute évidence un intérêt commercial qui l’incite à établir un lien entre les fournisseurs de contenu et les utilisateurs de son moteur de recherche — Chaque élément du modèle d’affaires de Google est une activité commerciale au sens de la LPRPDE — Il a donc été répondu par l’affirmative à la première question du renvoi — Quant à la deuxième question du renvoi, les renseignements personnels affichés en réponse à une recherche portant sur le nom d’une personne sont nombreux et divers, ils ne se limitent pas au contenu médiatique et ils peuvent permettre de constituer un portrait détaillé de la personne — Le mot « journalisme » s’entend de la création de contenu et du contrôle sur le contenu — L’exploitation par Google de son moteur de recherche, même si seuls les résultats de la recherche portant sur le nom du plaignant étaient pris en considération, ne répondait pas à la définition de journalisme retenue par la Cour dans la décision *A.T. c. Globe24h.com* — L’art. 4(2)c de la LPRPDE ne s’applique qu’à une organisation qui recueille, utilise ou communique des renseignements personnels à des fins journalistiques et « à aucune autre fin » — L’objectif du service de moteur de recherche de Google est d’indexer et de présenter des résultats de recherche — Le service de moteur de recherche de Google n’est pas exploité à des fins journalistiques, et il n’est certainement pas exclusivement exploité à des fins journalistiques — Par conséquent, il a été répondu par la négative à la deuxième question du renvoi — Renvoi accueilli : dans l’exploitation de son service de moteur de recherche, Google recueille, utilise ou communique des renseignements personnels dans le cadre d’activités commerciales, et l’exploitation de ce service n’est pas exclue du champ d’application de la partie 1 de la LPRPDE.*

Il s’agissait d’un renvoi présenté par le demandeur en marge de son enquête sur une plainte déposée en juin 2017 contre Google LLC (Google). Le plaignant a affirmé que Google contrevenait à la *Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques* (LPRPDE) en affichant des liens vers des articles de presse qui contenaient des renseignements personnels et sensibles à son sujet, lorsque son nom faisait l’objet d’une recherche à l’aide du moteur de recherche de Google. Le renvoi a été soumis en vertu du paragraphe 18.3(1) de la *Loi sur les Cours fédérales*, qui permet aux offices fédéraux de renvoyer à la Cour, à n’importe quelle étape de ses propres procédures, toute question de droit, de

pertaining to the application of PIPEDA to Google's search engine service. The parties on this reference were, on one side, the applicant, the Attorney General of Canada (AGC) and the complainant, and, on the other side, Google. The Canadian Broadcasting Corporation/Société Radio-Canada (CBC) and the Samuelson-Glushko Canadian Internet Policy and Public Interest Clinic (CIPPIC) were granted intervener status.

Although this reference was factually linked to the June 2017 complaint, the applicant had invested interest in the issue of online privacy prior to receiving the complaint. In his complaint, the complainant alleged that the news articles Google displays in its search results contain outdated and inaccurate information and they disclose sensitive information. The complainant stated that the fact that Google prominently links these articles to his name in search results caused, and continued to cause him, direct harm, including physical assault, lost employment opportunities and severe social stigma. At the applicant's suggestion, the complainant approached Google to request that it remove the links in question from searches for his name but Google declined to do so. The applicant notified Google of the complaint and asked for a written response. The applicant published a Draft Position Paper on Online Reputation expressing the view that, in certain circumstances, PIPEDA applies to search engines like Google. A consequence of PIPEDA's application would be that Google might be required to remove links to content containing personal information. Google responded to the complaint. It stated that PIPEDA did not apply to its search engine, which is not a commercial activity within the meaning of paragraph 4(1)(a) of PIPEDA. In the alternative, argued Google, its search engine is a journalistic or literary operation within the meaning of paragraph 4(2)(c) of PIPEDA. Google further submitted that an interpretation of PIPEDA that required it to delist lawful public content was contrary to freedom of expression as enshrined in the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. The applicant then prepared a draft Preliminary Findings of Fact on the complaint and decided to refer the jurisdictional issues raised in Google's response to the Court. However, Google's Charter argument was not referred.

The issues consisted of the reference questions as submitted by the applicant pertaining to the application of PIPEDA to Google's search engine service. They were: (1) whether Google, in the operation of its search engine service, collects, uses or discloses personal information in the course of commercial

compétence ou de pratique et procédure. Le demandeur a renvoyé deux questions concernant l'application de la LPRPDE au moteur de recherche de Google. Les parties au présent renvoi étaient, d'une part, le demandeur, le procureur général du Canada (PGC) et le plaignant, et, d'autre part, Google. La Société Radio-Canada/Canadian Broadcasting Corporation (SRC) et la Clinique d'intérêt public et de politique d'Internet du Canada Samuelson-Glushko (CIPPIC) ont obtenu le statut d'intervenant.

Bien que le présent renvoi ait été factuellement lié à la plainte de juin 2017, le demandeur s'était déjà intéressé à la question de la protection des renseignements personnels en ligne avant d'être saisi de cette plainte. Dans sa plainte, le plaignant a allégué que les articles de presse que Google affiche dans ses résultats de recherche contiennent des renseignements périmés et inexacts et qu'ils divulguent des renseignements de nature sensible. Le plaignant a affirmé que le fait que Google associe de manière bien évidente de tels articles à son nom dans les résultats de recherche lui avait causé et continuait de lui causer directement préjudice. Il a notamment été victime d'une agression physique, perdu des occasions d'emploi et fait l'objet d'une grave réprobation sociale. À la suggestion du demandeur, le plaignant a communiqué avec Google afin de lui demander de retirer les liens en question des résultats de recherche dont il était l'objet, mais Google a refusé de le faire. Le demandeur a informé Google de la plainte et lui a demandé d'y répondre par écrit. Le demandeur a publié un projet d'exposé de principe sur la réputation en ligne, dans lequel il affirme que, dans certaines circonstances, la LPRPDE s'applique aux moteurs de recherche comme celui de Google. Une des conséquences de l'application de la LPRPDE est que Google pourrait être tenue de supprimer les liens vers le contenu renfermant des renseignements personnels. Google a répondu à la plainte. Elle a expliqué que la LPRPDE ne s'appliquait pas à l'exploitation de son moteur de recherche, qui n'est pas une activité commerciale au sens de l'alinéa 4(1)a) de la LPRPDE. À titre subsidiaire, elle a fait valoir que l'exploitation de son moteur de recherche est une activité journalistique ou littéraire au sens de l'alinéa 4(2)c) de la LPRPDE. Elle a ajouté que toute interprétation de la LPRPDE l'obligeant à supprimer du contenu public légitime contrevenait à la liberté d'expression que garantit la *Charte canadienne des droits et libertés*. Le demandeur a ensuite préparé un projet de conclusions de fait préliminaires sur la plainte et a décidé de renvoyer à la Cour les questions de compétence soulevées par Google dans sa réponse. Toutefois, l'argument avancé par Google au titre de la Charte n'a pas été renvoyé.

Les questions en litige étaient les questions renvoyées par le demandeur, concernant l'application de la LPRPDE au moteur de recherche de Google. Il s'agissait de savoir : 1) si, dans l'exploitation de son service de moteur de recherche, Google recueille, utilise ou communique des renseignements

activities within the meaning of paragraph 4(1)(a) of PIPEDA when it indexes web pages and presents search results in response to searches of an individual's name; (2) whether the operation of Google's search engine service was excluded from the application of Part 1 of PIPEDA by virtue of paragraph 4(2)(c) of PIPEDA because it involves the collection, use or disclosure of personal information for journalistic, artistic or literary purposes and for no other purpose.

Held, the reference should be granted: Google, in the operation of its search engine service, collects, uses or discloses personal information in the course of commercial activities, and the operation of that service is not excluded from the application of PIPEDA, Part 1.

The issue raised by the first reference question was one of statutory interpretation. PIPEDA is quasi-constitutional legislation because its focus is on ensuring that individuals can control their personal information, which is intimately connected to their individual autonomy, dignity and privacy. However, this did not change the exercise of statutory interpretation that had to be undertaken. The sub-questions that were relevant to the first reference question were whether (a) in the operation of Google's search engine service, when it indexes web pages and presents search results in response to searches of an individual's name, Google discloses, collects or uses personal information; and (b) whether it does so in the course of commercial activities.

As to the first sub-question, Google accepted that the plain and ordinary meaning of the words "collect", "use" and "disclose" could capture indexing and displaying search results. However, Google was of the view that having in mind the purpose and object of PIPEDA, it is not clear that "collect, use and disclose" was ever intended to apply to online intermediaries conveying the speech of third parties to users. Google almost systematically used the terms "collect, use, and disclose" in its written submissions whereas Part 1 of PIPEDA applies to organizations who "collect, use or disclose" personal information. While it is the publisher (or any commercial or non-commercial website operator) that primarily collects the personal information, in order to copy the content of web pages, Google uses its automated "crawlers". The crawlers access and copy the content found on publicly accessible web pages, including personal information, and transmit it to Google's servers for indexing. Google determines which websites it crawls and the frequency with which it does so. That is a collection activity. Furthermore, Google uses personal information and discloses the information; it has control over its "snippets" and the order in which the information appears in the Google search results.

personnels dans le cadre d'activités commerciales au sens de l'alinéa 4(1)a) de la LPRPDE lorsqu'elle procède à l'indexation des pages Web et affiche des résultats de recherche portant sur le nom d'une personne; 2) si l'exploitation du service de moteur de recherche de Google est exclue du champ d'application de la partie 1 de la LPRPDE par le jeu de l'alinéa 4(2)c) de cette loi, parce qu'elle implique la collecte, l'utilisation ou la communication de renseignements personnels à des fins journalistiques, artistiques ou littéraires et à aucune autre fin.

Jugement : le renvoi doit être accueilli. Dans l'exploitation de son service de moteur de recherche, Google recueille, utilise ou communique des renseignements personnels dans le cadre d'activités commerciales, et l'exploitation de ce service n'est pas exclue du champ d'application de la partie 1 de la LPRPDE.

La question soulevée par la première question du renvoi en était une d'interprétation des lois. La LPRPDE est une loi quasi constitutionnelle, car elle cherche d'abord et avant tout à assurer aux personnes un droit de regard sur les renseignements personnels qui les concernent, ce qui est intimement lié à leur autonomie, à leur dignité et à leur vie privée. Toutefois, cela ne changeait rien à l'exercice d'interprétation des lois auquel il fallait se livrer. Les sous-questions qui étaient pertinentes pour l'examen de la première question du renvoi étaient de savoir si : a) dans l'exploitation de son service de moteur de recherche, Google recueille, utilise ou communique des renseignements personnels lorsqu'elle procède à l'indexation des pages Web et affiche des résultats de recherche portant sur le nom d'une personne, et si b) elle le fait dans le cadre d'activités commerciales.

En ce qui concerne la première sous-question, Google a admis que le sens courant et ordinaire des mots « recueille », « utilise » et « communique » pourrait englober l'indexation et l'affichage des résultats de recherche. Elle a estimé toutefois que, eu égard à l'objet de la LPRPDE, il n'est pas clair que le législateur entendait que les termes « recueille, utilise ou communique » s'appliquent aux intermédiaires en ligne qui transmettent le discours de tiers aux utilisateurs. Dans ses observations écrites, Google a utilisé presque systématiquement les termes « recueille, utilise et communique », alors que la partie 1 de la LPRPDE s'applique aux organisations qui « recueille[nt], utilise[nt] ou communique[nt] » des renseignements personnels. Il se peut que ce soit surtout l'éditeur (ou tout exploitant de site Web commercial ou non commercial) qui recueille des renseignements personnels, mais Google se sert de ses « collecteurs » automatisés pour copier le contenu des pages Web. Les collecteurs accèdent au contenu des pages Web publiques et le copient, y compris les renseignements personnels, et le transmettent ensuite aux serveurs de Google aux fins d'indexation. Google décide des sites Web qu'elle explore et la fréquence à laquelle elle le fait. Il s'agit d'une

In addition to using and disclosing the personal information of the subject of the search, Google readily admits that it also collects, uses and discloses the personal information of the user (the individual performing the search).

As for the second sub-question, Google argued that it does not collect, use or disclose personal information in the course of commercial activities within the meaning of paragraph 4(1)(a) of PIPEDA, when it indexes web pages and presents search results in response to searches of an individual's name. Google is a for-profit corporation and one of the most successful technology businesses of the modern era. Even if Google provides free services to the content providers and the user of the search engine, it has a flagrant commercial interest in connecting these two players. There is a real trade between Google and the users of its search engine. In exchange for the information displayed in the search results, the users provide a variety of personal information (their location, preferences, interests, consumption patterns etc.). That personal information is used for profit. Unless it is forced to do so, Google has no commercial interest in de-indexing or de-listing information from its search engine. Every component of that business model is a commercial activity as contemplated by PIPEDA. To have a microscopic look at the free aspect of the search for the user, or to the free aspect of the "library service" provided to news media would be a misunderstanding of Google's business model. All these activities are intertwined; they depend on one another and are all necessary components of that business model. Therefore, the first reference question was answered in the affirmative.

As to the second reference question, the Court could not take a microscopic look at the situation as it was urged by Google. Even if its analysis was limited to searches for an individual's name, the evidence showed that Google still displays what it considers to be relevant information linked to that name in the form of search results. The personal information that can be displayed in response to such searches is wide and varied; it is not limited to media content, and it can lead to a detailed portrait of an individual. An ordinary understanding of the word journalism encompasses content creation and content control. The operation of Google's search engine, even when only the search results for the complainant's name were considered, did not satisfy the definition of journalism accepted by the Court in *AT v. Globe24h.com*. The final and determinative aspect

activité de collecte. En outre, Google utilise les renseignements personnels et communique les renseignements; elle exerce un contrôle sur ses [TRADUCTION] « extraits » et l'ordre dans lequel les renseignements sont affichés dans ses résultats de recherche. En plus d'utiliser et de communiquer les renseignements personnels de l'objet de la recherche, Google admet volontiers qu'elle recueille, utilise et communique également les renseignements personnels de l'utilisateur (la personne qui fait la recherche).

Quant à la deuxième sous-question, Google a fait valoir qu'elle ne recueille pas, n'utilise pas ou ne communique pas des renseignements personnels dans le cadre d'activités commerciales au sens de l'alinéa 4(1)a) de la LPRPDE lorsqu'elle procède à l'indexation des pages Web et affiche des résultats de recherche portant sur le nom d'une personne. Google est une société à but lucratif et l'une des entreprises technologiques les plus prospères de l'ère moderne. Même si Google offre des services gratuits aux fournisseurs de contenu et à l'utilisateur de son moteur de recherche, elle a de toute évidence un intérêt commercial qui l'incite à établir un lien entre ces deux acteurs. Il y a un véritable échange commercial entre Google et les utilisateurs de son moteur de recherche. En contrepartie des renseignements affichés dans les résultats de recherche, les utilisateurs fournissent divers renseignements personnels (leur emplacement, leurs préférences, leurs intérêts, leurs tendances en matière de consommation, etc.). Ces renseignements personnels sont utilisés à des fins lucratives. À moins qu'elle n'y soit obligée, Google n'a aucun intérêt commercial à procéder à la désindexation ou au délistage de son moteur de recherche. Chaque élément de ce modèle d'affaires est une activité commerciale au sens de la LPRPDE. Ce serait mal comprendre le modèle d'affaires de Google que de poser un regard microscopique sur l'aspect gratuit de la recherche pour l'utilisateur, ou du « service de bibliothèque » offert aux médias d'information. Toutes ces activités sont étroitement liées; elles dépendent les unes des autres et sont toutes des éléments nécessaires de ce modèle d'affaires. Il a donc été répondu par l'affirmative à la première question du renvoi.

Quant à la deuxième question du renvoi, la Cour ne pouvait poser un regard microscopique sur la situation comme Google le lui demandait. Même si elle avait limité son analyse aux recherches portant sur le nom d'une personne, la preuve a montré que Google affiche encore, dans ses résultats de recherche, ce qu'elle considère comme des renseignements pertinents concernant ce nom. Les renseignements personnels qui peuvent être affichés en réponse à une telle recherche sont nombreux et divers; ils ne se limitent pas au contenu médiatique, et ils peuvent permettre de constituer un portrait détaillé de la personne. Suivant son sens ordinaire, le mot « journalisme » s'entend de la création de contenu et du contrôle sur le contenu. L'exploitation par Google de son moteur de recherche, même si seuls les résultats de la recherche portant sur le nom

of this analysis was the part of paragraph 4(2)(c) which says that it only applies to organizations that collect, use or disclose personal information for journalistic purposes, “not ... for any other purpose”. The primary purpose of Google’s search engine service is to index and present search results. This is not a primarily journalistic purpose because although it may facilitate access to information, it contains no other defining feature of journalism, such as content control or content creation. Even though Google returns some journalism in its search results, its search results clearly extend beyond journalism. In sum, Google’s search engine service does not operate for a journalistic purpose at all, or at least it does not operate for an exclusively journalistic purpose. Google’s purposes for collecting, using and disclosing personal information for its search engine service are not journalistic, and they are certainly not exclusively so. Therefore, the second reference question was answered in the negative.

While the Court answered the reference questions, this did not determine the outcome of the complainant’s complaint, the power of the applicant to recommend deindexing, the constitutionality of PIPEDA, or any other non-reference question that was better left to the applicant’s proceedings.

STATUTES AND REGULATIONS CITED

- Canada Evidence Act*, R.S.C., 1985, c. C-5.
Canadian Charter of Rights and Freedoms, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44].
Constitution Act, 1867, 30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.) (as am. by *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.), Schedule to the *Constitution Act, 1982*, Item 1) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 5], s. 92.
Federal Courts Act, R.S.C., 1985, c. F-7, s. 18.3(1).
Personal Information Protection Act, S.A. 2003, c. P-6.5.
Personal Information Protection and Electronic Documents Act, S.C. 2000, c. 5, ss. 2(1) “commercial activity”, 4(1),(2)(c).

du plaignant étaient pris en considération, ne répondait pas à la définition de journalisme retenue par la Cour dans la décision *A.T. c. Globe24h.com*. Le point final et déterminant de la présente analyse se trouvait dans cette partie de l’alinéa 4(2)(c) qui précise qu’elle ne s’applique qu’à une organisation qui recueille, utilise ou communique des renseignements personnels à des fins journalistiques et « à aucune autre fin ». Le premier objectif du service de moteur de recherche de Google est d’indexer et de présenter des résultats de recherche. Ce n’est pas un objectif principalement journalistique, car bien que ce service puisse faciliter l’accès à l’information, il ne présente aucune autre caractéristique essentielle du journalisme, telle que le contrôle du contenu ou la création de contenu. Même si les résultats de recherche affichés par Google présentent quelques caractéristiques de l’activité journalistique, ils débordent clairement ce cadre. En résumé, le service de moteur de recherche de Google n’est pas du tout exploité à des fins journalistiques, ou du moins il n’est pas exclusivement exploité à des fins journalistiques. Les fins visées par Google, lorsqu’elle collecte, utilise et communique des renseignements personnels par l’entremise de son service de moteur de recherche, ne sont pas journalistiques et ne sont certainement pas exclusivement journalistiques. Par conséquent, il a été répondu par la négative à la deuxième question du renvoi.

La Cour a répondu aux questions du renvoi, mais ces réponses n’étaient pas déterminantes quant à l’issue de la plainte du plaignant, au pouvoir du demandeur de recommander la désindexation, à la constitutionnalité de la LPRPDE, ou à toute autre question non soumise par renvoi qu’il valait mieux laisser au demandeur.

LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

- Charte canadienne des droits et libertés*, qui constitue la partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44].
Loi constitutionnelle de 1867, 30 & 31 Vict., ch. 3 (R.-U.) (mod. par la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.), annexe de la *Loi constitutionnelle de 1982*, n° 1) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 5], art. 92.
Loi sur la preuve au Canada, L.R.C. (1985), ch. C-5.
Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques, L.C. 2000, ch. 5, art. 2(1) « activité commerciale », 4(1),(2)(c).
Loi sur les Cours fédérales, L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 18.3(1).
Personal Information Protection Act, S.A. 2003, ch. P-6.5.

CASES CITED

APPLIED:

AT v. Globe24h.com, 2017 FC 114, [2017] 4 F.C.R. 310; *Canada Trustco Mortgage Co. v. Canada*, 2005 SCC 54, [2005] 2 S.C.R. 601; *Crookes v. Newton*, 2011 SCC 47, [2011] 3 S.C.R. 269; *Wilson v. British Columbia (Superintendent of Motor Vehicles)*, 2015 SCC 47, [2015] 3 S.C.R. 300.

CONSIDERED:

Reference re Subsection 18.3(1) of the Federal Courts Act, 2019 FC 957; *State Farm Mutual Automobile Insurance Company v. Privacy Commissioner of Canada*, 2010 FC 736, 7 Admin. L.R. (5th) 77; *United Food and Commercial Workers, Local 401 v. Alberta (Attorney General)*, 2012 ABCA 130, 349 D.L.R. (4th) 654.

REFERRED TO:

Google Inc. v. Equustek Solutions Inc., 2017 SCC 34, [2017] 1 S.C.R. 824; *Equustek Solutions Inc. v. Jack*, 2014 BCSC 1063, 374 D.L.R. (4th) 537; *Lavigne v. Canada (Office of the Commissioner of Official Languages)*, 2002 SCC 53, [2002] 2 S.C.R. 773; *Canada (Canadian Human Rights Commission) v. Canada (Attorney General)*, 2011 SCC 53, [2011] 3 S.C.R. 471; *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 S.C.R. 27, 154 D.L.R. (4th) 193; *Alberta (Information and Privacy Commissioner) v. United Food and Commercial Workers, Local 401*, 2013 SCC 62, [2013] 3 S.C.R. 733; *3510395 Canada Inc. v. Canada (Attorney General)*, 2020 FCA 103, [2021] 1 F.C.R. 615; *Denis v. Côté*, 2019 SCC 44, [2019] 3 S.C.R. 482; *H. (M.E.) v. Williams*, 2012 ONCA 35, 108 O.R. (3d) 321, 346 D.L.R. (4th) 668; *Bell ExpressVu Limited Partnership v. Rex*, 2002 SCC 42, [2002] 2 S.C.R. 559; *Placer Dome Canada Ltd. v. Ontario (Minister of Finance)*, 2006 SCC 20, [2006] 1 S.C.R. 715.

AUTHORS CITED

Canada. Parliament. House of Commons. Standing Committee on Industry. *Evidence*, 36th Parl., 1st Sess., No. 76 (1 December 1998) (Hon. John Manley).
 Canada. Parliament. House of Commons. Standing Committee on Industry. *Evidence*, 36th Parl., 1st Sess., No. 77 (2 December 1998) (Bruce Philips).
 Canada. Parliament. House of Commons. Standing Committee on Industry. *Evidence*, 36th Parl., 1st Sess., No. 83 (3 February 1999) (Hon. Anne McLellan).
 Canada. Parliament. *House of Commons Debates*, 36th Parl., 2nd Sess., No. 7 (20 October 1999) (Hon. Susan Whelan).

JURISPRUDENCE CITÉE

DÉCISIONS APPLIQUÉES :

A.T. c. Globe24h.com, 2017 CF 114, [2017] 4 R.C.F. 310; *Hypothèques Trustco Canada c. Canada*, 2005 CSC 54, [2005] 2 R.C.S. 601; *Crookes c. Newton*, 2011 CSC 47, [2011] 3 R.C.S. 269; *Wilson c. Colombie-Britannique (Superintendent of Motor Vehicles)*, 2015 CSC 47, [2015] 3 R.C.S. 300.

DÉCISIONS EXAMINÉES :

Renvoi relatif au paragraphe 18.3(1) de la Loi sur les Cours fédérales, 2019 CF 957; *State Farm Mutual Automobile Insurance Company c. Commissaire à la protection de la vie privée du Canada*, 2010 CF 736; *United Food and Commercial Workers, Local 401 v. Alberta (Attorney General)*, 2012 ABCA 130, 349 D.L.R. (4th) 654.

DÉCISIONS CITÉES :

Google Inc. c. Equustek Solutions Inc., 2017 CSC 34, [2017] 1 R.C.S. 824; *Equustek Solutions Inc. v. Jack*, 2014 BCSC 1063, 374 D.L.R. (4th) 537; *Lavigne c. Canada (Commissariat aux langues officielles)*, 2002 CSC 53, [2002] 2 R.C.S. 773; *Canada (Commission canadienne des droits de la personne) c. Canada (Procureur général)*, 2011 CSC 53, [2011] 3 R.C.S. 471; *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27; *Alberta (Information and Privacy Commissioner) c. Travailleurs et travailleuses unis de l'alimentation et du commerce, section locale 401*, 2013 CSC 62, [2013] 3 R.C.S. 733; *3510395 Canada Inc. c. Canada (Procureur général)*, 2020 CAF 103, [2021] 1 R.C.F. 615; *Denis c. Côté*, 2019 CSC 44, [2019] 3 R.C.S. 482; *H. (M.E.) v. Williams*, 2012 ONCA 35, 108 O.R. (3d) 321, 346 D.L.R. (4th) 668; *Bell ExpressVu Limited Partnership c. Rex*, 2002 CSC 42, [2002] 2 R.C.S. 559; *Placer Dome Canada Ltd. c. Ontario (Ministre des Finances)*, 2006 CSC 20, [2006] 1 R.C.S. 715.

DOCTRINE CITÉE

Canada. Parlement. Chambre des communes. Comité permanent de l'Industrie. *Témoignages*, 36^e lég., 1^{re} sess., n° 76 (1^{er} décembre 1998) (Hon. John Manley).
 Canada. Parlement. Chambre des communes. Comité permanent de l'Industrie. *Témoignages*, 36^e lég., 1^{re} sess., n° 77 (2 décembre 1998) (Bruce Philips).
 Canada. Parlement. Chambre des communes. Comité permanent de l'Industrie. *Témoignages*, 36^e lég., 1^{re} sess., n° 83 (3 février 1999) (Hon. Anne McLellan).
 Canada. Parlement. *Débats de la Chambre des communes*, 36^e lég., 2^e sess., n° 7 (20 octobre 1999) (Hon. Susan Whelan).

Scassa, Teresa “OPC Report on Online Reputation Misses the Mark on the application of PIPEDA to search engines”, Blog post, January 31, 2018.

REFERENCE brought by the applicant, in the context of an investigation following a complaint against Google LLC, submitting two questions pertaining to the application of the *Personal Information Protection and Electronic Documents Act* to Google’s search engine service. Reference granted: Google, in operation of search engine service, collects, uses or discloses personal information in course of commercial activities, operation of that service not excluded from application of PIPEDA, Part 1.

APPEARANCES

Peter Engelmann, Colleen Bauman, Regan Morris and Kelly Stephens for applicant.

Mark Phillips, Michael Fenrick and Charlotté Calon for complainant.

James D. Bunting, Anisah Hassan and David T. S. Fraser for Google LLC.

Christian Leblanc and Sean Moreman for CBC/Radio-Canada.

Christopher Rupar, Kirk G. Shannon and Fraser Harland for Attorney General of Canada.

Alexandra (Lex) Gill and Tamir Israel for Samuel-Glushko Canadian Internet Policy and Public Interest Clinic.

SOLICITORS OF RECORD

Goldblatt Partners LLP, Ottawa, and *Office of the Privacy Commissioner of Canada* Gatineau, Quebec, for applicant.

Paliare Roland Rosenberg Rothstein LLP, Toronto, for complainant.

Tyr LLP, Toronto, and *McInnes Cooper*, Halifax, for Google LLC.

Fasken Martineau DuMoulin LLP, Montréal, and Canadian Broadcasting Corporation/Société Radio-Canada, Toronto, for CBC/Radio-Canada

Deputy Attorney General of Canada for Attorney General of Canada.

Scassa, Teresa “OPC Report on Online Reputation Misses the Mark on the application of PIPEDA to search engines”, billet de blogue, 31 janvier, 2018.

RENVOI présenté par le demandeur en marge d’une enquête sur une plainte déposée contre Google LLC, dans lequel il a soumis deux questions concernant l’application de la *Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques* au moteur de recherche de Google. Renvoi accueilli : dans l’exploitation de son service de moteur de recherche, Google recueille, utilise ou communique des renseignements personnels dans le cadre d’activités commerciales, et l’exploitation de ce service n’est pas exclue du champ d’application de la partie 1 de la LPRPDE.

ONT COMPARU :

Peter Engelmann, Colleen Bauman, Regan Morris et Kelly Stephens pour le demandeur.

Mark Phillips, Michael Fenrick et Charlotté Calon pour le plaignant.

James D. Bunting, Anisah Hassan et David T. S. Fraser pour Google LLC.

Christian Leblanc et Sean Moreman pour CBC/Radio-Canada.

Christopher Rupar, Kirk G. Shannon et Fraser Harland pour le procureur général du Canada.

Alexandra (Lex) Gill et Tamir Israel pour la Clinique d’intérêt public et de politique d’Internet du Canada Samuel-Glushko.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

Goldblatt Partners LLP, Ottawa, et le *Commissariat à la protection de la vie privée du Canada*, Gatineau (Québec) pour le demandeur.

Paliare Roland Rosenberg Rothstein LLP, Toronto, pour le plaignant.

Tyr LLP, Toronto, et *McInnes Cooper*, Halifax, pour Google LLC.

Fasken Martineau DuMoulin, S.E.N.C.R.L., s.r.l., Montréal, et Canadian Broadcasting Corporation/Société Radio-Canada, Toronto, pour CBC/Radio-Canada.

La sous-procureure générale du Canada pour le procureur général du Canada.

Trudel Johnston & Lespérance, Montréal, and Samuelson-Glushko Canadian Internet Policy and Public Interest Clinic (CIPPIC), Ottawa, for Samuel-Glushko Canadian Internet Policy and Public Interest Clinic.

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

GAGNÉ A.C.J:

I. Overview

[1] The Privacy Commissioner of Canada (Commissioner) has brought a reference [the Reference] pursuant to subsection 18.3(1) of the *Federal Courts Act*, R.S.C., 1985, c. F-7, which allows a federal office to bring a question or issue of law, of jurisdiction or of practice and procedure to this Court, at any stage of its own proceedings.

[2] This Reference is brought on the fringe of the Commissioner's investigation of a complaint made in June 2017 against Google LLC (Google). The complainant states that Google contravenes the *Personal Information Protection and Electronic Documents Act*, S.C. 2000, c. 5 (PIPEDA) by displaying links to news articles that contain personal and sensitive information about him, when his name is searched using Google's search engine. Information in the materials filed by the parties that could identify the complainant will remain confidential in accordance with the order of Madam Prothonotary Tabib dated November 2, 2018.

[3] The Commissioner submits two reference questions pertaining to the application of PIPEDA to Google's search engine service:

1. Does Google, in the operation of its search engine service, collect, use or disclose personal information in the course of commercial activities within the meaning of paragraph 4(1)(a) of PIPEDA when it indexes webpages

Trudel Johnston & Lespérance, Montréal, et Clinique d'intérêt public et de politique d'Internet du Canada Samuelson-Glushko (CIPPIC), Ottawa, pour la Clinique d'intérêt public et de politique d'Internet du Canada Samuelson-Glushko.

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

LA JUGE EN CHEF ADJOINTE GAGNÉ :

I. Aperçu

[1] Le commissaire à la protection de la vie privée du Canada (commissaire) a soumis un renvoi en vertu du paragraphe 18.3(1) de la *Loi sur les Cours fédérales*, L.R.C., (1985), ch. F-7, qui permet aux offices fédéraux de renvoyer à la Cour, à n'importe quelle étape de ses propres procédures, toute question de droit, de compétence ou de pratique et procédure.

[2] Le présent renvoi est présenté en marge de l'enquête du commissaire sur une plainte déposée en juin 2017 contre Google LLC (Google). Le plaignant affirme que Google contrevient à la *Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques*, L.C. 2000, ch. 5 (LPRPDE) en affichant des liens vers des articles de presse qui contiennent des renseignements personnels et sensibles à son sujet, lorsque son nom fait l'objet d'une recherche à l'aide du moteur de recherche de Google. Les renseignements contenus dans les documents déposés par les parties qui pourraient identifier le plaignant demeureront confidentiels conformément à l'ordonnance rendue par la protonotaire Tabib, le 2 novembre 2018.

[3] Le commissaire renvoie à la Cour deux questions concernant l'application de la LPRPDE au moteur de recherche de Google :

[TRADUCTION]

1. Dans l'exploitation de son service de moteur de recherche, Google recueille-t-elle, utilise-t-elle ou communique-t-elle des renseignements personnels dans le cadre d'activités commerciales au sens de l'alinéa 4(1)a)

and presents search results in response to searches of an individual's name?

2. Is the operation of Google's search engine service excluded from the application of Part 1 of PIPEDA by virtue of paragraph 4(2)(c) of PIPEDA because it involves the collection, use or disclosure of personal information for journalistic, artistic or literary purposes and for no other purpose?

[4] The parties on this Reference are, on one side, the Commissioner, the Attorney General of Canada (AGC) and the complainant, and, on the other side, Google.

[5] The Canadian Broadcasting Corporation/Société Radio-Canada (CBC) and the Samuelson-Glushko Canadian Internet Policy and Public Interest Clinic (CIPPIC) were granted intervener status. Generally speaking, CBC sides with Google whereas CIPPIC sides with the Commissioner.

II. Facts

A. *Background*

[6] Although this Reference is factually linked to the June 2017 complaint, the Commissioner had a vested interest in the issue of online privacy prior to receiving the complaint. In 2016, the Commissioner began to research issues of online privacy and sought consultation and commentary on whether a "right to be forgotten" could apply in the Canadian context.

[7] In his complaint, the complainant alleges that the news articles Google displays in its search results contain outdated and inaccurate information and they disclose sensitive information. The complainant says that the fact that Google prominently links these articles to his name in search results has caused, and continues to cause him, direct harm, including physical assault, lost employment opportunities and severe social stigma. At the Commissioner's suggestion, the complainant approached Google to request that it remove the links in question from searches for his name. Google declined to do so and provided the following advice to the complainant:

de la LPRPDE lorsqu'elle procède à l'indexation des pages Web et affiche des résultats de recherche portant sur le nom d'une personne?

2. L'exploitation du service de moteur de recherche de Google est-elle exclue du champ d'application de la partie 1 de la LPRPDE par le jeu de l'alinéa 4(2)c) de cette loi, parce qu'elle implique la collecte, l'utilisation ou la communication de renseignements personnels à des fins journalistiques, artistiques ou littéraires et à aucune autre fin?

[4] Les parties au présent renvoi sont, d'une part, le commissaire, le procureur général du Canada (PGC) et le plaignant, et, d'autre part, Google.

[5] La Société Radio-Canada/Canadian Broadcasting Corporation (SRC) et la Clinique d'intérêt public et de politique d'Internet du Canada Samuelson-Glushko (CIPPIC) ont obtenu le statut d'intervenant. De façon générale, la SRC se range du côté de Google, tandis que la CIPPIC se range du côté du commissaire.

II. Faits

A. *Contexte*

[6] Bien que le présent renvoi soit factuellement lié à la plainte de juin 2017, le commissaire avait déjà un intérêt direct dans la question de la protection des renseignements personnels en ligne avant d'être saisi de cette plainte. En 2016, le commissaire a commencé à étudier les enjeux que pose la protection des renseignements personnels en ligne : il a mené des consultations et recueilli des commentaires quant à savoir si le « droit à l'oubli » pouvait s'appliquer dans le contexte canadien.

[7] Dans sa plainte, le plaignant allègue que les articles de presse que Google affiche dans ses résultats de recherche contiennent des renseignements périmés et inexacts et qu'ils divulguent des renseignements de nature sensible. Le plaignant affirme que le fait que Google associe de manière bien évidente de tels articles à son nom dans les résultats de recherche lui a causé et continue de lui causer directement préjudice. Il a notamment été victime d'une agression physique, perdu des occasions d'emploi et fait l'objet d'une grave réprobation sociale. À la suggestion du commissaire, le plaignant a communiqué avec Google afin de lui demander de retirer

We encourage you to resolve any disputes directly with the owner of the website in question. Visit [hyperlink omitted] to learn how to contact a site's webmaster and request a change. If you pursue legal action against this site that results in the removal of the material, our search results will display this change after we next crawl the site. If the webmaster makes these changes and you need us to expedite the removal of the cached copy, please submit your request using our webpage removal request tool. [Emphasis omitted.]

[8] In November 2017, the Commissioner notified Google of the complaint and asked for a written response.

[9] In January 2018, the Commissioner published a Draft Position Paper on Online Reputation expressing the view that, in certain circumstances, PIPEDA applies to search engines like Google. A consequence of PIPEDA's application would be that Google might be required to remove links to content containing personal information. The Commissioner invited interested parties to provide feedback. At the time of hearing this Reference, the Draft Position Paper was not yet finalized.

[10] In March 2018, Google responded to the complaint. Google stated that PIPEDA did not apply to its search engine, which is not a commercial activity within the meaning of paragraph 4(1)(a) of PIPEDA. In the alternative, argued Google, its search engine is a journalistic or literary operation within the meaning of paragraph 4(2)(c) of PIPEDA. Google further submitted that an interpretation of PIPEDA that required it to delist lawful public content is contrary to freedom of expression as enshrined in the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44] (the Charter).

les liens en question des résultats de recherche dont il est l'objet. Google a refusé de le faire et lui a donné le conseil suivant :

[TRADUCTION] Nous vous encourageons à régler tout différend directement avec le propriétaire du site Web en question. Consultez [hyperlien omis] pour savoir comment communiquer avec le webmestre d'un site et demander une modification. Si vous engagez des poursuites à l'égard de ce site à l'issue desquelles des renseignements sont supprimés, nos résultats de recherche afficheront cette modification après notre prochaine exploration du site. Si le webmestre apporte ces modifications et que vous voulez que nous accélérions le processus de suppression de la copie en cache, veuillez présenter votre demande à l'aide de notre outil de demande de suppression de page Web. [Soulignement omis.]

[8] En novembre 2017, le commissaire a informé Google de la plainte et lui a demandé d'y répondre par écrit.

[9] En janvier 2018, le commissaire a publié un projet d'exposé de principe sur la réputation en ligne, dans lequel il affirme que, dans certaines circonstances, la LPRPDE s'applique aux moteurs de recherche comme celui de Google. Une des conséquences de l'application de la LPRPDE est que Google pourrait être tenue de supprimer les liens vers le contenu renfermant des renseignements personnels. Le commissaire a invité les parties intéressées à lui faire part de leurs commentaires. Au moment de l'audition du présent renvoi, la version définitive de l'exposé de principe n'avait pas encore été publiée.

[10] En mars 2018, Google a répondu à la plainte, expliquant que la LPRPDE ne s'appliquait pas à l'exploitation de son moteur de recherche, qui n'est pas une activité commerciale au sens de l'alinéa 4(1)a) de la LPRPDE. À titre subsidiaire, elle a fait valoir que l'exploitation de son moteur de recherche est une activité journalistique ou littéraire au sens de l'alinéa 4(2)c) de la LPRPDE, ajoutant que toute interprétation de la LPRPDE qui l'obligerait à supprimer du contenu public légitime contreviendrait à la liberté d'expression que garantit la *Charte canadienne des droits et libertés*, qui constitue la Partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44] (la Charte).

[11] Considering Google's response to the complaint and the responses received thus far to the Draft Position Paper, the Commissioner prepared a draft Preliminary Findings of Fact on the complaint and decided to refer the jurisdictional issues raised in Google's response to this Court. The Commissioner chose not to refer Google's Charter argument.

[12] Google brought a motion to determine whether the reference questions should be reframed more broadly to encompass its Charter argument. Prothonotary Tabib dismissed Google's motion to expand the reference questions and I upheld Prothonotary Tabib's judgment on July 22, 2019 [*Reference re Subsection 18.3(1) of the Federal Courts Act*, 2019 FC 957] (July Order). I noted [at paragraph 66]:

It is difficult to understand how Google can claim that PIPEDA applies in a way that breaches its constitutional rights, before PIPEDA has even been applied to it. In my view, the fundamental flaw with this position is that Google is attempting to rely on its constitutional arguments as a response to the jurisdictional issue raised in the reference. Google's argument is circular, because for PIPEDA to infringe Google's rights, it must first apply to Google in one way or another, so as to limit a Charter right.

[13] The reference questions will thus be answered within the parameters proposed by the Commissioner.

B. *How does Google Search Work?*

[14] Google Search operates through three basic functions: crawling, indexing, and displaying search results. Crawling is an automated process that involves the use of software called a "crawler" that continuously accesses publicly available web pages and transmits information from those web pages to be indexed or referenced. As pages are updated over time, Google's crawlers access the updated version of the pages. Information identified by the crawler is then added to an index where Google organizes the information. This index displays an entry for each word on each web page indexed. The index is

[11] Tenant compte de la réponse de Google à la plainte et des commentaires sur le projet d'exposé de principe qu'il avait jusqu'alors reçus, le commissaire a préparé un projet de conclusions de fait préliminaires sur la plainte et a décidé de renvoyer à la Cour les questions de compétence soulevées par Google dans sa réponse. Le commissaire a choisi de ne pas lui renvoyer l'argument avancé par Google au titre de la Charte.

[12] Google a présenté une requête visant à ce que la Cour détermine si les questions soumises par renvoi devraient être reformulées en termes plus généraux afin d'englober l'argument qu'elle avait avancé sur le fondement de la Charte. La protonotaire Tabib a rejeté cette requête de Google et j'ai confirmé le jugement de la protonotaire Tabib, le 22 juillet 2019 [*Renvoi relatif au paragraphe 18.3(1) de la Loi sur les Cours fédérales*, 2019 CF 957] (ordonnance de juillet). J'ai fait remarquer ce qui suit [au paragraphe 66]:

Il est difficile de comprendre comment Google peut prétendre que la LPRPDE s'applique d'une manière qui porte atteinte à ses droits constitutionnels avant que la LPRPDE ait même été appliquée à elle. À mon avis, le vice fondamental de cette prétention est que Google tente de s'en remettre à ses arguments constitutionnels comme réponse à la question de la compétence soulevée dans le renvoi. L'argument de Google tourne en rond, parce que si la LPRPDE porte atteinte à ses droits, elle doit d'abord s'appliquer à elle d'une façon ou d'une autre de manière à restreindre un droit garanti par la Charte.

[13] La Cour répondra aux questions du renvoi en respectant les paramètres proposés par le commissaire.

B. *Comment fonctionne Google Search?*

[14] Google Search s'appuie sur trois fonctions de base : l'exploration, l'indexation et l'affichage des résultats de recherche. L'exploration est un processus automatisé qui nécessite l'utilisation d'un logiciel appelé « collecteur » qui accède continuellement aux pages Web publiques et transmet les renseignements de ces pages Web aux fins d'indexation ou de référencement. À mesure que les pages sont mises à jour, les collecteurs de Google accèdent à leur version actualisée. Les renseignements repérés par le collecteur sont ensuite ajoutés à un index permettant à Google de les organiser. Cet index

updated if a new web page appears or an existing web page is altered or removed.

[15] When an individual enters a search query, Google Search uses algorithms to display search results linking to the relevant web pages in the index, ranked from most to least relevant. Google Search displays the title of the web pages, links to the web pages, and automatically generated short textual “snippets” from the web pages. The information displayed is content from the web page itself and is subject to the instructions of website operators.

[16] Google displays responses to a user search query in the order that Google considers of likely interest to the user as determined by algorithms maintained by Google, which analyze many different factors, including how recent the content is and the number of times it has been linked to by prominent websites.

[17] Website operators have control over whether their content is displayed by Google Search. Website operators may configure their servers to refuse to respond to requests for access from one of Google’s crawlers, preventing the contents of that URL from being indexed and displayed by Google Search. Operators can also provide more detailed instructions to Google on whether and how to capture particular content through files titled “robots.txt”.

[18] For news articles, like the content at issue here, news organizations control what stories appear in Google Search as part of their overall journalistic mission: first, by deciding what to publish on their website; then, by deciding whether to remove or change any information on their website; and finally, they can use robots.txt files to direct Google on which stories from their websites to include in Google Search. The evidence before the Court is that all of the news organizations at issue in the complaint allowed Google to include their web pages in Google Search.

affiche une entrée pour chaque mot sur chaque page Web indexée. L’index est actualisé si une nouvelle page Web apparaît ou si une page Web existante est modifiée ou supprimée.

[15] Lorsqu’une personne saisit une requête, le moteur de recherche Google utilise des algorithmes pour afficher les résultats de la recherche auxquels sont liées les pages Web pertinentes de l’index, classées par degré de pertinence. Le moteur de recherche Google affiche le titre des pages Web, les liens menant aux pages Web et génère automatiquement de courts [TRADUCTION] « extraits » textuels tirés de ces pages Web. Les renseignements affichés proviennent de la page Web elle-même et sont assujettis aux directives des exploitants du site Web.

[16] Google affiche les réponses à une requête de recherche dans un ordre qui, selon elle, est susceptible d’intéresser l’utilisateur et qui est déterminé par des algorithmes dont elle assure la mise à jour, lesquels analysent de nombreux facteurs, dont le caractère récent du contenu et le nombre de fois que ce contenu est lié aux principaux sites Web.

[17] Les exploitants de sites Web contrôlent l’affichage de leur contenu par le moteur de recherche Google. Ils peuvent configurer leurs serveurs pour refuser de répondre aux demandes d’accès de l’un des collecteurs de Google, si bien que le contenu de cette URL ne peut être indexé ni affiché par le moteur de recherche Google. Les exploitants peuvent également donner à Google des directives plus détaillées quant à la façon de saisir ou de ne pas saisir un contenu particulier à l’aide de fichiers intitulés « robots.txt ».

[18] En ce qui concerne les articles de presse, comme le contenu en litige en l’espèce, il relève de la mission journalistique des agences de presse de contrôler ce qui est affiché dans les résultats de recherche de Google : d’abord en choisissant ce qu’elles publient sur leur site Web; ensuite, en décidant de supprimer ou de modifier des renseignements sur leur site Web; enfin, elles peuvent utiliser des fichiers robots.txt pour orienter Google vers des articles de leur site Web à inclure dans ses résultats de recherche. La preuve présentée à la Cour montre que toutes les agences de presse visées par

la plainte ont autorisé Google à inclure leurs pages Web dans ses résultats de recherche.

[19] Google generates revenue when users click on advertisements displayed in a search result. Although ads are not displayed in response to all queries, whether ads appear will depend on keywords selected by advertisers and not on categories of search that Google chose to exempt from advertisement. An advertiser creates the text of the advertisement and selects keywords in respect of which it wants its advertisement to be displayed. That advertisement will then be displayed in response to a query for those keywords. On a search result where advertisements are displayed, they are given the “Ad” label and appear before the search results.

[19] Google génère des revenus lorsqu’un utilisateur clique sur une annonce affichée dans un résultat de recherche. Les annonces ne sont pas affichées en réponse à toutes les requêtes; l’affichage d’une annonce dépendra des mots clés sélectionnés par l’annonceur et non des catégories de recherche que Google a choisi d’exempter de publicité. Un annonceur crée le texte de l’annonce et sélectionne les mots clés pour lesquels il souhaite que son annonce soit affichée. Cette annonce sera ensuite affichée en réponse à une requête portant sur ces mots clés. Dans un résultat de recherche où une annonce est affichée, on lui accole l’étiquette [TRADUCTION] « Annonce » et elle s’affiche avant les résultats de recherche.

[20] According to Google, it is highly unlikely—although not impossible—that advertisers would select the name of a private individual like the complainant as a keyword for their advertisements.

[20] Selon Google, il est très peu probable, mais pas impossible, qu’un annonceur choisisse le nom d’une personne physique, comme le plaignant, en tant que mot clé pour son annonce.

III. Issues

III. Questions en litige

[21] Thus, this Reference raises the following issues:

[21] Par conséquent, les questions suivantes sont soulevées dans le présent renvoi :

- A. *Does Google, in the operation of its search engine service, collect, use or disclose personal information in the course of commercial activities within the meaning of paragraph 4(1)(a) of PIPEDA when it indexes web pages and presents search results in response to searches of an individual’s name?*
- B. *Is the operation of Google’s search engine service excluded from the application of Part 1 of PIPEDA by virtue of paragraph 4(2)(c) of PIPEDA because it involves the collection, use or disclosure of personal information for journalistic, artistic or literary purposes and for no other purpose?*

- A. *Dans l’exploitation de son service de moteur de recherche, Google recueille-t-elle, utilise-t-elle ou communique-t-elle des renseignements personnels dans le cadre d’activités commerciales au sens de l’alinéa 4(1)a) de la LPRPDE lorsqu’elle procède à l’indexation des pages Web et affiche des résultats de recherche portant sur le nom d’une personne?*
- B. *L’exploitation du service de moteur de recherche de Google est-elle exclue du champ d’application de la partie 1 de la LPRPDE par le jeu de l’alinéa 4(2)c) de cette loi, parce qu’elle implique la collecte, l’utilisation ou la communication de renseignements personnels à des fins journalistiques, artistiques ou littéraires et à aucune autre fin?*

[22] Google raises a third issue which is:

[22] Google soulève une troisième question, à savoir :

C. *Should this Court simply decline to answer the reference questions or dismiss the Reference because the questions cannot/should not be answered without addressing the constitutional issues and/or because there is an inadequate evidentiary record before this Court?*

[23] In my view, the third issue contains a contradiction. Courts should, in fact, refrain from addressing constitutional issues without an adequate evidentiary record. As indicated in the July Order, these questions are left for the Commissioner who will benefit from a complete evidentiary record and will be in a better position to assess whether PIPEDA can be applied in the way the complainant wishes it to apply, without violating Charter values. Therefore, the Court will answer the reference questions, and only those questions.

IV. Analysis

A. *Reference Question No. 1*

(1) The Commissioner's position

[24] The Commissioner first notes that Google does not deny being an “organization” that “collects”, “uses” or “discloses” personal information as required by paragraph 4(1)(a) of PIPEDA. Google acquires personal information, for instance, by copying the content from web pages and storing it within its index, which information Google then displays during a search for a person's name. The Commissioner submits that this Court in *AT v. Globe24h.com*, 2017 FC 114, [2017] 4 F.C.R. 310 (*Globe24h*), held that an organization is caught by paragraph 4(1)(a) when it copies and republishes personal information from other websites.

[25] The Commissioner adds that the personal information is under Google's control since Google can determine how often or whether it crawls a given web page with personal information, and, for example, in what

C. *La Cour devrait-elle simplement refuser de répondre aux questions soumises par renvoi ou rejeter le renvoi parce qu'elle ne peut ou ne doit pas répondre à ces questions sans trancher les questions constitutionnelles qui ont été soulevées ou parce qu'elle ne dispose pas d'un dossier de preuve suffisant?*

[23] À mon avis, la troisième question comporte une contradiction. Les tribunaux devraient en effet s'abstenir de se prononcer sur des questions constitutionnelles sans disposer d'un dossier de preuve suffisant. Comme le précise l'ordonnance de juillet, il revient au commissaire de répondre à ces questions, car il bénéficiera d'un dossier de preuve complet et sera mieux placé pour déterminer si la LPRPDE peut être appliquée de la façon dont le plaignant souhaite qu'elle soit appliquée, sans contrevenir aux valeurs de la Charte. Par conséquent, la Cour répondra aux questions soumises par renvoi, et seulement à ces questions.

IV. Analyse

A. *Première question soumise par renvoi*

1) Position du commissaire

[24] Le commissaire fait d'abord remarquer que Google ne nie pas être une « organisation » qui « recueille », « utilise » ou « communique » des renseignements personnels, comme l'exige l'alinéa 4(1)a) de la LPRPDE. Google acquiert des renseignements personnels, par exemple, en copiant le contenu de pages Web et en le conservant dans son index. Google affiche ensuite ces renseignements lors d'une recherche portant sur le nom d'une personne. Le commissaire fait valoir que, dans la décision *A.T. c. Globe24h.com*, 2017 CF 114, [2017] 4 R.C.F. 310 (*Globe24h*), la Cour a conclu qu'une organisation est visée par l'alinéa 4(1)a) lorsqu'elle copie et republie des renseignements personnels provenant d'autres sites Web.

[25] Le commissaire ajoute que les renseignements personnels sont des renseignements sur lesquels Google a un contrôle, car cette dernière peut décider si elle explorera une page Web donnée comportant des renseignements

order that information will appear in search results. The Commissioner argues that Google’s control over personal information and its ability to make personal information readily accessible make Google subject to legal obligations (*Google Inc. v. Equustek Solutions Inc.*, 2017 SCC 34, [2017] 1 S.C.R. 824).

[26] Commercial activity is broadly defined in PIPEDA as “any particular transaction, act or conduct or any regular course of conduct that is of a commercial character, including the selling, bartering or leasing of donor, membership or other fundraising lists” (subsection 2(1)). The Commissioner notes that Google sells advertising space associated with searches and Google earns money when users click on an ad; this is clearly commercial activity. Further still, Google collects data from users, such as through their past searches, to disclose more targeted ads in the future. The Commissioner relies on *Equustek Solutions Inc. v. Jack*, 2014 BCSC 1063, 374 D.L.R. (4th) 537, for the assertion that Google’s advertising and search engine service are “inextricably linked” (at paragraph 60).

[27] The Commissioner submits that this analysis is not altered by the fact that some Google searches yield ads and others do not, as the term “commercial activity” in PIPEDA includes “any regular course of conduct that is of a commercial character” (subsection 2(1)). The Commissioner submits that “the activity as a whole”, being usage of Google’s search engine service, is the activity that must be assessed.

(2) The complainant’s position

[28] The complainant echoes the Commissioner’s submissions. He further submits that the Court should apply a “large and liberal” interpretation of “commercial activity” in the present context. First, PIPEDA’s role is

personnels, la fréquence à laquelle elle le fera et, par exemple, l’ordre dans lequel ces renseignements seront affichés dans les résultats de recherche. Le commissaire soutient que Google exerce un contrôle sur les renseignements personnels qu’elle recueille et peut les rendre facilement accessibles si bien qu’elle est tenue à des obligations légales (*Google Inc. c. Equustek Solutions Inc.*, 2017 CSC 34, [2017] 1 R.C.S. 824).

[26] La LPRPDE donne la définition générale suivante du terme « activité commerciale » : « Toute activité régulière ainsi que tout acte isolé qui revêtent un caractère commercial de par leur nature, y compris la vente, le troc ou la location de listes de donneurs, d’adhésion ou de collecte de fonds » (paragraphe 2(1)). Le commissaire fait remarquer que Google vend des espaces de publicité associés aux recherches et qu’elle gagne de l’argent lorsque les utilisateurs cliquent sur une annonce; il s’agit clairement d’une activité commerciale. En outre, Google recueille des données auprès des utilisateurs, grâce à leurs recherches antérieures, par exemple, afin de leur communiquer des publicités plus ciblées à l’avenir. Le commissaire invoque la décision *Equustek Solutions Inc. v. Jack*, 2014 BCSC 1063, 374 D.L.R. (4th) 537, à l’appui de l’affirmation selon laquelle les annonces publicitaires et les services de moteur de recherche de Google sont [TRADUCTION] « inextricablement liés » (au paragraphe 60).

[27] Le commissaire fait valoir que le fait que certaines recherches sur Google génèrent des publicités et que d’autres n’en génèrent pas ne change rien à la présente analyse, car selon la LPRPDE, le terme « activité commerciale » s’entend de « [t]oute activité régulière [...] qui revê[t] un caractère commercial de par [sa] nature » (paragraphe 2(1)). Le commissaire soutient que c’est [TRADUCTION] « l’activité dans son ensemble », c’est-à-dire l’utilisation du service de moteur de recherche Google, qui doit être examinée.

2) Position du plaignant

[28] Le plaignant reprend les arguments du commissaire. Il soutient en outre que la Cour doit donner au terme « activité commerciale » une interprétation [TRADUCTION] « large et libérale » dans le présent contexte. En premier

to protect autonomy, privacy and dignity by providing individuals with control over their personal information. Second, PIPEDA has a role in a global network of information sharing practices by ensuring public confidence in the protection of personal information. Third, PIPEDA's purpose would be undermined if companies could innovate business models to escape its application.

[29] The complainant notes that *Globe24h* and past decisions of the Commissioner militate in favour of the finding that the operation of Google's search engine, when a user searches for a person's name, is a commercial activity.

(3) The AGC's position

[30] The AGC largely agrees with the submissions of the Commissioner and the complainant, but differs in one respect. The AGC submits that the Court should employ the established approach to statutory interpretation (as found in *Canada Trustco Mortgage Co. v. Canada*, 2005 SCC 54, [2005] 2 S.C.R. 601 (*Canada Trustco*), at paragraph 10) and should not defer to Charter values or PIPEDA's quasi-constitutional status in doing so. The quasi-constitutional nature of PIPEDA does not transform or alter the proper approach to statutory interpretation (*Lavigne v. Canada (Office of the Commissioner of Official Languages)*, 2002 SCC 53, [2002] 2 S.C.R. 773 (*Lavigne*), at paragraph 25).

(4) CIPPIC's position

[31] CIPPIC also submits that the first reference question should be answered in the affirmative. Like the complainant, CIPPIC argues that an interpretation of commercial activity that excludes Google is an interpretation that frustrates PIPEDA's purpose, as it would then exclude modern e-commerce business models. The thesis of CIPPIC's position is that commercial activity must be understood in relation to Google's business model. CIPPIC submits that a prevalent modern e-commerce model, and the one adopted by Google, is to provide low or no-cost services, but to accumulate data in order

lieu, la LPRPDE vise à protéger l'autonomie, la vie privée et la dignité des personnes en leur permettant d'exercer un contrôle sur les renseignements personnels qui les concernent. En deuxième lieu, la LPRPDE s'inscrit dans le réseau mondial des pratiques d'échange de renseignements en ce qu'elle permet d'assurer la confiance du public dans la protection des renseignements personnels. En troisième lieu, l'objectif de la LPRPDE serait compromis si les sociétés pouvaient se soustraire à son application en créant de nouveaux modèles d'affaires.

[29] Le plaignant fait valoir que la décision *Globe24h* et les décisions antérieures du commissaire militent en faveur de la conclusion que l'exploitation du moteur de recherche de Google, lorsqu'un utilisateur cherche le nom d'une personne, est une activité commerciale.

3) Position du PGC

[30] Le PGC souscrit en grande partie aux observations du commissaire et du plaignant, mais il s'en écarte à un égard. Le PGC soutient que la Cour devrait recourir à la méthode établie d'interprétation des lois (voir *Hypothèques Trustco Canada c. Canada*, 2005 CSC 54, [2005] 2 R.C.S. 601 (*Canada Trustco*), au paragraphe 10) et l'appliquer sans se reporter aux valeurs de la Charte ou au statut quasi constitutionnel de la LPRPDE. La nature quasi constitutionnelle de la LPRPDE n'a pas pour effet de modifier l'approche applicable en matière d'interprétation des lois (*Lavigne c. Canada (Commissariat aux langues officielles)*, 2002 CSC 53, [2002] 2 R.C.S. 773 (*Lavigne*), au paragraphe 25).

4) Position de la CIPPIC

[31] La CIPPIC soutient également qu'il faudrait répondre par l'affirmative à la première question du renvoi. Tout comme le plaignant, la CIPPIC fait valoir qu'une interprétation de l'activité commerciale qui exclut Google est une interprétation qui est contraire à l'objet de la LPRPDE, car elle exclurait de ce fait les modèles d'affaires modernes du commerce électronique. L'argument principal de la CIPPIC est que le terme « activité commerciale » doit être interprété en fonction du modèle d'affaires de Google. Elle fait valoir qu'un des modèles courants du commerce électronique moderne, y

to sell targeted advertising. CIPPIC submits that every search query contributes to Google's commercial value because searches improve personalization by contributing to an individual's data profile.

[32] CIPPIC also argues that PIPEDA's purpose would be frustrated by an interpretation that excluded Google searches for a person's name because the legislature intended for PIPEDA to apply to "software tracking agents" that prey on the data trail created when individuals browse the Internet" (citing to House of Commons, Standing Committee on Industry, *Evidence*, 36th Parl., 1st Sess., No. 76 (1 December 1998) (Hon. John Manley), at page 1545). CIPPIC therefore argues that it would be contrary to the legislature's intention for PIPEDA to apply to some Google searches and not others.

(5) Google's position

[33] Google submits that PIPEDA's purpose is not simply to protect personal information, but rather to protect some personal information while also allowing industry to collect and use information as a component of success in the "information economy". As seen from the Hansard debates, PIPEDA also aims at protecting free speech and freedom of the press (House of Commons, Standing Committee on Industry, *Evidence*, 36th Parl., 1st Sess., No. 77 (2 December 1998) (Bruce Phillips), at page 1645; House of Commons, Standing Committee on Industry, *Evidence*, 36th Parl., 1st Sess., No. 83 (3 February 1999) (Hon Anne McLellan), at page 1615).

[34] Google disputes that "collects", "uses" or "discloses" as written in paragraph 4(1)(a) of PIPEDA was meant to apply to online intermediaries who convey or disseminate the free speech of third parties. Google submits the publishers, and not the intermediary, are the ones who collect, use or disclose content.

compris celui adopté par Google, consiste à fournir des services à faible coût ou sans frais, tout en recueillant des données afin de vendre de la publicité ciblée. La CIPPIC soutient que chaque requête de recherche contribue à la valeur commerciale de Google, car les recherches favorisent la personnalisation de la publicité en contribuant au profil de données d'une personne.

[32] La CIPPIC fait également valoir que l'objet de la LPRPDE pourrait être contrecarré par une interprétation qui exclurait les recherches sur Google qui portent sur le nom d'une personne, car il était de l'intention du législateur que la LPRPDE s'applique aux [TRADUCTION] « logiciels de suivi » qui s'appuient sur la « piste de données » qui est créée lorsque des personnes naviguent sur Internet » (citant la Chambre des communes, Comité permanent de l'industrie, *Témoignages*, 36^e législature, 1^{re} sess., n° 76 (le 1^{er} décembre 1998) (l'honorable John Manley), à la page 1545). La CIPPIC fait donc valoir qu'il serait contraire à l'intention du législateur d'appliquer la LPRPDE à certaines recherches sur Google et non à d'autres.

5) Position de Google

[33] Google fait valoir que l'objet de la LPRPDE n'est pas simplement de protéger les renseignements personnels, mais plutôt de protéger certains renseignements tout en permettant à l'industrie d'en recueillir et d'en utiliser d'autres et de participer ainsi au succès de l'« économie de l'information ». Comme en témoignent les débats du hansard, la LPRPDE vise également à protéger la liberté d'expression et la liberté de la presse (Chambre des communes, Comité permanent de l'industrie, *Témoignages*, 36^e lég., 1^{re} sess., n° 77 (le 2 décembre 1998) (Bruce Phillips), à la page 1645 ; Chambre des communes, Comité permanent de l'industrie, *Témoignages*, 36^e lég., 1^{re} sess., n° 83 (le 3 février 1999) (l'honorable Anne McLellan), à la page 1615).

[34] Google nie que les termes « recueille », « utilise » ou « communique », à l'alinéa 4(1)a) de la LPRPDE, étaient censés s'appliquer aux intermédiaires en ligne qui transmettent ou diffusent le libre discours de tiers. Google soutient que les éditeurs, et non l'intermédiaire, sont ceux qui recueillent, utilisent ou communiquent le contenu.

[35] With further reference to the Hansard debates, Google submits that, with respect to commercial activity, one must look at the specific transaction at stake, and not the organization (*House of Commons Debates*, 36th Parl., 2nd Sess., No. 7 (20 October 1999) (Hon Susan Whelan), at page 1755). Google notes that the Commissioner’s Preliminary Findings of Fact acknowledges that no advertisements were generated alongside a search for the complainant’s name. In the absence of any evidence that Google displays advertisements in connection with a search for an individual’s name, the Commissioner cannot override Parliament’s intention to look at the transactional level by looking at its entire business model instead.

[36] Google relies on this Court’s decision in *State Farm Mutual Automobile Insurance Company v. Privacy Commissioner of Canada*, 2010 FC 736, 7 Admin. L.R. (5th) 77 (*State Farm*) in support of the argument that one must look at the nature of the activity in question to ascertain whether it is of a commercial character.

[37] Google similarly relies on Professor Teresa Scassa’s blog post entitled “OPC Report on Online Reputation Misses the Mark on the application of PIPEDA to search engines” (31 January 2018) in further support of the position that the relevant activity that may be the subject of PIPEDA is the user’s activity and not that of Google.

(6) The Court’s answer to reference question No. 1

[38] The issue raised by this Reference is one of statutory interpretation. The modern approach to statutory interpretation is well established in Supreme Court jurisprudence. As stated in *Canada Trustco* [at paragraph 10]:

It has been long established as a matter of statutory interpretation that “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”: see 65302 *British Columbia Ltd. v. Canada*, [1999] 3 S.C.R. 804, at para. 50. The interpretation of a statutory provision must

[35] Quant aux débats du hansard, Google fait valoir qu’en ce qui a trait à l’activité commerciale, il faut s’intéresser à l’activité elle-même et non à l’organisation (*Débats de la Chambre des communes*, 36^e lég., 2^e sess., n^o 7 (le 20 octobre 1999) (l’honorable Susan Whelan), à la page 1755). Google fait remarquer que, dans ses conclusions de fait préliminaires, le commissaire reconnaît qu’aucune publicité n’a été générée en même temps qu’une recherche sur le nom du plaignant. En l’absence de toute preuve attestant que Google affiche des publicités lors d’une recherche portant sur le nom d’une personne, le commissaire ne peut passer outre à l’intention du législateur, qui est d’examiner l’activité, en s’intéressant plutôt à l’ensemble du modèle d’affaires de l’organisation.

[36] Google invoque la décision de la Cour, *State Farm Mutual Automobile Insurance Company c. Commissaire à la protection de la vie privée du Canada*, 2010 CF 736 (*State Farm*), à l’appui de l’argument selon lequel il faut examiner la nature de l’activité concernée pour déterminer si elle revêt un caractère commercial.

[37] Google invoque également le billet de blogue de la professeure Teresa Scassa intitulé « OPC Report on Online Reputation Misses the Mark on the application of PIPEDA to search engines » (le 31 janvier 2018) à l’appui de l’argument selon lequel l’activité à laquelle la LPRPDE peut s’appliquer est l’activité de l’utilisateur et non celle de Google.

6) La réponse de la Cour à la première question du renvoi

[38] La question soulevée par le présent renvoi en est une d’interprétation des lois. La méthode moderne d’interprétation des lois est bien établie dans la jurisprudence de la Cour suprême. Comme il est dit dans l’arrêt *Canada Trustco* [au paragraphe 10] :

Il est depuis longtemps établi en matière d’interprétation des lois qu’« 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 » : voir 65302 *British Columbia Ltd. c. Canada*, [1999] 3 R.C.S. 804, par. 50. L’interprétation d’une disposition législative doit être

be made according to a textual, contextual and purposive analysis to find a meaning that is harmonious with the Act as a whole. When the words of a provision are precise and unequivocal, the ordinary meaning of the words play a dominant role in the interpretive process. On the other hand, where the words can support more than one reasonable meaning, the ordinary meaning of the words plays a lesser role. The relative effects of ordinary meaning, context and purpose on the interpretive process may vary, but in all cases the court must seek to read the provisions of an Act as a harmonious whole.

(See also *Canada (Canadian Human Rights Commission) v. Canada (Attorney General)*, 2011 SCC 53, [2011] 3 S.C.R. 471, at paragraph 33 and *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd (Re)*, [1998] 1 S.C.R. 27, 154 D.L.R. (4th) 193, at paragraph 21).

[39] PIPEDA is quasi-constitutional legislation because its focus is on ensuring that individuals can control their personal information, which is intimately connected to their individual autonomy, dignity and privacy (*Alberta (Information and Privacy Commissioner) v. United Food and Commercial Workers, Local 401*, 2013 SCC 62, [2013] 3 S.C.R. 733 (*United Food*), at paragraph 19). However, this does not change the exercise of statutory interpretation to be undertaken by the Court (*Lavigne*, at paragraph 25).

[40] The sub-questions that are relevant to this first reference question are whether (a) in the operation of Google's search engine service, when it indexes web pages and presents search results in response to searches of an individual's name, Google discloses, collects or uses personal information, and (b) whether it does so in the course of commercial activities.

[41] As to the first sub-question, Google accepts that the plain and ordinary meaning of the words "collect", "use" and "disclose" could capture indexing and displaying search results. However, Google is of the view that having in mind the purpose and object of PIPEDA, it is not clear that "collect, use and disclose" was ever intended to apply to online intermediaries conveying the

fondée sur une analyse textuelle, contextuelle et téléologique destinée à dégager un sens qui s'harmonise avec la Loi dans son ensemble. Lorsque le libellé d'une disposition est précis et non équivoque, le sens ordinaire des mots joue un rôle primordial dans le processus d'interprétation. Par contre, lorsque les mots utilisés peuvent avoir plus d'un sens raisonnable, leur sens ordinaire joue un rôle moins important. L'incidence relative du sens ordinaire, du contexte et de l'objet sur le processus d'interprétation peut varier, mais les tribunaux doivent, dans tous les cas, chercher à interpréter les dispositions d'une loi comme formant un tout harmonieux.

(Voir également *Canada (Commission canadienne des droits de la personne) c. Canada (Procureur général)*, 2011 CSC 53, [2011] 3 R.C.S. 471, au paragraphe 33, et *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27, au paragraphe 21).

[39] La LPRPDE est une loi quasi constitutionnelle, car elle cherche d'abord et avant tout à assurer aux personnes un droit de regard sur les renseignements personnels qui les concernent, ce qui est intimement lié à leur autonomie, à leur dignité et à leur droit à la vie privée (*Alberta (Information and Privacy Commissioner) c. Travailleurs et travailleuses unis de l'alimentation et du commerce, section locale 401*, 2013 CSC 62, [2013] 3 R.C.S. 733 (*Travailleurs et travailleuses unis de l'alimentation*), au paragraphe 19). Toutefois, cela ne change rien à l'exercice d'interprétation des lois auquel la Cour doit se livrer (*Lavigne*, au paragraphe 25).

[40] Les sous-questions qui sont pertinentes pour l'examen de cette première question du renvoi sont : a) dans l'exploitation de son service de moteur de recherche, Google recueille-t-elle, utilise-t-elle ou communique-t-elle des renseignements personnels lorsqu'elle procède à l'indexation des pages Web et affiche des résultats de recherche portant sur le nom d'une personne? et b) le fait-elle dans le cadre d'activités commerciales?

[41] En ce qui concerne la première sous-question, Google admet que le sens courant et ordinaire des mots « recueille », « utilise » et « communique » pourrait englober l'indexation et l'affichage des résultats de recherche. Elle estime toutefois que, eu égard à l'objet de la LPRPDE, il n'est pas clair que le législateur entendait que les termes « recueille, utilise ou communique »

speech of third parties to users. Google compares itself to a library that creates a user-friendly index of works published by others. According to Google, publishers use, collect and disclose personal information as contemplated by PIPEDA.

[42] In its written submissions, Google almost systematically uses the terms “collect, use, and disclose”, whereas Part 1 of PIPEDA applies to organizations who “collect, use or disclose” personal information. It might be true that it is the publisher (or any commercial or non-commercial website operator) that primarily collects the personal information. However, in order to copy the content of web pages, Google uses its automated “crawlers”. The crawlers access and copy the content found on publicly accessible web pages, including personal information, and transmit it to Google’s servers for indexing. Google determines which websites it crawls and the frequency with which it does so. That is a collection activity.

[43] Furthermore, in light of the factual background that is before the Court, Google uses personal information—Google needs as much information as possible to make its search engine as comprehensive and valuable as possible for users, and consequently for advertisers. Google also discloses the information; Google has control over its “snippets” and the order in which the information appears in the Google search results.

[44] In addition to using and disclosing the personal information of the subject of the search, Google readily admits that it also collects, uses and discloses the personal information of the user (the individual performing the search).

[45] As for the second sub-question, Google argues that in light of the factual background presented by the Commissioner, the only possible answer to the first reference question is no: Google does not collect, use or disclose personal information in the course of commercial

s’appliquent aux intermédiaires en ligne qui transmettent le discours de tiers aux utilisateurs. Google se compare à une bibliothèque qui crée un index convivial des œuvres publiées par d’autres. Selon elle, ce sont les éditeurs qui utilisent, recueillent et communiquent des renseignements personnels au sens de la LPRPDE.

[42] Dans ses observations écrites, Google utilise presque systématiquement les termes « recueille, utilise et communique », alors que la partie 1 de la LPRPDE s’applique aux organisations qui « recueille[nt], utilise[nt] ou communique[nt] » des renseignements personnels. Il se peut que ce soit surtout l’éditeur (ou tout exploitant de site Web commercial ou non commercial) qui recueille des renseignements personnels. Or, Google se sert de ses « collecteurs » automatisés pour copier le contenu des pages Web. Les collecteurs accèdent au contenu des pages Web publiques et le copient, y compris les renseignements personnels. Ils les transmettent ensuite aux serveurs de Google aux fins d’indexation. Google décide des sites Web qu’elle explore et la fréquence à laquelle elle le fait. Il s’agit d’une activité de collecte.

[43] Par ailleurs, il ressort du contexte factuel présenté à la Cour que Google utilise des renseignements personnels—Google a besoin d’un maximum de renseignements pour rendre son moteur de recherche aussi complet et utile que possible pour les utilisateurs et, par conséquent, pour les annonceurs. Google communique également les renseignements; elle exerce un contrôle sur ses [TRADUCTION] « extraits » et l’ordre dans lequel les renseignements sont affichés dans ses résultats de recherche.

[44] En plus d’utiliser et de communiquer les renseignements personnels de l’objet de la recherche, Google admet volontiers qu’elle recueille, utilise et communique également les renseignements personnels de l’utilisateur (la personne qui fait la recherche).

[45] Quant à la deuxième sous-question, Google fait valoir que, compte tenu du contexte factuel présenté par le commissaire, la seule réponse possible à la première question du renvoi est non : Google ne recueille pas, n’utilise pas ou ne communique pas des renseignements

activities within the meaning of paragraph 4(1)(a) of PIPEDA, when it indexes web pages and presents search results in response to searches of an individual's name.

[46] In Google's view, the focus of the Court should be on the free service Google provides to the content providers (the media in this case) and the user of the search engine; Google acts on behalf of the latter to connect the user, without charge, to the information displayed by the former.

[47] This aspect of the analysis is important: it ensures that Parliament remains within the boundaries of its power to legislate. PIPEDA's privacy protections were created within a regulatory scheme relying on the federal "general trade and commerce" power. Provincial legislatures may exclusively make laws in relation to property and civil rights, pursuant to section 92 of the *Constitution Act, 1867*, 30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.) (as am. by *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.), Schedule to the *Constitution Act, 1982*, Item 1) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 5]. The requirement that PIPEDA only apply to commercial activity is therefore a critical constitutional guardrail. That is why subsection 4(1) specifically excludes non-commercial activities, provincially regulated workplaces and other entities beyond the reach of federal regulation. As held in *State Farm*, at paragraph 40, under PIPEDA, "personal information is regulated only insofar as it relates to how the Canadian economy functions and operates."

[48] Considering the Commissioner's admission in its Preliminary Findings of Fact on the complaint that, "there is no evidence that advertisements appear alongside the search results generated by a search of the Complainant's name", Google states that the activity under review is not commercial in the usual and traditional sense of buying and selling of goods and services (*3510395 Canada Inc. v. Canada (Attorney General)*, 2020 FCA 103, [2021] 1 F.C.R. 615, at paragraphs 140–141).

personnels dans le cadre d'activités commerciales au sens de l'alinéa 4(1)a) de la LPRPDE lorsqu'elle procède à l'indexation des pages Web et affiche des résultats de recherche portant sur le nom d'une personne.

[46] De l'avis de Google, la Cour devrait se concentrer sur le service gratuit qu'elle offre aux fournisseurs de contenu (en l'occurrence, les médias) et à l'utilisateur du moteur de recherche; Google agit au nom de ce dernier afin qu'il puisse accéder, sans frais, aux renseignements affichés par les premiers.

[47] Cet aspect de l'analyse est important; il permet de s'assurer que le Parlement respecte les limites de son pouvoir de légiférer. Les mesures de protection de la vie privée créées par la LPRPDE font partie d'un régime de réglementation qui repose sur la « compétence générale du fédéral en matière de trafic et de commerce ». Les législatures provinciales peuvent exclusivement faire des lois relatives à la propriété et aux droits civils, conformément à l'article 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, 30 & 31 Vict., ch. 3 (R.-U.) (mod. par la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.), annexe de la *Loi constitutionnelle de 1982*, n° 1) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 5]. La prescription de la LPRPDE selon laquelle celle-ci ne s'applique qu'aux activités commerciales est donc un garde-fou constitutionnel essentiel. C'est pourquoi le paragraphe 4(1) exclut expressément les activités non commerciales, les entreprises de compétence provinciale et les autres entités non assujetties à la réglementation fédérale. Comme la Cour l'a conclu, au paragraphe 40 de la décision *State Farm*, dans la LPRPDE, « les renseignements personnels sont réglementés uniquement dans la mesure où ils concernent la manière dont l'économie canadienne se comporte ».

[48] Google affirme que, compte tenu du fait que le commissaire a admis dans ses conclusions de fait préliminaires sur la plainte, que [TRADUCTION] « rien ne prouve que des publicités sont affichées en même temps que les résultats générés par une recherche sur le nom du plaignant », l'activité à l'examen n'est pas une activité commerciale au sens habituel et traditionnel du terme, soit l'achat et la vente de biens et de services (*3510395 Canada Inc. c. Canada (Procureur général)*, 2020 CAF 103, [2021] 1 R.C.F. 615, aux paragraphes 140–141).

[49] With respect, I believe this is over simplifying the activity at stake here.

[50] Google’s search engine allows individuals to search for content, including text, images and videos, found on web pages that make up the World Wide Web. When a user enters a search query, Google’s proprietary computer algorithms cross-reference its index and identifies the content that Google considers relevant to the query. Its algorithms take into account a number of factors, including the search terms used, a user’s past searches, the user’s location, and the perceived quality of a web page to determine which search results are, in Google’s view, most relevant to a user.

[51] Google is a for-profit corporation and one of the most successful technology businesses of the modern era. Its search engine is far and away the most dominant with some estimates suggesting that it is used to conduct 70–75 percent of all internet searches globally. According to Google, its search engine is used to conduct millions of searches each day. The popularity of its search engine and its other products have made Google one of the most profitable corporations today. Google’s parent company reported that it earned approximately US\$63.5 billion from Google in the first half of 2018 alone.

[52] The bulk of Google’s revenue comes from advertising (roughly US\$54.7 billion in the first half of 2018). Most of Google’s advertising revenue is in turn generated from Google’s search engine and other online services. As Google notes, “[m]uch of our business is based on showing ads, both on Google services and on websites and mobile apps that partner with us” (Exhibit S-17 to the Lachance affidavit). Google’s growth in revenue for the second quarter of 2018 was “primarily driven by increases in mobile search resulting from ongoing growth in user adoption and usage, as well as continued growth in advertiser activity” (Exhibit S-25 to the Lachance affidavit). Google also experienced “growth in desktop search due to improvements in ad formats and delivery” (Exhibit S-25 to the Lachance affidavit).

[49] En toute déférence, j’estime que cela simplifie trop l’activité en cause en l’espèce.

[50] Le moteur de recherche de Google permet aux gens de faire des recherches de contenu, notamment de textes, d’images et de vidéos, se trouvant dans les pages qui composent le Web. Lorsqu’un utilisateur saisit une requête de recherche, les algorithmes commerciaux de Google effectuent une référence croisée dans son index et repèrent le contenu que Google estime être pertinent. Les algorithmes tiennent compte d’un certain nombre de facteurs, dont les termes de recherche utilisés, les recherches antérieures d’un utilisateur, le lieu où se trouve l’utilisateur et la qualité apparente d’une page Web, pour déterminer quels résultats de recherche sont, selon Google, les plus pertinents pour l’utilisateur.

[51] Google est une société à but lucratif. Elle est l’une des entreprises technologiques les plus prospères de l’ère moderne. Son moteur de recherche est de loin le plus utilisé et servirait, selon certaines estimations, à effectuer 70 pour cent à 75 pour cent de l’ensemble des recherches mondiales sur Internet. Selon Google, son moteur de recherche sert chaque jour à faire des millions de recherches. Sa popularité et celle de ses autres produits ont fait de Google l’une des sociétés les plus rentables. La société mère de Google a révélé que celle-ci lui avait rapporté environ 63,5 milliards de dollars (en dollars américains) au cours du premier semestre de 2018 seulement.

[52] L’essentiel des revenus de Google provient de la publicité (environ 54,7 milliards de dollars pour le premier semestre de 2018). Quant à ses recettes publicitaires, elles sont en grande partie générées par son moteur de recherche et d’autres services en ligne. Comme le fait remarquer Google, [TRADUCTION] « une grande partie de nos activités repose sur les publicités que nous affichons autant sur les pages des services de Google que sur les sites Web et les applications mobiles de nos partenaires » (pièce S-17 de l’affidavit Lachance). La croissance des revenus de Google pour le deuxième trimestre de 2018 est [TRADUCTION] « principalement attribuable à l’augmentation du nombre de recherches sur les appareils mobiles et du nombre d’utilisateurs qui adoptent et utilisent [son moteur de recherche], ainsi qu’à la croissance constante

- [53] Advertisers pay Google a fee each time a user clicks on an ad in Google search results or takes an action having seen an ad, such as downloading an app.
- [53] Les annonceurs paient à Google une redevance chaque fois qu'un utilisateur clique sur une annonce apparaissant dans les résultats d'une recherche faite sur Google ou qu'il pose un geste après avoir vu une annonce, par exemple lorsqu'il télécharge une application.
- [54] Because Google also delivers ads on third-party websites, Google may earn revenue if a user navigates to a web page listed in Google search results and then clicks on or views a Google-delivered ad displayed on that page.
- [54] Comme Google présente également de la publicité sur des sites Web tiers, elle peut toucher des revenus si un utilisateur navigue sur une page Web répertoriée dans les résultats de son moteur de recherche, puis clique sur une annonce affichée par Google sur cette page ou consulte une telle annonce.
- [55] Google promotes its advertising business by highlighting the popularity of its search engine. As its promotional materials note, “[w]ith millions of searches per day on Google, you can make sure your customers notice your brand, consider your offerings, and take action” if you advertise in Google search results (Exhibit S-21 to the Lachance affidavit). Google also promotes to advertisers its ability to target ads to users of its search engine based on personal information it has about them (Exhibit S-19 to the Lachance affidavit).
- [55] Google fait la promotion de ses activités publicitaires en insistant sur la popularité de son moteur de recherche. Comme on peut le lire dans ses documents promotionnels, [TRADUCTION] « avec des millions de recherches faites chaque jour dans Google, soyez assurés que [si vous publiez une annonce dans les résultats de recherche Google] vos clients remarqueront votre marque, examineront vos offres et agiront en conséquence » (pièce S-21 de l'affidavit Lachance). Google se targue aussi auprès des annonceurs de sa capacité de cibler les publicités destinées aux utilisateurs de son moteur de recherche en fonction des renseignements personnels qu'elle détient à leur sujet (pièce S-19 de l'affidavit Lachance).
- [56] This business model was foreseen when Parliament enacted PIPEDA. The Government of Canada's consultation paper that preceded PIPEDA noted that, “[t]he challenge of the electronic age is that with each transaction we leave a data trail that can be compiled to provide a detailed record of our personal history and preferences” (Exhibit D-1 to the Ballott affidavit, at page 23). In this new environment, personal information itself becomes a commodity, to be mined and used for profit (Exhibit D-1 to the Ballott affidavit, at page 23).
- [56] C'est à ce modèle d'affaires que le législateur pensait lorsqu'il a adopté la LPRPDE. Le document de consultation publié par le gouvernement du Canada avant l'adoption de la LPRPDE mentionne que [TRADUCTION] « le défi de l'ère électronique est qu'à chaque opération, nous laissons une piste de données à partir de laquelle il est possible de constituer un dossier détaillé de nos préférences et de nos antécédents personnels » (pièce D-1 de l'affidavit Ballott, à la page 23). Dans ce nouvel environnement, les renseignements personnels deviennent en soi une marchandise, destinée à être exploitée et utilisée

[57] That is to say that even if Google provides free services to the content providers and the user of the search engine, it has a flagrant commercial interest in connecting these two players. There is a real trade between Google and the users of its search engine. In exchange for the information displayed in the search results, the users provide a variety of personal information (their location, preferences, interests, consumption patterns etc.). That personal information is used for profit.

[58] And, in order to attract the users, Google needs to feed them with the most accurate and customized information they are searching for.

[59] Therefore, unless it is forced to do so, Google has no commercial interest in de-indexing or de-listing information from its search engine. In my view, every component of that business model is a commercial activity as contemplated by PIPEDA. To have a microscopic look at the free aspect (i.e. no payment in money made) of the search for the user, or to the free aspect of the “library service” provided to news media would be, in my respectful view, a misunderstanding of Google’s business model. All these activities are intertwined, they depend on one another, and they are all necessary components of that business model.

[60] I would therefore answer the first reference question in the affirmative.

B. *Reference Question No. 2*

(1) The Commissioner’s position

[61] The Commissioner submits that journalism, though not defined in PIPEDA, can be given a wide meaning, but not so wide as to encompass any type of communication (*United Food and Commercial Workers, Local 401 v. Alberta (Attorney General)*, 2012 ABCA 130,

à des fins lucratives (pièce D-1 de l’affidavit Ballott, à la page 23).

[57] Autrement dit, même si Google offre des services gratuits aux fournisseurs de contenu et à l’utilisateur de son moteur de recherche, elle a de toute évidence un intérêt commercial qui l’incite à établir un lien entre ces deux acteurs. Il y a un véritable échange commercial entre Google et les utilisateurs de son moteur de recherche. En contrepartie des renseignements affichés dans les résultats de recherche, les utilisateurs fournissent divers renseignements personnels (leur emplacement, leurs préférences, leurs intérêts, leurs tendances en matière de consommation, etc.). Ces renseignements personnels sont utilisés à des fins lucratives.

[58] De plus, afin d’attirer les utilisateurs, Google doit leur fournir les renseignements qu’ils demandent de la façon la plus précise et personnalisée possible.

[59] Par conséquent, à moins qu’elle n’y soit obligée, Google n’a aucun intérêt commercial à procéder à la désindexation ou au délistage de son moteur de recherche. À mon avis, chaque élément de ce modèle d’affaires est une activité commerciale au sens de la LPRPDE. Ce serait mal comprendre le modèle d’affaires de Google que de poser un regard microscopique sur l’aspect gratuit (c.-à-d. aucune somme d’argent n’est versée) de la recherche pour l’utilisateur, ou du « service de bibliothèque » offert aux médias d’information. Toutes ces activités sont étroitement liées, dépendent les unes des autres et sont toutes des éléments nécessaires de ce modèle d’affaires.

[60] Je répondrai donc par l’affirmative à la première question du renvoi.

B. *Deuxième question du renvoi*

1) Position du commissaire

[61] Le commissaire fait valoir que le terme « journalisme », même s’il n’est pas défini dans la LPRPDE, peut avoir un sens large, mais pas large au point d’englober n’importe quel type de communication (*United Food and Commercial Workers, Local 401 v. Alberta (Attorney*

349 D.L.R. (4th) 654 (*United Food ABCA*), at paragraph 56).

[62] The Commissioner refers to the meetings of the Standing Committee on Industry to argue that the journalistic exemption was included in paragraph 4(2)(c) of PIPEDA out of concern that PIPEDA could impede freedom of the press otherwise. Further, that the words “for no other purpose” were included in the journalism exemption to ensure that even media companies had to comply with PIPEDA when engaged in purely commercial activity.

[63] The Commissioner also notes that this Court applied a three-pronged test to identify journalism in *Globe24h* for determining whether the *Globe24h.com* website was engaged in journalism when it republished court and tribunal decisions. An activity is journalism “where its purpose is to (1) inform the community on issues the community values, (2) it involves an element of original production, and (3) it involves a ‘self-conscious discipline calculated to provide an accurate and fair description of facts, opinion and debate at play within a situation’” (*Globe24h*, at paragraph 68). The Commissioner submits that Google does not satisfy this test. First, Google makes information universally accessible, which is broader than informing a community about issues the community values. Second, Google does not create any information. Finally, searches are returned as the result of search terms and there is no self-conscious discipline on the part of Google to ensure that the results are fair and accurate. Google’s purpose should not be confused with the purpose of the websites listed in the search results.

(2) The complainant’s position

[64] The complainant also submits that Google does not meet the test for journalism set out in *Globe24h*, for the same reasons as argued by the Commissioner. The complainant also argues that the purposes of journalistic material on websites like that of CBC are distinct from Google’s purpose.

General), 2012 ABCA 130, 349 D.L.R. (4th) 654 (*United Food ABCA*), au paragraphe 56).

[62] S’appuyant sur les réunions du Comité permanent de l’industrie, le commissaire soutient que, si l’alinéa 4(2)c de la LPRPDE prévoit une exemption à des fins journalistiques, c’est par crainte que cette loi puisse par ailleurs entraver la liberté de la presse. De plus, les mots « à aucune autre fin » ont été inclus à la disposition d’exemption à des fins journalistiques afin de s’assurer que même les sociétés médiatiques sont tenues de se conformer à la LPRPDE lorsqu’elles exercent une activité purement commerciale.

[63] Le commissaire fait également remarquer que, dans la décision *Globe24h*, la Cour a appliqué un critère à trois volets afin de déterminer si, en republiant des décisions de cours et de tribunaux, le site *Web Globe24h.com* exerçait des activités journalistiques. Une activité peut être qualifiée de journalistique « lorsque son objectif est 1) d’informer la collectivité sur des questions qui l’intéressent, 2) lorsqu’elle concerne un élément de la production originale et 3) une “auto-discipline visant à présenter une description exacte et juste des faits, des opinions et des débats d’une situation” » (*Globe24h*, au paragraphe 68). Le commissaire soutient que Google ne satisfait pas à ce critère. Premièrement, Google fait en sorte que les renseignements soient mis à la disposition de tous, ce qui a une portée plus grande que celle d’informer la collectivité sur des questions qui l’intéressent. Deuxièmement, Google ne crée aucun renseignement. Enfin, les résultats apparaissent à la suite d’une recherche sur des termes et Google ne fait preuve d’aucune auto-discipline visant à s’assurer que les résultats sont équitables et exacts. Les fins visées par Google ne doivent pas être confondues avec celles des sites *Web* figurant sur la liste des résultats de recherche.

2) Position du plaignant

[64] Le plaignant soutient lui aussi que Google ne respecte pas le critère de la fin journalistique établi dans la décision *Globe24h*, pour les mêmes raisons que celles invoquées par le commissaire. Il ajoute que les fins visées par les sites *Web* qui publient du matériel journalistique comme celui de la SRC se distinguent de celles de Google.

[65] The complainant submits that the presence of plainly non-journalistic search results is irreconcilable with the position that Google’s purpose is journalistic when it indexes web pages and presents search results in response to searches of an individual’s name.

(3) The AGC’s position

[66] The AGC submits that, “the legal definition of what constitutes journalism cannot be so wide as to include a company whose role, at most, is to act as a conduit through which some users gain access to journalism created and hosted by third parties”. The AGC also relies on the test for journalism from *Globe24h* to argue that Google is not engaged in journalism.

(4) CIPPIC’s position

[67] CIPPIC argues that paragraph 4(2)(c) of PIPEDA protects freedom of the press—the freedom of the press recently described by the Supreme Court in *Denis v. Côté*, 2019 SCC 44, [2019] 3 S.C.R. 482. Parliament clearly did not intend to exempt Google by enacting paragraph 4(2)(c) of PIPEDA. CIPPIC also relies on the test for journalism found in *Globe24h* and argues that journalists are liable for what they publish in a way that internet intermediaries are not.

(5) CBC’s position

[68] CBC submits that the journalistic exemption found in paragraph 4(2)(c) exists to prevent the Commissioner or this Court from making editorial decisions about what should be in the news. CBC notes there are a variety of other checks on journalistic activity that exist at law—in statute or the common law.

[69] CBC submits this Reference has the potential to expose journalism to the Office of the Privacy Commissioner, which can then make one-sided decisions

[65] Le plaignant soutient que la présence de résultats de recherche purement non journalistiques est incompatible avec l’argument voulant que, lorsque Google procède à l’indexation des pages Web et affiche des résultats de recherche portant sur le nom d’une personne, elle le fasse à des fins journalistiques.

3) Position du PGC

[66] Le PGC fait valoir que [TRADUCTION] « la définition juridique de ce qu’on entend par journalisme ne peut pas être large au point de s’appliquer à une société dont le rôle est, au mieux, d’agir comme intermédiaire par lequel certains utilisateurs peuvent accéder à du contenu journalistique créé et hébergé par des tiers ». Le PGC invoque également le critère de la fin journalistique énoncé dans la décision *Globe24h* pour soutenir que Google ne se livre pas à des activités journalistiques.

4) Position de la CIPPIC

[67] Le CIPPIC fait valoir que l’alinéa 4(2)c) de la LPRPDE protège la liberté de la presse — la liberté de la presse telle qu’elle a été récemment décrite par la Cour suprême dans l’arrêt *Denis c. Côté*, 2019 CSC 44, [2019] 3 R.C.S. 482. Le législateur n’avait manifestement pas l’intention d’exempter Google lorsqu’il a adopté l’alinéa 4(2)c) de la LPRDPE. La CIPPIC invoque également le critère de la fin journalistique énoncé dans la décision *Globe24h* et soutient que la responsabilité des journalistes pour ce qu’ils publient n’est pas la même que celle des intermédiaires Internet.

5) Position de la SRC

[68] La SRC soutient que l’exception relative aux fins journalistiques prévue à l’alinéa 4(2)c) vise à empêcher le commissaire ou la Cour de prendre des décisions éditoriales sur ce qui devrait se retrouver dans les actualités. La SRC fait remarquer qu’il existe en droit — dans la loi ou en common law — divers autres moyens de contrôler l’activité journalistique.

[69] La SRC fait valoir que le présent renvoi risque de soumettre l’activité journalistique à l’examen du Commissariat à la protection de la vie privée, qui

about journalistic publications without input from the content creator.

[70] CBC proposes the following test: First, the Court should determine whether the material disclosed by Google in search results is the work-product of a recognized news media. If it is, then the exclusion found in paragraph 4(2)(c) of PIPEDA should apply without further analysis. Second, if it is alleged that the work-product is journalistic in nature despite not coming from recognized news media, the finder of fact should ask whether it is the product of journalism and if so, the exclusion should apply. For the second prong of CBC's test, which requires defining journalism, CBC relies upon the three-pronged journalism test from *Globe24h*. However, CBC applies the three-pronged test from the perspective of the content creator, and not from Google's perspective. Essentially, the Court must look at whether Google is engaging in journalism in respect of the personal information it returns in search results.

[71] CBC notes that Google plays an essential role in the dissemination of journalistic information and removing that content from Google search results is tantamount to removing the information from the public realm.

[72] CBC submits that applying the journalistic exemption to Google strikes the proper balance between Charter rights, like freedom of expression, and privacy interests, which are personal in nature. CBC submits that Canadian courts have preferred prioritizing the public interest rather than purely personal interests like embarrassment (citing *H. (M.E.) v. Williams*, 2012 ONCA 35, 108 O.R. (3d) 321, 346 D.L.R. (4th) 668).

(6) Google's position

[73] Google submits that the purpose of the journalism exemption found in paragraph 4(2)(c) of PIPEDA is to protect Charter rights like freedom of speech.

pourrait alors prendre des décisions unilatérales au sujet de publications journalistiques sans que le créateur de contenu ait son mot à dire.

[70] La SRC propose le critère suivant : premièrement, la Cour doit déterminer si les renseignements communiqués par Google dans les résultats de recherche sont le produit du travail de médias d'information reconnus. Dans l'affirmative, l'exclusion prévue à l'alinéa 4(2)c) de la LPRPDE devrait s'appliquer sans autre analyse. Deuxièmement, s'il est allégué que le produit du travail est de nature journalistique même s'il ne provient pas de médias d'information reconnus, le juge des faits doit se demander s'il s'agit vraiment du produit d'une activité journalistique; dans l'affirmative, l'exclusion doit s'appliquer. Quant au deuxième volet du critère de la SRC, qui impose de définir ce qu'est le journalisme, la SRC invoque le critère à trois volets de l'activité journalistique énoncé dans la décision *Globe24h*. Toutefois, elle applique ce critère du point de vue du créateur du contenu et non du point de vue de Google. Essentiellement, la Cour doit déterminer si Google exerce une activité journalistique lorsque les résultats de recherche qu'elle affiche contiennent des renseignements personnels.

[71] La SRC affirme que Google joue un rôle essentiel dans la diffusion de renseignements journalistiques, et que de supprimer le contenu de ces résultats de recherche sur Google équivaut à le supprimer du domaine public.

[72] La SRC fait valoir que d'appliquer l'exception relative aux fins journalistiques à Google permet d'établir un juste équilibre entre, d'une part, les droits garantis par la Charte, comme la liberté d'expression, et d'autre part, le droit à la vie privée, qui est de nature personnelle. Elle soutient que les tribunaux canadiens ont jugé préférable de privilégier l'intérêt public plutôt que des intérêts purement personnels comme celui de ne pas être embarrassé (citant *H. (M.E.) v. Williams*, 2012 ONCA 35, 108 O.R. (3d) 321, 346 D.L.R. (4th) 668).

6) Position de Google

[73] Google soutient que l'exception relative aux fins journalistiques prévue à l'alinéa 4(2)c) de la LPRPDE a pour but de protéger les droits garantis par la Charte, comme la liberté d'expression.

[74] Google further submits that the journalism exemption must be broader than “simply reporting and publishing news stories”, but should also include indexing and displaying content for journalistic purposes. Google argues that the dissemination of journalistic content is part of the ordinary meaning of the word journalism as found in the *Encyclopedia Britannica* and by way of the definition of journalism found in the *Canada Evidence Act*, R.S.C., 1985, c. C-5.

[75] Google asks this Court to focus on the reference question, being whether the exemption applies to personal information that Google collects, uses or discloses when indexing and presenting web pages in response to searches for an individual’s name. Google also asks this Court to note the personal information that is “at issue”, being the information about the complainant that was the focus of his complaint. Considering the reference question, and the personal information at issue, the Court is tasked with determining whether Google is acting with a journalistic purpose when it links to news articles containing personal information. Google submits that the Office of the Privacy Commissioner will be given the power to regulate journalism—something that it cannot do directly—if this Court interprets that paragraph 4(2)(c) of PIPEDA encompasses Google’s acts of indexing and displaying news media websites in its search results.

[76] Google argues that this Court should apply a Charter-compliant interpretation of paragraph 4(2)(c) of PIPEDA. Relying on *United Food*, Google argues that the Supreme Court has already found that an analogous provision in *Personal Information Protection Act*, S.A. 2003, c. P-6.5 violated the Charter when construed such that the impugned activity had to be 100 percent journalistic in order to qualify for the journalism exemption. Google submits this Court should adopt a Charter-compliant understanding of PIPEDA instead, one where disseminating news articles is protected by the Charter.

[74] Google ajoute que l’exception relative aux fins journalistiques ne doit pas se limiter [TRADUCTION] « simplement à la préparation et à la publication d’articles de presse », mais qu’elle doit aussi s’appliquer à l’indexation et à l’affichage de contenus à des fins journalistiques. Google fait valoir que la diffusion de contenu journalistique entre dans la définition ordinaire que donne du mot journalisme l’*Encyclopedia Britannica*, et dans la définition de source journalistique figurant dans la *Loi sur la preuve au Canada*, L.R.C. (1985), ch. C-5.

[75] Google demande à la Cour de se concentrer sur la question du renvoi, à savoir si l’exception s’applique aux renseignements personnels qu’elle recueille, utilise ou communique lorsqu’elle indexe et affiche des pages Web en réponse aux recherches portant sur le nom d’une personne. Google demande également à la Cour de prendre en considération les renseignements personnels qui sont [TRADUCTION] « en litige », soit les renseignements concernant le plaignant qui sont au cœur de sa plainte. Compte tenu de la question du renvoi et des renseignements personnels en litige, la Cour doit déterminer si Google agit à des fins journalistiques lorsqu’elle affiche des liens vers des articles de presse contenant des renseignements personnels. Google fait valoir que le Commissariat à la protection de la vie privée aura le pouvoir de réglementer le journalisme — ce qu’il ne peut pas faire directement — si la Cour interprète l’alinéa 4(2)c) de la LPRPDE comme s’appliquant à ses activités d’indexation et d’affichage de sites Web de médias d’information dans ses résultats de recherche.

[76] Google soutient que la Cour devrait donner à l’alinéa 4(2)c) de la LPRPDE une interprétation conforme à la Charte. S’appuyant sur l’arrêt *Travailleurs et travailleuses unis de l’alimentation*, Google fait valoir que la Cour suprême a déjà conclu qu’une disposition semblable de la *Personal Information Protection Act*, S.A. 2003, ch. P-6.5, contrevenait à la Charte si on l’interprétait de manière telle qu’il fallait que l’activité contestée soit entièrement de nature journalistique pour pouvoir bénéficier de l’exception relative aux fins journalistiques. Google soutient que la Cour devrait plutôt adopter une interprétation de la LPRPDE qui est conforme à la Charte, où la diffusion d’articles de presse est protégée par la Charte.

[77] Google does not agree that the three part test from *Globe24h* is applicable here. In that case, the test was applied to a publisher of content, whereas Google is only an intermediary. Further, there was no party that was carrying on journalism in *Globe24h*; the court decisions that the website republished were not journalism and the website was not engaged in a journalistic endeavour by republishing them. Rather, in this matter, Google submits that it is disseminating recognized journalistic content.

(7) The Court's answer to reference question No. 2

[78] Again, I believe Google and CBC are taking a somewhat microscopic look at the situation. They urge the Court to only look at the object of the complainant's complaint: a handful of articles published by recognized news media.

[79] Yet, the second reference question is whether the operation of Google's search engine is excluded from the application of Part I of PIPEDA by virtue of paragraph 4(2)(c) of PIPEDA, because it involves the collection, use or disclosure of personal information for journalistic, artistic or literary purposes and for no other purposes.

[80] In addition, even if the Court's analysis was limited to searches for an individual's name, the evidence shows that Google still displays what it considers to be relevant information linked to that name in the form of search results. A search for an individual's name may return, for instance, content from personal blogs and websites, chatrooms, social media sites, websites of businesses, governments, non-governmental organizations, as well as news organizations (Exhibit R to the Lachance affidavit, at paragraph 40). The personal information that can be displayed in response to such searches is thus wide and varied, it is not limited to media content, and it can lead to a detailed portrait of an individual.

[77] Google ne croit pas que le critère à trois volets établi dans la décision *Globe24h* s'applique en l'espèce. Dans cette affaire, le critère a été appliqué à l'égard d'un éditeur de contenu, alors que Google n'est qu'un intermédiaire. Qui plus est, aucune des parties n'exerçait d'activités journalistiques; la republication de décisions judiciaires sur le site Web concerné ne constituait pas du journalisme et le site Web n'exerçait pas d'activités journalistiques en les republiant. En fait, en l'espèce, Google soutient qu'elle diffuse du contenu journalistique reconnu.

7) La réponse de la Cour à la deuxième question du renvoi

[78] Encore une fois, j'estime que Google et la SRC posent un regard microscopique sur la situation. Elles demandent à la Cour de s'en tenir à l'objet de la plainte du plaignant : quelques articles publiés par des médias d'information reconnus.

[79] Pourtant, la deuxième question du renvoi est de savoir si, par le jeu de l'alinéa 4(2)c) de la LPRPDE, l'exploitation du moteur de recherche de Google échappe à l'application de la partie 1 de cette loi, parce que Google se trouve ainsi à recueillir, à utiliser ou à communiquer des renseignements personnels à des fins journalistiques, artistiques ou littéraires et à aucune autre fin.

[80] Par ailleurs, même si la Cour limitait son analyse aux recherches portant sur le nom d'une personne, la preuve montre que Google affiche encore, dans ses résultats de recherche, ce qu'elle considère comme des renseignements pertinents concernant ce nom. Une recherche sur le nom d'une personne peut mener, par exemple, à du contenu provenant de blogues et de sites Web personnels, de salons de clavardage, de sites Web de médias sociaux, de sites Web d'entreprises, de gouvernements, d'organisations non gouvernementales, ainsi que d'agences de presse (pièce R de l'affidavit Lachance, au paragraphe 40). Les renseignements personnels qui peuvent être affichés en réponse à une telle recherche sont donc nombreux et divers, ils ne se limitent pas au contenu médiatique, et ils peuvent permettre de constituer un portrait détaillé de la personne.

[81] I agree that Google facilitates access to information, such as news media. I also agree that facilitating access to information is often associated with “publishing” said information. This point was made by the Supreme Court in *Crookes v. Newton*, 2011 SCC 47, [2011] 3 S.C.R. 269 (*Crookes*), at paragraph 29 in the context of the defamation framework, where publication is one element. However, facilitation is also just one indicator of publication. In *Crookes*, the Supreme Court concluded that hyperlinks were not publication for the purposes of defamation even though they did facilitate access to information (at paragraph 29). The Court’s analysis in *Crookes* suggested that hyperlinks were not publication because the person who refers to content using a hyperlink does not participate in the content’s creation (at paragraph 28), the person who hyperlinks to the content has no control over the content (at paragraph 27), and the hyperlinks express no opinion (at paragraph 30).

[82] In my view, the reasons why hyperlinks are not publication for the purposes of defamation are also relevant to search results—Google has no control over the content of search results, the search results themselves express no opinion, and Google does not create the content of the search results.

[83] An ordinary understanding of the word journalism encompasses content creation and content control as shown by the definition for journalism found in *Globe24h*. It is relevant to note that the test used in that case was proposed by the Canadian Association of Journalists: “an activity should qualify as journalism only where its purpose is to (1) inform the community on issues the community values, (2) it involves an element of original production, and (3) it involves a ‘self-conscious discipline calculated to provide an accurate and fair description of facts, opinion and debate at play within a situation’” (*Globe24h*, at paragraph 68). In the matter before me, it is likewise noteworthy that CBC agrees it is an adequate definition or test.

[81] Je conviens que Google facilite l’accès à l’information, telle que l’information médiatique. Je conviens également que faciliter l’accès à l’information est souvent associé à la diffusion de ladite information. C’est ce qu’a expliqué la Cour suprême dans l’arrêt *Crookes c. Newton*, 2011 CSC 47, [2011] 3 R.C.S. 269 (*Crookes*), au paragraphe 29, qui traite du cadre d’analyse de la diffamation, dont la diffusion est l’un des éléments. Toutefois, la facilitation n’est qu’un des indicateurs de la diffusion. Dans l’arrêt *Crookes*, la Cour suprême a conclu que, même s’ils facilitent l’accès à l’information, les hyperliens ne sauraient être assimilés à la diffusion du contenu auquel ils renvoient, dans un contexte de diffamation (au paragraphe 29). Dans son analyse, la Cour suprême a précisé que la création d’un hyperlien menant à un contenu ne constituait pas de la diffusion parce que la personne qui renvoie à un contenu par le biais d’un hyperlien ne participe pas à sa création (au paragraphe 28), que la personne qui crée un hyperlien vers un contenu n’a aucun contrôle sur ce contenu (au paragraphe 27) et que l’hyperlien n’exprime aucune opinion (au paragraphe 30).

[82] À mon avis, les raisons pour lesquelles un hyperlien ne saurait être assimilé à la diffusion du contenu auquel il renvoie, dans un contexte de diffamation, s’appliquent également aux résultats de recherche — Google n’a aucun contrôle sur le contenu des résultats de recherche, les résultats de recherche n’expriment aucune opinion, et Google ne crée pas le contenu auquel renvoient les résultats de recherche.

[83] Suivant son sens ordinaire, le mot « journalisme » s’entend de la création de contenu et du contrôle sur le contenu, comme le confirme la définition d’« activité journalistique » énoncée dans la décision *Globe24h*. Il importe de souligner que le critère utilisé dans cette affaire a été proposé par l’Association canadienne des journalistes : « une activité ne devrait être qualifiée de journalistique que lorsque son objectif est 1) d’informer la collectivité sur des questions qui l’intéress[ent], 2) lorsqu’elle concerne un élément de la production originale et 3) une “auto-discipline visant à présenter une description exacte et juste des faits, des opinions et des débats d’une situation” » (*Globe24h*, au paragraphe 68). Dans l’affaire qui nous occupe, il convient également de

[84] Google does not think the test from *Globe24h* is appropriate in this matter because Google is an intermediary for news articles, not a publisher. With respect, I am not sure where Google derived that distinction. I do not dispute that Google is an intermediary, but that distinction is not relevant to the test. Before introducing the test in *Globe24h*, Justice Mosley stated: “[t]he ‘journalistic’ purpose exception is not defined in PIPEDA and it has not received substantive treatment in the jurisprudence” (at paragraph 68). By introducing the three-pronged test or definition from the Canadian Association of Journalists, this Court was thereby attempting to provide insight into a previously undefined area. The Court did not say, as Google argues, that this was a test for publishers only. It is a test for aiding in the identification of what journalism encompasses.

[85] Applying the test from *Globe24h* to the matter before me: first, Google makes information universally accessible, which is much broader than informing a community about issues the community values; second, Google does not create or produce anything—it only displays search results; and third, there is no effort on the part of Google to determine the fairness or the accuracy of the search results. The publishers would be accountable for the accuracy of the content of a search result, not Google.

[86] In my view, the operation of Google’s search engine, even when we only consider the search results for the complainant’s name, does not satisfy the definition of journalism accepted by the Court in *Globe24h*.

[87] The final and determinative aspect of this analysis is the part of paragraph 4(2)(c) which says that it only applies to organizations that collect, use or disclose personal information for journalistic purposes, “not ... for any other purpose”. Google argues that “not... for any other purpose” does not exclude commercial organizations

souligner que la SRC reconnaît qu’il s’agit là d’une définition ou d’un critère adéquat.

[84] Google estime que le critère de la décision *Globe24h* ne s’applique pas en l’espèce parce qu’elle est un intermédiaire qui transmet des articles de presse et non un éditeur. En toute déférence, je ne sais pas d’où Google tient cette distinction. Je ne nie pas que Google est un intermédiaire, mais cette distinction n’est pas pertinente pour l’application du critère. Dans la décision *Globe24h*, le juge Mosley a déclaré ceci, avant de formuler le critère : « [l]’exception d’objectif “journalistique” n’est pas définie dans la LPRPDE et n’a pas été traitée de façon substantielle dans la jurisprudence » (au paragraphe 68). En présentant le critère ou la définition à trois volets de l’Association canadienne des journalistes, la Cour tentait de donner certaines précisions sur un domaine jamais défini auparavant. La Cour n’a pas dit, comme Google l’affirme, que ce critère ne s’appliquait qu’aux éditeurs. Ce critère vise à déterminer ce qu’englobe le journalisme.

[85] Si j’applique le critère de la décision *Globe24h* à l’affaire dont je suis saisie, je constate : premièrement, que Google fait en sorte que les renseignements soient mis à la disposition de tous, ce qui a une portée beaucoup plus grande que celle d’informer la collectivité sur des questions qui l’intéressent; deuxièmement, que Google ne crée ni ne produit rien — elle ne fait qu’afficher les résultats de recherche; et troisièmement, que Google ne fait aucun effort pour s’assurer que les résultats sont équitables et exacts. Les éditeurs seraient responsables de l’exactitude du contenu d’un résultat de recherche et non Google.

[86] À mon avis, l’exploitation par Google de son moteur de recherche, même si on ne tient compte que des résultats de la recherche portant sur le nom du plaignant, ne répond pas à la définition de journalisme retenue par la Cour dans la décision *Globe24h*.

[87] Le point final et déterminant de la présente analyse se trouve dans cette partie de l’alinéa 4(2)c) qui précise qu’elle ne s’applique qu’à une organisation qui recueille, utilise ou communique des renseignements personnels à des fins journalistiques et « à aucune autre fin ». Google fait valoir que le terme « à aucune autre fin » n’exclut pas

because in order to apply the journalistic exemption, an organization must already be commercial under paragraph 4(1)(a). I agree. However, that does not mean that “not... for any other purpose” is useless or meaningless. The legislature does not speak in vain and the presumption against tautology means that Courts should avoid adopting interpretations that render any portion of a statute meaningless or redundant (*Bell ExpressVu Limited Partnership v. Rex*, 2002 SCC 42, [2002] 2 S.C.R. 559, at paragraph 37 and *Placer Dome Canada Ltd. v. Ontario (Minister of Finance)*, 2006 SCC 20, [2006] 1 S.C.R. 715, at paragraph 45).

[88] Justice Mosley’s analysis in *Globe24h* is applicable here. He wrote [at paragraphs 71-72]:

The evidence indicates that the respondent’s primary purpose is to incentivize individuals to pay to have their personal information removed from the website. A secondary purpose, until very recently, was to generate advertising revenue by driving traffic to his website through the increased exposure of personal information in search engines. There is no evidence that the respondent’s intention is to inform the public on matters of public interest.

Even if the respondent’s activities could be considered journalistic in part, the exemption under paragraph 4(2)(c) only applies where the information is collected, used or disclosed *exclusively* for journalistic purposes. It is clear from the record that *Globe24h.com*’s purposes extend beyond journalism. [Emphasis in original.]

[89] It is useful to apply a similar analysis to Google. The primary purpose of Google’s search engine service is to index and present search results. This is not a primarily journalistic purpose because although it may facilitate access to information, it contains no other defining feature of journalism, such as content control or content creation. Even though Google returns some journalism in its search results, its search results clearly extend beyond journalism.

les organisations qui exercent des activités commerciales, car pour pouvoir bénéficier de l’exception relative aux fins journalistiques, une organisation doit déjà exercer des activités commerciales au titre de l’alinéa 4(1)a). Je suis d’accord. Toutefois, cela ne signifie pas que le terme « à aucune autre fin » est inutile ou dénué de sens. Le législateur ne parle pas pour ne rien dire; selon la présomption d’absence de tautologie, les tribunaux doivent éviter d’adopter des interprétations qui dépouillent une partie d’une loi de tout son sens ou qui la rendent redondante (*Bell ExpressVu Limited Partnership c. Rex*, 2002 CSC 42, [2002] 2 R.C.S. 559, au paragraphe 37 et *Placer Dome Canada Ltd. c. Ontario (Ministre des Finances)*, 2006 CSC 20, [2006] 1 R.C.S. 715, au paragraphe 45).

[88] L’analyse faite par le juge Mosley dans la décision *Globe24h* s’applique en l’espèce. Voici ce qu’il a écrit [aux paragraphes 71–72] :

La preuve indique que le premier objectif du défendeur consiste à inciter les individus à payer pour que leurs renseignements personnels soient retirés du site Web. Un deuxième objectif, jusqu’à tout récemment, consistait à générer des revenus de publicité en orientant le trafic vers son site Web grâce à la visibilité accrue des renseignements personnels sur les moteurs de recherche. Aucun élément de preuve ne permet d’établir que l’intention du défendeur est d’informer les gens sur des sujets d’intérêt public.

Même si les activités du défendeur peuvent être considérées comme partiellement journalistiques, l’exemption de l’alinéa 4(2)c) ne s’applique que lorsque les renseignements sont collectés, utilisés ou publiés *exclusivement* à des fins journalistiques. Il est clair à partir du dossier que les objectifs de *Globe24h.com* s’étendent au-delà du journalisme. [Italiques dans l’original.]

[89] Il convient d’appliquer une analyse semblable à Google. Le premier objectif du service de moteur de recherche de Google est d’indexer et de présenter des résultats de recherche. Ce n’est pas un objectif principalement journalistique, car bien que ce service puisse faciliter l’accès à l’information, il ne présente aucune autre caractéristique essentielle du journalisme, telle que le contrôle du contenu ou la création de contenu. Même si les résultats de recherche affichés par Google présentent quelques caractéristiques de l’activité journalistique, ils débordent clairement ce cadre.

[90] In sum, Google’s search engine service does not operate for a journalistic purpose at all, or at least it does not operate for an exclusively journalistic purpose.

[91] I now turn specifically to CBC’s submissions. CBC proposes a two-part test that focuses on the nature of each search result. First, the Court should determine whether the material disclosed by Google in search results is the work-product of a recognized news media. If it is, then the exclusion found in paragraph 4(2)(c) of PIPEDA should apply without further analysis. If a search result is not from recognized news media, the Court should determine whether it is journalism.

[92] With respect, CBC’s test does not answer the reference question. It does not analyse whether Google’s search engine service collects, uses or discloses personal information for journalistic purposes. It only focuses on whether recognized news media and other journalists collect, use or disclose personal information. That is not helpful to the matter before the Court.

[93] CBC also takes the position that it makes sense to apply PIPEDA to Google’s dissemination of news media in a manner that protects freedom of expression as enshrined in the Charter.

[94] Yet, it is not necessary to resort to Charter values unless there is “genuine ambiguity” in interpretation of a statute (*Wilson v. British Columbia (Superintendent of Motor Vehicles)*, 2015 SCC 47, [2015] 3 S.C.R. 300, at paragraph 25). And in my view, there is no ambiguity here. First, Parliament limited PIPEDA to only protecting “journalism” and not freedom of expression broadly speaking. As stated by the Court of Appeal of Alberta in *United Food ABCA*, at paragraph 56, “[i]t is unreasonable to think that the Legislature intended [the term ‘journalism’] to be so wide as to encompass everything within the phrase ‘freedom of opinion and expression’.” Second, Parliament limited PIPEDA to protecting the collection, disclosure and use of personal information for

[90] En résumé, le service de moteur de recherche de Google n’est pas du tout exploité à des fins journalistiques, ou du moins il n’est pas exclusivement exploité à des fins journalistiques.

[91] Je vais maintenant examiner précisément les observations de la SRC. Cette dernière propose un critère à deux volets qui est axé sur la nature de chaque résultat de recherche. La Cour doit d’abord déterminer si les renseignements communiqués par Google dans les résultats de recherche sont le produit du travail d’un média d’information reconnu. Dans l’affirmative, l’exception de l’alinéa 4(2)c de la LPRPDE doit s’appliquer sans autre analyse. Dans le cas contraire, la Cour doit déterminer s’ils relèvent de l’activité journalistique.

[92] En toute déférence, le critère de la SRC ne répond pas à la question soumise par renvoi. Il ne permet pas de savoir si le moteur de recherche de Google recueille, utilise ou communique des renseignements personnels à des fins journalistiques. Il n’est axé que sur la question de savoir si des médias d’information reconnus et d’autres journalistes recueillent, utilisent ou communiquent des renseignements personnels. Ce qui n’est d’aucune utilité pour l’affaire dont la Cour est saisie.

[93] La SRC soutient en outre qu’il serait raisonnable d’appliquer la LPRPDE aux renseignements provenant de médias d’information que diffuse Google d’une manière qui protège la liberté d’expression garantie par la Charte.

[94] Or, il n’est pas nécessaire de recourir aux valeurs de la Charte à moins qu’il n’y ait « ambiguïté véritable » dans l’interprétation d’une loi (*Wilson c. Colombie-Britannique (Superintendent of Motor Vehicles)*, 2015 CSC 47, [2015] 3 R.C.S. 300, au paragraphe 25). À mon avis, il n’y a aucune ambiguïté en l’espèce. Premièrement, le législateur a limité la LPRPDE à la seule protection de l’« activité journalistique » et non à la liberté d’expression en général. Comme l’a dit la Cour d’appel de l’Alberta au paragraphe 56 de l’arrêt *United Food ABCA*, [TRADUCTION] « [i] est déraisonnable de croire que le législateur a voulu donner [au terme “activité journalistique”] un sens si large qu’il englobe tout ce qui se trouve dans l’expression “liberté d’opinion et d’expression” ». Deuxièmement, le législateur a

exclusively journalistic purposes. Third, a popular or ordinary understanding of journalism, as provided by journalists themselves, does not encompass Google's search engine service.

[95] Therefore, I find that Google's purposes for collecting, using and disclosing personal information for its search engine service are not journalistic, and they are certainly not exclusively so.

[96] The Court's answer to the second reference question is no.

V. Conclusion

[97] For all of these reasons, the Court answers the first question in the affirmative and the second question in the negative. However, this does not determine the outcome of the complainant's complaint, the power of the Commissioner to recommend deindexing, the constitutionality of PIPEDA, or any other non-reference question that is better left to the Commissioner's proceedings.

JUDGMENT in T-1779-18

THIS COURT'S JUDGMENT is that:

1. This Reference is granted;
2. To the question:

Does Google, in the operation of its search engine service, collect, use or disclose personal information in the course of commercial activities within the meaning of paragraph 4(1)(a) of PIPEDA when it indexes web pages and presents search results in response to searches of an individual's name?

The Court's answer is: Yes

limité la LPRPDE à la protection de la collecte, de la communication et de l'utilisation de renseignements personnels à des fins exclusivement journalistiques. Troisièmement, suivant une interprétation courante ou ordinaire, donnée par les journalistes eux-mêmes, le terme « activité journalistique » n'englobe pas le service de moteur de recherche de Google.

[95] Par conséquent, je conclus que les fins visées par Google, lorsqu'elle collecte, utilise et communique des renseignements personnels par l'entremise de son service de moteur de recherche, ne sont pas journalistiques et ne sont certainement pas exclusivement journalistiques.

[96] La Cour répond par la négative à la deuxième question du renvoi.

V. Conclusion

[97] Pour tous ces motifs, la Cour répond par l'affirmative à la première question et par la négative à la deuxième question. Toutefois, ces réponses ne sont pas déterminantes quant à l'issue de la plainte du plaignant, au pouvoir du commissaire de recommander la désindexation, à la constitutionnalité de la LPRPDE, ou à toute autre question non soumise par renvoi qu'il vaut mieux laisser au commissaire.

JUGEMENT dans le dossier T-1779-18

LA COUR ORDONNE :

1. Le présent renvoi est accueilli;
2. À la question :

Dans l'exploitation de son service de moteur de recherche, Google recueille-t-elle, utilise-t-elle ou communique-t-elle des renseignements personnels dans le cadre d'activités commerciales au sens de l'alinéa 4(1)a) de la LPRPDE lorsqu'elle procède à l'indexation de pages Web et affiche des résultats de recherche portant sur le nom d'une personne?

La réponse de la Cour est : Oui

3. To the question:

Is the operation of Google's search engine service excluded from the application of Part 1 of PIPEDA by virtue of paragraph 4(2)(c) of PIPEDA because it involves the collection, use or disclosure of personal information for journalistic, artistic or literary purposes and for no other purpose?

The Court's answer is: No

4. The parties shall provide submissions regarding costs, not exceeding five pages, within 30 days of this judgment.

3. À la question :

L'exploitation du service de moteur de recherche de Google est-elle exclue du champ d'application de la partie 1 de la LPRPDE par le jeu de l'alinéa 4(2)c) de cette loi, parce qu'elle implique la collecte, l'utilisation ou la communication de renseignements personnels à des fins journalistiques, artistiques ou littéraires et à aucune autre fin?

La réponse de la Cour est : Non

4. Les parties doivent présenter des observations sur les dépens, ne dépassant pas cinq pages, dans les 30 jours suivant le présent jugement.

IMM-1168-20
2021 FC 637

IMM-1168-20
2021 CF 637

The Minister of Citizenship and Immigration
(Applicant)

Le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration
(demandeur)

v.

c.

Sara Marsala Alazar, Samiel Araia Beyene, Selemun Araia Beyene (Respondents)

Sara Marsala Alazar, Samiel Araia Beyene, Selemun Araia Beyene (défendeurs)

INDEXED AS: CANADA (CITIZENSHIP AND IMMIGRATION)
v. ALAZAR

RÉPERTORIÉ : CANADA (CITOYENNETÉ ET IMMIGRATION)
c. ALAZAR

Federal Court, Norris J.— Ottawa and Toronto (by videoconference), May 5; Ottawa, June 21, 2021.

Cour fédérale, juge Norris— Ottawa et Toronto (par vidéoconférence), 5 mai; Ottawa, 21 juin 2021.

Citizenship and Immigration — Status in Canada — Convention Refugees and Persons in Need of Protection — Judicial review of Immigration and Refugee Board, Refugee Appeal Division (RAD) decision setting aside Refugee Protection Division (RPD) decision — RPD rejecting respondents' claim for refugee protection because not satisfied that respondents had established their personal identities as citizens of Eritrea — Respondent Ms. Alazar, allegedly arrested, tortured in prison in Eritrea — Respondents smuggled out of Eritrea with fake passports — Before RPD, Ms. Alazar stated risking torture if returned to Eritrea — Applicant Minister concerned with principal claimant's credibility, claimants' identities — Respondents not providing primary forms of identification to establish their personal identities — Respondents sought admission of new evidence on appeal before RAD — Minister not intervening therein — RAD admitting statutory declaration, family photographs — Determining, inter alia, that RPD erred in its assessment of respondents' documents, that respondents had established their identities as Eritrean citizens — Minister submitting that RAD not having jurisdiction to consider respondents' sur place claims — Respondents submitting that Minister could not claim benefit of test developed in R. v. Mian because Minister did not intervene in appeal to RAD — RAD allowing appeal, substituting own determination that respondents Convention refugees — Main issues whether RAD had jurisdiction to consider sur place claims; whether RAD breached requirements of procedural fairness by determining that respondents Convention refugees sur place without first giving Minister notice that issue in play, opportunity to be heard — RAD deciding an appeal on a basis not addressed by RPD not raising jurisdictional issue — Risks faced by Ms. Alazar as failed asylum seeker clearly sur place claim — Interpreting Immigration and Refugee Protection Act, s. 111(1)(b) as imposing jurisdictional limit on issues

Citoyenneté et Immigration — Statut au Canada — Réfugiés au sens de la Convention et personnes à protéger — Contrôle judiciaire de la décision de la Section d'appel des réfugiés (SAR) de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié, qui a annulé une décision de la Section de la protection des réfugiés (SPR) — La SPR a rejeté les demandes d'asile des défendeurs parce qu'elle n'était pas convaincue que ces derniers avaient établi leur identité personnelle en tant que citoyens érythréens — La défenderesse, M^{me} Alazar, a allégué avoir été arrêtée et torturée dans une prison en Érythrée — Avec l'aide d'un passeur, les défendeurs ont quitté l'Érythrée munis de faux passeports — Devant la SPR, M^{me} Alazar a affirmé qu'elle risquait d'être torturée si elle retournait en Érythrée — Le ministre, le demandeur, avait des réserves quant à la crédibilité de la demandeur d'asile principale et à l'identité de tous les demandeurs d'asile — Les défendeurs n'ont pas utilisé un des principaux modes d'identification pour établir leur identité personnelle — Dans leur appel devant la SAR, ils ont cherché à faire admettre en preuve de nouveaux éléments — Le ministre n'est pas intervenu dans l'appel — La SAR a admis en preuve une déclaration solennelle et des photographies de la famille — La SAR a conclu notamment que la SPR avait commis une erreur dans son évaluation des documents d'identité des défendeurs et que les défendeurs avaient établi leur identité de citoyens érythréens — Le ministre a affirmé que la SAR n'avait pas compétence pour examiner les demandes d'asile sur place des défendeurs — Les défendeurs ont fait valoir que le ministre ne pouvait se prévaloir du critère énoncé dans l'arrêt R. c. Mian, parce qu'il n'est pas intervenu dans l'appel devant la SAR — La SAR a accueilli l'appel et a substitué sa propre décision selon laquelle les défendeurs avaient la qualité de réfugiés au sens de la Convention — Il s'agissait principalement de savoir si la SAR avait compétence pour examiner les demandes d'asile sur place, et si elle avait

RAD may consider too broad — Words “the determination” in s. 111(1)(b) referring to RAD’s finding on ultimate issue of whether claimant a Convention refugee — This interpretation consistent with Act, s. 110(1), French version of s. 111(1)(b) — Case law not suggesting that RAD cannot substitute its own determination of merits of refugee claim on basis not addressed by RPD — That said, RAD breaching requirements of procedural fairness herein — Deciding appeal on new ground without first giving notice to parties that the issue is in play can breach requirements of procedural fairness — Procedural fairness constraint equally applicable when RAD allowing appeal, substituting determination that should have been made by RPD — Test for determining if procedural fairness required is whether ground on which RAD decided matter new issue legally, factually distinct from grounds of appeal advanced, cannot reasonably be said to stem from issues on appeal as framed by parties — Minister having right to procedural fairness even in appeals in which not intervening, including right to notice that new issue being considered by RAD, right to make submissions with regards thereto — Minister’s interest in appeals separate, apart from any intervention — Here, Minister had right to notice as sur place claim new issue — Application allowed.

This was an application for judicial review of an Immigration and Refugee Board, Refugee Appeal Division (RAD) decision setting aside a decision of the Refugee Protection Division (RPD). In that decision, the RPD rejected the respondents’ claim for refugee protection because it was not satisfied that the respondents had established their personal identities as citizens of Eritrea.

enfreint les exigences de l’équité procédurale en reconnaissant aux défendeurs la qualité de réfugiés sur place au sens de la Convention sans avoir auparavant avisé le ministre que cette question était en jeu et sans lui offrir la possibilité de se faire entendre — Le fait que la SAR a tranché l’appel sur le fondement d’une question qui n’avait pas été examinée par la SPR ne soulève pas une question de compétence — Le risque auquel M^{me} Alazar pouvait faire face en tant que demandeur d’asile déboutée correspond à la définition d’une demande d’asile sur place — Ceux qui considèrent que l’art. 111(1) de la Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés limite la compétence de la SAR sur certaines questions donnent une interprétation trop large à cette disposition — Les mots « la décision attaquée » qui y figurent visent la conclusion tirée par ce tribunal sur la question fondamentale de savoir si le demandeur d’asile a la qualité de réfugié au sens de la Convention — Cette interprétation s’accorde avec le libellé de l’art. 110(1) de la Loi et avec l’art. 111(1)(b) de la version anglaise — Rien dans la jurisprudence ne laisse entendre que la SAR ne peut substituer sa propre décision sur le fond de la demande d’asile en se fondant sur un élément qui n’avait pas été abordé par la SPR — Cela étant dit, la SAR n’a pas respecté les exigences de l’équité procédurale en l’espèce — Le fait de rendre une décision sur un appel sur un nouveau fondement sans avoir d’abord avisé les parties que la question est en jeu peut constituer un manquement aux exigences de l’équité procédurale — La contrainte relative à l’équité procédurale s’applique également lorsque la SAR fait droit à un appel et qu’elle substitue à la décision de la SPR celle qui aurait dû être rendue par cette dernière — Le critère permettant de déterminer si l’équité procédurale était requise consiste à se demander si le fondement sur lequel la SAR a tranché l’affaire constitue une nouvelle question, différente, sur le plan juridique et factuel, des moyens d’appel invoqués, et dont on ne peut raisonnablement dire qu’elle découle des questions formulées en appel par les parties — Le ministre a droit à l’équité procédurale même dans les appels dans lesquels il n’est pas intervenu, y compris le droit d’être avisé que la SAR examine une nouvelle question et de se voir accorder la possibilité de formuler des observations à ce sujet — Les droits que possède le ministre relativement à un appel sont indépendants de son droit d’intervenir — En l’espèce, le ministre avait le droit d’être avisé au motif que la demande d’asile sur place était une nouvelle question — Demande accueillie.

Il s’agissait d’une demande de contrôle judiciaire de la décision de la Section d’appel des réfugiés (la SAR) de la Commission de l’immigration et du statut de réfugié, qui a annulé une décision de la Section de la protection des réfugiés (SPR). Dans cette décision, la SPR a rejeté les demandes d’asile des défendeurs parce qu’elle n’était pas convaincue que ces derniers avaient établi leur identité personnelle en tant que citoyens érythréens.

The respondents claimed to be citizens of Eritrea. The respondent Ms. Alazar alleged that she and her husband were arrested at their home and taken to a prison, where they were subjected to physical and verbal abuse, including torture. Both were accused of being members of the Eritrean People's Democratic Party-Zete and of working against the Eritrean government. With the assistance of a smuggler, the family left Eritrea for Sudan where an agent obtained false passports and arranged travel to Canada for the respondents. At the RPD hearing, Ms. Alazar testified that she never saw the passports. Ms. Alazar's husband could not accompany his family to Canada because of the ruse that the agent was Ms. Alazar's husband. Ms. Alazar stated that if she returned to Eritrea she would be arrested, imprisoned and tortured by the government because she left the country illegally, had made a refugee claim against Eritrea, and was seen as disloyal to the government. The applicant Minister had concerns regarding the principal claimant's credibility and all claimants' identities. The respondents did not provide any primary forms of identification to establish their personal identities. They provided other documentary evidence such as translated birth certificates and letters of attestation. The RPD concluded on a balance of probabilities that the respondents had failed to establish their identities. Before the RAD, the respondents sought the admission of new evidence under subsection 110(4) of the *Immigration and Refugee Protection Act*. The Minister did not intervene in the appeal. The RAD admitted a statutory declaration and family photographs. The RAD determined, *inter alia*, that the RPD erred in its assessment of the respondents' birth certificates in making a finding of inauthenticity based on the general prevalence of fraudulent documents. The RAD also found that the respondents had established their claimed identities as Eritrean citizens. The RAD went on to allow the appeal and, pursuant to paragraph 111(1)(b) of the Act, set aside the determination of the RPD and substituted its own determination that the respondents are Convention refugees.

The Minister submitted that the RAD did not have jurisdiction to consider the respondents' *sur place* claims. According to the Minister, because this specific issue was not addressed by the RPD, the RAD could not "substitute" its determination concerning the *sur place* claims for that of the RPD under paragraph 111(1)(b). The respondents submitted that the Minister could not claim the benefit of the test developed in *R. v. Mian* because he did not intervene in the appeal to the RAD. According to the respondents, it is only the parties to an appeal

Les défendeurs ont affirmé qu'ils étaient des citoyens de l'Érythrée. La défenderesse, M^{me} Alazar, a allégué qu'elle et son mari ont été arrêtés à leur domicile et qu'ils ont été emmenés jusqu'à une prison, où ils ont été soumis à des violences physiques et verbales, y compris la torture. Ils ont tous les deux été accusés d'être membres du Parti démocratique du peuple érythréen-Zete et de travailler contre le gouvernement érythréen. Avec l'aide d'un passeur, la famille a quitté l'Érythrée pour se rendre au Soudan, où un agent leur a procuré de faux passeports et organisé le voyage des défendeurs au Canada. À l'audience de la SPR, M^{me} Alazar a affirmé qu'elle n'avait jamais vu les passeports. Le mari de M^{me} Alazar n'a pu accompagner sa famille au Canada en raison de la ruse selon laquelle l'agent était l'époux de M^{me} Alazar. M^{me} Alazar a affirmé que, si elle retournait en Érythrée, elle serait arrêtée, emprisonnée et torturée par les autorités gouvernementales, parce qu'elle avait quitté le pays illégalement, qu'elle avait présenté une demande d'asile contre l'Érythrée et qu'elle serait considérée comme déloyale envers le gouvernement. Le ministre, demandeur, avait des réserves quant à la crédibilité de la demande d'asile principale et à l'identité de tous les demandeurs d'asile. Les défendeurs n'ont pas utilisé un des principaux modes d'identification pour établir leur identité personnelle. Ils ont produit d'autres éléments de preuve documentaire, comme la traduction de certificats de naissance et des lettres d'attestation. La SPR a conclu que, selon la prépondérance des probabilités, les défendeurs n'avaient pas réussi à établir leur identité. Devant la SAR, les défendeurs ont cherché à faire admettre en preuve de nouveaux éléments au titre du paragraphe 110(4) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*. Le ministre n'est pas intervenu dans l'appel. La SAR a admis en preuve une déclaration solennelle et des photographies de la famille. La SAR a conclu notamment que la SPR avait commis une erreur dans son évaluation des certificats de naissance des défendeurs en concluant que ces documents n'étaient pas authentiques parce que les documents d'identité frauduleux sont très répandus. La SAR a conclu également que les défendeurs avaient établi l'identité qu'ils affirmaient avoir, celle de citoyens érythréens. La SAR a ensuite fait droit à l'appel et, en vertu du paragraphe 111(1) de la Loi, a annulé la décision de la SPR en y substituant sa propre décision, par laquelle elle accordait aux défendeurs la qualité de réfugiés au sens de la Convention.

Le ministre a affirmé que la SAR n'avait pas compétence pour examiner les demandes d'asile *sur place* des défendeurs. Selon le ministre, comme cette question précise n'a pas été examinée par la SPR, la SAR ne pouvait invoquer le paragraphe 111(1) pour « substituer » sa décision sur les demandes d'asile *sur place* à celle de la SPR. Les défendeurs ont fait valoir que le ministre ne pouvait se prévaloir du critère énoncé dans l'arrêt *R. c. Mian*, parce qu'il n'est pas intervenu dans l'appel devant la SAR. Selon les défendeurs, seules les parties

who would be entitled to notice in any event and, because he did not intervene, the Minister was not a party to the appeal.

The main issues were whether the RAD had jurisdiction to consider the *sur place* claims, and whether the RAD breached the requirements of procedural fairness by determining that the respondents are Convention refugees *sur place* without first giving the Minister notice that this issue was in play and an opportunity to be heard.

Held, the application should be allowed.

The RAD deciding an appeal on a basis not addressed by the RPD does not raise a jurisdictional issue. Ms. Alazar claimed that she was at risk because of her suspected political sympathies. This was the principal basis of her claim for protection. She also claimed that she was at risk because she left Eritrea illegally and contrary to an order to remain there. This ground crystallized only after Ms. Alazar left Eritrea. It thus has elements of a *sur place* claim, even if not exclusively so. On the other hand, the risk Ms. Alazar could face as a failed asylum seeker is clearly a *sur place* claim. To consider that paragraph 111(1)(b) imposes a jurisdictional limit on the issues the RAD may consider is too broad an interpretation of that provision. The words “the determination” therein do not refer to any and all findings made by the RPD but, rather, only to that tribunal’s finding on the ultimate issue of whether the claimant is a Convention refugee (or a person in need of protection). This narrower interpretation of paragraph 111(1)(b) is consistent with the wording of subsection 110(1) of the Act, which stipulates that an appeal to the RAD is an appeal “against a decision of the Refugee Protection Division to allow or reject the person’s claim for refugee protection.” It is also consistent with the French version of subsection 111(1). There is no suggestion in the case law that the RAD, as a matter of jurisdiction, cannot substitute its own determination of the merits of the refugee claim on a basis that was not addressed by the RPD in its decision.

That being said, the RAD breached the requirements of procedural fairness by deciding the appeal on the basis on which it did without first giving the Minister notice that a new issue was in play and an opportunity to be heard. Rule 7 of the *Refugee Appeal Division Rules* (RAD Rules) provides that, where a hearing is not warranted, the RAD may, “without further notice to the appellant and to the Minister, decide an appeal on the basis of the materials provided.” Notwithstanding this rule, deciding an appeal on a new ground without first giving notice to the parties that the issue is in play can breach the requirements

à l’appel auraient droit à un avis de toute façon et, comme il n’était pas intervenu, le ministre n’était pas partie à l’appel.

Il s’agissait principalement de savoir si la SAR avait compétence pour examiner les demandes d’asile *sur place*, et si elle avait enfreint les exigences de l’équité procédurale en reconnaissant aux défendeurs la qualité de réfugiés *sur place* au sens de la Convention sans avoir auparavant avisé le ministre que cette question était en jeu et sans lui offrir la possibilité de se faire entendre.

Jugement : la demande doit être accueillie.

Le fait que la SAR a tranché l’appel sur le fondement d’une question qui n’avait pas été examinée par la SPR ne soulève pas une question de compétence. M^{me} Alazar a affirmé qu’elle était en danger en raison de ses affinités politiques présumées. C’était le principal fondement de sa demande d’asile. Elle a affirmé également qu’elle était en danger parce qu’elle avait quitté l’Érythrée illégalement et contrairement à l’ordre qu’elle avait reçu d’y rester. Ce motif ne s’est cristallisé qu’après le départ de M^{me} Alazar de l’Érythrée. Sa demande d’asile présente donc certaines caractéristiques d’une demande *sur place*, mais pas exclusivement. D’autre part, le risque auquel M^{me} Alazar pouvait faire face en tant que demandeur d’asile déboutée correspond de toute évidence à la définition d’une demande d’asile *sur place*. Ceux qui considèrent que le paragraphe 111(1) limite la compétence de la SAR sur certaines questions donnent une interprétation trop large à cette disposition. Les mots « la décision attaquée » qui y figurent ne visent pas toutes les conclusions de la SPR, mais uniquement la conclusion tirée par ce tribunal sur la question fondamentale de savoir si le demandeur d’asile a la qualité de réfugié au sens de la Convention (ou celle de personne à protéger). Cette interprétation plus restrictive du paragraphe 111(1) s’accorde avec le libellé du paragraphe 110(1) de la Loi, qui précise que l’appel devant la SAR porte sur « la décision de la Section de la protection des réfugiés accordant ou rejetant la demande d’asile ». Elle s’accorde également avec l’alinéa 111(1)(b) de la version anglaise. Rien dans la jurisprudence ne laisse entendre que la SAR, en vertu de sa compétence, ne peut substituer sa propre décision sur le fond de la demande d’asile en se fondant sur un élément qui n’avait pas été abordé par la SPR dans sa décision.

Cela étant dit, la SAR n’a pas respecté les exigences de l’équité procédurale en tranchant l’appel en se fondant sur les éléments qu’elle avait retenus sans aviser d’abord le ministre qu’une nouvelle question était en jeu et sans lui donner la possibilité de se faire entendre. La règle 7 des *Règles de la Section d’appel des réfugiés* (Règles de la SAR) prévoit que, lorsqu’elle estime qu’une audience n’est pas nécessaire, la SAR peut, « sans en aviser l’appelant et le ministre, rendre une décision sur l’appel sur la foi des documents qui ont été présentés ». Malgré cette disposition, le fait de rendre une

of procedural fairness. The procedural fairness constraint that has been recognized with respect to paragraph 111(1)(a) of the Act is equally applicable when the RAD allows an appeal and, under paragraph 111(1)(b), substitutes the determination which, in its opinion, should have been made by the RPD. The precise test, as determined in *Mian*, for whether procedural fairness required notice to the parties and an opportunity to be heard is whether the ground on which the RAD decided the matter is a new issue in the sense that it is legally and factually distinct from the grounds of appeal advanced and cannot reasonably be said to stem from the issues on appeal as framed by the parties. In every case the RAD is required to strike the right balance between the adversarial process and its duty to ensure that a claim for protection is determined correctly. Before even considering how the test in *Mian* applies to the *sur place* claims, it was necessary to address the respondents' principal submission that the Minister could not claim the benefit of the test now because he did not intervene in the appeal to the RAD. [79] The notion of who is a party to an appeal to the RAD for purposes of the kind of notice at issue here should not be construed so narrowly. Applying the factors in *Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, the Minister has a right to procedural fairness even in appeals in which the Minister has not intervened. This includes the right to notice that a new issue is being considered by the RAD and the opportunity to make submissions in relation to it. The RAD Rules also recognize the Minister's interest in appeals separate and apart from any intervention. Here, the Minister had a right to notice of a subsequent development affecting the determination of the appeal and the respondents' claims for protection. An application of the *Mian* test led to the conclusion that the *sur place* claim was a new issue. As a result, the RAD was required to give notice to the Minister. The *sur place* claims were legally and factually distinct from the grounds of appeal related to the threshold issue of identity and also from the new evidence tendered by the respondents. The Minister could fairly be said to have been taken by surprise that the appeal was decided on the ground that it was. This breach of the requirements of procedural fairness warranted setting aside the RAD's decision.

décision sur un appel sur un nouveau fondement sans avoir d'abord avisé les parties que la question est en jeu peut constituer un manquement aux exigences de l'équité procédurale. La contrainte relative à l'équité procédurale qui a été reconnue en ce qui concerne le paragraphe 111(1) de la Loi s'applique également lorsque la SAR fait droit à un appel et qu'elle substitue, en vertu du paragraphe 111(1), à la décision de la SPR celle qui aurait dû être rendue selon elle par cette dernière. Le critère précis, tel qu'il a été établi dans l'arrêt *Mian*, permettant de déterminer si l'équité procédurale exigeait que les parties soient avisées et qu'elles aient la possibilité de se faire entendre consiste à se demander si le fondement sur lequel la SAR a tranché l'affaire constitue une nouvelle question en ce sens qu'il s'agit d'une question différente, sur le plan juridique et factuel, des moyens d'appel invoqués et qu'on ne peut raisonnablement dire qu'elle découle des questions formulées en appel par les parties. Dans tous les cas, la SAR doit trouver un juste équilibre entre le processus contradictoire et son devoir de s'assurer que les demandes d'asile sont correctement jugées. Avant même d'examiner comment le critère énoncé dans l'arrêt *Mian* s'applique aux demandes d'asile sur place, il fallait se pencher sur l'argument principal des défendeurs suivant lequel le ministre ne pouvait se prévaloir de ce critère maintenant, parce qu'il n'est pas intervenu dans l'appel devant la SAR. Il n'y a pas lieu d'interpréter de façon aussi restrictive la notion de partie à un appel devant la SAR pour déterminer en quoi consiste l'avis en cause en l'espèce. Selon les facteurs de l'arrêt *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, le ministre a droit à l'équité procédurale même dans les appels dans lesquels il n'est pas intervenu. Il a notamment le droit d'être avisé que la SAR examine une nouvelle question et de se voir accorder la possibilité de formuler des observations à ce sujet. Les Règles de la SAR reconnaissent également les droits que possède le ministre relativement à un appel, indépendamment de son droit d'intervenir. En l'espèce, le ministre avait le droit d'être avisé des développements ultérieurs concernant l'issue de l'appel et des demandes d'asile des défendeurs. L'application du critère énoncé dans l'arrêt *Mian* a mené à la conclusion que la demande d'asile sur place était une nouvelle question. La SAR était donc tenue d'aviser le ministre. Les demandes d'asile sur place étaient distinctes, sur le plan juridique et factuel, des moyens d'appel se rapportant à la question préalable de l'identité et étaient également distinctes des nouveaux éléments de preuve présentés par les défendeurs. On pouvait à juste titre dire que le ministre a été surpris de constater que l'appel avait été tranché en fonction de ce fondement. Ce manquement aux exigences de l'équité procédurale justifiait l'annulation de la décision de la SAR.

STATUTES AND REGULATIONS CITED

Immigration and Refugee Protection Act, S.C. 2001, c. 27, ss. 72(1), 74(d), 107(1), 110(1),(3),(4),(5),(6), 111(1),(2).

LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés, L.C. 2001, ch. 27, art. 72(1), 74d), 107(1), 110(1),(3),(4),(5), (6), 111(1),(2).

Refugee Appeal Division Rules, SOR/2012-257, rr. 1 “party”, 2(2), 3(2),(3)(b), 4(1), 7, 25(3)(b), 42(1), 43(1), 48(3), 49(3), 50(1).

Règles de la Section d’appel des réfugiés, DORS/2012-257, règles 1 « partie », 2(2), 3(2),(3)b), 4(1), 7, 25(3)b), 42(1), 43(1), 48(3), 49(3), 50(1).

TREATIES AND OTHER INSTRUMENTS CITED

United Nations Convention Relating to the Status of Refugees, July 28, 1951, [1969] Can. T.S. No. 6, 189 U.N.T.S. 150, art. 1F(b).

TRAITÉS ET AUTRES INSTRUMENTS CITÉS

Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés, 28 juillet 1951, [1969] R.T. Can. n° 6, 189 R.T.N.U. 150, art. 1Fb).

CASES CITED

APPLIED:

Huruglica v. Canada (Citizenship and Immigration), 2016 FCA 93, [2016] 4 F.C.R. 157; *Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Vavilov*, 2019 SCC 65, [2019] 4 S.C.R. 653; *Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1999] 2 S.C.R. 817, (1999), 174 D.L.R. (4th) 193; *R. v. Mian*, 2014 SCC 54, [2014] 2 S.C.R. 689.

CONSIDERED:

Jianzhu v. Canada (Citizenship and Immigration), 2015 FC 551; *Ojarikre v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2015 FC 896, 37 Imm. L.R. (4th) 56; *Husian v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2015 FC 684; *R. v. G.F.*, 2021 SCC 20, 459 D.L.R. (4th) 375.

REFERRED TO:

Denis v. Canada (Citizenship and Immigration), 2018 FC 1182, 49 Admin. L.R. (6th) 270; *Rahal v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2012 FC 319; *Su v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2012 FC 743; *Canadian Pacific Railway Company v. Canada (Attorney General)*, 2018 FCA 69, [2019] 1 F.C.R. 121; *Elson v. Canada (Attorney General)*, 2019 FCA 27; *Canadian Association of Refugee Lawyers v. Canada (Immigration, Refugees and Citizenship)*, 2020 FCA 196, [2021] 1 F.C.R. 271; *Newfoundland and Labrador Nurses’ Union v. Newfoundland and Labrador (Treasury Board)*, 2011 SCC 62, [2011] 3 S.C.R. 708; *Xu v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2019 FC 639; *Aghedo v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2021 FC 450; *Ching v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2015 FC 725, 35 Imm. L.R. (4th) 22.

AUTHORS CITED

Canada. Immigration and Refugee Board. Guidelines Issued by the Chairperson Pursuant to section 65(3) of the *Immigration Act*, Guideline 4: *Women Refugee*

JURISPRUDENCE CITÉE

DÉCISIONS APPLIQUÉES :

Huruglica c. Canada (Citoyenneté et Immigration), 2016 CAF 93, [2016] 4 R.C.F. 157; *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration) c. Vavilov*, 2019 CSC 65, [2019] 4 R.C.S. 653; *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817; *R. c. Mian*, 2014 CSC 54, [2014] 2 R.C.S. 689.

DÉCISIONS EXAMINÉES :

Jianzhu c. Canada (Citoyenneté et Immigration), 2015 CF 551; *Ojarikre c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2015 CF 896; *Husian c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2015 CF 684; *R. c. G.F.*, 2021 SCC 20.

DÉCISIONS CITÉES :

Denis c. Canada (Citoyenneté et Immigration), 2018 CF 1182; *Rahal c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2012 CF 319; *Su c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2012 CF 743; *Chemin de fer Canadien Pacifique Limitée c. Canada (Procureur général)*, 2018 CAF 69, [2019] 1 R.C.F. 121; *Elson c. Canada (Procureur général)*, 2019 CAF 27; *Association canadienne des avocats et avocates en droit des réfugiés c. Canada (Immigration, Réfugiés et Citoyenneté)*, 2020 CAF 196, [2021] 1 R.C.F. 271; *Newfoundland and Labrador Nurses’ Union c. Terre-Neuve-et-Labrador (Conseil du Trésor)*, 2011 CSC 62, [2011] 3 R.C.S. 708; *Xu c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2019 CF 639; *Aghedo c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2021 CF 450; *Ching c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2015 CF 725.

DOCTRINE CITÉE

Canada. Commission de l’immigration et du statut de réfugié. Directives données par le président en application du paragraphe 65(3) de la *Loi sur l’immigration*, Directives n° 4 :

Claimants Fearing Gender-Related Persecution, Ottawa: Immigration and Refugee Board, 1996.

Hathaway, James C. and Michelle Foster. *The Law of Refugee Status*, 2nd ed. Cambridge, U.K.: Cambridge University Press, 2014.

United Nations. Office of the United Nations High Commissioner for Refugees. *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status and Guidelines on International Protection under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*, UN Doc HCR/1P/4/ENG/REV.4 (reissued February 2019).

APPLICATION for judicial review of an Immigration and Refugee Board, Refugee Appeal decision (*X (Re)*, 2020 CanLII 74116) setting aside the Refugee Protection Division's decision rejecting the respondents' claim for refugee protection because it was not satisfied that the respondents had established their personal identities as citizens of Eritrea. Application allowed.

APPEARANCES

Monmi Goswami for applicant.
Vakkas Bilsin for respondents.

SOLICITORS OF RECORD

Deputy Attorney General of Canada for applicant.
Lewis & Associates, Toronto, for respondent.

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

NORRIS J.:

I. OVERVIEW

[1] The respondents—a mother and her two teenage sons—sought refugee protection in Canada on the basis of a fear of persecution in Eritrea due to the principal claimant's perceived anti-government political opinions. In a decision dated August 22, 2018, the Refugee Protection Division (RPD) of the Immigration and Refugee Board (I.R.B.) rejected the claims because it was not satisfied that the respondents had established their personal identities as citizens of Eritrea.

Revendicatrices du statut de réfugié craignant d'être persécutées en raison de leur sexe, Ottawa : Commission de l'immigration et du statut de réfugié, 1996.

Hathaway, James C. et Michelle Foster. *The Law of Refugee Status*, 2^e éd. Cambridge, R.-U. : Cambridge University Press, 2014.

Nations Unies. Haut-commissariat des Nations Unies pour les réfugiés. *Guide et principes directeurs sur les procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié au regard de la Convention de 1951 et du Protocole de 1967 relatif au statut des réfugiés*, UN Doc HCR/1P/4/FRE/REV.4 (réédition février 2019).

DEMANDE de contrôle judiciaire de la décision de la Section d'appel des réfugiés (*X (Re)*, 2020 CanLII 74116) de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié, qui a annulé la décision de la Section de la protection des réfugiés de rejeter la demande d'asile des défendeurs parce qu'elle n'était pas convaincue que les défendeurs avaient établi leur identité personnelle en tant que citoyens érythréens. Demande accueillie.

ONT COMPARU :

Monmi Goswami pour le demandeur.
Vakkas Bilsin pour les défendeurs.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

La sous-procureure générale du Canada pour le demandeur.
Lewis & Associates, Toronto, pour les défendeurs.

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

LE JUGE NORRIS :

I. APERÇU

[1] Les défendeurs — une mère et ses deux fils adolescents — ont demandé l'asile au Canada au motif qu'ils craignaient d'être persécutés en Érythrée en raison des opinions politiques anti-gouvernementales imputées à la demandeur d'asile principale. Dans une décision datée du 22 août 2018, la Section de la protection des réfugiés (la SPR) de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (la C.I.S.R.) a rejeté les demandes d'asile parce qu'elle n'était pas convaincue que les défendeurs

[2] The respondents appealed this decision to the Refugee Appeal Division (RAD) of the I.R.B. In a decision dated January 21, 2020 [*X (Re)*, 2020 CanLII 74116], the RAD concluded that the RPD had erred in its findings regarding identity. Being satisfied that the respondents had established their personal identities, the RAD then went on to find that they are Convention refugees. The RAD reached this latter conclusion [at paragraph 34] because, “[a]ccording to objective country condition evidence contained in the National Documentation Package, returnees who have left illegally or have claimed asylum and are forced to return may face arbitrary arrest, detention, harsh punishments, torture, recruitment to indefinite military services or forced labour.” Consequently, the RAD set aside the RPD’s determination and substituted its own pursuant to paragraph 111(1)(b) of the *Immigration and Refugee Protection Act*, S.C. 2001, c. 27 (IRPA).

[3] The Minister of Citizenship and Immigration had intervened before the RPD but did not intervene in the respondents’ appeal to the RAD.

[4] The Minister now applies under subsection 72(1) of the IRPA for judicial review of the RAD’s decision. The Minister challenges both the substance of the decision and the manner in which it was made. With respect to the substance of the decision, the Minister submits that the RAD’s findings on identity and Convention refugee status are unreasonable. The Minister also submits that the RAD did not have jurisdiction to consider the *sur place* aspects of the respondents’ claims. With respect to the manner in which the decision was made, the Minister submits that, if the RAD did have jurisdiction to consider the *sur place* aspects of the claims, it breached the requirements of procedural fairness by making a positive determination on this basis without first giving the Minister notice that this issue was in play and an opportunity to be heard.

avaient établi leur identité personnelle en tant que citoyens érythréens.

[2] Les défendeurs ont interjeté appel de cette décision à la Section d’appel des réfugiés (la SAR) de la CISR. Dans une décision datée du 21 janvier 2020 [*X (Re)*, 2020 CanLII 74116], la SAR a conclu que les conclusions tirées par la SPR au sujet de l’identité étaient erronées. Convaincue que les défendeurs avaient établi leur identité, la SAR a par conséquent conclu qu’ils avaient la qualité de réfugiés au sens de la Convention. La SAR a tiré cette conclusion [au paragraphe 34] parce que, « [d]’après la preuve objective sur les conditions dans le pays contenue dans le CND, les personnes qui retournent au pays après l’avoir quitté illégalement ou après avoir demandé l’asile et avoir été forcées d’y retourner peuvent être arrêtées de façon arbitraire, être détenues, être visées par des sanctions sévères, être victimes de torture, être recrutées pour un service militaire d’une durée indéterminée ou être soumises au travail forcé ». La SAR a donc annulé la décision de la SPR et y a substitué sa propre décision en vertu du paragraphe 111(1) de la *Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27 (la LIPR).

[3] Le ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration était intervenu devant la SPR, mais il n’est pas intervenu dans l’appel interjeté par les défendeurs auprès de la SAR.

[4] Le ministre présente en l’espèce une demande fondée sur le paragraphe 72(1) de la LIPR en vue d’obtenir le contrôle judiciaire de la décision de la SAR. Le ministre conteste à la fois le fond de la décision et la façon dont elle a été rendue. Sur le fond, le ministre soutient que les conclusions tirées par la SAR au sujet de l’identité et de la qualité de réfugié au sens de la Convention sont déraisonnables. Le ministre soutient également que la SAR n’était pas compétente pour examiner l’aspect « sur place » des demandes d’asile des défendeurs. En ce qui concerne la façon dont la décision a été rendue, le ministre affirme que, si la SAR était effectivement compétente pour examiner l’aspect « sur place » des demandes d’asile, elle n’a pas respecté les exigences de l’équité procédurale en tirant une conclusion favorable sur cet aspect sans avoir auparavant avisé le ministre que

[5] As I will explain in the reasons that follow, the Minister has not persuaded me that the RAD's identity finding is unreasonable. Further, I do not agree with the Minister that the RAD lacked jurisdiction to consider the *sur place* aspects of the respondents' claims. However, I do agree that the RAD did not comply with the requirements of procedural fairness. Since this is a sufficient basis to set aside the decision and remit the matter to a new decision maker, it is neither necessary nor appropriate to consider whether the RAD's determination that the respondents are Convention refugees is unreasonable.

II. BACKGROUND

A. *The respondents' claims for protection*

[6] The grounds for seeking protection are set out in Basis of Claim forms completed by Sara Marsala Alazar, the principal claimant, on her own behalf and on behalf of her sons shortly after they arrived in Canada. Ms. Alazar also described her experiences in Eritrea and her fear of returning there in her testimony before the RPD.

[7] Ms. Alazar states that she was born in December 1970 in the City of Asmara in Eritrea. At the time, Eritrea was a province of Ethiopia. It became an independent nation in 1993. Ms. Alazar belongs to the Tigrigna ethnic group.

[8] Ms. Alazar married Araia Beyene Nablush in January 2001. Mr. Nablush was born in Asmara in July 1965. Ms. Alazar and Mr. Nablush have two sons who were born in Asmara in June 2002 and January 2006, respectively.

[9] Ms. Alazar alleges that on February 3, 2016, she and Mr. Nablush were arrested at their home by armed security agents and taken by a police vehicle to a prison close to Asmara. Ms. Alazar was eventually released on

cette question était en jeu et sans lui offrir la possibilité de se faire entendre.

[5] Comme je vais l'expliquer dans les motifs qui suivent, le ministre ne m'a pas convaincu que la conclusion tirée par la SAR au sujet de l'identité est déraisonnable. De plus, je ne suis pas d'accord avec le ministre pour dire que la SAR n'avait pas compétence pour examiner l'aspect « sur place » des demandes d'asile des défendeurs. Je suis toutefois d'accord avec lui pour dire que la SAR n'a pas respecté les exigences de l'équité procédurale. Comme il s'agit là d'un motif suffisant pour annuler la décision et renvoyer l'affaire à un autre décideur, il n'est ni nécessaire ni opportun de se demander si la conclusion de la SAR suivant laquelle les défendeurs ont la qualité de réfugiés au sens de la Convention est déraisonnable.

II. CONTEXTE

A. *Les demandes d'asile des défendeurs*

[6] Les motifs sur lesquels repose la demande d'asile sont exposés dans le formulaire Fondement de la demande d'asile rempli par Sara Marsala Alazar, la demandeuse d'asile principale, pour son propre compte et au nom de ses fils, peu de temps après leur arrivée au Canada. M^{me} Alazar a également relaté dans le témoignage qu'elle a donné devant la SPR les expériences qu'elle avait vécues en Érythrée et sa crainte d'y retourner.

[7] M^{me} Alazar affirme qu'elle est née en décembre 1970 dans la ville d'Asmara, en Érythrée. À l'époque, l'Érythrée était une province de l'Éthiopie. L'Érythrée a accédé à l'indépendance en 1993. M^{me} Alazar appartient au groupe ethnique des Tigrina.

[8] M^{me} Alazar a épousé Araia Beyene Nablush en janvier 2001. M. Nablush est né à Asmara en juillet 1965. M^{me} Alazar et M. Nablush ont deux fils, qui sont respectivement nés à Asmara en juin 2002 et janvier 2006.

[9] M^{me} Alazar allègue que, le 3 février 2016, elle et M. Nablush ont été arrêtés à leur domicile par des agents de sécurité armés et qu'ils ont été emmenés à bord d'un véhicule de police jusqu'à une prison située

February 26, 2016. Mr. Nablush was released on May 12, 2016. While they were detained, both were interrogated and subjected to physical and verbal abuse, including torture. Both were accused of being members of the Eritrean People's Democratic Party-Zete and of working against the Eritrean government. Ms. Alazar explained that the suspicions related mainly to her husband but she was arrested too to see if she knew anything. According to Ms. Alazar, neither she nor her husband had been politically active previously.

[10] When Ms. Alazar was released she was told to report to the police every month, to not leave Asmara without the consent of security officials, and to not be found at any public meeting. She was also told that if she failed to comply with these conditions, she would be executed. Ms. Alazar testified that she reported to police four times before leaving Eritrea.

[11] With the assistance of a smuggler, the family left Asmara by car on June 28, 2016, and crossed the border into Sudan illegally two days later. In Sudan, Mr. Nablush contacted an agent who arranged travel to Canada for Ms. Alazar and their two sons. The agent obtained false passports for them as well as airline tickets. (At the RPD hearing, Ms. Alazar testified that this had cost \$35,000 USD. Family members had provided the necessary funds.) In the company of the agent, who was posing as her husband, Ms. Alazar and her sons left Khartoum on August 30, 2016, and arrived in Toronto the next day via Cairo. At the RPD hearing, Ms. Alazar testified that she never saw the passports they travelled on. The agent had held onto them throughout the trip and was the one who presented them in Toronto. Ms. Alazar testified that she was not questioned by border control officials because the agent said she did not speak English.

[12] Mr. Nablush had remained in Sudan but eventually left for Kampala, Uganda, after he was detained in Sudan. He could not accompany his family to Canada

près d'Asmara. M^{me} Alazar a finalement été libérée le 26 février 2016. M. Nablush a été libéré le 12 mai 2016. Pendant leur détention, ils ont tous les deux été interrogés et soumis à des violences physiques et verbales, y compris la torture. Ils ont tous les deux été accusés d'être membre du Parti démocratique du peuple érythréen-Zete et de travailler contre le gouvernement érythréen. M^{me} Alazar a expliqué que les soupçons portaient principalement sur son mari, mais qu'on l'avait également arrêtée pour voir si elle savait quelque chose. Selon M^{me} Alazar, ni elle ni son mari n'avait joué de rôle actif sur le plan politique auparavant.

[10] Lorsque M^{me} Alazar a été libérée, on lui a demandé de se présenter à la police chaque mois, de ne pas quitter Asmara sans l'accord des responsables de la sécurité et de ne pas participer à des assemblées publiques. On lui a également dit que, si elle ne respectait pas ces conditions, elle serait exécutée. M^{me} Alazar a déclaré qu'elle s'est présentée à la police à quatre reprises avant de quitter l'Érythrée.

[11] Avec l'aide d'un passeur, la famille a quitté Asmara en voiture le 28 juin 2016 et a franchi illégalement la frontière du Soudan le surlendemain. Au Soudan, M. Nablush a contacté un agent qui a organisé le voyage au Canada de M^{me} Alazar et de leurs deux fils. L'agent leur a procuré de faux passeports et des billets d'avion. (Lors de l'audience de la SPR, M^{me} Alazar a déclaré que cela avait coûté 35 000 \$ en devises américaines et que des membres de sa famille avaient fourni l'argent nécessaire.) En compagnie de l'agent, qui se faisait passer pour son mari, M^{me} Alazar et ses fils ont quitté Khartoum le 30 août 2016 et sont arrivés à Toronto le lendemain via Le Caire. À l'audience de la SPR, M^{me} Alazar a affirmé qu'elle n'avait jamais vu les passeports avec lesquels ils avaient voyagé. L'agent les avait conservés avec lui tout au long du voyage et c'est lui qui les a présentés à Toronto. M^{me} Alazar a affirmé qu'elle n'avait pas été interrogée par les agents de contrôle frontalier, parce que l'agent avait dit à ces derniers qu'elle ne parlait pas anglais.

[12] M. Nablush était resté au Soudan, mais a fini par partir pour Kampala, en Ouganda, après avoir été détenu au Soudan. Il ne pouvait accompagner sa famille au

because of the ruse that the agent was Ms. Alazar's husband. He was not able to come afterwards because he could not afford to engage another agent. He decided to wait overseas to see what happened with the refugee claims in Canada.

[13] In her Basis of Claim form, Ms. Alazar stated that she believed if she returned to Eritrea she would be arrested, imprisoned and tortured by the government because she left the country illegally, because she had made a refugee claim against Eritrea, and because she was seen as disloyal to the government.

B. *The Minister's intervention*

[14] By notice dated December 8, 2016, the Minister indicated his intent to intervene in the proceeding before the RPD in relation to Article 1F(b) of the *United Nations Convention Relating to the Status of Refugees*, 28 July 1951, [1969] Can. T.S. No. 6, 189 U.N.T.S. 150 (Refugee Convention), identity and credibility. The notice stated that Article 1F(b)—which excludes from refugee protection anyone about whom there are serious reasons for considering that “he has committed a serious non-political crime outside the country of refuge prior to his admission to that country as a refugee”—may be engaged because it appeared that Ms. Alazar may have abducted her minor children when she travelled to Canada with them and remained here without the permission of their father. The notice also stated that the Minister “has serious concerns regarding the principal claimant's credibility and all claimants' identities.” As will be seen below, the Article 1F(b) concern was eventually withdrawn.

[15] A third-party designated representative was appointed for the minor claimants in April 2018. All three claimants were represented by a lawyer at the RPD.

[16] The hearing before the RPD took place on June 28, 2018. (A previous attendance on April 5, 2018, was adjourned on consent without the substance of the claims

Canada en raison de la ruse selon laquelle l'agent était l'époux de M^{me} Alazar. Il n'a pas pu venir par la suite, car il n'avait pas les moyens d'engager un autre agent. Il a décidé d'attendre à l'étranger pour voir la suite qui serait donnée aux demandes d'asile au Canada.

[13] Dans son formulaire Fondement de la demande d'asile, M^{me} Alazar affirmait qu'elle croyait que, si elle retournait en Érythrée, elle serait arrêtée, emprisonnée et torturée par les autorités gouvernementales, parce qu'elle avait quitté le pays illégalement, qu'elle avait présenté une demande d'asile contre l'Érythrée et qu'elle serait considérée comme déloyale envers le gouvernement.

B. *L'intervention du ministre*

[14] Par avis daté du 8 décembre 2016, le ministre a fait connaître son intention d'intervenir dans le cadre de l'instance introduite devant la SPR au sujet de l'alinéa Fb) de l'article premier de la *Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés*, 28 juillet 1951, [1969] R.T. Can. no 6, 189 R.T.N.U. 150 (la Convention) relativement à l'identité et à la crédibilité. Dans son avis, il précisait que l'alinéa Fb) de l'article premier — qui exclut de la protection de l'asile les personnes dont on a des raisons sérieuses de penser « qu'elles ont commis un crime grave de droit commun en dehors du pays d'accueil avant d'y être admises comme réfugiés » — pouvait être invoqué, parce qu'il semblait que M^{me} Alazar avait peut-être enlevé ses enfants mineurs en se rendant au Canada avec eux et en y demeurant sans la permission de leur père. L'avis indiquait également que le ministre avait [TRADUCTION] « de sérieuses réserves quant à la crédibilité de la demandeur d'asile principale et à l'identité de tous les demandeurs d'asile ». Comme nous le verrons plus loin, les questions soulevées au sujet de la possible application de l'alinéa Fb) de l'article premier ont finalement été retirées.

[15] Une tierce personne a été nommée comme représentante désignée en avril 2018 pour représenter les demandeurs d'asile mineurs. Les trois demandeurs étaient représentés par un avocat devant la SPR.

[16] L'audience de la SPR a eu lieu le 28 juin 2018. (L'audience précédente du 5 avril 2018 avait été ajournée avec le consentement des parties sans examen du fond

being addressed.) Counsel for the Minister took part in the hearing, questioning Ms. Alazar and filing documentary evidence. Counsel for the Minister also provided post-hearing written submissions, as did counsel for the respondents.

C. Evidence relating to Article 1F(b) exclusion

[17] Ms. Alazar testified that she left for Canada with her sons with their father's permission; indeed, he was the one who had made all the arrangements. She and her sons have kept in regular contact with Mr. Nablush since they have been in Canada.

[18] Ms. Alazar provided a letter from Mr. Nablush in which he confirmed that he did not object to her having taken their sons to Canada or to her seeking refugee protection in Canada on their behalf. As proof of his identity, Mr. Nablush provided his Eritrean driver's licence. (Mr. Nablush had sent his driver's licence to Ms. Alazar in Canada but it had not arrived at the time of the RPD hearing. It was filed post-hearing without objection.)

D. Evidence of identity

[19] The respondents did not provide any primary forms of identification to establish their personal identities. Instead, to corroborate her testimony that she and her sons are who she said they are, Ms. Alazar provided the following documentary evidence:

- Copies of their respective birth certificates with translations. The birth certificates were issued by the Public Registration in the City of Asmara. All three were issued on November 25, 2009, and were numbered sequentially. Ms. Alazar testified that neither she nor her sons had had birth certificates previously. They only obtained these when her late father's estate was being settled. They did not leave Eritrea with the birth certificates; rather, Ms. Alazar's mother sent them to her later in Canada.

des demandes d'asile.) L'avocat du ministre a pris part à l'audience, où il a interrogé M^{me} Alazar et a déposé des éléments de preuve documentaire. L'avocat du ministre a également présenté des observations écrites après l'audience, tout comme l'avocat des défendeurs.

C. Les éléments de preuve concernant l'exclusion prévue par l'alinéa Fb) de l'article premier

[17] M^{me} Alazar a témoigné qu'elle était partie pour le Canada avec ses fils avec la permission de leur père, ajoutant que c'était ce dernier qui avait pris toutes les dispositions nécessaires. Elle et ses fils gardent un contact régulier avec M. Nablush depuis leur arrivée au Canada.

[18] M^{me} Alazar a produit une lettre dans laquelle M. Nablush confirmait qu'il ne s'opposait pas à ce qu'elle amène leurs fils au Canada ni à ce qu'elle présente une demande d'asile au Canada en leur nom. Comme preuve de son identité, M. Nablush a fourni son permis de conduire érythréen. (M. Nablush avait envoyé son permis de conduire à M^{me} Alazar au Canada, mais celle-ci ne l'avait pas encore reçu au moment de l'audience de la SPR. Il a été déposé après l'audience sans objection.)

D. La preuve d'identité

[19] Les défendeurs n'ont pas utilisé un des principaux modes d'identification pour établir leur identité personnelle. Pour corroborer son témoignage suivant lequel elle et ses fils sont bien les personnes qu'ils affirment être, M^{me} Alazar a produit les éléments de preuve documentaire suivants :

- Des copies de leur certificat de naissance respectif accompagnées d'une traduction. Les certificats de naissance avaient été délivrés par le registre public de la ville d'Asmara. Ils ont tous les trois été délivrés le 25 novembre 2009 et étaient numérotés de manière séquentielle. M^{me} Alazar a témoigné que ni elle ni ses fils n'avaient eu de certificat de naissance auparavant. Ils ne les ont obtenus qu'au moment du règlement de la succession de son défunt père. Ils n'ont pas quitté l'Érythrée avec les certificats de naissance; c'est la mère

- de M^{me} Alazar qui les lui a envoyés plus tard au Canada.
- Letters from two individuals in Toronto, Hailemariam Fsshaye Hagos and Simon Hagos Berhe. Both men attested to having known Ms. Alazar in Eritrea. On the basis of interviews with these two men, the Program Coordinator with the Eritrean Canadian Community Centre of Metropolitan Toronto in turn attested in a letter that Ms. Alazar and her sons are Eritrean. None of these statements were under oath or solemn affirmation and none of the authors of the letters attended the RPD hearing.
 - A letter from the Chaplain of the Eritrean Catholic Ge'ez Rite Church in Toronto purporting to confirm Ms. Alazar's Eritrean nationality and confirming her and her sons' membership and attendance at the church.
 - Two photographs of family members taken in Eritrea. One depicted Ms. Alazar's husband and their older son in 2004 or 2005. Ms. Alazar testified that she took the photograph. The other was a group photograph in which Ms. Alazar's father and a number of other members of her family were depicted. The occasion was the acceptance of one of Ms. Alazar's nieces into an order of nuns. Ms. Alazar was not present because she was at work that day. She did not know when the picture was taken but it was "a long time ago." (Ms. Alazar's father passed away in 2004.)
 - Two photographs of Ms. Alazar with family members taken in Eritrea. One depicted her, her parents, and her younger brother. It was taken around 1994. The other was of Ms. Alazar and her father. Ms. Alazar thought this photograph had been taken before the other one but she did not give a date. Her mother had sent all of the photographs to her in Canada.
 - Des lettres de deux personnes de Toronto, Hailemariam Fsshaye Hagos et Simon Hagos Berhe. Les deux hommes attestaient avoir connu M^{me} Alazar en Érythrée. Après s'être entretenu avec ces deux hommes, le coordonnateur du programme du Centre communautaire érythréen canadien de la région métropolitaine de Toronto a lui aussi attesté que M^{me} Alazar et ses fils sont Érythréens. Aucune de ces déclarations n'a été faite sous serment ou sous affirmation solennelle et aucun des auteurs de ces lettres n'a assisté à l'audience de la SPR.
 - Une lettre de l'aumônier de l'église catholique érythréenne de rite guèze de Toronto, visant à confirmer la nationalité érythréenne de M^{me} Alazar et confirmant qu'elle et ses fils sont membres de l'église et la fréquentent.
 - Deux photographies de membres de la famille prises en Érythrée. L'une représente le mari de M^{me} Alazar et leur fils aîné en 2004 ou 2005. M^{me} Alazar a affirmé que c'est elle qui avait pris cette photo. L'autre est une photo de groupe sur laquelle on peut voir le père de M^{me} Alazar et d'autres membres de sa famille. Cette photo a été prise à l'occasion de l'admission d'une des nièces de M^{me} Alazar au sein d'une communauté de religieuses. M^{me} Alazar n'était pas présente, parce qu'elle était au travail ce jour-là. Elle ignore quand cette photo a été prise, indiquant seulement que [TRADUCTION] « c'était il y a longtemps ». (Le père de M^{me} Alazar est décédé en 2004.)
 - Deux photographies prises en Érythrée montrant M^{me} Alazar en compagnie de membres de sa famille. L'une de ces photos la représente avec ses parents et son jeune frère. Elle a été prise vers 1994. L'autre montre M^{me} Alazar en compagnie de son père. M^{me} Alazar pense que cette photo a été prise avant l'autre, sans toutefois préciser de date. Sa mère lui avait envoyé toutes les photos au Canada.

[20] The respondents also relied on the letter from Mr. Nablush described above as evidence of their personal identities.

[21] Ms. Alazar testified that she had had a national identity card but it was taken from her when she was detained in 2016 and never returned. She did not apply for a new one while she was still in Eritrea.

[22] Ms. Alazar testified that since she had been in Canada she had not attempted to obtain photo identification from Eritrea. She stated that this was not possible because she had left the country illegally. She also testified that she did not have any other documents that would assist in establishing her identity. The family had left behind most of their belongings in the house they had been renting in Asmara and Ms. Alazar did not know what had become of them. She did not contact her former employer in Eritrea for confirmation of her employment because she did not want to cause problems for them. (Ms. Alazar testified that she had worked for the same employer for 15 years.) She was also concerned about causing problems for family members in Eritrea if she asked them to help her obtain evidence from there to establish her identity.

[23] The designated representative for the minor claimants related their recollections of their lives in Eritrea to the RPD. The designated representative stated that she had “no doubt that the boys are from Eritrea and lived there for some time.”

[24] Prior to the hearing, the Minister submitted the three birth certificates for analysis by a Canada Border Services Agency (CBSA) document examiner. The reports of these analyses (all dated April 12, 2018) were filed as exhibits. The reports stated that no evidence that the documents had been altered was found but all three reports were inconclusive with respect to the authenticity of the documents. The following comments were made with respect to each of the birth certificates:

[20] Les défendeurs ont également invoqué la lettre susmentionnée de M. Nablush comme preuve de leur identité personnelle.

[21] M^{me} Alazar a témoigné qu'elle avait déjà eu d'une carte d'identité nationale, mais que cette carte lui avait été retirée lors de sa détention 2016 et qu'on ne lui avait jamais rendue. Elle n'a pas demandé une autre carte quand elle était encore en Érythrée.

[22] M^{me} Alazar a témoigné que, depuis qu'elle est au Canada, elle n'a pas tenté d'obtenir de pièce d'identité avec photo de l'Érythrée. Elle a déclaré que cela n'était pas possible, parce qu'elle avait quitté le pays illégalement. Elle a également déclaré qu'elle n'avait pas d'autres documents qui pouvaient l'aider à établir son identité. Les membres de la famille avaient laissé la plupart de leurs affaires dans la maison qu'ils avaient louée à Asmara et M^{me} Alazar ignorait ce qui en était advenu. Elle n'a pas contacté son ancien employeur en Érythrée pour obtenir la confirmation de son emploi, parce qu'elle ne voulait pas lui causer de problèmes. (M^{me} Alazar a déclaré qu'elle avait travaillé pour le même employeur pendant 15 ans.) Elle craignait aussi de causer des problèmes aux membres de sa famille en Érythrée si elle leur demandait de l'aide pour l'aider à obtenir des preuves de là-bas pour établir son identité.

[23] La représentante désignée des demandeurs d'asile mineurs a raconté à la SPR les souvenirs que ces derniers avaient de leur vie en Érythrée. La représentante désignée a déclaré qu'elle n'avait [TRADUCTION] « aucun doute que les garçons proviennent de l'Érythrée et qu'ils y ont vécu pendant un certain temps ».

[24] Avant l'audience, le ministre a soumis les trois certificats de naissance pour analyse à un expert en écritures de l'Agence des services frontaliers du Canada (l'ASFC). Les rapports de cette analyse — tous datés du 12 avril 2018 — ont été versés en preuve. L'auteur des rapports a déclaré que rien ne permettait de penser que les documents avaient été altérés. Il a toutefois indiqué que son analyse de l'authenticité de ces documents n'était pas concluante. Il a précisé ce qui suit relativement à chacun des certificats de naissance en question :

The questioned document does not appear to contain any security features that would assist in determining the authenticity of the document. In addition, we do not have a specimen and/or genuine sample of this document. This limits the conclusion of my analysis and as such, my results remain inconclusive.

Further:

The physical examination of this document will not reveal whether it has been improperly issued, obtained by means of fraud or genuinely issued to a different person.

This document does not contain any recognizable security features. The print methods employed to produce this document are commercially available and therefore highly subject to illegitimate production.

This document contains no photograph, signature or biometric information to reliably link the document to the bearer and therefore does not provide reliable evidence of the bearer's identity.

E. *Post-Hearing Submissions*

[25] Both the Minister and the respondents provided post-hearing written submissions. The Minister's submissions were filed on July 13, 2018; the respondents' were filed on July 20, 2018.

[26] After formally withdrawing the concern with respect to Article 1F(b) of the Refugee Convention, counsel for the Minister focused on concerns with respect to the claimants' personal identities and the credibility of the claims. With respect to identity, Minister's counsel raised a number of issues concerning the quality of the evidence of identity that was presented and concerning the absence of better evidence of identity. With respect to credibility, Minister's counsel raised a number of issues concerning Ms. Alazar's narrative of her experiences in Eritrea. In summary, Minister's counsel submitted that "due to the inconsistencies, contradictions, and omissions presented by the Claimants, there are serious concerns regarding their credibility, and the credibility of their refugee claim. Additionally, the Principal Claimant cannot be regarded as a credible witness."

[TRADUCTION] Le document contesté ne semble pas comporter les caractéristiques de sécurité qui pourraient nous aider à établir son authenticité. De plus, nous n'avons pas de spécimen ou de document type authentiques de ce document, ce qui limite la portée de mon analyse et fait en sorte que mes constats sont peu concluants.

Il a également déclaré ce qui suit :

[TRADUCTION] L'examen physique de ce document ne permet pas de savoir s'il a été délivré de manière irrégulière, obtenu par fraude ou délivré légitimement à quelqu'un d'autre.

Ce document ne comporte pas de caractéristiques de sécurité reconnaissables. Les méthodes d'impression employées pour produire ce document sont offertes dans le commerce; par conséquent, il est hautement possible qu'elles soient employées aux fins de production illégitime.

Ce document ne contient ni photographie, ni signature, ni données biométriques du titulaire permettant d'établir un lien fiable entre le document et son titulaire; par conséquent, il ne constitue pas une preuve fiable de l'identité du titulaire.

E. *Les observations formulées après l'audience*

[25] Le ministre et les défendeurs ont présenté des observations écrites après l'audience. Les observations du ministre ont été déposées le 13 juillet 2018 et celles des défendeurs, le 20 juillet 2018.

[26] Après avoir formellement retiré la question soulevée au sujet de l'alinéa Fb) de l'article premier de la Convention, l'avocat du ministre s'est concentré sur les questions concernant l'identité personnelle des demandeurs d'asile et la crédibilité des demandes d'asile. En ce qui a trait à l'identité, l'avocat du ministre a soulevé un certain nombre de questions concernant la qualité des éléments de preuve présentés pour établir l'identité et l'absence de meilleures preuves d'identité. En ce qui concerne la crédibilité, l'avocat du ministre a exprimé plusieurs réserves au sujet du récit que M^{me} Alazar avait fait des expériences qu'elle avait vécues en Érythrée. En résumé, l'avocat du ministre a fait valoir que [TRADUCTION] « en raison des incohérences, des contradictions et des omissions constatées dans la preuve soumise par les demandeurs d'asile, j'ai de sérieuses

[27] In written submissions on behalf of the respondents, counsel maintained that the evidence presented to the RPD was sufficient to establish their personal identities. With respect to the substance of the claims, counsel wrote the following: “It is respectfully submitted that the well-founded fear of the adult female claimant must not be forgotten in this case. Mrs. Sara Alazar provided moving and credible testimony in regard to the fact that she experienced rape and torture while in detention in Eritrea. There has been no evidence presented to contradict this oral evidence provided by Mrs. Alazar.” After referring to I.R.B. Chairperson’s Guideline 4 [*Women Refugee Claimants Fearing Gender-Related Persecution*], counsel then continued as follows:

Further, it is submitted that the Board Member must consider the subjective fear that Mrs. Alazar would have in returning to Eritrea, should her refugee claim be rejected, given the fact that she has already experienced rape and torture in her country. To return this woman to a country in which it is well-documented that rampant human rights occur [*sic*], and in which she has already suffered so much, would be a travesty of justice.

[28] Counsel for the respondents did not make specific submissions regarding a fear of persecution or ill-treatment based on the fact that Ms. Alazar and her children had left Eritrea illegally or that they had sought asylum in Canada.

F. *The RPD decision*

[29] The RPD rejected the respondents’ claims in a decision dated August 22, 2018. The dispositive issue was identity.

[30] The RPD concluded on a balance of probabilities that the respondents had failed to establish their identities. In summary, this conclusion was based on the following considerations:

réserve au sujet de leur crédibilité et de celle de leur demande d’asile. De plus, la demandeur d’asile principale ne peut pas être considérée comme un témoin crédible ».

[27] Dans les observations écrites qu’il a soumises en leur nom, l’avocat des défendeurs a maintenu que les éléments de preuve soumis à la SPR étaient suffisants pour établir leur identité personnelle. Sur le fond des demandes d’asile, l’avocat a écrit ce qui suit : [TRADUCTION] « à notre humble avis, il ne faut pas oublier en l’espèce la crainte justifiée de la demandeur d’asile adulte. M^{me} Sara Alazar a donné un témoignage émouvant et crédible sur le fait qu’elle avait été violée et torturée pendant sa détention en Érythrée. Aucune preuve n’a été présentée pour contredire le témoignage de M^{me} Alazar ». Après avoir cité les Directives n° 4 du président publiées par la CISR [*Revendicatrices du statut de réfugié craignant d’être persécutées en raison de leur sexe*], l’avocat a poursuivi en déclarant ce qui suit :

[TRADUCTION] Nous sommes en outre d’avis que le commissaire doit tenir compte de la crainte subjective que M^{me} Alazar éprouverait si elle retournait en Érythrée advenant le cas où sa demande d’asile serait rejetée, compte tenu du fait qu’elle a déjà été victime de viol et de torture dans ce pays. Renvoyer cette femme dans un pays où il est bien documenté que les violations des droits de la personne sont monnaie courante et où elle a déjà tant souffert serait une parodie de justice.

[28] L’avocat des défendeurs n’a pas formulé d’observation précise au sujet de la crainte de persécution ou de mauvais traitements fondée sur le fait que M^{me} Alazar et ses enfants avaient quitté l’Érythrée illégalement ou qu’ils avaient demandé l’asile au Canada.

F. *La décision de la SPR*

[29] La SPR a rejeté la demande d’asile des défendeurs dans une décision datée du 22 août 2018. La question déterminante était celle de l’identité.

[30] La SPR a conclu que, selon la prépondérance des probabilités, les défendeurs n’avaient pas réussi à établir leur identité. En résumé, cette conclusion était fondée sur les considérations suivantes :

- The respondents did not present any primary forms of identification. Given the objective evidence that it is difficult to obtain Eritrean passports, the RPD found that it was reasonable that they did not have passports. The RPD noted that Ms. Alazar had explained that her national identity card was seized when she was arrested and was not returned to her. The RPD stated: “Regardless of the alleged circumstances of why the national identity card was not presented, the panel notes that the principal claimant did not proffer it as establishing her personal identity or country of nationality.”
- Les défendeurs n’ont pas utilisé un des principaux modes d’identification existants. La SPR a conclu que, compte tenu des éléments de preuve objectifs suivant lesquels il est difficile d’obtenir des passeports érythréens, il était logique qu’ils n’aient pas de passeports. La SPR a signalé que M^{me} Alazar avait expliqué qu’on lui avait confisqué sa carte d’identité nationale lors de son arrestation et qu’on ne la lui avait pas rendue. La SPR a déclaré que, [TRADUCTION] « quelles que soient les circonstances alléguées à l’appui du défaut de produire la carte d’identité nationale, le tribunal note que la demandeur d’asile principale ne l’a pas présentée pour établir son identité personnelle ou le pays dont elle a la nationalité ».
- The only documentation tendered by the respondents to establish their identities was the birth certificates. The RPD concluded that the birth certificates were not authentic and, as such, carried no weight in establishing identity. Further, the tendering of inauthentic documents undermined the respondents’ credibility. The RPD concluded that the birth certificates were not authentic for the following reasons:
 - As stated in the reports of the CBSA document examiner, the birth certificates do not contain any recognizable security features. Further, there was no photograph, signature or biometric information that would link the document to the bearer.
 - Comme l’indiquaient les rapports de l’examineur de documents de l’ASFC, les certificats de naissance ne comportaient aucune caractéristique de sécurité reconnaissable. De plus, ces documents ne contenaient ni photographie, ni signature, ni données biométriques du titulaire permettant d’établir un lien entre ce dernier et les documents.
- The reports also stated that while there was no evidence that the documents had been altered, the print methods used to produce them “are commercially available and therefore highly subject to illegitimate production.”
- Toujours selon les rapports, même si rien ne permettait de penser que les documents avaient été altérés, les méthodes d’impression employées pour les produire « sont disponibles sur le marché et fortement susceptibles d’être utilisées à des fins illicites ».
- An official stamp on each document that was partly in English misspelled the word “cemetery” as “cemetery”.
- Le mot « cimetière » était mal orthographié (« *cemetry* » au lieu de « *cemetery* ») dans le sceau officiel de chacun de ces documents, qui étaient libellés en partie en anglais.

- Reports in the National Documentation Package confirmed the availability and prevalence of fraudulent identity documents in Eritrea and in Eritrean communities abroad.
- The reasons given by Ms. Alazar for not trying to obtain other documentation to support her and her sons' identities—she did not want to endanger her mother, her brother or her former employer—are not borne out by the evidence. Specifically, there was no evidence that Ms. Alazar's mother or brother “were experiencing any problems at the hands of the Eritrean authorities.” This, in turn, undermined the credibility of the respondents with respect to their identities.
- The letters from two community members attesting to their knowledge of Ms. Alazar were unsworn. Neither individual attended the hearing. As a result, neither the RPD nor Minister's counsel had an opportunity to question them. Ms. Alazar had made little, if any, effort to secure their attendance despite the importance of the issues the RPD was being asked to determine, including the threshold issue of identity. The failure “to make any attempts to have the witnesses testify at this hearing significantly undermines [the respondents'] credibility regarding their personal identities.”
- The RPD accepted the letters from the Eritrean Canadian Community Centre of Metropolitan Toronto and from the Geez Rite Eritrean Catholic Chaplaincy as sufficient evidence of the respondents' Eritrean ethnicity but neither provided credible or trustworthy evidence to establish their personal identities. As a result, the RPD put very little weight on them.
- The photographs tendered by Ms. Alazar “do not provide any information which would establish
- Des renseignements tirés du cartable national de documentation confirmaient que les pièces d'identité frauduleuses sont monnaie courante en Érythrée et au sein des collectivités érythréennes à l'étranger.
- Les raisons invoquées par M^{me} Alazar pour expliquer pourquoi elle n'avait pas tenté d'obtenir d'autres documents pour établir son identité et celle de ses fils — elle ne voulait pas mettre en danger sa mère, son frère ou son ancien employeur — ne sont pas étayées par la preuve. Plus précisément, rien ne permettait de penser que la mère ou le frère de M^{me} Alazar [TRADUCTION] « avaient des démêlés avec les autorités érythréennes », ce qui minait également la crédibilité des défendeurs en ce qui concerne leur identité.
- Les lettres dans lesquelles deux membres de la communauté attestaient connaître M^{me} Alazar n'avaient pas été rédigées sous serment. Ni l'un ni l'autre n'a d'ailleurs participé à l'audience, de sorte que ni la SPR ni l'avocat du ministre n'ont eu la possibilité de les interroger. M^{me} Alazar a déployé peu d'efforts — voire aucun — pour les faire témoigner à l'audience malgré l'importance des questions que la SPR était appelée à trancher, dont la question préalable de l'identité. Le défaut des défendeurs de [TRADUCTION] « tenter de faire témoigner ces personnes à l'audience mine considérablement leur crédibilité en ce qui concerne leur identité personnelle ».
- La SPR a accepté les lettres du Centre communautaire érythréen canadien de la région métropolitaine de Toronto et de l'aumônier de l'église catholique érythréenne de rite guèze de Toronto comme preuve suffisante de l'origine ethnique érythréenne des défendeurs, mais a jugé que ni l'une ni l'autre ne contenait d'éléments de preuve crédibles ou dignes de foi permettant d'établir leur identité personnelle. Par conséquent, la SPR leur a accordé très peu de poids.
- Les photographies soumises par M^{me} Alazar [TRADUCTION] « ne fourniss[aient] aucune

the principal claimant’s personal identity.” As a result, the RPD put very little weight on them.

- Mr. Nablush’s driver’s licence was tendered to corroborate the identity of the author of the letter giving permission for the children to remain in Canada but no documentation had been tendered to establish that Ms. Alazar and Mr. Nablush are in fact married. Absent other evidence to establish the respondents’ personal identities, Mr. Nablush’s driver’s licence “does not provide credible or trustworthy evidence to assist in that regard” and, accordingly, was given little weight by the RPD.
- In summary, the RPD had “concerns regarding the identity documentation provided by the claimants in support of their identities and there is reason to doubt the credibility and reliability of the other documentation provided by the claimants. Looking at the totality of the evidence, the panel finds that the claimants have not established their personal identities on a balance of probabilities.”

[31] Since identity is a threshold issue, the failure to establish it meant that the claims must fail. As a result, the RPD did not address the substance of the claims in any way before rejecting them.

G. *The appeal to the RAD*

[32] By notice of appeal dated September 7, 2018, the respondents commenced an appeal to the RAD. They were represented by counsel from the same law office as previously.

[33] In support of their appeal, the respondents tendered an affidavit from Ms. Alazar which reiterated her claim for protection based on her perceived political opinion, the fact that she had left Eritrea illegally and in violation of her conditions of release, and the fact that

information permettant d’établir l’identité personnelle de la demandeur d’asile principale ». Par conséquent, la SPR leur a accordé très peu de poids.

- Le permis de conduire de M. Nablush a été présenté pour corroborer l’identité de l’auteur de la lettre qui avait donné la permission aux enfants de rester au Canada, mais aucun document n’a été présenté pour démontrer que M^{me} Alazar et M. Nablush sont effectivement mariés. Faute d’autres éléments de preuve établissant l’identité personnelle des défendeurs, le permis de conduire de M. Nablush [TRADUCTION] « ne constitu[ait] pas une preuve digne de foi ou utile à cet égard » et, par conséquent, la SPR lui a accordé peu de poids.
- En résumé, la SPR avait [TRADUCTION] « des réserves au sujet des pièces d’identité produites par les demandeurs d’asile pour établir leur identité et [jugeait qu’il y avait] lieu de douter de la crédibilité et de la fiabilité des autres documents fournis par les demandeurs d’asile. Vu l’ensemble de la preuve, le tribunal conclut que les demandeurs d’asile n’ont pas établi leur identité personnelle selon la prépondérance des probabilités ».

[31] Comme l’identité était une question préliminaire, le fait de ne pas l’avoir établie emportait rejet des demandes d’asile. Par conséquent, la SPR n’a pas abordé le fond des demandes d’asile de quelque façon que ce soit avant de les rejeter.

G. *L’appel à la SAR*

[32] Par avis d’appel daté du 7 septembre 2018, les défendeurs ont introduit un appel devant la SAR. Ils étaient représentés par un avocat du même cabinet que celui qui les avait représentés devant la SPR.

[33] À l’appui de leur appel, les défendeurs ont produit un affidavit dans lequel M^{me} Alazar réitérait sa demande d’asile fondée sur les opinions politiques qui lui étaient imputées, le fait qu’elle avait quitté l’Érythrée illégalement et en violation des conditions de sa libération, et

she had sought asylum in Canada. Attached as exhibits to the affidavit were statutory declarations from the two individuals in Toronto who had previously provided letters attesting to their knowledge of Ms. Alazar in Eritrea (see paragraph 30, above). Both declarants explained how they had known Ms. Alazar in Eritrea as well as why they had not attended the RPD hearing (one could not take time off work, the other had been difficult to reach because he had been very busy at work). Also attached as exhibits were photographs which Ms. Alazar attested were of her wedding to Mr. Nablush as well as additional family photographs.

[34] In the statement required by paragraph 3(3)(b) of the *Refugee Appeal Division Rules*, SOR/2012-257 (RAD Rules), the respondents indicated that they were seeking the admission of new evidence under subsection 110(4) of the IRPA (i.e. the evidence summarized in the previous paragraph) and that they were requesting a hearing if the RAD impugned the credibility of Ms. Alazar's declarations in her affidavit, if there are "concerns" about the new evidence, "and/or if contrary sworn testimony is admitted by the Division from another party which should be the subject of cross-examination by the Appellant[s]' counsel."

[35] In their written submissions in support of the appeal, the respondents contended that the new evidence met the test for admission and that it "further establishes Ms. Alazar's identity on the balance of probabilities." The respondents also contended that, separate and apart from the new evidence, the RPD had erred in the analysis of the evidence leading to the conclusion that they had failed to establish their identities. Several alleged errors were identified. Finally, the respondents framed their request for relief as follows:

The Appellant[s] request[] that, based on the arguments detailed above, the Refugee Appeal Division ("RAD") quash the decision of the RPD and return the matter for a new hearing or that the RAD substitute its own positive determination in the stead of the RPD's decision. The

le fait qu'elle avait demandé l'asile au Canada. Étaient jointes à cet affidavit les déclarations solennelles des deux personnes de Toronto qui avaient précédemment fourni des lettres attestant avoir connu M^{me} Alazar en Érythrée (voir paragraphe 30, ci-dessus). Les deux déclarants ont expliqué comment ils avaient fait la connaissance de M^{me} Alazar en Érythrée, et pourquoi ils n'avaient pas assisté à l'audience de la SPR (l'un ne pouvait s'absenter de son travail et l'autre était difficile à joindre, car il était très occupé au travail). Des photographies de son mariage avec M. Nablush, attestées par M^{me} Alazar, étaient également annexées.

[34] Dans leur déclaration exigée par l'alinéa 3(3)b des *Règles de la Section d'appel des réfugiés*, DORS/2012-257 (les Règles de la SAR), les défendeurs ont indiqué qu'ils cherchaient à faire admettre en preuve de nouveaux éléments au titre du paragraphe 110(4) de la LIPR (en l'occurrence les éléments de preuve résumés au paragraphe précédent) et qu'ils demandaient la tenue d'une audience si la SAR remettait en question la crédibilité des déclarations faites par M^{me} Alazar dans son affidavit, si les nouveaux éléments de preuve suscitaient des « questions » ou si [TRADUCTION] « la SAR admet en preuve le témoignage sous serment contraire d'une autre partie qui devrait être contre-interrogée par l'avocat des appelants ».

[35] Dans les observations écrites qu'ils ont présentées à l'appui de l'appel, les défendeurs soutenaient que les nouveaux éléments de preuve satisfaisaient aux critères d'admission et qu'ils [TRADUCTION] « confirment l'identité de M^{me} Alazar selon la prépondérance des probabilités ». Les défendeurs soutenaient également que, indépendamment de ces nouveaux éléments de preuve, la SPR avait commis, dans son analyse de la preuve, une erreur qui l'avait amenée à conclure qu'ils n'avaient pas réussi à établir leur identité. Ils ont énuméré plusieurs de ces présumées erreurs. Enfin, les défendeurs ont formulé leurs demandes de réparation de la façon suivante :

[TRADUCTION] Les appelants demandent à la Section d'appel des réfugiés [la SAR], compte tenu des arguments détaillés ci-dessus, d'annuler la décision de la SPR et de renvoyer l'affaire à la SPR pour qu'elle tienne une nouvelle audience, ou de substituer sa propre décision

RPD decision in the present case made findings that are refuted by the new evidence. As well the RPD's findings about the Appellant[s]' birth certificate are erroneous as outlined above.

[36] As required by subrule 3(2) of the RAD Rules, a copy of the Record was provided to the Minister.

[37] The Minister did not intervene in the appeal.

III. DECISION UNDER REVIEW

A. *The admissibility of the new evidence*

[38] The RAD found that the statutory declaration from Mr. Hagos met the test for admission under subsection 110(4) of the IRPA while the one from Mr. Berhe did not. The RAD noted that both statutory declarations repeated the details from the declarants' earlier letters. The RAD also found in respect of both statutory declarations that they were "provided in response to RPD findings, and therefore could not have reasonably been expected to have been presented at the time of the rejection of [the] claims." However, because Mr. Berhe had provided a different explanation for why he did not attend the RPD hearing than Ms. Alazar had offered (he said they had been unable to connect because he was too busy at work while she said she only saw him occasionally at church and never mentioned the hearing), the RAD found that his statutory declaration lacked credibility and, consequently, was inadmissible. (The RAD noted that it would still consider Mr. Berhe's unsworn letter, which was part of the record from the RPD.) On the other hand, Mr. Hagos's explanation for why he did not attend the RPD hearing was consistent with that offered by Ms. Alazar at the hearing and, therefore, was credible. Accordingly, his statutory declaration met the test for new evidence under subsection 110(4) of the IRPA.

favorable à celle de la SPR. La décision rendue par la SPR en l'espèce renferme des conclusions qui sont réfutées par les nouveaux éléments de preuve. De plus, les conclusions tirées par la SPR au sujet des certificats de naissance des appelants sont erronées, comme il a été précisé ci-dessus.

[36] Conformément au paragraphe 3(2) des Règles de la SAR, une copie du dossier a été transmise au ministre.

[37] Le ministre n'est pas intervenu dans l'appel.

III. LA DÉCISION FAISANT L'OBJET DU CONTRÔLE

A. *L'admissibilité des nouveaux éléments de preuve*

[38] La SAR a conclu que la déclaration solennelle de M. Hagos satisfaisait aux critères d'admissibilité du paragraphe 110(4) de la LIPR, mais que celle de M. Berhe n'y satisfaisait pas. La SAR a fait observer que les deux déclarations solennelles reprenaient les détails fournis dans les lettres produites précédemment par les déclarants. La SAR a également conclu à l'égard des deux déclarations solennelles en question que ces documents étaient « fourni[s] en réponse aux conclusions de la SPR : il[s] n'aurai[en]t donc pas normalement été présent[s] au moment du rejet des demandes d'asile ». Toutefois, comme M. Berhe avait donné une raison différente de celle que M^{me} Alazar avait avancée pour expliquer pourquoi il n'avait pas comparu à l'audience — il avait affirmé qu'il était difficile de le joindre parce qu'il était très occupé au travail, alors qu'elle avait affirmé qu'elle le voyait seulement une fois de temps à autre à l'église et ne lui avait jamais mentionné qu'elle avait une audience —, la SAR a estimé que cette déclaration solennelle manquait de crédibilité et que, pour cette raison, elle ne pouvait être admise en preuve (la SAR a fait observer qu'elle tiendrait tout de même compte de la déclaration non solennelle de M. Berhe, qui avait été versée au dossier de la SPR.). En revanche, la raison avancée par M. Hagos pour expliquer pourquoi il n'avait pas participé à l'audience de la SPR concordait avec celle fournie par M^{me} Alazar à l'audience et était donc crédible. Par conséquent, la déclaration solennelle de M. Hagos satisfaisait au critère d'admissibilité de nouveaux éléments de preuve prévu au paragraphe 110(4) de la LIPR.

[39] The RAD also admitted the additional photographs tendered by the respondents. The RAD agreed with the respondents that the photographs of Ms. Alazar with her husband were new because they were in response to the RPD's concerns during the hearing that Ms. Alazar did not provide any such photographs. The RAD accepted all the additional photographs because they [at paragraph 15] "could not have reasonably been expected to have been presented at the time of the rejection of th[e] claims."

[40] Despite admitting the new evidence, the RAD denied the respondents' request for a hearing. The RAD concluded under subsection 110(6) of the IRPA that a hearing was not warranted because, while the new evidence was relevant, it would not justify allowing or rejecting the claims if accepted.

B. *The RPD's errors*

[41] The RAD agreed with the respondents that the RPD erred in its assessment of their birth certificates, in drawing a negative inference from their failure to obtain better identity documents from family members in Eritrea, and in its assessment of Mr. Nablush's driver's licence.

[42] With respect to the birth certificates, the RAD agreed with the respondents that it was an error for the RPD to make a finding of inauthenticity on the basis of the general prevalence of fraudulent documents. As well, there was no evidence that a genuine Eritrean birth certificate would have had security features that were missing from the ones that were tendered. Further [at paragraph 22] "the misspelling of a word on a document coming from a country where English is not a first language should not be used to impugn its credibility." For its part, the RAD could see no basis for finding that the birth certificates are not authentic.

[39] La SAR a également admis en preuve les photographies supplémentaires présentées par les défendeurs. La SAR a convenu avec les défendeurs que les photographies montrant M^{me} Alazar en compagnie de son mari étaient de nouvelles photos qui avaient été produites pour répondre aux questions soulevées par la SPR qui avait signalé à l'audience que M^{me} Alazar n'avait pas fourni de telles photographies. La SAR a admis en preuve toutes les photographies supplémentaires, parce qu'elles « n'aurai[ent] pas été présent[es] au moment du rejet des demandes d'asile ».

[40] Malgré l'admission de ces nouveaux éléments de preuve, la SAR a rejeté la demande d'audience des défendeurs. La SAR a conclu, aux termes du paragraphe 110(6) de la LIPR, que la tenue d'une audience n'était pas justifiée parce que, même si les nouveaux éléments de preuve étaient pertinents, ils ne justifieraient pas que la demande d'asile soit accordée ou refusée, à supposer qu'ils soient admis.

B. *Les erreurs commises par la SPR*

[41] La SAR a convenu avec les défendeurs que la SPR avait commis une erreur dans son évaluation de leurs certificats de naissance en tirant une conclusion défavorable du fait qu'ils n'avaient pas obtenu de documents d'identité auprès des membres de leur famille en Érythrée, ainsi que dans son évaluation du permis de conduire de M. Nablush.

[42] En ce qui concerne les certificats de naissance, la SAR a convenu avec les défendeurs que la SPR avait commis une erreur en concluant que ces documents n'étaient pas authentiques, parce que les documents d'identité frauduleux sont très répandus en Érythrée. Par ailleurs, rien ne prouvait que, pour être considérés comme authentiques, les certificats de naissance érythréens devaient comporter des caractéristiques de sécurité que l'on ne retrouvait pas dans ceux qui avaient été produits. En outre [au paragraphe 22] « [l]e fait qu'un mot a été mal orthographié sur un document provenant d'un pays où l'anglais n'est pas la langue maternelle ne devrait pas miner la crédibilité au regard de ce document ». La SAR a conclu qu'il n'y avait aucune raison de conclure que les certificats de naissance n'étaient pas authentiques.

[43] With respect to the failure to seek the assistance of family members in Eritrea, the RAD found that Ms. Alazar's explanation for why she did not enlist her family to help her was credible in light of objective country condition evidence demonstrating the risks to family members of persons who have fled the country. The RAD found that the RPD had erred in drawing a negative inference on this basis.

[44] With respect to Mr. Nablush's driver's licence, the RAD found that Ms. Alazar had established on a balance of probabilities that she is married to Mr. Nablush. This finding was based on Ms. Alazar's testimony at the RPD, the letter from Mr. Nablush that was accepted by the RPD, and the new evidence in the form of photographs of their wedding. Mr. Nablush's driver's licence, in turn, "supports the [respondents'] overall identity and presence of the family in Eritrea" during the material time. The RAD found that the RPD erred in concluding otherwise.

C. The RAD's finding on identity

[45] On the basis of the evidence before it, the RAD found that the respondents had established their claimed identities as Eritrean citizens.

D. The refugee determination

[46] In their entirety, the RAD's reasons for finding the respondents to be Convention refugees are the following [at paragraph 34]:

As the Appellants have established their identities, I must now assess if they face a well-founded fear of persecution or a risk to life if they return to Eritrea. According to objective country condition evidence contained in the National Documentation Package, returnees who have left illegally or have claimed asylum and are forced to return may face arbitrary arrest, detention, harsh punishments, torture, recruitment to indefinite military services or forced labour (here the RAD cites a June 14, 2017, IRB Response to Information Request entitled "Eritrea:

[43] En ce qui concerne le fait que M^{me} Alazar n'avait pas cherché à obtenir l'aide des membres de sa famille en Érythrée, la SAR a jugé crédible la motif avancé par M^{me} Alazar pour expliquer pourquoi elle n'avait pas fait appel à sa famille pour l'aider, compte tenu de la preuve objective relative à la situation en Érythrée démontrant les risques auxquels s'exposent les membres des familles des personnes qui ont fui le pays. La SAR a jugé que la SPR avait commis une erreur en tirant une inférence défavorable sur ce point.

[44] Au sujet du permis de conduire de M. Nablush, la SAR a conclu que M^{me} Alazar avait démontré selon la prépondérance des probabilités qu'elle était mariée à M. Nablush. Cette conclusion reposait sur le témoignage que M^{me} Alazar avait donné devant la SPR, sur la lettre de M. Nablush que la SPR avait admise en preuve et sur les photographies de leur mariage qui avaient été présentées à titre de nouveaux éléments de preuve. En ce qui a trait au permis de conduire de M. Nablush, il « appu[yait] l'identité générale des appelants et la présence de la famille en Érythrée » à l'époque en cause. La SAR a conclu que la SPR avait commis une erreur en tirant une conclusion contraire.

C. La conclusion de la SAR sur l'identité

[45] Vu l'ensemble de la preuve dont elle disposait, la SAR a conclu que les défendeurs avaient établi l'identité qu'ils affirmaient avoir, celle de citoyens érythréens.

D. La conclusion de la SAR sur la qualité de réfugié

[46] Voici l'intégralité des motifs exposés par la SAR pour reconnaître aux défendeurs la qualité de réfugiés au sens de la Convention [au paragraphe 34] :

Étant donné que les appelants ont établi leur identité, je dois maintenant évaluer s'ils craignent avec raison d'être persécutés advenant leur retour en Érythrée ou s'ils seraient exposés à une menace à leur vie dans ce pays. D'après la preuve objective sur les conditions dans le pays contenue dans le CND, les personnes qui retournent au pays après l'avoir quitté illégalement ou après avoir demandé l'asile et avoir été forcées d'y retourner peuvent être arrêtées de façon arbitraire, être détenues, être visées par des sanctions sévères, être victimes de torture, être

Situation of people returning to the country after they either spent time, claimed refugee status, or were seeking asylum abroad (July 2015-May 2017)). As a result, I find that the Appellants do have a well-founded fear of persecution should they be forced to return to Eritrea. Because the state is the agent of persecution, they have no internal flight alternative available.

[47] Accordingly, the RAD allowed the appeal and, pursuant to paragraph 111(1)(b) of the IRPA, set aside the determination of the RPD and substituted its own determination that the respondents are Convention refugees.

IV. STANDARD OF REVIEW

[48] It is well established that the substance of the RAD's decision is reviewed on a reasonableness standard (*Huruglica v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2016 FCA 93, [2016] 4 F.C.R. 157, at paragraph 35). This includes a finding with respect to identity, a fact-driven determination (*Denis v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2018 FC 1182, 49 Admin. L.R. (6th) 270, at paragraph 5; see also pre-RAD jurisprudence concerning the review of identity findings such as *Rahal v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2012 FC 319, at paragraph 48, and *Su v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2012 FC 743, at paragraph 5).

[49] That this is the appropriate standard of review has been reinforced by *Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Vavilov*, 2019 SCC 65, [2019] 4 S.C.R. 653. Reasonableness is now the presumptive standard of review for administrative decisions, subject to specific exceptions "only where required by a clear indication of legislative intent or by the rule of law" (*Vavilov*, at paragraph 10). There is no basis for derogating from this presumption here.

recrutées pour un service militaire d'une durée indéterminée ou être soumises au travail forcé [la SAR cite ici la réponse donnée le 14 juin 2017 par la CISR à une demande d'information, ERI105801.EF, « Érythrée : information sur la situation des personnes qui retournent au pays après avoir résidé, demandé le statut de réfugié ou cherché à obtenir l'asile à l'étranger (juillet 2015-mai 2017) »]. De ce fait, je conclus que les appelants craignent avec raison d'être persécutés s'ils sont obligés de retourner en Érythrée. Comme l'État est l'agent de persécution, les appelants ne disposent d'aucune possibilité de refuge intérieur.

[47] La SAR a par conséquent fait droit à l'appel et, en vertu du paragraphe 111(1) de la LIPR, a annulé la décision de la SPR en y substituant sa propre décision, par laquelle elle accordait aux défendeurs la qualité de réfugiés au sens de la Convention.

IV. LA NORME DE CONTRÔLE

[48] Il est de jurisprudence constante que le fond de la décision de la SAR doit faire l'objet d'un contrôle selon la norme de décision raisonnable (*Huruglica c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2016 CAF 93, [2016] 4 R.C.F. 157, au paragraphe 35). Cela vaut aussi pour la conclusion relative à l'identité, laquelle est de nature factuelle (*Denis c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2018 CF 1182, au paragraphe 5; voir également la jurisprudence antérieure à la création de la SAR concernant le contrôle des conclusions sur l'identité, comme les jugements *Rahal c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2012 CF 319, au paragraphe 48, et *Su c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2012 CF 743, au paragraphe 5).

[49] Le fait qu'il s'agisse de la norme de contrôle applicable a été renforcé par l'arrêt *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Vavilov*, 2019 CSC 65, [2019] 4 R.C.S. 653. Il existe désormais une présomption voulant que la norme de contrôle applicable aux décisions administratives soit celle de la décision raisonnable, et les tribunaux ne devraient déroger à cette présomption « que lorsqu'une indication claire de l'intention du législateur ou la primauté du droit l'exige » (*Vavilov*, au paragraphe 10). Rien ne justifie de déroger à cette présomption en l'espèce.

[50] A reasonable decision “is one that is based on an internally coherent and rational chain of analysis and that is justified in relation to the facts and law that constrain the decision maker” (*Vavilov*, at paragraph 85). A decision that displays these qualities is entitled to deference from the reviewing court (*Vavilov*).

[51] As discussed in *Vavilov*, the exercise of public power “must be justified, intelligible and transparent, not in the abstract but to the individuals subject to it” (at paragraph 95). For this reason, an administrative decision maker has a responsibility “to justify to the affected party, in a manner that is transparent and intelligible, the basis on which it arrived at a particular conclusion” (*Vavilov*, at paragraph 96).

[52] As the applicant, the onus is on the Minister to demonstrate that the RAD’s decision is unreasonable. Before a decision can be set aside on this basis, the reviewing court must be satisfied that “there are sufficiently serious shortcomings in the decision such that it cannot be said to exhibit the requisite degree of justification, intelligibility and transparency” (*Vavilov*, at paragraph 100). Importantly, when applying the reasonableness standard, it is not the role of the reviewing court to reweigh or reassess the evidence considered by the decision maker or to interfere with factual findings unless there are exceptional circumstances (*Vavilov*, at paragraph 125).

[53] As noted above, the Minister challenges the RAD’s decision in part on the basis that it did not have jurisdiction to consider the *sur place* aspect of the claims. According to the Minister, having found material errors in the RPD’s identity findings, the RAD was required to refer the matter to the RPD for redetermination. This issue was not raised before the RAD and, as a result, it is not addressed in the RAD’s decision.

[54] The majority in *Vavilov* held that the rule of law requires courts to apply the standard of correctness to certain types of legal questions including “questions regarding the jurisdictional boundaries between two or

[50] La décision raisonnable « doit être fondée sur une analyse intrinsèquement cohérente et rationnelle et [être] justifiée au regard des contraintes juridiques et factuelles auxquelles le décideur est assujéti » (*Vavilov*, au paragraphe 85). La décision qui présente ces qualités a droit à la déférence de la part de la cour de révision (*Vavilov*).

[51] Conformément à l’analyse effectuée dans l’arrêt *Vavilov*, l’exercice de tout pouvoir public « doit être justifié, intelligible et transparent, non pas dans l’abstrait, mais pour l’individu qui en fait l’objet » (au paragraphe 95). Pour cette raison, le décideur administratif est tenu « de justifier, de manière transparente et intelligible pour la personne visée, le fondement pour lequel il est parvenu à une conclusion donnée » (*Vavilov*, au paragraphe 96).

[52] En tant que demandeur, c’est au ministre qu’il incombe de démontrer que la décision de la SAR est déraisonnable. Avant de pouvoir infirmer une décision pour ce motif, la cour de révision doit être convaincue « qu’elle souffre de lacunes graves à un point tel qu’on ne peut pas dire qu’elle satisfait aux exigences de justification, d’intelligibilité et de transparence » (*Vavilov*, au paragraphe 100). Il importe de signaler que, lorsqu’elle applique la norme de la décision raisonnable, la cour de révision ne peut apprécier à nouveau la preuve examinée par le décideur ou modifier les conclusions de fait qu’il a tirées, à moins de circonstances exceptionnelles (*Vavilov*, au paragraphe 125).

[53] Comme il a été mentionné ci-dessus, le ministre conteste la décision de la SAR en faisant notamment valoir qu’elle n’avait pas compétence pour examiner l’aspect « sur place » de leur demande d’asile. Selon le ministre, la SAR, ayant constaté des erreurs importantes dans les conclusions tirées par la SPR sur l’identité, était tenue de renvoyer l’affaire à la SPR pour que cette dernière rende une nouvelle décision. Cette question n’a pas été soulevée devant la SAR, qui ne l’a donc pas abordée dans sa décision.

[54] Dans l’arrêt *Vavilov*, la majorité a déclaré que le respect de la primauté du droit exige que les tribunaux appliquent la norme de la décision correcte à l’égard de certains types de questions de droit, y compris « les

more administrative bodies” (at paragraph 53; see also paragraphs 63 to 64). This strongly suggests that questions about the RAD’s jurisdiction to determine certain issues itself as opposed to referring the matter to the RPD should be answered under a correctness standard. However, for present purposes, it is not necessary to come to a definitive conclusion about this. Even approaching the issue on the most favourable basis from the Minister’s perspective and applying a correctness standard of review, as I explain below, the Minister has not persuaded me that the RAD did not have jurisdiction to consider the *sur place* aspects of the claims.

[55] Finally, with regard to the procedure followed by the RAD, there is no dispute here concerning how a reviewing court should determine whether the requirements of procedural fairness were met. The reviewing court must conduct its own analysis of the process followed by the decision maker and determine for itself whether the process was fair having regard to all the relevant circumstances, including those identified in *Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1999] 2 S.C.R. 817, (1999), 174 D.L.R. (4th) 193, at paragraphs 21 to 28: see *Canadian Pacific Railway Company v. Canada (Attorney General)*, 2018 FCA 69, [2019] 1 F.C.R. 121, at paragraph 54, and *Elson v. Canada (Attorney General)*, 2019 FCA 27, at paragraph 31. This is functionally the same as applying the correctness standard of review: see *Canadian Pacific Railway Company*, at paragraphs 49–56 and *Canadian Association of Refugee Lawyers v. Canada (Immigration, Refugees and Citizenship)*, 2020 FCA 196, [2021] 1 F.C.R. 271, at paragraph 35. The burden is on the Minister to demonstrate that the requirements of procedural fairness were not met.

V. ISSUES

[56] I would frame the issues raised in this application for judicial review as follows:

- (a) Is the RAD’s determination that the respondents had established their identities as citizens of Eritrea unreasonable?

questions liées aux délimitations des compétences respectives d’organismes administratifs » (au paragraphe 53; voir également, aux paragraphes 63 et 64). Ce passage laisse clairement entendre que les questions relatives à la compétence de la SAR pour trancher elle-même certaines questions plutôt que de renvoyer l’affaire à la SPR doivent être examinées selon la norme de la décision correcte. Toutefois, aux fins de la présente instance, il n’est pas nécessaire de trancher définitivement cette question. Comme je l’explique plus loin, même en abordant la question sous l’angle le plus favorable au ministre et en appliquant la norme de contrôle de la décision correcte, le ministre ne m’a pas convaincu que la SAR n’avait pas compétence pour statuer sur les aspects « sur place » des demandes d’asile.

[55] Enfin, en ce qui concerne la procédure suivie par la SAR, nul ne conteste en l’espèce la façon dont la cour de révision doit trancher la question à savoir si les exigences relatives à l’équité procédurale ont été respectées. La cour de révision doit effectuer sa propre analyse du processus suivi par le décideur et juger elle-même si le processus était équitable eu égard à toutes les circonstances applicables, y compris celles mentionnées dans l’arrêt *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817, aux paragraphes 21 à 28 : voir *Chemin de fer Canadien Pacifique Limitée c. Canada (Procureur général)*, 2018 CAF 69, [2019] 1 R.C.F. 121, au paragraphe 54, et *Elson c. Canada (Procureur général)*, 2019 CAF 27, au paragraphe 31. Cette démarche équivaut tout compte fait à appliquer la norme de la décision correcte (voir *Chemin de fer Canadien Pacifique Limitée*, aux paragraphes 49–56 et *Association canadienne des avocats en droit des réfugiés c. Canada (Immigration, Réfugiés et Citoyenneté)*, 2020 CAF 196, [2021] 1 R.C.F. 271, au paragraphe 35). Il incombe au ministre de démontrer que les exigences de l’équité procédurale n’ont pas été respectées.

V. LES QUESTIONS EN LITIGE

[56] Je formulerais ainsi les questions soulevées dans la présente demande de contrôle judiciaire :

- a) La conclusion de la SAR suivant laquelle les défendeurs ont établi leur identité en tant que citoyens érythréens est-elle déraisonnable?

- | | |
|--|--|
| <p>(b) Did the RAD have jurisdiction to consider the <i>sur place</i> claims?</p> <p>(c) Did the RAD breach the requirements of procedural fairness by determining that the respondents are Convention refugees <i>sur place</i> without first giving the Minister notice that this issue was in play and an opportunity to be heard?</p> <p>(d) Is the RAD's determination that the respondents are Convention refugees unreasonable?</p> | <p>b) La SAR avait-elle compétence pour examiner les demandes d'asile sur place?</p> <p>c) La SAR a-t-elle enfreint les exigences de l'équité procédurale en reconnaissant aux défendeurs la qualité de réfugiés sur place au sens de la Convention sans avoir auparavant avisé le ministre que cette question était en jeu et sans lui offrir la possibilité de se faire entendre?</p> <p>d) La décision par laquelle la SAR a reconnu aux défendeurs la qualité de réfugiés au sens de la Convention est-elle déraisonnable?</p> |
|--|--|

VI. ANALYSIS

A. *Is the RAD's determination that the respondents had established their identities as citizens of Eritrea unreasonable?*

[57] The Minister submits that the RAD's identity findings are unreasonable because the RAD failed to address two arguments made by the Minister at the RPD—namely, that Ms. Alazar's explanation for why she did not have a national identity card was implausible and that her claim to know nothing about the passports she and her sons had travelled on was not credible.

[58] I do not agree. It is well established that a decision maker is not required to address every argument that arises on the record (*Vavilov*, at paragraph 91, citing *Newfoundland and Labrador Nurses' Union v. Newfoundland and Labrador (Treasury Board)*, 2011 SCC 62, [2011] 3 S.C.R. 708, at paragraph 16). This latitude is especially apt when, as is the case here, the arguments in question were not made on the appeal to the RAD but only earlier in the process, to the RPD. The RPD did not adopt those arguments in its reasons and, as a result, they were not addressed in the respondents' submissions to the RAD. As the Supreme Court observes in *Vavilov*, the review of an administrative decision "can be divorced neither from the institutional context in which the decision was made nor from the history of the proceedings" (at paragraph 91).

VI. ANALYSE

A. *La conclusion de la SAR suivant laquelle les défendeurs avaient établi leur identité en tant que citoyens érythréens est-elle déraisonnable?*

[57] Le ministre soutient que les conclusions tirées par la SAR au sujet de l'identité sont déraisonnables, parce que la SAR n'a pas tenu compte de deux arguments que le ministre avait fait valoir devant la SPR — en l'occurrence, que les raisons avancées par M^{me} Alazar pour expliquer pourquoi elle n'avait pas de carte d'identité nationale n'étaient pas plausibles et que son affirmation selon laquelle elle ne savait rien des passeports avec lesquels elle et ses fils avaient voyagé n'était pas crédible.

[58] Je ne suis pas de cet avis. Il est de jurisprudence constante que le décideur n'a pas l'obligation d'examiner tous les arguments qui ressortent du dossier (*Vavilov*, au paragraphe 91, citant *Newfoundland and Labrador Nurses' Union c. Terre-Neuve-et-Labrador (Conseil du Trésor)*, 2011 CSC 62, [2011] 3 R.C.S. 708, au paragraphe 16). Cette marge de manœuvre convient particulièrement lorsque, comme en l'espèce, les arguments en question n'ont pas été présentés lors de l'appel devant la SAR, mais ont été invoqués plus tôt dans le processus, devant la SPR. La SPR n'a pas retenu ces arguments dans ses motifs et, par conséquent, les défendeurs ne les ont pas fait valoir devant la SAR. Ainsi que la Cour suprême le fait observer dans l'arrêt *Vavilov*, « [o]n ne peut dissocier [...] le contrôle d'une décision administrative

[59] In any event, these arguments are peripheral to the core issues relating to the question of identity in this case. As it was required to do, the RAD made its own findings on identity because, on a correctness standard, it found that the RPD had erred in several material respects. The Minister has not attempted to demonstrate that the RPD did not commit the errors identified by the RAD. The RAD also based its identity findings in part on the new evidence it admitted on appeal and the Minister has not challenged the RAD's new evidence rulings, either. Bearing in mind that it is not my role to reweigh evidence and that deference is owed to the decision maker on this issue, the Minister has not persuaded me that there is any basis to interfere with the RAD's findings on identity.

B. *Did the RAD have jurisdiction to consider the sur place claims?*

[60] The Minister submits that the RAD did not have jurisdiction to consider the respondents' *sur place* claims and, consequently, committed a reviewable error in determining the respondents to be Convention refugees on this basis. As I will explain, I do not agree. Before doing so, however, it may be helpful to begin by examining more closely the nature of the respondents' claims for protection.

[61] Typically, a refugee will leave their home country because of a fear of being persecuted there. Indeed, this is exactly what Ms. Alazar says she did. While this sequence of events may be typical, it is not required in order to be recognized as a Convention refugee. An individual who, when they are abroad, finds that they cannot safely return to their home country is referred to as a refugee *sur place*. For example, a fear of persecution can arise as a result of a regime change that occurred while the claimant was working or studying abroad.

du cadre institutionnel dans lequel elle a été rendue ni l'historique de l'instance » (au paragraphe 91).

[59] En tout état de cause, ces arguments sont d'une importance secondaire par rapport aux questions essentielles relatives à l'identité en l'espèce. Comme elle était tenue de le faire, la SAR a tiré ses propres conclusions sur l'identité, parce qu'en appliquant la norme de la décision correcte, elle a conclu que la SPR avait commis des erreurs sur plusieurs aspects essentiels. Le ministre n'a pas tenté de démontrer que la SPR n'avait pas commis les erreurs constatées par la SAR. La SAR a par ailleurs fondé en partie ses conclusions sur l'identité sur les nouveaux éléments de preuve qu'elle a admis en appel, et le ministre n'a pas non plus contesté les conclusions tirées par la SAR quant à ces nouveaux éléments de preuve. Compte tenu du fait qu'il ne m'appartient pas de réévaluer la preuve et qu'il me faut faire preuve de déférence à l'égard du décideur sur cette question, le ministre ne m'a pas convaincu qu'il y a lieu de modifier les conclusions tirées par la SAR au sujet de l'identité.

B. *La SAR avait-elle compétence pour examiner les demandes d'asile sur place?*

[60] Le ministre soutient que la SAR n'avait pas compétence pour examiner les demandes d'asile sur place des défendeurs et qu'elle a par conséquent commis une erreur susceptible de contrôle en reconnaissant aux défendeurs la qualité de réfugiés au sens de la Convention pour ce motif. Comme je vais l'expliquer, je ne suis pas de cet avis. Mais avant de le faire, il peut être utile de commencer par examiner de plus près la nature des demandes d'asile des défendeurs.

[61] En général, un réfugié quitte son pays d'origine parce qu'il craint d'y être persécuté. C'est exactement ce que M^{me} Alazar affirme avoir fait. Bien que cette chronologie des faits soit habituelle, il n'est pas nécessaire que l'intéressé l'ait suivie pour se voir reconnaître la qualité de réfugié au sens de la Convention. La personne qui, lorsqu'elle se trouve à l'étranger, constate qu'elle ne peut rentrer en toute sécurité dans son pays d'origine est qualifiée de réfugié « sur place ». Par exemple, la crainte de persécution peut découler d'un changement de régime

Similarly, political activities engaged in by a claimant while they were elsewhere may put them at risk should they return to their country of nationality. As Hathaway and Foster explain, the present tense of Article 1A(2) of the *Refugee Convention*—“is outside the country of his nationality” (which is also found in paragraph 96(a) of the *IRPA*)—“ensures that all persons compelled to remain outside their own country—whether already present in, or forced to flee to, a foreign state—are equally entitled to benefit from the surrogate international protection of refugee law” (James C. Hathaway and Michelle Foster, *The Law of Refugee Status* (2nd ed. Cambridge, U.K.: Cambridge University Press, 2014), at pages 75–76). See also UNHCR *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status and Guidelines on International Protection under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees* (Reissued February 2019), at paragraphs 94 to 96.

[62] It is not always easy (or even necessary) to draw a bright line between *sur place* claims and others. In the present case, Ms. Alazar claimed that she was at risk because of her suspected political sympathies (for which she was arbitrarily detained and subjected to serious abuse while she was in Eritrea). This was the principal basis of her claim for protection. She also claimed that she was at risk because she left Eritrea illegally and contrary to an order to remain in Asmara. The latter ground is causally connected to the events that gave rise to the fear of persecution in the first place—she fled Eritrea because of those events—but it crystallized only after Ms. Alazar left Asmara and then, a short time later, Eritrea. It thus has elements of a *sur place* claim, even if it is not exclusively so. On the other hand, the risk Ms. Alazar could face as a failed asylum seeker is clearly a *sur place* claim: the basis for this aspect of her claim arose only after she had left Eritrea and had made a claim for refugee protection in Canada.

survenu pendant que la personne travaillait ou étudiait à l'étranger. De même, les activités politiques auxquelles le demandeur d'asile s'est livré pendant qu'il était à l'étranger peuvent le mettre en danger s'il rentre dans le pays dont il a la nationalité. Ainsi que les auteurs Hathaway et Foster l'expliquent, l'emploi de l'indicatif présent au paragraphe A(2) de l'article premier de la Convention — « se trouve hors du pays dont elle a la nationalité » (formule que l'on trouve aussi à l'alinéa 96a) de la LIPR) — [TRADUCTION] « garantit que toutes les personnes contraintes de rester hors de leur pays — qu'elles soient déjà présentes dans un État étranger ou forcées d'y fuir — ont également le droit de bénéficier de la protection internationale auxiliaire du droit des réfugiés » (James C. Hathaway et Michelle Foster, *The Law of Refugee Status* (2^e éd. Cambridge, R.-U. : Cambridge University Press, 2014), aux pages 75–76). Voir également le *Guide et principes directeurs sur les procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut des réfugiés au regard de la Convention de 1951 et du Protocole de 1967 relatif au statut des réfugiés* (réédition de février 2019) du Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (UNHCR), aux paragraphes 94 à 96.

[62] Il n'est pas toujours facile — ou même nécessaire — de tracer une ligne de démarcation nette entre les demandes d'asile *sur place* et les autres demandes d'asile. En l'espèce, M^{me} Alazar affirmait qu'elle était en danger en raison de ses affinités politiques présumées (pour lesquelles elle avait été détenue arbitrairement et soumise à des sévices graves pendant son séjour en Érythrée). C'était le principal fondement de sa demande d'asile. Elle affirmait également qu'elle était en danger parce qu'elle avait quitté l'Érythrée illégalement et contrairement à l'ordre qu'elle avait reçu de rester à Asmara. Il existe un lien de causalité entre ce dernier motif et les faits à l'origine de la crainte de persécution initiale — elle a fui l'Érythrée en raison de ces faits — mais ce lien ne s'est cristallisé qu'après le départ de M^{me} Alazar d'Asmara puis, peu de temps après, de l'Érythrée. Sa demande d'asile présente donc certaines caractéristiques d'une demande *sur place*, mais pas exclusivement. D'autre part, le risque auquel M^{me} Alazar pouvait faire face en tant que demandeuse d'asile déboutée correspond de toute évidence à la définition d'une demande d'asile

[63] As set out above, the RAD determined the respondents to be Convention refugees solely on the basis that, as “returnees who have left illegally or have claimed asylum” they had a well-founded fear of persecution should they be forced to return to Eritrea. While the RAD did not use this terminology in its decision, there is no dispute that its determination can fairly be characterized as a finding that the respondents are Convention refugees *sur place*.

[64] The Minister submits that the RAD did not have jurisdiction to consider the *sur place* claims. According to the Minister, because this specific issue was not addressed by the RPD, the RAD could not “substitute” its determination concerning the *sur place* claims for that of the RPD under paragraph 111(1)(b) of the IRPA, as it purported to do.

[65] There is support for the Minister’s position in this Court’s jurisprudence. In *Jianzhu v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2015 FC 551, at paragraph 12, Justice Simpson held as follows with respect to a RAD decision dismissing an appeal and finding that the applicants did not have a *sur place* claim when the RPD had not made any findings in relation to the *sur place* claim (which was based on religious practice in Canada):

In my view, the RAD lacked jurisdiction to independently decide the *Sur Place* Claim. The RAD did not cite any authority for taking this step, and section 111(1)(b) of [the IRPA] does not apply because there was no RPD decision to set aside. In these circumstances, since it felt that the issue ought to have been decided, the RAD should have referred the *Sur Place* Claim back to the RPD for a decision. Given that it did not take this approach, the RAD’s decision was unreasonable.

[66] Similarly, in *Ojarikre v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2015 FC 896, 37 Imm. L.R. (4th) 56, at

sur place : le fondement de cet aspect de sa demande n’est apparu qu’après qu’elle eut quitté l’Érythrée et qu’elle eut demandé l’asile au Canada.

[63] Comme je l’ai déjà précisé, la SAR a reconnu aux défendeurs la qualité de réfugiés au sens de la Convention uniquement parce que, en tant que « personnes qui retournent au pays après l’avoir quitté illégalement ou après avoir demandé l’asile », les défendeurs craignaient avec raison d’être persécutés s’ils étaient obligés de retourner en Érythrée. Même si la SAR n’a pas employé ces mots dans sa décision, il est incontestable que sa décision peut à juste titre être qualifiée de décision reconnaissant aux défendeurs de la qualité de réfugiés sur place au sens de la Convention.

[64] Le ministre affirme que la SAR n’avait pas compétence pour examiner les demandes d’asile sur place. Selon le ministre, comme cette question précise n’a pas été examinée par la SPR, la SAR ne pouvait invoquer le paragraphe 111(1) de la LIPR pour « substituer » sa décision sur les demandes d’asile sur place à celle de la SPR, comme elle a prétendu le faire.

[65] La position du ministre trouve appui dans la jurisprudence de notre Cour. Dans la décision *Jianzhu c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2015 CF 551, au paragraphe 12, la juge Simpson a déclaré ce qui suit au sujet de la décision par laquelle la SAR avait rejeté l’appel et conclu que les demandeurs ne pouvaient présenter de demande d’asile sur place alors que la SPR ne s’était pas prononcée sur la demande d’asile sur place (laquelle était fondée sur la pratique religieuse au Canada) :

Selon moi, la SAR n’avait pas compétence pour trancher en toute indépendance la question de la demande d’asile sur place. La SAR n’invoque aucun fondement l’autorisant à le faire, et l’alinéa 111(1)b [de la LIPR] ne s’applique pas, parce qu’il n’y avait pas de décision de la SPR à casser. Dans ces circonstances, puisqu’elle estimait que la question aurait dû être tranchée, la SAR devait renvoyer la demande d’asile sur place à la SPR pour que celle-ci rende une décision. Étant donné que la SAR n’a pas adopté cette approche, sa décision était déraisonnable.

[66] De même, dans le jugement *Ojarikre c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2015 CF 896, au

paragraph 20, Justice Annis held as follows with respect to a RAD decision dismissing an appeal on the basis of an internal flight alternative when this issue was not addressed in the RPD's decision or raised by either party in the appeal to the RAD:

The Court is in agreement with the Applicant's submissions that the RAD does not possess the jurisdiction to consider an issue that, although fully canvassed before the RPD, was not relied upon in its decision and therefore was not the subject matter of the Applicant's appeal.

[67] With all due respect to those who hold a different view, I am not persuaded that the RAD deciding an appeal on a basis not addressed by the RPD raises a jurisdictional issue (as opposed to an issue of procedural fairness, a topic I will address below).

[68] To begin with the statutory provisions, subsection 111(1) of the IRPA states the following:

Decision

111 (1) After considering the appeal, the Refugee Appeal Division shall make one of the following decisions:

(a) confirm the determination of the Refugee Protection Division;

(b) set aside the determination and substitute a determination that, in its opinion, should have been made; or

(c) refer the matter to the Refugee Protection Division for re-determination, giving the directions to the Refugee Protection Division that it considers appropriate.

...

Referrals

(2) The Refugee Appeal Division may make the referral described in paragraph (1)(c) only if it is of the opinion that

paragraphe 20, le juge Annis a déclaré ce qui suit au sujet de la décision par laquelle la SAR avait rejeté l'appel au motif que la demanderesse disposait d'une possibilité de refuge intérieur, alors que cette question n'avait pas été abordée dans la décision de la SPR ni soulevée par l'une ou l'autre partie lors de l'appel instruit par la SAR :

La Cour souscrit aux observations de la demanderesse selon lesquelles la SAR n'a pas compétence pour examiner une question qui, même si elle a été examinée à fond à l'audience devant la SPR, n'a pas été prise en compte dans sa décision et qu'elle ne constituait donc pas l'objet de l'appel interjeté par la demanderesse.

[67] En tout respect pour ceux qui ont un point de vue différent, je ne suis pas convaincu que le fait que la SAR ait tranché l'appel sur le fondement d'une question qui n'avait pas été examinée par la SPR soulève une question de compétence (par opposition à une question d'équité procédurale, sujet que j'aborde plus loin).

[68] En ce qui concerne tout d'abord les dispositions législatives applicables, voici ce que prévoit le paragraphe 111(1) de la LIPR :

Décision

111 (1) La Section d'appel des réfugiés confirme la décision attaquée, casse la décision et y substitue la décision qui aurait dû être rendue ou renvoie, conformément à ses instructions, l'affaire à la Section de la protection des réfugiés.

[...]

Renvoi

(2) Elle ne peut procéder au renvoi que si elle estime, à la fois :

(a) the decision of the Refugee Protection Division is wrong in law, in fact or in mixed law and fact; and

(b) it cannot make a decision under paragraph 111(1)(a) or (b) without hearing evidence that was presented to the Refugee Protection Division.

[69] In my view, those who consider that paragraph 111(1)(b) of the IRPA imposes a jurisdictional limit on the issues the RAD may consider have interpreted the provision too broadly. Considering the text, context and purpose of the provision, the words “the determination” do not refer to any and all findings made by the RPD but, rather, only to that tribunal’s finding on the ultimate issue of whether the claimant is a Convention refugee (or a person in need of protection). Notably, the mandate of the RPD under subsection 107(1) of the IRPA is to “determine” whether the claimant is a Convention refugee (or a person in need of protection). This narrower interpretation of paragraph 111(1)(b) is consistent with the wording of subsection 110(1) of the IRPA, which stipulates that an appeal to the RAD is an appeal “against a decision of the Refugee Protection Division to allow or reject the person’s claim for refugee protection.” It is also consistent with the French version of subsection 111(1), which uses the phrase “*la décision attaquée*.”

[70] Additionally, this interpretation is consistent with the now well-established view that paragraph 111(1)(a) of the IRPA permits the RAD to “confirm the determination of the Refugee Protection Division” (emphasis added) even if it finds that the RPD erred on a question of law, of fact or of mixed fact and law. As the Federal Court of Appeal explained in *Huruglica*, at paragraph 78 (emphasis added):

... the role of the RAD is to intervene when the RPD is wrong in law, in fact or in fact and law. This translates into the application of the correctness standard of review. If there is an error, the RAD can still confirm the decision of the RPD on another basis. It can also set it aside,

a) que la décision attaquée de la Section de la protection des réfugiés est erronée en droit, en fait ou en droit et en fait;

b) qu’elle ne peut confirmer la décision attaquée ou casser la décision et y substituer la décision qui aurait dû être rendue sans tenir une nouvelle audience en vue du réexamen des éléments de preuve qui ont été présentés à la Section de la protection des réfugiés.

[69] À mon avis, ceux qui considèrent que le paragraphe 111(1) de la LIPR limite la compétence de la SAR sur certaines questions donnent une interprétation trop large à cette disposition. Compte tenu du texte, du contexte et de l’objet de cette disposition, les mots « la décision attaquée » ne visent pas toutes les conclusions de la SPR, mais uniquement la conclusion tirée par ce tribunal sur la question fondamentale de savoir si le demandeur d’asile a la qualité de réfugié au sens de la Convention (ou celle de personne à protéger). Dans le cadre du mandat que lui confie le paragraphe 107(1) de la LIPR, la SPR est notamment chargée de décider si le demandeur a ou non la qualité de réfugié (ou de personne à protéger). Cette interprétation plus restrictive du paragraphe 111(1) s’accorde avec le libellé du paragraphe 110(1) de la LIPR, qui précise que l’appel devant la SAR porte sur « la décision de la Section de la protection des réfugiés accordant ou rejetant la demande d’asile ». Elle s’accorde également avec l’alinéa 111(1)b) de la version anglaise de la loi, qui utilise l’expression « *the determination* ».

[70] Qui plus est, cette interprétation est conforme à l’opinion maintenant bien établie selon laquelle le paragraphe 111(1) de la LIPR permet à la SAR de « confirmer[r] la décision attaquée [de la Section de la protection des réfugiés] » (non souligné dans l’original), même si elle conclut que la SPR a commis une erreur de droit, une erreur de fait ou une erreur mixte de fait et de droit. Ainsi que la Cour d’appel fédérale l’a expliqué dans l’arrêt *Huruglica* au paragraphe 78 (non souligné dans l’original) :

[...] la SAR doit intervenir quand la SPR a commis une erreur de droit, de fait, ou une erreur mixte de fait et de droit. Dans la pratique, cela signifie qu’elle doit appliquer la norme de contrôle de la décision correcte. Si une erreur a été commise, la SAR peut confirmer la décision de la

substituting its own determination of the claim, unless it is satisfied that it cannot do either without hearing the evidence presented to the RPD: paragraph 111(2)(b) of the IRPA.

Further, at paragraph 103 (emphasis added):

I conclude from my statutory analysis that with respect to findings of fact (and mixed fact and law) such as the one involved here, which raised no issue of credibility of oral evidence, the RAD is to review RPD decisions applying the correctness standard. Thus, after carefully considering the RPD decision, the RAD carries out its own analysis of the record to determine whether, as submitted by the appellant, the RPD erred. Having done this, the RAD is to provide a final determination, either by confirming the RPD decision or setting it aside and substituting its own determination of the merits of the refugee claim. It is only when the RAD is of the opinion that it cannot provide such a final determination without hearing the oral evidence presented to the RPD that the matter can be referred back to the RPD for redetermination. No other interpretation of the relevant statutory provisions is reasonable.

[71] As reflected in the foregoing *dicta*, the only *jurisdictional* constraint on the RAD's power to dispose of an appeal is found in subsection 111(2) of the IRPA, which provides that two conditions must be satisfied before the RAD may refer a matter back to the RPD under paragraph 111(1)(c) instead of determining the claim itself. They are, first, that the RAD is of the opinion that the decision of the RPD is wrong in law, in fact or in mixed fact and law and, second, that the RAD is of the opinion that it cannot determine whether to confirm the RPD's determination or to set it aside and substitute the determination that, in its opinion, should have been made, without hearing the evidence that was presented to the RPD. If these conditions are not satisfied, the RAD is required to determine the claim itself. There is no suggestion in *Huruglica* that the RAD cannot, as a matter of jurisdiction, substitute its own determination of the merits of the refugee claim on a basis that was not addressed by the RPD in its decision.

SPR sur un autre fondement. La SAR peut aussi casser une décision et y substituer la sienne eu égard à une demande, sauf si elle conclut qu'elle ne peut y arriver sans examiner les éléments de preuve présentés à la SPR (alinéa 111(2)b) de la LIPR).

La Cour d'appel a renchéri en déclarant ce qui suit, au paragraphe 103 (non souligné dans l'original) :

Au terme de mon analyse des dispositions législatives, je conclus que, concernant les conclusions de fait (ainsi que les conclusions mixtes de fait et de droit) comme celle dont il est question ici, laquelle ne soulève pas la question de la crédibilité des témoignages de vive voix, la SAR doit examiner les décisions de la SPR en appliquant la norme de la décision correcte. Ainsi, après examen attentif de la décision de la SPR, la SAR doit effectuer sa propre analyse du dossier afin de décider si la SPR a bel et bien commis l'erreur alléguée par l'appellant. Après cette étape, la SAR peut statuer sur l'affaire de manière définitive, soit en confirmant la décision de la SPR, soit en cassant celle-ci et en y substituant sa propre décision sur le fond de la demande d'asile. L'affaire ne peut être renvoyée à la SPR pour réexamen que si la SAR conclut qu'elle ne peut rendre une décision définitive sans entendre les témoignages de vive voix présentés à la SPR. Nulle autre interprétation des dispositions législatives pertinentes ne serait raisonnable.

[71] Il ressort des remarques incidentes qui précèdent que la seule restriction liée à la compétence qui est imposée à la SAR pour statuer sur un appel se trouve au paragraphe 111(2) de la LIPR, qui prévoit que deux conditions doivent être réunies pour que la SAR puisse renvoyer l'affaire à la SPR en vertu du paragraphe 111(1) plutôt que de trancher elle-même la demande. La SAR doit conclure à la fois que la décision attaquée de la SPR renferme une erreur de droit, de fait ou mixte, et qu'elle ne peut confirmer la décision attaquée ou casser la décision et y substituer la décision qui, selon elle, aurait dû être rendue sans tenir une nouvelle audience en vue du réexamen des éléments de preuve qui avait été présentés à la SPR. Si ces conditions ne sont pas réunies, la SAR doit trancher elle-même la demande. Rien dans l'arrêt *Huruglica* ne laisse entendre que la SAR ne peut, en vertu de sa compétence, substituer sa propre décision sur le fond de la demande d'asile en se fondant sur un élément qui n'avait pas été abordé par la SPR dans sa décision.

[72] It bears noting that both *Jianzhu* and *Ojarikre* were decided before *Huruglica*.

[73] In sum, contrary to the Minister's submission, paragraph 111(1)(b) of the IRPA refers to the determination of the ultimate issue of whether a person is a Convention refugee (or a person in need of protection) and not to the subsidiary findings on a question of law, fact or mixed fact and law on which the RPD's determination of this issue was based. As a result, it does not preclude the RAD from substituting its determination of a claim for that of the RPD on a ground that the RPD did not address. That being said, even if paragraph 111(1)(b) of the IRPA does not impose a jurisdictional constraint on the powers of the RAD to determine a claim for protection on a basis not addressed by the RPD, doing so can still raise procedural fairness concerns. I turn to this issue now.

C. Did the RAD breach the requirements of procedural fairness by determining that the respondents are Convention refugees sur place without first giving the Minister notice that this issue was in play and an opportunity to be heard?

[74] Subsection 110(3) of the IRPA provides that generally an appeal to the RAD "must proceed without a hearing, on the basis of the record of the proceedings of the Refugee Protection Division." Subsection 110(4), which governs the admission of new evidence from the person who is the subject of the appeal, creates an exception to this general rule. (The Minister is not subject to the same restrictions—see subsection 110(5).) So, too, does subsection 110(6), which permits the RAD to hold a hearing when certain preconditions are met.

[75] Rule 7 of the RAD Rules provides that, where a hearing is not warranted, the RAD may, "without further notice to the appellant and to the Minister, decide an appeal on the basis of the materials provided." This Court has recognized that, notwithstanding this rule,

[72] Il convient de signaler que les décisions *Jianzhu* et *Ojarikre* ont toutes les deux été rendues avant l'arrêt *Huruglica*.

[73] En somme, contrairement à ce que soutient le ministre, le paragraphe 111(1) de la LIPR porte sur la question fondamentale de savoir si le demandeur d'asile a qualité de réfugié au sens de la Convention (ou celle de personne à protéger) et non sur des conclusions secondaires portant sur une question de droit, de fait ou de droit et de fait sur laquelle la décision de la SPR sur cette question était fondée. Le paragraphe 111(1) n'empêche pas la SAR de substituer sa propre décision sur la demande d'asile à celle de la SPR en se fondant sur un élément que la SPR n'avait pas abordé. Cela dit, même si le paragraphe 111(1) de la LIPR n'impose pas de restriction liée à la compétence au pouvoir de la SAR de statuer sur une demande d'asile en se fondant sur un élément qui n'a pas été abordé par la SPR, cela peut tout de même soulever des problèmes d'équité procédurale. J'aborde maintenant cette question.

C. La SAR a-t-elle enfreint les exigences de l'équité procédurale en reconnaissant aux défendeurs la qualité de réfugiés sur place au sens de la Convention sans avoir auparavant avisé le ministre que cette question était en jeu et sans lui offrir la possibilité de se faire entendre?

[74] Le paragraphe 110(3) de la LIPR prévoit qu'en principe, lorsqu'elle est saisie d'un appel, la SAR « procède sans tenir d'audience en se fondant sur le dossier de la Section de la protection des réfugiés ». Le paragraphe 110(4), qui régit l'admission de nouveaux éléments de preuve de la personne en cause, crée une exception à cette règle. (Le ministre n'est pas assujéti aux mêmes restrictions — voir le paragraphe 110(5)). Il en va de même pour le paragraphe 110(6), qui permet à la SAR de tenir une audience lorsque certaines conditions préalables sont remplies.

[75] L'article 7 des Règles de la SAR prévoit que, lorsqu'elle estime qu'une audience n'est pas nécessaire, la SAR peut, « sans en aviser l'appelant et le ministre, rendre une décision sur l'appel sur la foi des documents qui ont été présentés ». Notre Cour a reconnu que, malgré

deciding an appeal on a new ground without first giving notice to the parties that the issue is in play can breach the requirements of procedural fairness. Justice Hughes expressed this exception to the general rule as follows in *Husian v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2015 FC 684, at paragraph 10: “The point is that if the RAD chooses to take a frolic and venture into the record to make further substantive findings, it should give some sort of notice to the parties and give them an opportunity to make submissions.”

[76] Usually this principle is invoked where the RAD has confirmed the RPD’s determination under paragraph 111(1)(a) of the IRPA that the appellant is not a Convention refugee but rests this conclusion on a different basis than the RPD. Typically in such cases, the RAD will have found an error in the RPD’s analysis of the facts or the law but it is nevertheless satisfied that there is a factually and legally sound basis for coming to the same conclusion as it did. See *Xu v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2019 FC 639, at paragraph 33 and cases cited therein; see also *Aghedo v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2021 FC 450, at paragraphs 10 to 23. In my view, the procedural fairness constraint that has been recognized with respect to paragraph 111(1)(a) of the IRPA is equally applicable when the RAD allows an appeal and, under paragraph 111(1)(b), substitutes the determination which, in its opinion, should have been made by the RPD.

[77] The precise test for whether procedural fairness required notice to the parties and an opportunity to be heard is whether the ground on which the RAD decided the matter is a new issue in the sense that it is legally and factually distinct from the grounds of appeal advanced and cannot reasonably be said to stem from the issues on appeal as framed by the parties: see *Ching v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2015 FC 725, 35 Imm. L.R. (4th) 22, at paragraphs 65 to 76, adopting the test in *R. v. Mian*, 2014 SCC 54, [2014] 2 S.C.R. 689, at paragraph 30. The issue in *Mian* was what should happen as a matter of procedural fairness when an appeal

cette disposition, le fait de rendre une décision sur un appel sur un nouveau fondement sans avoir d’abord avisé les parties que la question est en jeu peut constituer un manquement aux exigences de l’équité procédurale. Le juge Hughes a formulé dans les termes suivants cette exception au principe général dans le jugement *Husian c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2015 CF 684, au paragraphe 10 : « [L]e fait est que si la SAR décide de se plonger dans le dossier afin de tirer d’autres conclusions de fond, elle devrait prévenir les parties et leur donner la possibilité de formuler des observations ».

[76] Habituellement, ce principe est invoqué lorsque la SAR confirme la décision par laquelle la SPR a, en vertu du paragraphe 111(1) de la LIPR, refusé de reconnaître au demandeur d’asile la qualité de réfugié au sens de la Convention, mais qu’elle fonde cette conclusion sur un motif différent de celui retenu par la SPR. Habituellement, en pareil cas, la SAR aura constaté une erreur dans l’analyse des faits ou du droit de la SPR, mais est néanmoins convaincue qu’il existe des raisons valables en fait et en droit pour tirer la même conclusion que la SPR (voir *Xu c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2019 CF 639, au paragraphe 33 et la jurisprudence citée dans ce jugement; voir également *Aghedo c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2021 CF 450, aux paragraphes 10 à 23). À mon avis, la contrainte relative à l’équité procédurale qui a été reconnue en ce qui concerne le paragraphe 111(1) de la LIPR s’applique également lorsque la SAR fait droit à un appel et qu’elle substitue, en vertu du paragraphe 111(1), à la décision de la SPR celle qui aurait dû être rendue selon elle par cette dernière.

[77] Le critère précis permettant de déterminer si l’équité procédurale exigeait que les parties soient avisées et qu’elles aient la possibilité de se faire entendre consiste à se demander si le fondement sur lequel la SAR a tranché l’affaire constitue une nouvelle question en ce sens qu’il s’agit d’une question différente, sur le plan juridique et factuel, des moyens d’appel invoqués et qu’on ne peut raisonnablement dire qu’elle découle des questions formulées en appel par les parties (voir *Ching c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2015 CF 725, aux paragraphes 65 à 76, adoptant le critère énoncé dans l’arrêt *R. c. Mian*, 2014 CSC 54, [2014] 2 R.C.S. 689, au

court raises an issue that was not raised by the parties. As Justice Karakatsanis explained recently in *R. v. G.F.*, 2021 SCC 20, 459 D.L.R. (4th) 375, at paragraph 93:

.... *Mian* sought to strike a balance between the adversarial process and the appellate court's duty to ensure that justice is done. In pursuit of that duty, sometimes the appellate court will need to raise a new issue that suggests error in the decision below that goes beyond the arguments set forth by the parties. If the appellate court raises a new issue, fairness to the adversarial process requires the court to provide the parties with notice and an opportunity to respond to it: *Mian*, at para. 30. However, where the appellate court raises an issue that is not "new" but rather is rooted in or forms a component of the issues raised by the parties, *Mian* gives appellate courts a discretion to determine whether notice and submissions are warranted: para. 33.

[78] Even though both *Mian* and *G.F.* concerned criminal appeals, which involve interests and procedures quite distinct from those implicated in appeals to the RAD, there can be no question that in every case the RAD is required to strike the right balance between the adversarial process and its duty to ensure that a claim for protection is determined correctly. The *Mian* test shows how this is done.

[79] When, as it did here, the RAD substitutes a determination that an appellant is a Convention refugee, whether on the basis of a new ground or otherwise, the appellant will have no cause for complaint. The key question raised by the present application is how, if at all, the principle of procedural fairness reflected in the *Mian* test extends to the Minister in such circumstances. Thus, before even considering how this test applies to the *sur place* claims, it is necessary to address the respondents' principal submission that the Minister cannot claim the benefit of the test now because he did not intervene in the appeal to the RAD. According to the respondents, it is only the parties to an appeal who would

paragraphe 30). Dans l'affaire *Mian*, il s'agissait de déterminer les conséquences sur le plan de l'équité procédurale de l'examen, par une cour d'appel, d'une question qui n'avait pas été soulevée par les parties. Comme la juge Karakatsanis l'a expliqué récemment dans l'arrêt *R. c. G.F.*, 2021 CSC 20, au paragraphe 93 :

.... [L'arrêt *Mian*] cherchait à établir un équilibre entre le processus contradictoire et l'obligation de la cour d'appel de s'assurer que justice est rendue. Pour s'acquiescer de cette obligation, la cour d'appel devra parfois soulever une nouvelle question laissant entendre qu'il y a une erreur dans la décision de la juridiction inférieure qui déborde le cadre des arguments énoncés par les parties. Si la cour d'appel soulève une nouvelle question, l'équité du processus contradictoire exige qu'elle en avise à l'avance les parties et qu'elle leur donne l'occasion d'y répondre : *Mian*, par. 30. Toutefois, lorsque la cour d'appel soulève une question qui n'est pas « nouvelle », mais qui est plutôt fondée sur un élément des questions formulées par les parties ou qui constitue un tel élément, l'arrêt *Mian* donne aux juridictions d'appel le pouvoir discrétionnaire d'établir si un avis et des observations sont justifiés : par. 33.

[78] Même si les affaires *Mian* et *G.F.* concernaient toutes les deux des appels en matière criminelle, dont les intérêts et instances en cause sont bien distincts de ceux en cause dans appels à interjetés auprès de la SAR, il ne fait aucun doute que, dans tous les cas, la SAR doit trouver un juste équilibre entre le processus contradictoire et son devoir de s'assurer que les demandes d'asile soient correctement jugées. Le critère énoncé dans l'arrêt *Mian* précise comment on peut parvenir à cet équilibre.

[79] Lorsque, comme elle l'a fait en l'espèce, la SAR substitue à la décision attaquée sa propre décision en reconnaissant à un appellant la qualité de réfugié au sens de la Convention, que ce soit pour un nouveau motif ou pour toute autre raison, l'appellant n'aura rien à lui reprocher. La question clé que soulève la présente demande est celle de savoir dans quelle mesure, le cas échéant, le principe de l'équité procédurale qui ressort du critère de l'arrêt *Mian* s'applique au ministre en pareil cas. Ainsi, avant même d'examiner comment ce critère s'applique aux demandes d'asile sur place, il faut se pencher sur l'argument principal des défendeurs suivant lequel le ministre ne peut se prévaloir de ce critère maintenant, parce

be entitled to notice in any event and, because he did not intervene, the Minister was not a party to the appeal.

[80] I do not agree that the notion of who is a party to an appeal to the RAD for purposes of the kind of notice at issue here should be construed so narrowly. In my view, applying the *Baker* factors (*Baker*, at paragraphs 21 to 28), the Minister has a right to procedural fairness even in appeals in which he has not intervened. This includes the right to notice that a new issue is being considered by the RAD and the opportunity to make submissions in relation to it. (The Minister may well also have the right to present evidence on the new issue; however, since the Minister's complaint here is limited to the denial of the right to make submissions on the basis of the record before the RPD, I leave this question open.) It goes without saying that the appellants would have the right to reply to any submissions made by the Minister.

[81] Subject to certain exceptions that are irrelevant here, both the person concerned and the Minister have the right to appeal a decision of the RPD on a question of law, of fact or of mixed fact and law (IRPA, subsection 110(1)). I acknowledge that, in the case of an appeal by the person concerned, rule 1 of the RAD Rules defines "party" as "the person and, if the Minister intervenes in the appeal, the Minister". However, I do not agree that, for procedural fairness purposes, this is exhaustive of the Minister's interest in appeals to the RAD by persons concerned.

[82] The Minister's broad and continuing interest in such appeals is confirmed elsewhere in the RAD Rules. Most importantly, the Minister may intervene in an appeal as of right "at any time before the Division makes a decision" (RAD Rules, subrule 4(1)). The RAD Rules also recognize the Minister's interest in appeals separate and apart from any intervention. Among other things, they provide that:

qu'il n'est pas intervenu dans l'appel devant la SAR. Selon les défendeurs, seules les parties à l'appel auraient droit à un avis de toute façon et, comme il n'est pas intervenu, le ministre n'était pas partie à l'appel.

[80] Je ne suis pas d'accord pour interpréter de façon aussi restrictive la notion de partie à un appel devant la SAR pour déterminer en quoi consiste l'avis en cause en l'espèce. À mon avis, selon les facteurs de l'arrêt *Baker* (*Baker*, aux paragraphes 21 à 28), le ministre a droit à l'équité procédurale même dans les appels dans lesquels il n'est pas intervenu. Il a notamment le droit d'être avisé que la SAR examine une nouvelle question et de se voir accorder la possibilité de formuler des observations à ce sujet. (Il se peut fort bien que le ministre ait également le droit de présenter des éléments de preuve sur la nouvelle question; toutefois, comme les doléances du ministre se limitent en l'espèce au fait qu'on lui a refusé le droit de formuler des observations sur la base du dossier dont disposait la SPR, je ne me prononcerai pas sur cette question). Il va sans dire que l'appellant aurait le droit de répliquer à toute observation formulée par le ministre.

[81] Sous réserve de certaines exceptions qui ne nous intéressent pas en l'espèce, la personne en cause et le ministre ont tous les deux le droit d'interjeter appel de la décision de la SPR relativement à une question de droit, de fait ou mixte (LIPR, paragraphe 110(1)). Je reconnais que, dans le cas d'un appel interjeté par la personne en cause, l'article 1 des Règles de la SAR définit le mot « partie » ainsi : « cette personne et le ministre, s'il intervient dans l'appel ». Je ne suis toutefois pas d'accord pour dire que, pour l'application des principes d'équité procédurale, cette définition est exhaustive et rend compte de tous les droits conférés au ministre dans le cadre des appels interjetés à la SAR par la personne en cause.

[82] Les droits permanents et généraux reconnus au ministre relativement aux appels en question sont confirmés ailleurs dans les Règles de la SAR. Plus important encore, le ministre peut intervenir de plein droit dans un appel « à tout moment avant que la Section rende une décision » (Règles de la SAR, paragraphe 4(1)). Les Règles de la SAR reconnaissent également les droits que possède le ministre relativement à un appel,

indépendamment de son droit d'intervenir. Elles prévoient notamment ce qui suit :

- When an appeal is filed by the person concerned, the RAD must provide a copy of the notice of appeal to the Minister without delay (RAD Rules, subrule 2(2)).
- When an appeal by the person concerned is perfected, the RAD must provide a copy of the appellant's record to the Minister without delay (RAD Rules, subrule 3(2)).
- When a party wants to challenge the constitutional validity, applicability or operability of a legislative provision, that party must, among other things, provide a copy of the notice to this effect to the Minister, "even if the Minister has not yet intervened in the appeal" (RAD Rules, paragraph 25(3)(b)).
- For the purpose of a request to conduct an appeal proceeding in public, the Minister is considered a party "even if the Minister has not yet intervened in the appeal" (RAD Rules, subrule 42(1)).
- If the Chairperson of the I.R.B. orders that an appeal be heard by a three-member panel, the RAD must notify the parties of this without delay, including the Minister "even if the Minister has not yet intervened in the appeal" (RAD Rules, subrule 43(1)).
- If the person concerned applies to reinstate an appeal that was withdrawn, the RAD must, without delay, provide a copy of the application to the Minister (RAD Rules, subrule 48(3)).
- If the person concerned applies to reopen an appeal that has been decided or declared abandoned, the RAD must, without delay, provide a copy of the application to the Minister (RAD Rules, subrule 49(3)).
- Dans le cas d'un appel interjeté par la personne en cause, la SAR transmet sans délai au ministre une copie de l'avis d'appel (Règles de la SAR, paragraphe 2(2)).
- Lorsque l'appel interjeté par la personne en cause a été mis en état, la SAR transmet sans délai au ministre une copie du dossier de l'appellant (Règles de la SAR, paragraphe 3(2)).
- La partie qui veut contester la validité, l'applicabilité ou l'effet, sur le plan constitutionnel, d'une disposition législative transmet notamment un avis de question constitutionnelle au ministre « même s'il n'est pas encore intervenu dans l'appel » (Règles de la SAR, alinéa 25(3)b)).
- Pour l'application de la règle portant sur une demande relative à la publicité des débats, le ministre est considéré comme une partie, « même s'il n'est pas encore intervenu dans l'appel » (Règles de la SAR, paragraphe 42(1)).
- Si le président de la CISR ordonne la formation d'un tribunal constitué de trois commissaires de la SAR pour instruire l'appel, la SAR en avise sans délai les parties par écrit, y compris le ministre, « même s'il n'est pas encore intervenu dans l'appel » (Règles de la SAR, paragraphe 43(1)).
- Si la personne en cause demande à la SAR de rétablir l'appel qu'elle a interjeté et ensuite retiré, la SAR transmet sans délai au ministre une copie de la demande faite par la personne en cause (Règles de la SAR, paragraphe 48(3)).
- Si la personne en cause demande à la SAR de rouvrir l'appel qui a fait l'objet d'une décision ou dont le désistement a été prononcé, la SAR transmet sans délai au ministre une copie de la demande faite par la personne en cause (Règles de la SAR, paragraphe 49(3)).

- When the RAD makes a final decision on an appeal, it must provide notice in writing of the decision to the Minister (among others) (RAD Rules, subrule 50(1).
- Lorsqu'elle rend une décision définitive sur l'appel, la SAR transmet par écrit un avis de la décision au ministre (notamment) (Règles de la SAR, paragraphe 50(1).

[83] These provisions leave no room for doubt that the Minister has procedural fairness rights before the RAD even in cases where he has not (or has not yet) intervened. Central to these rights is the right to notice of material developments as they occur, from the commencement of an appeal through to its conclusion. Crucially, such notice allows the Minister to make informed and timely decisions about whether to intervene in a pending appeal and whether to pursue an application for leave and judicial review of a decision once it is made. Thus, I cannot agree with the respondents that, having opted not to intervene after receiving their Record, the Minister had no right to notice of a subsequent development affecting the determination of the appeal and the respondents' claims for protection.

[84] This brings me, then, to the application of the *Mian* test. To reiterate, the question is whether the ground on which the RAD decided the appeal is a new issue in the sense that it is legally and factually distinct from the grounds of appeal advanced and cannot reasonably be said to stem from the issues as framed by the respondents (the respondents being the only party to the appeal for the purpose of this part of the analysis). Only if this question is answered affirmatively will it have been a breach of the requirements of procedural fairness for the RAD to decide the appeal on the basis that it did without first providing the Minister an opportunity to be heard in relation to it.

[85] Applying this test, I have concluded that the *sur place* claim is a new issue and, as a result, the RAD was required to give notice to the Minister (and, of course, to the respondents) that it could be considered in deciding the appeal and, further, that all parties should have had an opportunity to address this issue before the appeal was decided. The RPD determined the claims on the threshold issue of personal identity; the merits of the

[83] Il ressort à l'évidence de ces dispositions que le ministre possède des droits en matière d'équité procédurale devant la SAR même dans les cas où il n'est pas — ou n'est pas encore — intervenu. Au cœur de ses droits se trouve le droit d'être avisé des développements importants au fur et à mesure qu'ils se produisent, depuis l'introduction de l'appel jusqu'à sa conclusion. Cet avis permet au ministre de décider en toute connaissance de cause et en temps opportun de l'opportunité d'intervenir dans un appel en cours et de poursuivre une demande d'autorisation et de contrôle judiciaire d'une décision une fois celle-ci rendue, ce qui revêt une importance cruciale. Ainsi, je ne peux souscrire à la thèse des défendeurs selon laquelle le ministre, ayant choisi de ne pas intervenir après avoir pris connaissance de leur dossier, n'avait pas le droit d'être avisé des développements ultérieurs concernant l'issue de l'appel et des demandes d'asile des défendeurs.

[84] J'en viens donc à l'application du critère énoncé dans l'arrêt *Mian*. Je tiens à rappeler qu'il s'agit de savoir si le fondement sur lequel la SAR a tranché l'appel constitue une nouvelle question en ce sens qu'il s'agit d'une question différente, sur le plan juridique et factuel, des moyens d'appel invoqués et qu'on ne peut raisonnablement dire qu'elle découle des questions formulées par les défendeurs (ceux-ci étant les seules parties à l'appel aux fins de cette partie de l'analyse). Ce n'est que si l'on répond affirmativement à cette question que l'on pourra conclure que la SAR n'a pas respecté les exigences de l'équité procédurale en tranchant l'appel comme elle l'a fait en ne donnant pas au préalable au ministre la possibilité de se faire entendre à ce sujet.

[85] J'en arrive à la conclusion, après avoir appliqué ce critère, que la demande d'asile sur place est une nouvelle question et que la SAR était donc tenue d'aviser le ministre — et, bien entendu, les défendeurs — que cette question pouvait être prise en considération pour trancher l'appel. Je conclus également que toutes les parties auraient dû avoir l'occasion d'aborder cette question avant que l'appel ne soit tranché. La SPR a tranché les

claims were not addressed in any way by the RPD. As a result, the respondents' appeal to the RAD was limited to this threshold issue. The *sur place* claims are legally and factually distinct from the grounds of appeal related to the threshold issue of identity and also from the new evidence tendered by the respondents. Moreover, they cannot reasonably be said to stem from the issues as framed by the respondents in their appeal. In these circumstances, the Minister can fairly be said to have been taken by surprise that the appeal was decided on the ground that it was.

[86] It is true that the *sur place* claims were part of the claims as presented to the RPD. It is also true that, in their alternative request for relief, the respondents asked the RAD to determine the claims for protection in their favour and this presumably included the *sur place* claims. The important point is that these claims were not—indeed, could not be—part of the grounds of appeal as they were framed by the respondents.

[87] As I have explained above, in deciding an appeal the RAD has jurisdiction to consider issues the RPD did not address in its decision and, further, the RAD is not limited to considering the issues raised on appeal. However, when, as happened here, the case has materially shifted away from the RPD's decision and the appeal as it was framed by the respondents, the RAD breached the requirements of procedural fairness by deciding the appeal on the basis on which it did without first giving the Minister notice that a new issue was in play and an opportunity to be heard. (How such notice should be given is, in the first instance, for the RAD to determine but it may find the suggestions in *Mian*, at paragraphs 53 to 60 of assistance.)

[88] Finally, I am satisfied that this breach of the requirements of procedural fairness warrants setting aside the RAD's decision. As the Supreme Court of Canada

demandes d'asile sur la question préalable de l'identité personnelle; elle n'a pas abordé le fond des demandes de quelque façon que ce soit. Par conséquent, l'appel interjeté par les défendeurs à la SAR se limitait à cette question préalable. Les demandes d'asile sur place sont distinctes, sur le plan juridique et factuel, des moyens d'appel se rapportant à la question préalable de l'identité et sont également distinctes des nouveaux éléments de preuve présentés par les défendeurs. De plus, on ne peut raisonnablement dire qu'elles découlent des questions formulées par les défendeurs dans leur appel. Dans ces conditions, on peut à juste titre dire que le ministre a été surpris de constater que l'appel avait été tranché en fonction de ce fondement.

[86] Il est vrai que les deux demandes d'asile sur place faisaient partie des demandes d'asile présentées à la SPR. Il est également vrai que, dans leur demande de réparation subsidiaire, les défendeurs ont demandé à la SAR de trancher leurs demandes d'asile en leur faveur, ce qui incluait vraisemblablement les deux demandes d'asile sur place. Ce qu'il importe de retenir, c'est que ces demandes ne faisaient pas — et ne pouvaient pas faire — partie des moyens d'appel formulés par les défendeurs.

[87] Comme je l'ai déjà expliqué, pour trancher l'appel dont elle est saisie, la SAR a compétence pour examiner des questions que la SPR n'avait pas abordées dans sa décision. De plus, l'examen de la SAR ne se limite pas aux questions soulevées en appel. Toutefois, lorsque, comme en l'espèce, le dossier se démarque radicalement de la décision de la SPR et des moyens d'appel formulés par les défendeurs, force est de constater que la SAR n'a pas respecté les exigences de l'équité procédurale en tranchant l'appel en se fondant sur les éléments qu'elle avait retenus sans aviser d'abord le ministre qu'une nouvelle question était en jeu et sans lui donner la possibilité de se faire entendre. (C'est d'abord et avant tout à la SAR qu'il appartient de préciser comment cet avis devrait être donné, mais elle pourrait s'inspirer des indications données dans l'arrêt *Mian*, aux paragraphes 53 à 60.)

[88] Enfin, je suis convaincu que ce manquement aux exigences de l'équité procédurale justifie l'annulation de la décision de la SAR. Comme la Cour

held in *Baker* (at paragraph 22), “the purpose of the participatory rights contained within the duty of procedural fairness is to ensure that administrative decisions are made using a fair and open procedure, appropriate to the decision being made and its statutory, institutional, and social context, with an opportunity for those affected by the decision to put forward their views and evidence fully and have them considered by the decision-maker.” Regrettably, because of how the RAD proceeded, this did not happen.

D. *Is the RAD’s determination that the respondents are Convention refugees unreasonable?*

[89] As I have already stated, it is not necessary to address this issue.

VII. CONCLUSION

[90] For these reasons, the Minister’s application for judicial review is allowed. The decision of the Refugee Appeal Division dated January 21, 2020, is set aside and the matter is remitted for redetermination by a different decision maker. For greater certainty, unless the Minister presents new evidence calling into question the personal identities of the respondents, the RAD shall proceed on the basis that the personal identities of the respondents are established.

[91] The parties did not propose any serious questions of general importance for certification under paragraph 74(d) of the IRPA. I agree that none arise.

JUDGMENT IN IMM-1168-20

THIS COURT’S JUDGMENT is that

1. The application for judicial review is allowed.
2. The decision of the Refugee Appeal Division dated January 21, 2020, is set aside and the matter is remitted for redetermination by a different decision maker.

suprême du Canada l’a jugé dans l’arrêt *Baker* (au paragraphe 22) : « les droits de participation faisant partie de l’obligation d’équité procédurale visent à garantir que les décisions administratives sont prises au moyen d’une procédure équitable et ouverte, adaptée au type de décision et à son contexte légal institutionnel et social, comprenant la possibilité donnée aux personnes visées par la décision de présenter leurs points de vue complètement ainsi que des éléments de preuve de sorte qu’ils soient considérés par le décideur ». Malheureusement, à cause de la façon dont la SAR a agi, ces exigences n’ont pas été respectées.

D. *La décision par laquelle la SAR a accordé aux défendeurs la qualité de réfugiés au sens de la Convention est-elle déraisonnable?*

[89] Comme je l’ai déjà dit, il n’est pas nécessaire d’aborder cette question.

VII. CONCLUSION

[90] Pour les motifs qui précèdent, la demande de contrôle judiciaire du ministre est accueillie. La décision rendue le 21 janvier 2020 par la Section d’appel des réfugiés est annulée et l’affaire est renvoyée à un autre décideur pour nouvelle décision. Il est entendu qu’à moins que le ministre ne présente de nouveaux éléments de preuve remettant en question l’identité personnelle des défendeurs, la SAR tiendra pour acquis que l’identité personnelle des défendeurs a été établie.

[91] Les parties n’ont pas proposé de question grave de portée générale à certifier en vertu de l’alinéa 74d) de la LIPR et je conviens que le présent dossier n’en soulève aucune.

JUGEMENT DANS LE DOSSIER IMM-1168-20

LA COUR STATUE QUE :

1. La demande de contrôle judiciaire est accueillie;
2. La décision rendue le 21 janvier 2020 par la Section d’appel des réfugiés est annulée et l’affaire est renvoyée à un autre décideur pour nouvelle décision;

3. For greater certainty, unless the Minister presents new evidence calling into question the personal identities of the respondents, the RAD shall proceed on the basis that the personal identities of the respondents are established.
4. No question of general importance is stated.
3. Il est entendu qu'à moins que le ministre ne présente de nouveaux éléments de preuve remettant en question l'identité personnelle des défendeurs, la SAR tiendra pour acquis que l'identité personnelle des défendeurs a été établie;
4. Aucune question grave de portée générale n'est certifiée.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Held, the applications should be dismissed.

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

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

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

Jugement : les demandes doivent être rejetées.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

STATUTES AND REGULATIONS CITED

- Canadian Bill of Rights*, S.C. 1960, c. 44 [R.S.C., 1985, Appendix III], s. 1(a).
Canadian Charter of Rights and Freedoms, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44], ss. 1, 6, 7, 8, 9, 10(b), 11(d),(e), 12, 24(1), 33.
Constitution Act, 1867, 30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.) (as am. by *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.), Schedule

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

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

LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

- Charte canadienne des droits et libertés*, qui constitue la partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44], art. 1, 6, 7, 8, 9, 10(b), 11(d), e), 12, 24(1), 33.
Code criminel, L.R.C. (1985), ch. C-46, art. 503.
Déclaration canadienne des droits, S.C. 1960, ch. 44 [L.R.C. (1985), appendice III], art. 1a).

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

TREATIES AND OTHER INSTRUMENTS CITED

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

CASES CITED

APPLIED:

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

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

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

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

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

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

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

Loi constitutionnelle de 1982, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44], art. 52.

Loi sur la mise en quarantaine, L.C. 2005, ch. 20, art. 4, 58.

Loi sur les contraventions, L.C. 1992, ch. 47.

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

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

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

TRAITÉS ET AUTRES INSTRUMENTS CITÉS

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

JURISPRUDENCE CITÉE

DÉCISIONS APPLIQUÉES :

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

DISTINGUISHED:

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

CONSIDERED:

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

REFERRED TO:

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

DÉCISION DIFFÉRENCIÉE :

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

DÉCISIONS EXAMINÉES :

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

DÉCISIONS CITÉES :

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

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

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

AUTHORS CITED:

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

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

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

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

APPEARANCES

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

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

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

DOCTRINE CITÉE

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

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

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

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

ONT COMPARU :

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

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

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

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

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

SOLICITORS OF RECORD

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

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

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

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

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

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

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

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

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

The following are the reasons for judgment rendered in English by

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

CRAMPTON C.J.:

LE JUGE EN CHEF CRAMPTON :

Table of Contents

Table des matières

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

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

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

I. Introduction

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

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

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

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

I. Introduction

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

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

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

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

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

[5] The applicants in these consolidated proceedings assert that the requirement to stay at a GAA or a DQF while they await the results of their Day 1 Test contravenes various sections of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44] (the Charter). They maintain that the alleged benefits associated with this requirement and other impugned measures are not demonstrably justified in a free and democratic society, as contemplated by section 1 of the Charter. This is in part because those benefits are not proportionate to the adverse impacts associated with the alleged violations of their Charter rights. In support of this submission, the applicants note that non-exempt international travellers who enter Canada by land are not subject to the impugned measures. Instead, they are given COVID-19 test kits to administer at their suitable place of quarantine or isolation. At the time the measures came into force, approximately 75 percent of all travellers arriving in Canada were exempted from the impugned measures.

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

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

[5] Selon les demandeurs dans les présentes instances réunies, l'obligation de séjourner dans un LHAG ou une IQD jusqu'à l'obtention des résultats du test exigé le premier jour contrevient à diverses dispositions de la *Charte canadienne des droits et libertés*, qui constitue la partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44] (Charte). Ils soutiennent que la justification des avantages qui découleraient de cette obligation et des autres mesures contestées ne peut se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique, au sens de l'article premier de la Charte. Selon eux, cela est en partie dû au fait que ces avantages ne sont pas proportionnels aux effets préjudiciables liés aux violations des droits qu'ils tirent de la Charte. À l'appui de cet argument, les demandeurs font remarquer que les voyageurs internationaux non exemptés qui entrent au Canada par voie terrestre ne sont pas assujettis aux mesures contestées. Ces voyageurs reçoivent plutôt des trousseaux de dépistage de la COVID-19 qu'ils doivent administrer dans le lieu de quarantaine ou d'isolement approprié choisi. À la date d'entrée en vigueur des mesures, environ 75 p. 100 des voyageurs arrivant au Canada étaient exemptés des mesures contestées.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

II. The Parties

A. *The Applicants*

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

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

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

II. Les parties

A. *Les demandeurs*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

III. COVID-19

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

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

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

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

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

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

III. La COVID-19

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

IV. Relevant Orders, Legislation and Charter Provisions

A. *Relevant Orders*

- (1) *Minimizing the Risk of Exposure to COVID-19 in Canada Order (Quarantine, Isolation and Other Obligations)*, P.C. 2021-11¹

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

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

- (2) *Minimizing the Risk of Exposure to COVID-19 in Canada Order (Quarantine, Isolation and Other Obligations)*, P.C. 2021-75²

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

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

A. *Les décrets applicables*

- 1) *Le Décret visant la réduction du risque d'exposition à la COVID-19 au Canada (quarantaine, isolement et autres obligations)*, C.P. 2021-11¹

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

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

- 2) *Le Décret visant la réduction du risque d'exposition à la COVID-19 au Canada (quarantaine, isolement et autres obligations)*, C.P. 2021-75²

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(3) Subsequent Orders

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

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

B. *Relevant Legislation*

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

Order prohibiting entry into Canada

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

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

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

3) Les décrets subséquents

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

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

B. *Les dispositions législatives applicables*

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

Interdiction d'entrer

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

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

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

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

Recognition and declaration of rights and freedoms

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

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

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

C. Relevant Provisions of the Charter

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

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

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

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

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

Reconnaissance et déclaration des droits et libertés

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

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

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

C. Les dispositions applicables de la Charte

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

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

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

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

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

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

V. Evidentiary Issues

A. *Invocation of Cabinet Confidence*

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

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

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

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

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

V. Les questions concernant la preuve

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

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

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

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

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

B. *The Respondent's Affiants*

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

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

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

B. *Les déposants du défendeur*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

C. Media Reports & Academic Articles Tendered by the Applicants

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

D. Report Issued on the Eve of the Hearing

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

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

VI. Issues

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

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

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

D. Le rapport publié la veille de l'audience

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

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

VI. Les questions en litige

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

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

VII. Standard of Review

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

VII. La norme de contrôle

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

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

VIII. Analysis

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

(1) Subsection 6(1)

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

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

[68] I disagree.

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

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

VIII. Analyse

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

1) Le paragraphe 6(1)

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

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

[68] Je ne suis pas d’accord.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Article 12

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

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

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

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

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

Article 12

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(2) Section 7

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

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

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

(a) *Security of the Person*

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

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

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

2) L’article 7

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

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

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

a) *La sécurité de sa personne*

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

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

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

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

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

[85] S’agissant du risque d’exposition au virus, les demandeurs Spencer-Duesing s’appuient sur les [TRADUCTION] « rapports qui ont circulé indiquant clairement que des rassemblements ont lieu [dans les LHAG] d’une manière qui contrevient aux règles acceptables de distanciation sociale ». Ils font aussi remarquer que M. Bexte, qui n’a pas allégué une atteinte à son droit à la sécurité de sa personne, a affirmé qu’il a été exposé à 14 personnes lorsqu’il a séjourné dans un LHAG et qu’il a été mis en contact étroit (à moins de six pieds) avec d’autres personnes alors qu’il était sous la garde du personnel de l’hôtel⁵. De plus, ils ont fait référence à des éléments de preuve démontrant qu’il y a eu des éclosions de COVID-19 parmi les membres du personnel dans des LHAG. Monsieur Colvin ajoute qu’il y a eu atteinte à son droit à la sécurité de sa personne parce qu’il aurait potentiellement été exposé à des aérosols susceptibles de transmettre le virus responsable de la COVID-19 dans des LHAG.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(b) *Right to Liberty*

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

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

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

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

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

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

b) *Le droit à la liberté*

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

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

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

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

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

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

(i) Arbitrariness

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

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

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

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

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

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

(i) Le caractère arbitraire

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

[TRADUCTION]

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(Poliquin Affidavit.)

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

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

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

[110] Le D^r Poliquin a fourni deux motifs supplémentaires. Voici ses explications :

[TRADUCTION]

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

(Affidavit du D^r Poliquin.)

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

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

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

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

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

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

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

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

[116] I disagree.

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

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

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

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

[116] Je ne suis pas d’accord.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(ii) Overbreadth

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

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

voyages non essentiels : affidavit de M^{me} Barton, précité, aux paragraphes 27–28.

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

(ii) La portée excessive

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(iii) Gross Disproportionality

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

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

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

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

(iii) Le caractère totalement disproportionné

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(iv) Section 7 – Conclusion

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

(3) Section 8

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

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

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

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

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

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

(iv) L’article 7 — Conclusion

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

3) L’article 8

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(4) Section 9

(a) *Applicable Legal Principles*

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

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

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

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

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

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

4) L’article 9

a) *Les principes juridiques applicables*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(b) *The Parties' Submissions*

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

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

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

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

b) *Les arguments des parties*

[157] Les demandeurs font valoir que les mesures contestées, plus précisément l’obligation de séjourner dans un LHAG et l’interdiction de sortir de leur chambre sous peine d’une forte amende et/ou d’une peine d’emprisonnement⁶, constituent une forme de détention au sens de l’article 9. Ils ajoutent que cette forme de détention est arbitraire parce que les mesures en question : assujettissent les voyageurs par voie aérienne à une politique générale qui ne tient pas compte de leur situation particulière; ne s’appliquent pas aux voyageurs qui entrent au Canada par voie terrestre (lesquels constituent la grande majorité des voyageurs); ne fournissent pas de critères suffisants pour guider les agents de contrôle dans l’exercice de leur pouvoir discrétionnaire et faire en sorte que leur décision soit raisonnable dans chaque cas; ne permettent pas d’atteindre les objectifs publics déclarés étant donné que les variants préoccupants sont déjà présents au Canada et que les voyageurs sont autorisés à rentrer chez eux après avoir obtenu le résultat du test exigé le premier jour, qu’il soit positif ou négatif. Ils s’opposent également au fait d’être assujettis à des politiques déraisonnables, comme l’interdiction de prendre des photographies ou des vidéos sous peine de sanction, et ils répètent qu’ils craignent d’être exposés à des risques accrus dans les installations destinées aux LHAG. Enfin, ils affirment que les mesures contestées entraînent la stigmatisation des voyageurs par voie aérienne étant donné qu’elles sont fondées sur le principe selon lequel ils sont plus susceptibles que les voyageurs par voie terrestre d’être des porteurs du virus et de le transmettre sur le territoire canadien.

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

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

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

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

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

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

[159] À l’appui de son argument selon lequel il n’y a pas de détention lorsqu’un voyageur qui rentre au Canada par voie aérienne est mis en quarantaine jusqu’à l’obtention des résultats du test exigé le premier jour, le défendeur soutient que, dans le contexte d’une pandémie mondiale et de nouveaux variants préoccupants, cette obligation constitue le prolongement du contrôle de routine d’entrée au Canada. En d’autres termes, on ne saurait dire que les personnes dont la liberté et la liberté de mouvement sont restreintes dans le cadre d’un contrôle de routine sont détenues, à condition que les restrictions ne dépassent pas le processus normal de contrôle. De l’avis du défendeur, l’obligation de séjourner dans un LHAG s’inscrit dans un tel processus. Étant donné que cette mesure s’applique uniformément à tous les voyageurs par voie aérienne non exemptés, elle ne comporte pas les caractéristiques d’une détention à la frontière⁷. De plus, le fait de compter parmi les « milliers » de voyageurs appelés à se rendre régulièrement à un LHAG chaque jour n’entraîne pas leur stigmatisation, d’autant plus que le public a été amplement informé du renforcement possible des mesures de quarantaine tout au long de la pandémie.

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

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

(c) *Analysis*

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

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

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

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

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

c) *Analyse*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

[175] Taking the February Order as an example:

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

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

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

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

[175] Prenons par exemple le décret de février :

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(5) Paragraph 10(b)

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

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

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

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

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

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

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

5) L'alinéa 10b)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

6) Les alinéas 11d) et e)

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

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

[194] These submissions are without merit.

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

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

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

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

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

[194] Ces arguments sont dénués de fondement.

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

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

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

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

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

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

(7) Section 12

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

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

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

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

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

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

7) L’article 12

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(1) Summary of the Applicants' Submissions

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

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

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

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

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

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

1) Le résumé des arguments des demandeurs

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

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

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

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

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

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

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

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

(2) Summary of the Respondent's Submissions

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

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

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

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

2) Le résumé des arguments du défendeur

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

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

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

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

(3) Applicable Legal Principles

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

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

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

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

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

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

3) Les principes juridiques applicables

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(4) Assessment

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

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

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

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

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

4) Analyse

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

[TRADUCTION]

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(b) *Are the Impugned Measures Reasonable?*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

...

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

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

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

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

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

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

[...]

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

...

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

...

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

...

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

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

[...]

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

[...]

Si les voyageurs doivent continuer à entrer au Canada, il est important de réduire autant que possible le risque que des voyageurs introduisent des cas de COVID-19 au Canada. Il est prouvé que les tests effectués avant le départ, combinés aux tests effectués sur tous les voyageurs à leur entrée et à nouveau plus tard au cours de la période de quarantaine, permettront de détecter la majorité des personnes atteintes de COVID-19 arrivant au Canada. L'identification de ces cas permettra également le séquençage génétique et l'identification de nouveaux variants préoccupants pour soutenir les efforts de santé publique visant à contenir la propagation de la COVID-19. Le fait d'obliger les voyageurs entrant au Canada par avion à séjourner dans des lieux d'hébergement autorisés par le gouvernement jusqu'à ce qu'ils reçoivent leur premier résultat de test permettra d'identifier et d'isoler ceux qui pourraient introduire ou propager des variants de la COVID-19. [Aux pages 726–727.]

[...]

[...] Le gouvernement du Canada reconnaît que les interdictions d'entrée, les exigences de quarantaine obligatoire et les protocoles de dépistage imposent un fardeau important à l'économie canadienne, aux Canadiens et à leurs familles immédiates et élargies. Ensemble, ces mesures demeurent le moyen le plus efficace de limiter l'introduction de nouveaux cas de COVID-19 au Canada. Avec l'arrivée potentielle de nouvelles variantes plus transmissibles du virus, le gouvernement du Canada continue d'adopter une approche de précaution en augmentant les restrictions aux frontières et les conditions d'entrée, et en

effort to preserve domestic health capacity in Canada and reduce the further introduction and transmission of COVID-19 in the country. [Page 728.]

[258] I consider that the foregoing passages of the Explanatory Notes, together with the recitals to the February Order, provided a reasonable basic justification for that Order. In brief, they disclose “an inherently coherent and rational chain of analysis”, that is appropriately transparent and intelligible. Those passages and recitals also permit the Court to confirm that the measures contemplated by the Order are consistent with the rationale and purview of subsection 58(1) of the *Quarantine Act*.

[259] Regarding the specific Impugned Measures within that Order, as previously discussed, the justifications were as follows: (i) the likelihood that persons who tested positive on their Day 1 Test would modify their behaviour upon their arrival at their suitable place of quarantine, (ii) preventing people from spreading the virus to others when travelling on public transportation to their homes or other suitable place of quarantine, (iii) preventing air travellers from infecting anyone in their home or other suitable place of quarantine, or in the community, while there are staying at a GAA or a DQF, and (iv) facilitating early identification and isolation of asymptomatic air travellers who are infected. Once again, I consider that, collectively, these justifications provided a reasonable basis for the Impugned Measures. Those justifications are also appropriately transparent, intelligible, and based on an internally coherent and rational chain of analysis.

[260] My conclusion in this regard is reinforced by the evidence that some returning travellers continued to infect others with COVID-19 even when they were instructed to quarantine: Rodin Affidavit, above, at paragraph 16(c). Having regard to that fact, the following justification offered by Ms. Barton for the GAA stay requirement is not unreasonable, even considering that travellers are permitted to leave the GAA to quarantine

limitant les voyages en provenance de tout pays afin de préserver les capacités du système de santé canadien et de réduire l'introduction et la transmission de la COVID-19 au pays. [À la page 728.]

[258] J'estime que les passages des notes explicatives cités ci-dessus et le préambule du décret de février constituent une justification raisonnable suffisante pour ce décret. En bref, ils révèlent « une analyse intrinsèquement cohérente et rationnelle », qui est suffisamment transparente et intelligible. Ces passages et ce préambule permettent également à la Cour de confirmer que les mesures envisagées par le décret sont conformes à la raison d'être et à la portée du paragraphe 58(1) de la *Loi sur la mise en quarantaine*.

[259] S'agissant des mesures précises de ce décret qui sont contestées, comme je l'ai déjà mentionné, les justifications étaient les suivantes : (i) les personnes dont le résultat au test exigé le premier jour est positif sont susceptibles de modifier leur comportement au lieu de quarantaine approprié, (ii) éviter que des personnes transmettent le virus lorsqu'elles utilisent les moyens de transport public pour se rendre à leur domicile ou à d'autres lieux appropriés de quarantaine; (iii) éviter que les voyageurs qui entrent par voie aérienne transmettent le virus à d'autres personnes dans leur domicile, dans un autre lieu de quarantaine approprié, ou dans la collectivité, pendant qu'ils séjournent dans un LHAG ou une IQD; et (iv) faciliter la détection et l'isolement précoces des voyageurs asymptomatiques entrés au pays par voie aérienne qui sont infectés. Là encore, j'estime que collectivement, les justifications fournissent un fondement raisonnable pour les mesures contestées. Ces justifications sont également suffisamment transparentes, intelligibles et révèlent une analyse cohérente et rationnelle.

[260] Ma conclusion à cet égard est renforcée par le témoignage selon lequel certains voyageurs revenus au pays ont continué d'infecter d'autres personnes avec la COVID-19 même lorsqu'on leur a demandé de se mettre en quarantaine (affidavit de la D^{re} Rodin, précité, au paragraphe 16c)). Compte tenu de ce fait, la justification suivante fournie par M^{me} Barton au soutien de l'obligation de séjourner dans un LHAG n'est pas déraisonnable, même

at home or another suitable place of quarantine, upon receiving their Day 1 Test results:

The requirement for travellers entering Canada by air at the four airports open to international flights to remain in GAAs while awaiting the results of their arrival tests is to prevent those travellers from inadvertently introducing and further spreading COVID-19, especially VOCs, in Canada. It ensures that travellers can be monitored closely while waiting for the results of their arrival test. In the event of a positive result, rapid public health action can be taken, including moving the traveller to a designated quarantine facility, or ensuring private transportation to their identified place of quarantine.

(Barton Affidavit, above, at paragraph 38.)

[261] This justification applies equally to the requirement for symptomatic travellers to stay at a DQF.

[262] Mr. Colvin also maintains that the evidence adduced by the respondent's affiants to support the Impugned Measures "is unequivocally flawed for numerous reasons including: hearsay, argumentative, political spin, unbalanced, one-sided and non-probative statements at almost every paragraph." I disagree. As discussed at paragraph 55 above, I consider that those affiants were straightforward, frank, succinct and generally credible. For greater certainty, I do not consider that they were argumentative, one-sided or otherwise impartial. I also do not consider that their evidence was inadmissible hearsay: see paragraphs 53–54 above.

[263] Mr. Colvin took particular issue with the requirement for travellers to await the results of a PCR test, which he considers to be flawed for various reasons.

si l'on considère que les voyageurs sont autorisés à quitter le LHAG pour se mettre en quarantaine chez eux ou à un autre lieu de quarantaine approprié, après avoir obtenu le résultat du test exigé le premier jour :

[TRADUCTION]

L'obligation, imposée aux voyageurs qui entrent au Canada par voie aérienne dans les quatre aéroports autorisés à recevoir les vols internationaux, de séjourner dans un LHAG jusqu'à l'obtention des résultats du test exigé à leur arrivée vise à empêcher ces voyageurs d'introduire et de propager par inadvertance la COVID-19, en particulier les variants préoccupants, au Canada. Cette mesure permet de veiller à ce que les voyageurs soient surveillés de près jusqu'à ce qu'ils obtiennent les résultats du test exigé à leur arrivée. En cas de résultat positif, des mesures de santé publique peuvent être prises rapidement, notamment le déplacement du voyageur vers une installation de quarantaine désignée ou le transport privé vers le lieu de quarantaine désigné.

(Affidavit de M^{me} Barton, précité, au paragraphe 38.)

[261] Cette justification s'applique également à l'obligation pour les voyageurs symptomatiques de séjourner dans une IQD.

[262] Monsieur Colvin fait également valoir que les témoignages des déposants que le défendeur a fait entendre pour appuyer les mesures contestées [TRADUCTION] « comportent très certainement des failles pour de nombreuses raisons, notamment parce qu'ils constituent du ouï-dire, présentent des arguments et des éléments politiques et contiennent des énoncés biaisés dénués de caractère probant à presque chaque paragraphe ». Je ne suis pas d'accord. Comme nous l'avons vu au paragraphe 55 ci-dessus, j'estime que ces déposants étaient sincères, francs, succincts et généralement crédibles. Il est entendu qu'à mon avis, ils n'ont pas présenté d'arguments et n'ont pas fait d'énoncés biaisés ou généralement désintéressés. J'estime également que leurs témoignages ne constituaient pas du ouï-dire inadmissible : voir les paragraphes 53–54 ci-dessus.

[263] Monsieur Colvin a contesté de façon plus particulière l'obligation pour les voyageurs d'attendre les résultats d'un test par PCR, qu'il juge non fiable pour diverses

However, even assuming that it may have some limitations or deficiencies, there was a reasonable basis for requiring travellers to take the test, both prior to departing for Canada and upon their arrival. That basis was addressed in the following passage of the Explanatory Notes to the February Order:

COVID-19 molecular testing such as polymerase chain reaction (PCR) test and reverse transcription loop-mediated isothermal amplification (LAMP) tests have a higher sensitivity for detecting COVID-19 over the duration of infection. They are also able to detect most symptomatic and asymptomatic infections, making them more accurate for pre-departure screening. An antigen test is more likely to miss a COVID-19 infection compared to a molecular test, such as a PCR test. Therefore, molecular tests are more accurate for use in pre-departure screening.

(February Order, Explanatory Notes, above, at page 727.)

[264] Dr. Poliquin provided a similar explanation, albeit in greater detail, in his affidavit: Poliquin Affidavit, above, at paragraphs 54–57.

[265] In summary, for the various reasons set forth above, I have concluded that the Impugned Measures are not unreasonable.

D. *Are the Orders Containing the Impugned Measures Ultra Vires the Authority of the Federal Government under Subsection 91(11) of the Constitution Act, 1867?*

(1) The RNN Applicants' Submissions

[266] The RNN applicants submit that the February Order, which contains the Impugned Measures, is *ultra vires* the authority of the federal government and an improper infringement on the exclusive jurisdiction of the provinces over public health. They assert that such jurisdiction was conferred pursuant to subsection 92(7) of the *Constitution Act, 1867*, which extends to “The Establishment, Maintenance, and management of Hospitals, Asylums, Charities, and Eleemosynary Institutions in and for the Province, other than Marine

raisons. Toutefois, même à supposer que ce test présente certaines limites ou lacunes, des motifs raisonnables permettaient d'exiger que les voyageurs s'y soumettent, tant avant leur départ pour le Canada qu'à leur arrivée. Ces motifs sont exposés dans le passage suivant des notes explicatives du décret de février :

Les tests moléculaires de la COVID-19 comme le test de réaction en chaîne de la polymérase (RCP) et le test de reverse transcription loop-mediated isothermal amplification (LAMP) ont une sensibilité plus élevée pour la détection de COVID-19 pendant la durée de l'infection. Ils sont également capables de détecter la plupart des infections symptomatiques et asymptomatiques, les rendant plus précis pour le dépistage avant le départ. Un test d'antigènes est plus susceptible de ne pas détecter une infection à la COVID-19 par rapport à un test moléculaire, comme le test RCP. Par conséquent, les tests moléculaires sont plus précis à utiliser lors du dépistage avant le départ.

(Décret de février, notes explicatives, précité, à la page 727.)

[264] Le D^r Poliquin a fourni une explication similaire, quoique plus détaillée, dans son affidavit : affidavit du D^r Poliquin, précité, aux paragraphes 54–57.

[265] En résumé, pour toutes les raisons exposées ci-dessus, je conclus que les mesures contestées ne sont pas déraisonnables.

D. *Les décrets contenant les mesures contestées excèdent-ils les compétences que le paragraphe 91(11) de la Loi constitutionnelle de 1867 confère au gouvernement fédéral?*

1) Les arguments des demandeurs du RNN

[266] Les demandeurs du RNN font valoir que le décret de février, qui contient les mesures contestées, excède les compétences du gouvernement fédéral et empiète de façon illégitime sur la compétence exclusive des provinces en matière de santé publique. Ils affirment que cette compétence relève du paragraphe 92(7) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, lequel vise « [l']établissement, l'entretien et l'administration des hôpitaux, asiles, institutions et hospices de charité dans la province, autres que les hôpitaux de marine », et du paragraphe 92(13), lequel

Hospitals”, and subsection 92(13), which extends to “Property and Civil Rights in the Province.” In addition, subsection 92(16) confers jurisdiction over “Generally all Matters of a merely local or private Nature in the Province.”

[267] In support of their submission, the RNN applicants maintain that the “pith and substance” of the February Order is the regulation of public health. They add that the February Order does not attempt to do anything that the provinces could not achieve independently. They further assert that once a traveler is permitted into Canada, it is inappropriate and unconstitutional for the federal government to impose terms and conditions which are of a localized nature. Such action prevents the provinces from making their own determinations as to what are or are not reasonable limitations on the liberty rights of citizens. It also has other socio-economic impacts on the provinces.

[268] The RNN applicants further submit that the federal government’s jurisdiction over “Quarantine and the Establishment and Maintenance of Marine Hospitals”, as set forth in subsection 91(11) of the *Constitution Act, 1867* is confined to ship quarantine. In any event, they state that this power should be read down to the extent that it infringes on clear provincial jurisdiction or matters of a local nature. Moreover, in the absence of any clear head of power, the federal government cannot rely on its residual power to make laws for the peace, order, and good governance of Canada on matters of national concern or in national emergencies.

[269] In the alternative, the RNN applicants state that the February Order overreaches in its efforts to control local populations, specifically with respect to those returning travellers who do not have connecting flights for interprovincial travel.

(2) The Respondent’s Submissions

[270] The respondent submits that an ordinary and grammatical reading of subsection 91(11) demonstrates

visé « [l]a propriété et les droits civils dans la province ». De plus, le paragraphe 92(16) confère compétence aux provinces sur « [g]énéralement toutes les matières d’une nature purement locale ou privée dans la province ».

[267] À l’appui de leur argument, les demandeurs du RNN soutiennent que le caractère véritable du décret de février se rattache à la réglementation de la santé publique. Ils ajoutent que le décret de février ne poursuit pas un résultat différent de celui que les provinces pourraient atteindre de manière indépendante. Ils affirment en outre qu’une fois qu’un voyageur est autorisé à entrer au Canada, il est inacceptable et inconstitutionnel que le gouvernement fédéral impose des conditions de nature locale. Une telle mesure empêche les provinces de décider elles-mêmes de ce qui constitue ou non une restriction raisonnable au droit à la liberté des citoyens. Elle a également d’autres répercussions socio-économiques sur les provinces.

[268] Les demandeurs du RNN soutiennent en outre que la compétence du gouvernement fédéral sur la « [...] quarantaine et l’établissement et [le] maintien des hôpitaux de marine », énoncée au paragraphe 91(11) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, est limitée à la mise en quarantaine des navires. Quoi qu’il en soit, ils affirment que ce pouvoir devrait être interprété de façon restrictive dans la mesure où il empiète sur une compétence provinciale incontestable ou sur des matières d’une nature locale. En outre, en l’absence d’un chef de compétence clair, le gouvernement fédéral ne peut pas compter sur son pouvoir résiduel pour faire des lois pour la paix, l’ordre et le bon gouvernement du Canada sur des matières d’intérêt national ou dans des situations d’urgence nationale.

[269] Subsidièrement, les demandeurs du RNN affirment que le décret de février va trop loin dans ses efforts pour contrôler les populations locales, en particulier à l’égard des voyageurs de retour au pays qui n’ont pas à prendre un vol de correspondance interprovincial.

2) Les arguments du défendeur

[270] Selon le défendeur, le sens ordinaire et grammatical du paragraphe 91(11) démontre qu’il ne se limite pas

that it is not confined to ship quarantine and that there has been a longstanding acceptance of Parliament's jurisdiction over quarantine upon entry into Canada.

[271] The respondent maintains that the “pith and substance” of the February Order and its successors falls within the purview of subsection 91(11) because their stated aim is “reducing the introduction and further spread of COVID-19 and new variants of the virus into Canada by reducing the risk of importing cases from outside the country”: February Order, Explanatory Notes, above, at p 720. Moreover, the February Order was enacted pursuant to the *Quarantine Act*, the long title of which is *An Act to prevent the introduction and spread of communicable diseases*; and the purpose of which is “to protect public health by taking comprehensive measures to prevent the introduction and spread of communicable diseases”: *Quarantine Act*, above, section 4.

[272] The respondent adds that although the provinces have jurisdiction in relation to public health and local epidemics, including quarantine powers, the federal government also has jurisdiction pursuant to the double aspect doctrine.

(3) Applicable Legal Principles

[273] The first step in determining whether a law falls within a federal or a provincial head of power under the *Constitution Act, 1867* is to assess the “pith and substance” or “essential character” of the law: *Reference re Firearms Act (Can.)*, 2000 SCC 31, [2000] 1 S.C.R. 783 (*Firearms Reference*), at paragraph 15. This involves examining “the purpose of the enacting body, and the legal effect of the law”: *Firearms Reference*, above, at paragraph 16.

[274] In this assessment, the actual efficaciousness of the law is not relevant to the Court's analysis. Instead, “the inquiry is directed to how the law sets out to achieve its purpose in order to better understand its ‘total meaning’”: *Firearms Reference*, above, at paragraph 18, quoting W. R. Lederman, *Continuing Canadian Constitutional Dilemmas: Essays on the Constitutional History, Public Law and Federal System of Canada*, (Toronto: Butterworths, 1981), at pages 239–240.

à la mise en quarantaine de navires, et que la compétence du Parlement en matière de quarantaine à l'entrée au Canada est reconnue de longue date.

[271] Le défendeur soutient que le caractère véritable du décret de février et des suivants relève du paragraphe 91(11) parce que leur objectif déclaré est « la réduction de l'introduction et de la propagation de la COVID-19 et de nouvelles variantes du virus au Canada en diminuant le risque d'importer des cas de l'extérieur du pays » : décret de février, notes explicatives, précité, à la p 720. En outre, le décret de février a été émis en vertu de la *Loi sur la mise en quarantaine*, dont le titre intégral est *Loi visant à prévenir l'introduction et la propagation de maladies transmissibles* et dont l'objet est « la protection de la santé publique au moyen de mesures exhaustives visant à prévenir l'introduction et la propagation de maladies transmissibles » : *Loi sur la mise en quarantaine*, précitée, article 4.

[272] Le défendeur ajoute que, même si les provinces ont compétence en matière de santé publique et d'épidémies locales, y compris les pouvoirs de quarantaine, le gouvernement fédéral a également compétence en vertu de la règle du double aspect.

3) Les principes juridiques applicables

[273] La première étape pour établir si une loi relève d'un chef de compétence fédéral ou provincial en vertu de la *Loi constitutionnelle de 1867* consiste à évaluer le « caractère véritable » ou le « caractère essentiel » de la loi : *Renvoi relatif à la Loi sur les armes à feu (Can.)*, 2000 CSC 31, [2000] 1 R.C.S. 783 (*Renvoi sur les armes à feu*), au paragraphe 15. Il s'agit d'examiner « le but visé par le législateur qui l'a adoptée et l'effet juridique de la loi » : *Renvoi sur les armes à feu*, précité, au paragraphe 16.

[274] Dans cette évaluation, l'efficacité réelle de la loi n'est pas utile pour l'analyse de la Cour. « L'examen vise plutôt à déterminer comment la loi cherche à atteindre son but afin de mieux comprendre son [TRADUCTION]“entière portée” » : *Renvoi sur les armes à feu*, précité, au paragraphe 18, citant W. R. Lederman, *Continuing Canadian Constitutional Dilemmas: Essays on the Constitutional History, Public Law and Federal System of Canada*, Toronto, Butterworths, 1981, aux pages 239 et 240.

[275] In seeking to understand the purpose of a law, it can often be helpful to consider the “mischief” to which it is directed: *Firearms Reference*, above, at paragraph 17.

[276] Implicit in the “pith and substance” analysis is a recognition that it may be impossible for one level of government to exercise its legitimate jurisdiction over a matter effectively without incidentally affecting matters within the jurisdiction of another level of government: *Canadian Western Bank v. Alberta*, 2007 SCC 22, [2007] 2 S.C.R. 3 (*Western Bank*), at paragraph 29.

[277] In conducting this analysis, it is important to describe the “pith and substance” “as precisely as possible” to avoid superficially assigning a law to both federal and provincial heads of power or exaggerating the extent to which the law extends into the other level of government’s sphere of jurisdiction: *Reference re Greenhouse Gas Pollution Pricing Act*, 2021 SCC 11, 455 D.L.R. (4th) 1 (*GGPPA*), at paragraph 52.

[278] The second step in a division of powers analysis is to classify the essential character of the law by reference to the heads of power under the *Constitution Act, 1867*: *Firearms Reference*, above, at paragraph 25.

[279] Some subject matters may fall within the jurisdiction of both the federal government and the provinces: *Western Bank*, above, at paragraph 30. Although the provinces have long been considered to have jurisdiction over health matters within the province (see e.g. *R. v. Morgentaler*, [1993] 3 S.C.R. 463, at pages 490–491, (1993), 125 N.S.R. (2d) 81), the federal government is now considered to have concurrent jurisdiction in this area: *Carter*, above, at paragraph 53. This is particularly so where Parliament legislates with respect to a federal matter that touches on health: *Canada (Attorney General) v. PHS Community Services Society*, 2011 SCC 44, [2011] 3 S.C.R. 134, at paragraph 66.

[275] En cherchant à comprendre l’objet de la loi, il peut souvent être utile d’examiner le mal qu’elle vise : *Renvoi sur les armes à feu*, précité, au paragraphe 17.

[276] L’analyse du caractère véritable comporte implicitement la reconnaissance du fait qu’il peut être impossible pour un ordre de gouvernement d’exercer efficacement sa compétence sur un sujet sans que son intervention ne touche incidemment à des matières relevant de la compétence de l’autre ordre de gouvernement : *Banque canadienne de l’Ouest c. Alberta*, 2007 CSC 22, [2007] 2 R.C.S. 3 (*Banque canadienne de l’Ouest*), au paragraphe 29.

[277] Dans le cadre de cette analyse, il est important de décrire le caractère véritable avec le plus de précision possible, afin d’éviter que la loi se rattache superficiellement à la fois à un chef de compétence fédéral et à un chef de compétence provincial, ou encore que soit exagérée la mesure dans laquelle la loi ou la disposition déborde sur la sphère de compétence de l’autre ordre de gouvernement : *Revois relatifs à la Loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre*, 2021 CSC 11 (*Revois sur la LTPGES*), au paragraphe 52.

[278] La deuxième étape d’une analyse du partage des compétences consiste à qualifier le caractère essentiel de la loi selon les chefs de compétence attribués par la *Loi constitutionnelle de 1867* auxquels elle se rapporte : *Renvoi sur les armes à feu*, précité, au paragraphe 25.

[279] Certaines matières peuvent relever de la compétence fédérale et provinciale : *Banque canadienne de l’Ouest*, précité, au paragraphe 30. Bien que les provinces aient depuis longtemps été considérées comme ayant compétence en matière de santé sur leur territoire (voir p. ex. *R. c. Morgentaler*, [1993] 3 R.C.S. 463, aux pages 490 et 491), le gouvernement fédéral est maintenant considéré comme ayant compétence concurrente dans ce domaine : *Carter*, précité, au paragraphe 53. Cela est d’autant plus vrai lorsque le Parlement légifère sur une matière fédérale qui touche à la santé : *Canada (Procureur général) c. PHS Community Services Society*, 2011 CSC 44, [2011] 3 R.C.S. 134, au paragraphe 66.

(4) Analysis

[280] In my view, the two steps in the division of powers analysis are sufficient to resolve the dispute between the parties on this issue. Accordingly, it is unnecessary to address the RNN applicants' argument pertaining to the federal government's residual powers.

[281] I agree with the respondent that an ordinary and grammatical reading of subsection 91(11) belies the RNN applicants' position that the word "Quarantine" in that provision should be restricted to marine quarantines.

[282] In my view, there is nothing whatsoever in the text of subsection 91(11) to suggest that the meaning of the word "Quarantine" should be limited in the manner suggested by the RNN applicants. For convenience, it bears reproducing that provision here: "**11.** Quarantine and the Establishment and Maintenance of Marine Hospitals."

[283] The plain and ordinary meaning of the words "Quarantine and" is that Parliament has been given jurisdiction over quarantine *as well as* the other matter mentioned, namely, the establishment and maintenance of marine hospitals. The word "ship" does not appear in this head of power, and it is readily apparent that the word "maritime" qualifies only "hospitals", and not also "quarantine."

[284] The RNN applicants note that in *Schneider v. The Queen*, [1982] 2 S.C.R. 112, at page 136, (1982), 139 D.L.R. (3d) 417, the Supreme Court of Canada quoted a passage from the 1938 Royal Commission on Dominion-Provincial Relations, in which it was observed that "the British North American Act does not expressly allocate jurisdiction in public health, except that marine hospitals and quarantine (presumably ship quarantine) were assigned to the Dominion". They rely on this to support their narrow interpretation of the jurisdiction conferred on the federal government pursuant to subsection 91(11).

4) Analyse

[280] À mon avis, les deux étapes de l'analyse du partage des compétences permettent de régler le différend entre les parties sur cette question. Par conséquent, il n'est pas nécessaire d'examiner l'argument des demandeurs du RNN concernant les pouvoirs résiduels du gouvernement fédéral.

[281] Je suis d'accord avec le défendeur pour dire que le sens ordinaire et grammatical du paragraphe 91(11) contredit l'argument des demandeurs du RNN selon lequel le mot « quarantaine » dans cette disposition devrait être limité aux mises en quarantaine de navires.

[282] À mon avis, rien dans le texte du paragraphe 91(11) ne permet d'affirmer que le sens du mot « quarantaine » devrait être limité de la manière proposée par les demandeurs du RNN. Par souci de commodité, il convient de reproduire cette disposition ici : « **11.** La quarantaine et l'établissement et maintien des hôpitaux de marine. »

[283] Le sens ordinaire des mots « [l]a quarantaine et » indique que le Parlement s'est vu attribuer compétence sur la quarantaine et aussi sur l'autre matière mentionnée, à savoir l'établissement et le maintien des hôpitaux de marine. Le mot « navire » n'apparaît pas dans ce chef de compétence, et il est évident que le mot « marine » ne se rapporte qu'aux « hôpitaux » et non à la « quarantaine ».

[284] Les demandeurs du RNN font remarquer que, dans l'arrêt *Schneider c. La Reine*, [1982] 2 R.C.S. 112, la Cour suprême du Canada a cité à la page 136 les observations suivantes, formulées par la Commission royale des relations entre le Dominion et les provinces en 1938 : « [L]'Acte de l'Amérique britannique du Nord n'[a] pas attribué de pouvoirs définis en matière de santé publique. Cependant, il avait confié au Dominion la juridiction sur les hôpitaux de marine et la quarantaine (probablement la quarantaine des navires) [...] ». Ils s'appuient sur ces observations pour justifier leur interprétation restrictive de la compétence que le paragraphe 91(11) confère au gouvernement fédéral.

[285] However, in *Chaoulli v. Quebec (Attorney General)*, 2005 SCC 35, [2005] 1 S.C.R. 791 [cited above], at paragraph 16, the Supreme Court of Canada adopted a broader interpretation when it observed in passing that “the federal government has express jurisdiction over certain matters relating to health, such as quarantine, and the establishment and maintenance of marine hospitals.”

[286] That same interpretation was adopted in *Taylor v. Newfoundland and Labrador*, 2020 NLSC 125 (CanLII) (*Taylor*), at paragraphs 272–273:

Section 91(11) gives the federal government exclusive authority in relation to “Quarantine and the Establishment and Maintenance of Marine Hospitals.”

The establishment and maintenance of marine hospitals clearly does not encompass s. 28(1)(h) of the PHPPA. However, s. 91(11) also gives the federal government exclusive jurisdiction over quarantine. To this end the federal government has passed the *Quarantine Act*, S.C. 2004, c. 20.

[287] Later in *Taylor*, the Court observed that “in the case of *Rinfret v. Pope* (1886), 10 L.N. 74, 12 Q.L.R. 303 (Que. C.A.) [the Quebec Court of Appeal] held that with the exception of federal jurisdiction over quarantine and marine hospitals, all matters of public health fall within the control of the provinces” (emphasis added): *Taylor*, above, at paragraph 279. I pause to add that the portion of the *Rinfret* decision which recognized exclusive provincial jurisdiction over matters of public health is in conflict with more recent jurisprudence of the Supreme Court of Canada: *Carter*, above, at paragraph 53.

[288] Turning to the “pith and substance” stage of the division of powers analysis, I agree with the respondent that the RNN applicants’ characterization of the February Order as being a law that regulates public health is inconsistent with the principle that a challenged law must be characterized as precisely as possible: *GGPPA*, above.

[285] Or, dans l’arrêt *Chaoulli c. Québec (Procureur général)*, 2005 CSC 35, [2005] 1 R.C.S. 791 [précité], la Cour suprême du Canada a adopté au paragraphe 16 une interprétation plus libérale lorsqu’elle a fait observer incidemment que le gouvernement fédéral est « doté d’une compétence explicite sur certaines matières touchant la santé, comme la quarantaine, ainsi que l’établissement et l’entretien des hôpitaux de marine ».

[286] Cette même interprétation a été retenue dans la décision *Taylor v. Newfoundland*, 2020 NLSC 125, aux paragraphes 272 et 273 [*Taylor*] :

[TRADUCTION]

Le paragraphe 91(11) confère au gouvernement fédéral un pouvoir exclusif en ce qui concerne « [l]a quarantaine et l’établissement et maintien des hôpitaux de marine ».

L’établissement et le maintien d’hôpitaux de marine ne s’appliquent manifestement pas à l’al. 28(1)(h) de la PHPPA. Toutefois, le par. 91(11) confère aussi au gouvernement fédéral une compétence exclusive en matière de quarantaine. À cette fin, le gouvernement fédéral a adopté la *Loi sur la mise en quarantaine*, LC 2004, c 20.

[287] Plus loin dans la décision *Taylor*, la cour commente que [TRADUCTION] « dans l’arrêt *Rinfret v. Pope* (1886), 10 LN 74, 12 Q.L.R. 303 (C.A. Qué.), [la Cour d’appel du Québec] a conclu que, exception faite de la compétence fédérale en matière de quarantaine et d’hôpitaux de marine, toutes les questions de santé publique relèvent du contrôle des provinces » : *Taylor*, précité, au paragraphe 279 (non souligné dans l’original). J’ouvre ici une parenthèse pour ajouter que la partie de l’arrêt *Rinfret* où la cour reconnaissait la compétence provinciale exclusive en matière de santé publique s’oppose à la jurisprudence plus récente de la Cour suprême du Canada : *Carter*, précité, au paragraphe 53.

[288] S’agissant de l’étape du « caractère véritable » de l’analyse du partage des compétences, je suis d’accord avec le défendeur pour dire que le fait pour les demandeurs du RNN de qualifier le décret de février de loi qui réglemente la santé publique déroge au principe selon lequel une loi attaquée doit être décrite avec le plus de précision possible : *Renvois sur la LTPGES*, précité.

[289] I also agree that the AIC’s purpose in enacting the February Order supports the view that the “pith and substance”, or the “essential character”, of that Order is not the regulation of health *per se*. Rather it is “reducing the introduction and further spread of COVID-19 and new variants of the virus into Canada by decreasing the risk of importing cases from outside the country”: February Order, Explanatory Notes, above, at page 720. That purpose is consistent with the purpose of the *Quarantine Act*, which is “to protect public health by taking comprehensive measures to prevent the introduction and spread of communicable diseases”: *Quarantine Act*, above, section 4.

[290] The context in which the February Order was promulgated provides further support for the view that the “pith and substance” of the Order is to prevent the introduction and spread of COVID-19. Indeed, this is also plainly reflected in the various provisions of the February Order, including the Impugned Measures. That is to say, the manner in which the February Order sets out to achieve its purpose is by implementing various measures designed to identify infected international travellers and then prevent them from infecting others within Canada. The fact that the February Order may not be as efficacious in this regard as some would prefer is not relevant to this analysis: *Firearms Reference*, above, at paragraph 18.

[291] I will turn now to the classification stage of the analysis. I agree with the respondent that preventing or reducing the introduction and spread of COVID-19 is an objective that falls squarely within the purview of subsection 91(11) of the *Constitution Act, 1867*. I consider it axiomatic that the power to quarantine was conferred specifically for the purpose of preventing or reducing the introduction and spread of communicable diseases from outside the country.

[292] This classification is supported by the particular provisions of the February Order that are the focus of the dispute in these consolidated proceedings. Those provisions pertain to the requirement to *quarantine* at a GAA or in a DQF. The applicants all forcefully submitted

[289] Je conviens également que l’intention déclarée par l’AC lorsqu’il a promulgué le décret de février appuie l’argument selon lequel le caractère véritable, ou essentiel, de ce décret n’est pas de réglementer la santé comme telle. Il consiste plutôt en la « réduction de l’introduction et de la propagation de la COVID-19 et de nouvelles variantes du virus au Canada en diminuant le risque d’importer des cas de l’extérieur du pays » : décret de février, notes explicatives, précité, à la p 720. Cet objet s’accorde avec celui de la *Loi sur la mise en quarantaine*, qui est « la protection de la santé publique au moyen de mesures exhaustives visant à prévenir l’introduction et la propagation de maladies transmissibles » : *Loi sur la mise en quarantaine*, précitée, article 4.

[290] Le contexte dans lequel le décret de février a été promulgué appuie également l’argument selon lequel le « caractère véritable » du décret est de prévenir l’introduction et la propagation de la COVID-19. Ce caractère véritable ressort également clairement des dispositions du décret de février, y compris les mesures contestées. En d’autres termes, le moyen envisagé dans le décret de février pour atteindre son objectif consiste à mettre en œuvre des mesures visant à détecter les voyageurs internationaux infectés et à les empêcher d’infecter d’autres personnes au Canada. Le fait que le décret de février ne soit pas aussi efficace à cet égard que certains le préféreraient n’est d’aucune utilité pour la présente analyse : *Renvoi sur les armes à feu*, précité, au paragraphe 18.

[291] J’en arrive à l’étape de la classification de l’analyse. Je suis d’accord avec le défendeur pour dire que la prévention ou la réduction de l’introduction et de la propagation de la COVID-19 est un objectif qui relève clairement du paragraphe 91(11) de la *Loi constitutionnelle de 1867*. À mon avis, il va de soi que le pouvoir d’imposer une quarantaine a été conféré précisément dans le but de prévenir ou de freiner l’introduction et la propagation de maladies transmissibles en provenance de l’étranger.

[292] Cette classification est étayée par les dispositions précises du décret de février qui sont au cœur du présent litige. Ces dispositions traitent de l’obligation de se mettre en *quarantaine* dans un LHAG ou une IQD. Les demandeurs ont tous fait vigoureusement valoir que les

that returning travellers ought to be able to *quarantine* at home, provided they have a *suitable quarantine plan*.

[293] I agree with the respondent that nothing turns on the fact that the provinces have long been recognized to have jurisdiction over health and have even been recognized to have authority to prevent the spread of an epidemic at the local level. Pursuant to the double aspect doctrine, Parliament also has jurisdiction to enact measures to prevent or reduce the introduction and spread of diseases from outside Canada into the country.

[294] I do not accept the RNN applicants' position that the February Order is overbroad because it applies to air travellers who live near one of the four airports where international flights currently are permitted to land. To the extent that the overriding objective of subsection 91(11) may be said to be the prevention or reduction of the introduction and spread of diseases from abroad into Canada, it is entirely within the power of Parliament to legislate measures that apply to anyone entering Canada, even if they are only travelling a short distance after crossing the border. If it were otherwise, this important objective could be seriously undermined by even a single province or territory failing to act appropriately.

[295] In summary, for the reasons set forth above, I conclude that the February Order, and its successors, are *intra vires* the authority of the AIC, which has received delegated authority from Parliament pursuant to subsection 58(1) of the *Quarantine Act*.

E. *Do the Impugned Measures Violate Paragraph 1(a) of the Canadian Bill of Rights?*

[296] The RNN applicants submit that the Impugned Measures violate paragraph 1(a) of the Bill of Rights because they deprive air travellers entering the country of their financial property, namely, the money required to pay for their stay at a GAA, without due process of law.

voyageurs qui reviennent au Canada devraient pouvoir se mettre en quarantaine à leur domicile, à la condition d'avoir un plan de quarantaine approprié.

[293] Je conviens avec le défendeur qu'il importe peu qu'il soit depuis longtemps reconnu que les provinces ont compétence en matière de santé et qu'elles ont même le pouvoir de prévenir la propagation d'une épidémie au niveau local. Conformément à la règle du double aspect, le Parlement a également compétence pour adopter des mesures visant à prévenir ou à freiner l'introduction et la propagation de maladies provenant de l'étranger sur le territoire canadien.

[294] Je ne retiens pas l'argument des demandeurs du RNN selon lequel le décret de février est excessif parce qu'il s'applique aux voyageurs par voie aérienne qui vivent à proximité de l'un des quatre aéroports où les vols internationaux sont autorisés à atterrir. Dans la mesure où l'objectif primordial du paragraphe 91(11) peut être considéré comme étant la prévention ou la réduction de l'introduction et de la propagation de maladies provenant de l'étranger sur le territoire canadien, l'adoption de mesures qui s'appliquent à quiconque entre au Canada – même lorsqu'il s'agit d'un voyageur appelé à faire seulement une courte distance après qu'il a franchi la frontière – relève entièrement du pouvoir du Parlement. Sinon, cet objectif important pourrait être sérieusement compromis par ne serait-ce qu'une seule province ou un seul territoire qui n'agirait pas de manière appropriée.

[295] En résumé, pour les motifs exposés ci-dessus, je conclus que le décret de février et les suivants n'excèdent pas les pouvoirs de l'AC, à qui le Parlement a délégué les pouvoirs prévus au paragraphe 58(1) de la *Loi sur la mise en quarantaine*.

E. *Les mesures contestées contreviennent-elles à l'alinéa 1a) de la Déclaration canadienne des droits?*

[296] Les demandeurs du RNN font valoir que les mesures contestées contreviennent à l'alinéa 1a) de la *Déclaration canadienne des droits* parce qu'elles privent, sans application régulière de la loi, les voyageurs qui entrent au pays par voie aérienne de leurs biens de nature financière, à savoir l'argent nécessaire pour payer leur séjour dans un LHAG.

[297] Paragraph 1(a) states: “[i]t is hereby recognized and declared that in Canada there have existed and shall continue to exist ... (a) the right of the individual to ... enjoyment of property, and the right not to be deprived thereof except by due process of law.”

[298] During the hearing of these consolidated applications, the RNN applicants stated that its argument on this issue would “fall away” if I concluded that: the February Order does not breach the Charter; is *intra vires* of subsection 58(1) of the *Quarantine Act*; and is *intra vires* of Parliament’s authority. Given my conclusions on these issues and given that the only breaches of the Charter I have found pertain to the January Order, which was not challenged by the RNN applicants, I will not further address this issue. I will simply note in passing that one of those breaches, the failure to advise Ms. Mathis of the location of the DQF to which she was being brought, is no longer an issue. (See paragraph 213 above.) The other breach pertained to a matter that is not addressed in the February Order or any of its successors—that is the right to retain and instruct counsel and to be informed of that right. This is something that border officials will have to do going forward, if the requirement to stay in a GAA or a DQF upon arrival in Canada is maintained.

F. Conclusion

[299] For the reasons set forth in part VIII.A. of this decision, the Impugned Measures, in and of themselves, do not violate any of subsection 6(1), sections 7, 8, 9, paragraphs 10(b), 11(d), 11(e) or section 12 of the Charter. However, *the manner in which the Impugned Measures were implemented* with respect to the applicant Nicole Mathis violated her rights under section 9 and paragraph 10(b) of the Charter.

[300] In particular, (i) the refusal of border control officials to disclose to Ms. Mathis and her spouse the location of the facility to which she was being taken infringed her right under section 9, and (ii) the fact that

[297] L’alinéa 1a) dispose : « Il est par les présentes reconnu et déclaré que [...] les libertés fondamentales ci-après énoncé[s] ont existé et continueront à exister [...] a) le droit de l’individu [...] à la jouissance de ses biens, et le droit de ne s’en voir privé que par l’application régulière de la loi. »

[298] À l’audition des présentes demandes réunies, les demandeurs du RNN ont fait savoir que leur argument sur ce point [TRADUCTION]« ne tiendrait plus » si je concluais que le décret de février ne viole pas la Charte, qu’il n’excède pas les pouvoirs énoncés au paragraphe 58(1) de la *Loi sur la mise en quarantaine* et qu’il n’excède pas les pouvoirs du Parlement. Compte tenu de mes conclusions sur ces questions et étant donné que les seules violations de la Charte auxquelles j’ai conclu se rapportent au décret de janvier, lequel n’a pas été contesté par les demandeurs du RNN, je termine ici mon examen de cette question. Je tiens simplement à faire remarquer incidemment que le problème à l’origine de l’une de ces violations, c’est-à-dire le défaut d’informer M^{me} Mathis du lieu où se trouvait l’IQD où elle était emmenée, ne se pose plus : voir le paragraphe 213 ci-dessus. L’autre violation ne se rapportait pas aux dispositions du décret de février ou les suivants — à savoir, le droit d’avoir recours à l’assistance d’un avocat et d’être informé de ce droit. Les agents frontaliers devront prendre des dispositions à cet égard à l’avenir, si l’obligation de séjourner dans un LHAG ou une IQD à l’arrivée au Canada est maintenue.

F. Conclusion

[299] Pour les motifs exposés à la partie VIII.A de la présente décision, les mesures contestées, en soi, ne violent aucune des dispositions suivantes : les articles 7, 8, 9 et 12, le paragraphe 6(1) ainsi que les alinéas 10b), 11d) et 11e) de la Charte. Toutefois, la manière dont les mesures contestées ont été exécutées à l’égard de la demanderesse Nicole Mathis a porté atteinte aux droits qu’elle tire de l’article 9 et de l’alinéa 10b) de la Charte.

[300] En particulier, (i) le refus des agents des services frontaliers de révéler à M^{me} Mathis et à son conjoint l’emplacement de l’installation vers laquelle elle était emmenée a porté atteinte au droit que lui garantit l’article 9,

she was not properly informed of her right to retain and instruct counsel without delay, infringed her rights under paragraph 10(b).

[301] For the reasons set forth in part VIII.B. of this decision, those violations of Ms. Mathis' rights cannot be demonstrably justified in a free and democratic society.

[302] Given that those violations pertained to government action or administrative practice, the appropriate remedy lies under subsection 24(1) of the Charter, rather than section 52 of the *Constitution Act, 1982: Hutterian Brethren*, above, at paragraph 67. However, the notice of constitutional question that Ms. Mathis and the other Spencer-Duesing applicants served on the respondent pursuant to subsection 57(1) of the *Federal Courts Act* did not give notice of an intention to seek a remedy under subsection 24(1). Instead, it only referred to the alleged violations and to section 52. The same is true of the written submissions that were made on behalf of those applicants. Therefore, I do not consider it appropriate to issue any remedy under subsection 24(1), even though the notice of application filed on behalf of Ms. Mathis and Mr. Duesing in Court File T-366-21 referred to relief under that section.

[303] As a practical matter, nothing turns on this, because the evidence establishes that the first of the two violations of Ms. Mathis' rights has been remedied since she was detained at under the January Order. Under the February Order and its successors, travellers who are required to stay in a GAA must book their own reservation there (so they will know its location), while travellers who are required to stay in a DQF are provided with the relevant details pertaining to that facility. As to the second violation, border control officials will now be aware that they must clearly communicate the right to retain and instruct counsel in a manner that is readily understood, *at the outset of the detention*.

et (ii) le fait qu'on ne l'a pas convenablement informée de son droit d'avoir recours sans délai à l'assistance d'un avocat a porté atteinte aux droits qui lui garantit l'alinéa 10b).

[301] Pour les motifs exposés à la partie VIII.B. de la présente décision, la justification de ces violations des droits de M^{me} Mathis ne peut se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique.

[302] Puisque ces violations se rapportaient à un acte gouvernemental ou à une pratique administrative, la réparation appropriée relève du paragraphe 24(1) de la Charte, plutôt que de l'article 52 de la *Loi constitutionnelle de 1867 : Hutterian Brethren*, précité, au paragraphe 67. Toutefois, dans l'avis de question constitutionnelle qu'ils ont signifié au défendeur conformément au paragraphe 57(1) de la *Loi sur les Cours fédérales*, M^{me} Mathis et les autres demandeurs Spencer-Duesing n'ont pas donné avis de leur intention de solliciter une réparation en application du paragraphe 24(1). Ils ont plutôt uniquement renvoyé aux violations alléguées et à l'article 52. C'est aussi le cas pour les observations écrites qui ont été présentées pour le compte de ces demandeurs. Par conséquent, j'estime qu'une réparation en application du paragraphe 24(1) n'est pas indiquée, même si dans l'avis de demande qui a été déposé pour le compte de M^{me} Mathis et M. Duesing dans le dossier T-366-21, une réparation était sollicitée en application de cette disposition.

[303] Ma conclusion ne change rien dans les faits étant donné que la preuve établit qu'il y a eu réparation à la première des deux atteintes portées aux droits de M^{me} Mathis depuis qu'elle a été détenue en vertu du décret de janvier. En vertu du décret de février et des suivants, les voyageurs tenus de séjourner dans un LHAG doivent faire eux-mêmes leur réservation (afin qu'ils connaissent son emplacement), tandis que les voyageurs qui doivent séjourner dans une IQD sont informés des renseignements importants concernant cette installation. Quant à la deuxième violation, les agents des services frontaliers savent dorénavant qu'ils doivent clairement informer les voyageurs de leur droit d'avoir recours à l'assistance d'un avocat d'une manière facile à comprendre, et ce, dès le début de la détention.

[304] For the reasons set forth in Part VIII.C. of this decision, I have also concluded that the orders containing the Impugned Measures are within the authority of the AIC and are not unreasonable.

[305] For the reasons provided in Part VIII.D. of this decision, I have concluded that the orders containing the Impugned Measures are within the jurisdiction of the federal government.

[306] Finally, for the reasons explained in Part VIII.E. of this decision, the Impugned Measures do not contravene paragraph 1(a) of the Bill of Rights.

[307] Accordingly, these applications will be dismissed.

[308] Given that the COVID-19 pandemic may continue to evolve and new Variants of Concern may continue to emerge, I consider it appropriate to make some concluding observations. This is particularly so because, when pressed as to why stronger border control measures were not imposed, one of the reasons identified by the respondent was the Charter. In addition, the federal government may need to act swiftly to address threats that new or existing Variants of Concern may present.

[309] In brief, I consider that the principles of fundamental justice would permit the imposition of stronger border control measures, should the AIC become of the opinion that the preconditions set forth in paragraphs 58(1)(a)–(d) of the *Quarantine Act* are met. This includes a longer period of quarantine at the border. In my view, it would not be necessary to resort to section 1 of the Charter to impose such a measure.

[310] In addition to saving more lives and considerable suffering, especially for those who would otherwise be hospitalized or experience serious symptoms over an extended period of time, such a measure might well serve other important purposes. These include reducing the perception of some, such as the applicants in this case,

[304] Pour les motifs exposés à la partie VIII.C. de la présente décision, je conclus également que les décrets contenant les mesures contestées relèvent des pouvoirs de l'AC et ne sont pas déraisonnables.

[305] Pour les motifs exposés à la partie VIII.D. de la présente décision, je conclus que les décrets contenant les mesures contestées relèvent de la compétence du gouvernement fédéral.

[306] Enfin, pour les motifs expliqués à la partie VIII.E. de la présente décision, les mesures contestées ne contreviennent pas à l'alinéa 1a) de la *Déclaration canadienne des droits*.

[307] Par conséquent, les demandes seront rejetées.

[308] Étant donné que la pandémie de COVID-19 peut continuer d'évoluer et que de nouveaux variants préoccupants peuvent continuer d'apparaître, j'estime qu'il est utile de formuler quelques observations finales. Elles sont d'autant plus importantes, car le défendeur, pressé d'expliquer pourquoi des mesures de contrôle frontalier plus strictes n'avaient pas été imposées, a répondu que l'une des raisons était la Charte. En outre, le gouvernement fédéral pourrait devoir agir rapidement pour répondre aux menaces que peuvent présenter des variants préoccupants nouveaux ou existants.

[309] En bref, j'estime que les principes de justice fondamentale permettraient l'imposition de mesures de contrôle frontalier plus strictes si l'AC était d'avis que les conditions préalables énoncées aux alinéas 58(1)a) à d) de la *Loi sur la mise en quarantaine* sont remplies. Il pourrait s'agir par exemple d'une période de quarantaine plus longue à la frontière. À mon avis, il ne serait pas nécessaire de recourir à l'article premier de la Charte pour imposer une telle mesure.

[310] En plus de sauver plus de vies et d'épargner des souffrances majeures, en particulier celles des personnes qui seraient hospitalisées ou qui souffriraient de symptômes graves sur une longue période, une telle mesure pourrait bien contribuer à d'autres objectifs importants. Par exemple, celui de modifier la perception de certains,

that weaker and less uniformly applied measures are unfair and do not contribute meaningfully to preventing the entry and spread of COVID-19 and Variants of Concern.

[311] I recognize that those who have second residences abroad or other good reasons to travel may not welcome such measures, particularly if they are required to pay for some of them. However, like times of war and other crises, pandemics call for sacrifices to save lives and avoid broad based suffering. If some are unwilling to make such sacrifices, and engage in behaviour that poses a demonstrated risk to the health and safety of others, the principles of fundamental justice will not prevent the state from performing its essential function of protecting its citizens from that risk: *Charkaoui v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2007 SCC 9, [2007] 1 S.C.R. 350, at paragraph 1; *R. v. Jones* (2006), 81 O.R. (3d) 481, 2006 CanLII 28086 (Ont. C.A.), at paragraph 31. Of course, like other principles, the principles of fundamental justice have their limits. But I consider that there is currently additional leeway within those principles, before resort must be had to section 1 of the Charter.

JUDGMENT in T-340-21, T-341-21, T-366-21,
T-480-21

THIS COURT'S JUDGMENT is that:

1. These applications are dismissed.
2. The parties are encouraged to reach an agreement regarding costs. If they are unable to do so, they shall provide submissions that reflect the conclusions I have reached in respect of the issues in dispute. Such submissions shall be provided no later than the close of business on June 25, 2021 and shall not exceed five pages for the applicants as a group and for the respondent.

comme les demandeurs en l'espèce, qui croient que des mesures moins strictes et moins uniformément appliquées sont injustes et ne contribuent pas réellement à empêcher l'entrée et la propagation de la COVID-19 et de variants préoccupants.

[311] Je reconnais que ceux qui ont des résidences secondaires à l'étranger ou d'autres bonnes raisons de voyager peuvent ne pas se réjouir de telles mesures, surtout s'ils doivent payer pour certaines d'entre elles. Cependant, comme en temps de guerre et d'autres crises, les pandémies exigent des sacrifices pour sauver des vies et éviter des souffrances généralisées. Même si certains refusent de faire de tels sacrifices, et adoptent des comportements qui présentent un risque avéré pour la santé et la sécurité d'autrui, les principes de justice fondamentale n'empêchent pas l'État de s'acquitter de sa fonction essentielle de protéger ses citoyens contre ce risque : *Charkaoui c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2007 CSC 9, [2007] 1 R.C.S. 350, au paragraphe 1; *R. v. Jones* (2006), 81 O.R. (3d) 481, 2006 CanLII 28086 (C.A. Ont.), au paragraphe 31. Bien entendu, comme d'autres principes, les principes de justice fondamentale ont leurs limites. J'estime toutefois qu'il y a actuellement encore un peu de marge de manœuvre à l'intérieur de ces limites, avant que le recours à l'article premier de la Charte ne soit nécessaire.

JUGEMENT dans les dossiers T-340-21, T-341-21,
T-366-21, T-480-21

LA COUR STATUE COMME SUIT :

1. Les présentes demandes sont rejetées.
2. Les parties sont invitées à s'entendre sur la question des dépens. Si elles ne peuvent arriver à s'entendre, elles devront présenter des observations qui tiennent compte des conclusions auxquelles je suis parvenu sur chacune des questions en litige. Les demandeurs réunis en un seul groupe et le défendeur devront produire leurs observations au plus tard à la fermeture des bureaux le 25 juin 2021, et ces observations ne devront pas dépasser cinq pages.

Appendix 1 – Relevant Legislation

Canadian Charter of Rights and Freedoms, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44]

Rights and freedoms in Canada

1 The *Canadian Charter of Rights and Freedoms* guarantees the rights and freedoms set out in it subject only to such reasonable limits prescribed by law as can be demonstrably justified in a free and democratic society.

...

Mobility of Citizens

6 (1) Every citizen of Canada has the right to enter, remain in and leave Canada.

...

Life, liberty and security of person

7 Everyone has the right to life, liberty and security of the person and the right not to be deprived thereof except in accordance with the principles of fundamental justice.

Search or seizure

8 Everyone has the right to be secure against unreasonable search or seizure.

Detention or imprisonment

9 Everyone has the right not to be arbitrarily detained or imprisoned.

Arrest or detention

10 Everyone has the right on arrest or detention

...

(b) to retain and instruct counsel without delay and to be informed of that right; and

...

Proceedings in criminal and penal matters

11 Any person charged with an offence has the right

...

Annexe 1 – Les dispositions législatives applicables

Charte canadienne des droits et libertés, qui constitue la partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44]

Droits et libertés au Canada

1 La *Charte canadienne des droits et libertés* garantit les droits et libertés qui y sont énoncés. Ils ne peuvent être restreints que par une règle de droit, dans des limites qui soient raisonnables et dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique.

[...]

Liberté de circulation

6 (1) Tout citoyen canadien a le droit de demeurer au Canada, d'y entrer ou d'en sortir.

[...]

Vie, liberté et sécurité

7 Chacun a droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne; il ne peut être porté atteinte à ce droit qu'en conformité avec les principes de justice fondamentale.

Fouilles, perquisitions ou saisies

8 Chacun a droit à la protection contre les fouilles, les perquisitions ou les saisies abusives.

Détention ou emprisonnement

9 Chacun a droit à la protection contre la détention ou l'emprisonnement arbitraires.

Arrestation ou détention

10 Chacun a le droit, en cas d'arrestation ou de détention :

[...]

b) d'avoir recours sans délai à l'assistance d'un avocat et d'être informé de ce droit;

[...]

Affaires criminelles et pénales

11 Tout inculpé a le droit :

[...]

(d) to be presumed innocent until proven guilty according to law in a fair and public hearing by an independent and impartial tribunal;

(e) not to be denied reasonable bail without just cause;

...

Treatment or punishment

12 Everyone has the right not to be subjected to any cruel and unusual treatment or punishment.

Constitution Act, 1982, Schedule B, Canada Act 1982, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44]

Enforcement of guaranteed rights and freedoms

24 (1) Anyone whose rights or freedoms, as guaranteed by this Charter, have been infringed or denied may apply to a court of competent jurisdiction to obtain such remedy as the court considers appropriate and just in the circumstances.

...

Primacy of Constitution of Canada

52 (1) The Constitution of Canada is the supreme law of Canada, and any law that is inconsistent with the provisions of the Constitution is, to the extent of the inconsistency, of no force or effect.

Quarantine Act, S.C. 2005, c. 20

Order prohibiting entry into Canada

58 (1) The Governor in Council may make an order prohibiting or subjecting to any condition the entry into Canada of any class of persons who have been in a foreign country or a specified part of a foreign country if the Governor in Council is of the opinion that

(a) there is an outbreak of a communicable disease in the foreign country;

(b) the introduction or spread of the disease would pose an imminent and severe risk to public health in Canada;

d) d'être présumé innocent tant qu'il n'est pas déclaré coupable, conformément à la loi, par un tribunal indépendant et impartial à l'issue d'un procès public et équitable;

e) de ne pas être privé sans juste cause d'une mise en liberté assortie d'un cautionnement raisonnable;

[...]

Cruauté

12 Chacun a droit à la protection contre tous traitements ou peines cruels et inusités.

Loi constitutionnelle de 1982, annexe B, Loi de 1982 sur le Canada, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44]

Recours en cas d'atteinte aux droits et libertés

24 (1) Toute personne, victime de violation ou de négation des droits ou libertés qui lui sont garantis par la présente charte, peut s'adresser à un tribunal compétent pour obtenir la réparation que le tribunal estime convenable et juste eu égard aux circonstances.

[...]

Primauté de la Constitution du Canada

52 (1) La Constitution du Canada est la loi suprême du Canada; elle rend inopérantes les dispositions incompatibles de toute autre règle de droit.

Loi sur la mise en quarantaine, L.C. 2005, ch. 20

Interdiction d'entrer

58 (1) Le gouverneur en conseil peut, par décret, interdire ou assujettir à des conditions l'entrée au Canada de toute catégorie de personnes qui ont séjourné dans un pays étranger ou dans une région donnée d'un pays étranger s'il est d'avis :

a) que le pays du séjour est aux prises avec l'apparition d'une maladie transmissible;

b) que l'introduction ou la propagation de cette maladie présenterait un danger grave et imminent pour la santé publique au Canada;

(c) the entry of members of that class of persons into Canada may introduce or contribute to the spread of the communicable disease in Canada; and

(d) no reasonable alternatives to prevent the introduction or spread of the disease are available

c) que l'entrée au Canada de ces personnes favoriserait l'introduction ou la propagation de la maladie au Canada;

d) qu'il n'existe aucune autre solution raisonnable permettant de prévenir l'introduction ou la propagation de la maladie au Canada.

Minimizing the Risk of Exposure to COVID-19 in Canada Order (Quarantine, Isolation and Other Obligations), P.C. 2021-11, (2021) C. Gaz. I, 362 (*Quarantine Act*) [January Order]

Décret visant la réduction du risque d'exposition à la COVID-19 au Canada (quarantaine, isolement et autres obligations), C.P. 2021-11, (2021) Gaz. C. I, 362 (*Loi sur la mise en quarantaine*) [décret de janvier]

Definitions

1 The following definitions apply in this Order.

...

isolation means the separation of persons who have reasonable grounds to suspect that they have COVID-19, who have signs and symptoms of COVID-19 or who know that they have COVID-19, in such a manner as to prevent the spread of the disease. (*isolement*)

...

quarantine means the separation of persons in such a manner as to prevent the possible spread of disease. (*quarantaine*)

...

Entering by aircraft — COVID-19 molecular test and quarantine plan

1.2 (1) Every person who enters Canada by aircraft must meet the following requirements:

(a) before boarding the aircraft for the flight to Canada, they must

(i) subject to subsection (2), if the person is five years of age or older, provide to the aircraft operator evidence containing the following elements that they received either a negative result for a COVID-19 molecular test that was performed on a specimen that was collected no more than 72 hours, or no more than another period set out under the *Aeronautics Act*, before the aircraft's initial scheduled departure time or a positive result of the test that was

Définitions

1 Les définitions qui suivent s'appliquent au présent décret.

[...]

isolement Mise à l'écart de personnes qui ont des motifs raisonnables de soupçonner qu'elles sont atteintes de la COVID-19, qui présentent des signes et symptômes de la COVID-19 ou qui se savent atteintes de la COVID-19, de manière à prévenir la propagation de la maladie. (*isolation*)

[...]

quarantaine Mise à l'écart de personnes de manière à prévenir la propagation éventuelle de maladies. (*quarantaine*)

[...]

Entrée à bord d'un aéronef — essai moléculaire relatif à la COVID-19 et plan de quarantaine

1.2 (1) Toute personne qui entre au Canada à bord d'un aéronef est tenue de satisfaire aux exigences suivantes :

a) elle doit, avant de monter à bord de l'aéronef pour le vol à destination du Canada, faire ce qui suit :

(i) si elle est âgée d'au moins cinq ans et sous réserve du paragraphe (2), présenter à l'exploitant de l'aéronef la preuve, contenant les précisions ci-après, qu'elle a obtenu, soit un résultat négatif à un essai moléculaire relatif à la COVID-19 qui a été effectué sur un échantillon prélevé dans les soixante-douze heures, ou dans une autre période prévue sous le régime de la *Loi sur l'aéronautique*, précédant l'heure de départ de l'aéronef prévue initialement, soit

performed on a specimen that was collected at least 14 days and no more than 90 days before the aircraft's initial scheduled departure time:

- (A) the person's name and date of birth,
- (B) the name and civic address of the laboratory that administered the test,
- (C) the date the specimen was collected and the test method used, and
- (D) the test result,

Minimizing the Risk of Exposure to COVID-19 in Canada Order (Quarantine, Isolation and Other Obligations), P.C. 2021-75, (2021) C. Gaz. I, 673 (*Quarantine Act*) [February Order, as amended]

1.2 (1) ...

(ii) subject to subsection (3), provide to the Minister of Health, screening officer or quarantine officer

(A) a suitable quarantine plan, and

(B) evidence of prepaid accommodation that enables the person to remain in quarantine at a government-authorized accommodation for a three-day period that begins on the day on which they enter Canada, and

(iii) provide the suitable quarantine plan referred to in clause (ii)(A) and the evidence of prepaid accommodation referred to in clause (ii)(B) by electronic means specified by the Minister of Health, unless they are a member of a class of persons who, as determined by the Minister, are unable to submit their quarantine plan by electronic means for a reason such as a disability, inadequate infrastructure, a service disruption or a natural disaster, in which case the quarantine plan may be provided in the form and manner and at the time specified by the Minister of Health; and

un résultat positif à cet essai qui a été effectué sur un échantillon prélevé dans la période minimale de quatorze jours et maximale de quarante-dix jours précédant l'heure de départ de l'aéronef prévue initialement :

- (A) le nom et la date de naissance de la personne,
- (B) le nom et l'adresse municipale du laboratoire qui a effectué l'essai,
- (C) la date à laquelle l'échantillon a été prélevé et le procédé utilisé,
- (D) le résultat de l'essai,

Décret visant la réduction du risque d'exposition à la COVID-19 au Canada (quarantaine, isolement et autres obligations), C.P. 2021-75, (2021) Gaz. C. I, 673 (*Loi sur la mise en quarantaine*) [décret de février, tel que modifié]

1.2 (1) [...]

(ii) sous réserve du paragraphe 3, fournir au ministre de la Santé, à l'agent de contrôle ou à l'agent de quarantaine :

(A) d'une part, un plan approprié de quarantaine,

(B) d'autre part, la preuve du paiement d'un hébergement prépayé lui permettant de demeurer en quarantaine, pendant la période de trois jours qui commence le jour de son entrée au Canada, dans un lieu d'hébergement autorisé par le gouvernement,

(iii) utiliser le moyen électronique précisé par le ministre de la Santé pour lui fournir le plan approprié de quarantaine visé à la division (ii)(A) et la preuve du prépaiement visé à la division (ii)(B), à moins qu'elle n'appartienne à une catégorie de personnes qui, selon ce que conclut ce dernier, sont incapables de le fournir par ce moyen électronique pour un motif tel un handicap, l'absence d'une infrastructure convenable, une panne de service ou un désastre naturel, auquel cas elle lui fait parvenir le plan selon les modalités — de temps et autres — fixées par lui;

(b) retain the evidence referred to in subparagraph (a)(i) for the 14-day period that begins on the day on which they enter Canada or that begins again under subsection 3(2) or 4(4), if applicable.

...

Suitable quarantine plan

1.3 The suitable quarantine plan referred to in clause 1.2(1)(a)(ii)(A) must

(a) include

(i) in the case of a person entering Canada by land, the civic address of the place where they plan to quarantine themselves during the 14-day period that begins on the day on which they enter Canada,

(ii) in the case of a person entering Canada by aircraft,

(A) the name and address of the government-authorized accommodation where they plan to quarantine themselves during the period that begins on the day on which they enter Canada and remain in quarantine and ends on the day on which they receive the result for the molecular test referred to in subparagraph 1.4(1)(a)(i), and

(B) the civic address of the place where they plan to quarantine themselves during the period that begins on the day on which they receive evidence of a negative result for the molecular test referred to in subparagraph 1.4(1)(a)(i) and remain in quarantine for the remainder of the 14-day period that begins on the day on which they enter Canada, and

(iii) their contact information for the 14-day period that begins on the day on which they enter Canada;

(b) indicate that the place referred to in subparagraph (a)(i) or clause (a)(ii)(B), as the case may be, allows them to avoid all contact with other people with whom they did not travel unless they are a minor and a parent or guardian or tutor who is providing care and support to the minor;

b) elle conserve la preuve visée au sous-alinéa a)(i) pendant la période de quatorze jours qui commence le jour de son entrée au Canada ou, le cas échéant, qui recommence aux termes des paragraphes 3(2) ou 4(4).

[...]

Plan approprié de quarantaine

1.3 Le plan approprié de quarantaine visé à la division 1.2(1)(a)(ii)(A) doit satisfaire aux exigences suivantes :

a) il contient les renseignements suivants :

(i) dans le cas où la personne entre au Canada par voie terrestre, l'adresse municipale du lieu où elle entend se mettre en quarantaine pendant la période de quatorze jours qui commence le jour de son entrée au Canada,

(ii) dans le cas où elle entre au Canada à bord d'un aéronef :

(A) d'une part, le nom et l'adresse du lieu d'hébergement autorisé par le gouvernement où elle entend se mettre en quarantaine pendant la période qui commence le jour de son entrée au Canada et y demeurer en quarantaine jusqu'au moment où elle reçoit le résultat de l'essai moléculaire visé au sous-alinéa 1.4(1)a)(i),

(B) l'adresse municipale du lieu où elle entend se mettre en quarantaine pendant la période qui commence le jour où elle reçoit la preuve d'un résultat négatif à l'essai moléculaire visé au sous-alinéa 1.4(1)a)(i) et y demeurer en quarantaine pendant le reste de la période de quatorze jours qui commence le jour de son entrée au Canada,

(iii) les renseignements permettant de la joindre pendant la période de quatorze jours qui commence le jour de son entrée au Canada;

b) il indique que le lieu visé à l'alinéa a)(i) ou à la division a)(ii)(B), selon le cas, lui permet d'éviter d'entrer en contact pendant la période de quatorze jours qui commence le jour de son entrée au Canada, avec toute personne qui n'a pas voyagé avec elle, à moins qu'il ne s'agisse d'un mineur et d'un parent

(c) indicate that no person will be present at the place referred to in subparagraph (a)(i) or clause (a)(ii)(B), as the case may be, unless that person resides there habitually;

(d) indicate that the person has access to a bedroom at the place referred to in subparagraph (a)(i) or clause (a)(ii)(B), as the case may be, that are separate from the one used by persons who did not travel with them and enter Canada together;

(e) indicate that the place referred to in subparagraph (a)(i) or clause (a)(ii)(B), as the case may be, allows the person to access the necessities of life without leaving that place;

(f) indicate that the place referred to in subparagraph (a)(i) or clause (a)(ii)(B), as the case may be, allows the person to avoid all contact with vulnerable persons and persons who provide care to those persons, unless the vulnerable person is a consenting adult or is the parent or dependent child in a parent-child relationship; and

(g) indicate that the place referred to in subparagraph (a)(i) or clause (a)(ii)(B), as the case may be, allows the person to avoid all contact with a health care provider and the person works or assists in a facility, home or workplace where vulnerable persons are present.

...

Requirements

3(1) Every person who enters Canada and who does not have signs and symptoms of COVID-19 must

(a) in the case of a person entering Canada by aircraft, quarantine themselves without delay at a government-authorized accommodation in accordance with the instructions provided by a screening officer or quarantine officer and remain in quarantine until they receive the result for the COVID-19 molecular test referred to in subparagraph 1.4(1)(a)(i);

(a.1) in the case of a person entering Canada by a mode of transportation other than an aircraft, quarantine themselves without delay in accordance with the instructions provided by a screening officer or

ou d'un tuteur qui fournit un soutien ou des soins au mineur;

c) il indique que nul ne sera présent dans le lieu visé au sous-alinéa a)(i) ou à la division a)(ii)(B), selon le cas, hormis quiconque y réside habituellement;

d) il indique qu'elle aura un accès à une chambre à coucher dans le lieu visé au sous-alinéa a)(i) ou à la division a)(ii)(B), selon le cas, distincts de celles utilisées par les personnes qui n'ont pas voyagé et ne sont pas entrées au Canada avec elle;

e) il indique que le lieu visé au sous-alinéa a)(i) ou à la division a)(ii)(B), selon le cas, lui permet d'obtenir des objets ou des services pour combler ses besoins essentiels sans devoir le quitter;

f) il indique que le lieu visé au sous-alinéa a)(i) ou à la division a)(ii)(B), selon le cas, lui permet d'éviter d'entrer en contact avec des personnes vulnérables — autres qu'un adulte consentant ou le parent ou l'enfant à charge dans une relation parent-enfant — et des personnes qui leur fournissent des soins;

g) il indique que le lieu visé au sous-alinéa a)(i) ou à la division a)(ii)(B), selon le cas, lui permet d'éviter d'entrer en contact avec tout fournisseur de soins de santé et toute personne qui travaille ou aide dans un établissement, un foyer ou un lieu de travail où des personnes vulnérables sont présentes.

[...]

Obligations

3 (1) Toute personne qui entre au Canada et qui ne présente pas de signes et symptômes de la COVID-19 est tenue, à la fois :

a) si elle entre au Canada à bord d'un aéronef, de se mettre en quarantaine sans délai conformément aux instructions de l'agent de contrôle ou de l'agent de quarantaine dans un lieu d'hébergement autorisé par le gouvernement et d'y demeurer en quarantaine jusqu'au moment où elle reçoit le résultat de l'essai moléculaire visé au sous-alinéa 1.4(1)a)(i);

a.1) si elle entre au Canada à bord d'un moyen de transport autre qu'un aéronef, de se mettre en quarantaine sans délai conformément aux instructions de l'agent de contrôle ou de l'agent de quarantaine

quarantine officer and remain in quarantine until the expiry of the 14-day period that begins on the day on which the person enters Canada in a place

(i) that is considered suitable by the Chief Public Health Officer, having regard to the risk to public health posed by COVID-19, the likelihood or degree of exposure of the person to COVID-19 prior to entry into Canada and any other factor that the Chief Public Health Officer considers relevant,

(ii) where they will not be in contact with a vulnerable person, unless the vulnerable person is a consenting adult or is the parent or dependent child in a parent-child relationship, and

(iii) where they will have access to the necessities of life without leaving that place;

...

Accommodation — expense

(1.3) For greater certainty, a person referred to in paragraph (1)(a) must comply with the conditions established under that paragraph at their own expense unless the government-authorized accommodation is provided or paid for by Her Majesty in right of Canada or an agent of Her Majesty.

...

Unable to quarantine themselves

4 (1) A person referred to in section 3 is considered unable to quarantine themselves if

(a) the person has not provided the evidence referred to in paragraph 1.1(1)(a) or subparagraph 1.2(1)(a)(i), unless the person is excepted from that requirement under subsection 1.1(2) or 1.2(2);

(b) the person refuses to undergo a COVID-19 molecular test in accordance with paragraph 1.4(1)(a);

(c) the person has not provided a suitable quarantine plan in accordance with this Order;

dans un lieu qui remplit les conditions ci-après et d'y demeurer en quarantaine jusqu'à l'expiration de la période de quatorze jours qui commence le jour de son entrée au Canada :

(i) il est jugé approprié par l'administrateur en chef, compte tenu du danger pour la santé publique que présente la COVID-19, de la probabilité que la personne ait été exposée à la COVID-19 avant son entrée au Canada ou de la mesure dans laquelle elle l'a été et de tout autre facteur qu'il juge pertinent,

(ii) il permet à la personne d'éviter d'entrer en contact avec des personnes vulnérables autres que des adultes consentants ou le parent ou l'enfant à charge dans une relation parent-enfant,

(iii) il permet à la personne d'obtenir des objets ou des services pour combler ses besoins essentiels sans devoir le quitter;

[...]

Accommodation — expense [sic]

(1.3) Il est entendu que toute personne visée à l'alinéa (1)a doit satisfaire aux conditions prévues à cet alinéa à ses propres frais, à moins que Sa Majesté du chef du Canada ou un mandataire de cette dernière payent ces frais ou fournissent l'hébergement.

[...]

Incapacité de se mettre en quarantaine

4 (1) La personne visée à l'article 3 est considérée comme incapable de se mettre en quarantaine si, selon le cas :

a) elle n'a pas fourni la preuve visée à l'alinéa 1.1(1)a) ou au sous-alinéa 1.2(1)a)(i), à moins qu'elle soit soustraite à cette exigence par application du paragraphe 1.1(2) ou 1.2(2);

b) elle refuse de subir un essai moléculaire relatif à la COVID-19 conformément à l'alinéa 1.4(1)a);

c) elle n'a pas fourni de plan approprié de quarantaine conformément au présent décret;

(d) the person cannot quarantine themselves in accordance with paragraphs 3(1)(a) or (a.1), as applicable, or paragraph (b); or

(e) while they remain in quarantine at the government-authorized accommodation referred to in paragraph 3(1)(a), the person develops signs and symptoms of COVID-19, receives evidence of a positive result under any type of COVID-19 test or is exposed to another person who exhibits signs and symptoms of COVID-19.

Requirements — quarantine at quarantine facility

(2) A person who, at the time of entry into Canada or at any other time during the 14-day period referred to in section 3, is considered unable to quarantine themselves must,

(a) if directed by a screening officer or quarantine officer, board any means of transportation provided by the Government of Canada for the purpose of transporting them to a quarantine facility or transferring them between quarantine facilities

(b) enter into quarantine without delay

(i) at the quarantine facility in accordance with instructions provided by a screening officer or quarantine officer and remain in quarantine at the facility or at any other quarantine facility to which they are subsequently transferred until the expiry of that 14-day period, or

(ii) at any other place that the quarantine officer considers suitable in accordance with instructions provided by the quarantine officer and remain in quarantine at the place or at any other place to which they are subsequently transferred until the expiry of that 14-day period;

(c) in the case of a person who is considered unable to quarantine themselves within 48 hours after entering Canada, report their arrival at the quarantine facility to a screening officer or quarantine officer at that facility within 48 hours after entering Canada, unless the person has already reported their arrival at their place of quarantine under paragraph 3(1)(b);

d) elle ne peut se mettre en quarantaine conformément aux alinéas 3(1)a) ou a.1), selon le cas, ou à l'alinéa b);

e) pendant qu'elle demeure en quarantaine dans un lieu d'hébergement autorisé par le gouvernement visé à l'alinéa 3(1)a), elle commence à présenter des signes et symptômes de la COVID-19, obtient un résultat positif à tout type d'essai relatif à la COVID-19 ou est exposée à une autre personne qui en présente.

[...]

Obligations — quarantaine dans une installation de quarantaine

(2) La personne qui est considérée comme incapable de se mettre en quarantaine à son entrée au Canada ou à tout autre moment pendant la période de quatorze jours prévue à l'article 3 est tenue, à la fois :

a) si l'agent de contrôle ou l'agent de quarantaine l'ordonne, de prendre tout véhicule fourni par le gouvernement du Canada pour se rendre à l'installation de quarantaine ou pour être transférée d'une telle installation à une autre;

b) de se soumettre en quarantaine sans délai :

(i) soit à l'installation de quarantaine, conformément aux instructions de l'agent de contrôle ou de l'agent de quarantaine, et de demeurer en quarantaine à l'installation, ou à toute autre installation de quarantaine à laquelle elle est subséquentement transférée, jusqu'à l'expiration de la période de quatorze jours,

(ii) soit à tout autre lieu que l'agent de quarantaine juge approprié, conformément aux instructions de l'agent de quarantaine, et de demeurer en quarantaine à ce lieu, ou à tout autre lieu auquel elle est subséquentement transférée, jusqu'à l'expiration de la période de quatorze jours;

c) dans le cas où la personne est considérée comme incapable de se mettre en quarantaine dans les quarante-huit heures suivant son entrée au Canada, de signaler son arrivée à l'installation de quarantaine à l'agent de contrôle ou à l'agent de quarantaine à cette installation, et ce dans les quarante-huit heures suivant son entrée au Canada, à moins que la personne ait déjà signalé son arrivée au lieu de quarantaine en application de l'alinéa 3(1)b);

(d) subject to subsection (3), until the end of that 14-day period,

(i) monitor for signs and symptoms of COVID-19,

(ii) report daily to a screening officer or quarantine officer at the quarantine facility on their health status relating to signs and symptoms of COVID-19, and

(iii) in the event that they develop signs and symptoms of COVID-19 or test positive for COVID-19 under any type of COVID-19 test, follow instructions provided by the public health authority specified by a screening officer or quarantine officer; and

(e) while they remain at a quarantine facility, undergo any health assessments that a quarantine officer requires.

...

Choice of quarantine facility

5 In choosing a quarantine facility for the purposes of subsection 4(2), the Chief Public Health Officer must consider the following factors:

- (a)** the risk to public health posed by COVID-19;
- (b)** the feasibility of controlling access to the quarantine facility;
- (c)** the capacity of the quarantine facility;
- (d)** the feasibility of quarantining persons at the facility;
- (e)** the likelihood or degree of exposure of the person to COVID-19 prior to entry into Canada; and
- (f)** any other factor that the Chief Public Health Officer considers relevant.

d) sous réserve du paragraphe (3), de faire ce qui suit, jusqu'à l'expiration de cette période de quatorze jours :

(i) vérifier la présence de signes et symptômes de la COVID-19,

(ii) communiquer quotidiennement à l'agent de contrôle ou à l'agent de quarantaine à l'installation de quarantaine son état de santé relativement aux signes et symptômes de la COVID-19,

(iii) dans le cas où elle commence à présenter des signes et symptômes de la COVID-19 ou obtient un résultat positif à tout essai relatif à la COVID-19, suivre les instructions de l'autorité sanitaire précisée par l'agent de contrôle ou l'agent de quarantaine;

e) de subir, pendant qu'elle demeure à l'installation de quarantaine, tout contrôle médical exigé par l'agent de quarantaine.

[...]

Choix — installation de quarantaine

5 Lorsqu'il choisit l'installation de quarantaine pour l'application du paragraphe 4(2), l'administrateur en chef tient compte des facteurs suivants :

- a)** le danger pour la santé publique que présente la COVID-19;
- b)** la possibilité de contrôler l'accès à l'installation de quarantaine;
- c)** la capacité de l'installation de quarantaine;
- d)** la possibilité d'y mettre des personnes en quarantaine;
- e)** la probabilité que la personne ait été exposée à la COVID-19 avant son entrée au Canada ou la mesure dans laquelle elle l'a été;
- f)** tout autre facteur qu'il juge pertinent.

Non-application — requirement to quarantine

6 (1) Subject to subsection (2), paragraphs 3(1)(a) or (a.1), as applicable, and paragraph (b), subparagraph 3(1)(c)(ii) and section 4 do not apply to the following persons:

(a) a *crew member* as defined in subsection 101.01(1) of the *Canadian Aviation Regulations* or a person who enters Canada only to become such a crew member;

(b) a *member of a crew* as defined in subsection 3(1) of the *Immigration and Refugee Protection Regulations* or a person who enters Canada only to become such a member of a crew;

(c) a person who enters Canada at the invitation of the Minister of Health for the purpose of assisting in the COVID-19 response;

(d) a member of the *Canadian Forces* or a *visiting force*, as defined in section 2 of the *Visiting Forces Act*, who enters Canada for the purpose of performing their duties as a member of that force;

(e) a person or any member of a class of persons who, as determined by the Chief Public Health Officer, will provide an essential service, if the person complies with any conditions imposed on them by the Chief Public Health Officer to minimize the risk of introduction or spread of COVID-19;

(f) a person or any member of a class of persons whose presence in Canada, as determined by the Minister of Foreign Affairs, the Minister of Citizenship and Immigration or the Minister of Public Safety and Emergency Preparedness, is in the national interest, if the person complies with any conditions imposed on them by the relevant Minister to minimize the risk of introduction or spread of COVID-19;

(g) a person who is permitted to work in Canada as a provider of emergency services under paragraph 186(t) of the *Immigration and Refugee Protection Regulations* and who enters Canada for the purpose of providing those services;

(h) a person who enters Canada for the purpose of providing medical care, transporting or collecting essential medical equipment, supplies or means of

Non-application — obligation de se mettre en quarantaine

6 (1) Les alinéas 3(1)a) ou a.1), selon le cas, et l'alinéa b), le sous-alinéa 3(1)c)(ii) et l'article 4 ne s'appliquent pas, sous réserve du paragraphe (2), aux personnes suivantes :

a) le *membre d'équipage*, au sens du paragraphe 101.01(1) du *Règlement de l'aviation canadien*, et la personne qui entre au Canada seulement pour devenir un tel membre d'équipage;

b) le *membre d'équipage*, au sens du paragraphe 3(1) du *Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés*, et la personne qui entre au Canada seulement pour devenir un tel membre d'équipage;

c) la personne qui entre au Canada à l'invitation du ministre de la Santé afin de participer aux efforts de lutte contre la COVID-19;

d) le membre des Forces canadiennes ou d'une *force étrangère présente au Canada* au sens de l'article 2 de la *Loi sur les forces étrangères présentes au Canada* qui entre au Canada afin d'exécuter ses tâches à ce titre;

e) la personne qui, individuellement ou au titre de son appartenance à une catégorie de personnes, fournira un service essentiel, selon ce que conclut l'administrateur en chef, si elle respecte les conditions qui lui sont imposées par ce dernier pour réduire le risque d'introduction ou de propagation de la COVID-19;

f) la personne dont la présence au Canada, individuellement ou au titre de son appartenance à une catégorie de personnes, est dans l'intérêt national, selon ce que conclut le ministre des Affaires étrangères, le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration ou le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile, si elle respecte les conditions qui lui sont imposées par le ministre compétent pour réduire le risque d'introduction ou de propagation de la COVID-19;

g) la personne qui est autorisée à travailler au Canada afin d'offrir des services d'urgence en vertu de l'alinéa 186t) du *Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés* et qui entre au Canada afin d'offrir de tels services;

h) la personne qui entre au Canada afin de fournir des soins médicaux, de transporter ou de collecter de l'équipement, des fournitures ou des traitements

treatment, or delivering, maintaining or repairing medically necessary equipment or devices, if they do not directly care for persons 65 years of age or older within the 14-day period that begins on the day on which the person enters Canada;

(i) a person who enters Canada for the purpose of receiving essential medical services or treatments within 36 hours of entering Canada, other than services or treatments related to COVID-19, as long as they remain under medical supervision for the 14-day period that begins on the day on which they enter Canada;

(i.1) a Canadian citizen, permanent resident, temporary resident, protected person or person registered as an Indian under the *Indian Act* who resides in Canada and who received essential medical services or treatments in a foreign country, if the person has the following:

(i) written evidence from a licensed health care practitioner in Canada who indicated that the medical services or treatments outside Canada are essential, and

(ii) written evidence from a licensed health care practitioner in the foreign country who indicated that the services or treatments were provided in that country;

(j) a person who is permitted to work in Canada as a student in a health field under paragraph 186(p) of the *Immigration and Refugee Protection Regulations* and who enters Canada for the purpose of performing their duties as a student in the health field, if they do not directly care for persons 65 years of age or older within the 14-day period that begins on the day on which the person enters Canada;

(k) a licensed health care practitioner with proof of employment in Canada who enters Canada for the purpose of performing their duties as a practitioner, if they do not directly care for persons 65 years of age or older within the 14-day period that begins on the day on which the person enters Canada;

médicaux essentiels ou de faire la livraison, l'entretien ou la réparation d'équipements ou d'instruments qui sont nécessaires du point de vue médical, si elle ne prodigue pas directement de soins à une personne âgée de soixante-cinq ans ou plus pendant la période de quatorze jours qui commence le jour de son entrée au Canada;

i) la personne qui entre au Canada afin d'y recevoir, dans les trente-six heures suivantes, des services ou traitements médicaux essentiels non liés à la COVID-19, si elle est sous supervision médicale pendant la période de quatorze jours qui commence le jour de son entrée au Canada;

i.1) le citoyen canadien, le résident permanent, le résident temporaire, la personne protégée ou la personne inscrite à titre d'Indien sous le régime de la *Loi sur les Indiens* qui réside au Canada et qui a reçu des services ou traitements médicaux essentiels dans un pays étranger, si elle détient les preuves suivantes :

(i) une preuve écrite d'un professionnel de la santé titulaire d'une licence ou d'un permis d'exercice au Canada indiquant qu'il est nécessaire qu'elle reçoive des services ou traitements médicaux dans un pays étranger,

(ii) une preuve écrite d'un professionnel de la santé titulaire d'une licence ou d'un permis d'exercice dans le pays étranger indiquant qu'elle a reçu des services ou traitements médicaux dans ce pays;

j) la personne qui est autorisée à travailler au Canada à titre d'étudiant dans un domaine lié à la santé, en vertu de l'alinéa 186p) du *Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés*, et qui entre au Canada afin d'exercer ses fonctions, si elle ne prodigue pas directement de soins à une personne âgée de soixante-cinq ans ou plus pendant la période de quatorze jours qui commence le jour de son entrée au Canada;

k) le professionnel de la santé titulaire d'une licence ou d'un permis d'exercice qui détient une preuve d'emploi au Canada et qui entre au Canada afin d'exercer ses fonctions, s'il ne prodigue pas directement de soins à une personne âgée de soixante-cinq ans ou plus pendant la période de quatorze jours qui commence le jour de son entrée au Canada;

(l) a person, including a captain, deckhand, observer, inspector, scientist and any other person supporting commercial or research fishing-related activities, who enters Canada aboard a *Canadian fishing vessel* or a *foreign fishing vessel*, as defined in subsection 2(1) of the *Coastal Fisheries Protection Act*, for the purpose of carrying out fishing or fishing-related activities, including offloading of fish, repairs, provisioning the vessel and exchange of crew;

(m) a habitual resident of an integrated transborder community that exists on both sides of the Canada-United States border who enters Canada within the boundaries of that community, if entering Canada is necessary for carrying out an everyday function within that community;

(n) a person who enters Canada to return to their habitual place of residence in Canada after carrying out an everyday function that, due to geographical constraints, necessarily involves entering the United States;

(o) a person who seeks to enter Canada on board a *vessel*, as defined in section 2 of the *Canada Shipping Act, 2001*, that is engaged in research and that is operated by or under the authority of the Government of Canada or at its request or operated by the government of a province, a local authority or a government, council or other entity authorized to act on behalf of an Indigenous group, if the person remains on board the vessel;

(p) a student who is enrolled at a listed institution within the meaning of any order made under section 58 of the *Quarantine Act*, who attends that institution regularly and who enters Canada to go to that institution, if the government of the province and the local health authority of the place where that institution is located have indicated to the Public Health Agency of Canada that the institution is authorized to accommodate students who are excepted from paragraph 3(1)(a) and section 4;

(q) a driver of a conveyance who enters Canada to drop off a student enrolled in an institution referred to in paragraph (p) or to pick the student up from that institution, if the driver leaves the conveyance while in Canada, if at all, only to escort the student to or from that institution and they wear a mask while outside the conveyance;

l) la personne, notamment le capitaine, le matelot de pont, l'observateur, l'inspecteur, le scientifique et toute autre personne appuyant des activités liées à la pêche commerciale ou à la recherche en matière de pêche, qui entre au Canada à bord d'un *bateau de pêche canadien* ou d'un *bateau de pêche étranger* au sens du paragraphe 2(1) de la *Loi sur la protection des pêches côtières* dans le but de participer à des activités de pêche ou liées à la pêche, notamment le déchargement du poisson, les réparations, le ravitaillement du bateau et le remplacement de l'équipage;

m) le résident habituel d'une collectivité intégrée existant des deux côtés de la frontière entre le Canada et les États-Unis qui entre au Canada à l'intérieur des limites frontalières de cette collectivité, si l'entrée au Canada est nécessaire pour vaquer à ses activités quotidiennes au sein de celle-ci;

n) la personne qui entre au Canada pour revenir à son lieu de résidence habituel au Canada après avoir vaqué à ses activités quotidiennes qui, compte tenu des contraintes géographiques, nécessitent l'entrée aux États-Unis;

o) la personne qui cherche à entrer au Canada à bord d'un *bâtiment* au sens de l'article 2 de la *Loi de 2001 sur la marine marchande du Canada* qui effectue de la recherche et qui est exploité, soit par le gouvernement du Canada, ou à sa demande ou avec son autorisation, soit par le gouvernement d'une province, une administration locale ou une entité — gouvernement, conseil ou autre — autorisée à agir pour le compte d'un groupe autochtone, si elle demeure sur le bâtiment;

p) l'étudiant inscrit à un établissement répertorié au sens de tout décret pris en vertu de l'article 58 de la *Loi sur la mise en quarantaine* qui fréquente régulièrement l'établissement et qui entre au Canada pour s'y rendre, si le gouvernement de la province et l'autorité sanitaire du lieu où celui-ci se trouve ont indiqué à l'Agence de la santé publique du Canada que l'établissement est approuvé comme étant apte à recevoir des étudiants soustraits à l'alinéa 3(1)a) et à l'article 4;

q) le conducteur d'un véhicule qui entre au Canada pour déposer ou prendre à l'établissement visé à l'alinéa p) un étudiant qui y est inscrit, s'il ne quitte le véhicule au Canada que pour accompagner l'étudiant entre le véhicule et l'établissement répertorié, le cas échéant, et s'il porte un masque lorsqu'il se trouve hors de son véhicule;

(r) a student who is enrolled at an educational institution in the United States, who attends that institution regularly and who enters Canada to return to their habitual place of residence after attending that institution, if they will not directly care for persons 65 years of age or older;

(s) a driver of a conveyance who enters Canada after dropping off a student enrolled in an institution referred to in paragraph (r) or picking the student up from that institution and who enters Canada to return to their habitual place of residence after dropping off or picking up that student, if the driver left the conveyance while outside Canada, if at all, only to escort the student to or from that institution and they wore a mask while outside the conveyance;

(t) a dependent child who enters Canada under the terms of a written agreement or court order regarding custody, access or parenting;

(u) a driver of a conveyance who enters Canada to drop off or pick up a dependent child under the terms of a written agreement or court order regarding custody, access or parenting, if the driver leaves the conveyance while in Canada, if at all, only to escort the dependent child to or from the conveyance and they wear a mask while outside the conveyance;

(v) a driver of a conveyance who enters Canada after dropping off or picking up a dependent child under the terms of a written agreement or court order regarding custody, access or parenting, if the driver left the conveyance while outside Canada, if at all, only to escort the dependent child to or from the conveyance and they wore a mask while outside the conveyance;

(w) a habitual resident of the remote communities of Northwest Angle, Minnesota or Hyder, Alaska who enters Canada only to access necessities of life from the closest Canadian community where such necessities of life are available;

(x) a habitual resident of the remote communities of Campobello Island, New Brunswick or Stewart, British Columbia who enters Canada after having entered the United States only to access necessities of life from the closest American community where such necessities of life are available; or

r) l'étudiant inscrit à un établissement d'enseignement aux États-Unis qui fréquente régulièrement l'établissement et qui entre au Canada afin de retourner à son lieu de résidence habituel après s'être rendu à cet établissement, s'il ne prodigue pas directement de soins à une personne âgée de soixante-cinq ans ou plus;

s) le conducteur d'un véhicule qui entre au Canada après avoir déposé ou pris un étudiant à l'établissement visé à l'alinéa r) où l'étudiant est inscrit et qui entre au Canada afin de retourner à son lieu de résidence habituel après s'y être rendu, s'il n'a quitté le véhicule à l'extérieur du Canada que pour accompagner l'étudiant entre le véhicule et l'établissement, le cas échéant, et s'il a porté un masque lorsqu'il s'est trouvé hors de son véhicule;

t) l'enfant à charge qui entre au Canada en vertu d'une entente écrite ou d'une ordonnance judiciaire en matière de garde, d'accès ou de rôle parental;

u) le conducteur d'un véhicule qui entre au Canada pour déposer ou prendre un enfant à charge en vertu d'une entente écrite ou d'une ordonnance judiciaire en matière de garde, d'accès ou de rôle parental, s'il ne quitte le véhicule au Canada que pour déposer l'enfant à charge ou le faire entrer dans le véhicule, le cas échéant, et s'il porte un masque lorsqu'il se trouve hors de son véhicule;

v) le conducteur d'un véhicule qui entre au Canada après avoir déposé ou pris un enfant à charge en vertu d'une entente écrite ou d'une ordonnance judiciaire en matière de garde, d'accès ou de rôle parental, s'il n'a quitté le véhicule à l'extérieur du Canada que pour déposer l'enfant à charge ou le faire entrer dans le véhicule, le cas échéant, et s'il a porté un masque lorsqu'il s'est trouvé hors de son véhicule;

w) le résident habituel des collectivités éloignées de Northwest Angle (Minnesota) ou de Hyder (Alaska) qui entre au Canada seulement pour obtenir des objets ou des services pour combler ses besoins essentiels dans la collectivité canadienne la plus proche où de tels objets ou services sont disponibles;

x) le résident habituel des collectivités éloignées de l'île Campobello (Nouveau-Brunswick) ou de Stewart (Colombie-Britannique) qui entre au Canada après être entré aux États-Unis seulement pour obtenir des objets ou des services pour combler ses besoins essentiels dans la collectivité américaine la plus proche où de tels objets ou services sont disponibles;

(y) a person who enters Canada in a conveyance at a land border crossing in the following circumstances, if neither the person nor any other person in the conveyance left the conveyance while outside Canada:

(i) the person was denied entry into the United States at the land border crossing, or

(ii) the person entered the territory of the United States but did not seek legal entry into the United States at the land border crossing.

...

Non-application — persons participating in projects

6.2 (1) Subject to subsection (2), paragraphs 3(1)(a) or (a.1), as applicable, and paragraph (b), subparagraph 3(1)(c)(ii) and section 4 do not apply to a person who, under an arrangement entered into between the Minister of Health and the minister responsible for health care in the province where the person enters Canada, is participating in a project to gather information to inform the development of quarantine requirements other than those set out in this Order, if the person complies with any conditions imposed on them by the Minister of Health to minimize the risk of introduction or spread of COVID-19.

Non-application — persons required to provide evidence

(2) Subsection (1) does not apply to a person who is required to provide the evidence referred to in paragraph 1.1(1)(a) or subparagraph 1.2(1)(a)(i) but who does not do so, unless they subsequently receive evidence of a negative COVID-19 test result or the authorization of a quarantine officer to leave a quarantine facility or any other place that the quarantine officer considered suitable.

Non-application — medical reason

7 (1) Paragraphs 3(1)(a) or (a.1), as applicable, and section 4 do not apply to a person

(a) during any medical emergency or essential medical services or treatments that require the person to visit or be taken to a health care facility that, in the case where the person is in a quarantine facility, is outside that quarantine facility; or

y) la personne qui entre au Canada à bord d'un véhicule à un poste frontalier dans l'une des circonstances ci-après, si elle est demeurée dans le véhicule durant son séjour à l'extérieur du Canada et, le cas échéant, si aucune autre personne à bord du véhicule ne l'a quitté durant le séjour:

(i) elle s'est vu refuser le droit d'entrer aux États-Unis au poste frontalier,

(ii) elle est entrée sur le territoire des États-Unis, mais n'a pas cherché à obtenir le droit d'entrer aux États-Unis au poste frontalier.

[...]

Non-application — personnes participant à un projet

6.2 (1) Les alinéas 3(1)a) ou a.1), selon le cas, et l'alinéa b), le sous-alinéa 3(1)c)(ii) et l'article 4 ne s'appliquent pas, sous réserve du paragraphe (2), à la personne qui, en vertu d'un arrangement conclu entre le ministre de la Santé et son homologue chargé de la santé dans la province où cette personne entre au Canada, participe à un projet visant à recueillir des renseignements pour orienter l'élaboration d'obligations en matière de quarantaine autres que celles prévues dans le présent décret, si elle respecte les conditions qui lui sont imposées par le ministre de la Santé pour réduire le risque d'introduction ou de propagation de la COVID-19.

Non-application — personne tenue de fournir la preuve

(2) Le paragraphe (1) ne s'applique pas à la personne qui est tenue de fournir la preuve visée à l'alinéa 1.1(1)a) ou au sous-alinéa 1.2(1)a)(i), mais qui omet de la faire, à moins qu'elle reçoive subséquemment la preuve d'un résultat négatif à tout essai relatif à la COVID-19 ou l'autorisation de l'agent de quarantaine de quitter l'installation de quarantaine ou l'autre lieu que celui-ci a jugé approprié.

Non-application — raison médicale

7 (1) Les alinéas 3(1)a) ou a.1), selon le cas, et l'article 4 ne s'appliquent pas :

a) pour la durée soit de toute urgence médicale, soit de tout service ou traitement médicaux essentiels, obligeant la personne visée à se rendre ou à être amenée à un établissement de santé qui, dans le cas de la personne qui se trouve dans une installation de quarantaine, est situé à l'extérieur de l'installation de quarantaine;

(b) during the time necessary to enable the person to undergo a COVID-19 molecular test.

Non-application — compassionate grounds

7.1 (1) Subject to subsection (3), paragraphs 3(1)(a) (a.1), as applicable, and section 4 do not apply to a person if the Minister of Health

(a) determines that the person does not intend to quarantine themselves or to remain in quarantine, as the case may be, in order to engage in one of the following activities:

(i) to attend to the death of or provide support to a Canadian citizen, permanent resident, temporary resident, protected person or person registered as an Indian under the *Indian Act*, who is residing in Canada and who is deemed to be critically ill by a licensed health care practitioner,

(ii) to provide care to a Canadian citizen, permanent resident, temporary resident or protected person or person registered as an Indian under the *Indian Act*, who is residing in Canada and who is deemed by a licensed health care practitioner to require support for a medical reason, or

(iii) to attend a funeral or end-of-life ceremony;

b) has not received written notice from the government of the province where the activity referred to in paragraph (a) will take place indicating that that government opposes the non-application of paragraph 3(1)(a) and section 4 to persons who engage in the activity referred to in paragraph (a) in that province; and

(c) in the case of a person referred to in paragraph (a) who intends to engage in the activity in a location other than a public outdoor location, determines that the person in charge of the location does not object to the presence of the person referred to in paragraph (a) at that location in order to engage in that activity.

[...]

b) pour la durée nécessaire afin de permettre à la personne de subir un essai moléculaire relatif à la COVID-19.

Non-application — motifs d'ordre humanitaire

7.1 (1) Les alinéas 3(1)a) ou a.1), selon le cas, et l'article 4 ne s'appliquent pas, sous réserve du paragraphe (3), si le ministre de la Santé, à la fois :

a) conclut que la personne visée cherche à éviter de se mettre en quarantaine ou à interrompre sa quarantaine, selon le cas, afin d'accomplir l'une des actions suivantes :

(i) fournir un soutien à un citoyen canadien, à un résident permanent, à un résident temporaire, à une personne protégée ou à une personne inscrite à titre d'Indien sous le régime de la *Loi sur les Indiens* qui réside au Canada et qu'un professionnel de la santé titulaire d'une licence ou d'un permis d'exercice juge gravement malade, ou assister au décès d'une telle personne,

(ii) fournir des soins à un citoyen canadien, à un résident permanent, à un résident temporaire, à une personne protégée ou à une personne inscrite à titre d'Indien sous le régime de la *Loi sur les Indiens* qui réside au Canada et qui, selon un professionnel de la santé titulaire d'une licence ou d'un permis d'exercice, nécessite du soutien pour une raison médicale,

(iii) assister à des funérailles ou à une cérémonie de fin de vie;

b) n'a pas été avisé, par écrit, par le gouvernement de la province où sera accomplie l'action visée à l'alinéa a) qu'il s'oppose à la non-application de l'alinéa 3(1)a) et de l'article 4 aux personnes qui accomplissent l'action visée à l'alinéa a) dans la province;

c) dans le cas où la personne visée entend accomplir l'action visée à l'alinéa a) dans tout lieu autre qu'un lieu public extérieur, conclut que le responsable du lieu ne s'oppose pas à ce que cette dernière s'y trouve afin d'accomplir cette action.

[...]

Non-application — international single sport event

7.2 (1) Subject to subsection (5), paragraphs 3(1)(a) or (a.1), as applicable, and paragraph (b), subparagraph 3(1)(c)(ii) and section 4 do not apply to a person in respect of whom a letter of authorization has been issued under subsection (2) and who enters Canada to take part in an international single sport event as a high-performance athlete or to engage in an essential role in relation to that event, if they are affiliated with a national organization responsible for that sport.

...

Requirements

9 Every person who enters Canada and who has reasonable grounds to suspect they have COVID-19, has signs and symptoms of COVID-19 or knows that they have COVID-19 and every person who travelled with that person must

(a) isolate themselves without delay at a quarantine facility in accordance with the instructions provided by a screening officer or quarantine officer and remain in isolation at the facility until they receive the result for the molecular test referred to in subparagraph 1.4(1)(a)(i);

(b) if the person receives evidence of a positive result for a test referred to in paragraph 1.4(1)(a) or a test performed under an alternative testing protocol referred to in subsection 1.5(1), isolate themselves without delay in accordance with the instructions provided by a screening officer or quarantine officer and remain in isolation for the remainder of the 14-day period that begins on the day on which the person enters Canada in a place

(i) that is considered suitable by the Chief Public Health Officer, having regard to the risk to public health posed by COVID-19, the likelihood or degree of exposure of the person to COVID-19 prior to entry into Canada and any other factor that the Chief Public Health Officer considers relevant,

(ii) where they will not be in contact with a vulnerable person, unless the vulnerable person is a consenting adult or is the parent or dependent child in a parent-child relationship, and

(iii) where they will have access to the necessities of life without leaving that place;

Non-application — événement unisport international

7.2 (1) Les alinéas 3(1)a) ou a.1), selon le cas, et l'alinéa b), le sous-alinéa 3(1)c)(ii) et l'article 4 ne s'appliquent pas, sous réserve du paragraphe (5), à la personne à laquelle une lettre d'autorisation a été délivrée en vertu du paragraphe (2) et qui entre au Canada pour participer à un événement unisport international comme athlète de haut niveau ou pour remplir des fonctions essentielles liées à l'événement, si elle est affiliée à un organisme national responsable du sport en cause.

[...]

Obligations

9 Toute personne qui entre au Canada et qui a des motifs raisonnables de soupçonner qu'elle est atteinte de la COVID-19, qui présente des signes et symptômes de la COVID-19 ou qui se sait atteinte de la COVID-19 et toute personne qui a voyagé avec elle sont tenues, à la fois :

a) de s'isoler sans délai conformément aux instructions de l'agent de contrôle ou de l'agent de quarantaine dans une installation de quarantaine et d'y demeurer en isolement jusqu'au moment où elles reçoivent le résultat de l'essai moléculaire visé au sous-alinéa 1.4(1)a)(i);

b) si elles reçoivent la preuve d'un résultat positif à l'essai moléculaire visé au sous-alinéa 1.4(1)a) ou subi suivant un protocole d'essai alternatif visé au paragraphe 1.5(1), de s'isoler sans délai conformément aux instructions de l'agent de contrôle ou de l'agent de quarantaine dans un lieu qui remplit les conditions ci-après et d'y demeurer en isolement pendant le reste de la période de quatorze jours qui commence le jour de leur entrée au Canada :

(i) il est jugé approprié par l'administrateur en chef, compte tenu du danger pour la santé publique que présente la COVID-19, de la probabilité que ces personnes aient été exposées à la COVID-19 avant leur entrée au Canada ou de la mesure dans laquelle elles l'ont été et de tout autre facteur qu'il juge pertinent,

(ii) il permet à ces personnes d'éviter d'entrer en contact avec des personnes vulnérables autres qu'un adulte consentant ou le parent ou l'enfant à charge dans une relation parent-enfant,

(iii) il permet à ces personnes d'obtenir des objets ou des services pour combler leurs besoins essentiels sans devoir le quitter;

(c) within 48 hours after entering Canada, report their arrival at, and the civic address of, their place of isolation by electronic means specified by the Minister of Health or by telephone using a number specified by the Minister of Health; and

(d) during that 14-day period, undergo any health assessments that a quarantine officer requires, monitor their signs and symptoms of COVID-19 and report to the public health authority specified by a screening officer or quarantine officer if they require additional medical care.

Unable to isolate

10 (1) A person referred to in section 9 is considered unable to isolate themselves if

(a) the person has not provided the evidence referred to in paragraph 1.1(1)(a) or subparagraph 1.2(1)(a)(i), unless the person is excepted from that requirement under subsections 1.1(2) or 1.2(2), as the case may be;

(b) the person refuses to undergo a COVID-19 molecular test in accordance with paragraph 1.4(1)(a);

(c) it is necessary for the person to use a public means of transportation, including an aircraft, bus, train, subway, taxi or ride-sharing service, to travel from the place where they enter Canada to the place where they will isolate themselves;

(d) the person cannot isolate themselves in accordance with paragraph 9(a);

(e) while they remain in isolation at the quarantine facility in accordance with paragraph 9(a), the person receives evidence of a positive result for the test referred to in subparagraph 1.4(1)(a)(i); or

(f) the person travelled with a person who has reasonable grounds to suspect they have COVID-19, has signs and symptoms of COVID-19 or knows that they have COVID-19.

Requirements — isolation at quarantine facility

(2) A person who, at the time of entry into Canada or at any other time during the 14-day period referred to in section 9 is considered unable to isolate themselves must

c) de signaler, par tout moyen électronique ou par appel téléphonique à un numéro précisés par le ministre de la Santé, leur arrivée au lieu d'isolement et de fournir, de la même manière, l'adresse municipale de celui-ci, et ce dans les quarante-huit heures suivant leur entrée au Canada;

d) de subir, pendant la période de quatorze jours, tout contrôle médical exigé par l'agent de quarantaine, de vérifier ses signes et symptômes de la COVID-19 et, si elles nécessitent des soins médicaux additionnels, de communiquer avec l'autorité sanitaire précisée par l'agent de contrôle ou l'agent de quarantaine.

Incapacité de s'isoler

10 (1) La personne visée à l'article 9 est considérée comme incapable de s'isoler si, selon le cas :

a) elle n'a pas fourni la preuve visée à l'alinéa 1.1(1)a) ou au sous-alinéa 1.2(1)a)(i), à moins qu'elle soit soustraite à cette exigence par application des paragraphes 1.1(2) ou 1.2(2), selon le cas;

b) elle refuse de subir un essai moléculaire relatif à la COVID-19 conformément à l'alinéa 1.4(1)a);

c) il lui est nécessaire de prendre un moyen de transport public, notamment un aéronef, un autocar, un train, le métro, un taxi ou un service de covoiturage, pour se rendre à son lieu d'isolement depuis le lieu de son entrée au Canada;

d) elle ne peut s'isoler conformément à l'alinéa 9a);

e) elle reçoit la preuve d'un résultat positif à l'essai moléculaire visé au sous-alinéa 1.4(1)a)(i) pendant qu'elle demeure en isolement dans une installation de quarantaine conformément à l'alinéa 9a);

f) elle a voyagé avec une personne qui a des motifs raisonnables de soupçonner qu'elle est atteinte de la COVID-19, qui présente des signes et symptômes de la COVID-19 ou qui se sait atteinte de la COVID-19.

Obligations — isolement dans une installation de quarantaine

(2) La personne qui, à son entrée au Canada ou à tout autre moment pendant la période de quatorze jours prévue à l'article 9, est considérée incapable de s'isoler est tenue, à la fois :

(a) if directed by a screening officer or quarantine officer, board any means of transportation provided by the Government of Canada for the purpose of transporting them to a quarantine facility or transferring them between quarantine facilities;

(b) enter into isolation without delay

(i) at the quarantine facility in accordance with the instructions provided by a screening officer or quarantine officer and remain in isolation at the facility or at any other quarantine facility to which they are subsequently transferred until the expiry of that 14-day period, or

(ii) at any other place that the quarantine officer considers suitable, in accordance with the instructions provided by the quarantine officer, and remain in isolation at the place or at any other place to which they are subsequently transferred until the expiry of that 14-day period;

(c) in the case of a person who is considered unable to isolate themselves within 48 hours after entering Canada, report their arrival at the quarantine facility to a screening officer or quarantine officer at that facility within 48 hours after entering Canada, unless the person has already reported their arrival at their place of isolation under paragraph 9(b); and

(d) until the expiry of that 14-day period, undergo any health assessments that a quarantine officer requires, monitor their signs and symptoms of COVID-19 and, if they require additional medical care, report to the public health authority specified by a screening officer or quarantine officer.

...

Choice of quarantine facility

11 In choosing a quarantine facility for the purposes of subsection 10(2), the Chief Public Health Officer must consider the following factors:

(a) the risk to public health posed by COVID-19;

(b) the feasibility of controlling access to the quarantine facility;

a) si l'agent de contrôle ou l'agent de quarantaine l'ordonne, de prendre tout véhicule fourni par le gouvernement du Canada pour se rendre à l'installation de quarantaine ou pour être transférée d'une telle installation à une autre;

b) de se soumettre à l'isolement sans délai :

(i) soit à l'installation de quarantaine, conformément aux instructions de l'agent de contrôle ou de l'agent de quarantaine, et de demeurer en isolement à l'installation, ou à toute autre installation de quarantaine à laquelle elle est subseqüemment transférée, jusqu'à l'expiration de la période de quatorze jours,

(ii) soit à tout autre lieu que l'agent de quarantaine juge approprié, conformément aux instructions de ce dernier, et de demeurer en isolement à ce lieu, ou à tout autre lieu auquel elle est subseqüemment transférée, jusqu'à l'expiration de la période de quatorze jours;

c) dans le cas où elle est considérée comme incapable de s'isoler dans les quarante-huit heures suivant son entrée au Canada, de signaler son arrivée à l'installation de quarantaine à l'agent de contrôle ou à l'agent de quarantaine à cette installation, et ce dans les quarante-huit heures suivant son entrée au Canada, à moins qu'elle ait déjà signalé son arrivée au lieu d'isolement en application de l'alinéa 9b);

d) de subir tout contrôle médical exigé par l'agent de quarantaine, de vérifier la présence de signes et symptômes de la COVID-19 et, si elle nécessite des soins médicaux additionnels, de communiquer avec l'autorité sanitaire précisée par l'agent de contrôle ou l'agent de quarantaine, et ce jusqu'à l'expiration de la période de quatorze jours.

[...]

Choix — installation de quarantaine

11 Lorsqu'il choisit l'installation de quarantaine pour l'application du paragraphe 10(2), l'administrateur en chef tient compte des facteurs suivants :

a) le danger pour la santé publique que présente la COVID-19;

b) la possibilité de contrôler l'accès à l'installation de quarantaine;

- | | |
|--|---|
| <p>(c) the capacity of the quarantine facility;</p> <p>(d) the feasibility of isolating persons at the quarantine facility;</p> <p>(e) the likelihood or degree of exposure of the person to COVID-19 prior to entry into Canada; and</p> <p>(f) any other factor that the Chief Public Health Officer considers relevant.</p> | <p>c) la capacité de l’installation de quarantaine;</p> <p>d) la possibilité d’y isoler des personnes;</p> <p>e) la probabilité que des personnes aient été exposées à la COVID-19 avant leur entrée au Canada ou la mesure dans laquelle elles l’ont été;</p> <p>f) tout autre facteur qu’il juge pertinent.</p> |
|--|---|

¹ *Minimizing the Risk of Exposure to COVID-19 in Canada (Quarantine, Isolation and Other Obligations)*, P.C. 2021-11, (2021) C. Gaz. I, 362 (*Quarantine Act*) (the January Order).

² *Minimizing the Risk of Exposure to COVID-19 in Canada (Quarantine, Isolation and Other Obligations)*, P.C. 2021-75, (2021) C. Gaz. I, 673 (*Quarantine Act*) (the February Order).

³ The amendment to the February Order was effected by adding sections 15–30, which have the effect of modifying various portions of sections 1–14. For the purpose of this decision, I will refer to the sections of the February Order as they appear subsequent to having been amended.

⁴ Some of the applicants were not entirely clear about which specific provisions they are challenging, beyond those related to the requirement to quarantine or isolate in a GAA or a DQF pending receipt of the results of the Day 1 Test.

⁵ I note that, at paragraph 18 of his affidavit, Mr. Bexte stated that during his travels from February 25 to 28, 2021, he “followed recommended physical distancing, hand washing, and mask wearing where necessary.”

⁶ As previously noted, persons who refuse to comply with the impugned measures may be fined up to \$5 000 pursuant to the *Contraventions Act*. Persons who contravene the *Quarantine Act* may be subject to a fine of up to \$1,000,000 and/or imprisonment of up to three years.

⁷ AGC MFL, AGCR Tab 12, at paragraph 113.

⁸ The full text of paragraph 58(1)(d) of the *Quarantine Act* is reproduced at paragraph 39 above and in Appendix 1 below.

¹ Le Décret visant la réduction du risque d’exposition à la COVID-19 au Canada (*quarantaine, isolement et autres obligations*), C.P. 2021-11, (2021) Gaz. C. I, 362 (*Loi sur la mise en quarantaine*) (décret de janvier).

² Le Décret visant la réduction du risque d’exposition à la COVID-19 au Canada (*quarantaine, isolement et autres obligations*), C.P. 2021-75, (2021) Gaz. C. I, 673 (*Loi sur la mise en quarantaine*) (décret de février).

³ Le décret de février a été modifié par l’adjonction des articles 15 à 30, dont l’effet était de modifier différents éléments des articles 1 à 14. Aux fins de la présente décision, c’est à la version modifiée des dispositions du décret de février que je renvoie.

⁴ Certains des demandeurs n’ont pas précisé quelles dispositions particulières ils contestaient, outre celles qui concernent l’obligation de se mettre en quarantaine ou de s’isoler dans un LHAG ou une IQD jusqu’à l’obtention des résultats du test exigé le premier jour.

⁵ Je souligne qu’au paragraphe 18 de son affidavit, M. Bexte déclare que, lors de ses voyages, du 25 au 28 février 2021, il [TRADUCTION] « a suivi les recommandations relatives à la distanciation physique, au lavage des mains et au port du masque lorsque cela était nécessaire ».

⁶ Comme nous l’avons vu, les personnes qui refusent de se conformer aux mesures contestées sont passibles d’une amende ne dépassant pas 5 000 \$ suivant la *Loi sur les contraventions*. Les personnes qui contreviennent à la *Loi sur la mise en quarantaine* sont passibles d’une amende ne dépassant pas 1 000 000 \$ et/ou une peine d’emprisonnement d’au plus trois ans.

⁷ PGC MFD, DPGC, onglet 12, au paragraphe 113.

⁸ Le texte intégral de l’alinéa 58(1)d) de la *Loi sur la mise en quarantaine* est reproduit au paragraphe 39 ci-dessus et à l’annexe 1 ci-dessous.

DIGESTS

Federal Court of Appeal and Federal Court decisions digested are those which, while failing to meet the stringent standards of selection for full-text reporting, are considered of sufficient value to merit coverage in that abbreviated format. The full text of any decision may be accessed at <http://decisions.fca-caf.gc.ca/en/index.html> for the Federal Court of Appeal and at <http://decisions.fct-cf.gc.ca/en/index.html> for the Federal Court.

** The number of pages indicated at the end of each digest refers to the number of pages of the original reasons for order or reasons for judgment.*

ABORIGINAL PEOPLES

Motion to approve First Nations Drinking Water Settlement Agreement (Settlement) pursuant to *Federal Courts Rules*, SOR/98-106, r. 334.29(1), *The Class Proceedings Act*, C.C.S.M., c. C130 (Act), s. 35(1) — Underlying actions class proceedings — Settlement compensating First Nation individuals having lived under drinking water advisory for one year or more — Settlement historic, first to tackle problem of drinking water advisories on First Nation reserves — Additionally, this proceeding marking first time Federal Court, other Superior Court sitting together — Reasons for Settlement and Fee Approval released separately but concurrently by Federal Court, Manitoba Court of Queen’s Bench (Courts) — Courts in complete agreement with result, reasons — Representative plaintiffs, other class members filed affidavits in support of settlement approval — Those affidavits explained importance of safe water for physical, spiritual, emotional, psychological, cultural, or economic health of individuals, communities — Settlement Agreement contemplating, ensuring both retrospective, prospective compensation — Whether Settlement fair, reasonable, in best interests of class — Factors to consider including likelihood of recovery or likelihood of success; amount, nature of discovery, evidence or investigation; terms and conditions of Settlement — Settlement reducing risk, delay, simplifying compensation process, enhancing access to justice, providing funding to fix problem — Class counsel satisfactorily gathered relevant facts, assessed liability, understood strengths, weaknesses of actions — Settlement offering significant benefits for class, falling within zone of reasonableness — Expected future expenses, likely duration of litigation favouring approval of settlement — Objective third-party opinions reinforcing fairness of settlement — Absent formal objections, support of representative plaintiffs, other class members seen as unchallenged — Settlement result of good strategy, dedication, compromise — Potential class members provided with robust, clear, accessible notice of Settlement — Settlement addressing representative plaintiffs’ litigation objectives — Record demonstrating that class counsel alert, alive to needs of class, risk reward-balance unique to this proceeding — Settlement fair, reasonable, in best interests of class as whole — Settlement approved — Actions against defendant ordered discontinued — Motion allowed.

TATASKWEYAK CREE NATION v. CANADA (T-1673-19, 2021 FC 1415, Favel J., reasons for order dated December 22, 2021, 45 pp. + 578 pp.)

ACCESS TO INFORMATION

Judicial reviews of six decisions (four by Parole Board of Canada (Parole Board), two by Correctional Service of Canada (CSC)) denying requests for further disclosure of personal information about incarcerated individuals, Craig Munroe, Paul Bernardo (Inmates) — Of these requests, five made pursuant to *Access to Information Act*, R.S.C., 1985, c. A-1 (ATIA), one by way of letter, requesting disclosure based on open court principle (OCP) — Files on Inmates including records relating to case management reports, preventative security, sentence administration — Decisions grouped into three proceedings — First group consisting of four applications pursuant to ATIA, s. 41 — Applicants therein asking Court to determine constitutional validity of several sections contained in ATIA, *Corrections and Conditional Release Act*, S.C. 1992, c. 20 (CCRA), *Privacy Act*, R.S.C., 1985, c. P-21 — Second group consisting of judicial review pursuant to ATIA, s. 41 of decision of Parole Board denying release of Paul Bernardo’s prison, parole hearing records — Third group consisting of judicial review by applicant Canadian Broadcasting Corporation (CBC) of decision of Parole Board denying CBC’s request for withheld personal information about Inmates similar to second group’s requests — Whether *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, s. 2(b) right to information

ACCESS TO INFORMATION—Concluded

requested existing — Applicants not having s. 2(b) Charter right to withheld information because hearings of Parole Board not judicial or quasi-judicial in character — Supreme Court in *Mooring v. Canada (National Parole Board)*, [1996] 1 S.C.R. 75 determining that Parole Board hearing inquisitorial — No reason to depart from those precedents on facts herein — *R. v. Bird*, 2019 SCC 7, [2019] 1 S.C.R. 409 neither overturning nor displacing *Mooring* — S. 2(b) entitling access only where it is shown to be necessary precondition of meaningful expression, does not encroach on protected privileges, compatible with function of institution concerned (*Ontario (Public Safety and Security) v. Criminal Lawyers' Association*, 2010 SCC 23, [2010] 1 S.C.R. 815) — *Criminal Lawyers* test not satisfied herein — Presumption of open court rebutted in this case — Intensely intimate details of requests by applicants potentially striking at individual dignity, thereby rebutting presumption of OCP — Highly sensitive nature of information requested going to dignity of Inmates — CCRA, s. 140(14) indicating that fact information, documents discussed at hearing not meaning publicly available within meaning of ATIA, *Privacy Act* — Whether Parole Board, CSC decisions unreasonable — Record in each instance herein disclosing sufficient reasons, evidence to understand decisions to reject ATIP requests, to assess whether those decisions reasonable — Applicants' argument that use of boiler-plate paragraphs for substantive part of the analysis demonstrating outcome of ATIP requests pre-determined misplaced — Decision makers' analysis demonstrating that they considered, weighed variety of factors in their assessment of applicants' requests — Apparent that Parole Board, CSC considered requirements of ATIA s. 19(2)(c), *Privacy Act*, s. 8(2)(m)(i) (allowing for disclosure of personal information where public interest in disclosure clearly outweighing invasion of privacy arising from disclosure) — Parole Board, CSC not erring in their analysis of Inmates' privacy interests under s. 8(2)(m)(i) — Parole Board, CSC's decision that public interest in disclosing withheld information not clearly outweighing invasion of Inmates' privacy reasonable — Withheld information containing personal information, therefore falling within exemption at ATIA, s. 19(1) — Charter, s. 2(b) only guaranteeing access to government documents "where it is shown to be a necessary precondition of meaningful expression, does not encroach on protected privileges, and is compatible with the function of the institution concerned" — Applicants' Charter rights not limited — Parole Board sufficiently contemplated other reasonable possibilities — While Parole Board may not have considered alternatives that CBC wished, such as releasing parts of recordings, it considered how to permit media to access information at parole hearings — Parole Board proportionately balanced Charter values with its statutory objectives, mandates — Nothing disproportionate about putting onus on media to ensure they are in attendance at parole hearings in question — Parole Board, CSC's decisions to not disclose withheld information reasonable — Applications dismissed.

FRASER V. CANADA (PUBLIC SAFETY AND EMERGENCY PREPAREDNESS) (T-101-18, T-102-18, T-103-18, T-1358-12, T-465-20, T-1884-19, 2021 FC 821, McVeigh J., reasons for judgment dated August 4, 2021, 68 pp. + 38 pp.)

AIR LAW

Judicial review of order made by Minister of Transport prohibiting construction of aerodrome on land acquired by applicant in Saint-Roch-de-l'Achigan, Quebec — Applicant non-profit corporation with objective to build, operate aerodrome in municipality of Saint-Roch-de-l'Achigan — In 2019, applicant acquired land required to build aerodrome, began consultation process set out in *Canadian Aviation Regulations*, SOR/96-433, ss. 307.01 to 307.10 — In referendum, majority of residents voted against aerodrome project — Minister of Transport issued order under *Aeronautics Act*, R.S.C., 1985, c. A-2, s. 4.32, prohibiting applicant from building aerodrome — Minister justified decision in part because of lack of clarity regarding impact of noise footprint of proposed aerodrome — Applicant commissioned acoustic study demonstrating proposed aerodrome would not result in noise level above Department of Transport standards — Applicant's file reviewed again by Department of Transport officials — Minister chose to prohibit project — Subsequent memorandum noted, *inter alia*, strong opposition of residents, absence of economic impact study — Minister approved memorandum, signed order — Applicant arguing Minister overstepped authority under Act, s. 4.32, by taking into account considerations extraneous to Act — Applicant also arguing Minister could not consider social licence for aerodrome project in exercising power conferred by s. 4.32 — Main issue whether Minister overstepped authority by issuing order prohibiting construction of aerodrome — Minister's decision reasonable — Decision maker charged with assessing public interest may consider activities not directly within decision maker's regulatory purview — Simply not realistic to examine public interest while wearing blinders — Applicant's arguments all based on false premise of no connection between aviation, concerns of residents regarding environment or land use — Public interest broader than public safety — S. 4.32 making separate mention of aviation safety, public interest — Applicant failed to demonstrate that nature of statutory scheme establishes heavy constraints on exercise of power conferred by s. 4.32 — On contrary, nothing warranting narrowing range of public interest factors Minister may consider — Decision maker charged with assessing public interest may reasonably choose to consider social licence — Particularly true when, as here, project not subject to structured environmental

AIR LAW—Concluded

assessment or land use planning process — S. 4.32 not limiting factors Minister may consider in determining whether project contrary to public interest — Act not granting unconditional right to build aerodrome to limit scope of power conferred on Minister by s. 4.32— Thus, applicant cannot rely on supposedly permissive nature of Act or applicant’s right to build aerodrome to limit scope of Minister’s authority under s. 4.32 — Regulations, ss. 307.1 to 307.10, not providing exhaustive list of factors Minister may consider, not limiting categories of persons Minister may listen to — Consultation under Regulations not exhausting public interest, not guarantee of social licence — In exercising power in s. 4.32, Minister could therefore consider factors applicant describes as related to social licence — Moreover, how Minister weighed factors reasonable here — Applicant not pointing to any constitutional law argument capable of buttressing such limit on Minister’s powers — Application dismissed.

11316753 CANADA ASSOCIATION V. CANADA (TRANSPORT) (T-942-20, 2021 FC 819, Grammond J., reasons for judgment dated August 4, 2021, 39 pp.)

CITIZENSHIP AND IMMIGRATION**IMMIGRATION PRACTICE**

Judicial review of Employment and Social Development Canada (ESDC) program officer’s decision refusing applicant’s request for positive Labour Market Impact Assessment (LMIA)¹ — LMIA requirement governed by *Immigration and Refugee Protection Regulations*, SOR/2002-227 (Regulations), ss. 203(1),(3), guidelines contained in EDSC’s “Program requirements for low-wage positions” (program requirements) — Applicant applied for LMIA for food service supervisor position at its restaurant in Surrey, British Columbia — As result of COVID-19 pandemic, changes made to assessment criteria — Employers now required to confirm that workers still able to perform their duties despite local restrictions, to re-advertise any job advertisements posted prior to March 15, 2020, due to increase in unemployment rate — Applicant informing officer those requirements met — Officer finding issues with advertisements — Applicant having to provide copies of advertisements from organizations with whom applicant claimed to be advertising — Providing summary of its advertising efforts — Officer’s decision informing applicant that LMIA resulted in negative decision due to “[i]nsufficient efforts to hire Canadians/PRs.” — Advertising sent to agencies not posted according to program requirements — Applicant submitting that officer fettered discretion by treating advertising to underrepresented groups as mandatory — Also submitting that proper question set out in Regulations, s. 203(1)(b), namely whether employment of foreign national likely to have neutral or positive effect on labour market in Canada — Further submitting that minimum advertising requirements not appearing in list of factors enumerated under s. 203(3), only in program requirements — Whether officer fettered discretion when making decision under review — Officer not generally required to discuss why departure from program requirements not warranted in a case — However, clear from case law that officer’s discretion found to be unduly fettered where clear that officer considered program requirements to be mandatory or applied them as such — Unreasonable to expect officer to consider deviating from program requirements without request to do so from applicant — Here, applicant requested officer to exercise some flexibility in application of program requirements — Officer viewed program requirements guidelines as mandatory — Only considered whether advertising met specific targeting, duration expectations set out in program requirements — Those not factors set out in Regulations — Not demonstrating flexibility as to whether applicant’s cumulative efforts could also demonstrate reasonable attempts at recruitment despite not complying with program requirements — Officer treated compliance with program requirements as necessary to demonstrate reasonable efforts, instead or merely being sufficient — This was an unlawful fettering of officer’s discretion, rendering decision unreasonable — Officer not set up to succeed in her assessment; officer tasked with considering application in accordance with set of guidelines purporting to be “requirements” — Elements embedded in structure of assessment process strongly imply that program requirements should be treated as mandatory — Respondent ought to consider taking steps to clarify role of program requirements as guidance, not law — Application allowed.

TUFOR HOLDINGS LTD. V. CANADA (EMPLOYMENT AND SOCIAL DEVELOPMENT) (IMM-3771-20, 2021 FC 1350, Zinn J., reasons for judgment dated December 3, 2021, 16 pp. + 6 pp.)

¹ An employer in Canada may be required to obtain a positive LMIA before hiring a foreign worker. A positive LMIA shows that there is a need for a foreign worker and that no Canadian worker or permanent resident is available to fill the position.

CITIZENSHIP AND IMMIGRATION—Concluded

STATUS IN CANADA

Convention Refugees and Persons in Need of Protection

Judicial review of decision by Refugee Appeal Division (RAD) affirming decision by Refugee Protection Division (RPD) denying applicant's refugee claim — Applicant Hong Kong citizen who participated in pro-democracy movement — Investigated by police for assault — Eventually arrested, released on bail — Given notice to reappear at police station for identification lineup — Applicant stated that police were trying to charge her on false grounds without evidence — Filing refugee claim in Canada — RPD denied applicant's claim on grounds applicant did not establish persecution under *Immigration and Refugee Protection Act*, S.C. 2001, c. 27 (Act), s. 96 or harm under Act, s. 97 — Prior to appeal before Refugee Appeal Division (RAD), applicant discovering that RPD member had past appointment with government of Hong Kong Special Administration Region (SAR) — RAD described grounds of appeal raised by applicant as “underdeveloped” — Rejecting argument that RPD member relied on his own “personal point of view to judge this case and its credibility” — Applicant bringing up apprehension of bias on part of RPD member for first time here — Alleging, *inter alia*, that RPD member's behaviour towards her evidence of member's lack of impartiality — Main issue whether RPD member's recent employment in Hong Kong Executive branch, conduct at hearing gave rise to reasonable apprehension of bias — Questions to be decided whether applicant waived her right to raise bias by not raising it before RAD, whether evidence of member's past employment admissible on judicial review — Respondent arguing that applicant waived her right to argue bias based on *Love v. Canada (Privacy Commissioner)*, 2015 FCA 198 wherein Federal Court of Appeal stated that “allegations of [bias] must be made before the administrative decision-maker and cannot be raised for the first time on judicial review” — However, present case distinguishable from other cases in that applicant did raise issue of member's impartiality, hearing conduct before RAD, although not in precise legal language of apprehension of bias — Applicant expressed her concern about member's presumptions about her case in her post-hearing submission to RPD — Clear that applicant alleged “prejudice”, lack of impartiality on part of member — RAD briefly addressed applicant's impartiality concern — Given that applicant did raise conduct of member in her appeal to RAD, applicant did not waive her right to raise bias — However, applicant waived her right to raise issue of bias based on member's previous employment with government of Hong Kong SAR — Member's previous employment *per se* not raising reasonable apprehension of bias — RPD members presumed to be impartial, required to swear oath of impartiality — This presumption applying regardless of members' prior employment — Nevertheless, member's conduct giving rise to reasonable apprehension of bias in this case as member's questioning going over line of being inquisitive, becoming argumentative — Member's tone throughout hearing dismissive, almost contemptuous — RAD decision not curing appearance of bias — Matter returned to RAD for determination by different member — Application allowed.

CHAN V. CANADA (CITIZENSHIP AND IMMIGRATION) (IMM-2239-20, 2021 FC 1378, Go J., reasons for judgment dated December 8, 2021, 29 pp.)

EMPLOYMENT INSURANCE

Judicial review of Social Security Tribunal – Appeal Division decision allowing Canada Employment Insurance Commission's appeal on ground General Division erred in law when interpreting expression “corresponding types of benefits” — Present matter first to raise interrelationship of *Act respecting parental insurance*, C.Q.L.R., c. A-29.011 (Quebec Act), provisions of *Employment Insurance Act*, S.C. 1996, c. 23 (Act), *Employment Insurance Regulations* (SOR/96-332) (Regulations) — Core issue in this case whether paternity benefits provided for by Quebec plan, maternity, parental benefits provided by federal plan under Regulations¹, s. 76.19(1.1) constituting “corresponding types of benefits” — Applicant accruing 600 hours of insurable employment between May 1, September 15, 2017 — Taking paternity leave, receiving benefits under Quebec Act from September 17 to October 21 — Subsequently returning to work but laid off a few weeks later — Receiving regular employment insurance benefits starting on December 3 — Commission determining that beginning of benefit period was instead September 17 — Considering that applicant not entitled to receive regular employment insurance benefits pursuant to Act, s. 7(2), asking applicant to reimburse overpayment of \$4,400.00 — General Division reversing Commission's decision — Holding that s. 76.19(1.1) not applying in this case, because paternity benefits provided for in Quebec plan, parental benefits provided for in employment insurance program not corresponding types of benefits — According to Appeal Division, ordinary

¹ S. 76.19(1.1) provides that a benefit period is deemed to be established when the benefit period was established under a provincial law, and it is deemed to have begun the same week as the period established under the provincial law if the claimant would have been entitled to the corresponding types of benefits under the Act in respect of the same period.

EMPLOYMENT INSURANCE—Concluded

meaning of phrase “corresponding types” meaning “types that share some common features” or “that expresses a resemblance” — Therefore not necessary for claimant to be entitled to receive identical benefits under Quebec, federal plans — Applicant arguing, *inter alia*, that Appeal Division failed to take into account Parliament’s intention in its interpretation of s. 76.19(1.1), which was to prevent a claimant from receiving benefits under Quebec plan, Act for same period — According to applicant, a claimant cannot receive paternity benefits under Act because Act providing only for maternity, parental benefits — In applicant’s opinion, paternity benefits distinct, different from maternity, parental benefits under QPIP Act in that they apply only to fathers, have their own set of requirements — Issue whether reasonable for Appeal Division to set aside General Division’s interpretation of phrase “corresponding types of benefits” — Entirely reasonable for Appeal Division to rule that General Division’s decision erroneous in law — Appeal Division could reasonably find that s. 76.19(1.1) unambiguous, that General Division erred in finding that paternity benefits under Quebec plan, parental benefits not corresponding types of benefits simply because paternity benefits not existing under federal plan — Parliament would not have used phrase “corresponding types of benefits” if intending s. 76.19(1.1) to apply only in cases where same type of benefit offered by both levels of government — Phrase “corresponding types” not meaning “identical”, but referring instead to resemblance between types of benefits or types of benefits sharing common characteristics — Clear that provincial benefits not expected to be identical to federal benefits, that impossibility of cumulating benefits only in cases where two plans overlapped not contemplated — Appeal Division’s interpretation not only consistent with ordinary meaning of words, overall context of statutory text including s. 76.19(1.1), also consistent with object sought by Parliament — Federal jurisdiction over unemployment insurance authorizing Parliament to legislate not only to provide maternity benefits but also parental benefits, since both benefits relating to “function of the reproduction of society” — Paternity, maternity, parental benefits clearly “corresponding types of benefits”, playing same social role — Regulations, Part III.1, containing s. 76.19(1.1), adopted to implement agreements reached by Government of Canada, provincial government to facilitate coexistence of two plans — Main purpose of measures in regulations regarding entitlement to provide some consistency when agreement reached with province that has adopted its own benefits plan — All provincial benefits paid to a person to enable them to care for newborn baby should be considered “corresponding types of benefits” — Accepting applicant’s argument, as General Division did, implying that applicant could have received paternity benefits for same period under Quebec Act, parental benefits under Act — This would not only contravene Regulations, s. 76.09(1), but would also be unfair for other Canadians in other provinces who would thereby find themselves funding benefits to which residents of Quebec do not contribute — Furthermore, claimant could subsequently receive regular benefits that would not take into account paternity benefits already received, giving him unfair advantage over all other claimants residing in another province not having plan equivalent to Quebec’s plan — Entirely reasonable therefore for Appeal Division to rule that General Division’s decision erroneous in law, that appeal should be allowed — Application dismissed.

QUIMET V. CANADA (ATTORNEY GENERAL) (A-176-19, 2021 FCA 200, de Montigny J.A., reasons for judgment dated October 15, 2021, 14 pp.)

FEDERAL COURT JURISDICTION

Application by respondent seeking order to transfer underlying judicial review application to Federal Court of Appeal — Application relating to decision of member of Federal Public Sector Labour Relations and Employment Board (2021 FPSLREB 59) regarding individual grievance referred to adjudication — Document header stating matter “[b]efore a panel of the ... Board” [emphasis added] — However, there were indications member’s decision rendered in their capacity as “adjudicator” rather than as panel of FPSLREB — Issue before member was jurisdiction thereof to hear grievance, given provisions of *Federal Public Sector Labour Relations Act*, S.C. 2003, c. 22, s. 2 (FPSLRA), s. 211 — Applicant submitting term “adjudicator” in FPSLRA, s. 2(1), not applying here — Whether Federal Court of Appeal having jurisdiction to hear applicant’s application for judicial review — *Federal Courts Act*, R.S.C., 1985, c. F-7, s. 28(1)(i.1), conferring jurisdiction on Federal Court of Appeal to review decisions of adjudicators within meaning of FPSLRA, s. 2(1) — Federal Court of Appeal having exclusive jurisdiction to review decision whether decision maker acting as adjudicator of FPSLREB or panel of FPSLREB, regardless of whether respondent citing s. 28(1)(i.1) — FPSLRA, ss. 223 to 235, dealing with conduct of adjudication, applying to all grievances, whether individual grievances, group grievances or policy grievances — Adjudicator dealing with individual grievance under FPSLRA, ss. 223(2)(a), (b) or (c), adjudicator within meaning of s. 2(1) of FPSLRA — Therefore adjudicator within meaning of *Federal Courts Act*, s. 28(1)(i.1) — In any case, if s. 223(2) not applying, FPSLREB seized of grievance — In either case, *Federal Courts Act*, s. 28, applying, Federal Court lacking jurisdiction — Motion granted; application for judicial review transferred to Federal Court of Appeal.

ROUET V. CANADA (JUSTICE) (T-1028-21, 2021 FC 867, McHaffie J., reasons for order dated August 24, 2021, 9 pp.)

HEALTH AND WELFARE

Appeal from Federal Court decision dismissing judicial review of Pest Management Regulatory Agency (PMRA) re-evaluation decision on registration for use of glyphosate, pest control product — In 2002, Parliament overhauled regulation of pest control products; passed *Pest Control Products Act*, S.C. 2002, c. 28 (Act), regulations thereunder — Created comprehensive regulatory scheme for registration, use of pesticides in Canada — Purpose of Act to protect human health, safety, environment by regulating products used for control of pests — Appellant, non-profit organization dedicated to promoting public health, protecting environment by educating Canadians about safety of food production technologies — Respondent representing PMRA, branch of Health Canada responsible for regulation of pesticides under Act — PMRA acting on behalf of Minister of Health — In 1976, glyphosate, registered for use in Canada, has been continuously registered for use since then — In 2005, PMRA gave approval to label expansion allowing glyphosate to be used as pre-harvest desiccant on variety of crops — In 2009, PMRA gave notice of its intention to re-evaluate glyphosate to determine whether it should remain registered for use — In April 2015, PMRA made public a proposed re-evaluation decision — In response, appellant provided written comments, participated in public consultation process — After completing public consultation process, PMRA issued re-evaluation decision permitting continued registration of glyphosate products for use in Canada — PMRA not agreeing with appellant’s written comments — Subsequently, appellant filing notice of objection (NOO) to PMRA’s re-evaluation decision; presented nine objections raising “scientifically founded doubt” about validity of PMRA’s evaluations concerning glyphosate products; hoping PMRA would exercise its statutory discretion to appoint review panel in accordance with Act, s. 35(3) to consider subject matter of objections raised in NOO, with view to confirming, reversing or varying re-evaluation decision — PMRA finding issues raised in appellant’s NOO not meeting criteria outlined in *Review Panel Regulations*, SOR/2008-22 (Regulations), s. 3 (PMRA Decision) — Appellant then applied to Federal Court for judicial review of PMRA Decision — Federal Court dismissed application (2020 FC 242) — In decision, Federal Court noted that meaning of term “scientifically founded doubt” found in Regulations, s. 3(a) not previously defined in case law; therefore, proceeded with own statutory interpretation of this term — Conducted its own detailed analysis of whether objections put forward in appellant’s NOO raised scientifically founded doubt about validity of PMRA’s risk evaluations; found that they did not — Thus, Federal Court determined that PMRA Decision not to establish review panel reasonable — Appellant submitting PMRA Decision unreasonable in particular because it failed to interpret statutory scheme governing criteria for assessing NOO; it did not comply with statutory scheme as properly interpreted [30(1), (2)] — Whether PMRA Decision reasonable, having regard to reasonableness standard of review — PMRA Decision unreasonable — Present matter first time PMRA decision reviewed — PMRA tasked with interpretation of Act, Regulations in context of scientifically-based objections in NOO, record — In coming to decision whether it should exercise its discretion to establish review panel, PMRA must look to relevant provisions of Act that will inform its decision — Must also take into account two factors set out in Regulations, ss. 3(a),(b) which are: (a) whether information in notice of objection raising scientifically founded doubt as to validity of evaluations, on which decision based, of health, environmental risks, value of pest control product; (b) whether advice of expert scientists would assist in addressing subject matter of objection — While PMRA having discretion, it can only exercise such discretion once both of these factors considered — Therefore, even where decision maker like PMRA having discretion to make particular decision, such as whether it is necessary to establish review panel, exercise of discretion must comply with rationale, purview of Act — Furthermore, PMRA’s discretion further constrained by Regulations, s. 3, which limits PMRA’s discretion by dictating factors that it must consider in arriving at its decision as to whether it is necessary to establish review panel — While PMRA can consider other factors, it must consider at least two factors listed in s. 3 — PMRA Decision in present matter falling short of these fundamental requirements — PMRA not justifying its decision by looking to preamble of Act, which outlines need to prevent unacceptable risks to public from use of pest control products — PMRA Decision failing to consider definitions of “health risk”, “acceptable risks” set out in Act, ss. 2(1),(2); also silent on primary objective of legislation — In its decision not to establish review panel, PMRA simply providing conclusory statement that NOO not meeting either factor set out in Regulations, s. 3 — Not discernable from PMRA Decision why PMRA concluded that objections raised in NOO not meeting either of those factors — This was particularly important given statutory requirement for PMRA to provide written reasons under Act, s. 35(5) — Here, PMRA not demonstrating through its reasons that it was alive to need to interpret Act, Regulations — Failure to provide legislative interpretation rendering PMRA Decision unreasonable — Moreover, record not assisting in discerning basis for PMRA Decision — From reasons offered, in light of record, no way of knowing why review panel might not assist in this case in considering whether re-evaluation decision should be confirmed, reversed or varied in some way — PMRA not explicitly or implicitly considering text, purpose or context of Act, s. 35 or Regulations, s. 3 — PMRA Decision thus unreasonable since failing to meet requisite standard of justification, transparency, intelligibility — Finally, Federal Court erring when providing own interpretation of term “scientifically founded doubt” — How such term to be interpreted is job of PMRA, not Federal Court — Federal Court is reviewing court, not merits-decider — Making judgment Federal Court should have made, appellant’s application for judicial review thus granted, PMRA Decision quashed, matter remitted back to PMRA for redetermination in light of guidance provided herein — Appeal allowed.

PENSIONS

Canada Pension Plan — Survivor’s pension — Judicial review seeking to quash decision by Social Security Tribunal, Appeal Division (2020 SST 147) finding that *Canada Pension Plan*, R.S.C., 1985, c. C-8 (Plan), s. 63(6) not infringing *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, s. 15(1) in unjustified way — Eligibility for, calculation of survivor’s pension governed by Plan, ss. 58, 63, 72 — Amount calculated partly in relation to amount of deceased spouse’s contributions to Plan — Other factors present — S. 63(6) fitting amongst these factors — If individual has survived two spouses, s. 63(6) limiting spouse to one survivor’s pension, albeit higher of two — Applicant claiming s. 63(6) cap discriminating against her on basis of sex — Stating seemingly neutral law in s. 63(6) indirectly placing women at disadvantage — Whether s. 63(6) discriminating against applicant — S. 63(6) not suffering from severe deficiencies identified in cases such as *Auton (Guardian ad litem of) v. British Columbia (Attorney General)*, 2004 SCC 78, [2004] 3 S.C.R. 657 — Evidence suggesting no detrimental effects resulting from s. 63(6) — Applicant failed to show that s. 63(6) creating distinction based on enumerated or analogous ground, that s. 63(6) imposing burdens or denying benefit in manner reinforcing, perpetuating or exacerbating disadvantage — On its face, s. 63(6) not discriminating between men, women — Nothing in Supreme Court case law eliminating applicant’s obligation to adduce evidence in support of her claim of discrimination — *Fraser v. Canada (Attorney General)*, 2020 SCC 28, 450 D.L.R. (4th) 1 instructing that two types of evidence helpful in proving that a law has disproportionate impact on members of protected group — Courts acting only on basis of evidence unless legislative provision creating factual presumption or doctrine of judicial notice, very narrow, restricted doctrine, applying — This is so under Charter — If court not having evidence grounded in actual situation of discrimination claim it must reject s. 15(1) claim — Nature, quality of evidence herein general, unduly broad — In *Fraser*, sex-based discrepancy established between demographics of group affected by law, group that could be affected by law — Here, no similar sex-based discrepancy in demographics of group law could apply to, i.e., once-widowed survivors, demographics of group law did apply to, i.e., twice-widowed survivors — Survivor’s pension not intended to provide symbolic recognition of non-financial contributions made to a marriage — Designed instead to provide minimum income supplement, related in part to contributions made to Plan by spouse, not just contributions made during marriage — Applicant’s argument that any legislative provision that perpetuates pre-existing disadvantage, does not redress it liable to be struck down rejected — Courts should not frustrate substantive equality claims by imposing evidentiary requirements that deserving s. 15(1) claimants cannot meet — Allowing individuals to stack survivor’s pensions on top of one another would undermine insurance nature of Plan, place survivors of more than one spouse at an advantage as compared to survivors of only one spouse — S. 63(6) is minimally impairing — Beneficial effects of s. 63(6) outweighing deleterious effects of any rights infringement — Application dismissed.

WEATHERLEY V. CANADA (ATTORNEY GENERAL) (A-181-20, 2021 FCA 158, Stratas J.A., reasons for judgment dated July 29, 2021, 33 pp.)

PRACTICE

DISCOVERY

Examination for Discovery

Appeal from order of case management Judge holding that *Federal Courts Rules*, SOR/98-106, r. 237(3) not permitting Court to order that employee of company’s subsidiary be examined for discovery as company’s representative where company not agreeing to them acting as such — Judge declining to order that employee of McCain Alimentaire SAS (McCain France) be examined on behalf of McCain Foods Limited (McCain) — In underlying action, plaintiff alleging defendants infringed patent pertaining to process for treating vegetables — Plaintiff selecting Brian Ruff as its discovery representative pursuant to r. 237(1) — Defendants dissatisfied with Mr. Ruff’s ability to answer questions — Then bringing motion under r. 237(3) seeking order that employee of McCain France, Fabrice DeSailly, one of inventors of patent in question, be examined in place of Mr. Ruff — Judge finding Mr. DeSailly not appropriate substitute for Mr. Ruff — Concluding that “representative” on examination for discovery having to be representative of company — Finding that Mr. DeSailly not representative of plaintiff but of McCain France, that r. 237(3) therefore not permitting Court to order that he replace Mr. Ruff as plaintiff’s representative — Stating, moreover, inappropriate for Court to compel party to accept as its discovery representative someone who is not employee, thus not under its control — Whether Judge erring in concluding that r. 237(3) not permitting Court to order that employee of party’s subsidiary be examined for discovery as party’s representative — Judge not erring in concluding that Rule 237(3) not allowing Court to make order sought — Principles in *Anangel Splendour (Ship) v. Canada (Ship-Source Oil Pollution Fund)*, 2006 FCA 212 important — First principle therein, namely that “other person to be examined” mentioned in r. 237(3) must be same “representative of the corporation” referred to in r. 237(1) — Federal Court of Appeal in *Anangel Splendour* applied that principle to conclude that representatives of subrogators not parties to proceeding do not fall within scope of “representative

PRACTICE—Concluded

of the corporation” for purposes of r. 237 — Question here how principle applying to different factual situation of employee of subsidiary — Answer lying in term “representative” in r. 237(1), read in context of rules governing examinations for discovery — R. 237(3) not permitting Court to order someone not “representative” of corporation, either through corporation’s agreement to be represented by them or by virtue of their existing relationship with corporation, to be examined for discovery in substitution for corporation’s selected individual — Where corporation not agreeing to have employee of affiliate represent them, that employee not their representative but only representative of non-party, affiliate — Here, plaintiff did not agree to have Mr. DeSailly represent them on discovery in this proceeding — Mr. DeSailly representative of McCain France, non-party — Also inappropriate for Court to impose on corporation a discovery representative who they have not agreed to be represented by, who, as non-employee, is not under their control — Parent company cannot be considered as effectively same as its subsidiary, subsidiary’s employees to be representatives of parent, without effectively lifting “corporate veil” between companies — R. 225 providing that Court may order party to disclose in affidavit documents that are in power, possession, or control of subsidiary, parent, or sister company — No similar language appearing in r. 237(3) — Fact plaintiff tendered Mr. DeSailly to give evidence in different jurisdiction, with different rules governing discovery, cannot be taken to mean it has agreed Mr. DeSailly is its representative for all purposes, including litigation in Federal Court — Whether Judge erred in not ordering plaintiff to identify, put forward another discovery representative — Judge not erring in making generalized order for another representative — Defendants sought order substituting Mr. DeSailly as plaintiff’s representative — Not seeking order substituting anyone else as plaintiff’s representative or general order requiring plaintiff to identify another witness — R. 359(b) requiring party to set out in its notice of motion “the relief sought” — Requirement to state relief sought in notice of motion giving responding party fair notice of case to be met on motion — Not just to permit defendants to now seek order not previously requested from Judge, on which plaintiff therefore had no adequate opportunity to respond — Finally, no basis here to find that Judge dismissed motion on grounds of prematurity — Motion for appeal dismissed.

McCain Foods Limited v. J.R. Splot Company (T-1624-17, 2021 FC 890, McHaffie J., reasons for order dated August 27, 2021, 22 pp.)

REPRESENTATION BY ATTORNEY OR SOLICITOR

Motion by defendant/plaintiff by counterclaim Farmers Edge Inc. (Farmers Edge) for order that Notice of Change and Appointment of Solicitor (Notice) filed by plaintiff Farmobile, LLC (Farmobile) be struck, for costs of motion at heightened scale in any event of cause, in event motion opposed — Since outset of underlying patent infringement action, Farmobile represented by four solicitors from law firm of Gowling Lafleur Henderson, successor Gowling WLG (Canada) LLP — Two of four solicitors leaving Gowling, forming Seastone IP LLP (Seastone) — In its notice Farmobile appointing Seastone as solicitor of record in addition to Gowling — Farmers Edge submitting that law requires Farmobile to elect single solicitor of record — That “irregular” Notice not contemplated by *Federal Courts Rules*, SOR/98-106 (Rules), not complying with any Federal Court form — Relying, *inter alia*, on fact that rr. 123–125 specifically referring to “the”, “a” solicitor of record in singular — Whether Rules allowing Farmobile to have two solicitors of record — If not, whether special circumstances existing that justify Farmobile having two solicitors of record — Farmobile not entitled, as of right, to have co-solicitors of record under Rules — When read as whole, Rules evincing contrary intention to application of *Interpretation Act*, R.S.C., 1985, c. I-21, s. 33(2)¹ to phrase “solicitor of record” — Rules, forms provide that court documents shall bear signature of “solicitor” — This interpretation of Rules, i.e. that “a solicitor” meaning just that, consistent with approach taken in *Housley v. Barrie (Police Services Board)*, 2002 CanLII 53247 (ONSC) — Interpretation of *Rules* advocated by Farmobile conflicting with well-established case law — General rule excluding separate representation of co-plaintiffs long recognized in English law — However, r. 55 expressly permitting Court to vary or dispense with compliance with rule “in special circumstances” — Here, Farmobile requested amendment to Amended Protective Agreement to add Seastone for its solicitors have access to confidential information — Concern regarding access by Seastone to confidential information avoided if leave granted to Farmobile to be represented by Gowling, Seastone — No evidence of inconsistent positions, duplication of efforts or otherwise any evidence of Farmobile’s counsel’s inability to co-operate — Special circumstances therefore existing in this case to justify granting leave to Farmobile to be represented by two solicitors of record — Motion dismissed.

Farmobile, LLC v. Farmers Edge Inc. (T-449-17, 2021 FC 1200, Case Management Judge Ring, reasons for order dated November 9, 2021, 10 pp.)

¹ S. 33(2): “Words in the singular include the plural, and words in the plural include the singular.”

SECURITY INTELLIGENCE

Public order dealing with (1) appropriateness, justification of redactions in Attorney General of Canada's (AGC) appeal book; (2) judicial task of providing appellant with summary of evidence, other information available to designated judge so as to enable appellant to be reasonably informed of Minister of Public Safety and Emergency Preparedness's case — Underlying proceeding appeal from Minister's decision to maintain appellant on no-fly list pursuant to *Secure Air Travel Act*, S.C. 2015, c. 20, s. 11 (SATA), ss. 15, 16 — *Ex parte, in camera* hearings held in November 2020 regarding redactions — Minister's witnesses in appellant's matter examined, cross-examined — Appropriate legal test with respect to disclosure in appeal under SATA whether disclosure of redacted information, other information adduced during *ex parte, in camera* hearings, would be injurious to national security or endanger safety of any person — If no, information must be disclosed to appellant — If yes, question becomes whether protected information can be disclosed to appellant in the form of summary or otherwise in way that would not be injurious to national security or endanger safety of any person — AGC having burden to satisfy designated judge that each redaction justified — Designated judge having to show deference to AGC's assessment of injury to national security — If redaction justified on national security grounds, designated judge having then to determine whether summary of protected information that does not contain any sensitive information can be provided to appellant so as to ensure he or she is reasonably informed of Minister's case — SATA, s. 16(6)(c) making it clear that such summaries must not contain anything that would be injurious to national security or endanger safety of any person if disclosed — Designated judge also having to ensure that appellant reasonably informed of Minister's case — Principles established by Supreme Court in *Canada (Citizenship and Immigration) v. Harkat*, 2014 SCC 37, [2014] 2 S.C.R. 33 in relation to *Immigration and Refugee Protection Act*, S.C. 2001, c. 27 requirement that named person be reasonably informed of Minister's case also applying to SATA appeal scheme — AGC identifying five categories of information to be protected — Each redaction of information in appeal book justified by AGC by one or more categories — Some redactions injurious if disclosed — Summary of allegations disclosed to appellant — New revised appeal book to contain further information resulting from determinations made in respect of contested redactions — As result of process herein, more information disclosed to appellant in form of lifts, partial lifts, summaries.

DULAI V. CANADA (PUBLIC SAFETY AND EMERGENCY PREPAREDNESS) (T-670-19, 2021 FC 933, Noël J., amended public reasons for order dated October 5, 2021, 54 pp.)

FICHES ANALYTIQUES

Les fiches analytiques résument les décisions de la Cour d'appel fédérale et de la Cour fédérale qui ne satisfont pas aux critères rigoureux de sélection pour la publication intégrale mais qui sont suffisamment intéressantes pour faire l'objet d'un résumé sous forme de fiche analytique. On peut consulter le texte complet des décisions à l'adresse <http://decisions.fca-caf.gc.ca/fr/index.html> pour la Cour d'appel fédérale et <http://decisions.fct-cf.gc.ca/fr/index.html> pour la Cour fédérale.

* Le nombre de pages indiqué à la fin de chaque fiche analytique correspond au nombre de pages des motifs de l'ordonnance ou du jugement originaux.

ACCÈS À L'INFORMATION

Contrôles judiciaires de six décisions (quatre de la Commission des libérations conditionnelles du Canada (Commission des libérations conditionnelles) et deux du Service correctionnel du Canada (SCC)) par lesquelles des demandes de divulgation supplémentaire de renseignements personnels concernant deux personnes incarcérées, Craig Munroe et Paul Bernardo (détenus), ont été rejetées — Cinq de ces demandes ont été présentées en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*, L.R.C. (1985), ch. A-1 (la LAI), tandis qu'une a été présentée par lettre; elles visaient la divulgation des renseignements en vertu du principe de la publicité des débats judiciaires — Les dossiers sur les détenus comprenaient des dossiers se rapportant à des rapports de gestion de cas, à la sécurité préventive et à l'administration des peines — Les décisions ont été regroupées en trois instances — Le premier groupe comprenait quatre demandes présentées en vertu de l'art. 41 de la LAI — Les demandeurs ont demandé à la Cour de déterminer la validité constitutionnelle de plusieurs dispositions de la LAI, de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*, L.C. 1992, ch. 20 (la LSCMLC) et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, L.R.C. (1985), ch. P-21 — Le deuxième groupe était constitué de la demande de contrôle judiciaire fondée sur l'art. 41 de la LAI et de la décision de la Commission des libérations conditionnelles, par laquelle la communication des dossiers carcéraux et d'audience de libération conditionnelle de M. Bernardo a été refusée — Le troisième groupe était constitué de la demande de contrôle judiciaire présentée par la Société Radio-Canada (la SRC), demanderesse, à l'égard d'une décision de la Commission des libérations conditionnelles par laquelle cette dernière a rejeté la demande de la SRC visant à obtenir des renseignements personnels non communiqués concernant les détenus, renseignements similaires à ceux demandés dans le deuxième groupe — Il s'agissait de savoir si l'art. 2b) de la *Charte canadienne des droits et libertés* confère un droit d'obtenir les renseignements demandés — Les demandeurs n'avaient pas un droit, au titre de l'art. 2b) de la Charte, d'accéder aux renseignements non communiqués, parce que les audiences de la Commission des libérations conditionnelles ne sont pas de nature judiciaire ou quasi judiciaire — Dans l'arrêt *Mooring c. Canada (Commission nationale des libérations conditionnelles)*, [1996] 1 R.C.S. 75, la Cour suprême a conclu qu'une audience de la Commission des libérations conditionnelles est de nature inquisitoire — Il n'y avait aucune raison de s'écarter de cette jurisprudence compte tenu des faits de la présente affaire — L'arrêt *R. c. Bird*, 2019 CSC 7, [2019] 1 R.C.S. 409, n'annule pas et ne supprime pas l'arrêt *Mooring* — L'art. 2b) ne donne droit à l'accès que lorsqu'il est démontré qu'il s'agit d'une condition qui doit nécessairement être réalisée pour qu'il soit possible de s'exprimer de manière significative, qu'il n'empiète pas sur des privilèges protégés, et qu'il est compatible avec la fonction de l'institution en cause (*Ontario (Sûreté et Sécurité publique) c. Criminal Lawyers' Association*), 2010 CSC 23, [2010] 1 R.C.S. 815) — Le critère énoncé dans *Criminal Lawyers* n'a pas été satisfait dans la présente affaire — La présomption de publicité des débats judiciaires a été réfutée en l'espèce — Les détails extrêmement intimes sollicités par les demandeurs étaient susceptibles de porter atteinte à la dignité individuelle, et donc de réfuter la présomption du principe de la publicité des débats judiciaires — La nature très délicate des renseignements demandés touchait à la dignité des détenus — L'art. 140(14) de la LSCMLC indique que ce n'est pas parce que les renseignements et les documents ont été évoqués à l'audience qu'ils sont accessibles au public au sens de la LAI et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* — Il s'agissait de savoir si les décisions de la Commission des libérations conditionnelles et du SCC étaient déraisonnables — Le dossier a révélé dans chaque cas des motifs et des éléments de preuve suffisants pour comprendre les décisions de rejeter les demandes d'AIPRP et évaluer si ces décisions étaient raisonnables — L'argument des demandeurs selon lequel l'utilisation de paragraphes passe-partout pour traiter du bien-fondé de l'analyse démontre que le résultat des demandes d'AIPRP était prédéterminé n'était pas à propos — L'analyse des décideurs a démontré que ces derniers ont pris en compte et soupesé une variété de facteurs dans leur évaluation des demandes des demandeurs — Il est

ACCÈS À L'INFORMATION— Fin

ressorti que la Commission des libérations conditionnelles et le SCC ont tenu compte des exigences de l'art. 19(2)c) de la LAI et de l'art. 8(2)m)(i) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* (qui permet la divulgation de renseignements personnels lorsque l'intérêt public à la divulgation l'emporte clairement sur l'atteinte au droit à la vie privée découlant de la divulgation des documents) — La Commission des libérations conditionnelles et le SCC n'ont pas commis d'erreur dans leur analyse du droit à la vie privée des détenus en vertu de l'art. 8(2)m)(i) — La décision de la Commission des libérations conditionnelles et du SCC selon laquelle l'intérêt public de divulguer les renseignements non communiqués ne l'emportait pas clairement sur l'atteinte au droit à la vie privée des détenus était raisonnable — Les renseignements non communiqués contenaient des renseignements personnels et ils étaient donc visés par l'exception prévue à l'art. 19(1) de la LAI — L'art. 2b) de la Charte ne garantit l'accès aux documents gouvernementaux « [...] que lorsqu'il est démontré qu'il s'agit d'une condition qui doit nécessairement être réalisée pour qu'il soit possible de s'exprimer de manière significative, qu'il n'empiète pas sur des privilèges protégés, et qu'il est compatible avec la fonction de l'institution en cause » — Les droits des demandeurs protégés par la Charte n'ont pas été limités — La Commission des libérations conditionnelles a suffisamment envisagé d'autres possibilités raisonnables — Bien que la Commission des libérations conditionnelles n'ait peut-être pas envisagé les solutions de rechange souhaitées par la SRC, notamment la diffusion de certaines parties des enregistrements, elle a réfléchi à la façon de permettre aux médias d'avoir accès à l'information lors des audiences de libération conditionnelle — La Commission des libérations conditionnelles a établi un équilibre proportionnel entre les valeurs consacrées par la Charte et les objectifs et mandats que lui impose la loi — Il n'y avait rien de disproportionné à imposer aux médias le fardeau de veiller à assister aux audiences de libération conditionnelle en question — La décision de la Commission des libérations conditionnelles et du SCC de ne pas divulguer les renseignements non communiqués était raisonnable — Demandes rejetées.

FRASER C. CANADA (SÉCURITÉ PUBLIQUE ET PROTECTION CIVILE) (T-101-18, T-102-18, T-103-18, T-1358-12, T-465-20, T-1884-19, 2021 CF 821, juge McVeigh, motifs du jugement en date du 4 août 2021, 68 p. + 38 p.)

ASSURANCE-EMPLOI

Contrôle judiciaire d'une décision rendue par le Tribunal de la sécurité sociale — Division d'appel qui a accueilli l'appel de la Commission de l'assurance-emploi au motif que la Division générale avait erré en droit dans l'interprétation de l'expression « prestations du même genre » — Cette affaire soulève pour la première fois l'arrimage de la *Loi sur l'assurance parentale*, R.L.R.Q., ch. A-29.011 (la Loi québécoise) avec les dispositions de la *Loi sur l'assurance emploi*, L.C. 1996, ch. 23 (la Loi) et du *Règlement sur l'assurance-emploi* (DORS/96-332) (le Règlement) — La question au cœur du présent litige consistait à déterminer si les prestations de paternité prévues par le régime québécois constituent des « prestations du même genre » que les prestations de maternité et les prestations parentales offertes par le régime fédéral au terme du paragraphe 76.19(1.1) du Règlement¹ — Le demandeur a accumulé 600 heures d'emploi assurable entre le 1^{er} mai et 15 septembre 2017 — Il a pris un congé de paternité et a reçu des prestations aux termes de la Loi québécoise du 17 septembre au 21 octobre — Il a par la suite repris le travail mais a été mis à pied quelques semaines plus tard — Il a touché des prestations régulières d'assurance-emploi à compter du 3 décembre — La Commission a déterminé que le début de la période de prestations était plutôt le 17 septembre — Elle a considéré que le demandeur n'était pas admissible aux prestations d'assurance-emploi régulières conformément au paragraphe 7(2) de la Loi, et lui a réclamé un trop-payé d'une somme de 4 400,00 \$ — La Division générale a infirmé la décision de la Commission — Elle a conclu que l'art. 76.19(1.1) ne trouvait pas application en l'espèce, du fait que les prestations de paternité prévues par le Régime québécois ne sont pas des prestations du même genre que les prestations parentales prévues dans le régime d'assurance-emploi — En concluant que la Division générale avait erré en droit, la Division d'appel a déterminé que le sens ordinaire des mots « du même genre » signifie « qui a des traits communs » ou « qui exprime une ressemblance » et qu'il ne serait pas nécessaire que le prestataire soit en droit de recevoir des prestations identiques en vertu des régimes québécois et fédéral — Le demandeur a, entre autres, soutenu que la Division d'appel n'a pas tenu compte de l'intention du législateur dans son interprétation du paragraphe 76.19(1.1), qui était d'empêcher un prestataire de recevoir des prestations en vertu du Régime québécois et de la Loi pour la même période — Selon le demandeur, il est impossible pour un prestataire de recevoir des prestations de paternité en vertu de la Loi, puisque cette dernière ne prévoit que des prestations de maternité et parentales — De l'avis du demandeur, les prestations de paternité sont distinctes et différentes des prestations de maternité et parentales du RQAP et de la Loi dans la mesure où elles visent uniquement les pères et ont leurs propres conditions — Il s'agissait de

¹ L'art 76.19(1.1) prévoit qu'une période de prestations est réputée établie au moment où la période de prestations a été établie en vertu de la loi provinciale, et elle est réputée avoir débuté la même semaine que celle établie en vertu de la loi provinciale dans le cas où le prestataire aurait été en droit de recevoir des prestations du même genre en vertu de la Loi pour la même période.

ASSURANCE-EMPLOI—Fin

déterminer si la décision de la Division d'appel d'écarter l'interprétation des mots « prestations du même genre » retenue par la Division générale était raisonnable — Il était tout à fait raisonnable pour la Division d'appel de conclure que la décision de la Division générale était erronée en droit — La Division d'appel pouvait raisonnablement conclure que le paragraphe 76.19(1.1) ne souffre d'aucune ambiguïté et que la Division générale a erré en opinant que les prestations de paternité du Régime québécois ne sont pas des prestations du même genre que les prestations parentales du seul fait que les prestations de paternité n'existent pas sous le régime fédéral — Si le législateur avait voulu que le paragraphe 76.19(1.1) ne trouve application que dans les cas où le même type de prestation est offert par les deux paliers de gouvernement, il n'aurait pas utilisé l'expression « prestations du même genre » — Les mots « du même genre » ne signifient pas « identique », mais réfèrent plutôt à la ressemblance ou au partage de caractéristiques communes — Il est clair que l'on ne s'attendait pas à ce que les prestations provinciales soient identiques aux prestations fédérales, et que l'on n'envisageait pas l'impossibilité de les cumuler dans les seuls cas où les deux régimes se chevaucheraient — L'interprétation retenue par la Division d'appel est conforme au sens ordinaire des mots, au contexte global du texte réglementaire dans lequel s'insère le paragraphe 76.19(1.1) et également à l'objet visé par le législateur — La compétence fédérale sur l'assurance-chômage autorise le Parlement à légiférer non seulement pour prévoir des prestations de maternité mais également des prestations parentales, du fait qu'elles sont toutes les deux liées « à la fonction de reproduction de la société » — Les prestations offertes aux pères sont clairement des « prestations du même genre » que les prestations de maternité et les prestations parentales et jouent le même rôle social — La Partie III.1 du Règlement, dans laquelle se trouve l'article 76.19(1.1), a été adoptée pour donner suite aux ententes conclues entre le gouvernement du Canada et celui d'une province et faciliter la coexistence des deux régimes — Les mesures relatives à l'admissibilité que l'on trouve dans le règlement visent surtout l'atteinte d'une certaine cohérence lorsqu'une entente a été conclue avec une province qui a adopté son propre régime de prestations — Toutes les prestations provinciales versées à une personne pour lui permettre de donner des soins à un nouveau-né doivent être considérées comme des « prestations du même genre » — Accepter la thèse du demandeur, comme l'a fait la Division générale, impliquerait qu'il aurait pu recevoir pour la même période des prestations de paternité en vertu de la loi québécoise et des prestations parentales en vertu de la Loi — Cela irait non seulement à l'encontre du paragraphe 76.09(1) du Règlement, mais serait inéquitable pour les autres Canadiens des autres provinces qui se trouveraient par le fait même à financer des prestations au paiement desquelles les résidents du Québec ne contribuent pas — Au surplus, le demandeur pourrait subséquemment recevoir des prestations régulières sans qu'il soit tenu compte des prestations de paternité qu'il a déjà reçues, ce qui lui procurerait un avantage indu par rapport à tous les autres prestataires résidant dans une autre province qui ne s'est pas dotée d'un régime équivalent à celui du Québec — Il était donc tout à fait raisonnable pour la Division d'appel de conclure que la décision de la Division générale était erronée en droit et que l'appel devait être accueilli — Demande rejetée.

QUIMET C. CANADA (PROCUREUR GÉNÉRAL) (A-176-19, 2021 CAF 200, juge de Montigny, J.C.A., motifs du jugement en date du 15 octobre 2021, 14 pp.)

CITOYENNETÉ ET IMMIGRATION**PRATIQUE EN MATIÈRE D'IMMIGRATION**

Contrôle judiciaire visant la décision par laquelle une agente de programme d'Emploi et Développement social Canada (EDSC) a refusé de délivrer une étude d'impact sur le marché du travail (EIMT) favorable à la demanderesse¹ — Les exigences relatives à l'EIMT sont régies par les art. 203(1) et (3) du *Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés*, DORS/2002-227 et les directives publiées par EDSC intitulées « Exigences du Programme pour les postes à bas salaire » (les Exigences du Programme) — La demanderesse a demandé une EIMT en vue de pourvoir un poste de superviseur du service alimentaire à son restaurant de Surrey, en Colombie-Britannique — En raison de la pandémie de COVID-19, des modifications ont été apportées aux critères d'évaluation — Les employeurs étaient dorénavant tenus de confirmer que les travailleurs seraient toujours en mesure d'exécuter leurs tâches malgré les restrictions locales et d'afficher de nouveau toutes les offres d'emploi publiées avant le 15 mars 2020, puisque le taux de chômage avait augmenté — La demanderesse a informé l'agente qu'elle avait satisfait à ces exigences — L'agente a jugé que l'offre d'emploi affichée posait problème — La demanderesse devait fournir des copies de l'offre d'emploi affichée sur les sites des organisations auxquelles elle a déclaré avoir demandé d'afficher le poste à pourvoir — Elle a fourni un résumé des efforts déployés en matière d'affichage — La décision rendue par l'agente

¹ Un employeur au Canada peut être tenu d'obtenir une EIMT favorable avant d'embaucher un travailleur étranger. Une EIMT favorable confirme qu'il est nécessaire de recruter un travailleur étranger pour pourvoir un emploi vacant et qu'aucun travailleur canadien ou résident permanent ne peut occuper cet emploi.

CITOYENNETÉ ET IMMIGRATION—Suite

informait la demanderesse que l'EIMT avait donné lieu à une décision défavorable en raison [TRADUCTION] « d'efforts insuffisants pour embaucher des Canadiens ou des résidents permanents » — L'offre d'emploi envoyée aux organisations n'a pas été affichée conformément aux Exigences du Programme — La demanderesse a soutenu que l'agente a entravé l'exercice de son pouvoir discrétionnaire en considérant comme obligatoire l'affichage ciblant des groupes sous-représentés — Elle a fait valoir également que la question qu'il convenait de poser était énoncée à l'art. 203(1)b) du Règlement et consistait à savoir si l'emploi de l'étranger est susceptible d'avoir un effet neutre ou positif sur le marché du travail au Canada — Elle a soutenu en outre que les exigences minimales en matière d'affichage ne figuraient pas dans une liste de facteurs énumérés à l'art. 203(3) et qu'elles étaient contenues uniquement dans les Exigences du Programme — Il s'agissait de savoir si l'agente a entravé l'exercice de son pouvoir discrétionnaire lorsqu'elle a rendu la décision faisant l'objet du contrôle — Les agents ne sont généralement pas tenus d'expliquer les motifs pour lesquels une dérogation aux Exigences du Programme n'est pas justifiée dans une situation donnée — Cependant, il ressort clairement de la jurisprudence que le pouvoir discrétionnaire d'un agent sera considéré comme ayant été indûment limité lorsqu'il est manifeste que l'agent a estimé que les Exigences du Programme avaient force obligatoire ou qu'il les a appliquées comme si tel était le cas — Il serait déraisonnable de s'attendre à ce qu'un agent envisage de déroger aux Exigences du Programme sans qu'une demande en ce sens ait été formulée par la demanderesse — En l'espèce, la demanderesse a demandé à l'agente de faire preuve d'une certaine souplesse dans l'application des Exigences du Programme — L'agente a estimé que les directives prévues dans les Exigences du Programme avaient force obligatoire — Elle a uniquement vérifié si l'affichage répondait aux attentes précises en matière de diffusion de l'annonce auprès de groupes cibles et de durée de la période d'affichage qui sont énoncées dans les Exigences du Programme — Aucun de ces facteurs n'était énoncé dans le Règlement — Cela n'a démontré aucune souplesse lorsqu'il s'est agi de vérifier si les efforts que la demanderesse a déployés permettaient également d'établir qu'elle avait fait des efforts raisonnables en matière de recrutement bien qu'elle n'ait pas respecté les Exigences du Programme — L'agente a considéré que, pour faire la preuve d'efforts raisonnables, il était nécessaire, plutôt que simplement suffisant, de démontrer que les Exigences du Programme avaient été respectées — Il s'agissait d'une entrave illicite à l'exercice de son pouvoir discrétionnaire, qui a rendu déraisonnable sa décision — L'agente ne disposait pas des moyens nécessaires pour mener à bien son évaluation; elle a été chargée d'examiner la demande en fonction d'un ensemble de directives qui semblaient être des « exigences » — Les éléments qui sont intégrés à la structure du processus d'évaluation laissent fortement entendre que les Exigences du Programme devraient être considérées comme ayant force obligatoire — Le défendeur devrait envisager de prendre des mesures pour préciser que les Exigences du Programme constituent des lignes directrices et n'ont pas force de loi — Demande accueillie.

TUFOR HOLDINGS LTD. C. CANADA (EMPLOI ET DÉVELOPPEMENT SOCIAL) (IMM-3771-20, 2021 CF 1350, juge Zinn, motifs du jugement en date du 3 décembre 2021, 16 p. + 6 p.)

STATUT AU CANADA

Réfugiés au sens de la Convention et personnes à protéger

Contrôle judiciaire de la décision de la Section d'appel des réfugiés (SAR), qui a confirmé la décision de la Section de la protection des réfugiés (SPR) rejetant la demande d'asile de la demanderesse — La demanderesse, une citoyenne de Hong Kong, a participé au mouvement prodémocratie — La police a mené une enquête sur elle relativement à une infraction de voies de fait — Elle a finalement été arrêtée et mise en liberté sous caution — Elle a reçu un avis l'enjoignant à se présenter de nouveau au poste de police pour une séance d'identification — La demanderesse a affirmé que les policiers tentaient de l'accuser faussement sans preuve — Elle a présenté une demande d'asile au Canada — La SPR a rejeté sa demande d'asile au motif qu'elle n'avait pas établi l'existence d'un risque de persécution au titre de l'art. 96 ou d'un risque de préjudice au titre de l'art. 97 de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27 (Loi) — Avant d'interjeter appel devant la SAR, la demanderesse a découvert que le commissaire de la SPR avait déjà travaillé pour le gouvernement de la région administrative spéciale (RAS) de Hong Kong — La SAR a dit de plusieurs motifs d'appel soulevés par la demanderesse qu'ils n'étaient « pas assez développés » — Elle a rejeté l'argument selon lequel le commissaire de la SPR s'était appuyé sur son « point de vue personnel pour juger la présente affaire et sa crédibilité » — La demanderesse a soulevé pour la première fois en l'espèce la crainte de partialité du commissaire de la SPR — Elle a allégué entre autres choses que le comportement du commissaire de la SPR à son égard contribuait à prouver le manque d'impartialité du commissaire — Il s'agissait principalement de savoir si l'emploi récent du commissaire de la SPR au sein de l'organe exécutif de Hong Kong et son comportement à l'audience ont fait naître une crainte raisonnable de partialité — Il fallait déterminer si la demanderesse avait renoncé à son droit de soulever la question de la partialité du fait qu'elle ne l'avait pas soulevée devant la SAR, et si les éléments de preuve concernant l'emploi antérieur du commissaire étaient admissibles dans le cadre du contrôle judiciaire — Le défendeur a fait valoir que la demanderesse

CITOYENNETÉ ET IMMIGRATION—Fin

a renoncé à son droit d'invoquer la partialité, se fondant sur l'arrêt *Love c. Canada (Commissariat à la protection de la vie privée du Canada)*, 2015 CAF 198, dans lequel la Cour d'appel fédérale a affirmé que « des allégations de [partialité] doivent être présentées au décideur administratif et ne peuvent être présentées pour une première fois dans le cadre d'un contrôle judiciaire » — Toutefois, la présente affaire se distinguait d'autres arrêts, car la demanderesse a bel et bien soulevé devant la SAR la question de l'impartialité du commissaire et du comportement de celui-ci à l'audience, bien qu'elle n'ait pas utilisé des termes juridiques précis pour parler de la crainte de partialité — La demanderesse a fait part de ses préoccupations sur les présomptions du commissaire sur sa cause dans les observations qu'elle a adressées à la SPR à la suite de l'audience — Il était clair que la demanderesse alléguait l'existence d'un [TRADUCTION] « préjudice » et le manque d'impartialité du commissaire — La SAR a traité brièvement des craintes de la demanderesse relatives à l'impartialité — Étant donné que la demanderesse a soulevé le comportement du commissaire au cours de son appel devant la SAR, elle n'a pas renoncé à son droit de soulever la question de la partialité — Cependant, elle a renoncé à son droit de soulever la question de la partialité du commissaire en raison de l'emploi antérieur de ce dernier au sein du gouvernement de la RAS de Hong Kong — En soi, l'emploi antérieur du commissaire ne soulevait pas de crainte raisonnable de partialité — Les commissaires de la SPR sont présumés être impartiaux et sont tenus de prêter un serment d'impartialité — Cette présomption s'appliquait indépendamment de leur emploi antérieur — Toutefois, le comportement du commissaire a donné lieu à une crainte raisonnable de partialité dans la présente affaire, car l'interrogatoire du commissaire a dépassé les limites de la curiosité et est tombé dans l'argument — Son ton tout au long de l'audience était méprisant et constituait presque un outrage — La décision de la SAR n'a pas remédié à l'apparence de partialité — L'affaire a été renvoyée à la SAR pour être tranchée par un autre commissaire — Demande accueillie.

CHAN C. CANADA (CITOYENNETÉ ET IMMIGRATION) (IMM-2239-20, 2021 CF 1378, juge Go, motifs du jugement en date du 8 décembre 2021, 29 p.)

COMPÉTENCE DE LA COUR FÉDÉRALE

Requête par le défendeur cherchant à obtenir une ordonnance pour transférer la demande de contrôle judiciaire sous-jacente à la Cour d'appel fédérale — La demande porte sur la décision d'un membre de la Commission des relations de travail et de l'emploi dans le secteur public fédéral (2021 CRTESPF 59) concernant un grief individuel renvoyé à l'arbitrage — L'en-tête du document indique que l'affaire était « [d]evant une formation de la Commission » [non souligné dans l'original] — Néanmoins, il y a des indications que la décision du membre a été rendue dans sa capacité d'« arbitre de grief » et non pas dans le cadre d'une formation de la Commission — La question devant le membre concernait sa compétence pour entendre le grief, étant donné les dispositions de l'article 211 de la *Loi sur les relations de travail dans le secteur public fédéral*, L.C. 2003, ch. 22, art. 2 (LRTSPF) — Le demandeur a soumis que l'expression « arbitre de grief » à l'art. 2(1) de la *LRTSPF* ne s'appliquait pas en l'espèce — Il s'agissait de déterminer si la Cour d'appel fédérale avait compétence pour entendre la demande de contrôle judiciaire du demandeur — L'art. 28(1)i.1) de la *Loi sur les Cours fédérales*, L.R.C. (1985), ch. F-7 confère à la Cour d'appel fédérale la compétence de contrôler les décisions des arbitres de grief au sens de l'art. 2(1) LRTSPF — La Cour d'appel fédérale a compétence exclusive de contrôler la décision si le décideur agit à titre d'arbitre de grief de la Commission ou d'une formation de la Commission, et même si le défendeur ne cite pas l'art. 28(1)i.1) — Les arts. 223 à 235 de la *LRTSPF*, qui portent sur la conduite de l'arbitrage des griefs, s'appliquent à tout grief, soit grief individuel, grief collectif ou grief de principe — Un arbitre de grief à qui est renvoyé un grief individuel en application des alinéas 223(2)a), b) ou c) de la *LRTSPF* est un arbitre de grief, au sens du paragraphe 2(1) de la *LRTSPF* — Il est donc un arbitre de grief mentionné à l'alinéa 28(1)i.1) de la *Loi sur les Cours fédérales* — De toute façon, si l'art. 223(2) ne s'applique pas, la Commission est saisie du grief — Dans les deux cas, l'art. 28 de la *Loi sur les Cours fédérales* s'applique et la Cour fédérale n'est pas compétente — Requête accueillie; demande de contrôle judiciaire transférée à la Cour d'appel fédérale.

ROUET C. CANADA (JUSTICE) (T-1028-21, 2021 CF 867, juge McHaffie, motifs de l'ordonnance en date du 24 août 2021, 9 p.)

DROIT AÉRIEN

Contrôle judiciaire d'un arrêté pris par le ministre des Transports interdisant la construction d'un aéroport sur un terrain acquis par la demanderesse à Saint-Roch-de-l'Achigan, au Québec — La demanderesse est une personne morale sans but lucratif dont l'objectif est la construction et l'exploitation d'un aéroport dans la municipalité de Saint-Roch-de-l'Achigan — En 2019 elle a fait l'acquisition du terrain nécessaire à la construction d'un aéroport et a débuté le processus de consultation prévu aux art. 307.01 à 307.10 du *Règlement de l'aviation canadien*, DORS/96-433 — Lors d'un référendum, la majorité des

DROIT AÉRIEN—Fin

citoyens se sont opposés au projet d'aérodrome — Le ministre des Transports a pris un arrêté en vertu de l'art. 4.32 de la *Loi sur l'aéronautique*, L.R.C. (1985), ch. A-2, interdisant à la demanderesse de construire un aérodrome — Le ministre a justifié sa décision notamment à cause du manque de clarté sur les répercussions de l'empreinte sonore de l'aérodrome proposé — La demanderesse a fait réaliser une étude de bruit qui démontre que l'aérodrome proposé n'engendrerait pas un niveau de bruit supérieur aux normes du ministère des Transports — Le dossier de la demanderesse a été étudié à nouveau par les fonctionnaires du ministère des Transports — Le ministre a choisi d'interdire la réalisation du projet — Une note subséquente soulignait, entre autres, la force de l'opposition des citoyens et l'absence d'étude des répercussions économiques — Le ministre a approuvé cette note et a signé l'arrêté — La demanderesse a soutenu que le ministre a outrepassé le pouvoir que l'art. 4.32 de la Loi lui confère, parce qu'il aurait tenu compte de considérations étrangères à la Loi — La demanderesse a aussi soutenu que le ministre ne pouvait tenir compte de l'acceptabilité sociale du projet d'aérodrome en exerçant le pouvoir qui lui est conféré par l'art. 4.32 — Il s'agissait principalement de déterminer si le ministre a outrepassé ses pouvoirs en prenant l'arrêté interdisant la construction d'un aérodrome — La décision du ministre était raisonnable — Un décideur chargé d'évaluer l'intérêt public peut tenir compte d'activités sur lesquelles il n'exerce pas directement de pouvoir réglementaire — Il n'est tout simplement pas réaliste d'examiner l'intérêt public en portant des œillères — Les arguments de la demanderesse sont tous fondés sur la prémisse erronée qu'il n'existe aucun lien entre l'aviation et les préoccupations citoyennes relatives à l'environnement ou à l'aménagement du territoire — L'intérêt public ne se résume pas à la sécurité du public — L'art. 4.32 mentionne séparément la sécurité aérienne et l'intérêt public — La demanderesse n'a pas démontré que la nature du régime législatif établit des contraintes fortes à l'exercice du pouvoir conféré par l'art. 4.32 — Au contraire, rien ne permet de restreindre la gamme des facteurs liés à l'intérêt public dont le ministre peut tenir compte — Un décideur chargé d'évaluer l'intérêt public peut raisonnablement choisir de tenir compte de l'acceptabilité sociale — Cela est particulièrement vrai lorsque, comme en l'espèce, un projet n'est pas assujéti à un processus structuré d'évaluation environnementale ou d'aménagement du territoire — L'art. 4.32 ne limite pas les facteurs que le ministre peut prendre en compte afin de déterminer si un projet est contraire à l'intérêt public — La Loi ne confère pas un droit inconditionnel de construire un aérodrome — La demanderesse ne peut donc invoquer le caractère prétendument permissif de la Loi ou son droit de construire un aérodrome pour restreindre la portée du pouvoir conféré au ministre par l'article 4.32 — Les art. 307.1 à 307.10 du Règlement n'épuisent pas les facteurs que le ministre peut prendre en considération ni ne limitent les catégories de personnes dont le ministre peut écouter la voix — La consultation prévue par le Règlement n'épuise pas l'intérêt public et n'est pas un gage d'acceptabilité sociale — Le ministre pouvait donc, en exerçant le pouvoir prévu à l'art. 4.32, tenir compte de facteurs que la demanderesse range sous la rubrique de l'acceptabilité sociale — De plus, la manière dont le ministre a soupesé ces facteurs était raisonnable dans les circonstances — La demanderesse n'a fait valoir aucun principe de droit constitutionnel susceptible d'étayer une limite aux pouvoirs du ministre — Demande rejetée.

11316753 CANADA ASSOCIATION C. CANADA (TRANSPORTS) (T-942-20, 2021 CF 819, juge Grammond, motifs du jugement en date du 4 août 2021, 39 p.)

PENSIONS

Régime de pensions du Canada — Pension de survivant — Contrôle judiciaire sollicitant l'annulation de la décision de la division d'appel du Tribunal de la sécurité sociale (2020 TSS 147), qui a conclu que l'art. 63(6) du *Régime de pensions du Canada*, L.R.C. (1985), ch. C-8 (Régime), ne contrevient pas à l'art. 15(1) de la *Charte canadienne des droits et libertés* d'une manière qui n'est pas justifiée — Les critères d'admissibilité à la pension de survivant et le calcul des prestations sont régis par les art. 58, 63 et 72 du Régime — Le montant du paiement est calculé en partie sur le fondement des cotisations au Régime du conjoint décédé — D'autres facteurs entrent en ligne de compte — L'art. 63(6) compte parmi ces facteurs — Si une personne survit à deux conjoints, l'art. 63(6) dispose qu'une seule pension de survivant est payable au conjoint, soit la plus élevée des deux — La demanderesse a soutenu que le plafond établi à l'art. 63(6) est discriminatoire envers elle en raison de son sexe — Elle a soutenu que l'art. 63(6), en apparence neutre, désavantage indirectement les femmes — Il s'agissait de savoir si l'art. 63(6) est discriminatoire envers la demanderesse — L'art. 63(6) ne comporte aucune lacune grave, comme celles relevées dans l'arrêt *Auton (Tutrice à l'instance de) c. Colombie-Britannique (Procureur général)*, 2004 CSC 78, [2004] 3 R.C.S. 657 — Les éléments de preuve n'ont révélé aucun effet préjudiciable découlant de l'art. 63(6) — La demanderesse n'a pas démontré que l'art. 63(6) crée une distinction fondée sur un motif énuméré ou analogue et impose un fardeau ou nie un avantage d'une manière qui a pour effet de renforcer, de perpétuer ou d'accentuer le désavantage — A priori, l'art. 63(6) n'établit aucune distinction entre les hommes et les femmes — Il n'y a rien dans la jurisprudence de la Cour suprême qui a pour effet d'éliminer l'obligation qui incombe à la demanderesse de présenter des éléments de preuve à l'appui de son allévation de discrimination — L'arrêt *Fraser c. Canada (Procureur général)*, 2020 CSC 28, nous enseigne que deux types d'éléments de preuve sont utiles pour prouver qu'une loi a un effet disproportionné sur des membres d'un groupe protégé — Les tribunaux se prononcent sur la

PENSIONS—Fin

foi du dossier de preuve, à moins qu'une disposition de la loi créée une présomption de fait ou que la doctrine de la connaissance d'office, très limitée et très restrictive, s'applique — Il en est ainsi sous le régime de la Charte — Si les allégations de situation de discrimination ne sont pas étayées par des éléments de preuve, la cour doit rejeter la demande — Sur le plan de la nature et de la qualité, les éléments de preuve dans la présente affaire sont généraux et trop vastes — Dans l'affaire *Fraser*, les données démographiques du groupe touché par la loi et celles du groupe susceptible d'être touché par la loi révélaient une divergence fondée sur le sexe — En l'espèce, les données démographiques du groupe auquel la loi pourrait s'appliquer, c'est-à-dire les personnes veuves une seule fois et celles du groupe auquel la loi s'appliquait, soit les personnes deux fois veuves, ne révélaient aucune divergence fondée sur le sexe — La pension de survivant ne vise pas à conférer une reconnaissance symbolique pour les contributions non financières au mariage — Elle est plutôt conçue pour fournir un supplément minimal de revenu, calculé en partie en fonction des cotisations versées au Régime par le conjoint, non seulement au cours du mariage — L'argument de la demanderesse selon lequel les dispositions légales perpétuant un désavantage préexistant sans y remédier risquent d'être invalidées n'a pas été retenu — Les tribunaux ne devraient pas faire échec aux demandes fondées sur le droit à l'égalité en imposant des exigences en matière de preuve auxquelles les demandeurs ayant des prétentions valables fondées sur l'art. 15(1) ne peuvent satisfaire — Si l'on permettait le cumul des pensions de survivant, on nuirait au Régime à titre d'assurance et on procurerait un avantage aux survivants ayant perdu plus d'un conjoint par rapport à ceux n'en ayant perdu qu'un seul — L'art. 63(6) emporte une atteinte minimale — Les effets bénéfiques de l'art. 63(6) l'emportent sur les effets préjudiciables de toute atteinte aux droits, s'il en est — Demande rejetée.

WEATHERLEY C. CANADA (PROCUREUR GÉNÉRAL) (A-181-20, 2021 CAF 158, juge Stratas, J.C.A., motifs du jugement en date du 29 juillet 2021, 33 p.)

PEUPLES AUTOCHTONES

Requête en vue de faire approuver l'Entente relative au Règlement sur l'eau potable des Premières Nations (Règlement) en vertu du paragraphe 334.29(1) des *Règles des Cours fédérales*, DORS/98-106, et de l'art. 35(1) de la *Loi sur les recours collectifs*, C.P.L.M., ch. C130 (Loi) — Les actions sous-jacentes étaient des recours collectifs — Le Règlement prévoyait une indemnisation pour les membres des Premières Nations visés par un avis concernant la qualité de l'eau potable depuis au moins un an — Il était historique, puisqu'il était le premier à s'attaquer au problème entourant les avis concernant la qualité de l'eau potable dans les réserves des Premières Nations — En outre, la présente instance constituait une première, car la Cour fédérale et une autre cour supérieure ont siégé ensemble pour la première fois — Les motifs du Règlement et les motifs de l'approbation des honoraires ont été publiés séparément, mais simultanément par la Cour fédérale et la Cour du Banc de la Reine du Manitoba (les Cours) — Les Cours se sont entendues en tous points sur le résultat et les motifs — Les représentants demandeurs et d'autres personnes inscrites au recours collectif ont déposé des affidavits à l'appui de l'approbation du Règlement — Ces affidavits ont expliqué l'importance de l'eau salubre pour la santé physique, spirituelle, émotionnelle, psychologique, culturelle ou économique des particuliers et des collectivités — L'entente relative au Règlement prévoyait et assurait une indemnisation à la fois rétrospective et prospective — Il s'agissait de savoir si le Règlement était juste et raisonnable et s'il était dans l'intérêt des participants au recours collectif — Les facteurs à prendre en considération étaient notamment la probabilité de recouvrement ou de succès; l'importance et la nature de la preuve administrée ou de l'enquête; et les modalités du Règlement — Le Règlement réduisait les risques et les retards, simplifiait le processus d'indemnisation, améliorait l'accès à la justice et prévoyait un financement pour régler le problème — Les avocats du groupe ont recueilli les faits pertinents, évalué la responsabilité et compris les forces et les faiblesses des actions de façon satisfaisante — Le Règlement offrait au groupe des avantages importants se situant dans les limites du caractère raisonnable — Les dépenses attendues à l'avenir et la durée probable d'un litige ont joué en faveur de l'approbation du Règlement — Les opinions de tierces parties objectives ont confirmé la nature équitable du Règlement — En l'absence d'une opposition en bonne et due forme, l'appui des représentants demandeurs et d'autres personnes inscrites au recours collectif a été considéré comme étant non contesté — Le Règlement était le résultat d'une bonne stratégie, d'un dévouement et d'un compromis — Les participants potentiels au recours collectif ont obtenu un avis de Règlement solide, clair et accessible — Le Règlement abordait les objectifs des représentants demandeurs dans le cadre du litige — Le dossier a démontré que les avocats du groupe étaient vigilants et conscients des besoins du groupe et de l'équilibre entre les risques et les avantages propres à la présente instance — Le Règlement était juste et raisonnable et il était dans l'intérêt du groupe dans son ensemble — Le Règlement a été approuvé — Les actions contre le défendeur ont été déclarées abandonnées — Requête accueillie.

NATION DES CRIS DE TATASKWEYAK C. CANADA (T-1673-19, 2021 CF 1415, juge Favel, motifs de l'ordonnance en date du 22 décembre 2021, 45 p. + 578 p.)

PRATIQUE

COMMUNICATION DE DOCUMENTS ET INTERROGATOIRE PRÉALABLE

Interrogatoire préalable

Appel formé contre une ordonnance rendue par la juge responsable de la gestion de l'instance, qui a conclu que le paragraphe 237(3) des *Règles des Cours fédérales*, DORS/98-106, n'autorisait pas la Cour à ordonner qu'un employé de la filiale d'une société se soumette à un interrogatoire préalable en tant que représentant de la société lorsque la société ne consent pas à ce qu'il intervienne en cette qualité — La juge a refusé d'ordonner qu'un employé de la société McCain Alimentaire SAS (McCain France) soit interrogé au nom de McCain Foods Limited (McCain) — Dans l'action principale, la demanderesse a allégué que les défenderesses ont contrefait un brevet concernant un procédé permettant de traiter des légumes — La demanderesse a désigné Brian Ruff pour la représenter à l'interrogatoire préalable, en application du paragraphe 237(1) des Règles — Les défenderesses ont dit estimer que M. Ruff n'avait pas été en mesure de répondre aux questions — Elles ont présenté une requête en vertu de la règle 237(3) pour que soit rendue une ordonnance enjoignant à Fabrice DeSailly, un employé de McCain France et l'un des inventeurs du brevet en question, de se soumettre à un interrogatoire à la place de M. Ruff — La juge a jugé que M. DeSailly ne pouvait pas remplacer M. Ruff — Elle a conclu que le « représentant » soumis à un interrogatoire préalable doit être un représentant de la personne morale — Elle a estimé que M. DeSailly n'était pas un représentant de la demanderesse, mais un représentant de McCain France, et que le paragraphe 237(3) des Règles n'autorisait donc pas la Cour à ordonner qu'il remplace M. Ruff comme représentant de la demanderesse — Elle a indiqué par ailleurs qu'il serait mal à propos pour la Cour de contraindre une partie à accepter en tant que représentant à un interrogatoire préalable une personne qui n'est pas un employé et sur qui elle n'a ainsi aucune autorité — Il s'agissait de savoir si la juge a commis une erreur en concluant que le paragraphe 237(3) n'autorise pas la Cour à ordonner qu'un employé de la filiale d'une partie soit soumis à un interrogatoire préalable en tant que représentant de ladite partie — La juge n'a pas commis d'erreur en concluant que le paragraphe 237(3) n'autorisait pas la Cour à rendre l'ordonnance demandée — Les principes énoncés dans l'arrêt *Anangel Splendour (Navire) c. Canada (Caisse d'indemnisation des dommages dus à la pollution par les hydrocarbures causée par les navires)*, 2006 CAF 212 ont leur importance — Le premier principe mentionné dans cette affaire, celui selon lequel « [l']autre personne [qui peut être] interrogée », mentionnée au paragraphe 237(3), doit être le même « représentant de la personne morale » mentionnée au paragraphe 237(1) — Dans l'arrêt *Anangel Splendour*, la Cour d'appel fédérale a appliqué ce principe pour conclure que les représentants de subrogeants qui ne sont pas partie à l'instance n'entrent pas, pour l'application de la règle 237, dans le champ de la définition de « représentant de la personne morale » — La question posée dans le présent appel était de savoir de quelle manière le principe est appliqué dans un autre contexte factuel, celui de l'employé d'une filiale — La réponse se trouve dans le mot « représentant », au paragraphe 237(1), interprété d'après les règles qui s'appliquent aux interrogatoires préalables — Le paragraphe 237(3) n'autorise pas la Cour à ordonner qu'une personne qui n'est pas un « représentant » de la personne morale, pour absence de consentement de la personne morale ou absence d'une relation entre elle et la personne morale, soit soumise à un interrogatoire préalable en remplacement de la personne choisie par celle-ci — Lorsqu'une personne morale ne consent pas à ce que l'employé d'une société apparentée la représente, cet employé n'est pas son représentant, mais uniquement le représentant d'une tierce partie, à savoir la société apparentée — En l'espèce, la demanderesse n'a pas consenti à ce que M. DeSailly la représente à l'interrogatoire préalable — M. DeSailly était un représentant de McCain France, une tierce partie — Il serait également mal à propos que la Cour contraigne une personne morale à accepter, en vue d'un interrogatoire préalable, un représentant que celle-ci n'a pas approuvé et sur qui, puisqu'il n'est pas son employé, elle n'a aucune autorité — Une société mère ne peut être considérée comme la même personne que sa filiale, et les employés de la filiale ne sont pas les représentants de la société mère sans que cela ait pour effet de lever le « voile de la personnalité morale » qui sépare chaque entité — La règle 225 dispose que la Cour peut ordonner à une partie de divulguer dans un affidavit l'existence de tout document qui est en la possession, sous l'autorité ou sous la garde d'une filiale, d'une société mère ou d'une société sœur — Aucune formulation du genre n'apparaît dans le paragraphe 237(3) — Le fait que la demanderesse a proposé M. DeSailly pour qu'il témoigne dans un autre État appliquant d'autres règles en matière d'interrogatoire préalable ne signifie pas qu'elle a accepté que M. DeSailly soit son représentant à toutes fins utiles, y compris dans une poursuite devant la Cour fédérale — Il s'agissait de savoir si la juge a commis une erreur en refusant d'ordonner à la demanderesse de désigner et de proposer un autre représentant pour l'interrogatoire préalable — La juge n'a pas commis d'erreur en rendant une ordonnance générale pour la désignation d'un autre représentant — Les défenderesses ont demandé une ordonnance remplaçant M. Ruff par M. DeSailly comme représentant de la demanderesse — Elles n'ont pas demandé une ordonnance désignant qui que ce soit d'autre comme représentant de la demanderesse ou une ordonnance générale obligeant la demanderesse à désigner un autre témoin — L'alinéa 359b) exige de la partie requérante qu'elle précise dans son avis de requête « la réparation recherchée » — L'obligation de préciser dans l'avis de requête la réparation recherchée a pour objet d'informer la partie intimée de la preuve qu'elle devra réfuter relativement à cette requête — Il n'est pas juste d'autoriser les défenderesses à demander aujourd'hui une ordonnance qui n'a pas auparavant été demandée à la

PRATIQUE—Fin

juge, et sur laquelle la demanderesse n'a donc pas eu l'occasion de s'exprimer — Enfin, rien ne permet d'affirmer que la juge a rejeté la requête pour cause de prématurité — Requête en appel rejetée.

McCain Foods Limited c. J.R. Simplot Company (T-1624-17, 2021 CF 890, juge McHaffie, motifs de l'ordonnance en date du 27 août 2021, 22 p.)

REPRÉSENTATION PAR AVOCAT

Requête déposée par la défenderesse/demanderesse reconventionnelle, Farmers Edge Inc. (Farmers Edge), en vue d'obtenir une ordonnance portant que l'avis de changement et de nomination d'avocat (l'avis de changement d'avocat) présenté par la demanderesse, Farmobile, LLC (Farmobile), soit radié et que les dépens afférents à la requête seront adjugés selon un barème majoré, quelle que soit l'issue de la cause, advenant une contestation de la requête — Depuis le début des procédures dans le cadre de l'action en contrefaçon de brevet, Farmobile était représentée par quatre avocats du cabinet d'avocats Gowling Lafleur Henderson ou par son successeur, Gowling WLG (Canada) S.E.N.C.R.L., s.r.l. — Deux des quatre avocats ont quitté le cabinet Gowling pour fonder le cabinet Seastone IP LLP (Seastone) — Dans son avis de changement d'avocat, Farmobile a nommé Seastone à titre d'avocat inscrit au dossier en plus de Gowling — Farmers Edge a soutenu que la loi exige que Farmobile ne nomme qu'un seul avocat inscrit au dossier — Cet avis « irrégulier » n'est pas prévu par les *Règles des Cours fédérales*, DORS/98-106 (les Règles) et il n'est conforme à aucune formule de la Cour fédérale — Elle s'est appuyée, en partie, sur le fait que les règles 123 à 125 renvoient expressément à « l'avocat » et à « un avocat » au singulier — Il s'agissait de savoir si les Règles autorisent Farmobile à nommer deux cabinets à titre d'avocats inscrits au dossier? Dans la négative, il s'agissait de savoir s'il existe des circonstances spéciales qui justifieraient que Farmobile nomme deux cabinets à titre d'avocats inscrits au dossier — Les Règles n'autorisent pas Farmobile à nommer, de plein droit, plusieurs cabinets à titre d'avocats inscrits au dossier — Les Règles, prises dans leur ensemble, témoignent d'une intention contraire à l'application de l'art. 33(2) de la *Loi d'interprétation*, L.R.C. (1985), ch. I-21¹, à l'expression « avocat inscrit au dossier » — Les Règles et les formules prévoient que les documents de la Cour doivent porter la signature de « l'avocat » — Cette interprétation des Règles – soit que l'expression « un avocat » ne dit que ce qu'elle dit – est conforme à l'approche adoptée dans l'affaire *Housley v. Barrie (Police Services Board)*, 2002 CanLII 53247 (C.S. Ont.) — L'interprétation des Règles préconisée par Farmobile entre en conflit avec la jurisprudence établie — La règle générale excluant la représentation distincte de codemandeurs est depuis longtemps reconnue dans le droit anglais — Toutefois, la règle 55 autorise expressément la Cour à modifier une règle ou à exempter une partie ou une personne de son application « dans des circonstances spéciales » — En l'espèce, Farmobile a demandé qu'une modification soit apportée à l'entente conservatoire modifiée pour ajouter le cabinet Seastone, de sorte que les avocats puissent avoir accès aux renseignements confidentiels — La préoccupation concernant l'accès du cabinet Seastone aux renseignements confidentiels serait résolue si la Cour accordait à Farmobile l'autorisation d'être représentée par Gowling et Seastone — Il n'existe aucune preuve de positions contradictoires ou de dédoublement des efforts, ni aucune preuve de l'incapacité des avocats de Farmobile à collaborer — Il existe donc, en l'espèce, des circonstances spéciales qui justifient d'autoriser Farmobile à nommer deux cabinets à titre d'avocats inscrits au dossier — Requête rejetée.

Farmobile LLC c. Farmers Edge Inc. (T-449-17, 2021 CF 1200, juge Ring, responsable de la gestion de l'instance, motifs de l'ordonnance en date du 9 novembre 2021, 10 p.)

RENSEIGNEMENT DE SÉCURITÉ

Ordonnance publique traitant 1) du caractère approprié et de la justification des caviardages dans le dossier d'appel du procureur général du Canada (le procureur général) et 2) de la tâche qui incombe au juge de fournir à l'appelant un résumé de la preuve et d'autres renseignements qu'il a à sa disposition et qui permettent à l'appelant d'être suffisamment informé de la thèse du ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile — L'instance principale était un appel de la décision du ministre de maintenir l'inscription du nom de l'appelant sur la liste d'interdiction de vol en vertu des art. 15 et 16 de la *Loi sur la sûreté des déplacements aériens*, L.C. 2015, ch. 20, art. 11 (la LSDA) — Des audiences *ex parte* et à huis clos ont eu lieu en novembre 2020 en ce qui concerne les caviardages — L'interrogatoire et le contre-interrogatoire des témoins du ministre se sont déroulés — Le critère juridique qui s'applique à l'égard de la divulgation dans un appel fondé sur la LSDA est celui de savoir si

¹ Art. 33(2) : « Le pluriel ou le singulier s'appliquent, le cas échéant, à l'unité et à la pluralité ».

RENSEIGNEMENT DE SÉCURITÉ—Fin

la divulgation des renseignements caviardés et des autres renseignements présentés lors des audiences tenues *ex parte* et à huis clos porterait atteinte à la sécurité nationale ou à la sécurité d'autrui — Si la réponse est négative, les renseignements doivent être divulgués à l'appelant — Si elle est positive, la question est alors de savoir si les renseignements protégés peuvent être divulgués à l'appelant sous forme de résumé ou autrement d'une manière qui ne porterait pas atteinte à la sécurité nationale ou à la sécurité d'autrui — Il incombe au procureur général de convaincre le juge désigné que chaque caviardage est justifié — Le juge désigné doit faire preuve de retenue à l'égard de l'évaluation faite par le procureur général quant à l'atteinte portée à la sécurité nationale — Si un caviardage est justifié pour des raisons de sécurité nationale, le juge désigné doit ensuite décider si un résumé des renseignements protégés ne contenant aucun renseignement sensible peut être fourni à l'appelant afin qu'il soit suffisamment informé de la thèse du ministre — L'art. 16(6)c) de la LSDA indique clairement qu'un tel résumé ne doit comporter aucun élément dont la divulgation porterait atteinte à la sécurité nationale ou à la sécurité d'autrui — Le juge désigné doit aussi veiller à ce que l'appelant soit suffisamment informé de la thèse du ministre — Les principes établis par la Cour suprême dans l'arrêt *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Harkat*, 2014 CSC 37, [2014] 2 R.C.S. 33 relativement à l'exigence de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27, voulant que la personne visée soit suffisamment informée de la thèse du ministre, s'appliquent aussi au régime d'appel de la LSDA — Le procureur général a établi cinq catégories de renseignements à protéger — Il a justifié chaque caviardage figurant dans le dossier d'appel en invoquant une ou plusieurs catégories — La divulgation de certains des renseignements caviardés porterait atteinte à la sécurité — Un résumé des allégations divulguées à l'appelant a été fait — Le nouveau dossier d'appel révisé contiendra d'autres renseignements découlant des décisions rendues quant aux caviardages contestés — Au terme du présent processus, plus de renseignements auront été divulgués à l'appelant grâce aux décaviardages, aux décaviardages partiels et aux résumés.

DULAI C. CANADA (SÉCURITÉ PUBLIQUE ET PROTECTION CIVILE) (T-670-19, 2021 CF 933, juge Noël, motifs de l'ordonnance publique modifiée en date du 5 octobre 2021, 54 p.)

SANTÉ ET BIEN-ÊTRE SOCIAL

Appel d'une décision par laquelle la Cour fédérale a rejeté la demande de contrôle judiciaire de la décision de réévaluation de l'Agence de réglementation de la lutte antiparasitaire (l'ARLA) sur l'homologation pour utilisation du glyphosate, un produit antiparasitaire — En 2002, le législateur a remanié la réglementation des produits antiparasitaires et a adopté la *Loi sur les produits antiparasitaires*, L.C. 2002, ch. 28 (la Loi) et ses règlements — Il a créé un régime réglementaire complet concernant l'homologation et l'utilisation de pesticides au Canada — La Loi vise à protéger la santé et la sécurité des humains ainsi que l'environnement en réglementant les produits utilisés pour lutter contre les parasites — L'appelante était une organisation à but non lucratif qui se consacre à la promotion de la santé publique et à la protection de l'environnement en informant les Canadiens au sujet de la sécurité des techniques de production alimentaire — L'intimé représentait l'ARLA, une direction générale de Santé Canada qui est chargée de la réglementation des pesticides sous le régime de la Loi — L'ARLA agissait pour le compte du ministre de la Santé — Le glyphosate a été homologué pour utilisation au Canada en 1976 et il continue de l'être depuis cette date — En 2005, l'ARLA a donné son accord à une extension du profil d'emploi, ce qui a permis d'utiliser le glyphosate comme agent desséchant pré-récolte sur diverses cultures — En 2009, l'ARLA a donné avis de son intention de réévaluer le glyphosate afin d'établir si son homologation pour utilisation devrait être maintenue — En avril 2015, l'ARLA a rendu public un projet de décision de réévaluation — En réponse, l'appelante a fourni des commentaires écrits et a participé au processus de consultation publique — À l'issue du processus de consultation publique, l'ARLA a lancé un projet de décision de réévaluation autorisant le maintien de l'homologation des produits contenant du glyphosate pour utilisation au Canada — L'ARLA n'a pas souscrit aux commentaires écrits de l'appelante — L'appelante a subséquemment déposé un avis d'opposition (l'AO) à la décision de réévaluation de l'ARLA; elle a présenté neuf oppositions qui soulevaient un « doute, sur la base de renseignements fondés scientifiquement » quant à la validité des évaluations de l'ARLA concernant les produits contenant du glyphosate; elle espérait que l'ARLA exercerait le pouvoir discrétionnaire que lui confère la loi de constituer une commission d'examen conformément à l'art. 35(3) de la Loi pour examiner l'objet des oppositions soulevées dans l'AO, afin de confirmer, d'annuler ou de modifier la décision de réévaluation — L'ARLA a estimé que les questions soulevées dans l'AO de l'appelante ne satisfaisaient pas aux critères énoncés à l'art. 3 du *Règlement sur les commissions d'examen*, DORS/2008-22 (le Règlement) (la décision de l'ARLA) — L'appelante a ensuite présenté à la Cour fédérale une demande de contrôle judiciaire de la décision de l'ARLA — La Cour fédérale a rejeté la demande (2020 CF 242) — Dans cette décision, la Cour fédérale a fait remarquer que l'expression « doute, sur la base de renseignements fondés scientifiquement » énoncée à l'art. 3a) du Règlement n'avait pas été définie dans la jurisprudence antérieure et elle a donc fourni sa propre interprétation législative de cette expression — Elle a réalisé sa propre analyse détaillée, afin de déterminer si les oppositions présentées dans l'AO de l'appelante soulevaient un doute scientifiquement

SANTÉ ET BIEN-ÊTRE SOCIAL—Fin

fondé quant à la validité des évaluations des risques de l'ARLA et elle a conclu que cela n'était pas le cas — La Cour fédérale a donc établi que la décision de l'ARLA de ne pas constituer une commission d'examen était raisonnable — L'appelante a fait valoir que la décision de l'ARLA était déraisonnable notamment parce qu'elle omettait d'interpréter le régime législatif qui régit les critères d'évaluation de l'AO et qu'elle ne se conformait pas au régime législatif correctement interprété — Il s'agissait de savoir si la décision de l'ARLA était raisonnable compte tenu de la norme de la décision raisonnable — La décision de l'ARLA était déraisonnable — C'était la première fois, dans la présente affaire, qu'une décision de l'ARLA était examinée — L'ARLA est chargée d'interpréter la Loi et le Règlement, dans le contexte d'oppositions fondées scientifiquement figurant dans l'AO et le dossier — L'ARLA, en décidant si elle devrait exercer son pouvoir discrétionnaire de constituer une commission d'examen, doit examiner les dispositions pertinentes de la Loi qui éclaireront sa décision — De plus, elle doit tenir compte des deux facteurs énoncés aux art. 3a) et b) du Règlement qui sont les suivants : a) si l'avis d'opposition soulève un doute, sur la base de renseignements fondés scientifiquement, quant à la validité des évaluations qui ont été faites de la valeur du produit antiparasitaire et des risques sanitaires et environnementaux qu'il présente et qui ont mené à la décision contestée; b) si l'obtention de l'avis de scientifiques était susceptible de favoriser le règlement de l'objet de l'opposition — Même si l'ARLA a un pouvoir discrétionnaire, elle ne peut l'exercer qu'une fois que ces deux facteurs sont pris en considération — Par conséquent, même si un décideur comme l'ARLA a le pouvoir discrétionnaire de rendre une décision concernant une question particulière, notamment celle de savoir s'il est nécessaire de constituer une commission d'examen, le pouvoir discrétionnaire exercé doit être conforme à la raison d'être et à la portée de la Loi — En outre, le pouvoir discrétionnaire de l'ARLA est limité également par l'art. 3 du Règlement, qui limite le pouvoir discrétionnaire de l'ARLA en énonçant les facteurs dont elle doit tenir compte pour décider s'il est nécessaire de constituer une commission d'examen — Bien qu'elle puisse tenir compte d'autres facteurs, elle doit prendre en considération au moins les deux facteurs énoncés à l'art. 3 — La décision de l'ARLA dans la présente affaire ne satisfaisait pas à ces exigences fondamentales — L'ARLA n'a pas justifié sa décision en examinant le préambule de la Loi dans lequel est précisé la nécessité d'empêcher d'exposer le public à des risques inacceptables découlant de l'utilisation de produits antiparasitaires — La décision de l'ARLA ne tenait pas compte des définitions de l'expression « risque sanitaire » et de l'expression « risques acceptables » figurant aux art. 2(1) et 2(2) de la Loi, et elle n'examinait pas non plus l'objectif premier de la Loi — Dans sa décision de ne pas constituer une commission d'examen, l'ARLA a simplement formulé une conclusion selon laquelle l'AO ne satisfaisait à aucun des facteurs énoncés à l'art. 3 du Règlement — Il était impossible de comprendre, d'après la décision de l'ARLA, pourquoi cette dernière a conclu que les oppositions soulevées dans l'AO ne satisfaisaient à aucun de ces facteurs — Cela était particulièrement important, compte tenu de l'exigence légale imposée à l'ARLA de fournir des motifs écrits, aux termes de l'art. 35(5) de la Loi — En l'espèce, l'ARLA n'a pas démontré dans ses motifs qu'elle était consciente de la nécessité d'interpréter la Loi et le Règlement — Le fait que le texte législatif n'a pas été interprété a rendu la décision de l'ARLA déraisonnable — En outre, le dossier n'a pas aidé à discerner le fondement de la décision de l'ARLA — D'après les motifs présentés dans le dossier, il était impossible de savoir pourquoi une commission d'examen ne serait pas en mesure, en l'espèce, de concourir à l'examen de la question de savoir si la décision de réévaluation prise devrait être confirmée, annulée ou modifiée d'une certaine manière — L'ARLA n'a pas examiné, que ce soit de manière implicite ou explicite, le texte, le contexte ou l'objet de l'art. 35 de la Loi ou de l'art. 3 du Règlement — La décision de l'ARLA était déraisonnable, car elle ne satisfaisait pas à la norme de justification, de transparence et d'intelligibilité exigée — En terminant, la Cour fédérale a commis une erreur lorsqu'elle a fourni sa propre interprétation de l'expression « doute scientifiquement fondé » — Il incombait à l'ARLA, et non à la Cour fédérale, d'interpréter cette expression — La Cour fédérale était la cour de révision, et non le juge sur le mérite — Rendant le jugement qui aurait dû être celui de la Cour fédérale a été rendu, la demande de contrôle judiciaire de l'appelante a été accueillie, la décision de l'ARLA a été annulée, et l'affaire a été renvoyée à l'ARLA pour qu'une nouvelle décision soit rendue conformément aux recommandations fournies dans les présents motifs — Appel accueilli.

SAFE FOOD MATTERS INC. C. CANADA (PROCUREUR GÉNÉRAL) (A-85-20, 2022 CAF 19, juge Rivoalen, J.C.A., motifs du jugement en date du 2 février 2022, 25 p.)



2021 Volume 3

Federal Courts Reports

Recueil des décisions des Cours fédérales

EDITOR/ARRÊTISTE EN CHEF

FRANÇOIS BOVIN, B.Soc.Sc., LL.B./B.Sc.Soc., LL.B.

ADVISORY COMMITTEE/COMITÉ CONSULTATIF

SUZANNE THIBAUDEAU, K.C./c.r.

LORNE WALDMAN, C.M., Waldman & Associates

LEGAL EDITORS

SOPHIE DEBBANÉ, LL.B.

CHARLES NEZAN, B.A., LL.L.

ARRÊTISTES

SOPHIE DEBBANÉ, LL.B.

CHARLES NEZAN, B.A., LL.L.

PRODUCTION STAFF

Production and Publication Manager
LINDA BRUNET

Legal Research Editors

LYNNE LEMAY

NATHAN GAGNIER

Production Coordinator

EMMA KALY

SERVICES TECHNIQUES

Gestionnaire, production et publication
LINDA BRUNET

Attachées de recherche juridique

LYNNE LEMAY

NATHAN GAGNIER

Coordonnatrice, production

EMMA KALY

The *Federal Courts Reports* are published and the Editor and Advisory Committee appointed pursuant to the *Federal Courts Act*. The Reports are prepared for publication by the Office of the Commissioner for Federal Judicial Affairs Canada, MARC A. GIROUX, COMMISSIONER.

Le *Recueil des décisions des Cours fédérales* est publié conformément à la *Loi sur les Cours fédérales*. L'arrêtiŕiste en chef et le comité consultatif sont également nommés en vertu de celle-ci. Le Recueil est préparé pour publication par le Commissariat à la magistrature fédérale Canada, dont le commissaire est MARC A. GIROUX.

JUDGES OF THE FEDERAL COURTS

FEDERAL COURT OF APPEAL CHIEF JUSTICE

The Honourable MARC NOËL
*(Appointed Judge of the Federal Court of Canada,
Trial Division (now the Federal Court) June 24, 1992;
Appointed Judge of the Federal Court of Canada,
Appeal Division (now the Federal Court of Appeal) June 23, 1998;
Appointed October 9, 2014)*

FEDERAL COURT OF APPEAL JUDGES

The Honourable J.D. DENIS PELLETIER
*(Appointed Judge of the Federal Court of Canada,
Trial Division (now the Federal Court) February 16, 1999;
Appointed Judge of the Federal Court of Canada,
Appeal Division (now the Federal Court of Appeal) December 14, 2001;
Supernumerary February 16, 2014)*

The Honourable JOHANNE GAUTHIER
*(Appointed Judge of the Federal Court of Canada,
Trial Division (now the Federal Court) December 11, 2002;
Appointed October 20, 2011)*

The Honourable DAVID W. STRATAS
(Appointed December 11, 2009)

The Honourable WYMAN W. WEBB
(Appointed October 4, 2012; Supernumerary January 1, 2022)

The Honourable RICHARD BOIVIN
*(Appointed Judge of the Federal Court June 19, 2009;
Appointed April 10, 2014)*

The Honourable DONALD J. RENNIE
*(Appointed Judge of the Federal Court September 30, 2010;
Appointed February 26, 2015)*

The Honourable YVES de MONTIGNY
*(Appointed Judge of the Federal Court November 19, 2004;
Appointed June 26, 2015)*

The Honourable MARY J.L. GLEASON
*(Appointed Judge of the Federal Court December 15, 2011;
Appointed June 26, 2015)*

The Honourable JUDITH M. WOODS
*(Appointed Judge of the Tax Court of Canada March 20, 2003;
Appointed June 16, 2016; Supernumerary April 1, 2018)*

The Honourable JOHN B. LASKIN
(Appointed June 21, 2017)

The Honourable MARIANNE RIVOALEN
(Appointed September 21, 2018)

The Honourable GEORGE R. LOCKE
*(Appointed Judge of the Federal Court April 10, 2014;
Appointed March 7, 2019)*

The Honourable ANNE L. MACTAVISH
*(Appointed Judge of the Federal Court November 19, 2003;
Appointed June 22, 2019)*

The Honourable RENÉ LEBLANC
*(Appointed Judge of the Federal Court April 10, 2014;
Appointed April 28, 2020)*

The Honourable K.A. SIOBHAN MONAGHAN
(Appointed August 4, 2021)

The Honourable SYLVIE E. ROUSSEL
*(Appointed Judge of the Federal Court June 26, 2015;
Appointed April 19, 2022)*

The Honourable NATHALIE N. GOYETTE
(Appointed October 20, 2022)

**FEDERAL COURT
CHIEF JUSTICE**

The Honourable PAUL S. CRAMPTON
*(Appointed Judge of the Federal Court November 26, 2009;
Appointed December 15, 2011)*

**FEDERAL COURT
ASSOCIATE CHIEF JUSTICE**

The Honourable JOCELYNE GAGNÉ
*(Appointed Judge of the Federal Court May 31, 2012;
Appointed December 12, 2018)*

FEDERAL COURT JUDGES

The Honourable ELIZABETH HENEGHAN
*(Appointed Judge of the Federal Court of Canada,
Trial Division (now the Federal Court) November 15, 1999)*

The Honourable JAMES O'REILLY
*(Appointed Judge of the Federal Court of Canada,
Trial Division (now the Federal Court) December 12, 2002;
Supernumerary May 29, 2019)*

The Honourable RICHARD G. MOSLEY
(Appointed November 4, 2003; Supernumerary November 4, 2018)

The Honourable RUSSEL W. ZINN
(Appointed February 20, 2008; Supernumerary September 1, 2022)

The Honourable CATHERINE M. KANE
(Appointed June 21, 2012)

The Honourable MICHAEL D. MANSON
(Appointed October 4, 2012)

The Honourable YVAN ROY
(Appointed December 13, 2012)

The Honourable CECILY Y. STRICKLAND
(Appointed December 13, 2012)

The Honourable GLENNYS L. McVEIGH
(Appointed April 25, 2013)

The Honourable MARTINE ST-LOUIS
(Appointed April 10, 2014)

The Honourable HENRY S. BROWN
(Appointed June 13, 2014)

The Honourable ALAN DINER
(Appointed June 13, 2014)

The Honourable SIMON FOTHERGILL
(Appointed December 12, 2014)

The Honourable B. RICHARD BELL
(Appointed February 5, 2015)

The Honourable DENIS GASCON
(Appointed February 26, 2015)

The Honourable RICHARD F. SOUTHCOTT
(Appointed May 5, 2015)

The Honourable PATRICK K. GLEESON
(Appointed May 29, 2015)

The Honourable E. SUSAN ELLIOTT
(Appointed June 26, 2015)

The Honourable ANN MARIE McDONALD
(Appointed September 1, 2015)

The Honourable ROGER R. LAFRENIÈRE
*(Appointed as a Prothonotary of the Federal Court of Canada,
Trial Division (now the Federal Court) April 1, 1999;
Appointed June 8, 2017; Supernumerary June 4, 2021)*

The Honourable WILLIAM F. PENTNEY
(Appointed June 21, 2017)

The Honourable SHIRZAD S. AHMED
(Appointed September 14, 2017)

The Honourable SÉBASTIEN GRAMMOND
(Appointed November 9, 2017)

The Honourable PAUL FAVEL
(Appointed December 11, 2017)

The Honourable ELIZABETH WALKER
(Appointed February 26, 2018)

The Honourable JOHN NORRIS
(Appointed February 26, 2018)

The Honourable PETER G. PAMEL
(Appointed May 2, 2019)

The Honourable NICHOLAS McHAFFIE
(Appointed May 2, 2019)

The Honourable JANET M. FUHRER
(Appointed June 27, 2019)

The Honourable CHRISTINE PALLOTTA
(Appointed January 30, 2020)

The Honourable ANDREW D. LITTLE
(Appointed April 28, 2020)

The Honourable ANGELA FURLANETTO
*(Appointed as a Prothonotary of the Federal Court March 7, 2019;
Appointed February 26, 2021)*

The Honourable LOBAT SADREHASHEMI
(Appointed March 31, 2021)

The Honourable MANDY AYLEN
*(Appointed as a Prothonotary of the Federal Court June 16, 2016;
Appointed August 4, 2021)*

The Honourable AVVY YAO-YAO GO
(Appointed August 4, 2021)

The Honourable VANESSA ROCHESTER
(Appointed August 4, 2021)

The Honourable GUY RÉGIMBALD
(Appointed October 11, 2022)

The Honourable EKATERINA TSIMBERIS
(Appointed February 16, 2023)

ASSOCIATE JUDGES

MIREILLE TABIB

(Appointed April 22, 2003)

MARTHA MILCZYNSKI

(Appointed September 25, 2003)

KEVIN R. AALTO

(Appointed May 7, 2007; Supernumerary August 1, 2022)

KATHLEEN M. RING

(Appointed December 19, 2017)

ALEXANDRA STEELE

(Appointed May 15, 2018)

SYLVIE M. MOLGAT

(Appointed November 21, 2018)

CATHERINE A. COUGHLAN

(Appointed August 4, 2021)

L.E. TRENT HORNE

(Appointed August 4, 2021)

BENOIT M. DUCHESNE

(Appointed March 25, 2022)

MICHAEL D. CRINSON

(Appointed February 6, 2023)

JUGES DES COURS FÉDÉRALES

LE JUGE EN CHEF COUR D'APPEL FÉDÉRALE

L'honorable MARC NOËL
*(nommé juge à la Cour fédérale du Canada,
Section de première instance (maintenant la Cour fédérale)
le 24 juin 1992; nommé juge à la Cour fédérale du Canada,
Section d'appel (maintenant la Cour d'appel fédérale)
le 23 juin 1998; nommé le 9 octobre 2014)*

LES JUGES DE LA COUR D'APPEL FÉDÉRALE

L'honorable J.D. DENIS PELLETIER
*(nommé juge à la Cour fédérale du Canada,
Section de première instance (maintenant la Cour fédérale)
le 16 février 1999; nommé juge à la Cour fédérale du Canada,
Section d'appel (maintenant la Cour d'appel fédérale)
le 14 décembre 2001; surnuméraire le 16 février 2014)*

L'honorable JOHANNE GAUTHIER
*(nommée juge à la Cour fédérale du Canada,
Section de première instance (maintenant la Cour fédérale)
le 11 décembre 2002; nommée le 20 octobre 2011)*

L'honorable DAVID W. STRATAS
(nommé le 11 décembre 2009)

L'honorable WYMAN W. WEBB
(nommé le 4 octobre 2012; surnuméraire le 1 janvier 2022)

L'honorable RICHARD BOIVIN
*(nommé juge à la Cour fédérale le 19 juin 2009;
nommé le 10 avril 2014)*

L'honorable DONALD J. RENNIE
*(nommé juge à la Cour fédérale le 30 septembre 2010;
nommé le 26 février 2015)*

L'honorable YVES de MONTIGNY
*(nommé juge à la Cour fédérale le 19 novembre 2004;
nommé le 26 juin 2015)*

L'honorable MARY J.L. GLEASON
*(nommée juge à la Cour fédérale le 15 décembre 2011;
nommée le 26 juin 2015)*

L'honorable JUDITH M. WOODS
*(nommée juge à la Cour canadienne de l'impôt le 20 mars 2003;
nommée le 16 juin 2016; surnuméraire, le 1 avril 2018)*

L'honorable JOHN B. LASKIN
(nommé le 21 juin 2017)

L'honorable MARIANNE RIVOALEN
(nommée le 21 septembre 2018)

L'honorable GEORGE R. LOCKE
*(nommé juge à la Cour fédérale le 10 avril 2014;
nommé le 7 mars 2019)*

L'honorable ANNE L. MACTAVISH
*(nommée juge à la Cour fédérale le 19 novembre 2003;
nommée le 22 juin 2019)*

L'honorable RENÉ LEBLANC
*(nommé juge à la Cour fédérale le 10 avril 2014;
nommé le 28 avril 2020)*

L'honorable K.A. SIOBHAN MONAGHAN
(nommée le 8 août 2021)

L'honorable SYLVIE E. ROUSSEL
*(nommée juge à la Cour fédérale le 26 juin 2015;
nommée le 19 avril 2022)*

L'honorable NATHALIE N. GOYETTE
(nommée le 20 octobre 2022)

**LE JUGE EN CHEF
COUR FÉDÉRALE**

L'honorable PAUL S. CRAMPTON
*(nommé juge à la Cour fédérale le 26 novembre 2009;
nommé le 15 décembre 2011)*

**LA JUGE EN CHEF ADJOINTE
COUR FÉDÉRALE**

L'honorable JOCELYNE GAGNÉ
*(nommée juge à la Cour fédérale le 31 mai 2012;
nommée le 12 décembre 2018)*

LES JUGES DE LA COUR FÉDÉRALE

L'honorable ELIZABETH HENEGHAN
*(nommée juge à la Cour fédérale du Canada,
Section de première instance (maintenant la Cour fédérale)
le 15 novembre 1999)*

L'honorable JAMES O'REILLY
*(nommé juge à la Cour fédérale du Canada,
Section de première instance (maintenant la Cour fédérale)
le 12 décembre 2002; surnuméraire le 29 mai 2019)*

L'honorable RICHARD G. MOSLEY
(nommé le 4 novembre 2003; surnuméraire le 4 novembre 2018)

L'honorable RUSSEL W. ZINN
(nommé le 20 février 2008; surnuméraire le 1^{er} septembre 2022)

L'honorable CATHERINE M. KANE
(nommée le 21 juin 2012)

L'honorable MICHAEL D. MANSON
(nommé le 4 octobre 2012)

L'honorable YVAN ROY
(nommé le 13 décembre 2012)

L'honorable CECILY Y. STRICKLAND
(nommée le 13 décembre 2012)

L'honorable GLENNYS L. McVEIGH
(nommée le 25 avril 2013)

L'honorable MARTINE ST-LOUIS
(nommée le 10 avril 2014)

L'honorable HENRY S. BROWN
(nommé le 13 juin 2014)

L'honorable ALAN DINER
(nommé le 13 juin 2014)

L'honorable SIMON FOTHERGILL
(nommé le 12 décembre 2014)

L'honorable B. RICHARD BELL
(nommé le 5 février 2015)

L'honorable DENIS GASCON
(nommé le 26 février 2015)

L'honorable RICHARD F. SOUTHCOTT
(nommé le 5 mai 2015)

L'honorable PATRICK K. GLEESON
(nommé le 29 mai 2015)

L'honorable E. SUSAN ELLIOTT
(nommée le 26 juin 2015)

L'honorable ANN MARIE McDONALD
(nommée le 1 septembre 2015)

L'honorable ROGER R. LAFRENIÈRE
*(nommé protonotaire de la Cour fédérale du Canada,
Section de première instance (maintenant la Cour fédérale) le 1^{er} avril 1999;
nommé le 8 juin 2017; surnuméraire le 4 juin 2021)*

L'honorable WILLIAM F. PENTNEY
(nommé le 21 juin 2017)

L'honorable SHIRZAD S. AHMED
(nommé le 14 septembre 2017)

L'honorable SÉBASTIEN GRAMMOND
(nommé le 9 novembre 2017)

L'honorable PAUL FAVEL
(nommé le 11 décembre 2017)

L'honorable ELIZABETH WALKER
(nommée le 26 février 2018)

L'honorable JOHN NORRIS
(nommé le 26 février 2018)

L'honorable PETER G. PAMEL
(nommé le 2 mai 2019)

L'honorable NICHOLAS McHAFFIE
(nommé le 2 mai 2019)

L'honorable JANET M. FUHRER
(nommée le 27 juin 2019)

L'honorable CHRISTINE PALLOTTA
(nommée le 30 janvier 2020)

L'honorable ANDREW D. LITTLE
(nommé le 28 avril 2020)

L'honorable ANGELA FURLANETTO
*(nommée protonotaire de la Cour fédérale le 7 mars 2019;
nommée le 26 février 2021)*

L'honorable LOBAT SADREHASHEMI
(nommée le 31 mars 2021)

L'honorable MANDY AYLEN
*(nommée protonotaire de la Cour fédérale le 16 juin 2016;
nommée le 4 août 2021)*

L'honorable AVVY YAO-YAO GO
(nommée le 4 août 2021)

L'honorable VANESSA ROCHESTER
(nommée le 4 août 2021)

L'honorable GUY RÉGIMBALD
(nommé le 11 octobre 2022)

L'honorable EKATERINA TSIMBERIS
(nommée le 16 février 2023)

JUGES ADJOINTS ET ADJOINTES

MIREILLE TABIB

(nommée le 22 avril 2003)

MARTHA MILCZYNSKI

(nommée le 25 septembre 2003)

KEVIN R. AALTO

(nommé le 7 mai 2007; surnuméraire le 1 août 2022)

KATHLEEN M. RING

(nommée le 19 décembre 2017)

ALEXANDRA STEELE

(nommée le 15 mai 2018)

SYLVIE M. MOLGAT

(nommée le 21 novembre 2018)

CATHERINE A. COUGHLAN

(nommée le 4 août 2021)

L.E. TRENT HORNE

(nommé le 4 août 2021)

BENOIT M. DUCHESNE

(nommé le 25 mars 2022)

MICHAEL D. CRINSON

(nommé le 6 février 2023)

APPEALS NOTED IN THIS VOLUME

FEDERAL COURT OF APPEAL

ABB Inc. v. Canadian National Railway Company, 2020 FC 817, [2020] 4 F.C.R. 303, has been reversed on appeal (*CSX Transportation, Inc. v. ABB Inc.*, A-232-20, 2022 FCA 96). The reasons for judgment, handed down May 31, 2022, will be published in the *Federal Courts Reports*.

Camayo v. Canada (Citizenship and Immigration), 2020 FC 213, [2020] 2 F.C.R. 575, has been affirmed on appeal (A-79-20, 2022 FCA 50). The reasons for judgment, handed down March 29, 2022, will be published in the *Federal Courts Reports*.

Ermineskin Cree Nation v. Canada (Environment and Climate Change), T-1014-20, 2021 FC 758, has been affirmed on appeal (A-254-21, A-261-21, 2022 FCA 123), reasons for judgment handed down July 4, 2022.

Mohr v. National Hockey League, T-1080-20, 2021 FC 488, has been affirmed on appeal (A-182-21, 2022 FCA 145), reasons for judgment handed down August 17, 2022. Both decisions will be published in the *Federal Courts Reports*.

Prairies Tubulars (2015) Inc. v. Canada (Border Services Agency), 2021 FC 36, [2021] 2 F.C.R. 57, has been affirmed on appeal (A-43-21, 2022 FCA 92), reasons for judgment handed down May 25, 2022.

XY v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness), IMM-5379-20, IMM-5380-20, 2021 FC 831, has been affirmed on appeal (A-262-21, 2022 FCA 113), reasons for judgment handed down June 13, 2022.

SUPREME COURT OF CANADA

Entertainment Software Association v. Society of Composers, Authors and Music Publishers of Canada, 2020 FCA 100, [2021] 1 F.C.R. 374, has been affirmed on appeal (2022 SCC 30). The reasons for judgment, handed down July 15, 2022, will be published in the *Supreme Court Reports*.

Applications for leave to appeal

Bangloy v. Canada (Attorney General), A-42-21, 2021 FCA 245, Rivoalen J.A., judgment dated December 30, 2021, leave to appeal to S.C.C. refused August 4, 2022.

APPELS NOTÉS DANS CE VOLUME

COUR D'APPEL FÉDÉRALE

La décision *ABB Inc. c. Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada*, 2020 CF 817, [2020] 4 R.C.F. 303, a été infirmée en appel (*CSX Transportation, Inc. c. ABB Inc.*, A-232-20, 2022 CAF 96). Les motifs du jugement, qui ont été prononcés le 31 mai 2022, seront publiés dans le *Recueil des décisions des Cours fédérales*.

La décision *Camayo c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2020 CF 213, [2020] 2 R.C.F. 575, a été confirmée en appel (A-79-20, 2022 CAF 50). Les motifs du jugement, qui ont été prononcés le 29 mars 2022, seront publiés dans le *Recueil des décisions des Cours fédérales*.

La décision *Nation Crie Ermineskin c. Canada (Environnement et Changement climatique)*, T-1014-20, 2021 CF 758, a été confirmée en appel (A-254-21, A-261-21, 2022 CAF 123), les motifs du jugement ayant été prononcés le 4 juillet 2022.

La décision *Mohr c. Ligue nationale de hockey*, T-1080-20, 2021 CF 488, a été confirmée en appel (A-182-21, 2022 CAF 145), les motifs du jugement ayant été prononcés le 17 août 2022. Les deux décisions seront publiées dans le *Recueil des décisions des Cours fédérales*.

La décision *Prairies Tubulars (2015) Inc. c. Canada (Agence des services frontaliers)*, 2021 CF 36, [2021] 2 R.C.F. 57, a été confirmée en appel (A-43-21, 2022 CAF 92), les motifs du jugement ayant été prononcés le 25 mai 2022.

La décision *XY c. Canada (Sécurité et Protection civile)*, IMM-5379-20, IMM-5380-20, 2021 CF 831, a été confirmée en appel (A-262-21, 2022 CAF 113), les motifs du jugement ayant été prononcés le 13 juin 2022.

COUR SUPRÊME DU CANADA

L'arrêt *Entertainment Software Association c. Société canadienne des auteurs, compositeurs et éditeurs de musique*, 2020 CAF 100, [2021] 1 R.C.F. 374, a été confirmé en appel (2022 CSC 30). Les motifs du jugement, qui ont été prononcés le 15 juillet 2022, seront publiés dans le *Recueil des arrêts de la Cour suprême*.

Demandes d'autorisation de pourvoi

Bangloy c. Canada (Procureur général), A-42-21, 2021 CAF 245, la juge Rivoalen, J.C.A., jugement en date du 30 décembre 2021, autorisation de pourvoi à la C.S.C. refusée le 4 août 2022.

Bernard v. Canada (Professional Institute of the Public Service), 20-A-12, 2020 FCA 211, Stratas J.A., judgment dated December 9, 2020, leave to appeal to S.C.C. refused May 19, 2022.

Canada RNA Biochemical Inc. v. Canada (Health), A-179-20, 2021 FCA 213, Rennie J.A., judgment dated November 2, 2021, leave to appeal to S.C.C. refused May 12, 2022.

McNeeley v. Canada, A-260-20, A-261-20, A-262-20, 2021 FCA 218, Webb J.A., judgment dated November 15, 2021, leave to appeal to S.C.C. refused May 26, 2022.

Merck Canada Inc. v. Canada (Health), A-143-21, 2021 FCA 224, Gauthier J.A., judgment dated November 22, 2021, leave to appeal to S.C.C. refused May 12, 2022.

M.S. v. Canada, A-291-20, 2021 FCA 225, Noël C.J., judgment dated November 22, 2021, leave to appeal to S.C.C. refused July 28, 2022.

Mudie v. Canada (Attorney General), A-105-21, 2021 FCA 239, de Montigny J.A., judgment dated December 9, 2021, leave to appeal to S.C.C. refused August 4, 2022.

National Benefit Authority Corporation v. Canada, A-194-20, 2022 FCA 17, Woods J.A., judgment dated February 1, 2022, leave to appeal to S.C.C. refused August 4, 2022.

Salna v. Voltage Pictures, LLC, A-439-19, 2021 FCA 176, Rennie J.A., judgment dated September 8, 2021, leave to appeal to S.C.C. refused May 26, 2022.

TVA Group Inc. v. Bell Canada, A-289-19, 2021 FCA 153, Boivin J.A., judgment dated July 28, 2021, leave to appeal to S.C.C. refused May 12, 2022.

Bernard c. Canada (Institut professionnel de la fonction publique), 20-A-12, 2020 CAF 211, le juge Stratas, J.C.A., jugement en date du 9 décembre 2020, autorisation de pourvoi à la C.S.C. refusée le 19 mai 2022.

Canada RNA Biochemical Inc. c. Canada (Santé), A-179-20, 2021 CAF 213, le juge Rennie, J.C.A., jugement en date du 2 novembre 2021, autorisation de pourvoi à la C.S.C. refusée le 12 mai 2022.

McNeeley c. Canada, A-260-20, A-261-20, A-262-20, 2021 CAF 218, le juge Webb, J.C.A., jugement en date du 15 novembre 2021, autorisation de pourvoi à la C.S.C. refusée le 26 mai 2022.

Merck Canada Inc. c. Canada (Santé), A-143-21, 2021 CAF 224, la juge Gauthier, J.C.A., jugement en date du 22 novembre 2021, autorisation de pourvoi à la C.S.C. refusée le 12 mai 2022.

M.S. c. Canada, A-291-20, 2021 CAF 225, le juge en chef Noël, jugement en date du 22 novembre 2021, autorisation de pourvoi à la C.S.C. refusée le 28 juillet 2022.

Mudie c. Canada (Procureur général), A-105-21, 2021 CAF 239, le juge de Montigny, J.C.A., jugement en date du 9 décembre 2021, autorisation de pourvoi à la C.S.C. refusée le 4 août 2022.

National Benefit Authority Corporation c. Canada, A-194-20, 2022 CAF 17, la juge Woods, J.C.A., jugement en date du 1^{er} février 2022, autorisation de pourvoi à la C.S.C. refusée le 4 août 2022.

Salna c. Voltage Pictures, LLC, A-439-19, 2021 CAF 176, le juge Rennie, J.C.A., jugement en date du 8 septembre 2021, autorisation de pourvoi à la C.S.C. refusée le 26 mai 2022.

Groupe TVA inc. c. Bell Canada, A-289-19, 2021 CAF 153, le juge Boivin, J.C.A., jugement en date du 28 juillet 2021, autorisation de pourvoi à la C.S.C. refusée le 12 mai 2022.

**TABLE
OF CASES REPORTED
IN THIS VOLUME**

	PAGE
A	
Alazar (F.C.), Canada (Citizenship and Immigration) v.	539
Amazon.com Inc. (F.C.), Difederico v.	3
Angara v. Canada (Citizenship and Immigration) (F.C.)	119
Apotex Inc. v. Shire LLC (F.C.A.)	46
B	
Bell Canada v. British Columbia Broadband Association (F.C.A.)	206
Brent Carlson Family Trust v. Canada (National Revenue) (F.C.)	470
British Columbia Broadband Association (F.C.A.), Bell Canada v.	206
C	
Canada v. Villa Ste-Rose Inc. (F.C.A.)	89
Canada (Attorney General) v. Kattenburg (F.C.A.)	410
Canada (Citizenship and Immigration) v. Alazar (F.C.)	539
Canada (Citizenship and Immigration) v. Canadian Council for Refugees (F.C.A.) ...	294
Canada (Citizenship and Immigration) v. Kassab (F.C.A.)	149
Canada (Citizenship and Immigration) (F.C.), Angara v.	119
Canada (Citizenship and Immigration) (F.C.), Gallardo v.	422
Canada (Citizenship and Immigration) (F.C.), Ravandi v.	177
Canada (Health) (F.C.), Spencer v.	581
Canada (National Revenue) (F.C.), Brent Carlson Family Trust v.	470
Canada (Public Safety and Emergency Preparedness) v. Verbanov (F.C.)	437
Canada (Public Safety and Emergency Preparedness) (F.C.), Nassar v.	363
Canadian Council for Refugees (F.C.A.), Canada (Citizenship and Immigration) v. ...	294
D	
Difederico v. Amazon.com Inc. (F.C.)	3
G	
Gallardo v. Canada (Citizenship and Immigration) (F.C.)	422

	PAGE
K	
Kattenburg (F.C.A.), Canada (Attorney General) v.	410
Kassab (F.C.A.), Canada (Citizenship and Immigration) v.	149
N	
Nassar v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness) (F.C.)	363
R	
Ravandi v. Canada (Citizenship and Immigration) (F.C.)	177
Reference re Subsection 18.3(1) of the Federal Courts Act (F.C.)	503
S	
Shire LLC (F.C.A.), Apotex Inc. v.	46
Spencer v. Canada (Health) (F.C.)	581
V	
Verbanov (F.C.), Canada (Public Safety and Emergency Preparedness) v.	437
Villa Ste-Rose Inc. (F.C.A.), Canada v.	89

**TABLE
DES DÉCISIONS PUBLIÉES
DANS CE VOLUME**

	PAGE
A	
Alazar (C.F.), Canada (Citoyenneté et Immigration) c.	539
Amazon.com Inc. (C.F.), Difederico c.	3
Angara c. Canada (Citoyenneté et Immigration) (C.F.)	119
Apotex Inc. c. Shire LLC (C.A.F.)	46
B	
Bell Canada c. British Columbia Broadband Association (C.A.F.)	206
British Columbia Broadband Association (C.A.F.), Bell Canada c.	206
C	
Canada c. Villa Ste-Rose Inc. (C.A.F.)	89
Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Alazar (C.F.)	539
Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Conseil canadien pour les réfugiés (C.A.F.)	294
Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Kassab (C.A.F.)	149
Canada (Citoyenneté et Immigration) (C.F.), Angara c.	119
Canada (Citoyenneté et Immigration) (C.F.), Gallardo c.	422
Canada (Citoyenneté et Immigration) (C.F.), Ravandi c.	177
Canada (Procureur général) c. Kattenburg (C.A.F.)	410
Canada (Revenu national) (C.F.), Fiducie familiale Brent Carlson c.	470
Canada (Santé) (C.F.), Spencer c.	581
Canada (Sécurité publique et Protection civile) c. Verbanov (C.F.)	437
Canada (Sécurité publique et Protection civile) (C.F.), Nassar c.	363
Conseil canadien pour les réfugiés (C.A.F.), Canada (Citoyenneté et Immigration) c.	294
D	
Difederico c. Amazon.com Inc. (C.F.)	3
F	
Fiducie familiale Brent Carlson c. Canada (Revenu national) (C.F.)	470

	PAGE
G	
Gallardo c. Canada (Citoyenneté et Immigration) (C.F.)	422
K	
Kassab (C.A.F.), Canada (Citoyenneté et Immigration) c.	149
Kattenburg (C.A.F.), Canada (Procureur général) c.	410
N	
Nassar c. Canada (Sécurité publique et Protection civile) (C.F.)	363
R	
Ravandi c. Canada (Citoyenneté et Immigration) (C.F.)	177
Renvoi relatif au paragraphe 18.3(1) de la Loi sur les Cours fédérales (C.F.)	503
S	
Shire LLC (C.A.F.), Apotex Inc. c.	46
Spencer c. Canada (Santé) (C.F.)	581
V	
Verbanov (C.F.), Canada (Sécurité publique et Protection civile) c.	437
Villa Ste-Rose Inc. (C.A.F.), Canada c.	89

CONTENTS OF THE VOLUME

	PAGE
ABORIGINAL PEOPLES	
Peguis First Nation v. Canada (Attorney General) (2021 FC 990, T-1147-19, T-1141-19, T-1150-19, T-1442-19)	D-7
Tataskweyak Cree Nation v. Canada (2021 FC 1415, T-1673-19).	D-15
ACCESS TO INFORMATION	
Canada (Health) v. Elanco Canada Limited (2021 FCA 191, A-468-19) . . .	D-1
Fraser v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness) (2021 FC 821, T-101-18, T-102-18, T-103-18, T-1358-12, T-465-20, T-1884-19). . .	D-15
ADMINISTRATIVE LAW	
Canada (Public Safety and Emergency Preparedness) v. Verbanov (2021 FC 507, IMM-2232-20).	437
Knibb Developments Ltd. v. Siksika Nation (2021 FC 1214, T-34-21)	D-8
Judicial Review	
<i>Standard of Review</i>	
Canada (Attorney General) v. Kattenburg (2021 FCA 86, A-312-19).	410
AIR LAW	
11316753 Canada Association v. Canada (Transport) (2021 FC 819, T-942-20) . . .	D-16
CITIZENSHIP AND IMMIGRATION	
Exclusion and Removal	
<i>Inadmissible Persons</i>	
Canada (Public Safety and Emergency Preparedness) v. Verbanov (2021 FC 507, IMM-2232-20).	437
Immigration Practice	
Angara v. Canada (Citizenship and Immigration) (2021 FC 376, IMM-3003-20).	119
Gallardo v. Canada (Citizenship and Immigration) (2021 FC 441, IMM-4079-20).	422
Tufor Holdings Ltd. v. Canada (Employment and Social Development) (2021 FC 1350, IMM-3771-20).	D-17

	PAGE
CITIZENSHIP AND IMMIGRATION—Concluded	
Status in Canada	
<i>Citizens</i>	
Canada (Citizenship and Immigration) v. Jozepović (2021 FC 923, T-1862-17) . . .	D-9
<i>Convention Refugees and Persons in Need of Protection</i>	
Canada (Citizenship and Immigration) v. Alazar (2021 FC 637, IMM-1168-20)	539
Canada (Citizenship and Immigration) v. Canadian Council for Refugees (2021 FCA 72, A-204-20)	294
Canada (Citizenship and Immigration) v. Kassab (2020 FCA 10, A-414-18) . . .	149
Chan v. Canada (Citizenship and Immigration) (2021 FC 1378, IMM-2239-20)	D-18
Ravandi v. Canada (Citizenship and Immigration) (2020 FC 761, IMM-6830-19)	177
COMPETITION	
Diferederico v. Amazon.com Inc. (2021 FC 311, T-445-20)	3
CONSTITUTIONAL LAW	
Charter of Rights	
<i>Arrest, Detention, Imprisonment</i>	
Spencer v. Canada (Health) (2021 FC 621, T-340-21, T-341-21, T-366-21, T-480-21)	581
<i>Equality Rights</i>	
Canada (Citizenship and Immigration) v. Canadian Council for Refugees (2021 FCA 72, A-204-20)	294
<i>Life, Liberty and Security</i>	
Canada (Citizenship and Immigration) v. Canadian Council for Refugees (2021 FCA 72, A-204-20)	294
Spencer v. Canada (Health) (2021 FC 621, T-340-21, T-341-21, T-366-21, T-480-21)	581
<i>Mobility Rights</i>	
Spencer v. Canada (Health) (2021 FC 621, T-340-21, T-341-21, T-366-21, T-480-21)	581
<i>Unreasonable Search or Seizure</i>	
Spencer v. Canada (Health) (2021 FC 621, T-340-21, T-341-21, T-366-21, T-480-21)	581

CONSTITUTIONAL LAW—Concluded**Distribution of Powers**

Spencer v. Canada (Health) (2021 FC 621, T-340-21, T-341-21, T-366-21, T-480-21)	581
---	-----

CUSTOMS AND EXCISE**Excise Tax Act**

Canada v. Villa Ste-Rose Inc. (2021 FCA 35, A-151-19)	89
---	----

Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act

Nassar v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness) (2021 FC 378, T-783-20)	363
--	-----

EMPLOYMENT INSURANCE

Ouimet v. Canada (Attorney General) (2021 FCA 200, A-176-19)	D-18
--	------

ENVIRONMENT

Manitoba v. Canada (Attorney General) (2021 FC 1115, T-685-19)	D-2
--	-----

EVIDENCE

Canada (Attorney General) v. Ortis (2021 FC 737, DES-5-20)	D-2
Canada (Attorney General) v. Tursunbayev (2021 FC 719, DES-2-14)	D-3

FEDERAL COURT JURISDICTION

Rouet v. Canada (Justice) (2021 FC 867, T-1028-21)	D-19
--	------

FOOD AND DRUGS

Canada (Attorney General) v. Kattenburg (2021 FCA 86, A-312-19)	410
---	-----

HEALTH AND WELFARE

Safe Food Matters Inc. v. Canada (Attorney General) (2022 FCA 19, A-85-20) . . .	D-20
Spencer v. Canada (Health) (2021 FC 621, T-340-21, T-341-21, T-366-21, T-480-21)	581

HUMAN RIGHTS

Zoghbi v. Air Canada (2021 FC 1154, T-951-20)	D-9
---	-----

INCOME TAX**Practice**

Brent Carlson Family Trust v. Canada (National Revenue) (2021 FC 506, T-1174-19, T-1175-19)	437
--	-----

	PAGE
JUDGES AND COURTS	
Janssen Inc. v. Canada (Attorney General) (2021 FCA 137, A-252-20)	D-10
PATENTS	
Apotex Inc. v. Shire LLC (2021 FCA 52, A-282-18, A-283-18)	46
PENSIONS	
Weatherley v. Canada (Attorney General) (2021 FCA 158, A-181-20)	D-21
PRACTICE	
Canada (Citizenship and Immigration) v. Canadian Council for Refugees (2021 FCA 72, A-204-20)	294
Class Proceedings	
Difederico v. Amazon.com Inc. (2021 FC 311, T-445-20)	3
Confidentiality Orders	
Pothier v. Canada (Attorney General) (2021 FC 979, T-325-20)	D-4
Democracy Watch v. Canada (Attorney General) (2021 FC 1417, T-915-20; T-916-20)	D-11
Discovery	
<i>Examination for Discovery</i>	
McCain Foods Limited v. J.R. Simplot Company (2021 FC 890, T-1624-17) . . .	D-21
Judgments and Orders	
<i>Default Judgment</i>	
Toronto Regional Real Estate Board v. R E Stats Inc. (ReDatum) (2021 FC 1193, T-898-20)	D-12
Parties	
<i>Standing</i>	
Kurgan v. Canada (Attorney General) (2021 FC 1084, T-659-19)	D-4
Representation by Attorney or Solicitor	
Farmobile, LLC v. Farmers Edge Inc. (2021 FC 1200, T-449-17)	D-22

PRIVACY

Reference re Subsection 18.3(1) of the Federal Courts Act (2021 FC 723,
T-1779-18) 503

SECURITY INTELLIGENCE

Almrei v. Canada (Attorney General) (2021 FC 1153, DES-1-18) D-5
Dulai v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness) (2021 FC 933,
T-670-19) D-23

TELECOMMUNICATIONS

Bell Canada v. British Columbia Broadband Association (2020 FCA 140,
A-456-19 (lead file), A-457-19) 206

TABLE DES MATIÈRES DU VOLUME

	PAGE
ACCÈS À L'INFORMATION	
Canada (Santé) c. Elanco Canada Limited (2021 CAF 191, A-468-19)	F-1
Fraser c. Canada (Sécurité publique et Protection civile) (2021 CF 821, T-101-18, T-102-18, T-103-18, T-1358-12, T-465-20, T-1884-19). . .	F-17
ALIMENTS ET DROGUES	
Canada (Procureur général) c. Kattenburg (2021 CAF 86, A-312-19)	410
ASSURANCE-EMPLOI	
Ouimet c. Canada (Procureur général) (2021 CAF 200, A-176-19)	F-18
BREVETS	
Apotex Inc. c. Shire LLC (2021 CAF 52, A-282-18, A-283-18).	46
CITOYENNETÉ ET IMMIGRATION	
Exclusion et renvoi	
<i>Personnes interdites de territoire</i>	
Canada (Sécurité publique et Protection civile) c. Verbanov (2021 CF 507, IMM-2232-20).	437
Pratique en matière d'immigration	
Angara c. Canada (Citoyenneté et Immigration) (2021 CF 376, IMM-3003-20).	119
Gallardo c. Canada (Citoyenneté et Immigration) (2021 CF 441, IMM-4079-20).	422
Tufor Holdings Ltd. c. Canada (Emploi et Développement social) (2021 CF 1350, IMM-3771-20).	F-19
Statut au Canada	
<i>Citoyens</i>	
Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Jozepović (2021 CF 923, T-1862-17). . .	F-9
<i>Réfugiés au sens de la Convention et personnes à protéger</i>	
Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Alazar (2021 CF 637, IMM-1168-20) . . .	539

	PAGE
CITOYENNETÉ ET IMMIGRATION—Fin	
Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Conseil canadien pour les réfugiés (2021 CAF 72, A-204-20)	294
Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Kassab (2020 CAF 10, A-414-18) . . .	149
Chan c. Canada (Citoyenneté et Immigration) (2021 CF 1378, IMM-2239-20)	F-20
Ravandi c. Canada (Citoyenneté et Immigration) (2020 CF 761, IMM-6830-19)	177
COMPÉTENCE DE LA COUR FÉDÉRALE	
Rouet c. Canada (Justice) (2021 CF 867, T-1028-21)	F-21
CONCURRENCE	
Difederico c. Amazon.com Inc. (2021 CF 311, T-445-20)	3
DOUANES ET ACCISE	
Loi sur la taxe d'accise	
Canada c. Villa Ste-Rose Inc. (2021 CAF 35, A-151-19)	89
Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes	
Nassar c. Canada (Sécurité publique et Protection civile) (2021 CF 378, T-783-20)	363
DROIT ADMINISTRATIF	
Canada (Sécurité publique et Protection civile) c. Verbanov (2021 CF 507, IMM-2232-20)	437
Knibb Developments Ltd. c. Première Nation des Siksika (2021 CF 1214, T-34-21)	F-10
Contrôle judiciaire	
<i>Norme de contrôle</i>	
Canada (Procureur général) c. Kattenburg (2021 CAF 86, A-312-19)	410
DROIT AÉRIEN	
11316753 Canada Association c. Canada (Transports) (2021 CF 819, T-942-20)	F-21
DROIT CONSTITUTIONNEL	
Charte des droits	
<i>Arrestation, détention, emprisonnement</i>	
Spencer c. Canada (Santé) (2021 CF 621, T-340-21, T-341-21, T-366-21, T-480-21)	581

DROIT CONSTITUTIONNEL—Fin***Droits à l'égalité***

Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Conseil canadien pour les réfugiés (2021 CAF 72, A-204-20)	294
--	-----

Fouilles, perquisitions ou saisies abusives

Spencer c. Canada (Santé) (2021 CF 621, T-340-21, T-341-21, T-366-21, T-480-21)	581
--	-----

Liberté de circulation et d'établissement

Spencer c. Canada (Santé) (2021 CF 621, T-340-21, T-341-21, T-366-21, T-480-21)	581
--	-----

Vie, liberté et sécurité

Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Conseil canadien pour les réfugiés (2021 CAF 72, A-204-20)	294
--	-----

Spencer c. Canada (Santé) (2021 CF 621, T-340-21, T-341-21, T-366-21, T-480-21)	581
--	-----

Partage des pouvoirs

Spencer c. Canada (Santé) (2021 CF 621, T-340-21, T-341-21, T-366-21, T-480-21)	581
--	-----

DROITS DE LA PERSONNE

Zoghbi c. Air Canada (2021 CF 1154, T-951-20)	F-11
---	------

ENVIRONNEMENT

Manitoba c. Canada (Procureur général) (2021 CF 1115, T-685-19).	F-2
--	-----

IMPÔT SUR LE REVENU**Pratique**

Fiducie familiale Brent Carlson c. Canada (Revenu national) (2021 CF 506, T-1174-19, T-1175-19).	470
---	-----

JUGES ET TRIBUNAUX

Janssen Inc. c. Canada (Procureur général) (2021 CAF 137, A-252-20).	F-11
--	------

PENSIONS

Weatherley c. Canada (Procureur général) (2021 CAF 158, A-181-20)	F-23
---	------

PEUPLES AUTOCHTONES

Nation des Cris de Tataskweyak c. Canada (2021 CF 1415, T-1673-19)	F-22
Première Nation de Peguis c. Canada (Procureur général) (2021 CF 990, T-1147-19, T-1141-19, T-1150-19, T-1442-19)	F-12

	PAGE
PRATIQUE	
Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Conseil canadien pour les réfugiés (2021 CAF 72, A-204-20)	294
Communication de documents et interrogatoire préalable	
<i>Interrogatoire préalable</i>	
McCain Foods Limited c. J.R. Simplot Company (2021 CF 890, T-1624-17) . . .	F-24
Jugements et ordonnances	
<i>Jugement par défaut</i>	
Toronto Regional Real Estate Board c. R E Stats Inc. (ReDatum) (2021 CF 1193, T-898-20)	F-14
Ordonnances de confidentialité	
Pothier c. Canada (Procureur général) (2021 CF 979, T-325-20)	F-3
Démocratie en surveillance c. Canada (Procureur général) (2021 CF 1417, T-915-20; T-916-20)	F-15
Parties	
<i>Qualité pour agir</i>	
Kurgan c. Canada (Procureur général) (2021 CF 1084, T-659-19)	F-4
Recours collectifs	
Difederico c. Amazon.com Inc. (2021 CF 311, T-445-20)	3
Représentation par avocat	
Farmobile LLC c. Farmers Edge Inc. (2021 CF 1200, T-449-17)	F-25
PREUVE	
Canada (Procureur général) c. Ortis (2021 CF 737, DES-5-20)	F-5
Canada (Procureur général) c. Tursunbayev (2021 CF 719, DES-2-14)	F-5
PROTECTION DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS	
Renvoi relatif au paragraphe 18.3(1) de la Loi sur les Cours fédérales (2021 CF 723, T-1779-18)	503
RENSIGNEMENT DE SÉCURITÉ	
Almrei c. Canada (Procureur général) (2021 CF 1153, DES-1-18)	F-5
Dulai c. Canada (Sécurité publique et Protection civile) (2021 CF 933, T-670-19)	F-25

SANTÉ ET BIEN-ÊTRE SOCIAL

Safe Food Matters Inc. c. Canada (Procureur général) (2022 CAF 19, A-85-20)	F-26
Spencer c. Canada (Santé) (2021 CF 621, T-340-21, T-341-21, T-366-21, T-480-21)	581

TÉLÉCOMMUNICATIONS

Bell Canada c. British Columbia Broadband Association (2020 CAF 140, A-456-19 (dossier principal), A-457-19)	206
---	-----

**TABLE
OF CASES DIGESTED
IN THIS VOLUME**

	PAGE
11316753 Canada Association v. Canada (Transport) (F.C.)	D-16
A	
Air Canada (F.C.), Zoghbi v.	D-9
Almrei v. Canada (Attorney General) (F.C.).	D-5
C	
Canada (Attorney General) v. Ortis (F.C.)	D-2
Canada (Attorney General) v. Tursunbayev (F.C.)	D-3
Canada (Attorney General) (F.C.), Almrei v.	D-5
Canada (Attorney General) (F.C.), Democracy Watch v.	D-11
Canada (Attorney General) (F.C.), Kurgan v.	D-4
Canada (Attorney General) (F.C.), Manitoba v.	D-2
Canada (Attorney General) (F.C.), Peguis First Nation v.	D-7
Canada (Attorney General) (F.C.), Pothier v.	D-4
Canada (Attorney General) (F.C.A.), Janssen Inc. v.	D-10
Canada (Attorney General) (F.C.A.), Ouimet v.	D-18
Canada (Attorney General) (F.C.A.), Safe Food Matters Inc. v.	D-20
Canada (Attorney General) (F.C.A.), Weatherley v.	D-21
Canada (Citizenship and Immigration) (F.C.), Chan v.	D-18
Canada (Citizenship and Immigration) v. Jozepović (F.C.)	D-9
Canada (Employment and Social Development) (F.C.), Tufor Holdings Ltd. v.	D-17
Canada (F.C.), Tātaskweyak Cree Nation v.	D-15
Canada (Health) v. Elanco Canada Limited (F.C.A.)	D-1
Canada (Justice) (F.C.), Rouet v.	D-19
Canada (Public Safety and Emergency Preparedness) (F.C.), Dulai v.	D-23
Canada (Public Safety and Emergency Preparedness) (F.C.), Fraser v.	D-15
Canada (Transport) (F.C.), 11316753 Canada Association v.	D-16
Chan v. Canada (Citizenship and Immigration) (F.C.)	D-18
D	
Democracy Watch v. Canada (Attorney General) (F.C.)	D-11
Dulai v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness) (F.C.)	D-23
E	
Elanco Canada Limited (F.C.A.), Canada (Health) v.	D-1

	PAGE
F	
Farmers Edge Inc. (F.C.), Farmobile, LLC v.	D-22
Farmobile, LLC v. Farmers Edge Inc. (F.C.)	D-22
Fraser v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness) (F.C.)	D-15
J	
J.R. Simplot Company (F.C.), McCain Foods Limited v.	D-21
Janssen Inc. v. Canada (Attorney General) (F.C.A.)	D-10
Jozepović (F.C.), Canada (Citizenship and Immigration)	D-9
K	
Knibb Developments Ltd. v. Siksika Nation (F.C.)	D-8
Kurgan v. Canada (Attorney General) (F.C.)	D-4
M	
Manitoba v. Canada (Attorney General) (F.C.)	D-2
McCain Foods Limited v. J.R. Simplot Company (F.C.)	D-21
O	
Ortis (F.C.), Canada (Attorney General) v.	D-2
Ouimet v. Canada (Attorney General) (F.C.A.)	D-18
P	
Peguis First Nation v. Canada (Attorney General) (F.C.)	D-7
Pothier v. Canada (Attorney General) (F.C.)	D-4
R	
R E Stats Inc. (F.C.), Toronto Regional Real Estate Board v.	D-12
Rouet v. Canada (Justice) (F.C.)	D-19
S	
Safe Food Matters Inc. v. Canada (Attorney General) (F.C.A.)	D-20
Siksika Nation (F.C.), Knibb Developments Ltd. v.	D-8
T	
Tataskweyak Cree Nation v. Canada (F.C.)	D-15
Toronto Regional Real Estate Board v. R E Stats Inc. (F.C.)	D-12
Tufor Holdings Ltd. v. Canada (Employment and Social Development) (F.C.) . . .	D-17
Tursunbayev (F.C.), Canada (Attorney General) v.	D-3

TABLE OF CASES DIGESTED IN THIS VOLUME

xxxv

PAGE

W

Weatherley v. Canada (Attorney General) (F.C.A.) D-21

Z

Zoghbi v. Air Canada (F.C.) D-9

TABLE
DES FICHES ANALYTIQUES PUBLIÉES
DANS CE VOLUME

	PAGE
11316753 Canada Association c. Canada (Transports) (C.F.)	F-21
A	
Air Canada (C.F.), Zoghbi c.	F-11
Almrei c. Canada (Procureur général) (C.F.)	F-5
C	
Canada (C.F.), Nation des Cris de Tataskweyak c.	F-22
Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Jozepović (C.F.)	F-9
Canada (Citoyenneté et Immigration) (C.F.), Chan c.	F-20
Canada (Emploi et Développement social) (C.F.), Tufor Holdings Ltd. c.	F-19
Canada (Justice) (C.F.), Rouet c.	F-21
Canada (Procureur général) c. Ortis (C.F.)	F-5
Canada (Procureur général) c. Tursunbayev (C.F.)	F-5
Canada (Procureur général) (C.A.F.), Janssen Inc. c.	F-11
Canada (Procureur général) (C.A.F.), Ouimet c.	F-18
Canada (Procureur général) (C.A.F.), Safe Food Matters Inc. c.	F-26
Canada (Procureur général) (C.A.F.), Weatherley c.	F-23
Canada (Procureur général) (C.F.), Almrei c.	F-5
Canada (Procureur général) (C.F.), Démocratie en surveillance c.	F-15
Canada (Procureur général) (C.F.), Kurgan c.	F-4
Canada (Procureur général) (C.F.), Manitoba c.	F-2
Canada (Procureur général) (C.F.), Pothier c.	F-3
Canada (Procureur général) (C.F.), Première Nation de Peguis c.	F-12
Canada (Santé) c. Elanco Canada Limited (C.A.F.)	F-1
Canada (Sécurité publique et Protection civile) (C.F.), Dulai c.	F-25
Canada (Sécurité publique et Protection civile) (C.F.), Fraser c.	F-17
Canada (Transports) (C.F.), 11316753 Canada Association c.	F-21
Chan c. Canada (Citoyenneté et Immigration) (C.F.)	F-20
D	
Démocratie en surveillance c. Canada (Procureur général) (C.F.)	F-15
Dulai c. Canada (Sécurité publique et Protection civile) (C.F.)	F-25
E	
Elanco Canada Limited (C.A.F.), Canada (Santé) c.	F-1

	PAGE
F	
Farmers Edge Inc. (C.F.), Farmobile LLC c.	F-25
Farmobile LLC c. Farmers Edge Inc. (C.F.).....	F-25
Fraser c. Canada (Sécurité publique et Protection civile) (C.F.)	F-17
J	
J.R. Simplot Company (C.F.), McCain Foods Limited c.	F-24
Janssen Inc. c. Canada (Procureur général) (C.A.F.)	F-11
Jozepović (C.F.), Canada (Citoyenneté et Immigration) c.	F-9
K	
Knibb Developments Ltd. c. Première Nation des Siksika (C.F.)	F-10
Kurgan c. Canada (Procureur général) (C.F.).....	F-4
M	
Manitoba c. Canada (Procureur général) (C.F.)	F-2
McCain Foods Limited c. J.R. Simplot Company (C.F.)	F-24
N	
Nation des Cris de Tataskweyak c. Canada (C.F.)	F-22
O	
Ortis (C.F.), Canada (Procureur général) c.	F-5
Ouimet c. Canada (Procureur général) (C.A.F.).....	F-18
P	
Pothier c. Canada (Procureur général) (C.F.)	F-3
Première Nation de Peguis c. Canada (Procureur général) (C.F.)	F-12
Première Nation des Siksika (C.F.), Knibb Developments Ltd. c.....	F-10
R	
R E Stats Inc. (C.F.), Toronto Regional Real Estate Board c.	F-14
Rouet c. Canada (Justice) (C.F.)	F-21
S	
Safe Food Matters Inc. c. Canada (Procureur général) (C.A.F.).....	F-26
T	
Toronto Regional Real Estate Board c. R E Stats Inc. (C.F.).....	F-14
Tufor Holdings Ltd. c. Canada (Emploi et Développement social) (C.F.)	F-19
Tursunbayev (C.F.), Canada (Procureur général) c.	F-5

TABLE DES FICHES ANALYTIQUES PUBLIÉES DANS CE VOLUME

xxxix

PAGE

W

Weatherley c. Canada (Procureur général) (C.A.F.)	F-23
---	------

Z

Zoghbi c. Air Canada (C.F.)	F-11
---------------------------------------	------

CASES CITED

	PAGE
<i>620 Connaught Ltd. v. Canada (Attorney General)</i> , 2008 SCC 7, [2008] 1 S.C.R. 131	206
<i>3510395 Canada Inc. v. Canada (Attorney General)</i> , 2020 FCA 103, [2021] 1 F.C.R. 615	503
<i>AT v. Globe24h.com</i> , 2017 FC 114, [2017] 4 F.C.R. 310	503
<i>A.G. (Que.) v. Quebec Protestant School Boards</i> , [1984] 2 S.C.R. 66, (1984), 10 D.L.R. (4th) 321	294
<i>Aghedo v. Canada (Citizenship and Immigration)</i> , 2021 FC 450	539
<i>Agraira v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)</i> , 2013 SCC 36, [2013] 2 S.C.R. 559	149, 206
<i>Air Canada v. Toronto Port Authority</i> , 2011 FCA 347, [2013] 3 F.C.R. 605	294
<i>Alberta v. Hutterian Brethren of Wilson Colony</i> , 2009 SCC 37, [2009] 2 S.C.R. 567	294, 581
<i>Alberta (Information and Privacy Commissioner) v. Alberta Teachers' Association</i> , 2011 SCC 61, [2011] 3 S.C.R. 654	206
<i>Alberta (Information and Privacy Commissioner) v. United Food and Commercial Workers, Local 401</i> , 2013 SCC 62, [2013] 3 S.C.R. 733	503
<i>Apotex Inc. v. ADIR</i> , 2009 FCA 222, 75 C.P.R. (4th) 443	46
<i>Apotex Inc. v. Allergan Inc.</i> , 2012 FCA 308, 105 C.P.R. (4th) 371, 440 N.R. 269	46, 149
<i>Apotex Inc. v. Allergan, Inc.</i> , 2016 FCA 155, 399 D.L.R. (4th) 549	3
<i>Apotex Inc. v. Pfizer Canada Inc.</i> , 2019 FCA 16, 163 C.P.R. (4th) 191	46
<i>Apotex Inc. v. Sanofi-Synthelabo Canada Inc.</i> , 2008 SCC 61, [2008] 3 S.C.R. 265	46
<i>Association of Universities and Colleges of Canada v. Canadian Copyright Licensing Agency (Access Copyright)</i> , 2012 FCA 22, 428 N.R. 297	294
<i>AstraZeneca Canada Inc. v. Apotex Inc.</i> , 2017 SCC 36, [2017] 1 S.C.R. 943	46
<i>Atawnah v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)</i> , 2016 FCA 144, [2017] 1 F.C.R. 153	294
<i>Aux Sable Liquid Products LP v. JL Energy Transportation Inc.</i> , 2019 FC 581, [2020] 1 F.C.R. 547	46
<i>B010 v. Canada (Citizenship and Immigration)</i> , 2015 SCC 58, [2015] 3 S.C.R. 704	437
<i>Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> , [1999] 2 S.C.R. 817, (1999), 174 D.L.R. (4th) 193	119, 206, 294, 363, 470, 539
<i>Bank of Montreal v. Li</i> , 2020 FCA 22, 443 D.L.R. (4th) 688	437
<i>Bauer Hockey Corp. v. Easton Sports Canada Inc.</i> , 2010 FC 361, 83 C.P.R. (4th) 315, aff'd 2011 FCA 83, 92 C.P.R. (4th) 103	46
<i>Bayens v. Kinross Gold Corporation</i> , 2013 ONSC 4974 (CanLII), 117 O.R. (3d) 150	3
<i>Bedi v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)</i> , 2019 FC 1550	437
<i>Bell Canada v. 7262591 Canada Ltd. (Gusto TV)</i> , 2016 FCA 123, 17 Admin. L.R. (6th) 175	206

	PAGE
<i>Bell Canada v. Bell Aliant Regional Communications</i> , 2009 SCC 40, [2009] 2 S.C.R. 764.	206
<i>Bell ExpressVu Limited Partnership v. Rex</i> , 2002 SCC 42, [2002] 2 S.C.R. 559. . .	503
<i>Bell Helicopter Textron Canada Limitée v. Eurocopter, société par actions simplifiée</i> , 2013 FCA 219, 449 N.R. 111.	46
<i>Benhaim v. St-Germain</i> , 2016 SCC 48, [2016] 2 S.C.R. 352.	294
<i>Bernard v. Public Service Alliance of Canada</i> , 2017 FCA 35.	294
<i>Blencoe v. British Columbia (Human Rights Commission)</i> , 2000 SCC 44, [2000] 2 S.C.R. 307.	294
<i>Bragg Communications Incorporated, operating as Eastlink – Application to review and vary or stay Telecom Order 2016-448 regarding wholesale high-speed access service interim rates</i> (25 May 2017), Telecom Decision CRTC 2017-167.	206
<i>Bragg Communications Incorporated, operating as Eastlink – Revised interim rates for aggregated wholesale high-speed access service</i> (10 November 2016), Telecom Order CRTC 2016-448.	206
<i>Bristol-Myers Squibb Canada Co. v. Teva Canada Limited</i> , 2017 FCA 76, [2018] 3 F.C.R. 380.	46
<i>Brown v. Canada (Citizenship and Immigration)</i> , 2020 FCA 130, [2021] 1 F.C.R. 53.	294
<i>Bugera v. Canada (Minister of National Revenue)</i> , 2003 FCT 392, 231 F.T.R. 197. . .	470
<i>Campbell v. Canada (Attorney General)</i> , 2012 FCA 45, [2013] 4 F.C.R. 234.	3
<i>Canada v. Ast Estate</i> , [1997] 3 F.C. 86, [1997] F.C.J. 267 (QL) (C.A.).	89
<i>Canada v. Cheema</i> , 2018 FCA 45, [2018] 4 F.C.R. 328.	89
<i>Canada v. Craig</i> , 2012 SCC 43, [2012] 2 S.C.R. 489.	149
<i>Canada v. Piot</i> , 2019 FCA 53, 437 D.L.R. (4th) 706.	294
<i>Canada v. Schmidt</i> , [1987] 1 S.C.R. 500, (1987), 39 D.L.R. (4th) 18.	294
<i>Canada v. South Yukon Forest Corporation</i> , 2012 FCA 165, 431 N.R. 286.	294
<i>Canada (Attorney General) v. Barnaby</i> , 2015 SCC 31, [2015] 2 S.C.R. 563.	294
<i>Canada (Attorney General) v. Bedford</i> , 2013 SCC 72, [2013] 3 S.C.R. 1101.	294, 437, 581
<i>Canada (Attorney General) v. Canada (Commission of Inquiry on the Blood System)</i> , [1997] 3 S.C.R. 440, (1997), 151 D.L.R. (4th) 1.	294
<i>Canada (Attorney General) v. Fairmont Hotels Inc.</i> , 2016 SCC 56, [2016] 2 S.C.R. 720.	470
<i>Canada (Attorney General) v. Juliar</i> (2000), 50 O.R. (3d) 728, 2000 CanLII 16883 (C.A.).	470
<i>Canada (Attorney General) v. Mavi</i> , 2011 SCC 30, [2011] 2 S.C.R. 504.	119
<i>Canada (Attorney General) v. Mossop</i> , [1993] 1 S.C.R. 554, (1993), 100 D.L.R. (4th) 658.	294
<i>Canada (Attorney General) v. PHS Community Services Society</i> , 2011 SCC 44, [2011] 3 S.C.R. 134.	294, 581
<i>Canada (Attorney General) v. Redman</i> , 2020 FCA 209.	410
<i>Canada (Attorney General) v. Slansky</i> , 2013 FCA 199, [2015] 1 F.C.R. 81.	294
<i>Canada (Canadian Human Rights Commission) v. Canada (Attorney General)</i> , 2011 SCC 53, [2011] 3 S.C.R. 471.	503
<i>Canada (Citizenship and Immigration) v. Al-Obeidi</i> , 2015 FC 1041.	177
<i>Canada (Citizenship and Immigration) v. Canadian Council for Refugees</i> , 2020 FCA 181.	294
<i>Canada (Citizenship and Immigration) v. Canadian Council for Refugees</i> , 2021 FCA 72, [2021] 3 F.C.R. 294.	581
<i>Canada (Citizenship and Immigration) v. Khosa</i> , 2009 SCC 12, [2009] 1 S.C.R. 339.	119, 363
<i>Canada (Citizenship and Immigration) v. Tennant</i> , 2018 FCA 132.	294

	PAGE
<i>Canada (Citizenship and Immigration) v. Verbanov</i> , 2017 FC 1015	437
<i>Canada (Human Rights Commission) v. Saddle Lake Cree Nation</i> , 2018 FCA 228 . . .	294
<i>Canada Life Insurance Co. of Canada v. Canada (Attorney General)</i> , 2018 ONCA 562, 141 O.R. (3d) 321	470
<i>Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Adam</i> , [2001] 2 F.C. 337, 266 N.R. 92 (C.A.).	149
<i>Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Vavilov</i> , 2019 SCC 65, [2019] 4 S.C.R. 653, 441 D.L.R. (4th) 1.	119, 206, 294, 363, 410, 437, 470, 539, 581
<i>Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Zazai</i> , 2004 FCA 89, 318 N.R. 365.	149
<i>Canada Trustco Mortgage Co. v. Canada</i> , 2005 SCC 54, [2005] 2 S.C.R. 601 . . .	89, 503
<i>Canadian Airport Workers Union v. International Association of Machinists and Aerospace Workers</i> , 2019 FCA 263, 52 C.L.R.B.R. (3d) 1	119
<i>Canadian Association of Refugee Lawyers v. Canada (Immigration, Refugees and Citizenship)</i> , 2020 FCA 196, [2021] 1 F.C.R. 271.	119, 363, 539
<i>Canadian Constitution Foundation v. Canada (Attorney General)</i> , 2021 ONSC 2117, 488 C.R.R. (2d) 106.	581
<i>Canadian Copyright Licensing Agency (Access Copyright) v. Alberta</i> , 2015 FCA 268, [2016] 3 F.C.R. 19	294
<i>Canadian Council for Refugees v. Canada</i> , 2008 FCA 229, [2009] 3 F.C.R. 136 . . .	294
<i>Canadian Judicial Council v. Girouard</i> , 2019 FCA 148, [2019] 3 F.C.R. 503	294
<i>Canadian National Railway Company v. Emerson Milling Inc.</i> , 2017 FCA 79, [2018] 2 F.C.R. 573	206
<i>Canadian Network Operators Consortium Inc. – Application to review and vary Telecom Regulatory Policies 2011-703 and 2011-704</i> (21 February 2013), Telecom Decision CRTC 2013-73.	206
<i>Canadian Pacific Railway Company v. Canada (Attorney General)</i> , 2018 FCA 69, [2019] 1 F.C.R. 121	119, 363, 470, 539
<i>Canadian Union of Public Employees v. Canada (Attorney General)</i> , 2018 FC 518 . . .	581
<i>Canadian Western Bank v. Alberta</i> , 2007 SCC 22, [2007] 2 S.C.R. 3	581
<i>Cannon v. Funds for Canada Foundation</i> , 2013 ONSC 7686 (CanLII).	3
<i>Capital Regional District v. Concerned Citizens of British Columbia et al.</i> , [1982] 2 S.C.R. 842, (1982), 141 D.L.R. (3d) 385	294
<i>Carter v. Canada (Attorney General)</i> , 2015 SCC 5, [2015] 1 S.C.R. 331	437, 581
<i>Catalyst Paper Corp. v. North Cowichan (District)</i> , 2012 SCC 2, [2012] 1 S.C.R. 5	581
<i>Céré v. Canada (Attorney General)</i> , 2019 FC 221, 45 C.C.P.B. (2d) 167	437
<i>Chaoulli v. Quebec (Attorney General)</i> , 2005 SCC 35, [2005] 1 S.C.R. 791.	581
<i>Charkaoui v. Canada (Citizenship and Immigration)</i> , 2007 SCC 9, [2007] 1 S.C.R. 350	294, 581
<i>Charkaoui v. Canada (Citizenship and Immigration)</i> , 2008 SCC 38, [2008] 2 S.C.R. 326	294
<i>Chen v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)</i> , 2019 FCA 170 . . .	363
<i>Ching v. Canada (Citizenship and Immigration)</i> , 2015 FC 725, 35 Imm. L.R. (4th) 22.	539
<i>Chrétien v. Canada (Ex-Commissioner, Commission of Inquiry into the Sponsorship Program and Advertising Activities)</i> , 2008 FC 802, [2009] 2 F.C.R. 471	294
<i>Ciba Specialty Chemicals Water Treatments Limited v. SNF Inc.</i> , 2017 FCA 225, 152 C.P.R. (4th) 239	46
<i>Cogeco, Rogers, Shaw and Videotron – Third party internet access service rates</i> (21 December 2006), Telecom Decision CRTC 2006-77	206
<i>Coldwater First Nation v. Canada (Attorney General)</i> , 2019 FCA 292.	581

	PAGE
<i>Coldwater First Nation v. Canada (Attorney General)</i> , 2020 FCA 34, 444 D.L.R. (4th) 298.	294
<i>Collins Family Trust v. Canada (Attorney General)</i> , 2020 BCCA 196, 450 D.L.R. (4th) 447.	470
<i>Congrégation des témoins de Jéhovah de St-Jérôme-Lafontaine v. Lafontaine (Village)</i> , 2004 SCC 48, [2004] 2 S.C.R. 650	119, 177
<i>Consolboard Inc. v. MacMillan Bloedel (Sask.) Ltd.</i> , [1981] 1 S.C.R. 504, (1981), 122 D.L.R. (3d) 203.	46
<i>Crevier v. Attorney General of Quebec et al.</i> , [1981] 2 S.C.R. 220, (1981), 127 D.L.R. (3d) 1	294
<i>Crookes v. Newton</i> , 2011 SCC 47, [2011] 3 S.C.R. 269	503
<i>Dagenais v. Canadian Broadcasting Corp.</i> , [1994] 3 S.C.R. 835, (1994), 120 D.L.R. (4th) 12.	294
<i>Danson v. Ontario (Attorney General)</i> , [1990] 2 S.C.R. 1086, (1990), 73 D.L.R. (4th) 686.	294
<i>David v. Loblaw</i> , 2018 ONSC 6469 (CanLII), 43 C.P.C. (8th) 418	3
<i>de Guzman v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> , 2005 FCA 436, [2006] 3 F.C.R. 655	294
<i>Defence Construction Canada v. Ucanu Manufacturing Corp.</i> , 2017 FCA 133, [2018] 2 F.C.R. 269	294
<i>dela Fuente v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> , 2005 FC 992, 276 F.T.R. 241	149
<i>Delta Air Lines v. Lukács</i> , 2018 SCC 2, [2018] 1 S.C.R. 6	363
<i>Democracy Watch v. Conflict of Interest and Ethics Commissioner</i> , 2009 FCA 15, 387 N.R. 365	294
<i>Denis v. Canada (Citizenship and Immigration)</i> , 2018 FC 1182, 49 Admin. L.R. (6th) 270.	539
<i>Denis v. Côté</i> , 2019 SCC 44, [2019] 3 S.C.R. 482	503
<i>Denso Manufacturing Canada, Inc. v. Canada (National Revenue)</i> , 2020 FC 360, [2020] G.S.T.C. 12.	470
<i>Desputeaux v. Éditions Chouette (1987) inc.</i> , 2003 SCC 17, [2003] 1 S.C.R. 178 . . .	437
<i>Divito v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)</i> , 2013 SCC 47, [2013] 3 S.C.R. 157	581
<i>Douglas v Canada (Attorney General)</i> , 2014 FC 299, [2015] 2 F.C.R. 911	294
<i>Drynan v. Bausch Health Companies Inc.</i> , 2020 ONSC 4379 (CanLII)	3
<i>Dugal v. Manulife Financial Corporation</i> , 2011 ONSC 1785 (CanLII), 105 O.R. (3d) 364	3
<i>Dugré v. Canada (Attorney General)</i> , 2021 FCA 8	294
<i>Dunsmuir v. New Brunswick</i> , 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190	294, 363
<i>Duri v. Canada (Citizenship and Immigration)</i> , 2010 FC 125, 362 F.T.R. 142	437
<i>Eaton v. Brant County Board of Education</i> , [1997] 1 S.C.R. 241, (1997), 142 D.L.R. (4th) 385.	294
<i>Eldridge v. British Columbia (Attorney General)</i> , [1997] 3 S.C.R. 624, (1997), 151 D.L.R. (4th) 577.	294
<i>Eli Lilly Canada Inc. v. Mylan Pharmaceuticals ULC</i> , 2016 FCA 119, [2017] 2 F.C.R. 280	46
<i>Eli Lilly Canada Inc. v. Novopharm Limited</i> , 2010 FCA 197, [2012] 1 F.C.R. 349 . . .	46
<i>Elson v. Canada (Attorney General)</i> , 2019 FCA 27	363, 539
<i>Elve v. Canada (Citizenship and Immigration)</i> , 2020 FC 454	437
<i>Entertainment Software Association v. Society of Composers, Authors and Music Publishers of Canada</i> , 2020 FCA 100, [2021] 1 F.C.R. 374	410
<i>Equustek Solutions Inc. v. Jack</i> , 2014 BCSC 1063, 374 D.L.R. (4th) 537	503

<i>Ernewein v. General Motors of Canada Ltd.</i> , 2005 BCCA 540, 260 D.L.R. (4th) 488.	581
<i>Ernst v. Alberta Energy Regulator</i> , 2017 SCC 1, [2017] 1 S.C.R. 3	581
<i>Es-Sayyid v. Canada (Citizenship and Immigration)</i> , 2011 FC 1415, 401 F.T.R. 223	437
<i>Ewert v. Canada</i> , 2018 SCC 30, [2018] 2 S.C.R. 165	581
<i>ExxonMobil Canada Ltd. v. Canada</i> , 2010 FCA 1	89
<i>Ezokola v. Canada (Citizenship and Immigration)</i> , 2013 SCC 40, [2013] 2 S.C.R. 678	437
<i>Flying E Ranche Ltd. v. Canada (Attorney General)</i> , 2020 ONSC 8076 (CanLII) . . .	3
<i>Forest Ethics Advocacy Association v. Canada (National Energy Board)</i> , 2014 FCA 245, [2015] 4 F.C.R. 75	206
<i>Foster Farms LLC v. Canada (International Trade Diversification)</i> , 2020 FC 656 . . .	119
<i>Frame v. Riddle</i> , 2018 FCA 204, 430 D.L.R. (4th) 138	3
<i>Frederick E. Rose (London) Ld. v. William H. Pim Jr. & Co.</i> , [1953] 2 Q.B. 450 (C.A.)	470
<i>Free World Trust v. Électro Santé Inc.</i> , 2000 SCC 66, [2000] 2 S.C.R. 1024	46
<i>Gebremedhin v. Canada (Citizenship and Immigration)</i> , 2013 FC 380, 431 F.T.R. 42	149
<i>General Tire & Rubber Co. v. Firestone Tyre & Rubber Co.</i> , [1972] R.P.C. 457 (Eng. C.A.)	46
<i>Gestion Complexe Cousineau (1989) Inc. v. Canada (Minister of Public Works and Government Services)</i> , [1995] 2 F.C. 694, (1995), 125 D.L.R. (4th) 559 (C.A.)	294
<i>Girouard v. Canada (Attorney General)</i> , 2018 FC 865, [2019] 1 F.C.R. 404, affd 2019 FCA 148, [2019] 3 F.C.R. 503	294
<i>Gitxaala Nation v. Canada</i> , 2016 FCA 187, [2016] 4 F.C.R. 418	294
<i>Google Inc. v. Equustek Solutions Inc.</i> , 2017 SCC 34, [2017] 1 S.C.R. 824	503
<i>Gosselin (Tutor of) v. Quebec (Attorney General)</i> , 2005 SCC 15, [2005] 1 S.C.R. 238	294
<i>Greater Vancouver Transportation Authority v. Canadian Federation of Students — British Columbia Component</i> , 2009 SCC 31, [2009] 2 S.C.R. 295	294
<i>Green v. Law Society of Manitoba</i> , 2017 SCC 20, [2017] 1 S.C.R. 360	119
<i>H.L. v. Canada (Attorney General)</i> , 2005 SCC 25, [2005] 1 S.C.R. 401	294
<i>H. (M.E.) v. Williams</i> , 2012 ONCA 35, 108 O.R. (3d) 321, 346 D.L.R. (4th) 668 . . .	503
<i>Habtenkiel v. Canada (Citizenship and Immigration)</i> , 2014 FCA 180, [2015] 3 F.C.R. 327	294
<i>Hadhiri v. Canada (Citizenship and Immigration)</i> , 2016 FC 1284	437
<i>Halford v. Seed Hawk Inc.</i> , 2004 FC 88, 31 C.P.R. (4th) 434, revd in part on other grounds, 2006 FCA 275, 54 C.P.R. (4th) 130	46
<i>Hartwig v. Commission of Inquiry into matters relating to the death of Neil Stonechild</i> , 2007 SKCA 74, 284 D.L.R. (4th) 268	294
<i>Health Services and Support-Facilities Subsector Bargaining Association v. British Columbia</i> , 2002 BCSC 1509, 8 B.C.L.R. (4th) 281	294
<i>Heiltsuk Horizon Maritime Services Ltd. v. Atlantic Towing Limited</i> , 2021 FCA 26	119
<i>Henri v. Canada (Attorney General)</i> , 2016 FCA 38, 395 D.L.R. (4th) 176	119
<i>Hoffman-La Roche Limited v. Apotex Inc.</i> , 2013 FC 718, 436 F.T.R. 198	46
<i>Hospira Healthcare Corporation v. Kennedy Trust for Rheumatology Research</i> , 2020 FCA 30	46
<i>Houle v. St. Jude Medical Inc.</i> , 2017 ONSC 5129 (CanLII), 9 C.P.C. (8th) 321, affd 2018 ONSC 6352 (CanLII), 429 D.L.R. (4th) 739 (Div. Ct.)	3

	PAGE
<i>Houle v. St. Jude Medical Inc.</i> , 2018 ONSC 6352 (CanLII), 429 D.L.R. (4th) 739 (Div. Ct.)	3
<i>Housen v. Nikolaisen</i> , 2002 SCC 33, [2002] 2 S.C.R. 235	89, 294
<i>Huang v. Canada (Citizenship and Immigration)</i> , 2018 FC 940	119
<i>Humber College Institute of Technology & Advanced Learning v. The Queen</i> , 2013 TCC 146 (CanLII), [2013] T.C.J. No. 117 (QL)	89
<i>Hupacasath First Nation v. Canada (Foreign Affairs and International Trade Canada)</i> , 2015 FCA 4, (2015), 379 D.L.R. (4th) 737	294
<i>Huruglica v. Canada (Citizenship and Immigration)</i> , 2016 FCA 93, [2016] 4 F.C.R. 157	539
<i>Husian v. Canada (Citizenship and Immigration)</i> , 2015 FC 684	539
<i>India v. Badesha</i> , 2017 SCC 44, [2017] 2 S.C.R. 127	294
<i>Irving Shipbuilding Inc. v. Canada (Attorney General)</i> , 2009 FCA 116, [2010] 2 F.C.R. 488	294
<i>JB & M Walker Ltd / 1523428 Ontario Inc. v. TDL Group</i> , 2019 ONSC 999 (CanLII), 48 C.P.C. (8th) 199	3
<i>JP Morgan Asset Management (Canada) Inc. v. Canada (National Revenue)</i> , 2013 FCA 250, [2014] 2 F.C.R. 557	294
<i>Jabel Image Concepts Inc. v. Canada</i> (2000), 257 N.R. 193, [2000] F.C.J. No. 894 (QL) (C.A.)	89
<i>Jean Coutu Group (PJC) Inc. v. Canada (Attorney General)</i> , 2016 SCC 55, [2016] 2 S.C.R. 670	470
<i>Jensen v. Samsung</i> , T-809-18, Gascon J., order dated February 7, 2019 (F.C.)	3
<i>Jianzhu v. Canada (Citizenship and Immigration)</i> , 2015 FC 551	539
<i>Jones v. Zimmer GmbH</i> , 2013 BCCA 21, 358 D.L.R. (4th) 499	581
<i>Kanthisamy v. Canada (Citizenship and Immigration)</i> , 2015 SCC 61, [2015] 3 S.C.R. 909	149
<i>Katz Group Canada Inc. v. Ontario (Health and Long-Term Care)</i> , 2013 SCC 64, [2013] 3 S.C.R. 810	581
<i>Kazemi Estate v. Islamic Republic of Iran</i> , 2014 SCC 62, [2014] 3 S.C.R. 176 . . .	294
<i>Khachatryan v. Canada (Citizenship and Immigration)</i> , 2020 FC 167	437
<i>Kindler v. Canada (Minister of Justice)</i> , [1991] 2 S.C.R. 779, (1991), 84 D.L.R. (4th) 438	294
<i>Kreishan v. Canada (Citizenship and Immigration)</i> , 2019 FCA 223, [2020] 2 F.C.R. 299, 438 D.L.R. (4th) 148	294
<i>Lavigne v. Canada (Office of the Commissioner of Official Languages)</i> , 2002 SCC 53, [2002] 2 S.C.R. 773	503
<i>League for Human Rights of B’Nai Brith Canada v. Canada</i> , 2010 FCA 307, [2012] 2 F.C.R. 312	294
<i>Lee v. Canada (Correctional Service)</i> , 2017 FCA 228	3
<i>Lipskaia v. Canada (Attorney General)</i> , 2019 FCA 267	119
<i>Little Sisters Book and Art Emporium v. Canada (Minister of Justice)</i> , 2000 SCC 69, [2000] 2 S.C.R. 1120	294
<i>Lu v. Canada (Citizenship and Immigration)</i> , 2019 FC 1060	177
<i>Lukács v. Canada (Transportation Agency)</i> , 2016 FCA 103	294
<i>Lunyamila v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)</i> , 2018 FCA 22, [2018] 3 F.C.R. 674	437
<i>MacKay v. Manitoba</i> , [1989] 2 S.C.R. 357, (1989), 61 D.L.R. (4th) 385	294, 581
<i>Mahjoub v. Canada (Citizenship and Immigration)</i> , 2017 FCA 157, [2018] 2 F.C.R. 344	294
<i>Manitoba Government and General Employees’ Union v. The Minister of Finance for the Government</i> , 2021 MBCA 36 (CanLII)	410

	PAGE
<i>Marriott v. General Motors of Canada Company</i> , 2018 ONSC 2535 (CanLII).	3
<i>Martineau v. M.N.R.</i> , 2004 SCC 81, [2004] 3 S.C.R. 737	581
<i>Masson v. Canada (Attorney General)</i> , 2019 FC 887, 2019 D.T.C. 5094	470
<i>McIntyre Estate v. Ontario (Attorney General)</i> (2002), 61 O.R. (3d) 257, 218 D.L.R. (4th) 193 (C.A.)	3
<i>McLean v. British Columbia (Securities Commission)</i> , 2013 SCC 67, [2013] 3 S.C.R. 895	149
<i>Meggeson v. Canada (Attorney General)</i> , 2012 FCA 175, 349 D.L.R. (4th) 416	294
<i>Millennium Pharmaceuticals Inc. v. Teva Canada Limited</i> , 2019 FCA 273, 174 C.P.R. (4th) 96	46
<i>Mission Institution v. Khela</i> , 2014 SCC 24, [2014] 1 S.C.R. 502.	119, 470
<i>Mugesera v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> , 2005 SCC 40, [2005] 2 S.C.R. 100	437
<i>Munyaneza v. R.</i> , 2014 QCCA 906, 309 C.R.R. (2d) 71.	437
<i>National Corn Growers Assn. v. Canada (Import Tribunal)</i> , [1990] 2 S.C.R. 1324, (1990), 74 D.L.R. (4th) 449.	294
<i>Ndibwami v. Canada (Citizenship and Immigration)</i> , 2009 FC 924, 359 F.T.R. 182	149
<i>Nesathurai v. Schuyler Farms Ltd.</i> , 2020 ONSC 4711 (Div. Ct.)	581
<i>New Brunswick (Minister of Health and Community Services) v. G. (J.)</i> , [1999] 3 S.C.R. 46, (1999), 177 D.L.R. (4th) 124	294, 581
<i>Newfoundland and Labrador Nurses' Union v. Newfoundland and Labrador (Treasury Board)</i> , 2011 SCC 62, [2011] 3 S.C.R. 708.	539
<i>Niyungeko v. Canada (Citizenship and Immigration)</i> , 2019 FC 820	437
<i>Northern Telecom v. Communications Workers</i> , [1980] 1 S.C.R. 115, (1979), 98 D.L.R. (3d) 1	294
<i>Ojarikre v. Canada (Citizenship and Immigration)</i> , 2015 FC 896, 37 Imm. L.R. (4th) 56.	539
<i>Ontario (Energy Board) v. Ontario Power Generation Inc.</i> , 2015 SCC 44, [2015] 3 S.C.R. 147	206
<i>Operation Dismantle Inc. v. The Queen</i> , [1985] 1 S.C.R. 441, (1985), 18 D.L.R. (4th) 481.	294
<i>Ottawa v. McLean</i> , 2019 FCA 309	3
<i>Perez v. Hull</i> , 2019 FCA 238	119
<i>Perron-Malenfant v. Malenfant (Trustee of)</i> , [1999] 3 S.C.R. 375, (1999), 177 D.L.R. (4th) 257.	437
<i>Pfizer Canada Inc. v. Apotex Inc.</i> , 2017 FC 774, 150 C.P.R. (4th) 1, affd 2019 FCA 16, 163 C.P.R. (4th) 191	46
<i>Pfizer Canada Inc. v. Teva Canada Limited</i> , 2016 FCA 161, 400 D.L.R. (4th) 723.	294
<i>Placer Dome Canada Ltd. v. Ontario (Minister of Finance)</i> , 2006 SCC 20, [2006] 1 S.C.R. 715.	89, 503
<i>Pozzoli SPA v. BDMO SA</i> , [2007] EWCA Civ. 588 (BAILII), [2007] F.S.R. 37	46
<i>Price Comparison Website: use of most favoured nation clauses</i> , Competition and Markets Authority Cases (Case 50505, 19 November 2020) (U.K.).	3
<i>Prosecutor v. Kunarac, Kovač and Vuković</i> , Case Nos. IT-96-23-A & IT-96-23/1-A, ICTY, Appeals Chamber, 12 June 2002	437
<i>Prosecutor v. Tadić</i> (Judgement), IT-94-1-A, ICTY, Appeals Chamber, 15 July 1999	437
<i>Prosecutor (The) v. Jean-Pierre Bemba Gombo</i> , ICC-01/05-01/08, 15 June 2009	437
<i>Quebec (Attorney General) v. Laroche</i> , 2002 SCC 72, [2002] 3 S.C.R. 708	581
<i>R. v. Big M Drug Mart Ltd.</i> , [1985] 1 S.C.R. 295, (1985), 18 D.L.R. (4th) 321	581
<i>R. v. Boudreault</i> , 2018 SCC 58, [2018] 3 S.C.R. 599.	581

	PAGE
<i>R. v. Cole</i> , 2012 SCC 53, [2012] 3 S.C.R. 34	581
<i>R. v. Collins</i> , [1987] 1 S.C.R. 265, (1987), 38 D.L.R. (4th) 508	581
<i>R. v. Cook</i> , [1998] 2 S.C.R. 597, (1998), 164 D.L.R. (4th) 1	294
<i>R. v. Crawford</i> , [1995] 1 S.C.R. 858, (1995), 96 C.C.C. (3d) 481	294
<i>R. v. Cunningham</i> , 2010 SCC 10, [2010] 1 S.C.R. 331	3
<i>R. v. Dymnt</i> , [1988] 2 S.C.R. 417, (1988), 73 Nfld. & P.E.I.R. 13	581
<i>R. v. Edwards</i> , [1996] 1 S.C.R. 128, (1996), 26 O.R. (3d) 536	581
<i>R. v. Edwards Books and Art Ltd.</i> , [1986] 2 S.C.R. 713, (1986), 35 D.L.R. (4th) 1	294
<i>R. v. G.F.</i> , 2021 SCC 20, 459 D.L.R. (4th) 375	539
<i>R. v. Gibson</i> , 2008 SCC 16, [2008] 1 S.C.R. 397	437
<i>R. v. Goltz</i> , [1991] 3 S.C.R. 485, (1991), 131 N.R. 1	294
<i>R. v. Grant</i> , 2009 SCC 32, [2009] 2 S.C.R. 353	581
<i>R. v. Hape</i> , 2007 SCC 26, [2007] 2 S.C.R. 292	294, 437
<i>R. v. Harrer</i> , [1995] 3 S.C.R. 562, (1995), 128 D.L.R. (4th) 98	294
<i>R. v. Heywood</i> , [1994] 3 S.C.R. 761, (1994), 120 D.L.R. (4th) 348	294
<i>R. v. Hufsky</i> , [1988] 1 S.C.R. 621, (1988), 27 O.A.C. 103	581
<i>R. v. Jones</i> (2006), 81 O.R. (3d) 481, 2006 CanLII 28086 (Ont. C.A.)	581
<i>R. v. Kokopenace</i> , 2015 SCC 28, [2015] 2 S.C.R. 398	294
<i>R. v. Le</i> , 2019 SCC 34, [2019] 2 S.C.R. 692	581
<i>R. v. Mann</i> , 2004 SCC 52, [2004] 3 S.C.R. 59	581
<i>R. v. Mian</i> , 2014 SCC 54, [2014] 2 S.C.R. 689	294, 539
<i>R. v. Mills</i> , [1999] 3 S.C.R. 668, (1999), 180 D.L.R. (4th) 1	294
<i>R. v. Morgentaler</i> , [1988] 1 S.C.R. 30	581
<i>R. v. Morgentaler</i> , [1993] 3 S.C.R. 463, (1993), 125 N.S.R. (2d) 81	581
<i>R. v. Munoz</i> (2006), 86 O.R. (3d) 134, 38 C.R. (6th) 376 (S.C.J.)	294
<i>R. v. Nagle</i> , 2012 BCCA 373, 97 C.R. (6th) 346	581
<i>R. v. Nova Scotia Pharmaceutical Society</i> , [1992] 2 S.C.R. 606, (1992), 93 D.L.R. (4th) 36	294
<i>R. v. Nur</i> , 2015 SCC 15, [2015] 1 S.C.R. 773	294
<i>R. v. Oakes</i> , [1986] 1 S.C.R. 103, (1986), 26 D.L.R. (4th) 200	581
<i>R. v. P. (A.)</i> (1996), 109 C.C.C. (3d) 385, [1996] O.J. No. 2986 (QL), 1996 CarswellOnt 3150 (C.A.)	581
<i>R. v. Reeves</i> , 2018 SCC 56, [2018] 3 S.C.R. 531	581
<i>R. v. Secretary of State for the Home Department</i> , [2002] UKHL 36, [2003] 1 A.C. 920	294
<i>R. v. Sharpe</i> , 2001 SCC 2, [2001] 1 S.C.R. 45	581
<i>R. v. Simmons</i> , [1988] 2 R.C.S. 495	581
<i>R. v. Suberu</i> , 2009 SCC 33, [2009] 2 S.C.R. 460	581
<i>R. v. Terry</i> , [1996] 2 S.C.R. 207, (1996), 135 D.L.R. (4th) 214	294
<i>R. v. Therens</i> , [1985] 1 S.C.R. 613, (1985), 18 D.L.R. (4th) 655	581
<i>R. v. White</i> , [1999] 2 S.C.R. 417, (1999), 174 D.L.R. (4th) 111	294
<i>R. v. Wigglesworth</i> , [1987] 2 S.C.R. 541, (1987), 45 D.L.R. (4th) 235	581
<i>RJR-MacDonald Inc. v. Canada (Attorney General)</i> , [1994] 1 S.C.R. 311, 111 D.L.R. (4th) 385	294
<i>RJR-MacDonald Inc. v. Canada (Attorney General)</i> , [1995] 3 S.C.R. 199, (1995), 127 D.L.R. (4th) 1	294
<i>RWDSU v. Dolphin Delivery Ltd.</i> , [1986] 2 S.C.R. 573, (1986), 33 D.L.R. (4th) 174	294
<i>Rahal v. Canada (Citizenship and Immigration)</i> , 2012 FC 319	539
<i>Ranbaxy Laboratories Limited v. AstraZeneca AB</i> , [2013] FCA 368 (Aus.)	46
<i>Ratiopharm Inc. v. Canada (Health)</i> , 2007 FCA 83, 58 C.P.R. (4th) 97	46
<i>Ratiopharm Inc. v. Pfizer Canada Inc.</i> , 2007 FCA 261, 367 N.R. 103	294

CASES CITED

	xliv
	PAGE
<i>Reference re Firearms Act (Can.)</i> , 2000 SCC 31, [2000] 1 S.C.R. 783	581
<i>Reference re Goods and Services Tax</i> , [1992] 2 S.C.R. 445.	89
<i>Reference re Greenhouse Gas Pollution Pricing Act</i> , 2021 SCC 11, 455 D.L.R. (4th) 1.	581
<i>Reference Re Ng Extradition (Can.)</i> , [1991] 2 S.C.R. 858, (1991), 84 D.L.R. (4th) 498.	294
<i>Reference re Quebec Sales Tax</i> , [1994] 2 S.C.R. 715.	89
<i>Reference re Same-Sex Marriage</i> , 2004 SCC 79, [2004] 3 S.C.R. 698	294
<i>Reference re Secession of Quebec</i> , [1998] 2 S.C.R. 217, (1998), 161 D.L.R. (4th) 385.	294
<i>Reference re Subsection 18.3(1) of the Federal Courts Act</i> , 2019 FC 957.	503
<i>Regents of the University of California v. I-MED Pharma Inc.</i> , 2018 FC 164, affd 2019 FCA 179, 166 C.P.R. (4th) 367	46
<i>Regulatory Economic Studies Manuals – Follow-up proceeding to Telecom Decision 2008-14</i> (25 August 2008), Telecom Order CRTC 2008-237	206
<i>Regulatory Policy – Review of certain Phase II costing issues</i> (21 February 2008), Telecom Decision CRTC 2008-14.	206
<i>Revell v. Canada (Citizenship and Immigration)</i> , 2019 FCA 262, [2020] 2 F.C.R. 355	294
<i>Review of costing inputs and the application process for wholesale high-speed access services</i> (31 March 2016), Telecom Decision CRTC 2016-117	206
<i>Rinfret v. Pope</i> (1886), 10 L.N. 74, 12 Q.L.R. 303 (Que. C.A.)	581
<i>Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)</i> , [1998] 1 S.C.R. 27, 154 D.L.R. (4th) 193, (1998), 36 O.R. (3d) 418	89, 470, 503
<i>Rodriguez v. British Columbia (Attorney General)</i> , [1993] 3 S.C.R. 519	581
<i>Rogers Communication Partnership – Application to review and vary Telecom Regulatory Policy 2011-703</i> (21 February 2013), Telecom Decision CRTC 2013-76	206
<i>Sadana v. Canada (Public Safety)</i> , 2013 FC 1005	363
<i>Safe Gaming System v. Atlantic Lottery Corporation</i> , 2018 FC 542, 155 C.P.R. (4th) 1.	46
<i>Sandhu Singh Hamdard Trust v. Navsun Holdings Ltd.</i> , 2019 FCA 295, 169 C.P.R. (4th) 325.	294
<i>Sarwary v. Canada (Citizenship and Immigration)</i> , 2018 FC 437	437
<i>Saulnier v. Quebec Police Commission</i> , [1976] 1 S.C.R. 572, (1975), 57 D.L.R. (3d) 545	294
<i>Schmidt v. Canada (Attorney General)</i> , 2018 FCA 55, [2019] 2 F.C.R. 376	294
<i>Schneider v. The Queen</i> , [1982] 2 S.C.R. 112, (1982), 139 D.L.R. (3d) 417	581
<i>Schreiber v. Canada (Attorney General)</i> , [1998] 1 S.C.R. 841, (1988), 158 D.L.R. (4th) 577.	294
<i>Seedling Life Science Ventures LLC v. Pfizer Canada Inc.</i> , 2017 FC 826	3
<i>Seedlings Life Science Ventures, LLC v. Pfizer Canada ULC</i> , 2020 FC 1	46
<i>Sendwa v. Canada (Citizenship and Immigration)</i> , 2019 FCA 314, 69 Imm. L.R. (4th) 335.	119
<i>Shpati v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)</i> , 2011 FCA 286, [2012] 2 F.C.R. 133	294
<i>Silicon Graphics Ltd. v. Canada</i> , 2002 FCA 260, [2003] 1 F.C. 447	89
<i>Siloch v. Canada (Minister of Employment and Immigration)</i> (1993), 10 Admin L.R. (2d) 285, [1993] F.C.J. No. 10 (QL) (C.A.)	422
<i>Singh Dhaliwal v. Canada (Citizenship and Immigration)</i> , 2011 FC 201, 384 F.T.R. 261	119
<i>Situation in the Republic of Kenya</i> , ICC-01/09, 31 March 2010	437

	PAGE
<i>Sketchley v. Canada (Attorney General)</i> , 2005 FCA 404, [2006] 3 F.C.R. 392	119
<i>Slaight Communications Inc. v. Davidson</i> , [1989] 1 S.C.R. 1038, (1989), 59 D.L.R. (4th) 416.	294
<i>Smith v. Canada (Attorney General)</i> (2000), 73 C.R.R. (2d) 196, [2000] F.C.J. No. 174 (QL), 2000 CanLII 14930 (F.C.A.), affd [2001] 3 S.C.R. 902	581
<i>Société Radio-Canada v. Métromédia Cmr Montréal Inc.</i> (1999), 254 N.R. 266, 1999 CanLII 8947 (C.A.).	206
<i>Sodhi v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)</i> , 2018 FC 145	363
<i>Sogi v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> , 2004 FCA 212, [2005] 1 F.C.R. 171	294
<i>Song v. Canada (Citizenship and Immigration)</i> , 2019 FC 72.	119
<i>Spencer v. Canada (Attorney General)</i> , 2021 FC 361, 490 C.R.R. (2d) 1	581
<i>Sport Maska Inc. v. Bauer Hockey Ltd.</i> , 2019 FCA 204.	3
<i>Stanway v. Wyeth Canada Inc.</i> , 2013 BCSC 1585, 56 B.C.L.R. (5th) 192.	3
<i>State Farm Mutual Automobile Insurance Company v. Privacy Commissioner of Canada</i> , 2010 FC 736, 7 Admin. L.R. (5th) 77	503
<i>Steel v. Canada (Attorney General)</i> , 2011 FCA 153, [2013] 1 F.C.R. 143.	294
<i>Stemijon Investments Ltd v. Canada (Attorney General)</i> , 2011 FCA 299, 425 N.R. 341, 341 D.L.R. (4th) 710	206, 470
<i>Stone v. Canada (Attorney General)</i> , 2012 FC 81, 404 F.T.R. 104	149
<i>Stuart Investments Ltd. v. The Queen</i> , [1984] 1 S.C.R. 536	89
<i>Su v. Canada (Citizenship and Immigration)</i> , 2012 FC 743.	539
<i>Suresh v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> , 2002 SCC 1, [2002] 1 S.C.R. 3.	294
<i>Symes v. Canada</i> , [1993] 4 S.C.R. 695, (1993), 110 D.L.R. (4th) 470.	294
<i>Taghiyeva v. Canada (Citizenship and Immigration)</i> , 2019 FC 1262.	119
<i>Talpur v. Canada (Citizenship and Immigration)</i> , 2016 FC 822	437
<i>Tan v. Canada (Attorney General)</i> , 2018 FCA 186, [2019] 2 F.C.R. 648.	437
<i>Tapambwa v. Canada (Citizenship and Immigration)</i> , 2019 FCA 34, [2020] 1 F.C.R. 700	294
<i>Taraburca v. Moldova</i> , ECHR No. 18919/10, 6 December 2011	437
<i>Tareen v. Canada (Citizenship and Immigration)</i> , 2015 FC 1260, [2015] F.C.J. No. 1308 (QL)	149
<i>Tariff notice applications concerning aggregated wholesale high-speed access services – Revised interim rates</i> (6 October 2016), Telecom Order CRTC 2016-396	206
<i>Taseko Mines Limited v. Canada (Environment)</i> , 2017 FC 1100, 15 C.E.L.R. (4th) 53, affd 2019 FCA 320, 32 C.E.L.R. (4th) 18.	581
<i>Taylor v. Newfoundland and Labrador</i> , 2020 NLSC 125.	581
<i>Tearlab Corporation v. I-MED Pharma Inc.</i> , 2019 FCA 179, 166 C.P.R. (4th) 367. . .	46
<i>Teksavvy Solutions Inc. v. Bell Media Inc.</i> , 2020 FCA 108, 174 C.P.R. (4th) 85 . . .	294
<i>TELUS Communications Inc. v. Canada (Radio-Television and Telecommunications Commission)</i> , 2004 FCA 365, [2005] 2 F.C.R. 388	206
<i>Terms and rates approved for large cable carriers’ high speed access service</i> (21 August 2000), Order CRTC 2000-789	206
<i>Tetra Tech EBA Inc. v. Georgetown Rail Equipment Company</i> , 2019 FCA 203, 166 C.P.R. (4th) 1	46
<i>Teva Canada Limited v. Janssen Inc.</i> , 2018 FC 754, 157 C.P.R. (4th) 391, affd sub nom. <i>Millenium Pharmaceuticals Inc. v. Teva Canada Limited</i> , 2019 FCA 273, 174 C.P.R. (4th) 96	46
<i>Teva Canada Limited v. Pfizer Canada Inc.</i> , 2019 FCA 15, 163 C.P.R. (4th) 265 . . .	46
<i>Thapachetri v. Canada (Citizenship and Immigration)</i> , 2020 FC 600.	177

	PAGE
<i>Therrien (Re)</i> , 2001 SCC 35, [2001] 2 S.C.R. 3	119
<i>Tsleil-Waututh Nation v. Canada (Attorney General)</i> , 2017 FCA 128	294
<i>Tung v. Canada (Citizenship and Immigration)</i> , 2015 FC 1296, [2015] F.C.J. No.1353 (QL)	422
<i>Tung v. Canada (Citizenship and Immigration)</i> , 2018 FC 1224	177
<i>Unilever PLC. v. Chefaro Proprietaries Ltd.</i> , [1994] R.P.C. 567 (Eng. C.A.)	46
<i>Union of Canadian Correctional Officers – Syndicat des agents correctionnels du Canada – CSN (UCCO-SACC-CSN) v. Canada (Attorney General)</i> , 2019 FCA 212, [2020] 1 F.C.R. 675	581
<i>United Brotherhood of Carpenters and Joiners of America, Local 579 v. Bradco Construction Ltd.</i> , [1993] 2 S.C.R. 316, (1993), 102 D.L.R. (4th) 402	294
<i>United Food and Commercial Workers, Local 401 v. Alberta (Attorney General)</i> , 2012 ABCA 130, 349 D.L.R. (4th) 654	503
<i>United Parcel Service Canada Ltd. v. Canada</i> , 2009 SCC 20, [2009] 1 S.C.R. 657	89
<i>United States v. Burns</i> , 2001 SCC 7, [2001] 1 S.C.R. 283	294
<i>United States v. Ross</i> , [1996] 1 S.C.R. 469, (1996), 132 D.L.R. (4th) 383	294
<i>United States v. Whitley</i> , [1996] 1 S.C.R. 467, (1996), 132 D.L.R. (4th) 575	294
<i>United States of America v. Cotroni; United States of America v. El Zein</i> , [1989] 1 S.C.R. 1469, (1989), 23 Q.A.C. 182	581
<i>United States of America v. Jamieson</i> , [1996] 1 S.C.R. 465, (1996), 197 N.R. 1	294
<i>Vaezzadeh v. Canada (Citizenship and Immigration)</i> , 2017 FC 845	437
<i>Valence Technology Inc. v. Phostech Lithium Inc.</i> , 2011 FC 174, 92 C.P.R. (4th) 123, affd 2011 FCA 237, 96 C.P.R. (4th) 207	46
<i>Vancouver Airport Authority v. Commissioner of Competition</i> , 2018 FCA 24, [2018] 3 F.C.R. 633	294
<i>Varela v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> , 2008 FC 436, [2009] 1 F.C.R. 605	437
<i>Vavilov v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> , 2019 SCC 65, [2019] 4 S.C.R. 653, 441 D.L.R. (4th) 1	177
<i>Verbanov v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)</i> , 2019 FC 324, 65 Imm. L.R. (4th) 303	437
<i>Whirlpool Corp. v. Camco Inc.</i> , 2000 SCC 67, [2000] 2 S.C.R. 1067	46
<i>Wilson v. British Columbia (Superintendent of Motor Vehicles)</i> , 2015 SCC 47, [2015] 3 S.C.R. 300	503
<i>X (Re)</i> , 2017 FC 1047, [2018] 3 F.C.R. 111	581
<i>Xu v. Canada (Citizenship and Immigration)</i> , 2019 FC 639	539
<i>Zeid v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)</i> , 2008 FC 539, 326 F.T.R. 219	363
<i>Zero Spill Systems (Int'l) Inc. v. Heide</i> , 2015 FCA 115, 130 C.P.R. (4th) 291	46

JURISPRUDENCE CITÉE

	PAGE
<i>620 Connaught Ltd. c. Canada (Procureur général)</i> , 2008 CSC 7, [2008] 1 R.C.S. 131	206
<i>3510395 Canada Inc. c. Canada (Procureur général)</i> , 2020 CAF 103, [2021] 1 R.C.F. 615	503
<i>A.T. c. Globe24h.com</i> , 2017 CF 114, [2017] 4 R.C.F. 310	503
<i>Administration de l'aéroport de Vancouver c. Commissaire de la concurrence</i> , 2018 CAF 24, [2018] 3 R.C.F. 633	294
<i>Aghedo c. Canada (Citoyenneté et Immigration)</i> , 2021 CF 450	539
<i>Agraira c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)</i> , 2013 CSC 36, [2013] 2 R.C.S. 559	149, 206
<i>Air Canada c. Administration portuaire de Toronto</i> , 2011 CAF 347, [2013] 3 R.C.F. 605	294
<i>Alberta c. Hutterian Brethren of Wilson Colony</i> , 2009 CSC 37, [2009] 2 R.C.S. 567	294, 581
<i>Alberta (Information and Privacy Commissioner) c. Alberta Teachers' Association</i> , 2011 CSC 61, [2011] 3 R.C.S. 654	206
<i>Alberta (Information and Privacy Commissioner) c. Travailleurs et travailleuses unis de l'alimentation et du commerce, section locale 401</i> , 2013 CSC 62, [2013] 3 R.C.S. 733	503
<i>Apotex Inc. c. ADIR</i> , 2009 CAF 222	46
<i>Apotex Inc. c. Allergan Inc.</i> , 2012 CAF 308	46, 149
<i>Apotex Inc. c. Allergan, Inc.</i> , 2016 CAF 155	3
<i>Apotex Inc. c. Pfizer Canada Inc.</i> , 2019 CAF 16	46
<i>Apotex Inc. c. Sanofi-Synthelabo Canada Inc.</i> , 2008 CSC 61, [2008] 3 R.C.S. 265	46
<i>Association canadienne des avocats et avocates en droit des réfugiés c. Canada (Immigration, Réfugiés et Citoyenneté)</i> , 2020 CAF 196, [2021] 1 R.C.F. 271	119, 363, 539
<i>Association des universités et collèges du Canada c. Canadian Copyright Licensing Agency (Access Copyright)</i> , 2012 CAF 22	294
<i>AstraZeneca Canada Inc. c. Apotex Inc.</i> , 2017 CSC 36, [2017] 1 R.C.S. 943	46
<i>Atawnah c. Canada (Sécurité publique et protection civile)</i> , 2016 CAF 144, [2017] 1 R.C.F. 153	294
<i>Aux Sable Liquid Products LP c. JL Energy Transportation Inc.</i> , 2019 CF 581, [2020] 1 R.C.F. 547	46
<i>B010 c. Canada (Citoyenneté et Immigration)</i> , 2015 CSC 58, [2015] 3 R.C.S. 704	437
<i>Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)</i> , [1999] 2 R.C.S. 817, 1999 CanLII 699	119, 206, 294, 363, 470, 539
<i>Bande indienne Coldwater c. Canada (Procureur général)</i> , 2019 CAF 292	581
<i>Banque canadienne de l'Ouest c. Alberta</i> , 2007 CSC 22, [2007] 2 R.C.S. 3	581
<i>Banque de Montréal c. Li</i> , 2020 CAF 22	437
<i>Bauer Hockey Corp. c. Easton Sports Canada Inc.</i> , 2010 CF 361, conf. par 2011 CAF 83	46

	PAGE
<i>Bayens v. Kinross Gold Corporation</i> , 2013 ONSC 4974 (CanLII), 117 O.R. (3d) 150	3
<i>Bedi c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)</i> , 2019 CF 1550	437
<i>Bell Canada c. 7262591 Canada Ltd. (Gusto TV)</i> , 2016 CAF 123, [2016] A.C.F. n° 447 (QL)	206
<i>Bell Canada c. Bell Aliant Communications régionales</i> , 2009 CSC 40, [2009] 2 R.C.S. 764	206
<i>Bell ExpressVu Limited Partnership c. Rex</i> , 2002 CSC 42, [2002] 2 R.C.S. 559. . .	503
<i>Bell Helicopter Textron Canada Limitée c. Eurocopter, société par actions simplifiée</i> , 2013 CAF 219	46
<i>Benhaim c. St-Germain</i> , 2016 CSC 48, [2016] 2 R.C.S. 352.	294
<i>Bernard c. Alliance de la fonction publique du Canada</i> , 2017 CAF 35.	294
<i>Blencoe c. Colombie-Britannique (Human Rights Commission)</i> , 2000 CSC 44, [2000] 2 R.C.S. 307.	294
<i>Bragg Communications Incorporated, exerçant ses activités sous le nom d'Eastlink – Demande de révision et de modification ou de sursis de l'ordonnance de télécom 2016-448 concernant les tarifs provisoires du service d'accès haute vitesse de gros</i> (25 mai 2017), Décision de télécom CRTC 2017-167	206
<i>Bragg Communications Incorporated, exerçant ses activités sous le nom d'Eastlink – Tarifs provisoires révisés concernant le service d'accès haute vitesse de gros groupé</i> (10 novembre 2006), Ordonnance de télécom CRTC 2016-448	206
<i>Bristol-Myers Squibb Canada c. Teva Canada Limitée</i> , 2017 CAF 76, [2018] 3 R.C.F. 380	46
<i>Brown c. Canada (Citoyenneté et Immigration)</i> , 2020 CAF 130, [2021] 1 R.C.F. 53.	294
<i>Bugera c. Canada (Ministre du revenu national)</i> , 2003 CFPI 392.	470
<i>Campbell c. Canada (Procureur général)</i> , 2012 CAF 45, [2013] 4 R.C.F. 234. . .	3
<i>Canada c. Cheema</i> , 2018 CAF 45, [2018] 4 R.C.F. 328	89
<i>Canada c. Craig</i> , 2012 CSC 43, [2012] 2 R.C.S. 489	149
<i>Canada c. Piot</i> , 2019 CAF 53.	294
<i>Canada c. Schmidt</i> , [1987] 1 R.C.S. 500, 1987 CanLII 48	294
<i>Canada c. South Yukon Forest Corporation</i> , 2012 CAF 165.	294
<i>Canada c. Succession Ast</i> , [1997] 3 C.F. 86, [1997] A.C.F. n° 267 (QL) (C.A.) . . .	89
<i>Canada (Attorney General) v. Juliar</i> (2000), 50 O.R. (3d) 728, 2000 CanLII 16883 (C.A.)	470
<i>Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Al-Obeidi</i> , 2015 CF 1041.	177
<i>Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Conseil canadien pour les réfugiés</i> , 2020 CAF 181.	294
<i>Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Conseil canadien pour les réfugiés</i> , 2021 CAF 72, [2021] 3 R.C.F. 294.	581
<i>Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Khosa</i> , 2009 CSC 12, [2009] 1 R.C.S. 339	119, 363
<i>Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Tennant</i> , 2018 CAF 132.	294
<i>Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Verbanov</i> , 2017 CF 1015	437
<i>Canada (Commission canadienne des droits de la personne) c. Canada (Procureur général)</i> , 2011 CSC 53, [2011] 3 R.C.S. 471	503
<i>Canada (Commission des droits de la personne) c. Nation crie de Saddle Lake</i> , 2018 CAF 228	294
<i>Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Adam</i> , [2001] 2 C.F. 337 (C.A.)	149
<i>Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Vavilov</i> , 2019 CSC 65, [2019] 4 R.C.S. 653	119, 206, 294, 363, 410, 437, 470, 539, 581

	PAGE
<i>Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Zazai</i> , 2004 CAF 89. . . .	149
<i>Canada (Procureur général) c. Barnaby</i> , 2015 CSC 31, [2015] 2 R.C.S. 563	294
<i>Canada (Procureur général) c. Bedford</i> , 2013 CSC 72, [2013] 3 R.C.S. 1101. . . .	294, 437, 581
<i>Canada (Procureur général) c. Canada (Commission d'enquête sur le système d'approvisionnement en sang au Canada)</i> , [1997] 3 R.C.S. 440, 1997 CanLII 323	294
<i>Canada (Procureur général) c. Hôtels Fairmont Inc.</i> , 2016 CSC 56, [2016] 2 R.C.S. 720	470
<i>Canada (Procureur général) c. Mavi</i> , 2011 CSC 30, [2011] 2 R.C.S. 504	119
<i>Canada (Procureur général) c. Mossop</i> , [1993] 1 R.C.S. 554.	294
<i>Canada (Procureur général) c. PHS Community Services Society</i> , 2011 CSC 44, [2011] 3 R.C.S. 134	294, 581
<i>Canada (Procureur général) c. Redman</i> , 2020 CAF 209	410
<i>Canada (Procureur général) c. Slansky</i> , 2013 CAF 199, [2015] 1 R.C.F. 81	294
<i>Canada Life Insurance Co. of Canada v. Canada (Attorney General)</i> , 2018 ONCA 562, 141 O.R. (3d) 321	470
<i>Canadian Airport Workers Union c. Association internationale des machinistes et des travailleuses et travailleuses de l'aérospatiale</i> , 2019 CAF 263	119
<i>Canadian Constitution Foundation v. Canada (Attorney General)</i> , 2021 ONSC 2117, 488 C.R.R. (2d) 106.	581
<i>Canadian Copyright Licensing Agency (Access Copyright) c. Alberta</i> , 2015 CAF 268, [2016] 3 R.C.F. 19	294
<i>Cannon v. Funds for Canada Foundation</i> , 2013 ONSC 7686 (CanLII).	3
<i>Capital Regional District c. Concerned Citizens of British Columbia et autres</i> , [1982] 2 R.C.S. 842, 1982 CanLII 220	294
<i>Carter c. Canada (Procureur général)</i> , 2015 CSC 5, [2015] 1 R.C.S. 331	437, 581
<i>Catalyst Paper Corp. c. North Cowichan (District)</i> , 2012 CSC 2, [2012] 1 R.C.S. 5	581
<i>Céré c. Canada (Procureur général)</i> , 2019 CF 221	437
<i>Chaoulli c. Québec (Procureur général)</i> , 2005 CSC 35, [2005] 1 R.C.S. 791.	581
<i>Charkaoui c. Canada (Citoyenneté et Immigration)</i> , 2007 CSC 9, [2007] 1 R.C.S. 350	294, 581
<i>Charkaoui c. Canada (Citoyenneté et Immigration)</i> , 2008 CSC 38, [2008] 2 R.C.S. 326	294
<i>Chemin de fer Canadien Pacifique Limitée c. Canada (Procureur général)</i> , 2018 CAF 69, [2019] 1 R.C.F. 121.	119, 363, 470, 539
<i>Chen c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)</i> , 2019 CAF 170	363
<i>Ching c. Canada (Citoyenneté et Immigration)</i> , 2015 CF 725.	539
<i>Chrétien c. Canada (Ex-commissaire, Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités publicitaires)</i> , 2008 CF 802, [2009] 2 R.C.F. 417	294
<i>Ciba Specialty Chemicals Water Treatments Limited c. SNF Inc.</i> , 2017 CAF 225	46
<i>Cogeco, Rogers, Shaw et Vidéotron – Tarifs du service d'accès Internet de tiers</i> (21 décembre 2006), Décision de télécom CRTC 2006-77.	206
<i>Collins Family Trust v. Canada (Attorney General)</i> , 2020 BCCA 196, 450 D.L.R. (4th) 447.	470
<i>Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada c. Emerson Milling Inc.</i> , 2017 CAF 79, [2018] 2 R.C.F. 573	206
<i>Congrégation des témoins de Jéhovah de St-Jérôme-Lafontaine c. Lafontaine (Village)</i> , 2004 CSC 48, [2004] 2 R.C.S. 650.	119, 177
<i>Conseil canadien de la Magistrature c. Girouard</i> , 2019 CAF 148, [2019] 3 R.C.F. 503	294

	PAGE
<i>Conseil canadien pour les réfugiés c. Canada</i> , 2008 CAF 229, [2009] 3 R.C.F. 136	294
<i>Consolboard Inc. c. MacMillan Bloedel (Sask.) Ltd.</i> , [1981] 1 R.C.S. 504, 1981 CanLII 15.	46
<i>Consortium des Opérateurs de Réseaux Canadiens Inc. – Demande de révision et de modification des politiques réglementaires de télécom 2011-703 et 2011-704</i> (21 février 2013), Décision de télécom CRTC 2013-73.	206
<i>Construction de défense Canada c. Ucanu Manufacturing Corp.</i> , 2017 CAF 133, [2018] 2 R.C.F. 269	294
<i>Corporation de soins de la santé Hospira c. Kennedy Trust for Rheumatology Research</i> , 2020 CAF 30.	46
<i>Crevier c. Procureur général du Québec et autres</i> , [1981] 2 R.C.S. 220, 1981 CanLII 30.	294
<i>Crookes c. Newton</i> , 2011 CSC 47, [2011] 3 R.C.S. 269.	503
<i>Dagenais c. Société Radio-Canada</i> , [1994] 3 R.C.S. 835, 1994 CanLII 39.	294
<i>Danson c. Ontario (Procureur général)</i> , [1990] 2 R.C.S. 1086, 1990 CanLII 93.	294
<i>David v. Loblaw</i> , 2018 ONSC 6469 (CanLII), 43 C.P.C. (8th) 418	3
<i>de Guzman c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)</i> , 2005 CAF 436, [2006] 3 R.C.F. 655	294
<i>dela Fuente c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)</i> , 2005 CF 992	149
<i>Delta Air Lines Inc. c. Lukács</i> , 2018 CSC 2, [2018] 1 R.C.S. 6.	363
<i>Demandes de modification tarifaire concernant les services d'accès haute vitesse de gros groupés – Tarifs provisoires modifiés</i> (6 octobre 2016), Ordonnance de télécom CRTC 2016-396	206
<i>Démocratie en surveillance c. Commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique</i> , 2009 CAF 15	294
<i>Denis c. Canada (Citoyenneté et Immigration)</i> , 2018 CF 1182	539
<i>Denis c. Côté</i> , 2019 CSC 44, [2019] 3 R.C.S. 482.	503
<i>Denso Manufacturing Canada, Inc. c. Canada (Revenu national)</i> , 2020 CF 360	470
<i>Desputeaux c. Éditions Chouette (1987) inc.</i> , 2003 CSC 17, [2003] 1 R.C.S. 178.	437
<i>Divito c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)</i> , 2013 CSC 47, [2013] 3 R.C.S. 157	581
<i>Douglas c. Canada (Procureur général)</i> , 2014 CF 299, [2015] 2 R.C.F. 911	294
<i>Drynan v. Bausch Health Companies Inc.</i> , 2020 ONSC 4379 (CanLII)	3
<i>Dugal v. Manulife Financial Corporation</i> , 2011 ONSC 1785 (CanLII), 105 O.R. (3d) 364	3
<i>Dugré c. Canada (Procureur général)</i> , 2021 CAF 8	294
<i>Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick</i> , 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190	294, 363
<i>Duri c. Canada (Citoyenneté et Immigration)</i> , 2010 CF 125.	437
<i>Eaton c. Conseil scolaire du comté de Brant</i> , [1997] 1 R.C.S. 241, 1997 CanLII 366	294
<i>Eldridge c. Colombie-Britannique (Procureur général)</i> , [1997] 3 R.C.S. 624, 1997 CanLII 32.	294
<i>Eli Lilly Canada Inc. c. Mylan Pharmaceuticals ULC</i> , 2016 CAF 119, [2017] 2 R.C.F. 280	46
<i>Eli Lilly Canada Inc. c. Novopharm Limited</i> , 2010 CAF 197, [2012] 1 R.C.F. 349.	46
<i>Elson c. Canada (Procureur général)</i> , 2019 CAF 27.	363, 539
<i>Elve c. Canada (Citoyenneté et Immigration)</i> , 2020 CF 454	437
<i>Entertainment Software Association c. Société canadienne des auteurs, compositeurs et éditeurs de musique</i> , 2020 CAF 100, [2021] 1 R.C.F. 374.	410
<i>Equustek Solutions Inc. v. Jack</i> , 2014 BCSC 1063, 374 D.L.R. (4th) 537.	503

<i>Ernewein v. General Motors of Canada Ltd.</i> , 2005 BCCA 540, 260 D.L.R. (4th) 488.	581
<i>Ernst c. Alberta Energy Regulator</i> , 2017 CSC 1, [2017] 1 R.C.S. 3	581
<i>Es-Sayyid c. Canada (Citoyenneté et Immigration)</i> , 2011 CF 1415.	437
<i>Établissement de Mission c. Khela</i> , 2014 CSC 24, [2014] 1 R.C.S. 502	119, 470
<i>États-Unis c. Burns</i> , 2001 CSC 7, [2001] 1 R.C.S. 283	294
<i>États-Unis d'Amérique c. Cotroni; États-Unis d'Amérique c. El Zein</i> , [1989] 1 R.C.S. 1469	581
<i>États-Unis d'Amérique c. Jamieson</i> , [1996] 1 R.C.S. 465, 1996 CanLII 224	294
<i>États-Unis d'Amérique c. Ross</i> , [1996] 1 R.C.S. 469, 1996 CanLII 226	294
<i>États-Unis d'Amérique c. Whitley</i> , [1996] 1 R.C.S. 467, 1996 CanLII 225.	294
<i>Ewert c. Canada</i> , 2018 CSC 30, [2018] 2 R.C.S. 165	581
<i>Examen de certaines questions liées à l'établissement des coûts de la Phase II</i> (21 février 2008), Décision de télécom CRTC 2008-14	206
<i>Examen des données pour l'établissement des coûts et du processus de demande relatif aux services d'accès haute vitesse de gros</i> (31 mars 2016), Décision de télécom CRTC 2016-117.	206
<i>ExxonMobil Canada Ltd. c. Canada</i> , 2010 CAF 1.	89
<i>Ezokola c. Canada (Citoyenneté et Immigration)</i> , 2013 CSC 40, [2013] 2 R.C.S. 678	437
<i>Flying E Ranche Ltd. v. Canada (Attorney General)</i> , 2020 ONSC 8076 (CanLII). . .	3
<i>Forest Ethics Advocacy Association c. Canada (Office national de l'énergie)</i> , 2014 CAF 245, [2015] 4 R.C.F. 75.	206
<i>Foster Farms LLC c. Canada (Diversification du commerce International)</i> , 2020 FC 656	119
<i>Frame c. Riddle</i> , 2018 CAF 204.	3
<i>Fraternité unie des charpentiers et menuisiers d'Amérique, locale 579 c. Bradco Construction Ltd.</i> , [1993] 2 R.C.S. 316, 1993 CanLII 88.	294
<i>Frederick E. Rose (London) Ld. v. William H. Pim Jnr. & Co.</i> , [1953] 2 Q.B. 450 (C.A.).	470
<i>Free World Trust c. Électro Santé Inc.</i> , 2000 CSC 66, [2000] 2 R.C.S. 1024	46
<i>Gebremedhin c. Canada (Citoyenneté et Immigration)</i> , 2013 CF 380.	149
<i>General Tire & Rubber Co. v. Firestone Tyre & Rubber Co.</i> , [1972] R.P.C. 457 (C.A. Angl.)	46
<i>Gestion Complexe Cousineau (1989) Inc. c. Canada (Ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux)</i> , [1995] 2 C.F. 694 (C.A.)	294
<i>Girouard c. Canada (Procureur général)</i> , 2018 CF 865, [2019] 1 R.C.F. 404, conf. par 2019 CAF 148, [2019] 3 R.C.F. 503	294
<i>Google Inc. c. Equustek Solutions Inc.</i> , 2017 CSC 34, [2017] 1 R.C.S. 824.	503
<i>Gosselin (Tuteur de) c. Québec (Procureur général)</i> , 2005 CSC 15, [2005] 1 R.C.S. 238.	294
<i>Greater Vancouver Transportation Authority c. Fédération canadienne des étudiantes et étudiants — Section Colombie-Britannique</i> , 2009 CSC 31, [2009] 2 R.C.S. 295	294
<i>Green c. Société du Barreau du Manitoba</i> , 2017 CSC 20, [2017] 1 R.C.S. 360 . . .	119
<i>Groupe Jean Coutu (PJC) inc. c. Canada (Procureur général)</i> , 2016 CSC 55, [2016] 2 R.C.S. 670.	470
<i>H.L. c. Canada (Procureur général)</i> , 2005 CSC 25, [2005] 1 R.C.S. 401.	294
<i>H. (M.E.) v. Williams</i> , 2012 ONCA 35, 108 O.R. (3d) 321, 346 D.L.R. (4th) 668. . .	503
<i>Habtenkiel c. Canada (Citoyenneté et Immigration)</i> , 2014 CAF 180, [2015] 3 R.C.F. 327.	294
<i>Hadhiri c. Canada (Citoyenneté et Immigration)</i> , 2016 CF 1284	437

	PAGE
<i>Halford c. Seed Hawk Inc.</i> , 2004 CF 88, infirmé en partie pour d'autres motifs par 2006 CAF 275	46
<i>Hartwig v. Commission of Inquiry into matters relating to the death of Neil Stonechild</i> , 2007 SKCA 74, 284 D.L.R. (4th) 268	294
<i>Health Services and Support-Facilities Subsector Bargaining Association v. British Columbia</i> , 2002 BCSC 1509, 8 B.C.L.R. (4th) 281	294
<i>Heiltsuk Horizon Maritime Services Ltd. c. Atlantic Towing Limited</i> , 2021 CAF 26	119
<i>Henri c. Canada (Procureur général)</i> , 2016 CAF 38	119
<i>Hoffman-La Roche Limited c. Apotex Inc.</i> , 2013 CF 718	46
<i>Houle v. St. Jude Medical Inc.</i> , 2017 ONSC 5129 (CanLII), 9 C.P.C. (8th) 321, conf. par 2018 ONSC 6352 (CanLII), 429 D.L.R. (4th) 739 (C. div.)	3
<i>Houle v. St. Jude Medical Inc.</i> , 2018 ONSC 6352 (CanLII), 429 D.L.R. (4th) 739 (C. div.)	3
<i>Housen c. Nikolaisen</i> , 2002 CSC 33, [2002] 2 R.C.S. 235	89, 294
<i>Huang c. Canada (Citoyenneté et Immigration)</i> , 2018 CF 940	119
<i>Humber College Institute of Technology & Advanced Learning c. La Reine</i> , 2013 CCI 146 (CanLII), [2013] A.C.I. n° 117 (QL)	89
<i>Huruglica c. Canada (Citoyenneté et Immigration)</i> , 2016 CAF 93, [2016] 4 R.C.F. 157	539
<i>Husian c. Canada (Citoyenneté et Immigration)</i> , 2015 CF 684	539
<i>Hypothèques Trustco Canada c. Canada</i> , 2005 CSC 54, [2005] 2 R.C.S. 601	89, 503
<i>Inde c. Badesha</i> , 2017 CSC 44, [2017] 2 R.C.S. 127	294
<i>Irving Shipbuilding Inc. c. Canada (Procureur général)</i> , 2009 CAF 116, [2010] 2 R.C.F. 488	294
<i>JB & M Walker Ltd / 1523428 Ontario Inc. v. TDL Group</i> , 2019 ONSC 999 (CanLII), 48 C.P.C. (8th) 199	3
<i>JP Morgan Asset Management (Canada) Inc. c. (Canada (Revenu national))</i> , 2013 CAF 250, [2014] 2 R.C.F. 557	294
<i>Jabel Image Concepts Inc. c. Canada</i> , [2000] A.C.F. n° 894 (QL) (C.A.)	89
<i>Jensen c. Samsung</i> , T-809-18, le juge Gascon, ordonnance en date du 7 février 2019 (C.F.)	3
<i>Jianzhu c. Canada (Citoyenneté et Immigration)</i> , 2015 CF 551	539
<i>Jones v. Zimmer GmbH</i> , 2013 BCCA 21, 358 D.L.R. (4th) 499	581
<i>Kanhasamy c. Canada (Citoyenneté et Immigration)</i> , 2015 CSC 61, [2015] 3 R.C.S. 909	149
<i>Katz Group Canada Inc. c. Ontario (Santé et Soins de longue durée)</i> , 2013 CSC 64, [2013] 3 R.C.S. 810	581
<i>Kazemi (Succession) c. République islamique d'Iran</i> , 2014 CSC 62, [2014] 3 R.C.S. 176	294
<i>Khachatryan c. Canada (Citoyenneté et Immigration)</i> , 2020 CF 167	437
<i>Kindler c. Canada (Ministre de la Justice)</i> , [1991] 2 R.C.S. 779, 1991 CanLII 78	294
<i>Kreishan c. Canada (Citoyenneté et Immigration)</i> , 2019 CAF 223, [2020] 2 R.C.F. 299	294
<i>Lavigne c. Canada (Commissariat aux langues officielles)</i> , 2002 CSC 53, [2002] 2 R.C.S. 773	503
<i>Lee c. Canada (Service correctionnel)</i> , 2017 CAF 228	3
<i>Ligue des droits de la personne de B'Nai Brith Canada c. Canada</i> , 2010 CAF 307, [2012] 2 R.C.F. 312	294
<i>Lipskaia c. Canada (Procureur général)</i> , 2019 CAF 267	119
<i>Little Sisters Book and Art Emporium c. Canada (Ministre de la Justice)</i> , 2000 CSC 69, [2000] 2 R.C.S. 1120	294

	PAGE
<i>Loi sur les armes à feu (Can.)</i> , 2000 CSC 31, [2000] 1 R.C.S. 783.....	581
<i>Lu c. Canada (Citoyenneté et Immigration)</i> , 2019 CF 1060	177
<i>Lukács c. Canada (Office des transports)</i> , 2016 CAF 103.....	294
<i>Lunyamila c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)</i> , 2018 CAF 22, [2018] 3 R.C.F. 674	437
<i>MacKay c. Manitoba</i> , [1989] 2 R.C.S. 357, 1989 CanLII 26.....	294, 581
<i>Mahjoub c. Canada (Citoyenneté et Immigration)</i> , 2017 CAF 157, [2018] 2 R.C.F. 344.....	294
<i>Manitoba Government and General Employees' Union v. The Minister of Finance for the Government</i> , 2021 MBCA 36 (CanLII).....	410
<i>Manuels d'études économiques réglementaires – Instance de suivi de la décision de télécom 2008-14 (25 août 2008)</i> , Ordonnance de télécom CRTC 2008-237....	206
<i>Marriott v. General Motors of Canada Company</i> , 2018 ONSC 2535 (CanLII)....	3
<i>Martineau c. M.R.N.</i> , 2004 CSC 81, [2004] 3 R.C.S. 737	581
<i>Masson c. Canada (Procureur général)</i> , 2019 CF 887.....	470
<i>McIntyre Estate v. Ontario (Attorney General)</i> (2002), 61 O.R. (3d) 257, 218 D.L.R. (4th) 193 (C.A.).....	3
<i>McLean c. Colombie-Britannique (Securities Commission)</i> , 2013 CSC 67, [2013] 3 R.C.S. 895.....	149
<i>Meggeson c. Canada (Procureur général)</i> , 2012 CAF 175	294
<i>Millennium Pharmaceuticals Inc. c. Teva Canada Limitée</i> , 2019 CAF 273	46
<i>Modalités et tarifs approuvés pour le service d'accès grande vitesse des grandes entreprises de câblodistribution (21 août 2000)</i> , Ordonnance CRTC 2000- 789.....	206
<i>Mugesera c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)</i> , 2005 SCC 40, [2005] 2 S.C.R. 100.....	437
<i>Munyaneza c. R.</i> , 2014 QCCA 906.....	437
<i>Nation Gitxaala c. Canada</i> , 2016 CAF 187, [2016] 4 R.C.F. 418	294
<i>National Corn Growers Assn. c. Canada (Tribunal des importations)</i> , [1990] 2 R.C.S. 1324, 1990 CanLII 49	294
<i>Ndibwami c. Canada (Citoyenneté et Immigration)</i> , 2009 CF 924	149
<i>Nesathurai v. Schuyler Farms Ltd.</i> , 2020 ONSC 4711 (C. div.).....	581
<i>Newfoundland and Labrador Nurses' Union c. Terre-Neuve-et-Labrador (Conseil du Trésor)</i> , 2011 CSC 62, [2011] 3 R.C.S. 708.....	539
<i>Niyungeko c. Canada (Citoyenneté et Immigration)</i> , 2019 CF 820	437
<i>Northern Telecom c. Travailleurs en communications</i> , [1980] 1 R.C.S. 115, 1979 CanLII 3.....	294
<i>Nouveau-Brunswick (Ministre de la Santé et des Services communautaires) c. G (J.)</i> , [1999] 3 R.C.S. 46, 1999 CanLII 653	294, 581
<i>Ojarikre c. Canada (Citoyenneté et Immigration)</i> , 2015 CF 896.....	539
<i>Ontario (Commission de l'énergie) c. Ontario Power Generation Inc.</i> , 2015 CSC 44, [2015] 3 R.C.S. 147.....	206
<i>Operation Dismantle Inc. c. La Reine</i> , [1985] 1 R.C.S. 441, 1985 CanLII 74....	294
<i>Ottawa c. McLean</i> , 2019 CAF 309.....	3
<i>P.G. (Qué.) c. Quebec Protestant School Boards</i> , [1984] 2 R.C.S. 66, 1984 CanLII 32.....	294
<i>Perez c. Hull</i> , 2019 CAF 238	119
<i>Perron-Malenfant c. Malenfant (Syndic de)</i> , [1999] 3 R.C.S. 375.....	437
<i>Pfizer Canada Inc. c. Apotex Inc.</i> , 2017 CF 774, conf. par 2019 CAF 16	46
<i>Pfizer Canada Inc. c. Teva Canada Limited</i> , 2016 CAF 161	294
<i>Placer Dome Canada Ltd. c. Ontario (Ministre des Finances)</i> , 2006 CSC 20, [2006] 1 R.C.S. 715	89, 503

	PAGE
<i>Pozzoli SPA v. BDMO SA</i> , [2007] EWCA Civ. 588 (BAILII), [2007] F.S.R. 37 . . .	46
<i>Première Nation Coldwater c. Canada (Procureur général)</i> , 2020 CAF 34	294
<i>Première Nation des Hupacasath c. Canada (Affaires étrangères et Commerce international Canada)</i> , 2015 CAF 4.	294
<i>Price Comparison Website : use of most favoured nation clauses</i> , Competition and Markets Authority Cases (dossier n° 50505, 19 novembre 2020) (R.-U.)	3
<i>Procureur (Le) c. Kunarac, Kovač et Vuković</i> , dossiers n ^{os} IT-96-23-A et IT-96-23/1-A, TPIY, La Chambre d’appel, 12 juin 2002.	437
<i>Procureur (Le) c. Tadić</i> (arrêt), IT-94-1-A, TPIY, La Chambre d’appel, 15 juillet 1999	437
<i>Prosecutor (The) v. Jean-Pierre Bemba Gombo</i> , ICC-01/05-01/08, 15 June 2009 . . .	437
<i>Québec (Procureur général) c. Laroche</i> , 2002 CSC 72, [2012] 3 R.C.S. 708	581
<i>R. c. Big M Drug Mart Ltd.</i> , [1985] 1 R.C.S. 295	581
<i>R. c. Boudreault</i> , 2018 CSC 58, [2018] 3 R.C.S. 599.	581
<i>R. c. Cole</i> , 2012 CSC 53, [2012] 3 R.C.S. 34.	581
<i>R. c. Collins</i> , [1987] 1 R.C.S. 265.	581
<i>R. c. Cook</i> , [1998] 2 R.C.S. 597, 1998 CanLII 802	294
<i>R. c. Crawford</i> , [1995] 1 R.C.S. 858, 1995 CanLII 138	294
<i>R. c. Cunningham</i> , 2010 CSC 10, [2010] 1 R.C.S. 331	3
<i>R. c. Dymont</i> , [1998] 2 R.C.S. 417	581
<i>R. c. Edwards Books and Art Ltd.</i> , [1986] 2 R.C.S. 713, 1986 CanLII 12	294
<i>R. c. Edwards</i> , [1996] 1 R.C.S. 128	581
<i>R. c. G.F.</i> , 2021 SCC 20	539
<i>R. c. Gibson</i> , 2008 CSC 16, [2008] 1 R.C.S. 397	437
<i>R. c. Goltz</i> , [1991] 3 R.C.S. 485, 1991 CanLII 51	294
<i>R. c. Grant</i> , 2009 CSC 32, [2009] 2 R.C.S. 353	581
<i>R. c. Hape</i> , 2007 CSC 26, [2007] 2 R.C.S. 292	294, 437
<i>R. c. Harrer</i> , [1995] 3 R.C.S. 562, 1995 CanLII 70	294
<i>R. c. Heywood</i> , [1994] 3 R.C.S. 761, 1994 CanLII 34	294
<i>R. c. Hufsky</i> , [1988] 1 R.C.S. 621.	581
<i>R. c. Kokopenace</i> , 2015 CSC 28, [2015] 2 R.C.S. 398.	294
<i>R. c. Le</i> , 2019 CSC 34, [2019] 2 R.C.S. 692.	581
<i>R. c. Mann</i> , 2004 CSC 52, [2004] 3 R.C.S. 59.	581
<i>R. c. Mian</i> , 2014 CSC 54, [2014] 2 R.C.S. 689	294, 539
<i>R. c. Mills</i> , [1999] 3 R.C.S. 668, 1999 CanLII 637	294
<i>R. c. Morgentaler</i> , [1988] 1 R.C.S. 30	581
<i>R. c. Morgentaler</i> , [1993] 3 R.C.S. 463	581
<i>R. c. Nova Scotia Pharmaceutical Society</i> , [1992] 2 R.C.S. 606, 1992 CanLII 72 . . .	294
<i>R. c. Nur</i> , 2015 CSC 15, [2015] 1 R.C.S. 773	294
<i>R. c. Oakes</i> , [1986] 1 R.C.S. 103	581
<i>R. c. Reeves</i> , 2018 CSC 56, [2018] 3 R.C.S. 531	581
<i>R. c. Sharpe</i> , 2001 CSC 2, [2001] 1 R.C.S. 45.	581
<i>R. c. Simmons</i> , [1988] 2 R.C.S. 495	581
<i>R. c. Suberu</i> , 2009 CSC 33, [2009] 2 R.C.S. 460	581
<i>R. c. Terry</i> , [1996] 2 R.C.S. 207, 1996 CanLII 199	294
<i>R. c. Therens</i> , [1985] 1 R.C.S. 613	581
<i>R. c. White</i> , [1999] 2 R.C.S. 417, 1999 CanLII 689	294
<i>R. c. Wigglesworth</i> , [1987] 2 R.C.S. 541	581
<i>R. v. Jones</i> (2006), 81 O.R. (3d) 481, 2006 CanLII 28086 (C.A. Ont.)	581
<i>R. v. Munoz</i> (2006), 86 O.R. (3d) 134, 38 C.R. (6th) 376 (C. sup.)	294
<i>R. v. Nagle</i> , 2012 BCCA 373, 97 C.R. (6th) 346	581

<i>R. v. P. (A.)</i> (1996), 109 C.C.C. (3d) 385, [1996] O.J. n° 2986 (QL), 1996 CarswellOnt 3150 (C.A.)	581
<i>R. v. Secretary of State for the Home Department</i> , [2002] UKHL 36, [2003] 1 A.C. 920	294
<i>RJR-MacDonald Inc. c. Canada (Procureur général)</i> , [1994] 1 R.C.S. 311, 1994 CanLII 117	294
<i>RJR-MacDonald Inc. c. Canada (Procureur général)</i> , [1995] 3 R.C.S. 199	294
<i>Rahal c. Canada (Citoyenneté et Immigration)</i> , 2012 CF 319	539
<i>Ranbaxy Laboratories Limited v. AstraZeneca AB</i> , [2013] FCA 368 (Aus.)	46
<i>Ratiopharm Inc. c. Canada (Santé)</i> , 2007 CAF 83	46
<i>Ratiopharm Inc. c. Pfizer Canada Inc.</i> , 2007 CAF 261	294
<i>Regents of the University of California c. I-MED Pharma Inc.</i> , 2018 CF 164, conf. par 2019 CAF 179	46
<i>Renvoi relatif à l'extradition de Ng (Can.)</i> , [1991] 2 R.C.S. 858, 1991 CanLII 79	294
<i>Renvoi relatif à la sécession du Québec</i> , [1998] 2 R.C.S. 217, 1998 CanLII 793	294
<i>Renvoi relatif à la taxe de vente du Québec</i> , [1994] 2 R.C.S. 715	89
<i>Renvoi relatif à la taxe sur les produits et services</i> , [1992] 2 R.C.S. 445	89
<i>Renvoi relatif au mariage entre personnes du même sexe</i> , 2004 CSC 79, [2004] 3 R.C.S. 698	294
<i>Renvoi relatif au paragraphe 18.3(1) de la Loi sur les Cours fédérales</i> , 2019 CF 957	503
<i>Renvois relatifs à la Loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre</i> , 2021 CSC 11	581
<i>Revell c. Canada (Citoyenneté et Immigration)</i> , 2019 CAF 262, [2020] 2 R.C.F. 355	294
<i>Rinfret v. Pope</i> (1886), 10 LN 74, 12 Q.L.R. 303 (C.A. Qué.)	581
<i>Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)</i> , [1998] 1 R.C.S. 27	89, 470, 503
<i>Rodriguez c. Colombie-Britannique (Procureur général)</i> , [1993] 3 R.C.S. 519	581
<i>Rogers Communications Partnership – Demande de révision et de modification de la politique réglementaire de télécom 2011-703</i> (21 février 2013), Décision de télécom CRTC 2013-76	206
<i>SDGMR c. Dolphin Delivery Ltd.</i> , [1986] 2 R.C.S. 573, 1986 CanLII 5	294
<i>Sadana c. Canada (Sécurité publique)</i> , 2013 CF 1005	363
<i>Safe Gaming System c. Société des loteries de l'Atlantique</i> , 2018 CF 542	46
<i>Sandhu Singh Hamdard Trust c. Navsun Holdings Ltd.</i> , 2019 CAF 295	294
<i>Sarwary c. Canada (Citoyenneté et Immigration)</i> , 2018 CF 437	437
<i>Saulnier c. Commission de police du Québec</i> , [1976] 1 R.C.S. 572, 1975 CanLII 215	294
<i>Schmidt c. Canada (Procureur général)</i> , 2018 CAF 55, [2019] 2 R.C.F. 376	294
<i>Schneider c. La Reine</i> , [1982] 2 R.C.S. 112	581
<i>Schreiber c. Canada (Procureur général)</i> , [1998] 1 R.C.S. 841, 1998 CanLII 828	294
<i>Seedling Life Science Ventures LLC c. Pfizer Canada Inc.</i> , 2017 CF 826	3
<i>Seedlings Life Science Ventures, LLC c. Pfizer Canada ULC</i> , 2020 CF 1	46
<i>Sendwa c. Canada (Citoyenneté et Immigration)</i> , 2019 CAF 314	119
<i>Shpati c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)</i> , 2011 CAF 286, [2012] 2 R.C.F. 133	294
<i>Silicon Graphics Ltd. c. Canada</i> , 2002 CAF 260, [2003] 1 C.F. 447	89
<i>Siloch c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)</i> , [1993] A.C.F. n° 10 (QL) (C.A.)	422
<i>Singh Dhaliwal c. Canada (Citoyenneté et Immigration)</i> , 2011 CF 201	119
<i>Situation en République du Kenya</i> , ICC-01/09, 31 mars 2010	437
<i>Sketchley c. Canada (Procureur général)</i> , 2005 CAF 404, [2006] 3 R.C.F. 392	119
<i>Slaight Communications Inc. c. Davidson</i> , [1989] 1 R.C.S. 1038	294

	PAGE
<i>Smith c. Canada (Procureur général)</i> , [2000] A.C.F. n° 174 (QL), 2000 CanLII 14930 (C.A.F.), conf. par [2001] 3 R.C.S. 902	581
<i>Société Radio-Canada c. Métromédia Cmr Montréal Inc.</i> , 1999 CanLII 8947, [1999] A.C.F. n° 1637 (QL) (C.A.)	206
<i>Sodhi c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)</i> , 2018 CF 145	363
<i>Sogi c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)</i> , 2004 CAF 212, [2005] 1 R.C.F. 171	294
<i>Song c. Canada (Citoyenneté et Immigration)</i> , 2019 CF 72	119
<i>Spencer c. Canada (Procureur général)</i> , 2021 CF 361	581
<i>Sport Maska Inc. c. Bauer Hockey Ltd.</i> , 2019 CAF 204	3
<i>Stanway v. Wyeth Canada Inc.</i> , 2013 BCSC 1585, 56 B.C.L.R. (5th) 192	3
<i>State Farm Mutual Automobile Insurance Company c. Commissaire à la protection de la vie privée du Canada</i> , 2010 CF 736	503
<i>Steel c. Canada (Procureur général)</i> , 2011 CAF 153, [2013] 1 R.C.F. 143	294
<i>Stemijon Investments Ltd. c. Canada (Procureur général)</i> , 2011 CAF 299, [2011] A.C.F. n° 1503 (QL)	206, 470
<i>Stone c. Canada (Procureur général)</i> , 2012 CF 81	149
<i>Stuart Investments Ltd. c. La Reine</i> , [1984] 1 R.C.S. 536	89
<i>Su c. Canada (Citoyenneté et Immigration)</i> , 2012 CF 743	539
<i>Suresh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)</i> , 2002 CSC 1, [2002] 1 R.C.S. 3	294
<i>Symes c. Canada</i> , [1993] 4 R.C.S. 695, 1993 CanLII 55	294
<i>Syndicat canadien de la fonction publique c. Canada (Procureur général)</i> , 2018 CF 518	581
<i>Taghiyeva c. Canada (Citoyenneté et Immigration)</i> , 2019 CF 1262	119
<i>Talpur c. Canada (Citoyenneté et Immigration)</i> , 2016 CF 822	437
<i>Tan c. Canada (Procureur général)</i> , 2018 CAF 186, [2019] 2 R.C.F. 648	437
<i>Tapambwa c. Canada (Citoyenneté et Immigration)</i> , 2019 CAF 34, [2020] 1 R.C.F. 700	294
<i>Taraburca c. Moldova</i> , CEDH, requête n° 18919/10, 6 décembre 2011	437
<i>Tareen c. Canada (Citoyenneté et Immigration)</i> , 2015 CF 1260, [2015] A.C.F. n° 1308 (QL)	149
<i>Taseko Mines Limited c. Canada (Environnement)</i> , 2017 CF 1100, conf. par 2019 CAF 320	581
<i>Taylor v. Newfoundland and Labrador</i> , 2020 NLSC 125	581
<i>Tearlab Corporation c. I-MED Pharma Inc.</i> , 2019 CAF 179	46
<i>Teksavvy Solutions Inc. c. Bell Media Inc.</i> , 2020 CAF 108	294
<i>TELUS Communications Inc. c. Canada (Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications)</i> , 2004 CAF 365, [2005] 2 R.C.F. 388	206
<i>Tetra Tech EBA Inc. c. Georgetown Rail Equipment Company</i> , 2019 CAF 203	46
<i>Teva Canada Limitée c. Pfizer Canada Inc.</i> , 2019 CAF 15	46
<i>Teva Canada Limitée c. Janssen Inc.</i> , 2018 CF 754, conf. par <i>sub nom. Millenium Pharmaceuticals Inc. c. Teva Canada Limited</i> , 2019 CAF 273	46
<i>Thapachetri c. Canada (Citoyenneté et Immigration)</i> , 2020 CF 600	177
<i>Therrien (Re)</i> , 2001 SCC 35, [2001] 2 S.C.R. 3	119
<i>Tsleil-Waututh Nation c. Canada (Procureur général)</i> , 2017 CAF 128	294
<i>Tung c. Canada (Citoyenneté et Immigration)</i> , 2015 CF 1296, [2015] A.C.F. n° 1353 (QL)	422
<i>Tung c. Canada (Citoyenneté et Immigration)</i> , 2018 CF 1224	177
<i>Unilever PLC. v. Chefaro Proprietaries Ltd.</i> , [1994] R.P.C. 567 (C.A. Angl.)	46

<i>Union of Canadian Correctional Officers – Syndicat des agents correctionnels du Canada – CSN (UCCO-SACC-CSN) c. Canada (Procureur général)</i> , 2019 CAF 212, [2020] 1 R.C.F. 675.	581
<i>United Food and Commercial Workers, Local 401 v. Alberta (Attorney General)</i> , 2012 ABCA 130, 349 D.L.R. (4th) 654.	503
<i>United Parcel Service du Canada Ltée c. Canada</i> , 2009 CSC 20, [2009] 1 R.C.S. 657.	89
<i>Vaezzadeh c. Canada (Citoyenneté et Immigration)</i> , 2017 CF 845.	437
<i>Valence Technology Inc. c. Phostech Lithium Inc.</i> , 2011 CF 174, conf. par 2011 CAF 237.	46
<i>Varela c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)</i> , 2008 CF 436, [2009] 1 R.C.F. 605.	437
<i>Vavilov c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)</i> , 2019 CSC 65, [2019] 4 R.C.S. 653.	177
<i>Verbanov c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)</i> , 2019 CF 324.	437
<i>Whirlpool Corp. c. Camco Inc.</i> , 2000 CSC 67, [2000] 2 R.C.S. 1067.	46
<i>Wilson c. Colombie-Britannique (Superintendent of Motor Vehicles)</i> , 2015 CSC 47, [2015] 3 R.C.S. 300.	503
<i>X (Re)</i> , 2017 CF 1047, [2018] 3 R.C.F. 111.	581
<i>Xu c. Canada (Citoyenneté et Immigration)</i> , 2019 CF 639.	539
<i>Zeid c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)</i> , 2008 CF 539.	363
<i>Zero Spill Systems (Int'l) Inc. c. Heide</i> , 2015 CAF 115.	46

STATUTES AND REGULATIONS CITED

	PAGE		PAGE
STATUTES		Canadian Charter of Rights and Freedoms	
CANADA		—Concluded	
Canada Evidence Act , R.S.C., 1985, c. C-5		s. 15	294
— — —	503	s. 24(1)	581
s. 37(5)	294	s. 32	294
s. 38	294	s. 33	581
s. 39	294	Competition Act , R.S.C., 1985, c. C-34	
s. 39.1(7)	294	s. 36	3
s. 39.1(8)	294	s. 45	3
Canada Transportation Act , S.C. 1996, c. 10		s. 46	3
s. 31	206	Constitution Act, 1867 , 30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.)	
s. 32	206	(as am. by <i>Canada Act 1982</i> , 1982, c. 11	
s. 40	206	(U.K.), Schedule to the <i>Constitution Act</i> , 1982,	
s. 41(1)	206	Item 1) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 5]	
Canadian Bill of Rights , S.C. 1960, c. 44		s. 11	294
[R.S.C., 1985, Appendix III]		s. 13	294
s. 1(a)	581	s. 53	206
Canadian Charter of Rights and Freedoms , being		s. 91	294
Part I of the <i>Constitution Act, 1982</i> , Schedule B,		s. 91(11)	581
<i>Canada Act 1982</i> , 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C.,		s. 92	503
1985, Appendix II, No. 44]		s. 92(7)	581
— — —	410, 503	s. 92(13)	581
s. 1	294, 581	s. 92(16)	581
s. 6	581	Constitution Act, 1982 , Schedule B, <i>Canada</i>	
s. 7	294, 581	<i>Act 1982</i> , 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985,	
s. 8	294, 581	Appendix II, No. 44]	
s. 9	581	s. 52	294, 581
s. 10(b)	294, 581	Consumer Packaging and Labelling Act ,	
s. 11(d)	581	R.S.C., 1985, c. C-38	
s. 11(e)	581	s. 7	410
s. 11(h)	294	Contraventions Act , S.C. 1992, c. 47	
s. 12	294, 581	— — —	581

	PAGE		PAGE
Controlled Drugs and Substances Act, S.C. 1996,		Excise Tax Act—Concluded	
c. 19		s. 280(1.1)	89
s. 4(1)	294	s. 280.1	89
s. 56	294	s. 296(1)	89
Crimes Against Humanity and War Crimes Act,		s. 296(2)	89
S.C. 2000, c. 24		s. 296(2.1)	89
s. 4–7	437	Federal Courts Act, R.S.C., 1985, c. F-7	
s. 6(3) “crimes against humanity”	437	s. 18.1	363
s. 6(4)	437	s. 18.3(1)	503
Criminal Code, R.S.C., 1985, c. C-46		s. 18.4(2)	294
s. 7(3.76)	437	s. 57(1)	581
s. 503	581	Food and Drugs Act, R.S.C., 1985, c. F-27	
Customs Act, R.S.C., 1985 (2nd Supp.), c. 1		s. 5	410
— — —	89	Immigration Act, R.S.C., 1985, c. I-2	
s. 11.1	363	s. 19(1)(j)	437
s. 11.2	363	s. 19(1)(l)	149
Customs Tariff, S.C. 1997, c. 36		s. 19(1.1)	149
s. 50(1)	410	Immigration and Refugee Protection Act, S.C.	
Excise Tax Act, R.S.C., 1985, c. E-15		2001, c. 27	
s. 123(1)	89	s. 24(1)	294
s. 169(1)	89	s. 25	294
s. 191(3)	89	s. 25.1	294
s. 221(1)	89	s. 25.2	294
s. 225(1)	89	s. 35	149
s. 228(1)	89	s. 35(1)(a)	437
s. 228(2)	89	s. 36(1)(c)	437
s. 228(4)	89	s. 40.1	177
s. 228(6)	89	s. 42.1	149
s. 238(2)	89	s. 44	437
s. 245(1)	89	s. 46(1)(c.1)	177
s. 256.2(3)	89	s. 55	294
s. 256.2(7)(a)	89	s. 72(1)	177, 539
s. 257	89	s. 74(d)	177, 294, 437, 539
s. 261(1)	89	s. 99(3)	294
s. 261(2)(c)	89	s. 101(1)(e)	294
s. 261(3)	89	s. 102(1)	294
s. 262(1)	89	s. 102(2)	294
s. 280(1)	89	s. 102(3)	294

	PAGE		PAGE
Immigration and Refugee Protection Act		Personal Information Protection and Electronic Documents Act, S.C. 2000, c. 5	
—Concluded		s. 2(1) “commercial activity”	503
s. 107(1)	539	s. 4(1)	503
s. 108	177	s. 4(2)(c)	503
s. 110(1)	539		
s. 110(3)	539	Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act, S.C. 2000, c. 17	
s. 110(4)	539	s. 3	363
s. 110(5)	539	s. 12	363
s. 110(6)	539	s. 18(1)	363
s. 111(1)	539	s. 18(2)	363
s. 111(2)	539	s. 25	363
s. 112(2)(b)	294	s. 28	363
s. 159.3	294	s. 29	363
s. 162(2)	119	s. 30	363
s. 168(1)	119		
s. 174	119	Quarantine Act, S.C. 2005, c. 20	
s. 175	119	s. 4	581
		s. 58	581
Income Tax Act, R.S.C., 1985 (5th Supp.), c. 1			
s. 75(2)	470	Telecommunications Act, S.C. 1993, c. 38	
s. 85	470	s. 7	206
s. 110.6(2.1)	470	s. 8	206
s. 112(1)	470	s. 11(1)	206
s. 120.4(5)	470	s. 12(1)	206
		s. 24	206
Interpretation Act, R.S.C., 1985, c. I-21		s. 25	206
s. 31(4)	294	s. 27	206
s. 35(1) “Governor General in Council or Governor in Council”	294	s. 32(g)	206
		s. 47	206
Official Languages Act, R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 31		s. 52(1)	206
s. 20(1)(a)	581	s. 62	206
s. 20(2)(b)	581	s. 64(1)	206
		s. 64(5)	206
Patent Act, R.S.C., 1985, c. P-4			
s. 28.2	46	ALBERTA	
s. 28.3	46	Personal Information Protection Act, S.A. 2003, c. P-6.5	
s. 43(2)	46	— — —	503
s. 58	46		
s. 60	46		

	PAGE		PAGE
ONTARIO		Minimizing the Risk of Exposure to COVID-19 in Canada Order (Quarantine, Isolation and Other Obligations), P.C. 2021-11, (2021) C. Gaz. I, 362	
Class Proceedings Act, 1992, S.O. 1992, c. 6			
s. 31	3	s. 1.2(1)(a)(i)	581
s. 33.1(9)	3	s. 4(1)(a)	581
Law Society Act, R.S.O. 1990, c. L.8		s. 4(2)	581
s. 59.3	3		
QUEBEC		Minimizing the Risk of Exposure to COVID-19 in Canada Order (Quarantine, Isolation and Other Obligations), P.C. 2021-75, (2021) C. Gaz. I, 673	
Act respecting the Fonds d'aide aux actions col- lectives, CQLR, c. F-3.2.0.1.1		s. 1 "isolation", "quarantine"	581
s. 37.1	3	s. 1.2(1)(a)	581
Civil Code of Québec, CQLR, c. CCQ-1991		s. 1.2(1)(b)	581
— — —	470	s. 1.3	581
ORDERS AND REGULATIONS		s. 3(1)(a)	581
CANADA		s. 3(1.3)	581
Cross-border Currency and Monetary Instruments Reporting Regulations, SOR/2002-412		s. 4(1)	581
s. 2	363	s. 4(2)	581
s. 18(a)	363	s. 5	581
Directives for Ensuring a Continuing Review of Factors Set Out in Subsection 102(2) of the Immigration and Refugee Protection Act with Respect to Countries Designated Under Paragraph 102(1)(A) of That Act (2015), P.C. 2015-0809		s. 6(1)	581
— — —	294	s. 6.2	581
Food and Drug Regulations, C.R.C., c. 870		s. 7(1)	581
s. B.2.108	410	s. 7.1(1)	581
Immigration and Refugee Protection Regulations, SOR/2002-227		s. 7.2(1)	581
s. 16	149	s. 9	581
s. 116	119	s. 10(1)	581
s. 117	119	s. 10(2)	581
s. 159.3	294	s. 11	581
s. 159.9	422		
		Minimizing the Risk of Exposure to COVID-19 in Canada Order (Quarantine, Isolation and Other Obligations), P.C. 2021- 174, (2021) C. Gaz. I, 1499	
		— — —	581
		Minimizing the Risk of Exposure to COVID-19 in Canada Order (Quarantine, Isolation and Other Obligations), P.C. 2021-313, (2021) C. Gaz. I, 1925	
		— — —	581

PAGE	RULES	PAGE
	CANADA	
Minimizing the Risk of Exposure to COVID-19 in Canada Order (Quarantine, Isolation and Other Obligations), P.C. 2021-421, (2021) C. Gaz. I, 2402	Federal Courts Citizenship, Immigration and Refugee Protection Rules, SOR/93-22	
----- 581	r. 22 119, 437	
Order Issuing a Direction to the CRTC on Implementing the Canadian Telecommunications Policy Objectives, SOR/2006-355	Federal Courts Rules, SOR/98-106	
s. 1 206	r. 41 294	
Order to decline to vary, rescind or refer back for reconsideration Telecom Order CRTC 2019-288, P.C. 2020-0553	r. 53(2) 3	
----- 206	r. 317 294, 581	
Patented Medicines (Notice of Compliance) Regulations, SOR/93-133	r. 318 294	
s. 6(1) 46	r. 334.21(1) 3	
Presentation of Persons (2003) Regulations, SOR/2003-323	r. 334.39 3	
s. 5 363	r. 334.4 3	
s. 6.1 363	r. 341 294	
s. 22 363	r. 407 206	
s. 23 363	r. 420(1) 119	
Regulations Amending the Immigration and Refugee Protection Regulations, SOR/2004-217	Tariff B, Column III 206	
s.2 294	Tariff B, Column V 206	
Regulations Defining Certain Expressions for the Purposes of the Customs Tariff, SOR/97-62	Immigration Appeal Division Rules, SOR/2002-230	
s. 1 “Israel or another CIFTA beneficiary” 410	r. 3 119	
	r. 4 119	
	Refugee Appeal Division Rules, SOR/2012-257	
	r. 1 “party” 539	
	r. 2(2) 539	
	r. 3(2) 539	
	r. 3(3)(b) 539	
	r. 4(1) 539	
	r. 7 539	
	r. 25(3)(b) 539	
	r. 42(1) 539	
	r. 43(1) 539	
	r. 48(3) 539	
	r. 49(3) 539	
	r. 50(1) 539	
	Refugee Protection Division Rules, SOR/2012-256	
	r. 54 422	

LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

	PAGE		PAGE
LOIS		Loi constitutionnelle de 1867—Fin	
CANADA		art. 13	294
Charte canadienne des droits et libertés , qui constitue la partie I de la <i>Loi constitutionnelle de 1982</i> , annexe B, <i>Loi de 1982 sur le Canada</i> , 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44]		art. 53	206
— — —	410, 503	art. 91	294
art. 1	294, 581	art. 91(11)	581
art. 6	581	art. 92	503
art. 7	294, 581	art. 92(7)	581
art. 8	294, 581	art. 92(13)	581
art. 9	581	art. 92(16)	581
art. 10b)	294, 581	Loi constitutionnelle de 1982 , annexe B, <i>Loi de 1982 sur le Canada</i> , 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44]	
art. 11d)	581	art. 52	294, 581
art. 11e)	581	Loi de l'impôt sur le revenu , L.R.C. (1985) (5 ^e suppl.), ch. 1	
art. 11h)	294	art. 75(2)	470
art. 12	294, 581	art. 85	470
art. 15	294	art. 110.6(2.1)	470
art. 24(1)	581	art. 112(1)	470
art. 32	294	art. 120.4(5)	470
art. 33	581	Loi d'interprétation , L.R.C. (1985), ch. I-21	
Code criminel , L.R.C. (1985), ch. C-46		art. 31(4)	294
art. 7(3.76)	437	art. 35(1) « gouverneur en conseil ou gouverneur général en conseil »	294
art. 503	581	Loi réglementant certaines drogues et autres substances , L.C. 1996, ch. 19	
Déclaration canadienne des droits , S.C. 1960, ch. 44 [L.R.C. (1985), appendice III]		art. 4(1)	294
art. 1a)	581	art. 56	294
Loi constitutionnelle de 1867 , 30 & 31 Vict., ch. 3 (R.-U.) (mod. par la <i>Loi de 1982 sur le Canada</i> , 1982, ch. 11 (R.-U.), annexe de la <i>Loi constitutionnelle de 1982</i> , n° 1) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 5]		Loi sur la concurrence , L.R.C. (1985), ch. C-34	
art. 11	294	art. 36	3
		art. 45	3
		art. 46	3

	PAGE		PAGE
Loi sur la mise en quarantaine , L.C. 2005, ch. 20		Loi sur la taxe d'accise—Fin	
art. 4.	581	art. 296(2)	89
art. 58.	581	art. 296(2.1)	89
Loi sur la preuve au Canada , L.R.C. (1985), ch. C-5		Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes , L.C. 2000, ch. 17	
— — —	503	art. 3	363
art. 37(5)	294	art. 12	363
art. 38.	294	art. 18(1)	363
art. 39.	294	art. 18(2)	363
art. 39.1(7)	294	art. 25	363
art. 39.1(8)	294	art. 28	363
Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques , L.C. 2000, ch. 5		art. 29	363
art. 2(1) « activité commerciale »	503	art. 30	363
art. 4(1)	503	Loi sur l'emballage et l'étiquetage des produits de consommation , L.R.C. (1985), ch. C-38	
art. 4(2)c)	503	art. 7	410
Loi sur la taxe d'accise , L.R.C. (1985), ch. E-15		Loi sur les aliments et drogues , L.R.C. (1985), ch. F-27	
art. 123(1)	89	art. 5	410
art. 169(1)	89	Loi sur les brevets , L.R.C. (1985), ch. P-4	
art. 191(3)	89	art. 28.2	46
art. 221(1)	89	art. 28.3	46
art. 225(1)	89	art. 43(2)	46
art. 228(1)	89	art. 58	46
art. 228(2)	89	art. 60	46
art. 228(4)	89	Loi sur les contraventions , L.C. 1992, ch. 47	
art. 228(6)	89	— — —	581
art. 238(2)	89	Loi sur les Cours fédérales , L.R.C. (1985), ch. F-7	
art. 245(1)	89	art. 18.1	363
art. 256.2(3)	89	art. 18.3(1)	503
art. 256.2(7)a)	89	art. 18.4(2)	294
art. 257	89	art. 57(1)	581
art. 261(1)	89	Loi sur les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre , L.C. 2000, ch. 24	
art. 261(2)c)	89	art. 4–7	437
art. 261(3)	89	art. 6(3) « crime contre l'humanité »	437
art. 262(1)	89	art. 6(4)	437
art. 280(1)	89		
art. 280(1.1)	89		
art. 280.1	89		
art. 296(1)	89		

	PAGE		PAGE
Loi sur les douanes, L.R.C. (1985) (2^e suppl.), ch. 1		Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés	
— — —	89	—Fin	
art. 11.1	363	art. 35(1)a)	437
art. 11.2	363	art. 36(1)c)	437
Loi sur les langues officielles, L.R.C. (1985)		art. 40.1	177
(4 ^e suppl.), ch. 31		art. 42.1	149
art. 20(1)a)	581	art. 44	437
art. 20(2)b)	581	art. 46(1)c.1)	177
Loi sur les télécommunications, L.C. 1993, ch. 38		art. 55	294
art. 7	206	art. 72(1)	177, 539
art. 8	206	art. 74d)	177, 294, 437, 539
art. 11(1)	206	art. 99(3)	294
art. 12(1)	206	art. 101(1)e)	294
art. 24	206	art. 102(1)	294
art. 25	206	art. 102(2)	294
art. 27	206	art. 102(3)	294
art. 32g)	206	art. 107(1)	539
art. 47	206	art. 108	177
art. 52(1)	206	art. 110(1)	539
art. 62	206	art. 110(3)	539
art. 64(1)	206	art. 110(4)	539
art. 64(5)	206	art. 110(5)	539
Loi sur les transports au Canada, L.C. 1996, ch. 10		art. 110(6)	539
art. 31	206	art. 111(1)	539
art. 32	206	art. 111(2)	539
art. 40	206	art. 112(2)b)	294
art. 41(1)	206	art. 159.3	294
Loi sur l'immigration, L.R.C. (1985), ch. I-2		art. 162(2)	119
art. 19(1)j)	437	art. 168(1)	119
art. 19(1)l)	149	art. 174	119
art. 19(1)(1.1)	149	art. 175	119
Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés, L.C. 2001, ch. 27		Tarif des douanes, L.C. 1997, ch. 36	
art. 24(1)	294	art. 50(1)	410
art. 25	294		
art. 25.1	294	ALBERTA	
art. 25.2	294	Personal Information Protection Act, S.A.	
art. 35	149	2003, ch. P-6.5	
		— — —	503

	PAGE		PAGE
ONTARIO		Décret visant la réduction du risque d'exposition à la COVID-19 au Canada (quarantaine, isolement et autres obligations)—Fin	
Loi de 1992 sur les recours collectifs, L.O. 1992, ch. 6		art. 1.3	581
art. 31	3	art. 3(1)a)	581
art. 33.1(9)	3	art. 3(1)a.1)	581
Loi sur le Barreau, L.R.O. 1990, ch. L.8		art. 3(1.3)	581
art. 59.3	3	art. 4(1)	581
QUÉBEC		art. 4(2)	581
Code civil du Québec, RLRQ, ch. CCQ-1991		art. 5	581
— — —	470	art. 6(1)	581
Loi sur le fonds d'aide aux actions collectives, RLRQ, ch. F-3.2.0.1.1		art. 6.2	581
art. 37.1	3	art. 7(1)	581
ORDONNANCES ET RÈGLEMENTS		art. 7.1(1)	581
CANADA		art. 7.2(1)	581
Décret donnant au CRTC des instructions relative- ment à la mise en œuvre de la politique cana- dienne de télécommunication, DORS/2006-355		art. 9	581
art. 1	206	art. 10(1)	581
Décret refusant de modifier, d'annuler ou de ren- voyer pour réexamen l'ordonnance de télé- com CRTC 2019-288, C.P. 2020-0553		art. 10(2)	581
— — —	206	art. 11	581
Décret visant la réduction du risque d'exposi- tion à la COVID-19 au Canada (quaran- taine, isolement et autres obligations), C.P. 2021-11, (2021) <i>Gaz. C. I.</i>, 362		Décret visant la réduction du risque d'exposi- tion à la COVID-19 au Canada (quaran- taine, isolement et autres obligations), C.P. 2021-174, (2021) <i>Gaz. C. I.</i>, 1499	
art. 1.2(1)a)(i)	581	— — —	581
art. 4(1)a)	581	Décret visant la réduction du risque d'exposi- tion à la COVID-19 au Canada (quaran- taine, isolement et autres obligations), C.P. 2021-313, (2021) <i>Gaz. C. I.</i>, 1925	
art. 4(2)	581	— — —	581
Décret visant la réduction du risque d'exposi- tion à la COVID-19 au Canada (quaran- taine, isolement et autres obligations), C.P. 2021-75, (2021) <i>Gaz. C. I.</i>, 673		Décret visant la réduction du risque d'exposi- tion à la COVID-19 au Canada (quaran- taine, isolement et autres obligations), C.P. 2021-421, (2021) <i>Gaz. C. I.</i>, 2402	
art. 1 « isolement », « quarantaine »	581	— — —	581
art. 1.2(1)a)	581	Directives visant à assurer le suivi de l'examen des facteurs prévus au paragraphe 102(2) de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés à l'égard des pays désignés en vertu de l'alinéa 102(1)a) de cette loi (2015), C.P. 2015-0809	
art. 1.2(1)b)	581	— — —	294

PAGE	RÈGLES	PAGE
	CANADA	
Règlement de 2003 sur l'obligation de se présenter à un bureau de douane, DORS/2003-323	Règles de la section d'appel de l'immigration, DORS/2002-230	
art. 5	règle 3	119
art. 6.1	règle 4	119
art. 22		
art. 23	Règles de la Section d'appel des réfugiés, DORS/2012-257	
Règlement définissant certaines expressions pour l'application du Tarif des douanes, DORS/97-62	règle 1 « partie »	539
art. 1 « Israël ou autre bénéficiaire de l'ALÉCI »	règle 2(2)	539
410	règle 3(2)	539
Règlement modifiant le Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés, DORS/2004-217	règle 3(3)b)	539
art. 2	règle 4(1)	539
294	règle 7	539
Règlement sur la déclaration des mouvements transfrontaliers d'espèces et d'effets, DORS/2002-412	règle 25(3)b)	539
art. 2	règle 42(1)	539
363	règle 43(1)	539
art. 18a)	règle 48(3)	539
363	règle 49(3)	539
Règlement sur les aliments et drogues, C.R.C., ch. 870	règle 50(1)	539
art. B.2.108	Règles de la Section de la protection des réfugiés, DORS/2012-256	
410	règle 54	422
Règlement sur les médicaments brevetés (avis de conformité), DORS/93-133	Règles des Cours fédérales, DORS/98-106	
art. 6(1)	règle 41	294
46	règle 53(2)	3
Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés, DORS/2002-227	règle 317	294, 581
art. 16	règle 318	294
149	règle 334.21(1)	3
art. 116	règle 334.39	3
119	règle 334.4	3
art. 117	règle 341	294
119	règle 407	206
art. 159.3	règle 420(1)	119
294	tarif B, colonne III	206
art. 159.9	tarif B, colonne V	206
422		

	PAGE	PAGE
Règles des cours fédérales en matière de ci- toyenneté, d'immigration et de protection des réfugiés, DORS/93-22		
règle 22	119, 437	

TREATIES AND OTHER INSTRUMENTS CITED

	PAGE
<p>Agreement between the Government of Canada and the Government of the United States of America for Cooperation in the Examination of Refugee Status Claims from Nationals of Third Countries, 5 December 2002, [2004] Can. T.S. No. 2</p> <p>Art. 6</p>	294
<p>Charter of the International Military Tribunal, Annex to the Agreement for the Prosecution and Punishment of the Major War Criminals of the European Axis, London, August 8, 1945, 82 U.N.T.S. 279</p> <p>— — —</p>	437
<p>Free Trade Agreement Between the Government of Canada and the Government of the State of Israel, July 31, 1996, [1997] Can. T.S. No. 49</p> <p>Art. 1.4.1(b)</p>	410
<p>International Covenant on Civil and Political Rights, December 16, 1966, [1976] Can. T.S. No. 47</p> <p>Art. 12</p>	581
<p>Rome Statute of the International Criminal Court, 17 July 1998, 2187 U.N.T.S. I-38544, [2002] Can. T.S. No. 13</p> <p>Arts. 7(1)</p> <p>Arts. 7(2)(a)</p>	437 437
<p>United Nations Convention Relating to the Status of Refugees, July 28, 1951, [1969] Can. T.S. No. 6, 189 U.N.T.S. 150</p> <p>Art. 1E</p> <p>Art. 1F</p> <p>Art. 1F(b)</p>	294 294 539

TRAITÉS ET AUTRES INSTRUMENTS CITÉS

	PAGE
<p>Accord de libre-échange entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de l'État d'Israël, 31 juillet 1996, [1997] R.T. Can. n° 49 art. 1.4.1b)</p>	410
<p>Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis d'Amérique pour la coopération en matière d'examen des demandes de statut de réfugié présentées par des ressortissants de pays tiers, 5 décembre 2002, [2004] R.T. Can. n° 2 art. 6.</p>	294
<p>Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés, 28 juillet 1951, [1969] R.T. Can. n° 6, 189 R.T.N.U. 150 art. 1E. art. 1F. art. 1Fb)</p>	294 294 539
<p>Pacte international relatif aux droits civils et politiques, 16 décembre 1966, [1976] R.T. Can. n° 47 art. 12.</p>	581
<p>Statut de Rome de la Cour pénale internationale, 17 juillet 1998, 2187 R.T.N.U. I-38544, [2002] R.T. Can. n° 13 art. 7(1) art. 7(2)a)</p>	437 437
<p>Statut du Tribunal militaire international, annexe de l'Accord concernant la poursuite et le châtimement des grands criminels de guerre des Puissances européennes de l'Axe, Londres, 8 août 1945, 82 R.T.N.U. 279. — — —</p>	437

AUTHORS CITED

	PAGE
Bassiouni, Cherif. <i>Crimes Against Humanity: Historical Evolution and Contemporary Application</i> , Cambridge: Cambridge University Press, 2011	437
Canada. Immigration and Refugee Board. Guidelines Issued by the Chairperson Pursuant to section 65(3) of the <i>Immigration Act</i> , Guideline 4: <i>Women Refugee Claimants Fearing Gender-Related Persecution</i> , Ottawa: Immigration and Refugee Board, 1996	539
Canada. Parliament. <i>House of Commons Debates</i> , 36th Parl., 2nd Sess., No. 7 (20 October 1999) (Hon. Susan Whelan).	503
Canada. Parliament. House of Commons. Standing Committee on Industry. <i>Evidence</i> , 36th Parl., 1st Sess., No. 76 (1 December 1998) (Hon. John Manley).	503
Canada. Parliament. House of Commons. Standing Committee on Industry. <i>Evidence</i> , 36th Parl., 1st Sess., No. 77 (2 December 1998) (Bruce Philips).	503
Canada. Parliament. House of Commons. Standing Committee on Industry. <i>Evidence</i> , 36th Parl., 1st Sess., No. 83 (3 February 1999) (Hon. Anne McLellan)	503
Canada Revenue Agency. Income Tax Audit Manual, November 2019.	470
Canada Revenue Agency. Information Circular No. IC76-19R3 “Transfer of Property to a Corporation Under Section 85”, June 17, 1996.	470
Canadian Radio-television and Telecommunications Commission. <i>Billing practices for wholesale residential high-speed access services</i> (15 November 2011), Telecom Regulatory Policy CRTC 2011-703, CRTC 2011-704	206
Canadian Radio-television and Telecommunications Commission. <i>Disposition of review and vary applications with respect to wholesale high-speed access services: Introductory statement</i> (21 February 2013), Telecom Regulatory Policy CRTC 2013-70	206
Canadian Radio-television and Telecommunications Commission. <i>Review of costing inputs and application process for wholesale high-speed access services</i> (28 May 2015), Telecom Notice of Consultation CRTC 2015-225.	206
Canadian Radio-television and Telecommunications Commission. <i>Review of the use of company-specific working fill factors and the recovery of past introduction costs not fully recovered</i> (14 May 2009), Telecom Regulatory Policy CRTC 2009-274	206
Canadian Radio-television and Telecommunications Commission. <i>Review of wholesale wireline services and associated policies</i> (22 July 2015), Telecom Regulatory Policy CRTC 2015-326.	206
Canadian Radio-television and Telecommunications Commission. <i>Telecom Procedural Letter Addressed to Distribution List</i> (31 March 2016).	206
Canadian Radio-television and Telecommunications Commission. <i>Telecom Procedural Letter Addressed to Distribution List</i> (16 December 2016).	206
Canadian Radio-television and Telecommunications Commission. <i>Wholesale high-speed access services proceeding</i> (30 August 2010), Telecom Regulatory Policy CRTC 2010-632.	206

	PAGE
Citizenship and Immigration Canada. <i>Enforcement Manual (ENF)</i> , Chapter ENF 18: “War crimes and crimes against humanity”	149
Citizenship and Immigration Canada. <i>Operational Bulletin: Enforcement (ENF)</i> , Chapter ENF 19 “Appeals before the Immigration Appeal Division (IAD) of the Immigration and Refugee Board (IRB)” 20 January 2020	119
Émond, André. <i>Introduction au droit canadien</i> , Montréal: Wilson & Lafleur, 2012.	437
French, Richard. “The Privy Council Office: Support for Cabinet Decision Making” in Richard Schultz, Orest M. Kruhlak and John C. Terry, eds., <i>The Canadian Political Process</i> , 3rd ed. Toronto: Holt Rinehart and Winston of Canada, 1979	294
Government of Canada. “Canadian policy on key issues in the Israeli-Palestinian conflict” (19 March, 2019), online: < https://www.international.gc.ca/world-monde/international_relations-reactions_internationales/mena-moan/israeli-palinstinian_policy-politique_israelo-palestinien.aspx?lang=eng >	410
Grey, J. H. “Sections 96 to 100: A Defense” (1985), 1 <i>Admin. L.J.</i> 3	294
Grover, Leena. “A Call to Arms: Fundamental Dilemmas Confronting the Interpretation of Crimes in the Rome Statute of the International Criminal Court” (2010), 21:3 <i>E.J.I.L.</i> 543	437
Hathaway, James C. and Michelle Foster. <i>The Law of Refugee Status</i> , 2nd ed. Cambridge, U.K.: Cambridge University Press, 2014	539
Health Canada. COVID-19 Testing and Screening Expert Advisory Panel. <i>Priority strategies to optimize testing and quarantine at Canada’s borders</i> , May 27, 2021	581
Hutchison, S. C., J. C. Morton and M. P. Bury, <i>Search and Seizure Law in Canada</i> , loose-leaf ed., updated 2002. Toronto: Carswell, 1993	581
Immigration and Refugee Board of Canada, <i>Guidelines Issued by the Chairperson, Pursuant to paragraph 159(1)(h) of the Immigration and Refugee Protection Act: Guideline 6 – Scheduling and Changing the Date or Time of a Proceeding</i> , Effective date: April 1, 2010 Amended December 15, 2012.	422
International Criminal Court. <i>Elements of Crimes</i> , 2013	437
Lafontaine, Fannie. <i>Prosecuting Genocide, Crimes Against Humanity and War Crimes in Canadian Courts</i> , Toronto: Carswell, 2012	437
Lederman, Sidney N., Alan W. Bryant and Michelle K. Fuerst. <i>Sopinka, Lederman & Bryant: The Law of Evidence in Canada</i> , 5th ed. Toronto: Lexis Nexis, 2018	294
Lederman, W. R. <i>Continuing Canadian Constitutional Dilemmas: Essays on the Constitutional History, Public Law and Federal System of Canada</i> , Toronto: Butterworths, 1981	581
Morgan, Brian. “Proof of Facts in Charter Litigation” in Robert J. Sharpe, ed., <i>Charter Litigation</i> , Toronto: Butterworths, 1987	294
Regulatory Impact Analysis Statement, SOR/2004-217, <i>C. Gaz.</i> 2004.II.1622.	294
Robinson, Darryl. “Defining ‘Crimes Against Humanity’ at the Rome Conference” (1999), 93 <i>A.J.I.L.</i> 43.	437
Sadat, Leila Nadya. “Crimes Against Humanity in the Modern Age” (2013), 107:2 <i>A.J.I.L.</i> 335	437
Scassa, Teresa “OPC Report on Online Reputation Misses the Mark on the application of PIPEDA to search engines”, Blog post, January 31, 2018	503
Schabas, William A. “State Policy as an Element of International Crimes” (2008), 98 <i>J. Crim. L. & Criminology</i> 953.	437
Scott Marcus J. <i>The Economic Impact of Internet Traffic Growth on Network Operators</i> , October 24, 2014	206

AUTHORS CITED

lxxxiii

PAGE

Sealy-Harrington, Joshua. “The Inventive Concept in Patent Law: Not So Obvious” (2015), 27 <i>I.P.J.</i> 385	46
Sullivan, Ruth. <i>Statutory Interpretation</i> , 3rd ed. Toronto: Irwin Law, 2016	149
Sullivan, Ruth. <i>Sullivan on the Construction of Statutes</i> , 6th ed., Markham, Ontario: LexisNexis, 2014.	89
United Nations. Office of the United Nations High Commissioner for Refugees. <i>Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status and Guidelines on International Protection under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees</i> , UN Doc HCR/1P/4/ENG/REV.4 (reissued February 2019)	539
Vaver, David. <i>Intellectual Property Law</i> , 2nd ed. Toronto: Irwin Law, 2011.	46
Warchuk, Paul A. “The Role of Administrative Reasons in Judicial Review: Adequacy and Reasonableness” (2016), 29 <i>Can. J. Admin. L. & Prac.</i> 87	294
Ward, Norman. <i>Dawson’s The Government of Canada</i> , 6th ed. Toronto: University of Toronto Press, 1987.	294

DOCTRINE CITÉE

	PAGE
Bassiouni, Cherif. <i>Crimes Against Humanity : Historical Evolution and Contemporary Application</i> , Cambridge : Cambridge University Press, 2011	437
Canada. Agence du revenu. Circulaire d’information IC76-19R3 « Transfert de biens à une société en vertu de l’article 85 », 17 juin 1996.	470
Canada. Agence du revenu. Manuel de vérification de l’impôt sur le revenu, novembre 2019	470
Canada. Commission de l’immigration et du statut de réfugié. Directives données par le président en application du paragraphe 65(3) de la <i>Loi sur l’immigration</i> , Directives n° 4 : <i>Revendicatrices du statut de réfugié craignant d’être persécutées en raison de leur sexe</i> , Ottawa : Commission de l’immigration et du statut de réfugié, 1996	539
Canada. Parlement. Chambre des communes. Comité permanent de l’Industrie. <i>Témoignages</i> , 36 ^e lég., 1 ^{re} sess., n° 76 (1 ^{er} décembre 1998) (Hon. John Manley) . . .	503
Canada. Parlement. Chambre des communes. Comité permanent de l’Industrie. <i>Témoignages</i> , 36 ^e lég., 1 ^{re} sess., n° 77 (2 décembre 1998) (Bruce Philips).	503
Canada. Parlement. Chambre des communes. Comité permanent de l’Industrie. <i>Témoignages</i> , 36 ^e lég., 1 ^{re} sess., n° 83 (3 février 1999) (l’hon. Anne McLellan)	503
Canada. Parlement. <i>Débats de la Chambre des communes</i> , 36 ^e lég., 2 ^e sess., n° 7 (20 octobre 1999) (l’hon. Susan Whelan).	503
Citoyenneté et Immigration Canada. <i>Bulletin opérationnel : Exécution de la loi (ENF)</i> , chapitre ENF 19 « Appels à la Section d’appel de l’immigration (SAI) de la Commission de l’immigration et du statut de réfugié (CISR) » 20 janvier 2020.	119
Citoyenneté et Immigration Canada. <i>Exécution de la loi (ENF)</i> , chapitre ENF 18 : « Crimes de guerre et crimes contre l’humanité ».	149
Commission de l’immigration et du statut de réfugié du Canada, <i>Directives données par le président, en application de l’alinéa 159(1)h) de la Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés : Directives n° 6 : Mise au rôle et changement de la date ou de l’heure d’une procédure</i> , date d’entrée en vigueur : le 1 ^{er} avril 2010, modifiées le 15 décembre 2012.	422
Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes. <i>Examen des données pour l’établissement des coûts et du processus de demande relatif aux services d’accès haute vitesse de gros</i> (28 mai 2015), Avis de consultation de télécom CRTC 2015-225.	206
Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes. <i>Examen du cadre des services filaires de gros et des politiques connexes</i> (22 juillet 2015), Politique réglementaire de télécom CRTC 2015-326	206
Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes. <i>Examen du recours aux facteurs d’utilisation propres à la compagnie et du recouvrement de coûts de lancement antérieurs qui n’ont pas été entièrement récupérés</i> (14 mai 2009), Politique réglementaire de télécom CRTC 2009-274	206

	PAGE
Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes. <i>Instance sur les services d'accès à haute vitesse de gros</i> (30 août 2010), Politique réglementaire de télécom CRTC 2010-632	206
Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes. <i>Pratiques de facturation concernant les services d'accès à haute vitesse de résidence de gros</i> (15 novembre 2011), Politique réglementaire de télécom CRTC 2011-703, CRTC 2011-704.	206
Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes. <i>Télécom lettre procédurale adressée à la liste de Distribution</i> (31 mars 2016)	206
Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes. <i>Télécom lettre procédurale adressée à la liste de Distribution</i> (16 décembre 2016)	206
Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes. <i>Traitement des demandes de révision et de modification relatives aux services d'accès haute vitesse de gros : remarques d'introduction</i> (21 février 2013), Politique réglementaire de télécom CRTC 2013-70.	206
Cour pénale internationale. <i>Éléments des crimes</i> , 2013	437
Émond, André. <i>Introduction au droit canadien</i> , Montréal : Wilson & Lafleur, 2012	437
French, Richard. "The Privy Council Office : Support for Cabinet Decision Making" dans Richard Schultz, Orest M. Kruhlak et John C. Terry, éd., <i>The Canadian Political Process</i> , 3 ^e éd. Toronto : Holt Rinehart and Winston of Canada, 1979	294
Gouvernement du Canada. « Politique canadienne sur les aspects clés du conflit israélo-palestinien » (19 mars 2019), en ligne : < https://www.international.gc.ca/world-monde/international_relations-relations_internationales/mena-moan/israeli-palistinian_policy-politique_israelo-palestinien.aspx?lang=fra >	410
Grey, J. H. "Sections 96 to 100 : A Defense" (1985), 1 <i>Admin. L.J.</i> 3	294
Grover, Leena. « A Call to Arms : Fundamental Dilemmas Confronting the Interpretation of Crimes in the Rome Statute of the International Criminal Court » (2010), 21 :3 <i>E.J.I.L.</i> 543	437
Hathaway, James C. et Michelle Foster. <i>The Law of Refugee Status</i> , 2 ^e éd. Cambridge, R.-U. : Cambridge University Press, 2014	539
Hutchison, S. C., J. C. Morton et M. P. Bury, <i>Search and Seizure Law in Canada</i> , version 2002, feuilles mobiles, Toronto : Carswell, 1993	581
Lafontaine Fannie. <i>Prosecuting Genocide, Crimes Against Humanity and War Crimes in Canadian Courts</i> , Toronto : Carswell, 2012.	437
Lederman, Sidney N., Alan W. Bryant et Michelle K. Fuerst. <i>Sopinka, Lederman & Bryant : The Law of Evidence in Canada</i> , 5 ^e éd. Toronto : Lexis Nexis, 2018	294
Lederman, W. R. <i>Continuing Canadian Constitutional Dilemmas: Essays on the Constitutional History, Public Law and Federal System of Canada</i> , Toronto : Butterworths, 1981	581
Morgan, Brian. "Proof of Facts in Charter Litigation" dans Robert J. Sharpe, éd., <i>Charter Litigation</i> , Toronto : Butterworths, 1987	294
Nations Unies. Haut-commissariat des Nations Unies pour les réfugiés. <i>Guide et principes directeurs sur les procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié au regard de la Convention de 1951 et du Protocole de 1967 relatif au statut des réfugiés</i> , UN Doc HCR/IP/4/FRE/REV.4 (réédition février 2019)	539
Résumé de l'étude d'impact de la réglementation, DORS/2004-217, <i>Gaz. C.</i> 2004. II.1622	294

Robinson, Darryl. « Defining ‘Crimes Against Humanity’ at the Rome Conference » (1999), 93 <i>A.J.I.L.</i> 43	437
Sadat, Leila Nadya. « Crimes Against Humanity in the Modern Age » (2013), 107:2 <i>A.J.I.L.</i> 335	437
Santé Canada. COVID-19 Comité consultatif d’experts en matière de tests et de dépistage. <i>Stratégies prioritaires pour optimiser les tests et la quarantaine aux frontières du Canada</i> , 27 mai 2021	581
Scassa, Teresa “OPC Report on Online Reputation Misses the Mark on the application of PIPEDA to search engines”, billet de blogue, 31 janvier, 2018	503
Schabas, William A. « State Policy as an Element of International Crimes » (2008), 98 <i>J. Crim. L. & Criminology</i> 953.	437
Scott Marcus J. <i>The Economic Impact of Internet Traffic Growth on Network Operators</i> , 24 octobre 2014.	206
Sealy-Harrington, Joshua. « The Inventive Concept in Patent Law: Not So Obvious » (2015), 27 <i>I.P.J.</i> 385	46
Sullivan, Ruth. <i>Statutory Interpretation</i> , 3 ^e éd. Toronto : Irwin Law, 2016	149
Sullivan, Ruth. <i>Sullivan on the Construction of Statutes</i> , 6 ^e éd., Markham, Ontario : LexisNexis, 2014.	89
Vaver, David. <i>Intellectual Property Law</i> , 2 ^e éd. Toronto : Irwin Law, 2011.	46
Warchuk, Paul A. “The Role of Administrative Reasons in Judicial Review : Adequacy and Reasonableness” (2016), 29 <i>Can. J. Admin. L. & Prac.</i> 87	294
Ward, Norman. <i>Dawson’s The Government of Canada</i> , 6 ^e éd. Toronto : University of Toronto Press, 1987.	294

If undelivered, return to:
Federal Courts Reports
Office of the Commissioner for Federal Judicial Affairs Canada
99 Metcalfe Street, 8th floor
Ottawa, Ontario, Canada K1A 1E3

En cas de non-livraison, retourner à :
Recueil des décisions des Cours fédérales
Commissariat à la magistrature fédérale Canada
99, rue Metcalfe, 8^e étage
Ottawa (Ontario), Canada K1A 1E3