



---

**Federal Courts  
Reports**

**Recueil des  
décisions des Cours  
fédérales**

**2022, Vol. 2, Part 1**

**2022, Vol. 2, 1<sup>er</sup> fascicule**

Cited as [2022] 2 F.C.R., {<sup>3-315</sup><sub>D-1-D-10</sub>

Renvoi [2022] 2 R.C.F., {<sup>3-315</sup><sub>F-1-F-12</sub>

---

## 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

CASSANDRA JOHNSON

NATHAN GAGNIER

Production Coordinator

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, 2024.

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.*

### ARRÊTISTES

SOPHIE DEBBANÉ, LL.B.

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

### SERVICES TECHNIQUES

Gestionnaire, production et publication

LINDA BRUNET

Attachées de recherche juridique

CASSANDRA JOHNSON

NATHAN GAGNIER

Coordonnatrice, production

EMMA KALY

*Le Recueil des décisions des Cours fédérales est publié conformément à la Loi sur les Cours fédérales. L'arrêtiiste 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, 2024.

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'arrêtiiste en chef, Recueil des décisions des Cours fédérales, Commissariat à la magistrature fédérale Canada, 99, rue Metcalfe, Ottawa (Ontario), Canada, K1A 1E3.*

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'arrétiste 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
Judgments .....	3–315
Digests .....	D-1–D-10

### **Brar v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness) (F.C.) (2021 FC 932) .....** 3

Security Intelligence — Amended public order dealing with appropriateness, justification of redactions in appeal book, judicial task of providing appellant with summary of evidence, other information available so as to enable designated Judge to be reasonably informed of Minister's case — Order part of appeal from decision to maintain appellant on no-fly list pursuant to *Secure Air Travel Act* (SATA), ss. 15, 16 — Delegate for Minister of Public Safety and Emergency Preparedness concluding reasonable grounds to suspect that appellant would engage or attempt to engage in act that would threaten transportation security, or travel by air to commit certain terrorism offences — Appellant filing notice of appeal seeking order to remove his name from SATA list — Attorney General presenting evidence on injury to national security of disclosing contested redactions, summaries proposed by *amici curiae* — *Amici* questioning justifications for redactions, summaries proposed by Attorney General — Attorney General arguing, *inter alia*, that SATA not authorizing Court to balance different interests that could be at play when assessing disclosure — Submitted appellants reasonably informed — *Amici* arguing *Canada (Citizenship and Immigration) v. Harkat* (S.C.C.) applying herein, requiring Minister to withdraw information whose non-disclosure preventing appellant from being reasonably informed — Asking Court to make declaration of irreconcilable tension where information cannot be lifted or summarized without injury — Whether disclosure of redacted information injurious to national security or endangering safety of any person — If so, whether protected information, other evidence should be disclosed in form of summary — Attorney General having burden to satisfy designated judge that redactions justified by presenting evidence

*Continued on next page*

## SOMMAIRE

Appels notés .....	I
Jugements .....	3–315
Fiches analytiques .....	F-1–F-12

### **Brar c. Canada (Sécurité publique et Protection civile) (C.F.) (2021 CF 932) .....** 3

Renseignement de sécurité — Il s'agissait d'une ordonnance publique modifiée traitant du caractère approprié et de la justification de caviardages dans un dossier d'appel et de la tâche qui incombe au juge désigné de veiller à ce que soit fourni à l'appellant un résumé de la preuve et d'autres renseignements disponibles afin de lui permettre d'être suffisamment informé de la thèse du ministre — L'ordonnance a été prononcée dans le cadre d'un appel de la décision de maintenir l'inscription du nom de l'appellant sur la liste d'interdiction de vol en vertu des art. 15 et 16 de la *Loi sur la sûreté des déplacements aériens* (LSDA) — Le délégué du ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile a jugé qu'il existait des motifs raisonnables de soupçonner que l'appellant participerait ou tenterait de participer à un acte qui menacerait la sûreté des transports ou se déplacerait en aéronef dans le but de commettre certaines infractions de terrorisme — L'appellant a déposé un avis d'appel visant à obtenir une ordonnance radiant son nom de la liste de la LSDA — Le procureur général a présenté des éléments de preuve sur l'atteinte à la sécurité nationale que porterait la divulgation des caviardages contestés et des résumés proposés par les amis de la cour — Les amis de la cour ont remis en question les raisons justifiant les caviardages et les résumés proposés par le procureur général — Le procureur général a soutenu, entre autres choses, que la LSDA n'autorise pas la Cour à mettre en balance les divers intérêts qui pourraient entrer en jeu lors de l'évaluation de l'opportunité de divulguer des renseignements — Il a affirmé que les appellants étaient suffisamment informés — Les amis de la cour ont fait valoir que l'arrêt *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Harkat* de la Cour suprême s'appliquait en l'espèce et que le ministre devait retirer du dossier les renseignements dont

*Suite à la page suivante*

## CONTENTS (Continued)

that injury probable, having factual basis, related to national security or to safety of person — SATA forbidding disclosure of information that would be injurious — Verb “would” calling for elevated standard — Must be “sound” evidentiary basis to every national security claim — Concept of “national security” general, broad, adaptable — Still, Attorney General must present evidence of a potentially serious threat — And while designated judge having to show deference to Attorney General’s assessment of injury to national security, applications for non-disclosure should not be blindly endorsed — Where redaction justified, designated judge having to determine whether summary of protected information can be provided to appellant — SATA, s. 16(6)(c), *Prevention of Terrorist Travel Act*, s. 6(2)(c) both clear that such summaries must not contain injurious information — Principles established in *Harkat* helpful in present proceedings, applying to SATA appeal scheme — Appellant must receive sufficient disclosure to know, meet case against him or her — Information may be withdrawn if non-disclosure preventing appellant from being reasonably informed — In present case, some redactions injurious if revealed — No summary injurious to national security could be conceptualized — Some redactions remaining contested — Decision with regard thereto included in classified annex — Summary of allegations now disclosed made available to appellant — Revised appeal book to contain further information in respect of contested redactions — Order: some redactions remaining, others fully or partially lifted, others summarized.

*Continued on next page*

## SOMMAIRE (Suite)

la non-divulgarion empêchait l’appelant d’être suffisamment informé — Ils ont demandé à la Cour de déclarer qu’il y avait tension irréconciliable dans les cas où les renseignements ne peuvent être décaviardés ou résumés sans porter atteinte à la sécurité nationale — Il s’agissait de savoir si la divulgation des renseignements caviardés porterait atteinte à la sécurité nationale ou à la sécurité d’autrui — Dans l’affirmative, il s’agissait de savoir si les renseignements protégés et les autres éléments de preuve devraient être divulgués sous forme de résumé — Il incombait au procureur général de convaincre le juge désigné que chaque caviardage était justifié en présentant des éléments de preuve démontrant que l’atteinte était une probabilité, qu’elle reposait sur des faits et qu’elle était liée à la sécurité nationale ou à la sécurité d’autrui — La LSDA interdit la divulgation de renseignements qui porterait atteinte à la sécurité — L’emploi du verbe « porterait » commande une norme élevée — Chaque revendication fondée sur la sécurité nationale doit reposer sur une preuve « tangible » — Le concept de « sécurité nationale » se veut général, large et souple pour pouvoir s’adapter — Néanmoins, le procureur général doit présenter des éléments de preuve démontrant l’existence d’une menace potentiellement grave — Et si 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, il ne devrait pas entériner aveuglément les demandes de non-divulgarion — Si un caviardage est justifié, le juge désigné doit décider si un résumé des renseignements protégés peut être fourni à l’appelant — L’art. 16(6)c) de la LSDA et l’art. 6(2)c) de la *Loi sur la prévention des voyages de terroristes* indiquent tous deux clairement que ces résumés ne doivent contenir aucun renseignement dont la divulgation porterait atteinte à la sécurité — Les principes établis dans l’arrêt *Harkat* ont été utiles dans la présente instance et s’appliquaient au régime d’appel de la LSDA — L’appelant doit recevoir des renseignements suffisants pour connaître la preuve qui pèse contre lui et y répondre — Les renseignements peuvent être décaviardés si leur non-divulgarion empêche l’appelant d’être suffisamment informé — En l’espèce, la divulgation de certains renseignements caviardés porterait atteinte à la sécurité — Il était impossible de concevoir un résumé de ces renseignements qui ne porterait pas atteinte à la sécurité nationale — Certains caviardages sont demeurés contestés — La décision sur ces caviardages figurait dans une annexe confidentielle — Un résumé des allégations maintenant divulguées a été mis à la disposition de l’appelant — Le dossier d’appel révisé contiendra d’autres renseignements sur les caviardages contestés — Ordonnance : certains caviardages doivent être maintenus, d’autres doivent faire l’objet d’un décaviardage total ou partiel et d’autres doivent être résumés.

*Suite à la page suivante*

## CONTENTS (Continued)

### **Brar v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness) (F.C.) (2022 FC 1163) . . . . . 60**

Security Intelligence — *Secure Air Travel Act* — Appeal from administrative decision made by Associate Deputy Minister and delegate (delegate) for Minister of Public Safety and Emergency Preparedness (Minister or respondent) to maintain appellant on no-fly list pursuant to *Secure Air Travel Act* (SATA), ss. 15, 16 — Appellant’s name added to no-fly list as reasonable grounds existed to suspect that appellant would (1) engage or attempt to engage in act threatening transportation security (SATA, s. 8(1)(a)), (2) travel by air for purpose of committing act or omission that is offence under *Criminal Code* (SATA, s. 8(1)(b)(i)) — Minister maintaining appellant’s status as listed person — Appellant asking Court to order removal of his name from SATA list, to declare that SATA, ss. 8, 9(1)(a), 15, 16 unconstitutional — Arguing Minister’s decision unreasonable, SATA procedures violating his rights to procedural fairness — Appellant rejecting allegations of terrorism-related activities — Minister asserting decision containing rational chain of analysis, tenable on record before Court — Whether delegate’s decision reasonable based on information available — SATA, s. 16(4) requiring that appellate judge “determine whether the decision is reasonable on the basis of the information available to the judge” — Decision to list evaluated on reasonable grounds to suspect threshold, i.e. a lower standard than “reasonable and probable grounds to believe” — Totality of evidence must be considered — Procedural fairness not requiring perfect process when national security disclosure considerations involved — Here, combination of summaries, additional disclosures, *amici curiae*, public hearings resulting in fairness of proceedings — Delegate’s decision reasonable in reference to ss. 8(1)(b)(i),(ii), but unreasonable in relation to s. 8(1)(a) — Evidence not containing any conclusion that appellant would engage or attempt to engage in act that would threaten transportation security — Nevertheless, decision to maintain appellant on no-fly list reasonable — This conclusion based on standard of reasonable grounds to suspect — Appellant’s pattern of behaviour linking him to ss. 8(1)(b)(i),(ii) — Reliability, credibility of each side assessed, independent corroboration examined — Allegations meeting criteria that supported triggering of ss. 8(1)(b)(i),(ii) — Appeal allowed in part.

*Continued on next page*

## SOMMAIRE (Suite)

### **Brar c. Canada (Sécurité publique et Protection civile) (C.F.) (2022 CF 1163) . . . . . 60**

Renseignement de sécurité — *Loi sur la sûreté des déplacements aériens* — Appel de la décision administrative par laquelle le sous ministre délégué et délégué (le délégué) du ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile (le ministre ou l’intimé) a maintenu l’inscription du nom de l’appellant sur la liste d’interdiction de vol en vertu des art. 15 et 16 de la *Loi sur la sûreté des déplacements aériens* (LSDA) — Le nom de l’appellant a été inscrit sur la liste d’interdiction de vol parce qu’il existait des motifs raisonnables de soupçonner qu’il 1) participerait ou tenterait de participer à un acte qui menacerait la sûreté des transports (art. 8(1)a de la LSDA); 2) se déplacerait en avion dans le but de commettre un fait (acte ou omission) qui constitue une infraction visée par le *Code criminel* (art. 8(1)b(i) de la LSDA) — Le ministre a maintenu le statut de personne inscrite de l’appellant — L’appellant a demandé à la Cour d’ordonner la radiation de son nom de la liste de la LSDA et de déclarer inconstitutionnels les art. 8, 9(1)a, 15 et 16 — Il a fait valoir que la décision du ministre était déraisonnable et que les procédures énoncées dans la LSDA portent atteinte à ses droits à l’équité procédurale — L’appellant a rejeté les allégations d’activités liées au terrorisme — Le ministre a affirmé que la décision faisait état d’une analyse rationnelle et qu’elle était défendable au regard du dossier dont disposait la Cour — Il s’agissait de savoir si la décision rendue par le délégué était raisonnable compte tenu de l’information disponible — L’art. 16(4) de la LSDA précise que le juge d’appel « décide si la décision est raisonnable compte tenu de l’information dont il dispose » — La décision d’inscrire le nom de la personne sur la liste est évaluée selon la norme des motifs raisonnables de soupçonner, qui constitue une norme moins rigoureuse que les « motifs raisonnables et probables de croire » — Il faut tenir compte de l’ensemble de la preuve — Lorsque des considérations de divulgation touchant la sécurité nationale entrent en ligne de compte dans les instances, l’équité procédurale ne nécessite pas un processus parfait — Ensemble, les résumés, la divulgation de renseignements supplémentaires, la participation des *amici curiae* et la tenue d’audiences publiques ont donné lieu en l’espèce à une procédure équitable — La décision du délégué était raisonnable relativement aux art. 8(1)b(i) et (ii), mais elle était déraisonnable relativement à l’art. 8(1)a — La preuve dans son ensemble ne permettait pas de conclure que l’appellant participerait ou tenterait de participer à un acte qui menacerait la sûreté des transports — La décision de maintenir le nom de l’appellant sur la liste d’interdiction de vol était néanmoins raisonnable — Cette conclusion était fondée sur la norme des motifs raisonnables de soupçonner — L’appellant a adopté un type de comportement qui le liait aux art. 8(1)b(i) et (ii) —

*Suite à la page suivante*

## CONTENTS (Continued)

Administrative Law — Judicial Review — Standard of Review — *Secure Air Travel Act* — Decision by Associate Deputy Minister and delegate (delegate) for Minister of Public Safety and Emergency Preparedness (Minister or respondent) to maintain appellant on no-fly list pursuant to *Secure Air Travel Act* (SATA), ss. 15, 16 — Appellant’s name added to no-fly list as reasonable grounds existed to suspect that appellant would (1) engage or attempt to engage in act threatening transportation security (SATA, s. 8(1)(a)), (2) travel by air for purpose of committing act or omission that is offence under *Criminal Code* (SATA, s. 8(1)(b)(i)) — Minister maintaining appellant’s status as listed person — Appellant asking Court to order removal of his name from SATA list — Legislature not intending to apply reasonableness standard by using word “reasonableness” in SATA, s. 16(4) — Appellate standard of review applying, requiring designated judge to evaluate, based on appeal record, whether reasonable to find reasonable grounds to suspect appellant will engage in acts described in SATA, s. 8 — Designated judge having to remain cognizant that decision to list must be evaluated on reasonable grounds to suspect threshold — This standard lower than “reasonable and probable grounds to believe” — Totality of evidence must be considered — Findings must be based not on single set of facts but rather on consistent indicators — Decision must be reasonable in light of evidence available to judge.

### **Brar v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness) (F.C.) (2022 FC 1168) . . . . . 185**

Security Intelligence — *Secure Air Travel Act* — Appeals composed of multi-pronged case in which reasonableness of impugned decision addressed in separate decisions — Present decision considering whether *Secure Air Travel Act* (SATA), ss. 8, 9(1)(a) infringing appellants mobility rights protected by *Canadian Charter of Rights and Freedoms* (Charter), s. 6, whether SATA, ss. 15, 16 violating appellants’ rights to liberty, security of person under Charter, s. 7 — Minister having reasonable grounds to suspect that appellants threat to transportation security, that they would travel by air for purpose of

*Continued on next page*

## SOMMAIRE (Suite)

La fiabilité et la crédibilité de chaque partie ont été évaluées et la preuve corroborante indépendante a été examinée — Les allégations ont satisfait aux critères déclenchant l’application des art. 8(1)(b)(i) et (ii) — Appel accueilli en partie.

Droit administratif — Contrôle judiciaire — Norme de contrôle — *Loi sur la sûreté des déplacements aériens* — Décision du sous ministre délégué et délégué (le délégué) du ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile (le ministre ou l’intimé) de maintenir l’inscription du nom de l’appellant sur la liste d’interdiction de vol en vertu des art. 15 et 16 de la *Loi sur la sûreté des déplacements aériens* (LSDA) — Le nom de l’appellant a été inscrit sur la liste d’interdiction de vol parce qu’il existait des motifs raisonnables de soupçonner qu’il 1) participerait ou tenterait de participer à un acte qui menacerait la sûreté des transports (art. 8(1)(a) de la LSDA); 2) se déplacerait en aéronef dans le but de commettre un fait (acte ou omission) qui constitue une infraction visée par le *Code criminel* (art. 8(1)(b)(i) de la LSDA) — Le ministre a maintenu le statut de personne inscrite de l’appellant — L’appellant a demandé à la Cour d’ordonner la radiation de son nom de la liste de la LSDA — L’emploi du mot « raisonnable » à l’art. 16(4) de la LSDA ne démontrait pas que le législateur voulait que la norme de la décision raisonnable s’applique — La norme de contrôle en appel s’appliquait et le juge désigné devait évaluer, en fonction du dossier d’appel, s’il était raisonnable de conclure qu’il existe des motifs raisonnables de soupçonner que l’appellant participera à des actes décrits à l’art. 8 de la LSDA — Le juge désigné devait se rappeler que la décision d’inscrire le nom d’une personne sur la liste doit être évaluée selon la norme des motifs raisonnables de soupçonner — Cette norme est moins rigoureuse que les « motifs raisonnables et probables de croire » — Il faut tenir compte de l’ensemble de la preuve — Les conclusions ne doivent pas être fondées sur un seul ensemble de faits, mais plutôt sur certains indicateurs cohérents — La décision doit être raisonnable compte tenu des éléments de preuve dont le juge dispose.

### **Brar c. Canada (Sécurité publique et Protection civile) (C.F.) (2022 CF 1168) . . . . . 185**

Renseignement de sécurité — *Loi sur la sûreté des déplacements aériens* — Appels concernant une affaire à volets multiples dans laquelle le caractère raisonnable de la décision contestée a été traité dans des décisions distinctes — En l’espèce, il s’agissait de déterminer si les art. 8 et 9(1)(a) de la *Loi sur la sûreté des déplacements aériens* (la LSDA) ont porté atteinte à la liberté de circulation des appelants protégée par la *Charte canadienne des droits et libertés* (la Charte) à l’art. 6 et si les art. 15 et 16 de la LSDA violent le droit des appelants à la liberté et à la sécurité de leur personne garanti par

*Suite à la page suivante*

## CONTENTS (Continued)

committing criminal offence — Written denial of boarding issued to appellants after boarding attempt — Applicants applied for administrative recourse seeking removal of their names from SATA list — Minister maintaining appellants' listed status under SATA — Appellants requesting removal of their names from list, declaration that SATA, ss. 8, 15, 16, 9(1)(a) of SATA unconstitutional — Stating that Minister's decisions unreasonable, that procedures set out in SATA violating their common law rights to procedural fairness — Appellants' listing on no-fly list determined reasonable pursuant to SATA, s. 8(1)(b) in previous decisions — Appellant Mr. Dulai submitting restriction on his ability to fly domestically significant limit on his capacity to pursue livelihood — Maintaining no evidence to suggest that he would fly somewhere in Canada to commit terrorism offence — Whether SATA infringing applicants' Charter rights — Mr. Dulai's s. 6 mobility rights under Charter breached — Evidence establishing that until Mr. Dulai denied boarding, air travel within Canada important for him to earn living — These Charter breaches justified under s. 1 — SATA's provisions limiting appellant's s. 6 Charter rights well-defined, explicit, legally binding — Protecting national security pressing, substantial objective — Safety of air travel, passengers pressing legislative goal of SATA — Causal link between air transportation safety, terrorist attacks, enforced restrictions flowing from SATA — Provisions of law limiting individual's movements rationally connected to law's purpose — State action limiting Mr. Dulai's mobility rights rationally connected to law's objective — As to Charter, s. 7, question here whether being listed on no-fly list, restriction on air travel attenuated by SATA's administrative review, appeal mechanism — Appellants' s. 7 right to security of person adversely affected — However, process in place such that limits on those rights complying with principles of fundamental justice — SATA, *amici curiae* providing substantial substitute to ensure fair process — SATA process affording right to be heard — Appointing *amici* in present case ensured fair procedure — Appeals dismissed.

*Continued on next page*

## SOMMAIRE (Suite)

l'art. 7 de la Charte — Le ministre a des motifs raisonnables de soupçonner que les appelants constituent une menace à la sûreté des transports et qu'ils se déplaceraient en avion dans le but de commettre une infraction criminelle — Un avis écrit de refus d'embarquement a été remis aux appelants après leur tentative d'embarquement — Les demandeurs ont présenté une demande de recours administratif visant à faire radier leur nom de la liste de la LSDA — Le ministre a maintenu le statut des appelants à titre de personne inscrite sous le régime de la LSDA — Les appelants ont demandé à faire radier leur nom de la liste et à obtenir un jugement déclarant inconstitutionnels les art. 8, 15, 16 et 9(1)a) de la LSDA — Ils ont soutenu que les décisions du ministre sont déraisonnables et que les procédures énoncées dans la LSDA portent atteinte aux droits à l'équité procédurale que leur confère la common law — Dans des décisions antérieures, l'inscription des appelants sur la liste d'interdiction de vol a été jugée raisonnable en vertu de l'art. 8(1)b) la LSDA — L'appellant M. Dulai a soutenu que l'interdiction qui lui a été faite de prendre des vols intérieurs a limité de façon importante sa capacité de gagner sa vie — Il a soutenu que rien ne permet de croire qu'il prendra l'avion quelque part au Canada pour commettre une infraction de terrorisme — Il s'agissait de savoir si la LSDA a porté atteinte aux droits des demandeurs protégés par la Charte — La liberté de circulation de M. Dulai garantie par l'art. 6 de la Charte a été restreinte — La preuve a établi que, jusqu'à ce que M. Dulai se voie refuser l'embarquement, il était important pour lui de prendre l'avion au Canada pour gagner sa vie — Ces violations de la Charte sont justifiées au regard de l'article premier — Les dispositions de la LSDA qui limitent les droits garantis à l'appellant par l'art. 6 de la Charte sont bien définies, explicites et juridiquement contraignantes — La protection de la sécurité nationale est un objectif urgent et réel — La sécurité de tous les passagers qui utilisent le transport aérien constitue un objectif urgent de la LSDA — Il existe un lien causal entre l'objectif de sécurité du transport aérien, les attaques terroristes et les restrictions pouvant être appliquées en vertu de la LSDA — Les dispositions de la loi qui limitent les déplacements d'une personne sont rationnellement liées à l'objectif de la loi — La mesure étatique qui limite la liberté de circulation de M. Dulai a un lien rationnel avec l'objectif de la loi — En ce qui concerne l'art. 7 de la Charte, la question était de savoir si le fait pour les appelants d'être inscrits sur la liste d'interdiction de vol et d'être restreints dans leurs déplacements aériens est atténué par le mécanisme d'examen administratif et d'appel de la LSDA — Il a été porté atteinte au droit à la sécurité des appelants qui est garanti par l'art. 7 de la Charte — Cependant, le processus établi est tel que les limites imposées à ces droits respectent les principes de justice fondamentale — Le mécanisme de la LSDA et la participation des amis de la cour remplacent pour

*Suite à la page suivante*

## CONTENTS (Continued)

Constitutional Law — Charter of Rights — Mobility Rights — Appellant Dulai claiming that *Secure Air Travel Act* (SATA), ss. 8, 9(1)(a) infringing his mobility rights protected by Charter, s. 6 following respondent Minister's decisions to include appellants on SATA's no-fly list — Minister having reasonable grounds to suspect that appellants threaten transportation security, that they would travel by air for purpose of committing criminal offence — Applicants applied for administrative recourse seeking removal of their names from SATA list — Minister maintaining appellants' listed status under SATA — Appellant Mr. Dulai submitting restriction on his ability to fly domestically significant limit on his capacity to pursue livelihood — Maintaining no evidence to suggest that he would fly to commit terrorism offence — Whether SATA, ss. 8, 9(1)(a) infringing Mr. Dulai's s. 6 Charter mobility rights — Mr. Dulai's mobility rights under Charter breached — Means of transportation to give effect to travel is a necessity, when alternative means available are just not reasonable, realistic and practical — Mr. Dulai cannot travel by air, which prevents him from leaving the continent by plane — Mr. Dulai's Charter, s. 6(2)(b) also breached — Fact Mr. Dulai's national mobility rights do not include air travel has clearly hampered his ability to earn a living in provinces other than his own — These breaches justified under Charter, s. 1 — Limits imposed on Mr. Dulai result of evidence-based suspicions that he could fly abroad in order to plot terrorist attack — Causal link between goal of air transportation safety, terrorist attacks, enforced restrictions flowing from SATA — State action limiting Mr. Dulai's mobility rights rationally connected to law's objective — SATA obstructing mobility only to extent necessary to accomplish goal of air transport safety — Text of SATA itself not limiting mobility rights — Rather, restrictions on mobility result of being listed pursuant to SATA, s. 8, combination of *Secure Air Travel Regulations*, ministerial directions — SATA scheme allowing for impairment of individual's rights to be commensurate to threat posed — State action limiting Mr. Dulai's mobility rights minimally impairing in this case — Infringement justified under Charter, s. 1.

*Continued on next page*

## SOMMAIRE (Suite)

l'essentiel les processus visant à assurer l'équité procédurale — Le processus prévu par la LSDA a permis aux appelants d'être entendus — En l'espèce, la nomination d'amis de la cour a assuré une procédure équitable — Appels rejetés.

Droit constitutionnel — Charte des droits — Liberté de circulation — L'appellant M. Dulai a soutenu que les art. 8 et 9(1)a) de la *Loi sur la sûreté des déplacements aériens* (la LSDA) portent atteinte à sa liberté de circulation garantie par l'art. 6 de la Charte par suite des décisions de l'intimé, le ministre, d'inscrire le nom des appelants sur la liste d'interdiction de vol de la LSDA — Le ministre a des motifs raisonnables de soupçonner que les appelants constituent une menace à la sûreté des transports et qu'ils se déplaceraient en avion dans le but de commettre une infraction criminelle — Les demandeurs ont présenté une demande de recours administratif visant à faire radier leur nom de la liste de la LSDA — Le ministre a maintenu le statut des appelants à titre de personne inscrite sous le régime de la LSDA — L'appellant M. Dulai a soutenu que l'interdiction qui lui a été faite de prendre des vols intérieurs limitait de façon importante sa capacité de gagner sa vie — Il a fait valoir que rien ne permettait de croire qu'il prendrait l'avion pour commettre une infraction de terrorisme — Il s'agissait de savoir si les art. 8 et 9(1)a) de la LSDA ont restreint la liberté de circulation garantie à M. Dulai par l'art. 6 de la Charte — Il a été porté atteinte à la liberté de circulation de M. Dulai garantie par la Charte — Le moyen de transport permettant de voyager est une nécessité, lorsque les autres moyens accessibles ne sont tout simplement pas raisonnables, réalistes et pratiques — M. Dulai ne peut pas voyager par avion, ce qui l'empêche de sortir du continent — Il y a également eu atteinte aux droits conférés à M. Dulai par l'art. 6(2)b) de la Charte — Le fait que la liberté de circulation de M. Dulai au pays ne comprend pas celle de se déplacer par avion a clairement nui à sa capacité de gagner sa vie dans des provinces autres que la sienne — Ces violations étaient justifiées au regard de l'article premier de la Charte — Les restrictions imposées à M. Dulai découlent de soupçons fondés sur des preuves selon lesquelles celui-ci pourrait se rendre à l'étranger par avion afin d'organiser une attaque terroriste — Lien causal entre l'objectif de sécurité du transport aérien, les attaques terroristes et les restrictions pouvant être appliquées en vertu de la LSDA — La mesure étatique qui limite la liberté de circulation de M. Dulai a un lien rationnel avec l'objectif de la loi — La LSDA entrave la liberté de circulation seulement dans la mesure nécessaire pour atteindre l'objectif de garantir la sécurité du transport aérien — Le texte de la LSDA lui-même ne limite pas la liberté de circulation — Les restrictions à la liberté de circulation découlent plutôt de l'inscription sur la liste prévue à l'art. 8 et de l'effet combiné du *Règlement sur la sûreté des déplacements aériens*

*Suite à la page suivante*



## CONTENTS (Concluded)

Constitutional Law — Charter of Rights — Life, Liberty and Security — Appellants claiming that *Secure Air Travel Act* (SATA), ss. 15, 16 violating their rights to liberty, security of person protected by Charter, s. 7 following respondent Minister's decisions to include appellants on SATA's no-fly list — Minister having reasonable grounds to suspect appellants threat to transportation security, that they would travel by air for purpose of committing criminal offence — Applicants applied for administrative recourse seeking removal of their names from SATA list — Minister maintaining appellants' listed status under SATA — Appellants submitting not given incompressible minimum amount of disclosure necessary to satisfy requirements of procedural fairness, compliance with Charter, s. 7 — Although SATA deprived appellants of their right to security of person, this violation done in accordance with principles of fundamental justice — SATA, *amici curiae* providing substantial substitute to ensure fair process — Necessary in the present case to identify the limits, if any, imposed on section 7 rights by SATA to persons on the no-fly list — Right to full knowledge of case not absolute — Question here whether being listed on no-fly list, restriction on air travel attenuated by SATA's administrative review, appeal mechanism — SATA process affording right to be heard — Appointing *amici* in present case ensured fair procedure — *Amici* meaningful, substantial substitutes for absolute disclosure for purposes of SATA appeal — Appellants having sufficient understanding of case — Balancing act between acceptable judicial system that ensures air transportation safety, providing fair recourse to impacted citizens achieved in circumstances — Given finding herein that SATA's administrative review, appeal procedure fair processes that comply with principles of natural justice, Charter, s. 1 analysis not necessary.

## SOMMAIRE (Fin)

et des directives ministérielles — Le régime de la LSDA prévoit que l'atteinte aux droits d'une personne doit être proportionnelle à la menace posée par cette personne — La mesure étatique qui limite la liberté de circulation de M. Dulai ne porte qu'une atteinte minimale en l'espèce — Violation justifiée au regard de l'article premier de la Charte.

Droit constitutionnel — Charte des droits — Vie, liberté et sécurité — Les appelants ont soutenu que les art. 15 et 16 de la *Loi sur la sûreté des déplacements aériens* (la LSDA) portent atteinte à leur droit à la liberté et à la sécurité de leur personne garanti par l'art. 7 de la Charte par suite des décisions de l'intimé, le ministre, d'inscrire le nom des appelants sur la liste d'interdiction de vol de la LSDA — Le ministre a des motifs raisonnables de soupçonner que les appelants constituent une menace à la sûreté des transports et qu'ils se déplaceraient en aéronef dans le but de commettre une infraction criminelle — Les demandeurs ont présenté une demande de recours administratif visant à faire radier leur nom de la liste de la LSDA — Le ministre a maintenu le statut des appelants à titre de personne inscrite sous le régime de la LSDA — Les appelants ont soutenu qu'ils n'ont pas obtenu la quantité minimale incompressible de renseignements requise pour répondre aux exigences d'équité procédurale, en conformité avec l'art. 7 de la Charte — Bien que la LSDA ait privé les appelants de leur droit à la sécurité de leur personne, cette violation était conforme aux principes de justice fondamentale — Le mécanisme de la LSDA et la participation des amis de la cour remplaçaient pour l'essentiel les processus visant à assurer l'équité procédurale — Il était nécessaire en l'espèce de définir les limites, le cas échéant, imposées par la LSDA aux droits garantis par l'art. 7 aux personnes inscrites sur la liste d'interdiction de vol — Le droit d'être pleinement informé de la preuve à réfuter n'est pas absolu — Il s'agissait de savoir si le fait pour les appelants d'être inscrits sur la liste d'interdiction de vol et d'être restreints dans leurs déplacements aériens est atténué par le mécanisme d'examen administratif et d'appel de la LSDA — Le processus prévu par la LSDA a permis aux appelants d'être entendus — En l'espèce, la nomination d'amis de la cour a assuré une procédure équitable — Les amis de la cour ont remplacé pour l'essentiel la divulgation absolue pour les besoins des appels fondés sur la LSDA — Les appelants ont une idée suffisante de la preuve qu'ils doivent réfuter — L'équilibre entre un système judiciaire acceptable qui veille à la sécurité du transport aérien et la possibilité pour les citoyens touchés de bénéficier d'un recours équitable a été atteint dans les circonstances — Compte tenu de la conclusion selon laquelle les processus d'examen administratif et d'appel de la LSDA sont équitables et conformes aux principes de justice naturelle, il n'était pas nécessaire de procéder à une analyse fondée sur l'article premier de la Charte.

## APPEALS NOTED

### FEDERAL COURT OF APPEAL

*Reference re Subsection 18.3(1) of the Federal Courts Act*, T-1779-18, 2021 FC 723, [2021] 3 F.C.R. 723, has been affirmed on appeal (*Google LLC v. Canada (Privacy Commissioner)*, A-250-21, 2023 FCA 200). The reasons for judgment, handed down September 29, 2023, will be published in the *Federal Courts Reports*.

### SUPREME COURT OF CANADA

*Canada (Citizenship and Immigration) v. Mason*, A – 415-19, A-37-20, 2021 FCA 156, [2022] 1 F.C.R. 3, has been reversed on appeal (2023 SCC 21). The reasons for judgment, handed down September 27, 2023, will be published in the *Supreme Court Reports*.

#### *Applications for leave to appeal*

*Jeremy King v. His Majesty the King and Federation of Newfoundland Indians*, 22-A-2, 21-A-28, A-28-22, judgments dated January 27, 2022, leave to appeal to S.C.C. refused November 9, 2023.

*Rebello v. Canada (Justice)*, A-93-21, 2023 FCA 67, LeBlanc J.A., judgment dated March 23, 2023, leave to appeal to S.C.C. refused November 2, 2023.

*Rosie Gagnon v. Canadian Association of Professional Employees*, 22-A-23, 2023 FCA 59, Locke J.A., order dated March 10, 2023, leave to appeal to S.C.C. refused November 2, 2023.

## APPEALS NOTÉS

### COUR D'APPEL FÉDÉRALE

La décision *Renvoi relatif au paragraphe 18.3(1) de la Loi sur les Cours fédérales*, T-1779-18, 2021 CF 723, [2021] 3 R.C.F. 723, a été confirmée en appel (*Google LLC c. Canada (Commissaire à la protection de la vie privée)*, A-250-21, 2023 CAF 200). Les motifs du jugement, qui ont été prononcés le 29 septembre 2023, seront publiés dans le *Recueil des décisions des Cours fédérales*.

### COUR SUPRÊME DU CANADA

L'arrêt *Canada c. Mason (Citoyenneté et Immigration)*, A – 415-19, A-37-20, 2021 CAF 156, [2022] 1 F.C.R. 3, a été infirmé en appel (2023 CSC 21). Les motifs du jugement, qui ont été prononcés le 27 septembre 2023, seront publiés dans le *Recueil des arrêts de la Cour suprême*.

#### *Demandes d'autorisation de pourvoi*

*Jeremy King c. Sa Majesté le Roi et Federation of Newfoundland Indians*, 22-A-2, 21-A-28, A-28-22, jugements en date du 27 janvier 2022, autorisation de pourvoi à la C.S.C. refusée le 9 novembre 2023.

*Rebello c. Canada (Justice)*, A-93-21, 2023 FCA 67, le juge LeBlanc, J.C.A., jugement en date du 23 mars 2023, autorisation de pourvoi à la C.S.C. refusée le 2 novembre 2023.

*Rosie Gagnon c. Canadian Association canadienne des employés professionnels*, 22-A-23, le juge Locke, J.C.A., ordonnance en date du 10 mars 2023, autorisation de pourvoi à la C.S.C. refusée le 2 novembre 2023.



**Federal Courts  
Reports**

**2022, Vol. 2, Part 1**

**Recueil des  
décisions des Cours  
fédérales**

**2022, Vol. 2, 1<sup>er</sup> fascicule**



T-669-19  
2021 FC 932

T-669-19  
2021 CF 932

**IN THE MATTER OF THE *SECURE AIR TRAVEL ACT***

**AFFAIRE INTÉRESSANT LA *LOI SUR LA SÛRETÉ DES DÉPLACEMENTS AÉRIENS***

**Bhagat Singh Brar** (*Appellant*)

**Bhagat Singh Brar** (*appelant*)

v.

c.

**Canada (Minister of Public Safety and Emergency Preparedness)** (*Respondent*)

**Canada (Ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile)** (*défendeur*)

**INDEXED AS: *BRAR V. CANADA (PUBLIC SAFETY AND EMERGENCY PREPAREDNESS)***

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

Federal Court, Noël J.—Ottawa, October 5, 14-16, 19, 20, and 22, 2020, June 16 and 17 and August 30, 2021; October 5, 2021.

Cour fédérale, juge Noël — Ottawa, 5, 14 au 16, 19, 20 et 22 octobre 2020, 16 et 17 juin et 30 août 2021; 5 octobre 2021.

*Security Intelligence — Amended public order dealing with appropriateness, justification of redactions in appeal book, judicial task of providing appellant with summary of evidence, other information available so as to enable designated Judge to be reasonably informed of Minister’s case — Order part of appeal from decision to maintain appellant on no-fly list pursuant to Secure Air Travel Act (SATA), ss. 15, 16 — Delegate for Minister of Public Safety and Emergency Preparedness concluding reasonable grounds to suspect that appellant would engage or attempt to engage in act that would threaten transportation security, or travel by air to commit certain terrorism offences — Appellant filing notice of appeal seeking order to remove his name from SATA list — Attorney General presenting evidence on injury to national security of disclosing contested redactions, summaries proposed by amici curiae — Amici questioning justifications for redactions, summaries proposed by Attorney General — Attorney General arguing, inter alia, that SATA not authorizing Court to balance different interests that could be at play when assessing disclosure — Submitted appellants reasonably informed — Amici arguing Canada (Citizenship and Immigration) v. Harkat (S.C.C.) applying herein, requiring Minister to withdraw information whose non-disclosure preventing appellant from being reasonably informed — Asking Court to make declaration of irreconcilable tension where information cannot be lifted or summarized without injury — Whether disclosure of redacted information injurious to national security or endangering safety of any person — If so, whether protected information, other evidence should be disclosed in form of summary — Attorney General having burden to satisfy designated judge that redactions*

*Renseignement de sécurité — Il s’agissait d’une ordonnance publique modifiée traitant du caractère approprié et de la justification de caviardages dans un dossier d’appel et de la tâche qui incombe au juge désigné de veiller à ce que soit fourni à l’appelant un résumé de la preuve et d’autres renseignements disponibles afin de lui permettre d’être suffisamment informé de la thèse du ministre — L’ordonnance a été prononcée dans le cadre d’un appel de la décision 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 (LSDA) — Le délégué du ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile a jugé qu’il existait des motifs raisonnables de soupçonner que l’appelant participerait ou tenterait de participer à un acte qui menacerait la sûreté des transports ou se déplacerait en aéronef dans le but de commettre certaines infractions de terrorisme — L’appelant a déposé un avis d’appel visant à obtenir une ordonnance radiant son nom de la liste de la LSDA — Le procureur général a présenté des éléments de preuve sur l’atteinte à la sécurité nationale que porterait la divulgation des caviardages contestés et des résumés proposés par les amis de la cour — Les amis de la cour ont remis en question les raisons justifiant les caviardages et les résumés proposés par le procureur général — Le procureur général a soutenu, entre autres choses, que la LSDA n’autorise pas la Cour à mettre en balance les divers intérêts qui pourraient entrer en jeu lors de l’évaluation de l’opportunité de divulguer des renseignements — Il a affirmé que les appelants étaient suffisamment informés — Les amis de la cour ont fait valoir que l’arrêt Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Harkat de la Cour suprême s’appliquait en l’espèce et que le*

*justified by presenting evidence that injury probable, having factual basis, related to national security or to safety of person — SATA forbidding disclosure of information that would be injurious — Verb “would” calling for elevated standard — Must be “sound” evidentiary basis to every national security claim — Concept of “national security” general, broad, adaptable — Still, Attorney General must present evidence of a potentially serious threat — And while designated judge having to show deference to Attorney General’s assessment of injury to national security, applications for non-disclosure should not be blindly endorsed — Where redaction justified, designated judge having to determine whether summary of protected information can be provided to appellant — SATA, s. 16(6)(c), Prevention of Terrorist Travel Act, s. 6(2)(c) both clear that such summaries must not contain injurious information — Principles established in Harkat helpful in present proceedings, applying to SATA appeal scheme — Appellant must receive sufficient disclosure to know, meet case against him or her — Information may be withdrawn if non-disclosure preventing appellant from being reasonably informed — In present case, some redactions injurious if revealed — No summary injurious to national security could be conceptualized — Some redactions remaining contested — Decision with regard thereto included in classified annex — Summary of allegations now disclosed made available to appellant — Revised appeal book to contain further information in respect of contested redactions — Order: some redactions remaining, others fully or partially lifted, others summarized.*

This was an amended public order dealing with the appropriateness and justification of redactions in an appeal book filed by the Attorney General and the judicial task of providing

*ministre devait retirer du dossier les renseignements dont la non-divulgarion empêchait l’appelant d’être suffisamment informé — Ils ont demandé à la Cour de déclarer qu’il y avait tension irréconciliable dans les cas où les renseignements ne peuvent être décaviardés ou résumés sans porter atteinte à la sécurité nationale — Il s’agissait de savoir si la divulgation des renseignements caviardés porterait atteinte à la sécurité nationale ou à la sécurité d’autrui — Dans l’affirmative, il s’agissait de savoir si les renseignements protégés et les autres éléments de preuve devraient être divulgués sous forme de résumé — Il incombait au procureur général de convaincre le juge désigné que chaque caviardage était justifié en présentant des éléments de preuve démontrant que l’atteinte était une probabilité, qu’elle reposait sur des faits et qu’elle était liée à la sécurité nationale ou à la sécurité d’autrui — La LSDA interdit la divulgation de renseignements qui porterait atteinte à la sécurité — L’emploi du verbe « porterait » commande une norme élevée — Chaque revendication fondée sur la sécurité nationale doit reposer sur une preuve « tangible » — Le concept de « sécurité nationale » se veut général, large et souple pour pouvoir s’adapter — Néanmoins, le procureur général doit présenter des éléments de preuve démontrant l’existence d’une menace potentiellement grave — Et si 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, il ne devrait pas entériner aveuglément les demandes de non-divulgarion — Si un caviardage est justifié, le juge désigné doit décider si un résumé des renseignements protégés peut être fourni à l’appelant — L’art. 16(6)c) de la LSDA et l’art. 6(2)c) de la Loi sur la prévention des voyages de terroristes indiquent tous deux clairement que ces résumés ne doivent contenir aucun renseignement dont la divulgation porterait atteinte à la sécurité — Les principes établis dans l’arrêt Harkat ont été utiles dans la présente instance et s’appliquaient au régime d’appel de la LSDA — L’appelant doit recevoir des renseignements suffisants pour connaître la preuve qui pèse contre lui et y répondre — Les renseignements peuvent être décaviardés si leur non-divulgarion empêche l’appelant d’être suffisamment informé — En l’espèce, la divulgation de certains renseignements caviardés porterait atteinte à la sécurité — Il était impossible de concevoir un résumé de ces renseignements qui ne porterait pas atteinte à la sécurité nationale — Certains caviardages sont demeurés contestés — La décision sur ces caviardages figurait dans une annexe confidentielle — Un résumé des allégations maintenant divulguées a été mis à la disposition de l’appelant — Le dossier d’appel révisé contiendra d’autres renseignements sur les caviardages contestés — Ordonnance : certains caviardages doivent être maintenus, d’autres doivent faire l’objet d’un décaviardage total ou partiel et d’autres doivent être résumés.*

Il s’agissait d’une ordonnance publique modifiée traitant du caractère approprié et de la justification de caviardages dans un dossier d’appel déposé par le procureur général et de la tâche

the appellant Brar (present docket) and the appellant Dulai (docket T-670-19) with a summary of the evidence and other information available to enable them to be reasonably informed of the Minister's case.

The order is part of an appeal from an administrative decision made by the Associate Deputy Minister, as delegate for the Minister of Public Safety and Emergency Preparedness, to maintain the appellant on the no-fly list pursuant to sections 15 and 16<sup>1</sup> of the *Secure Air Travel Act* (SATA). After he was denied boarding at the Vancouver International Airport, the appellant submitted an application for administrative recourse to the Passenger Protect Inquiries Office seeking to remove his name from the SATA list. The Minister advised the appellant of his decision to maintain his status as a listed person under SATA. The delegate concluded that there were reasonable grounds to suspect that the appellant would engage or attempt to engage in an act that would threaten transportation security, or travel by air to commit certain terrorism offences. In 2019, the appellant filed a notice of appeal asking the Court to order the removal of his name from the SATA list or to order the remittance of the matter back to the Minister for redetermination, and to declare that sections 8, 15, 16 and paragraph 9(1)(a) of SATA are unconstitutional. In 2020, an *ex parte, in camera* hearing was held wherein the Attorney General presented evidence on the injury to national security of disclosing the contested redactions and summaries proposed by the *amici curiae* (*amici*), as well as the reliability and credibility of the redacted information. The *amici* questioned the justifications for the redactions and the summaries proposed by the Attorney General. The Attorney General argued, *inter alia*, that SATA does not authorize the Court to balance different interests that could be at play when assessing disclosure, including whether or not the appellant is reasonably informed. The Attorney General submitted that at this time, the appellants were reasonably informed. The *amici* argued that the decision of the Supreme Court in *Canada (Citizenship and Immigration) v. Harkat* requires that the Minister must withdraw the information or evidence whose non-disclosure prevents the appellant from being reasonably informed. The *amici* also argued that in some instances, redactions were not necessary. In other instances, the *amici* agreed that disclosure would be injurious but proposed a summary that would avert the injury while allowing the appellant to be reasonably informed. The *amici* asked the Court to make a declaration of irreconcilable tension where information or evidence could not be lifted or summarized without injury.

<sup>1</sup> Section 16 of SATA establishes the role of the designated judge in an appeal and sets out how redacted information must be handled.

qui incombe au juge désigné de veiller à ce que soit fourni à l'appellant Brar (dossier en l'instance) et à l'appellant Dulai (dossier T-670-19) un résumé de la preuve et d'autres renseignements leur permettant d'être suffisamment informés de la thèse du ministre.

L'ordonnance a été prononcée dans le cadre d'un appel de la décision administrative par laquelle le sous-ministre délégué, agissant à titre de délégué du ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile, a maintenu l'inscription du nom de l'appellant sur la liste d'interdiction de vol en vertu des articles 15 et 16<sup>1</sup> de la *Loi sur la sûreté des déplacements aériens* (LSDA). Après s'être vu refuser l'embarquement à l'aéroport international de Vancouver, l'appellant a présenté une demande de recours administratif au Bureau de renseignement du Programme de la protection des passagers afin de faire radier son nom de la liste de la LSDA. Le ministre a informé l'appellant de sa décision de maintenir son statut de personne inscrite sous le régime de la LSDA. Le délégué a conclu qu'il y avait des motifs raisonnables de soupçonner que l'appellant participerait ou tenterait de participer à un acte qui menacerait la sûreté des transports, ou se déplacerait en aéronef dans le but de commettre certaines infractions de terrorisme. En 2019, l'appellant a déposé un avis d'appel dans lequel il a demandé à la Cour d'ordonner la radiation de son nom de la liste de la LSDA ou le renvoi de l'affaire au ministre pour qu'il rende une nouvelle décision, et de déclarer que les articles 8, 15, 16 ainsi que l'alinéa 9(1)a) de la LSDA sont inconstitutionnels. En 2020, une audience *ex parte* et à huis clos a eu lieu, et le procureur général a présenté des éléments de preuve sur l'atteinte à la sécurité nationale que porterait la divulgation des caviardages contestés et des résumés proposés par les amis de la cour ainsi que sur la fiabilité et la crédibilité des renseignements caviardés. Les amis de la cour ont remis en question les raisons justifiant les caviardages et les résumés proposés par le procureur général. Le procureur général a fait valoir, entre autres choses, que la LSDA ne permet pas à la Cour de mettre en balance les divers intérêts qui pourraient entrer en jeu lors de l'évaluation de l'opportunité de divulguer des renseignements, notamment la question de savoir si l'appellant est suffisamment informé. Le procureur général a affirmé qu'à cette étape, les appellants étaient suffisamment informés. Les amis de la cour ont soutenu que la décision de la Cour suprême dans *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Harkat* exige que le ministre retire les renseignements ou les éléments de preuve dont la non-divulgation empêche l'appellant d'être suffisamment informé. Les amis de la cour ont également fait valoir que, dans certains cas, les caviardages n'étaient pas nécessaires. Dans d'autres cas, ils ont convenu que la divulgation des renseignements caviardés porterait atteinte à la sécurité nationale, mais ils ont proposé un résumé qui éviterait une telle atteinte tout en permettant à l'appellant d'être suffisamment informé. Les amis de la cour ont demandé à la Cour de déclarer qu'il existait

<sup>1</sup> L'article 16 de la LSDA définit le rôle du juge désigné dans un appel et énonce la manière de traiter les renseignements caviardés.



At issue was whether disclosure of the redacted information and other information adduced during the *ex parte, in camera* hearings would be injurious to national security or endanger the safety of any person, and if so, whether the protected information and other evidence should be disclosed to the appellant in the form of a summary.

*Held*, some redactions should remain, others should be fully or partially lifted and others should be summarized.

The Attorney General has the burden to satisfy the designated judge that each redaction is justified by presenting evidence that the injury is probable, has a factual basis, and is related to national security or to the safety of any person. Paragraphs 16(6)(b) and (c) of SATA forbid any disclosure of information that would be injurious. The use of the verb “would” calls for an elevated standard compared to the use of the verb “could”. There must be a “sound” evidentiary basis to every national security claim. The concept of “national security” is meant to be general, broad and adaptable to a world in evolution. While a designated judge must give a fair, large and liberal interpretation to the term “national security”, the Attorney General must present evidence of a potentially serious threat. The designated judge must show deference to the Attorney General’s assessment of the injury to national security “because of his access to special information and expertise”. However, it does not mean that the Court should blindly endorse the applications for non-disclosure filed by the Attorney General. If a redaction is justified on national security grounds, the designated judge must then determine whether a summary of the protected information that does not contain any sensitive information can be provided to the appellant. Paragraph 16(6)(c), like paragraph 6(2)(c) of the *Prevention of Terrorist Travel Act*, makes it clear that such summaries must not contain anything that would be injurious to national security or endanger the safety of any person if disclosed. The designated judge must also ensure that the appellant is reasonably informed of the Minister’s case. In *Harkat*, the Supreme Court interpreted this concept in the context of the *Immigration and Refugee Protection Act* security certificate scheme. Given the very close similarity between provisions, the principles established in *Harkat* were helpful in the present proceedings and apply to the SATA appeal scheme. The appellant must receive sufficient disclosure to know and meet the case against him or her. The judge is the arbiter of whether that standard has been met. If there is an irreconcilable tension between the requirement that the appellant be reasonably informed and the imperative that sensitive information not be disclosed, the Minister may be asked to withdraw the information or evidence whose non-disclosure prevents the appellant from being reasonably informed. Subsection 16(5) of SATA states that the judge may order that the appellant’s

une tension irréconciliable dans les cas où des renseignements ou des éléments de preuve ne pouvaient pas être décaviardés ou résumés sans porter atteinte à la sécurité nationale.

Il s’agissait de savoir si la divulgation des renseignements caviardés et des autres renseignements présentés lors des audiences *ex parte* et à huis clos porterait atteinte à la sécurité nationale ou à la sécurité d’autrui et, dans l’affirmative, si les renseignements protégés et les autres éléments de preuve devaient être divulgués à l’appelant sous forme de résumé.

*Ordonnance* : certains caviardages doivent être maintenus, d’autres doivent faire l’objet d’un décaviardage total ou partiel et d’autres doivent être résumés.

Il incombe au procureur général de convaincre le juge désigné que chaque caviardage est justifié en présentant des éléments de preuve démontrant que l’atteinte est une probabilité, qu’elle repose sur des faits établis, et qu’elle est liée à la sécurité nationale ou à la sécurité d’autrui. Les alinéas 16(6)(b) et (c) de la LSDA interdisent la divulgation de renseignements qui porterait atteinte à la sécurité. L’emploi du verbe « porterait » commande une norme élevée comparativement à l’emploi du verbe « pourrait ». Chaque revendication fondée sur la sécurité nationale doit reposer sur une preuve « tangible ». Le concept de « sécurité nationale » se veut général, large et souple pour pouvoir s’adapter à un monde en évolution. Bien que le juge désigné doive donner à l’expression « sécurité nationale » une interprétation large et équitable, le procureur général doit présenter des éléments de preuve démontrant l’existence d’une menace potentiellement grave. 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 « parce qu’il a accès à des sources particulières d’information et d’expertise ». Cependant, la Cour ne devrait pas pour autant entériner aveuglément les demandes de non-divulgation présentées par le procureur général. 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. L’alinéa 16(6)(c) de la LSDA, tout comme l’alinéa 6(2)(c) de la *Loi sur la prévention des voyages de terroristes*, 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. Dans l’arrêt *Harkat*, la Cour suprême a interprété ce concept dans le contexte du régime des certificats de sécurité établi par la *Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés*. Compte tenu de la très grande similitude entre les dispositions, les principes établis dans l’arrêt *Harkat* ont été utiles dans la présente instance et s’appliquaient au régime d’appel de la LSDA. L’appelant doit recevoir des renseignements suffisants pour connaître la preuve qui pèse contre lui et y répondre. C’est au juge qu’il appartient de décider si cette

name be removed from the no-fly list if it is determined that the Minister's decision to maintain the appellant's name on the list is unreasonable. It follows that the judge has the discretion to order the removal of the appellant's name from the list or not.

In the present case, a review of all the redactions revealed that some of them would be injurious if disclosed. No summary that would not be injurious to national security or endanger the safety of any person could be conceptualized. Some redactions remained contested. A decision on these contested redactions and summaries were included in a classified annex. A summary of the allegations now disclosed was made available to the appellant. The new revised appeal book will contain further information resulting from the determinations made in respect of contested redactions. The appellant will have an opportunity to be heard.

In conclusion, more information was disclosed to the appellant in the form of lifts, partial lifts and summaries, allowing the appellant to give a more knowledgeable response to the case made against him and thus helping the designated judge make a decision on the reasonability of the delegate's decision.

#### STATUTES AND REGULATIONS CITED

- Canada Evidence Act*, R.S.C., 1985, c. C-5, s. 38.06.  
*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.  
*Canadian Passport Order*, SI/81-86, s. 10.1.  
*Canadian Security Intelligence Service Act*, R.S.C., 1985, c. C-23, ss. 2 “human source”, 17(1), 18(1), 18.1.  
*Criminal Code*, R.S.C., 1985, c. C-46, ss. 2 “terrorism offence”, 83.18, 83.19, 83.2.  
*Federal Courts Rules*, SOR/98-106, rr. 80, 83.  
*Immigration and Refugee Protection Act*, S.C. 2001, c. 27, ss. 53(1)(b), 78, 83(1)(d),(e),(i), 87.  
*Prevention of Terrorist Travel Act*, S.C. 2015, c. 36, s. 42, s. 6(2).  
*Secure Air Travel Act*, S.C. 2015, c. 20, s. 11, ss. 8, 9(1)(a), 15, 16.

norme a été respectée. En cas de tension irréconciliable entre les exigences voulant que l'appelant soit suffisamment informé et l'impératif de ne pas divulguer les renseignements sensibles, il est possible de demander au ministre de retirer les renseignements ou les éléments de preuve dont la non-divulgence empêche l'appelant d'être suffisamment informé. Aux termes du paragraphe 16(5) de la LSDA, le juge *peut* ordonner la radiation du nom de l'appelant de la liste d'interdiction de vol s'il conclut que la décision du ministre de maintenir cette inscription est déraisonnable. Il faut donc conclure que le juge a le pouvoir discrétionnaire d'ordonner ou non la radiation du nom de l'appelant de la liste.

En l'espèce, un examen de tous les caviardages a révélé que la divulgation de certains d'entre eux porterait atteinte à la sécurité. Il était impossible de concevoir un résumé de ces renseignements qui ne porterait pas atteinte à la sécurité nationale ou à la sécurité d'autrui. Certains caviardages sont demeurés contestés. La décision sur ces caviardages et ces résumés contestés figurait dans une annexe confidentielle. Un résumé des allégations maintenant divulguées a été mis à la disposition de l'appelant. Le nouveau dossier d'appel révisé contiendra d'autres renseignements découlant des décisions rendues quant aux caviardages contestés. L'appelant pourra répondre à la preuve qui pèse contre lui.

En conclusion, plus de renseignements ont été divulgués à l'appelant grâce aux décaviardages, aux décaviardages partiels et aux résumés, ce qui lui a permis de mieux répondre à la preuve qui pesait contre lui et a aidé le juge désigné à se prononcer sur le caractère raisonnable de la décision du délégué.

#### 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.  
*Code criminel*, L.R.C. (1985), ch. C-46, art. 2 « infraction de terrorisme », 83.18, 83.19, 83.2.  
*Décret sur les passeports canadiens*, TR/81-86, art. 10.1.  
*Loi sur la preuve au Canada*, L.R.C. (1985), ch. C-5, art. 38.06.  
*Loi sur la prévention des voyages de terroristes*, L.C. 2015, ch. 36, art. 42, art. 6(2).  
*Loi sur la sûreté des déplacements aériens*, L.C. 2015, ch. 20, art. 11, art. 8, 9(1)a), 15, 16.  
*Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*, L.R.C. (1985), ch. C-23, art. 2 « source humaine », 17(1), 18(1), 18.1.  
*Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27, art. 53(1)(b), 78, 83(1)(d),(e),(i), 87.  
*Règles des Cours fédérales*, DORS/98-106, règles 80, 83.

## CASES CITED

## APPLIED:

*Canada (Citizenship and Immigration) v. Harkat*, 2014 SCC 37, [2014] 2 S.C.R. 33; *Jama v. Canada (Attorney General)*, 2019 FC 533 (with some adaptation); *Canada (Attorney General) v. Canada (Commission of Inquiry into the Actions of Canadian Officials in Relation to Maher Arar)*, 2007 FC 766, [2008] 3 F.C.R. 248; *Canada (Attorney General) v. Khawaja*, 2007 FC 490, [2008] 1 F.C.R. 547; *Suresh v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2002 SCC 1, [2002] 1 S.C.R. 3; *Charkaoui v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2007 SCC 9, [2007] 1 S.C.R. 350.

## CONSIDERED:

*Brar v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2020 FC 729, [2020] 4 F.C.R. 557; *Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Vavilov*, 2019 SCC 65, [2019] 4 S.C.R. 653; *Jaballah (Re)*, 2009 FC 279, 340 F.T.R. 43; *Canada (Attorney General) v. Ribic*, 2003 FCA 246, [2005] 1 F.C.R. 33; *Harkat (Re)*, 2010 FC 1242, [2012] 3 F.C.R. 432; *Ruby v. Canada (Solicitor General)*, 2002 SCC 75, [2002] 4 S.C.R. 3.

## REFERRED TO:

*Dulai v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2022 FC 1164, [2022] 2 F.C.R. D-9; *Soltanizadeh v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2018 FC 114, 38 Admin. L.R. (6th) 271; *Canada (Attorney General) v. Telbani*, 2014 FC 1050.

ORDER dealing with the appropriateness and justification of redactions in an appeal book filed by the Attorney General and the judicial task of providing the appellant with a summary of the evidence and other information available to enable him to be reasonably informed of the Minister's case. Order: some redactions remaining, others fully or partially lifted, others summarized.

## APPEARANCES

*Nathalie Benoit* and *Michelle Lutfy* for respondent.

*Colin Baxter* and *Gib van Ert* as *amici curiae*.

## JURISPRUDENCE CITÉE

## DÉCISIONS APPLIQUÉES :

*Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Harkat*, 2014 CSC 37, [2014] 2 R.C.S. 33; *Jama c. Canada (Procureur général)*, 2019 CF 533 (avec certaines adaptations); *Canada (Procureur général) c. Canada (Commission d'enquête sur les actions des responsables canadiens relativement à Maher Arar)*, 2007 CF 766, [2008] 3 R.C.F. 248; *Canada (Procureur général) c. Khawaja*, 2007 CF 490, [2008] 1 R.C.F. 547; *Suresh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté de l'Immigration)*, 2002 CSC 1, [2002] 1 R.C.S. 3; *Charkaoui c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2007 CSC 9, [2007] 1 R.C.S. 350.

## DÉCISIONS EXAMINÉES :

*Brar c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2020 CF 729, [2020] 4 R.C.F. 557; *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Vavilov*, 2019 CSC 65, [2019] 4 R.C.S. 653; *Jaballah (Re)*, 2009 CF 279; *Canada (Procureur général) c. Ribic*, 2003 CAF 246, [2005] 1 R.C.F. 33; *Harkat (Re)*, 2010 CF 1242, [2012] 3 R.C.F. 432; *Ruby c. Canada (Solliciteur général)*, 2002 CSC 75, [2002] 4 R.C.S. 3.

## DÉCISIONS MENTIONNÉES :

*Dulai c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2022 CF 1164, [2022] 2 R.C.F. F-11; *Soltanizadeh c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2018 CF 114; *Canada (Procureur général) c. Telbani*, 2014 CF 1050.

ORDONNANCE traitant du caractère approprié et de la justification de caviardages dans un dossier d'appel déposé par le procureur général et de la tâche qui incombe au juge désigné de veiller à ce que soit fourni à l'appelant un résumé de la preuve et d'autres renseignements qui lui permettent d'être suffisamment informé de la thèse du ministre. Ordonnance : certains caviardages doivent être maintenus, d'autres doivent faire l'objet d'un décaviardage total ou partiel et d'autres doivent être résumés.

## ONT COMPARU :

*Nathalie Benoit* et *Michelle Lutfy* pour le défendeur.

*Colin Baxter* et *Gib van Ert* en tant qu'amis de la cour.

## SOLICITORS OF RECORD

*Fowler and Blok Criminal Defense Lawyers,*  
Vancouver, for appellant.  
*Deputy Attorney General of Canada* for  
respondent.  
*Colin Baxter and Gib van Ert as amici curiae.*

*The following is the amended public order and reasons (pursuant to subsection 397(2) of the Federal Courts Rules) rendered in English by*

NOËL J.:

Table of contents

	Paragraph
I. INTRODUCTION .....	1
II. BACKGROUND .....	9
A. <i>Facts</i> .....	9
B. <i>Procedural history</i> .....	15
III. LEGISLATION .....	30
A. <i>A brief outline of the legislation</i> ....	30
B. <i>Legal test</i> .....	32
IV. ISSUES .....	40
V. SUBMISSIONS .....	41
A. <i>AGC's submissions</i> .....	43
B. <i>Amici's submissions</i> .....	45
C. <i>Appellants' submissions</i> .....	46
VI. APPEAL PROVISIONS IN THE SATA .....	47
A. <i>Burden of proof of the Attorney General of Canada</i> .....	48
B. <i>Deference</i> .....	56
C. <i>Limits on the content of summaries</i> ...	57
D. <i>Duty to reasonably inform the ap- pellant of the Minister's case</i> .....	60
E. <i>Categories of information and evi- dence that can be redacted</i> .....	72

## AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

*Fowler and Blok Criminal Defense Lawyers,*  
Vancouver, pour l'appelant.  
*Le sous-procureur général du Canada* pour le  
défendeur.  
*Colin Baxter et Gib van Ert* en tant qu'amis de la  
cour.

*Ce qui suit est la version française de l'ordon-  
nance publique modifiée et des motifs (en vertu du para-  
graphe 397(2) des Règles des Cours fédérales) rendus par*

LE JUGE NOËL :

Table des matières

	Paragraphe
I. INTRODUCTION .....	1
II. CONTEXTE .....	9
A. <i>Faits</i> .....	9
B. <i>Historique des procédures</i> .....	15
III. LÉGISLATION.....	30
A. <i>Brève présentation de la législation</i> .....	30
B. <i>Critère juridique</i> .....	32
IV. QUESTIONS EN LITIGE .....	40
V. OBSERVATIONS .....	41
A. <i>Observations du procureur général</i> .....	43
B. <i>Observations des amis de la cour</i> ...	45
C. <i>Observations des appelants</i> .....	46
VI. DISPOSITIONS EN MATIÈRE D'APPEL DE LA LSDA.....	47
A. <i>Fardeau de la preuve qui incombe au procureur général du Canada</i> ....	48
B. <i>Déférence</i> .....	56
C. <i>Limites quant au contenu des résumés</i> .....	57
D. <i>Obligation d'informer suffisam- ment l'appelant de la thèse du ministre</i> .....	60
E. <i>Catégories de renseignements et d'éléments de preuve pouvant être caviardés</i> .....	72

(1) Information which would identify or tend to identify CSIS's interest in individuals, groups or issues, including the existence or non-existence of past or present files or investigations, the intensity of investigations or the degree or lack of success in investigations.....	74	1) Les renseignements qui révéleraient ou tendraient à révéler l'intérêt du SCRS envers des individus, des groupes ou des enjeux, notamment l'existence ou l'absence de dossiers ou d'enquêtes antérieurs ou actuels, l'intensité des enquêtes, ou le degré ou l'absence de réussite de ces enquêtes.....	74
(2) Information which would identify or tend to identify methods of operation or investigative techniques used by CSIS and others.....	75	2) Les renseignements qui révéleraient ou tendraient à révéler les méthodes de fonctionnement ou les techniques d'enquête utilisées par le SCRS ou d'autres services.....	75
(3) Information which would identify or tend to identify relationships that CSIS maintains with foreign police, security and intelligence agencies and information exchanged in confidence with such agencies.....	76	3) Les renseignements qui révéleraient ou tendraient à révéler les relations que le SCRS entretient avec des services étrangers de police, de sécurité ou de renseignement et les renseignements échangés à titre confidentiel avec de tels services.....	76
(4) Information which would identify or tend to identify employees, internal procedures and administrative methodologies of the service, such as names and file numbers, and telecommunication systems used by the service.....	81	4) Les renseignements qui révéleraient ou tendraient à révéler l'identité des employés, les procédures internes, les méthodes administratives du SCRS, par exemple des noms et des numéros de dossiers, et les systèmes de télécommunications utilisés par le SCRS....	81
(5) Information which would identify or tend to identify persons that provided information to the service or the information provided by a person which, if disclosed, could lead to the identification of the person.....	83	5) Les renseignements qui révéleraient ou tendraient à révéler l'identité des personnes qui ont fourni des renseignements au SCRS ou les renseignements qu'une personne a fournis et dont la divulgation pourrait permettre de l'identifier .....	83
VII. ANALYSIS .....	86	VII. ANALYSE .....	86
VIII. CONCLUSION.....	92	VIII. CONCLUSION.....	92

## I. INTRODUCTION

[1] This order and reasons is part of an appeal of an administrative decision dated December 21, 2018, made by Mr. Vincent Rigby, Associate Deputy Minister, as delegate (Delegate) for the Minister of Public Safety and Emergency Preparedness (Minister), to maintain Mr. Bhagat Singh Brar (Mr. Brar or Appellant) on the no-fly list pursuant to sections 15 and 16 of the *Secure Air Travel Act*, S.C. 2015, c. 20, s. 11 (SATA). Another appeal, brought by Mr. Parvkar Singh Dulai (Mr. Dulai or, together with Mr. Brar, Appellants), raises the same issues and has its own set of order and reasons (see *Parvkar Singh Dulai and Canada (Minister of Public Safety and Emergency Preparedness)*, T-670-19 [*Dulai v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2022 FC 1164, [2022] 2 F.C.R. D-9]). These are the first appeals brought pursuant to the SATA.

[2] The SATA requires the designated judge to proceed “without delay” to determine if the decision of the Minister is reasonable (subsection 16(4)). I note that a lot of work has been done since the appeals were brought to this Court in 2019 (see section II.B below). However, the various restrictions imposed by the provincial authorities in light of the pandemic have slowed down the proceedings by, among other things, limiting access to the secure facilities, where proceedings dealing with information whose release could be injurious have to be held. I do think that in normal circumstances and with the experience of the present proceedings, future appeals will be able to move “without delay”.

[3] As part of this appeal, the Attorney General of Canada (AGC) filed an appeal book that contains numerous redactions made to protect information he believed would be injurious to national security or endanger the safety of any person if disclosed. The present public order and reasons deal with (1) the appropriateness and justification of these redactions and (2) the judicial task of providing the Appellants with a summary of the evidence and other information available to the designated judge so as to enable him to be reasonably informed of

## I. INTRODUCTION

[1] La présente ordonnance et les présents motifs sont prononcés dans le cadre d’un appel de la décision administrative en date du 21 décembre 2018 par laquelle M. Vincent Rigby, sous-ministre délégué, agissant à titre de délégué (le délégué) du ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile (le ministre), a maintenu l’inscription du nom de M. Bhagat Singh Brar (M. Brar ou l’appelant) sur la liste d’interdiction de vol en vertu des articles 15 et 16 de la *Loi sur la sûreté des déplacements aériens*, L.C. 2015, ch. 20, art. 11 (la LSDA). Un autre appel, interjeté par M. Parvkar Singh Dulai (M. Dulai ou, conjointement avec M. Brar, les appelants), soulève les mêmes questions et comporte sa propre ordonnance avec motifs (voir le dossier *Parvkar Singh Dulai et Canada (Sécurité publique et de la Protection civile)*, T-670-19 [*Dulai c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2022 CF 1164, [2022] 2 R.C.F. F-11]). Il s’agit des premiers appels interjetés sous le régime de la LSDA.

[2] La LSDA exige que le juge désigné, « dès qu’il est saisi de la demande », décide si la décision du ministre est raisonnable (paragraphe 16(4)). Je remarque que beaucoup d’efforts ont été déployés depuis que les appels ont été interjetés devant la Cour en 2019 (voir la section II.B ci-après). Cependant, les diverses restrictions imposées par les autorités provinciales en raison de la pandémie ont ralenti le déroulement des procédures, notamment en limitant l’accès aux locaux sécurisés, où doivent se tenir les audiences relatives aux renseignements dont la divulgation pourrait porter atteinte à la sécurité. J’estime que, dans des circonstances normales et compte tenu de l’expérience acquise dans la présente instance, les futurs appels pourront se dérouler sans retard.

[3] Dans le présent appel, le procureur général du Canada (le procureur général) a déposé un dossier d’appel qui contient de nombreux éléments caviardés en vue de protéger les renseignements dont la divulgation pourrait porter atteinte, selon lui, à la sécurité nationale ou à la sécurité d’autrui. La présente ordonnance publique et les présents motifs traitent 1) du caractère approprié et de la justification de ces caviardages et 2) de la tâche qui incombe au juge désigné de veiller à ce que soit fourni à l’appelant un résumé de la preuve qui ne comporte

the Minister's case, but that does not include anything that, in the judge's opinion, would be injurious to national security or endanger the safety of any person if disclosed (paragraph 16(6)(c) of the SATA).

[4] In accordance with the SATA, the Minister can request a closed hearing for national security reasons, meaning that the public and the Appellant and his counsel cannot be present while the government puts information or other evidence before the judge that could be injurious to national security or endanger the safety of any person (paragraph 16(6)(a)). In order to ensure a fair judicial process for the Appellant during the *ex parte, in camera* proceedings, I have appointed two *amici curiae*, Mr. Colin Baxter and Mr. Gib van Ert (*Amici*). I invite the reader to consult the reasons issued in the present file in *Brar v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2020 FC 729, [2020] 4 F.C.R. 557 (*Brar*) and the order dated July 17, 2020, which contains the mandate of the *Amici*.

[5] The *ex parte, in camera* hearings were held on October 5, 14, 15, 16, 19, 20, and 22, 2020, in the presence of counsel for the AGC and the *Amici*. Two affiants were examined, cross-examined by the *Amici* and responded to questions from the bench during the seven days. Most of that time was with the Canadian Security Intelligence Service (CSIS) affiant, the remaining time being with the Public Safety Canada (PSC) affiant. These hearings not only dealt with the appropriateness and justification of the redactions but also gave counsel for the AGC an opportunity to present the classified portions of the Minister's case and allowed the *Amici* to test the case in a robust way. It must also be noted that additional information came out of these hearings and became the subject matter of a summary.

[6] As a result of these hearings, new information will be disclosed to the Appellants in the form of additional disclosed text (resulting from lifts and partial lifts by the AGC following discussions with the *Amici* and with the

aucun élément dont la divulgation porterait atteinte, selon lui, à la sécurité nationale ou à la sécurité d'autrui et qui permet à l'appelant d'être suffisamment informé de la thèse du ministre à l'égard de l'instance en cause (alinéa 16(6)c) de la LSDA).

[4] En vertu de la LSDA, le ministre peut demander la tenue d'une audience à huis clos pour des raisons de sécurité nationale, ce qui signifie que ni le public ni l'appelant et son conseil ne peuvent être présents lorsque le gouvernement présente au juge des renseignements ou autres éléments de preuve en cause dont la divulgation pourrait porter atteinte à la sécurité nationale ou à la sécurité d'autrui (alinéa 16(6)a)). Afin d'assurer à l'appelant un déroulement équitable des procédures pendant l'audience *ex parte* et à huis clos, j'ai nommé deux amis de la cour : M. Colin Baxter et M. Gib van Ert (les amis de la cour). J'invite le lectorat à consulter les motifs de la décision *Brar c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2020 CF 729, [2020] 4 R.C.F. 557 (*Brar*), versés au présent dossier, ainsi que l'ordonnance datée du 17 juillet 2020 qui contient le mandat des amis de la cour.

[5] Les audiences *ex parte* et à huis clos ont eu lieu les 5, 14, 15, 16, 19, 20 et 22 octobre 2020 en présence de l'avocat du procureur général et des amis de la cour. Au cours des sept jours, deux déposants ont été interrogés, ont été contre-interrogés par les amis de la cour et ont répondu aux questions du juge. Cette période a été majoritairement consacrée au déposant du Service canadien du renseignement de sécurité (le SCRS), et le reste, au déposant de Sécurité publique Canada (SPC). Durant ces audiences, non seulement il a été question du caractère approprié et de la justification des caviardages, mais l'avocat du procureur général a également eu l'occasion de présenter les parties confidentielles de la thèse du ministre, que les amis de la cour ont pu rigoureusement mettre à l'épreuve. Il convient aussi de mentionner que des renseignements supplémentaires ont été divulgués lors de ces audiences, lesquels ont fait l'objet d'un résumé.

[6] Par suite de ces audiences, de nouveaux renseignements seront divulgués aux appelants sous forme de passages supplémentaires (décaviardés ou partiellement décaviardés par le procureur général à la suite de

accord of the Court) and summaries of text that will be informative but not to the point of disclosing sensitive information.

[7] These reasons are written to be public and their purpose is to inform the Appellant, as much as possible, about the legal rationales underpinning the determinations made without disclosing any sensitive information. Although the Appellant will see the result of this stage of the appeal by receiving a new version of the appeal book that contains fewer redactions, the rationales will be contained in a confidential chart (Chart – Annex C) for national security reasons.

[8] The next stage of this appeal will be public hearings where the Appellants and the AGC have an opportunity to be heard. To that effect, both parties can file affidavits in support of their respective position and present and test the respective evidence of the other party pursuant to rules 80 and 83 of the *Federal Courts Rules*, SOR/98-106. The next stage will also deal with any question(s) of law that this legislation raises. A public case management conference will be scheduled to discuss the next steps and establish timelines.

## II. BACKGROUND

### A. Facts

[9] On April 23, 2018, Mr. Brar’s name was included on the no-fly list, which is a list of individuals for whom the Minister or his delegate has determined there are reasonable grounds to suspect that the Appellant will (1) engage or attempt to engage in an act that would threaten transportation security and/or (2) travel by air for the purpose of committing an act or omission that is an offence under sections 83.18, 83.19 or 83.2 of the *Criminal Code*, R.S.C., 1985, c. C-46 (*Criminal Code*) or an offence referred to in paragraph (c) of the definition “terrorism offence” in section 2 of that act. The following day, he was denied boarding on two occasions at the Vancouver International Airport by West Jet and

discussions avec les amis de la cour et avec l’accord de la Cour) et de résumés de passage qui seront instructifs, mais pas au point de divulguer des renseignements sensibles.

[7] Les présents motifs sont publics et visent à informer l’appelant, dans la mesure du possible, des justifications juridiques qui sous-tendent les décisions de la Cour sans divulguer de renseignements sensibles. L’appelant prendra connaissance de l’issue de la présente étape de l’appel en recevant une nouvelle version moins caviardée du dossier d’appel. Cependant, les justifications seront exposées dans un tableau confidentiel (tableau – annexe C) pour des raisons de sécurité nationale.

[8] À la prochaine étape du présent appel, la Cour tiendra des audiences publiques au cours desquelles les appelants et le procureur général auront l’occasion de se faire entendre. À cet effet, les parties peuvent déposer des affidavits à l’appui de leur position respective, présenter leurs éléments de preuve respectifs et vérifier les éléments de preuve de l’autre partie conformément aux règles 80 et 83 des *Règles des Cours fédérales*, DORS/98-106. À la prochaine étape, la ou les questions de droit que soulève la LSDA seront également examinées. Une conférence de gestion de l’instance publique aura lieu pour discuter des prochaines étapes et établir un calendrier.

## II. CONTEXTE

### A. Faits

[9] Le 23 avril 2018, le nom de M. Brar a été inscrit sur la liste d’interdiction de vol, une liste de personnes à l’égard desquelles le ministre ou son délégué a jugé qu’il existe des motifs raisonnables de soupçonner qu’elles 1) participeront ou tenteront de participer à un acte qui menacerait la sûreté des transports et/ou 2) se déplaceraient en avion dans le but de commettre un fait — acte ou omission — qui constitue une infraction visée aux articles 83.18, 83.19 ou 83.2 du *Code criminel*, L.R.C. (1985), ch. C-46, ou à l’alinéa c) de la définition de « infraction de terrorisme » à l’article 2 de cette loi. Le lendemain, à l’aéroport international de Vancouver, M. Brar s’est vu refuser l’embarquement à deux reprises (par West



Air Canada. Each time, a written denial of boarding under the Passenger Protect Program (the PPP) was issued pursuant to paragraph 9(1)(a) of the SATA. Mr. Brar was scheduled to take two flights that would have eventually transported him from Vancouver to Toronto.

[10] On June 2, 2018, Mr. Brar submitted an application for administrative recourse to the Passenger Protect Inquiries Office (the PPIO) that sought the removal of his name from the SATA list pursuant to section 15 of the SATA. In response, the PPIO provided him with a two-page unclassified summary of the information supporting the decision to place his name on the SATA list. The PPIO further advised that the Minister would consider additional classified information when assessing his application under section 15 of the SATA. In addition, pursuant to subsection 15(4) of the SATA, Mr. Brar was provided with the opportunity to make written representations in response to the unclassified information disclosed to him, which he submitted to the PPIO on December 3, 2018.

[11] On December 21, 2018, the Minister advised Mr. Brar of his decision to maintain his status as a listed person under the SATA. Following a review of the classified and unclassified information provided, including Mr. Brar's written submissions, the delegate of the Minister "concluded that there [were] reasonable grounds to suspect that [Mr. Brar] will engage or attempt to engage in an act that would threaten transportation security, or travel by air to commit certain terrorism offences" [*Brar*, at paragraph 12].

[12] On April 18, 2019, Mr. Brar filed a notice of appeal with this Court pursuant to subsection 16(2) of the SATA. In this notice of appeal, Mr. Brar asks this Court to order the removal of his name from the SATA list pursuant to subsection 16(5) of the SATA, or to order the remittance of the matter back to the Minister for re-determination. In addition, Mr. Brar also asks this Court to declare that sections 8, 15, 16 and paragraph 9(1)(a) of the SATA are unconstitutional and therefore of no force and effect, or to read in such procedural safeguards that would cure any constitutional deficiencies in the SATA.

Jet et Air Canada). Chaque fois, on lui a remis un avis écrit de refus d'embarquement au titre du Programme de la protection des passagers (le PPP) au titre de l'alinéa 9(1)a) de la LSDA. M. Brar était censé prendre deux vols qui l'auraient amené de Vancouver à Toronto.

[10] Le 2 juin 2018, M. Brar a présenté une demande de recours administratif au Bureau de renseignement du PPP (le BRPPP) en vertu de l'article 15 de la LSDA afin de faire radier son nom de la liste de la LSDA. En réponse à cette demande, le BRPPP lui a fourni un résumé non confidentiel, de deux pages, des renseignements à l'appui de la décision d'inscrire son nom sur la liste de la LSDA. Le BRPPP l'a également informé que le ministre allait examiner d'autres renseignements confidentiels pour évaluer la demande qu'il avait présentée en vertu de l'article 15 de la LSDA. De plus, conformément au paragraphe 15(4) de la LSDA, M. Brar a eu la possibilité de présenter des observations écrites en réponse aux renseignements non confidentiels qui lui ont été communiqués, ce qu'il a fait auprès du BRPPP le 3 décembre 2018.

[11] Le 21 décembre 2018, le ministre a informé M. Brar de sa décision de maintenir son statut de personne inscrite sous le régime de la LSDA. À la suite d'un examen des renseignements confidentiels et non confidentiels dont il disposait, dont les observations écrites de M. Brar, le délégué du ministre a [TRADUCTION] « conclu qu'il [y avait] des motifs raisonnables de soupçonner que [M. Brar] participera ou tentera de participer à un acte qui menacerait la sûreté des transports, ou se déplacera en aéronef dans le but de commettre certaines infractions de terrorisme » [*Brar*, au paragraphe 12].

[12] Le 18 avril 2019, M. Brar a déposé un avis d'appel auprès de la Cour conformément au paragraphe 16(2) de la LSDA. Dans cet avis, il demande à la Cour d'ordonner la radiation de son nom de la liste de la LSDA, en application du paragraphe 16(5) de la LSDA, ou le renvoi de l'affaire au ministre pour qu'il rende une nouvelle décision. Il demande aussi à la Cour de déclarer que les articles 8, 15, 16 ainsi que l'alinéa 9(1)a) de la LSDA sont inconstitutionnels et donc inopérants, ou de donner aux garanties procédurales de la LSDA une interprétation qui remédierait à tout vice constitutionnel que la Loi pourrait comporter.

[13] More specifically, Mr. Brar argues the following as the grounds of his appeal: (1) the Minister's decision was unreasonable; (2) section 8 and paragraph 9(1)(a) of the SATA infringe his rights pursuant to section 6 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] (Charter) in a manner that cannot be justified by section 1 of the Charter; (3) sections 15 and 16 of the SATA infringe his rights pursuant to section 7 of the Charter, notably his rights to liberty and security of the person, in a manner that cannot be justified by section 1 of the Charter; and (4) the procedures set out in the SATA violate his common law rights to procedural fairness seeing as the SATA deprives him of his right to know the case against him and the right to answer that case. The constitutional matters being raised will be dealt with at a later time and will be one of the subject matters discussed at the next public case management conference. As mentioned earlier, the present order and reasons are a part of the appeal process and deal solely with the disclosure issues related to the redacted parts in the appeal book and additional information and evidence produced during the *ex parte*, *in camera* hearings.

[14] Finally, in his notice of appeal, Mr. Brar requests that the Respondent disclose all related material to his application for recourse, all related material to the Minister's decision to designate him as a listed person, all material before the delegate of the Minister on the application for recourse, and all other materials relating to the Minister's delegate decision to confirm his status as a listed person under the SATA.

#### B. *Procedural history*

[15] On June 20, 2020, this Court issued detailed reasons answering the preliminary legal questions in these appeals (see *Brar*, above). These reasons addressed the role of the designated judge in appeals under the SATA, the role and powers of the *Amici* in these appeals, the procedure applicable to the withdrawal of information

[13] Plus précisément, M. Brar invoque les moyens d'appel suivants : 1) la décision du ministre est déraisonnable; 2) l'article 8 et l'alinéa 9(1)a) de la LSDA portent atteinte aux droits que lui confère l'article 6 de la *Charte canadienne des droits et libertés*, qui constitue la partie 1 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), et ce, d'une manière qui ne saurait se justifier au regard de l'article premier de la Charte; 3) les articles 15 et 16 de la LSDA portent atteinte aux droits que lui confère l'article 7 de la Charte, notamment son droit à la liberté et à la sécurité de sa personne, et ce, d'une manière qui ne saurait se justifier au sens de l'article premier de la Charte; et 4) les procédures énoncées dans la LSDA portent atteinte aux droits à l'équité procédurale que lui confère la common law, étant donné que la LSDA le prive du droit de connaître la preuve qui pèse contre lui et de celui d'y répondre. Les questions constitutionnelles soulevées seront abordées plus tard et feront l'objet de discussions à la prochaine conférence de gestion de l'instance publique. Comme je l'ai déjà mentionné, la présente ordonnance et les présents motifs font partie du processus d'appel et portent uniquement sur les questions de divulgation liées aux parties caviardées du dossier d'appel et sur les renseignements et les éléments de preuve supplémentaires produits lors des audiences tenues *ex parte* et à huis clos.

[14] Enfin, dans son avis d'appel, M. Brar demande que le défendeur communique tous les documents se rapportant à sa demande de recours, tous les documents dont le ministre s'est servi pour décider de le désigner comme personne inscrite, tous les documents présentés au délégué du ministre dans le cadre de sa demande de recours ainsi que tous les autres documents liés à la décision du délégué du ministre de confirmer son statut de personne inscrite sous le régime de la LSDA.

#### B. *Historique des procédures*

[15] Le 20 juin 2020, la Cour a rendu des motifs détaillés pour répondre aux questions de droit préliminaires soulevées dans les présents appels (voir la décision *Brar*, précitée). Ces motifs portaient sur la tâche qui incombe au juge désigné dans les appels interjetés sous le régime de la LSDA, le rôle et les pouvoirs des amis de la cour

by the Minister under the SATA, and the possibility and purpose of *ex parte, in camera* hearings on the merits under the SATA. For more information on the facts up to the issuance of these reasons, see paragraphs 22 to 28 in *Brar*.

[16] On July 15, 2020, a public case management conference was held to discuss the next steps in the appeals. On July 17, 2020, an order was issued to replace the order dated October 7, 2019, appointing the *Amici* to better reflect the Court's reasons dated June 30, 2020, and set out the next steps in the appeals.

[17] On September 10, 2020, the AGC filed a replacement *ex parte* affidavit for the CSIS affiant due to the unavailability of the previous affiant. Additionally, in light of the reasons in *Brar*, the AGC filed a supplemental *ex parte* affidavit from the same affiant on September 25, 2020.

[18] On September 22, 2020, an *ex parte, in camera* case management conference was held to discuss the progress of the appeals. A public summary of the discussion that took place was communicated to the Appellants (Public Communication No. 5).

[19] On October 5, 2020, an *ex parte, in camera* hearing was held. Counsel for the AGC and the *Amici* presented to the Court their agreed upon lifts and summaries of redacted information in preparation for the upcoming *ex parte, in camera* hearing on the contested redactions. This Court approved the proposed lifts and summaries (see Annex A). On October 7, 2020, a public summary of the hearing was issued to the Appellants (Public Communication No. 6).

[20] The *ex parte, in camera* examination and cross-examination of the AGC's witnesses in Mr. Brar's appeal took place over six days on October 14, 15, 16, 19, 20 and 22, 2020. The AGC presented evidence on the injury to national security of disclosing the contested redactions

dans ces appels, la procédure qui s'applique au retrait de renseignements par le ministre sous le régime de la LSDA, la possibilité de tenir des audiences *ex parte* et à huis clos sur le fond et l'objet de telles audiences sous le régime de la LSDA. Pour en savoir davantage sur le déroulement des faits jusqu'au moment du prononcé de ces motifs, voir les paragraphes 22 à 28 de la décision *Brar*.

[16] Le 15 juillet 2020, une conférence de gestion de l'instance publique a eu lieu pour discuter des prochaines étapes des appels. Le 17 juillet 2020, en remplacement de l'ordonnance datée du 7 octobre 2019 désignant les amis de la cour, une ordonnance a été rendue afin de mieux refléter les motifs de la Cour datés du 30 juin 2020 et d'énoncer les prochaines étapes des appels.

[17] Le 10 septembre 2020, le procureur général a déposé un affidavit *ex parte* au nom du SCRS afin de remplacer celui du déposant précédent qui n'était pas disponible pour comparaître. De plus, le 25 septembre 2020, à la lumière des motifs rendus dans la décision *Brar*, le procureur général a déposé un autre affidavit *ex parte* souscrit par le même déposant.

[18] Le 22 septembre 2020, une conférence de gestion de l'instance *ex parte* a eu lieu à huis clos pour discuter de l'état d'avancement des appels. Un résumé public de la discussion qui s'est tenue a été communiqué aux appelants (communication publique n° 5).

[19] Le 5 octobre 2020, une audience *ex parte* et à huis clos a eu lieu. L'avocat du procureur général et les amis de la cour ont présenté à la Cour les décaviardages dont ils avaient convenu et les résumés de renseignements caviardés sur lesquels ils s'étaient entendus en prévision de l'audience qui aurait lieu *ex parte* et à huis clos sur les caviardages contestés. La Cour a approuvé les décaviardages et les résumés proposés (voir l'annexe A). Le 7 octobre 2020, un résumé public de l'audience a été communiqué aux appelants (communication publique n° 6).

[20] L'interrogatoire et le contre-interrogatoire *ex parte* et à huis clos des témoins cités par le procureur général dans l'appel de M. Brar se sont déroulés sur une période de six jours, soit les 14, 15, 16, 19, 20 et 22 octobre 2020. Le procureur général a présenté des éléments de preuve

and summaries proposed by the *Amici*, as well as the reliability and credibility of the redacted information. The *Amici* questioned the justifications for the redactions and the summaries proposed by the AGC and questioned the affiants with documentary evidence. On November 3, 2020, a public summary of the hearings was communicated to the Appellant (Public Communication No. 7), which summarizes the hearings as follows:

October 14, 2020

Court began at 10:00 am on October 14, 2020. The Minister called a CSIS witness who filed two (2) classified affidavits in these proceedings, one (1) on September 10, 2020, and another on September 25, 2020. The first affidavit relates primarily to the injury to national security of disclosing the redacted information and the second affidavit relates primarily to the reliability and credibility of the redacted information.

The witness gave evidence on various points, including:

- aspects of CSIS' operations that are relevant to the *Secure Air Travel Act* (SATA) and the Passenger Protect Program (PPP);
- CSIS policies and procedures relating to the PPP including policies and procedures in relation to preparing, reviewing and updating case briefs;
- the Khalistani extremism threat in Canada;
- the reasons for Mr. Brar's nomination in exigent circumstances;
- subsequent occasions where Mr. Brar's case brief was reviewed and/or revised, and Mr. Brar was relisted, including reasons for changes to Mr. Brar's case brief;

sur l'atteinte à la sécurité nationale que porterait la divulgation des caviardages contestés et des résumés proposés par les amis de la cour ainsi que sur la fiabilité et la crédibilité des renseignements caviardés. Les amis de la cour ont remis en question les raisons justifiant les caviardages et les résumés proposés par le procureur général et ont interrogé les déposants à l'aide d'éléments de preuve documentaire. Le 3 novembre 2020, un résumé public des audiences a été communiqué à l'appellant (communication publique n° 7) :

[TRADUCTION]

Le 14 octobre 2020

L'audience a commencé le 14 octobre 2020, à 10 h. Le ministre a appelé un témoin du SCRS qui a déposé deux (2) affidavits confidentiels dans le cadre de la présente instance, un le 10 septembre 2020 et un autre le 25 septembre 2020. Le premier affidavit traite principalement de l'atteinte à la sécurité nationale que porterait la divulgation des renseignements caviardés, et le deuxième affidavit porte principalement sur la fiabilité et la crédibilité des renseignements caviardés.

Le témoin a témoigné sur divers sujets, dont :

- les aspects des activités du SCRS visés par la *Loi sur la sûreté des déplacements aériens* (la LSDA) et le Programme de protection des passagers (le PPP);
- les politiques et les procédures du SCRS liées au PPP, y compris les politiques et les procédures relatives à la préparation, à l'examen et à la mise à jour des sommaires de cas;
- la menace que pose l'extrémisme khalistanais au Canada;
- les raisons de la désignation de M. Brar en situation d'urgence;
- les occasions ultérieures où le sommaire du cas de M. Brar a été examiné et/ou révisé, et que le nom de M. Brar a été de nouveau inscrit sur la liste, y compris les raisons pour lesquelles des changements ont été apportés au sommaire du cas de M. Brar;

- the harm to national security that would result if each contested redaction and summary was disclosed; and
- the reliability and credibility of the redacted information, including the origin of some of this information and how it was assessed by the Service.

October 15, 2020

Court resumed in the morning of October 15, 2020, at 9:30 a.m. and counsel for the AG completed its examination of the CSIS witness late in the morning. Immediately after the examination in chief, the *Amici* commenced their cross-examination of the CSIS witness, which continued for the remainder of the day. The cross-examination on this day included questions on a variety of topics, including CSIS' policies, procedures and practices in respect of the PPP and the reliability and credibility of the redacted information.

During the cross-examination, counsel for the AG reminded the Court and the *Amici* that public counsel for the appellant would play an important role, and objected that the *Amici's* role should not be to duplicate that of public counsel. The Court endorsed those comments, and so directed the *Amici*. The *Amici* filed a number of exhibits on various topics.

October 16, 2020

The *Amici* continued to cross-examine the CSIS witness for part of the morning on October 16, 2020, at 9:30 a.m., after which Court was adjourned until Monday.

October 19, 2020

Court resumed the morning of October 19, 2020, at 9:30 a.m., and the *Amici* continued their cross-examination of the CSIS witness for the remainder of the day. The cross-examination continued to address the reliability and credibility of the redacted information.

October 20, 2020

The cross-examination of the CSIS witness continued for the morning of October 20, 2020. Among other things, the questions focused on the injury to national security of releasing certain information or summaries. After lunch,

- l'atteinte à la sécurité nationale que porterait la divulgation de chaque caviardage et résumé contesté;
- la fiabilité et la crédibilité des renseignements caviardés, y compris l'origine de certains de ces renseignements et la manière dont ils ont été évalués par le SCRS.

Le 15 octobre 2020

L'audience a repris le matin du 15 octobre 2020, à 9 h 30, et l'avocat du procureur général a terminé d'interroger le témoin du SCRS en fin de matinée. Immédiatement après l'interrogatoire principal, les amis de la cour ont commencé leur contre-interrogatoire du témoin du SCRS, qui s'est poursuivi jusqu'à la fin de la journée. Ce jour-là, pendant le contre-interrogatoire, les amis de la cour ont posé des questions sur un éventail de sujets, notamment sur les politiques, les procédures et les pratiques du SCRS relativement au PPP ainsi que sur la fiabilité et la crédibilité des renseignements caviardés.

Durant le contre-interrogatoire, l'avocat du procureur général a rappelé à la Cour et aux amis de la cour que l'avocat public de l'appelant jouerait un rôle important et a objecté que le rôle des amis de la cour ne devrait pas reproduire celui de l'avocat public. La Cour a souscrit à ces commentaires et a donné des directives en ce sens aux amis de la cour. Ces derniers ont produit plusieurs pièces sur divers sujets.

Le 16 octobre 2020

À compter de 9 h 30 le 16 octobre 2020, les amis de la cour ont continué à contre-interroger le témoin du SCRS pendant une partie de la matinée. Après quoi, l'audience a été ajournée jusqu'au lundi.

Le 19 octobre 2020

L'audience a repris le matin du 19 octobre 2020, à 9 h 30, et les amis de la cour ont poursuivi leur contre-interrogatoire du témoin du SCRS jusqu'à la fin de la journée. Le contre-interrogatoire a encore porté sur la fiabilité et la crédibilité des renseignements caviardés.

Le 20 octobre 2020

Le contre-interrogatoire du témoin du SCRS s'est poursuivi le matin du 20 octobre 2020. Les questions ont porté entre autres sur l'atteinte à la sécurité nationale que porterait la divulgation de certains renseignements ou résumés.

counsel for the AG conducted its re-direct of the CSIS affiant, which was concluded mid-afternoon.

October 22, 2020

Court commenced at 9:30 am on October 22, 2020, and the Minister called a witness from Public Safety Canada. The Public Safety witness gave evidence on various points, including:

- the PPP, the Passenger Protect Advisory Group and the Passenger Protect Inquiries Office;
- the documents that were prepared in relation to Mr. Brar's listing; and
- injury to national security that would result from releasing certain information.

The *Amici* completed its cross-examination of the Public Safety affiant mid-afternoon on that same day, which focused on the PPP, the Passenger Protect Advisory Group, the Passenger Protect Inquiries Office and the documents relating to Mr. Brar's listing.

[21] The *ex parte, in camera* examination and cross-examination of the Minister's witnesses in Mr. Dulai's matter was held on November 16, 17 and 23, 2020. At the outset of the hearing, the AGC and the *Amici* consented to an order that would render the evidentiary record resulting from the *Brar* hearings on October 14, 15, 16, 19, 20 and 22, 2020, and the evidentiary record resulting from the *Dulai* hearings evidence in both appeals, subject to any arguments in relation to the weight, relevancy and admissibility of the evidence. This allowed for efficiencies in the *Dulai* examinations and cross-examinations. On December 2, 2020, a public summary of the hearings was communicated to Mr. Dulai (Public Communication No. 8), which summarizes the hearings as follows:

November 16, 2020

Court began at 9:45 a.m. on November 16, 2020. The AG commenced by filing four (4) charts, namely (i) a classified chart listing all of the contested redactions and

Après le dîner, l'avocat du procureur général a mené son réinterrogatoire du déposant du SCRS, qui s'est terminé au milieu de l'après-midi.

Le 22 octobre 2020

L'audience a débuté le 22 octobre 2020, à 9 h 30, et le ministre a appelé un témoin de SPC. Ce dernier a témoigné sur divers sujets, dont :

- le PPP, le Groupe consultatif sur la protection des passagers et le Bureau de renseignement du PPP;
- les documents préparés relativement à l'inscription du nom de M. Brar sur la liste;
- l'atteinte à la sécurité nationale que porterait la divulgation de certains renseignements.

Au milieu de l'après-midi de cette même journée, les amis de la cour ont terminé de contre-interroger le déposant de SPC au sujet du PPP, du Groupe consultatif sur la protection des passagers, du Bureau de renseignement du PPP et des documents relatifs à l'inscription du nom de M. Brar sur la liste.

[21] L'interrogatoire et le contre-interrogatoire *ex parte* et à huis clos des témoins du ministre dans l'affaire de M. Dulai se sont déroulés les 16, 17 et 23 novembre 2020. Au début de l'audience, le procureur général et les amis de la cour ont consenti à une ordonnance qui rendrait admissible en preuve dans les deux appels le dossier de preuve découlant des audiences tenues les 14, 15, 16, 19, 20 et 22 octobre 2020 dans l'affaire *Brar* et le dossier de preuve découlant des audiences tenues dans l'affaire *Dulai*, sous réserve de tout argument susceptible d'être présenté relativement au poids, à la pertinence et à l'admissibilité de la preuve. Ainsi, les interrogatoires et les contre-interrogatoires dans l'affaire *Dulai* ont été plus efficaces. Le 2 décembre 2020, un résumé public des audiences a été communiqué à M. Dulai (communication publique n° 8) :

[TRADUCTION]

Le 16 novembre 2020

L'audience s'est ouverte le 16 novembre 2020, à 9 h 45. Le procureur général a commencé par déposer quatre (4) tableaux : i) un tableau confidentiel énumérant tous les

contested summaries, (ii) a classified chart itemizing the proposed uncontested redactions, uncontested summaries and lifts agreed to by the AG, (iii) a classified chart containing only the CSIS contested redactions and summaries organized in a way to guide the examination of the CSIS witness; and (iv) a classified chart listing excerpts from the transcript of the *Brar* hearings that apply to the present hearings.

The Minister called the same CSIS witness that it called in the *Brar* appeal. This witness filed two (2) classified affidavits in these proceedings, one (1) on September 10, 2020, and another on September 25, 2020. The first affidavit relates primarily to the injury to national security of disclosing the redacted information and the second affidavit relates primarily to the reliability and credibility of the redacted information.

Because of the Evidentiary Order, the examination and cross-examination of the CSIS witness in the present appeal was shorter than it was in *Brar*. That said, the witness gave evidence on various points including:

- the threat posed by Khalistani extremism;
- the reasons for Mr. Dulai's nomination in exigent circumstances;
- subsequent occasions where Mr. Dulai's case brief was reviewed and/or revised, and Mr. Dulai was relisted, including reasons for changes to Mr. Dulai's case brief;
- the harm to national security that would result if each contested redaction and summary was disclosed; and
- the reliability and credibility of the redacted information, including the origin of some of this information and how it was assessed by the Service.

The AG completed its examination of the CSIS witness mid-day, after which the *Amici* commenced their cross-examination of the CSIS witness for the remainder of the day. The cross-examination on this day focused on the reliability and credibility of the redacted information,

caviardages et résumés contestés, ii) un tableau confidentiel détaillant les caviardages et résumés proposés et non contestés ainsi que les décaviardages consentis par le procureur général, iii) un tableau confidentiel contenant seulement les caviardages et résumés du SCRS qui sont contestés, organisés de manière à orienter l'interrogatoire du témoin du SCRS, et iv) un tableau confidentiel dressant la liste des extraits de la transcription des audiences tenues dans l'affaire *Brar* qui se rapportent aux présentes audiences.

Le ministre a appelé le même témoin du SCRS qu'il avait appelé dans l'appel *Brar*. Ce témoin a déposé deux (2) affidavits confidentiels dans la présente instance, un le 10 septembre 2020 et un autre le 25 septembre 2020. Le premier affidavit traite principalement de l'atteinte à la sécurité nationale que porterait la divulgation des renseignements caviardés, et le deuxième affidavit porte principalement sur la fiabilité et la crédibilité des renseignements caviardés.

Compte tenu de l'ordonnance en matière de preuve, l'interrogatoire et le contre-interrogatoire du témoin du SCRS dans le présent appel ont été plus courts que dans l'appel *Brar*. Cela étant dit, le témoin a témoigné sur divers sujets, dont :

- la menace que pose l'extrémisme khalistanais;
- les raisons de la désignation de M. Dulai en situation d'urgence;
- les occasions ultérieures où le sommaire du cas de M. Dulai a été examiné et/ou révisé, et que le nom de M. Dulai a été de nouveau inscrit sur la liste, y compris les raisons pour lesquelles des changements ont été apportés au sommaire du cas de M. Dulai;
- l'atteinte à la sécurité nationale que porterait la divulgation de chaque caviardage et résumé contesté;
- la fiabilité et la crédibilité des renseignements caviardés, y compris l'origine de certains de ces renseignements et la manière dont ils ont été évalués par le SCRS.

Le procureur général a terminé son interrogatoire du témoin du SCRS vers midi, après quoi les amis de la cour ont commencé leur contre-interrogatoire de ce même témoin jusqu'à la fin de la journée. Ce jour-là, le contre-interrogatoire a porté sur la fiabilité et la crédibilité des renseignements

while also exploring the process by which Mr. Dulai was nominated for and has been maintained on the SATA list.

November 17, 2020

Court resumed in the morning of November 17, 2020, at 9:30 am. The *Amici* continued to cross-examine the CSIS witness, and questions focused on the reliability and credibility of the redacted information and the injury to national security of releasing certain information or summaries. The *Amici* filed a number of exhibits on various topics. The cross-examination was complete near the end of the day, after which the AG conducted a brief re-direct of the CSIS witness.

November 23, 2020

Court resumed at 10:00 a.m. on November 23, 2020. The Minister called a witness from Public Safety Canada. This witness also testified in the *Brar* appeal. Because of the Evidentiary Order, the examination and cross-examination of the Public Safety witness in the present appeal was shorter than it was in *Brar*.

The AG conducted its direct examination for the first half of the morning, which focused primarily on the documents that were prepared in relation to Mr. Dulai's listing. The *Amici* completed its cross-examination of the Public Safety affiant by the lunch break, which focused on the documents relating to Mr. Dulai's listing and the process by which individuals are placed on the SATA list.

[22] On December 16, 2020, a public case management conference was held with all counsel to update the Appellants on the next steps in the appeals. In addition, counsel for the AGC filed an *ex parte* motion record to strike certain evidence resulting from the *ex parte, in camera* hearings from the record.

[23] Following the *ex parte, in camera* hearings, the AGC and the *Amici* filed confidential submissions concerning the redactions on January 8, 2021.

[24] On January 14, 2021, the Court issued Public Communication No. 9 to advise the Appellants about the progress of the appeals in light of the COVID-19 situation

caviardés et a permis d'examiner le processus par lequel M. Dulai a été désigné pour figurer sur la liste de la LSDA et a été maintenu sur cette liste.

Le 17 novembre 2020

L'audience a repris le matin du 17 novembre 2020, à 9 h 30. Les amis de la cour ont poursuivi le contre-interrogatoire du témoin du SCRS, et les questions ont porté sur la fiabilité et la crédibilité des renseignements caviardés et sur l'atteinte à la sécurité nationale que porterait la divulgation de certains renseignements ou résumés. Les amis de la cour ont produit plusieurs pièces sur divers sujets. Le contre-interrogatoire s'est terminé vers la fin de la journée, après quoi le procureur général a mené un court réinterrogatoire du témoin du SCRS.

Le 23 novembre 2020

L'audience a repris le 23 novembre 2020, à 10 h. Le ministre a appelé un témoin de SPC, qui avait également témoigné dans l'appel *Brar*. Compte tenu de l'ordonnance en matière de preuve, l'interrogatoire et le contre-interrogatoire du témoin de SPC dans le présent appel ont été plus courts que dans l'appel *Brar*.

Pendant la première moitié de la matinée, le procureur général a mené l'interrogatoire principal, qui a porté principalement sur les documents préparés relativement à l'inscription du nom de M. Dulai sur la liste. Les amis de la cour ont terminé leur contre-interrogatoire du déposant de SPC à midi, qui a porté sur les documents relatifs à l'inscription du nom de M. Dulai sur la liste et le processus d'inscription sur la liste de la LSDA.

[22] Le 16 décembre 2020, une conférence de gestion de l'instance publique réunissant tous les avocats a eu lieu pour tenir les appelants au courant des prochaines étapes dans les appels. De plus, l'avocat du procureur général a déposé un dossier de requête *ex parte* visant à radier du dossier certains éléments de preuve découlant des audiences tenues *ex parte* et à huis clos.

[23] Le 8 janvier 2021, à la suite des audiences *ex parte* et à huis clos, le procureur général et les amis de la cour ont déposé des observations confidentielles concernant les caviardages.

[24] Le 14 janvier 2021, la Cour a transmis la communication publique n° 9 aux appelants pour les informer de l'état d'avancement des appels compte tenu de la situation



and, more specifically, the recent orders enacted by the provinces of Quebec and Ontario. The AGC and the *Amici* then informed the Court that they were of the view that in-person hearings in these matters should be postponed until the stay-at-home order was lifted.

[25] On February 4, 2021, an *ex parte* case management conference was held in the presence of the AGC and the *Amici* to discuss the status of the appeals. I also raised a question of law, namely whether the principles set out by the Supreme Court of Canada in *Canada (Citizenship and Immigration) v. Harkat*, 2014 SCC 37, [2014] 2 S.C.R. 33 (*Harkat*), in relation to the requirement to provide the Appellant summaries or information that would permit him or her to know the Minister's case, apply to the SATA appeal scheme. I requested comments and further submissions from the AGC and the *Amici*. On February 5, 2021, a public summary of the discussion was communicated to the Appellant (Public Communication No. 10). On February 9, 2021, counsel for the Appellants requested permission to provide the Court with submissions respecting this question of law. The Court granted leave. Counsel for the Appellants, the AGC and the *Amici* filed their written representations on February 19, 2021. The AGC filed their reply on February 24, 2021.

[26] On February 24, 2021, the *Amici* filed *ex parte* written representations concerning the AGC's motion to strike certain evidence from the record.

[27] On March 3, 2021, an *ex parte* case management conference was held in the presence of the AGC and the *Amici* to discuss the possible adjournment of the *ex parte*, *in camera* hearing scheduled on March 4, 2021. A public communication was then communicated to all parties to explain that the Court proposed, and the AGC and the *Amici* agreed, to adjourn the hearing scheduled for the next day for COVID-19 related reasons and schedule an *ex parte*, *in camera* case management conference on March 9, 2021, to discuss the specific legal issues for which the Court was seeking to receive submissions.

liée à la COVID-19 et, surtout, des récents décrets pris par les provinces du Québec et de l'Ontario. Le procureur général et les amis de la cour ont ensuite informé la Cour que, selon eux, les audiences en personne dans les présentes affaires devraient être reportées jusqu'à la levée du décret ordonnant de rester à domicile.

[25] Le 4 février 2021, une conférence de gestion de l'instance *ex parte* a eu lieu en présence du procureur général et des amis de la cour pour discuter de l'état d'avancement des appels. J'ai également soulevé une question de droit, à savoir si les principes énoncés par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Harkat*, 2014 CSC 37, [2014] 2 R.C.S. 33 (*Harkat*), relativement à l'obligation de fournir à l'appelant des résumés de renseignements qui lui permettraient de connaître la thèse du ministre s'appliquent au régime d'appel établi par la LSDA. J'ai demandé au procureur général et aux amis de la cour de me présenter leurs commentaires et d'autres observations sur cette question. Le 5 février 2021, un résumé public de la discussion a été communiqué à l'appelant (communication publique n° 10). Le 9 février 2021, les avocats des appelants ont demandé l'autorisation de présenter à la Cour des observations sur cette question de droit, ce qu'elle a accepté. Les avocats des appelants, le procureur général et les amis de la cour ont déposé leurs observations écrites le 19 février 2021. Le procureur général a déposé sa réponse le 24 février 2021.

[26] Toujours le 24 février 2021, les amis de la cour ont déposé des observations écrites *ex parte* concernant la requête du procureur général visant à radier du dossier certains éléments de preuve.

[27] Le 3 mars 2021, une conférence de gestion de l'instance *ex parte* a eu lieu en présence du procureur général et des amis de la cour pour discuter de la possibilité d'ajourner l'audience *ex parte* et à huis clos prévue le 4 mars 2021. Une communication publique a ensuite été envoyée à toutes les parties pour expliquer la proposition de la Cour, que le procureur général et les amis de la cour ont acceptée. La Cour proposait d'ajourner l'audience prévue pour le lendemain pour des raisons liées à la COVID-19 et de tenir une conférence de gestion de l'instance *ex parte* et à huis clos le 9 mars 2021 pour discuter des questions juridiques précises pour lesquelles la Cour demandait des observations.

[28] An *ex parte*, *in camera* hearing was held on June 16 and June 17, 2021. The purpose of the hearing was for counsel for the AGC and the *Amici* to make submissions on disclosure, the reasonably informed threshold, and the AGC's motion to strike. The following is a public summary of the hearing. On July 21, 2021, a public summary of the hearing was communicated to the Appellants (Public Communication No. 11), which summarizes the hearing as follows:

June 16, 2021

Court commenced at 9:30 am on June 16, 2021, and submissions were made by counsel for the AG and the *Amici* on disclosure and the requirement to reasonably inform the appellants.

#### AG Submissions on Disclosure and Reasonably Informed

The AG filed the following documents at the commencement of the proceedings:

- an updated chart for each file containing the contested claims and summaries;
- an updated chart for each file containing the summaries and redactions agreed to by the AG and the *Amici*;
- an updated chart for each file containing the lifts made by the AG;
- a chart for each file listing all of the allegations against the appellants that have been disclosed, partially disclosed or summarized, and withheld; and
- a copy of the Recourse Decision in each file reflecting the agreed-upon summaries and redactions and the lifts made by the AG.

The AG made submissions on the applicable test for disclosure in appeals under section 16 of the *Secure Air Travel Act* (SATA). The AG argued that if disclosure of information would result in injury to national security or endanger the safety of any person, it should not be disclosed. Additionally, it argued that SATA does not

[28] Une audience *ex parte* et à huis clos a eu lieu les 16 et 17 juin 2021 afin que l'avocat du procureur général et les amis de la cour puissent présenter leurs observations sur la divulgation, la norme de la personne suffisamment informée et la requête en radiation du procureur général. Le 21 juillet 2021, un résumé public de l'audience a été communiqué aux appelants (communication publique n° 11) :

[TRADUCTION]

Le 16 juin 2021

L'audience a commencé le 16 juin 2021, à 9 h 30, et l'avocat du procureur général et les amis de la cour ont présenté des observations sur la divulgation et l'obligation d'informer suffisamment les appelants.

#### Observations du procureur général sur la divulgation et la norme de la personne suffisamment informée

Au début de l'instance, le procureur général a déposé les documents suivants :

- un tableau mis à jour pour chaque dossier contenant les revendications et résumés contestés;
- un tableau mis à jour pour chaque dossier contenant les résumés et les caviardages dont le procureur général et les amis de la cour ont convenu;
- un tableau mis à jour pour chaque dossier contenant les décaviardages consentis par le procureur général;
- un tableau dressant pour chaque dossier la liste de toutes les allégations portées contre les appelants qui ont été divulguées, partiellement divulguées, résumées ou tenues confidentielles;
- une copie de la décision sur la demande de recours présentée pour chaque dossier, qui reflète les résumés et caviardages dont il a été convenu ainsi que les décaviardages consentis par le procureur général.

Le procureur général a présenté des observations sur le critère applicable en matière de divulgation dans les appels interjetés au titre de l'article 16 de la *Loi sur la sûreté des déplacements aériens* (la LSDA). Il a soutenu que les renseignements dont la divulgation porterait atteinte à la sécurité nationale ou à la sécurité d'autrui ne devraient

authorize the Court to balance different interests that could be at play when assessing disclosure, including whether or not the appellant is reasonably informed. The AG then went through the chart containing the contested claims and summaries to highlight why lifting or summarizing these claims would result in injury to national security.

The AG then made submissions on the reasonably informed threshold and argued that at this point in time, the appellants are reasonably informed. The AG highlighted that the scheme allows for some information to not be disclosed or summarized, and that the assessment of whether or not the appellants are reasonably informed is fact specific and should be made throughout the appeals. The AG stressed that the threshold under section 8(1) of SATA, namely “reasonable grounds to suspect”, must inform the Court’s consideration of whether or not the appellants are reasonably informed.

#### Amici’s Submissions on Disclosure and Irreconcilable Tension

The *Amici* made submissions on two issues.

First, the *Amici* argued that the decision of the Supreme Court of Canada in *Harkat* 2014 SCC 37 requires, in circumstances where redacted information or evidence cannot be lifted or summarized without national security injury, but also comes within the incompressible minimum amount of disclosure that the appellant must receive in order to know and meet the case against him, that the Minister withdraw the information or evidence whose non-disclosure prevents the appellant from being reasonably informed: *Harkat* para 59. The *Amici* argued that this situation, described in *Harkat* as an irreconcilable tension, arises in both the Brar appeal and the Dulai appeal. The *Amici* further argued that given the Minister’s disagreement with the *Amici* that irreconcilable tensions arise in these appeals, he will not withdraw evidence of his own motion. The Court must therefore decide whether or not the appeals involve irreconcilable tensions.

To that end, the *Amici* proposed a form of order the Court should make if it agrees with the *Amici* that either or both

pas être divulgués. Il a également fait valoir que la LSDA ne permet pas à la Cour de mettre en balance les divers intérêts qui pourraient entrer en jeu lors de l’évaluation de l’opportunité de divulguer des renseignements, notamment la question de savoir si l’appelant est suffisamment informé. Le procureur général a ensuite passé en revue le tableau dressant la liste des réclamations de confidentialité et des résumés contestés afin de mettre en évidence les raisons pour lesquelles le fait de décaviarder ou de résumer les renseignements visés par ces demandes porterait atteinte à la sécurité nationale.

Le procureur général a ensuite présenté des observations sur la norme de la personne suffisamment informée et a soutenu qu’à ce stade-ci, les appelants sont suffisamment informés. Il a souligné que le régime permet de ne pas divulguer ou résumer certains renseignements et que l’évaluation visant à déterminer si les appelants sont suffisamment informés repose sur les faits et doit être effectuée tout au long des appels. Il a insisté sur le fait que le seuil établi au paragraphe 8(1) de la LSDA, soit « des motifs raisonnables de soupçonner », doit guider la Cour lorsqu’elle examine si les appelants sont suffisamment informés.

#### Les observations des amis de la cour sur la divulgation et la tension irréconciliable

Les amis de la cour ont présenté des observations sur deux questions.

Premièrement, ils ont soutenu que, dans l’arrêt *Harkat*, 2014 CSC 37, la Cour suprême du Canada a indiqué que, dans les cas où les renseignements ou les éléments de preuve caviardés ne peuvent pas être décaviardés ou résumés sans porter atteinte à la sécurité nationale, mais qu’ils font tout de même partie de la quantité minimale incompressible de renseignements que l’appelant doit recevoir pour connaître la preuve qui pèse contre lui et y répondre, le ministre doit retirer les renseignements ou les éléments de preuve dont la non-divulgation empêche l’appelant d’être suffisamment informé : arrêt *Harkat*, au para 59. Les amis de la cour ont fait valoir que cette situation, considérée dans l’arrêt *Harkat* comme une tension irréconciliable, se présente dans l’appel *Brar* et dans l’appel *Dulai*. En outre, ils ont soutenu que, compte tenu du désaccord du ministre avec eux sur la présence de tensions irréconciliables dans ces appels, ce dernier ne retirera pas d’éléments de preuve de son propre chef. Il revient donc à la Cour de décider s’il existe ou non des tensions irréconciliables dans les appels.

À cette fin, les amis de la cour ont présenté un projet d’ordonnance que la Cour devrait rendre si elle convient avec

of the appeals involve situations of irreconcilable tension. The order would identify the specific information or evidence that gives rise to the irreconcilable tension and declare that the Minister must withdraw that information or evidence within a fixed period (the *Amici* proposed 60 days), failing which the Court will be unable to determine the reasonableness of the appellant's listing and must allow the appeal.

Second, the *Amici* reviewed the contested claims and summaries in each appeal. In some instances, the *Amici* argued that the AG's redactions were not necessary (because the information or evidence was not injurious). In other cases, the *Amici* agreed that disclosure would be injurious but proposed a summary that would avert the injury while allowing the appellant to be reasonably informed of the case he must meet. In other cases still, the *Amici* argued that the information or evidence could not be lifted or summarized without injury, but had to be disclosed for the appellant to be reasonably informed. In these latter cases, the *Amici* asked the court to make the declaration of irreconcilable tension described above.

The *Amici* emphasized that the applicable standard is that of a "serious risk of injury", and that the judge must ensure throughout the proceeding that the Minister does not cast too wide a net with his claims of confidentiality.

#### Other Issues

The parties discussed other procedural issues, including the format and timing for filing a revised appeal book following the Court's decision on disclosure, a timeline for appealing this decision and staying the order if an appeal is filed, and potential redactions to the list of exhibits.

June 17, 2021

The hearing resumed at 9:30 am on June 17, 2021, and the Court heard arguments from both counsel for the AG and the *Amici* on the AG's motion to strike. The AG withdrew its motion to strike following the mid-day break.

In the afternoon, the Court discussed with the *Amici* and counsel for the AG the possibility of preparing

eux que l'un des appels, ou les deux, présente une tension irréconciliable. L'ordonnance indiquerait les renseignements ou les éléments de preuve précis qui donnent lieu à la tension irréconciliable et enjoindrait au ministre de retirer ces renseignements ou ces éléments de preuve dans un délai déterminé (les amis de la cour ont proposé un délai de 60 jours), à défaut de quoi la Cour sera incapable de décider si l'inscription du nom de l'appelant sur la liste est raisonnable et elle devra accueillir l'appel.

Deuxièmement, les amis de la cour ont examiné les réclamations de confidentialité et résumés contestés dans chaque appel. Dans certains cas, ils ont soutenu que les caviardages du procureur général n'étaient pas nécessaires (car les renseignements ou les éléments de preuve ne portaient pas atteinte à la sécurité nationale). Dans d'autres cas, ils ont convenu que la divulgation des renseignements caviardés porterait atteinte à la sécurité nationale, mais ont proposé un résumé qui éviterait une telle atteinte tout en permettant à l'appelant d'être suffisamment informé de la preuve à laquelle il doit répondre. Dans d'autres cas encore, ils ont fait valoir que les renseignements ou les éléments de preuve ne pouvaient pas être décaviardés ou résumés sans qu'il soit porté atteinte à la sécurité nationale, mais qu'ils devaient être divulgués pour que l'appelant soit suffisamment informé. Dans ces cas, les amis de la cour ont demandé à la Cour de déclarer que la tension irréconciliable décrite précédemment existe.

Les amis de la cour ont souligné que la norme applicable est celle du « risque sérieux d'atteinte » et que, tout au long de l'instance, il incombe au juge de garantir que le ministre ne vise pas trop large lorsqu'il invoque la confidentialité.

#### Autres questions en litige

Les parties ont discuté d'autres questions procédurales, notamment le format et le délai pour présenter un dossier d'appel révisé après la décision de la Cour sur la divulgation, le délai pour interjeter appel de cette décision et faire surseoir à l'ordonnance s'il est interjeté appel, et d'éventuels caviardages dans la liste des pièces.

Le 17 juin 2021

L'audience a repris le 17 juin 2021, à 9 h 30, et la Cour a entendu les arguments de l'avocat du procureur général et ceux des amis de la cour concernant la requête en radiation du procureur général. Après la pause de mi-journée, le procureur général a retiré sa requête en radiation.

En après-midi, la Cour a discuté avec les amis de la cour et l'avocat du procureur général de la possibilité

a further summary of the evidence in the *ex parte, in camera* hearings, to expand on the summaries provided in Public Communication No 7 (T-669-19) and Public Communication No 8 (T-670-19) in a way that would not be injurious to national security. Counsel for the AG and the *Amici* agreed to prepare a draft summary in this regard.

The Court asked that this summary include confirmation that there is no information or evidence against either appellant in relation to 8(1)(a) of SATA, and that both listings concern information and evidence in respect of 8(1)(b).

[29] The issues of the redacted list of exhibits and disclosing additional information through summaries was a constant endeavour after the June hearing. The Appellants were informed of this through communication No. 12. Concerning the list of exhibits, it was later agreed that it would be released in a redacted format once the counsel for the AGC and the *Amici* had reviewed the determinations made on the redactions at issue as a result of the *ex parte, in camera* hearings. As for the summary of additional information, both set of counsel undertook to submit it to the Court no later than August 31, 2021. As soon as it was submitted and reviewed and then agreed by the undersigned, it was released as communication No. 13 on August 31, 2021, after an *ex parte, in camera* hearing on that same day. From then on, all outstanding matters were taken under reserve with the objective of issuing order and reasons as soon as possible.

### III. LEGISLATION

#### A. A brief outline of the legislation

[30] As part of the reasons in *Brar*, it was essential to review and analyze the SATA (see *Brar*, at paragraphs 58 to 89, in particular the appeal provisions at paragraphs 80 to 89). It is not necessary to duplicate what has already been written except to note that the SATA sets out rules governing the appeal process.

[31] In summary, section 16 of the SATA establishes the role of the designated judge in an appeal and sets out how redacted information must be handled. The designated

de préparer un autre résumé des éléments de preuve présentés lors des audiences *ex parte* et à huis clos en vue d'ajouter aux résumés fournis dans la communication publique n° 7 (T-669-19) et la communication publique n° 8 (T-670-19) d'une manière qui ne porterait pas atteinte à la sécurité nationale. L'avocat du procureur général et les amis de la cour ont accepté de préparer un projet de résumé à cet égard.

La Cour a demandé que ce résumé confirme qu'aucun renseignement ou élément de preuve visant l'un ou l'autre appellant ne se rapporte à l'alinéa 8(1)a) de la LSDA et que les deux inscriptions sont liées à des renseignements et à des éléments de preuve se rapportant à l'alinéa 8(1)b).

[29] Après l'audience de juin, les questions liées à la liste caviardée des pièces et à la divulgation d'autres renseignements au moyen de résumés revenaient constamment. Les appelants en ont été informés dans la communication publique n° 12. En ce qui concerne la liste des pièces, il a plus tard été convenu qu'une version caviardée serait communiquée après que l'avocat du procureur général et les amis de la cour auront pris connaissance des décisions sur les caviardages en litige rendues à l'issue des audiences *ex parte* et à huis clos. En ce qui a trait au résumé des renseignements supplémentaires, les avocats se sont engagés à le soumettre à la Cour au plus tard le 31 août 2021. Tout de suite après que la Cour l'eut reçu, examiné, puis approuvé, le résumé a été communiqué à titre de communication publique n° 13 le 31 août 2021 à la suite d'une audience *ex parte* tenue à huis clos le même jour. Dès lors, toutes les questions en suspens ont été mises en délibéré en vue de rendre une ordonnance et des motifs le plus rapidement possible.

### III. LÉGISLATION

#### A. Brève présentation de la législation

[30] Dans les motifs de la décision *Brar*, il était essentiel d'examiner et d'analyser la LSDA (voir *Brar*, aux paragraphes 58 à 89, surtout les paragraphes 80 à 89 sur les dispositions d'appel). Il n'est pas nécessaire de répéter ce qui a déjà été écrit, sauf pour mentionner que la LSDA prévoit des règles régissant le processus d'appel.

[31] En résumé, l'article 16 de la LSDA définit le rôle du juge désigné dans un appel et énonce la manière de traiter les renseignements caviardés. Il incombe au juge

judge is given the responsibility of ensuring the confidentiality of sensitive information (paragraph 16(6)(b)). At the same time, if the redactions are justified on national security grounds, the designated judge must provide the appellant with summaries of the redacted information that will reasonably inform them of the Minister's case but that does not include anything that, in the judge's opinion, would be injurious to national security or endanger the safety of any person (paragraph 16(6)(c)). This is a challenging task. The objective is to be as informative as possible while respecting the national security parameters enunciated in the SATA appeal scheme. As it was said in *Brar*, at paragraph 112:

.... Like an elastic, designated judges must stretch their statutory and inherent powers to ensure that as much disclosure is provided to the appellant while stopping short of the breaking point. A designated judge must feel satisfied that the disclosure (through summaries or by other means) is, in substance, sufficient to allow an appellant to be "reasonably informed" (paragraph 16(6)(e)) of the case made against them and be able to present their side of the story, at the very least via the assistance of a substantial substitute (*Harkat (2014)*, at paragraphs 51–63 and 110). Only then will the designated judge have the necessary facts and law to render a fair decision.

### B. Legal test

[32] In *Jama v. Canada (Attorney General)*, 2019 FC 533 (*Jama*), Justice LeBlanc, now a judge of the Federal Court of Appeal, dealt with the judicial review of a decision of a delegate of the Minister not to issue a passport pursuant to section 10.1 of the *Canadian Passport Order*, SI/81-86 (CPO). The proceeding was governed by the *Prevention of Terrorist Travel Act*, S.C. 2015, c. 36, s. 42 (PTTA), and the order dealt more specifically with subsection 6(2) of the PTTA, which sets out in general a similar framework to subsection 16(6) of the SATA subject to some differences that will be discussed below. Given that these are the first appeals under the SATA, this Court's interpretation of a similar scheme is helpful in interpreting the SATA appeal scheme.

désigné de garantir la confidentialité des renseignements sensibles (alinéa 16(6)b)). Par ailleurs, si les caviardages sont justifiés pour des raisons de sécurité nationale, le juge désigné doit fournir à l'appelant des résumés des renseignements caviardés qui ne comportent aucun élément dont la divulgation porterait atteinte, selon lui, à la sécurité nationale ou à la sécurité d'autrui et qui permettent à l'appelant d'être suffisamment informé de la thèse du ministre à l'égard de l'instance en cause (alinéa 16(6)c)). Il s'agit d'une tâche difficile. L'objectif est de communiquer le plus de renseignements possible tout en respectant les paramètres de sécurité nationale établis par le régime d'appel de la LSDA. Comme je l'ai dit au paragraphe 112 de la décision *Brar* :

[...] Le juge désigné doit étirer comme un élastique ses pouvoirs inhérents et législatifs afin de faire en sorte que l'on communique le maximum de renseignements à l'appelant tout en s'arrêtant avant le point de rupture. Il doit être convaincu que la communication (par voie de résumés ou d'autres façons) est en substance suffisante pour que l'appelant soit « suffisamment informé » (alinéa 16(6)c)) de la preuve qui pèse contre lui et puisse présenter sa version des faits, et ce, à tout le moins, grâce à une solution de rechange qui vise à « remplacer pour l'essentiel » les droits niés (arrêt *Harkat (2014)*, aux paragraphes 51 à 63 et 110). Ce n'est qu'après cela que le juge désigné aura en main les faits et les éléments de droit dont il aura besoin pour rendre une décision équitable.

### B. Critère juridique

[32] Dans la décision *Jama c. Canada (Procureur général)*, 2019 CF 533 (*Jama*), le juge LeBlanc, maintenant juge à la Cour d'appel fédérale, a statué sur une demande de contrôle judiciaire d'une décision rendue par un délégué du ministre, qui a refusé de délivrer un passeport en vertu de l'article 10.1 du *Décret sur les passeports canadiens*, TR/81-86 (le DPC). L'instance était régie par la *Loi sur la prévention des voyages de terroristes*, L.C. 2015, ch. 36, art. 42 (la LPVT), et l'ordonnance portait plus particulièrement sur le paragraphe 6(2) de la LPVT, qui établit un cadre général semblable à celui du paragraphe 16(6) de la LSDA, sous réserve de quelques différences dont il sera question ci-après. Comme les présents appels sont les premiers interjetés sous le régime de la LSDA, l'interprétation qu'a faite la Cour d'un régime semblable est utile pour l'interprétation du régime d'appel établi par la LSDA.

[33] Subsection 6(2) of the PTTA reads as follows:

*Prevention of Terrorist Travel Act*, S.C. 2015, c. 36, s. 42

#### Judicial Review

...

**6 (1) ...**

#### Rules

(2) The following rules apply for the purposes of this section:

(a) at any time during the proceeding, the judge must, on the Minister's request, hear submissions on evidence or other information in the absence of the public and of the applicant and their counsel if, in the judge's opinion, the disclosure of the evidence or other information could be injurious to national security or endanger the safety of any person;

(b) the judge must ensure the confidentiality of the evidence and other information provided by the Minister if, in the judge's opinion, its disclosure would be injurious to national security or endanger the safety of any person;

(c) the judge must ensure that the applicant is provided with a summary of the evidence and other information available to the judge that enables the applicant to be reasonably informed of the reasons for the Minister's decision but that does not include anything that, in the judge's opinion, would be injurious to national security or endanger the safety of any person if disclosed;

(d) the judge must provide the applicant and the Minister with an opportunity to be heard;

(e) the judge may base his or her decision on evidence or other information available to him or her even if a summary of that evidence or other information has not been provided to the applicant;

(f) if the judge determines that evidence or other information provided by the Minister is not relevant or if the Minister withdraws the evidence or other information, the judge must not base his or her decision on that evidence or other information and must return it to the Minister; and

[33] Le paragraphe 6(2) de la LPVT est ainsi libellé :

*Loi sur la prévention des voyages de terroristes*, L.C. 2015, ch. 36, art. 42

#### Révision judiciaire

[...]

**6 (1) [...]**

#### Règles

(2) Les règles ci-après s'appliquent au présent article :

a) à tout moment pendant l'instance et à la demande du ministre, le juge doit tenir une audience pour entendre les observations portant sur tout élément de preuve ou tout autre renseignement, à huis clos et en l'absence du demandeur et de son conseil, dans le cas où la divulgation de ces éléments de preuve ou de ces renseignements pourrait porter atteinte, selon lui, à la sécurité nationale ou à la sécurité d'autrui;

b) le juge est tenu de garantir la confidentialité des éléments de preuve et de tout renseignement que lui fournit le ministre et dont la divulgation porterait atteinte, selon lui, à la sécurité nationale ou à la sécurité d'autrui;

c) le juge veille à ce que soit fourni au demandeur un résumé de la preuve et de tout autre renseignement dont il dispose et qui permet au demandeur d'être suffisamment informé des motifs de la décision du ministre et qui ne comporte aucun élément dont la divulgation porterait atteinte, selon lui, à la sécurité nationale ou à la sécurité d'autrui;

d) le juge donne au demandeur et au ministre la possibilité d'être entendus;

e) le juge peut fonder sa décision sur des éléments de preuve ou tout autre renseignement dont il dispose, même si un résumé de ces derniers n'est pas fourni au demandeur;

f) si le juge décide que les éléments de preuve ou tout autre renseignement que lui a fournis le ministre ne sont pas pertinents ou si le ministre les retire, il ne peut fonder sa décision sur ces éléments ou renseignements et il est tenu de les remettre au ministre;

(g) the judge must ensure the confidentiality of all evidence and other information that the Minister withdraws.

g) le juge est tenu de garantir la confidentialité des éléments de preuve et de tout autre renseignement que le ministre retire de l'instance.

[34] Subsection 16(6) of the SATA reads as follows:

[34] Le paragraphe 16(6) de la LSDA est ainsi libellé :

*Secure Air Travel Act*, S.C. 2015, c. 20, s. 11

*Loi sur la sûreté des déplacements aériens*, L.C. 2015, ch. 20, art. 11

### Appeals

### Appel

...

[...]

#### 16 (1) ...

#### 16 (1) [...]

#### Procedure

#### Procédure

(6) The following provisions apply to appeals under this section:

(6) Les règles ci-après s'appliquent aux appels visés au présent article :

(a) at any time during a proceeding, the judge must, on the request of the Minister, hear information or other evidence in the absence of the public and of the appellant and their counsel if, in the judge's opinion, its disclosure could be injurious to national security or endanger the safety of any person;

a) à tout moment pendant l'instance et à la demande du ministre, le juge doit tenir une audience à huis clos et en l'absence de l'appellant et de son conseil dans le cas où la divulgation des renseignements ou autres éléments de preuve en cause pourrait porter atteinte, selon lui, à la sécurité nationale ou à la sécurité d'autrui;

(b) the judge must ensure the confidentiality of information and other evidence provided by the Minister if, in the judge's opinion, its disclosure would be injurious to national security or endanger the safety of any person;

b) il lui incombe de garantir la confidentialité des renseignements et autres éléments de preuve que lui fournit le ministre et dont la divulgation porterait atteinte, selon lui, à la sécurité nationale ou à la sécurité d'autrui;

(c) throughout the proceeding, the judge must ensure that the appellant is provided with a summary of information and other evidence that enables them to be reasonably informed of the Minister's case but that does not include anything that, in the judge's opinion, would be injurious to national security or endanger the safety of any person if disclosed;

c) il veille tout au long de l'instance à ce que soit fourni à l'appellant un résumé de la preuve qui ne comporte aucun élément dont la divulgation porterait atteinte, selon lui, à la sécurité nationale ou à la sécurité d'autrui et qui permet à l'appellant d'être suffisamment informé de la thèse du ministre à l'égard de l'instance en cause;

(d) the judge must provide the appellant and the Minister with an opportunity to be heard;

d) il donne à l'appellant et au ministre la possibilité d'être entendus;

(e) the judge may receive into evidence anything that, in the judge's opinion, is reliable and appropriate, even if it is inadmissible in a court of law, and may base a decision on that evidence;

e) il peut recevoir et admettre en preuve tout élément — même inadmissible en justice — qu'il estime digne de foi et utile et peut fonder sa décision sur celui-ci;

(f) the judge may base a decision on information or other evidence even if a summary of that information or other evidence has not been provided to the appellant;

f) il peut fonder sa décision sur des renseignements et autres éléments de preuve même si un résumé de ces derniers n'est pas fourni à l'appellant;



(g) if the judge determines that information or other evidence provided by the Minister is not relevant or if the Minister withdraws the information or evidence, the judge must not base a decision on that information or other evidence and must return it to the Minister; and

(h) the judge must ensure the confidentiality of all information or other evidence that the Minister withdraws.

[35] As noted above, there are some differences between the two proceedings. First, the present case is an appeal while *Jama* is a judicial review. Second, it is noteworthy that the record in a judicial review under the PTTA is limited to what the decision maker's file reveals, while in an appeal under the SATA, new evidence can be introduced if, in the judge's opinion, it is reliable and appropriate (see paragraph 16(6)(e) of the SATA). Third, the Appellant under paragraph 16(6)(c) of the SATA must be reasonably informed of the Minister's case while the Applicant under paragraph 6(2)(c) of the PTTA must be reasonably informed of the reasons of the Minister's decision. That being said, overall, there are important similarities between the two proceedings.

[36] In *Jama*, Justice LeBlanc determined that the appropriate test in a judicial review under the PTTA is to determine whether disclosing the redacted information would be injurious to national security or endanger the safety of any person, as claimed by the Attorney General, and what summary of the evidence and other information available to the designated judge, if any, can be provided to the applicant so as to ensure that the applicant is reasonably informed of the reasons for the Minister's decision (at paragraph 24). I agree that these two issues identified in *Jama* are applicable to proceedings under the SATA with some adaptation since the present proceeding is an appeal.

[37] In addition to the designated judge's duties to determine whether disclosing the redacted information would be injurious and to determine what summary can

g) s'il décide que les renseignements et autres éléments de preuve que lui fournit le ministre ne sont pas pertinents ou si le ministre les retire, il ne peut fonder sa décision sur ces renseignements ou ces éléments de preuve et il est tenu de les remettre au ministre;

h) il lui incombe de garantir la confidentialité des renseignements et autres éléments de preuve que le ministre retire de l'instance.

[35] Comme je l'ai déjà mentionné, les deux procédures présentent quelques différences. Premièrement, la Cour est en l'espèce saisie d'un appel, alors que la décision *Jama* porte sur une demande de révision judiciaire. Deuxièmement, il importe de noter que dans le cas d'une demande de révision judiciaire fondée sur la LPVT, le dossier se limite à ce qui ressort du dossier du décideur, alors que dans le cadre d'un appel interjeté sous le régime de la LSDA, de nouveaux éléments de preuve peuvent être admis si le juge estime qu'ils sont dignes de foi et utiles (voir l'alinéa 16(6)e de la LSDA). Troisièmement, selon l'alinéa 16(6)c de la LSDA, l'appelant doit être suffisamment informé de la thèse du ministre, alors que selon l'alinéa 6(2)c de la LPVT, le demandeur doit être suffisamment informé des motifs de la décision du ministre. Cela étant dit, globalement, les deux procédures présentent d'importantes similitudes.

[36] Dans la décision *Jama*, le juge LeBlanc a conclu que le critère applicable lors d'une révision judiciaire faite sous le régime de la LPVT consiste à déterminer si la divulgation de renseignements caviardés porterait atteinte à la sécurité nationale ou à la sécurité d'autrui, comme le prétend le procureur général, et à déterminer quel résumé de la preuve et de tout autre renseignement dont le juge désigné dispose, le cas échéant, peut être fourni au demandeur afin qu'il soit suffisamment informé des motifs de la décision du ministre (au paragraphe 24). Je conviens que ces deux volets du critère établi dans la décision *Jama* s'appliquent aux procédures engagées sous le régime de la LSDA, bien que la Cour doive les adapter à la présente instance, qui est un appel.

[37] Le juge désigné doit non seulement déterminer si la divulgation des renseignements caviardés porterait atteinte à la sécurité nationale et quel résumé peut être

be provided to the appellant, the judge must also decide whether any additionally adduced evidence during the *ex parte, in camera* hearings is reliable and appropriate, and then decide whether it should be communicated to the appellant in the form of summaries or otherwise.

[38] Therefore, I consider that the appropriate legal test with respect to disclosure in an appeal under the SATA is as follows. The first question is whether the disclosure of the redacted information and other information adduced during the *ex parte, in camera* hearings would be injurious to national security or endanger the safety of any person. If the answer is no, the information must be disclosed to the appellant. If the answer is yes, the second question is whether the protected information can be disclosed to the appellant in the form of a summary or otherwise in a way that would not be injurious to national security or endanger the safety of any person. If the information cannot be summarized in a way that would not be injurious to national security of endanger the safety of any person, it must remain protected.

[39] The judge must then determine whether the appellant is reasonably informed of the Minister's case. An issue in this matter is to determine when (i.e. at what stage in the proceeding) it is appropriate to make such a determination. More on this later.

#### IV. ISSUES

[40] The issues raised are as follows:

1. Would disclosure of the redacted information and other information adduced during the *ex parte, in camera* hearings be injurious to national security or endanger the safety of any person?
2. If so, can the protected information and other evidence be disclosed to the Appellant in the form of a summary or otherwise in a way that would not be injurious to national security or endanger the safety of any person?

fourni à l'appellant, mais il doit également décider si les autres éléments de preuve produits lors des audiences tenues *ex parte* et à huis clos sont dignes de foi et utiles, puis s'ils doivent être communiqués à l'appellant sous forme de résumés ou autrement.

[38] Par conséquent, je considère que le critère juridique suivant est celui qui s'applique à l'égard de la divulgation dans un appel fondé sur la LSDA. La première question est de savoir si 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'appellant. Si elle est positive, la deuxième question est de savoir si les renseignements protégés peuvent être divulgués à l'appellant sous forme de résumé ou autrement d'une manière qui ne porterait pas atteinte à la sécurité nationale ou à la sécurité d'autrui. Si les renseignements ne peuvent être ainsi résumés, ils doivent demeurer protégés.

[39] Le juge doit alors décider si l'appellant est suffisamment informé de la thèse du ministre. Ce qui pose problème en l'espèce, c'est de savoir quand (c.-à-d. à quelle étape de l'instance) il convient de prendre une telle décision. J'y reviendrai plus tard.

#### IV. QUESTIONS EN LITIGE

[40] Les questions soulevées en l'espèce sont les suivantes :

1. La divulgation des renseignements caviardés et des autres renseignements présentés lors des audiences *ex parte* et à huis clos porterait-elle atteinte à la sécurité nationale ou à la sécurité d'autrui?
2. Dans l'affirmative, les renseignements protégés et les autres éléments de preuve peuvent-ils être divulgués à l'appellant sous forme de résumé ou autrement d'une manière qui ne porterait pas atteinte à la sécurité nationale ou à la sécurité d'autrui?

3. At what stage of the proceeding is it appropriate to determine whether the Appellant has been reasonably informed of the Minister's case?

## V. SUBMISSIONS

[41] At this stage of the appeal, the AGC and the *Amici* filed *ex parte* written submissions and presented oral submissions to the Court during *ex parte, in camera* hearings that dealt with the disclosure element and other matters. These submissions must remain confidential for national security reasons.

[42] In addition to the *ex parte* proceedings, the Court raised a question of law, namely whether the principles set out by the Supreme Court of Canada in *Harkat* concerning the requirement to provide the appellant summaries of information that would permit them to know the Minister's case apply to the SATA appeal scheme. As I will discuss later, the principles in *Harkat* were established in the context of the security certificate regime of the *Immigration and Refugee Protection Act*, S.C. 2001, c. 27 (IRPA).

### A. AGC's submissions

[43] The AGC submits that the principles enunciated in *Harkat* are helpful to understand the provisions relating to the protection of information in the SATA since they are very similar to those in the IRPA. The AGC claims that "fairness likely requires the disclosure of an incompressible minimum amount of information to reasonably inform the Appellants of the Minister's case", but that the exact content of procedural fairness in the context of the SATA may vary as the SATA scheme for listing individuals is different from the certificate regime under the IRPA. The AGC submits that the duty of procedural fairness in administrative law is "eminently variable", inherently flexible and context-specific": *Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Vavilov*, 2019 SCC 65, [2019] 4 S.C.R. 653, at paragraph 77.

3. À quelle étape de l'instance convient-il de décider si l'appelant a été suffisamment informé de la thèse du ministre?

## V. OBSERVATIONS

[41] À cette étape de l'appel, le procureur général et les amis de la cour ont déposé *ex parte* des observations écrites *ex parte* et ont présenté des observations orales à la Cour durant les audiences *ex parte* et à huis clos qui ont porté sur la divulgation et d'autres questions. Ces observations doivent rester confidentielles pour des raisons de sécurité nationale.

[42] À ces procédures *ex parte* vient s'ajouter la question de droit soulevée par la Cour, à savoir si les principes énoncés par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Harkat* quant à l'obligation de fournir à l'appelant des résumés de renseignements qui lui permettent d'être informé de la thèse du ministre s'appliquent au régime d'appel établi par la LSDA. Comme je l'expliquerai plus loin, les principes de l'arrêt *Harkat* ont été établis dans le contexte du régime des certificats de sécurité établi par la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27 (la LIPR).

### A. Observations du procureur général

[43] Le procureur général soutient que les principes de l'arrêt *Harkat* aident à comprendre les dispositions de la LSDA relatives à la protection des renseignements, qui sont très semblables à celles de la LIPR. Il fait valoir que [TRADUCTION] « l'équité exige vraisemblablement la divulgation d'une quantité minimale incompressible de renseignements pour que les appelants soient suffisamment informés de la thèse du ministre », mais que les exigences exactes de l'équité procédurale dans le contexte de la LSDA peuvent varier, puisque le régime d'inscription à la liste prévue par la LSDA diffère du régime des certificats de sécurité établi par la LIPR. Le procureur général soutient que l'obligation d'équité procédurale en droit administratif est « éminemment variable », intrinsèquement souple et tributaire du contexte » : *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Vavilov*, 2019 CSC 65, [2019] 4 R.C.S. 653, au paragraphe 77.

[44] The AGC is of the opinion that the determination of whether the Appellants are reasonably informed of the Minister's case should occur at the merits phase of the appeal, not at the present stage.

#### B. *Amici's submissions*

[45] The *Amici* submit that based on the very close similarity between the IRPA and SATA provisions alone, this Court must conclude that the principles enunciated in *Harkat* apply to the SATA. The SATA postdates the *Harkat* decision and was adopted by Parliament in full appreciation of *Harkat's* interpretation of the IRPA provisions' legal and constitutional significance. They note that "[t]here is simply no relevant difference between the IRPA and SATA provisions that would permit a different approach to the SATA than that endorsed by the Court in *Harkat*".

#### C. *Appellants' submissions*

[46] Counsel for the Appellants state that the principles set out in *Harkat* confirmed that fundamental requirements of procedural fairness exist where information cannot be disclosed to an individual for national security reasons. They note that nothing in *Harkat* suggests that the Supreme Court sought to limit the principles to the IRPA context. There is a significant overlap between the IRPA and SATA provisions in terms of the rights and interests at play and relevant statutory language. In these circumstances, counsel submits that the principles enunciated in *Harkat* apply to the present appeals.

### VI. APPEAL PROVISIONS IN THE SATA

[47] Before addressing the issues, I will go over the burden of proof of the AGC (A), the deference owed to the AGC (B), the limits on the content of summaries (C), the duty to reasonably inform the Appellant of the Minister's case (D), and the categories of information

[44] Selon le procureur général, c'est à l'étape du bien-fondé de l'appel, et non à l'étape actuelle, qu'il faudrait déterminer si les appelants sont suffisamment informés de la thèse du ministre.

#### B. *Observations des amis de la cour*

[45] Les amis de la cour soutiennent que, vu la très grande similitude entre les dispositions de la LIPR et celles de la LSDA, la Cour doit conclure que les principes énoncés dans l'arrêt *Harkat* s'appliquent à la LSDA. Le législateur a adopté la LSDA après l'arrêt *Harkat* en tenant pleinement compte de l'interprétation qui y est faite des dispositions de la LIPR sur les plans juridique et constitutionnel. Les amis de la cour font remarquer que [TRADUCTION] « la différence entre les dispositions de la LIPR et celles de la LSDA n'est simplement pas assez marquée pour justifier l'adoption d'une interprétation de la LSDA qui soit différente de celle préconisée par la Cour suprême dans l'arrêt *Harkat* ».

#### C. *Observations des appelants*

[46] Les avocats des appelants disent que les principes énoncés dans l'arrêt *Harkat* confirment que les exigences fondamentales de l'équité procédurale s'appliquent lorsque des renseignements ne peuvent pas être divulgués à une personne pour des raisons de sécurité nationale. Ils ajoutent que rien dans l'arrêt *Harkat* ne donne à penser que la Cour suprême a cherché à limiter les principes qu'elle y a établi au seul régime de la LIPR. Il existe un chevauchement important entre la LIPR et la LSDA en ce qui concerne, d'une part, les droits et les intérêts en jeu et, d'autre part, le libellé des dispositions applicables. Dans ces circonstances, les avocats soutiennent que les principes de l'arrêt *Harkat* s'appliquent aux présents appels.

### VI. DISPOSITIONS EN MATIÈRE D'APPEL DE LA LSDA

[47] Avant de passer aux questions en litige, j'examinerai les points suivants : A) le fardeau de la preuve qui incombe au procureur général, B) la déférence dont il faut faire preuve envers le procureur général, C) les limites quant au contenu des résumés, D) l'obligation

and evidence that can be redacted (E). The last item is an attempt to give the Appellants a better understanding of what the redactions are all about.

*A. Burden of proof of the Attorney General of Canada*

[48] The AGC has the burden to satisfy the designated judge that each redaction is justified, meaning that disclosure of the redacted information would be injurious to national security or endanger the safety of any person. The AGC has to present evidence that: (1) the injury alleged is probable, (2) the injury has a factual basis, established by evidence, and (3) the injury is related to national security or to the safety of any person.

[49] First, the injury alleged must be probable, and not simply a possibility or merely speculative. Paragraphs 16(6)(b) and (c) of the SATA forbid any disclosure of information that would be injurious. The use of the verb “would” calls for an elevated standard compared to the use of the verb “could”. See *Soltanizadeh v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2018 FC 114, 38 Admin. L.R. (6th) 271, at paragraphs 2 and 21, in the context of section 87 of the *Immigration and Refugee Protection Act*, S.C. 2001, c. 27 [cited above] and *Canada (Attorney General) v. Canada (Commission of Inquiry into the Actions of Canadian Officials in Relation to Maher Arar)*, 2007 FC 766, [2008] 3 F.C.R. 248 (*Arar*), at paragraph 49, in the context of section 38.06 of the *Canada Evidence Act*, R.S.C., 1985, c. C-5, both dealing with the use of the verb “would” but in different pieces of legislation.

[50] In *Jaballah (Re)*, 2009 FC 279, 340 F.T.R. 43, at paragraph 9, Justice Dawson commented on the use of the verb “would” in paragraph 83(1)(d) of the IRPA in relation to the burden of the AGC: “[i]t is the Ministers who bear the burden of establishing that disclosure not only could but would be injurious to national security, or endanger the safety of any person” (emphasis added).

d’informer suffisamment l’appelant de la thèse du ministre, et E) les catégories de renseignements et d’éléments de preuve pouvant être caviardés. Le dernier point a pour but d’aider les appelants à mieux comprendre en quoi consistent les caviardages.

*A. Fardeau de la preuve qui incombe au procureur général du Canada*

[48] Il incombe au procureur général de convaincre le juge désigné que chaque caviardage est justifié, c’est-à-dire que la divulgation des renseignements caviardés porterait atteinte à la sécurité nationale ou à la sécurité d’autrui. Le procureur général doit présenter des éléments de preuve démontrant que : 1) l’atteinte alléguée est une probabilité, 2) l’atteinte repose sur des faits établis par la preuve, et 3) l’atteinte est liée à la sécurité nationale ou à la sécurité d’autrui.

[49] Premièrement, l’atteinte alléguée doit être une probabilité, et non simplement une possibilité ou une conjecture. Les alinéas 16(6)(b) et c) de la LSDA interdisent la divulgation de renseignements qui porterait atteinte à la sécurité. L’emploi du verbe « porterait » commande une norme élevée comparativement à l’emploi du verbe « pourrait ». Voir la décision *Soltanizadeh c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2018 CF 114, aux paragraphes 2 et 21, dans le contexte de l’article 87 de la LIPR, et la décision *Canada (Procureur général) c. Canada (Commission d’enquête sur les actions des responsables canadiens relativement à Maher Arar)*, 2007 CF 766, [2008] 3 R.C.F. 248 (*Arar*), au paragraphe 49, dans le contexte de l’article 38.06 de la *Loi sur la preuve au Canada*, L.R.C. (1985), ch. C-5, qui traitent toutes deux de l’emploi du verbe « pourrait », mais dans deux lois différentes.

[50] Au paragraphe 9 de la décision *Jaballah (Re)*, 2009 CF 279, la juge Dawson a commenté l’emploi du verbe « porterait » à l’alinéa 83(1)(d) de la LIPR relativement au fardeau du procureur général : « [i]l incombe aux ministres d’établir que la divulgation non seulement pourrait porter atteinte mais qu’elle porterait effectivement atteinte à la sécurité nationale ou à la sécurité d’autrui » (non souligné dans l’original).

[51] In *Harkat*, the Supreme Court, in the context of the IRPA, held at paragraph 61 that “only information and evidence that raises a serious risk of injury to national security or danger to the safety of a person can be withheld from the named person” (emphasis added).

[52] Second, my colleague Justice Mosley stated that there must be a “sound” evidentiary basis to every national security claim (see *Canada (Attorney General) v. Khawaja*, 2007 FC 490, [2008] 1 F.C.R. 547, at paragraph 157, see also *Jama*, at paragraph 72). The designated judge must be satisfied that the injury “has a factual basis, established by evidence” (*Arar*, at paragraph 47).

[53] Third, the injury alleged must be related to national security or to the safety of any person. The concept of “national security” is not specifically defined in Canadian law. It is meant to be general, broad and adaptable to a world in evolution. In *Suresh v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2002 SCC 1, [2002] 1 S.C.R. 3 (*Suresh*), when dealing with the concept of the “danger to the security of Canada” in the context of paragraph 53(1)(b) of the IRPA, a unanimous Court wrote that [at paragraph 85]:

Subject to these qualifications, we accept that a fair, large and liberal interpretation in accordance with international norms must be accorded to “danger to the security of Canada” in deportation legislation. We recognize that “danger to the security of Canada” is difficult to define. We also accept that the determination of what constitutes a “danger to the security of Canada” is highly fact-based and political in a general sense. All this suggests a broad and flexible approach to national security and, as discussed above, a deferential standard of judicial review. Provided the Minister is able to show evidence that reasonably supports a finding of danger to the security of Canada, courts should not interfere with the Minister’s decision.

[51] Au paragraphe 61 de l’arrêt *Harkat*, la Cour suprême a conclu que, dans le contexte de la LIPR, « [s]euls les renseignements et les éléments de preuve qui soulèvent un risque sérieux d’atteinte à la sécurité nationale ou à la sécurité d’autrui peuvent être soustraits à la connaissance de la personne visée » (non souligné dans l’original).

[52] Deuxièmement, mon collègue le juge Mosley a dit que chaque revendication fondée sur la sécurité nationale doit reposer sur une preuve « tangible » (voir *Canada (Procureur général) c. Khawaja*, 2007 CF 490, [2008] 1 R.C.F. 547, au paragraphe 157, voir également *Jama*, au paragraphe 72). Le juge désigné doit être persuadé que le préjudice « repose sur des faits attestés par la preuve » (*Arar*, au paragraphe 47).

[53] Troisièmement, l’atteinte alléguée doit être liée à la sécurité nationale ou à la sécurité d’autrui. Le concept de « sécurité nationale » n’est pas expressément défini en droit canadien. Il se veut général, large et souple pour pouvoir s’adapter à un monde en évolution. Dans l’arrêt *Suresh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté de l’Immigration)*, 2002 CSC 1, [2002] 1 R.C.S. 3 (*Suresh*), s’agissant du concept de « danger pour la sécurité du Canada » dans le contexte de l’alinéa 53(1)b) de la LIPR, la Cour suprême, à l’unanimité, a écrit ce qui suit [au paragraphe 85] :

Ces réserves exprimées, nous convenons que, dans le contexte des dispositions régissant l’expulsion, il faut interpréter l’expression « danger pour la sécurité du Canada » d’une manière large et équitable, et en conformité avec les normes internationales. Nous reconnaissons que l’expression « danger pour la sécurité du Canada » est difficile à définir. Nous convenons aussi que la conclusion qu’il existe ou non un « danger pour la sécurité du Canada » repose en grande partie sur les faits et ressortit à la politique, au sens large. Tous ces éléments militent en faveur de l’application d’une approche large et souple en matière de sécurité nationale et, comme nous l’avons déjà expliqué, d’une norme de contrôle judiciaire caractérisée par la retenue. Si la ministre peut produire une preuve étayant raisonnablement la conclusion que l’intéressé constitue un danger pour la sécurité du Canada, les tribunaux ne doivent pas intervenir et modifier sa décision.

[54] The same can be said for paragraph 16(6)(c) of the SATA which refers to the concept of “national security”. Additionally, the injury should be such that there is a real and serious possibility of an adverse impact on Canada, although “the threat need not be direct” (*Suresh*, at paragraph 88). In *Suresh*, while commenting on paragraph 53(1)(b) of IRPA, the Court wrote [at paragraphs 88–89]:

First, the global transport and money networks that feed terrorism abroad have the potential to touch all countries, including Canada, and to thus implicate them in the terrorist activity. Second, terrorism itself is a worldwide phenomenon. The terrorist cause may focus on a distant locale, but the violent acts that support it may be close at hand. Third, preventive or precautionary state action may be justified; not only an immediate threat but also possible future risks must be considered. Fourth, Canada’s national security may be promoted by reciprocal cooperation between Canada and other states in combating international terrorism. These considerations lead us to conclude that to insist on direct proof of a specific threat to Canada as the test for “danger to the security of Canada” is to set the bar too high. There must be a real and serious possibility of adverse effect to Canada. But the threat need not be direct; rather it may be grounded in distant events that indirectly have a real possibility of harming Canadian security.

While the phrase “danger to the security of Canada” must be interpreted flexibly, and while courts need not insist on direct proof that the danger targets Canada specifically, the fact remains that to return (*refouler*) a refugee under s. 53(1)(b) to torture requires evidence of a serious threat to national security. To suggest that something less than serious threats founded on evidence would suffice to deport a refugee to torture would be to condone unconstitutional application of the *Immigration Act*. Insofar as possible, statutes must be interpreted to conform to the Constitution. This supports the conclusion that while “danger to the security of Canada” must be given a fair, large and liberal interpretation, it nevertheless demands proof of a potentially serious threat. [Emphasis added.]

[54] On peut en dire autant de l’alinéa 16(6)c) de la LSDA, qui mentionne le concept de « sécurité nationale ». De plus, l’atteinte devrait être telle qu’il existe une possibilité réelle et sérieuse d’un effet préjudiciable au Canada, même s’« il n’est pas nécessaire que la menace soit directe » (*Suresh*, au paragraphe 88). Dans l’arrêt *Suresh*, dans une observation sur l’alinéa 53(1)b) de la LIPR, la Cour suprême a écrit ce qui suit [aux paragraphes 88–89] :

Premièrement, les réseaux mondiaux de transport et de financement qui soutiennent le terrorisme à l’étranger peuvent atteindre tous les pays, y compris le Canada, et les impliquer ainsi dans les activités terroristes. Deuxièmement, le terrorisme lui-même est un phénomène qui ne connaît pas de frontières. La cause terroriste peut viser un lieu éloigné, mais les actes de violence qui l’appuient peuvent se produire tout près. Troisièmement, les mesures de prudence ou de prévention prises par l’État peuvent être justifiées; il faut tenir compte non seulement des menaces immédiates, mais aussi des risques éventuels. Quatrièmement, la coopération réciproque entre le Canada et d’autres pays dans la lutte au terrorisme international peut renforcer la sécurité nationale du Canada. Ces considérations nous amènent à conclure que serait trop exigeant un critère requérant la preuve directe d’un risque précis pour le Canada afin de décider si une personne constitue un « danger pour la sécurité du Canada ». Il doit exister une possibilité réelle et sérieuse d’un effet préjudiciable au Canada. Néanmoins, il n’est pas nécessaire que la menace soit directe; au contraire, elle peut découler d’événements qui surviennent à l’étranger, mais qui, indirectement, peuvent réellement avoir un effet préjudiciable à la sécurité du Canada.

Bien que l’expression « danger pour la sécurité du Canada » doive recevoir une interprétation souple, et que les tribunaux ne soient pas tenus d’exiger la preuve directe que la menace vise précisément le Canada, il demeure que l’al. 53(1)b) ne permet le refoulement d’un réfugié dans un pays où il risque la torture que s’il est établi que la sécurité nationale est gravement menacée. En laissant entendre qu’un facteur moins exigeant que de graves menaces étayées par la preuve suffirait pour expulser un réfugié dans un pays où il risque la torture, on cautionnerait l’application inconstitutionnelle de la *Loi sur l’immigration*. Dans la mesure du possible, les lois doivent recevoir une interprétation conforme à la Constitution. Ces éléments appuient la conclusion que, bien que l’expression « danger pour la sécurité du Canada » doive recevoir une interprétation large et équitable, elle exige néanmoins la preuve d’une menace potentiellement grave. [Non souligné dans l’original.]

[55] These teachings are useful when interpreting the SATA. While a designated judge must give a fair, large and liberal interpretation to the term “national security”, the AGC must present evidence of a potentially serious threat.

### B. Deference

[56] The designated judge must show deference to the AGC’s assessment of the injury to national security “because of his access to special information and expertise” (*Canada (Attorney General) v. Ribic*, 2003 FCA 246, [2005] 1 F.C.R. 33 (*Ribic*), at paragraphs 18–19). However, it does not mean that this Court should blindly endorse the applications for non-disclosure filed by the AGC (see *Canada (Attorney General) v. Telbani*, 2014 FC 1050, at paragraph 44). The government has a tendency to exaggerate claims of national security confidentiality (*Harkat*, at paragraph 63). The designated judge, as “the gatekeeper against this type of overclaiming” (*Harkat*, at paragraph 64), must ensure the redactions are justified. At the end, if the Court finds that the AGC’s assessment of injury is reasonable, then the judge should accept it (*Ribic*, at paragraph 19; *Arar*, at paragraph 47; *Khawaja*, at paragraph 66; *Jama*, at paragraph 77).

### C. Limits on the content of summaries

[57] If a redaction is justified on national security grounds, the designated judge must then determine whether a summary of the protected information that does not contain any sensitive information can be provided to the appellant so as to ensure he or she is reasonably informed of the Minister’s case.

[58] As Justice LeBlanc observed in *Jama*, the PTTA does not require the designated judge to perform a balancing test between the requirement to reasonably inform the individual of the case to meet and the requirement to protect the confidentiality of information that would injure national security or endanger the safety of any person if disclosed. Rather, the provisions

[55] Ces enseignements sont utiles lorsque vient le temps d’interpréter la LSDA. Bien que le juge désigné doive donner à l’expression « sécurité nationale » une interprétation large et équitable, le procureur général doit présenter des éléments de preuve démontrant l’existence d’une menace potentiellement grave.

### B. D’efférence

[56] 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 « parce qu’il a accès à des sources particulières d’information et d’expertise » (*Canada (Procureur général) c. Ribic*, 2003 CAF 246, [2005] 1 R.C.F. 33 (*Ribic*), aux paragraphes 18–19). Cependant, la Cour ne devrait pas pour autant entériner aveuglément les demandes de non-divulgence présentées par le procureur général (voir *Canada (Procureur général) c. Telbani*, 2014 CF 1050, au paragraphe 44). Le gouvernement a une propension à exagérer les réclamations de confidentialité fondées sur la sécurité nationale (*Harkat*, au paragraphe 63). Le juge désigné, en tant que « gardien qui doit nous prémunir contre la multiplication des réclamations » (*Harkat*, au paragraphe 64), doit veiller à ce que les caviardages soient justifiés. En fin de compte, s’il juge que l’évaluation que le procureur général a faite de l’atteinte est raisonnable, le juge doit l’accepter (*Ribic*, au paragraphe 19; *Arar*, au paragraphe 47; *Khawaja*, au paragraphe 66; *Jama*, au paragraphe 77).

### C. Limites quant au contenu des résumés

[57] 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’appellant afin qu’il soit suffisamment informé de la thèse du ministre.

[58] Dans la décision *Jama*, le juge LeBlanc fait remarquer que la LPVT n’oblige pas le juge désigné à établir un équilibre entre l’obligation d’informer raisonnablement la personne de la preuve à réfuter et l’obligation de protéger la confidentialité de renseignements qui porteraient atteinte à la sécurité nationale ou à la sécurité d’autrui s’ils étaient divulgués. Elle interdit plutôt



prohibit the disclosure of sensitive information [at paragraphs 47–48 and 89–90]:

First, I fully agree with the Attorney General in that the provisions of the PTTA clearly and unambiguously contain a categorical prohibition on the disclosure of sensitive information and do not, in a like manner to other provisions in national security legislation (IRPA, ss 83(1), 86, 87; *Secure Air Travel Act*, s 16(6); *Canadian Security Intelligence Service Act*, RSC 1985, c C-23, s 18.1), authorize the Designated Judge, either explicitly or implicitly, to balance competing public interests.

I agree, too, that when a balancing test is required, Parliament uses explicit statutory language, as evidenced by subsection 38.06(2) of the Canada Evidence Act, referred to and reproduced above, which empowers the Designated Judge to disclose all or part of the information which, according to him or her, would be injurious to national security if disclosed, after having balanced the public interest in disclosure against the public interest in non-disclosure. ...

...

Here, although the Designated Judge must strive to ensure that an applicant is provided with a summary of the evidence or other information available to him or her that enables the applicant to be reasonably informed of the reasons for the Minister’s decision, paragraph 6(2)(c) of the PTTA makes it clear that such summary can imperatively not contain anything that, in the judge’s opinion, would, if disclosed, be injurious to national security or endanger the safety of any person. There is no possible middle ground for this apparent conundrum. Any reasonable interpretation of that provision does not allow for it.

Hence, assuming that the Applicant, as contended by the *Amicus*, is entitled to a summary that provides her with an “incompressible minimum amount of disclosure”, this minimum amount of disclosure cannot contain information which, if disclosed, would injure national security or endanger the safety of any person. In other words, at this stage of the present judicial review application, any “irreconcilable tension” between the need to provide the Applicant with a summary enabling her to be reasonably informed of the reasons for the Minister’s decision and the need to protect from disclosure sensitive information cannot be resolved in the Applicant’s favour as,

la divulgation de renseignements sensibles [aux paragraphes 47–48 et 89–90] :

Premièrement, je suis entièrement d’accord avec le procureur général pour dire que les dispositions de la LPVT contiennent, de manière claire et sans équivoque, une interdiction absolue de divulguer des renseignements confidentiels et que, à l’instar d’autres dispositions figurant dans des lois relatives à la sécurité nationale (LIPR, art 83(1), 86, 87; *Loi sur la sûreté des déplacements aériens*, art 16(6), *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*, LRC (1985), c C-23, art 18.1), elles autorisent le juge désigné, de manière explicite ou implicite, à mettre en balance des intérêts publics opposés.

Je conviens également que dans les cas où il est nécessaire d’effectuer un exercice de mise en balance, le législateur recourt à des termes législatifs explicites, comme l’illustre le paragraphe 38.06(2) de la *Loi sur la preuve au Canada*, auquel il a été fait référence et qui a été reproduit plus tôt, qui habilite le juge désigné à divulguer la totalité ou une partie des renseignements qui, selon lui, porteraient atteinte à la sécurité nationale s’ils étaient divulgués, après avoir mis en balance l’intérêt public à l’égard de la divulgation par rapport à l’intérêt public à l’égard de la non-divulgation [...]

[...]

En l’espèce, bien que le juge désigné soit tenu de veiller à fournir à la demanderesse un résumé des éléments de preuve ou de tout autre renseignement dont il dispose et qui permet à cette dernière d’être suffisamment informée des motifs de la décision du ministre, l’alinéa 6(2)c) de la LPVT indique clairement que ce résumé ne doit absolument pas contenir un élément quelconque qui, de l’avis du juge, s’il était divulgué, porterait atteinte à la sécurité nationale ou à la sécurité d’autrui. Pour ce problème épineux évident, aucun entre-deux n’est possible. Aucune interprétation raisonnable de cette disposition ne le permet.

En conséquence, en admettant que la demanderesse, comme le soutient l’ami de la cour, ait droit à un résumé qui lui procure une « quantité minimale incompressible de renseignements », cette quantité minimale de renseignements ne peut pas contenir d’éléments qui, s’ils étaient divulgués, porteraient atteinte à la sécurité nationale ou à la sécurité d’autrui. Autrement dit, à ce stade-ci de la présente demande de révision judiciaire, toute « tension irréconcilable » entre la nécessité de fournir à la demanderesse un résumé lui permettant d’être suffisamment informée des motifs de la décision du ministre et celle de protéger des renseignements confidentiels contre toute divulgation ne peut pas

again, no reasonable interpretation of paragraph 6(2)(c) of the PTTA allows for it. The summary envisaged by that provision can only be on information that is not injurious to national security or to the safety of any person. Any contrary view would defeat Parliament's clear and non-equivocal intention.

[59] I agree with his interpretation. Paragraph 16(6)(c) of the SATA, like paragraph 6(2)(c) of the PTTA, makes it clear that such summaries must not contain anything that, in the Judge's opinion, would be injurious to national security or endanger the safety of any person if disclosed.

*D. Duty to reasonably inform the appellant of the Minister's case*

[60] Along with the designated judge's duties to ensure the confidentiality of the redacted information and to provide the appellant with summaries of information without disclosing sensitive information, the judge must also ensure that the appellant is reasonably informed of the Minister's case (paragraph 16(6)(c) of the SATA).

[61] In *Harkat*, the Supreme Court interpreted this concept in the context of the IRPA security certificate scheme. The relevant provisions of the SATA and the IRPA are very similar and both schemes give the designated judge a statutory duty to ensure the named person is reasonably informed of the Minister's case. Paragraph 83(1)(e) of the IRPA provides that:

**Protection of information**

**83 (1) ...**

...

(e) throughout the proceeding, the judge shall ensure that the permanent resident or foreign national is provided with a summary of information and other evidence that enables them to be reasonably informed of the case made by the Minister in the proceeding but that does not include anything that, in the judge's opinion, would be injurious to national security or endanger the safety of any person if disclosed;

être réglée en faveur de la demanderesse car, répétons-le, aucune interprétation raisonnable de l'alinéa 6(2)c) de la LPVT ne le permet. Le résumé qu'envisage cette disposition ne peut être constitué que de renseignements ne portant pas atteinte à la sécurité nationale ou à la sécurité d'autrui. Tout avis contraire irait à l'encontre de l'intention claire et non équivoque du législateur.

[59] Je souscris à cette interprétation du juge LeBlanc. L'alinéa 16(6)c) de la LSDA, tout comme l'alinéa 6(2)c) de la LPVT, indique clairement qu'un tel résumé ne doit comporter aucun élément dont la divulgation porterait atteinte, selon le juge, à la sécurité nationale ou à la sécurité d'autrui.

*D. Obligation d'informer suffisamment l'appelant de la thèse du ministre*

[60] En plus de devoir garantir la confidentialité des renseignements caviardés et de fournir à l'appelant des résumés des renseignements sans divulguer de renseignements sensibles, le juge désigné doit aussi veiller à ce que l'appelant soit suffisamment informé de la thèse du ministre (alinéa 16(6)c) de la LSDA).

[61] Dans l'arrêt *Harkat*, la Cour suprême a interprété ce concept dans le contexte du régime des certificats de sécurité établi par la LIPR. Les dispositions applicables de la LSDA et celles de la LIPR sont très semblables, et les deux régimes imposent au juge désigné l'obligation de veiller à ce que la personne visée soit suffisamment informée de la thèse du ministre. L'alinéa 83(1)e) de la LIPR est ainsi libellé :

**Protection des renseignements**

**83 (1) [...]**

[...]

e) il veille tout au long de l'instance à ce que soit fourni à l'intéressé un résumé de la preuve qui ne comporte aucun élément dont la divulgation porterait atteinte, selon lui, à la sécurité nationale ou à la sécurité d'autrui et qui permet à l'intéressé d'être suffisamment informé de la thèse du ministre à l'égard de l'instance en cause;

[62] The exact same subsection exists in the SATA (see paragraph 16(6)(c)) except for two differences. First, the obligation to provide the appellant with a summary is on a “shall ensure” basis in the SATA and on a “must ensure” basis in the IRPA. In both cases, this obligation is subject to the limitation not to disclose information that would be injurious to national security or the safety of any person. The second difference is that the summaries are intended for a “permanent resident or foreign national” in the IRPA and for the “appellant” in the SATA. Both distinctions are of no significance for our purposes. Given the very close similarity between the provisions, the principles established in *Harkat* are helpful in the present proceedings.

[63] The Supreme Court made the following findings in relation to the IRPA’s requirement that the named person be reasonably informed of the Minister’s case:

- The requirement that the named person be reasonably informed indicates that the named person must receive an incompressible minimum amount of disclosure (at paragraph 55). In order to ensure a fair hearing, the named person must receive sufficient disclosure to know and meet the case against him or her and be permitted to respond to it (at paragraph 54; see also *Charkaoui v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2007 SCC 9, [2007] 1 S.C.R. 350 [*Charkaoui* or *Charkaoui I*], at paragraph 53).
- To be “reasonably informed” means to be able to give meaningful instructions to his or her public counsel and meaningful guidance and information to his or her special advocates (at paragraph 55).
- The named person needs to be given sufficient information about the allegations against him or her and about the evidence on the record (at paragraph 56).

[62] La LSDA contient exactement la même disposition (voir l’alinéa 16(6)c)), à deux différences près. Premièrement, pour ce qui est de l’obligation de fournir à l’appelant un résumé, la version anglaise de la LSDA utilise l’expression « *must ensure* » et la version anglaise de la LIPR utilise l’expression « *shall ensure* » (l’expression utilisée est identique dans les deux versions françaises : « *veille* »). Dans les deux cas, cette obligation est limitée par l’interdiction de ne pas divulguer des renseignements qui porteraient atteinte à la sécurité nationale ou à la sécurité d’autrui. La deuxième différence est que les résumés sont fournis à « l’intéressé » (résident permanent ou étranger) dans la LIPR et à « l’appelant » dans la LSDA. Aucune de ces deux différences n’a d’importance en l’espèce. Compte tenu de la très grande similitude entre les dispositions, les principes établis dans l’arrêt *Harkat* sont utiles dans la présente instance.

[63] La Cour suprême a tiré les conclusions suivantes relativement à l’exigence de la LIPR voulant que la personne visée soit suffisamment informée de la thèse du ministre :

- L’exigence voulant que la personne visée soit suffisamment informée signifie que la personne visée doit recevoir une quantité minimale incompressible de renseignements (au paragraphe 55). Afin d’assurer la protection du droit de la personne visée à une audition équitable, celle-ci doit recevoir des renseignements suffisants pour connaître la preuve qui pèse contre elle et y répondre (au paragraphe 54; voir également *Charkaoui c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2007 CSC 9, [2007] 1 R.C.S. 350 [*Charkaoui* ou *Charkaoui I*], au paragraphe 53).
- La personne visée est « suffisamment informée » si elle peut donner des instructions utiles à ses avocats publics, mais aussi des indications et des renseignements utiles à ses avocats spéciaux (au paragraphe 55).
- La personne visée doit obtenir assez de renseignements au sujet des allégations formulées contre elle et à propos de la preuve au dossier (au paragraphe 56).

- At the very least, the named person must know the essence of the information and evidence supporting the allegations (at paragraph 57).
- The level of disclosure required for a named person to be reasonably informed is case-specific and the judge is the arbiter of whether this standard has been met (at paragraph 57).
- If there is an irreconcilable tension between the requirement that the named person be reasonably informed and the imperative that sensitive information not be disclosed, the Minister must withdraw the information or evidence whose non-disclosure prevents the named person from being reasonably informed (at paragraphs 58–60).
- La personne visée doit à tout le moins connaître l’essentiel des renseignements et de la preuve à l’appui des allégations qui pèsent contre elle (au paragraphe 57).
- L’étendue de la divulgation requise pour que la personne visée soit suffisamment informée varie d’une affaire à l’autre, et c’est au juge qu’il appartient de décider si cette norme a été respectée (au paragraphe 57).
- En cas de tension irrécyclable entre les exigences voulant que la personne visée soit suffisamment informée et l’impératif de ne pas divulguer les renseignements sensibles, le ministre doit retirer les renseignements ou les éléments de preuve dont la non-divulgation empêche la personne visée d’être suffisamment informée (aux paragraphes 58–60).

[64] These principles established by the Supreme Court apply to the SATA appeal scheme.

[64] Ces principes établis par la Cour suprême s’appliquent au régime d’appel de la LSDA.

[65] In writing these reasons, I am aware that paragraph 16(6)(f) of the SATA allows a designated judge to base a decision on information and evidence even if a summary of that information or other evidence has not been provided to the appellant. The IRPA has a similar provision at paragraph 83(1)(i) and in *Harkat* the Court noted that “[i]t does not specify expressly whether a decision can be based in whole, or only in part, on information and evidence that is not disclosed to the named person” (at paragraph 39). The Court further noted [at paragraph 43] that:

[65] En rédigeant les présents motifs, je suis conscient que l’alinéa 16(6)f) de la LSDA permet au juge désigné de fonder sa décision sur des renseignements et autres éléments de preuve même si un résumé de ces derniers n’est pas fourni à l’appelant. La LIPR contient une disposition semblable, l’alinéa 83(1)i), et, dans l’arrêt *Harkat*, la Cour suprême a mentionné que « [l]e régime ne précise pas expressément si la décision peut reposer entièrement, ou seulement en partie, sur des renseignements et des éléments de preuve qui ne sont pas communiqués à la personne visée » (au paragraphe 39). La Cour suprême a ajouté ce qui suit [au paragraphe 43] :

Full disclosure of information and evidence to the named person may be impossible. However, the basic requirements of procedural justice must be met “in an alternative fashion appropriate to the context, having regard to the government’s objective and the interests of the person affected”: *Charkaoui I*, at para. 63. The alternative proceedings must constitute a substantial substitute to full disclosure. Procedural fairness does not require a perfect process — there is necessarily some give and take inherent in fashioning a process that accommodates national security concerns: *Ruby v. Canada (Solicitor General)*, 2002 SCC 75, [2002] 4 S.C.R. 3, at para. 46.

Il peut s’avérer impossible de communiquer tous les renseignements et éléments de preuve à la personne visée. Par contre, les exigences fondamentales de la justice en matière de procédure doivent être respectées « d’une autre façon adaptée au contexte, compte tenu de l’objectif du gouvernement et des intérêts de la personne touchée » : *Charkaoui I*, par. 63. L’autre procédure doit remplacer pour l’essentiel la divulgation complète. L’équité procédurale n’exige pas que le processus soit parfait; la conception d’un processus répondant aux préoccupations en matière de sécurité nationale implique nécessairement certains compromis : *Ruby c. Canada (Solliciteur général)*, 2002 CSC 75, [2002] 4 R.C.S. 3, par. 46.

[66] In *Harkat (Re)*, 2010 FC 1242, [2012] 3 F.C.R. 432, this Court made a determination as to whether or not Mr. Harkat had been reasonably informed of the case against him (see paragraphs 152–153 and 196–199). This determination was made after having offered Mr. Harkat an opportunity to be heard and after hearing submissions on all matters including the constitutional challenge of the new certificate regime. When discussing whether a decision could be made without the named person knowing the allegation, I wrote that it was possible (at paragraph 59). This interpretation was found to be erroneous by the Supreme Court in *Harkat* [at paragraphs 53–54]:

The combination of ss. 83(1)(e) and 83(1)(i) could conceivably lead to a situation where the judge makes a decision on the reasonableness of the security certificate despite the fact that the named person has only received severely truncated disclosure. Noël J. even contemplated a scenario where the named person receives virtually no disclosure: “There may come a time when the only evidence to justify inadmissibility on security ground originates from a very sensitive source, and that the disclosure of such evidence, even through a summary, would inevitably disclose the source” (2010 FC 1242, at para. 59). He nevertheless found the disclosure provisions of the *IRPA* scheme to be constitutional.

In my view, Noël J. erred in interpreting the *IRPA* scheme in a manner that allows for that scenario. *Charkaoui I* makes clear that there is an incompressible minimum amount of disclosure that the named person must receive in order for the scheme to comply with s. 7 of the *Charter*: He or she must receive sufficient disclosure to know and meet the case against him or her.

[67] The Supreme Court established in *Charkaoui I* that an incompressible minimum amount of disclosure must be provided to the appellant in order for the certificate scheme to comply with section 7 of the *Charter*. It was held in *Harkat* that the appellant must receive sufficient disclosure to know and meet the case against him or her. The judge is the arbiter of whether that standard has been met. If there is an irreconcilable tension between the requirement that the appellant be reasonably

[66] Dans la décision *Harkat (Re)*, 2010 CF 1242, [2012] 3 R.C.F. 432, la Cour a statué sur la question de savoir si M. Harkat avait été suffisamment informé de la preuve produite contre lui (voir les paragraphes 152–153 et 196–199). J’ai rendu cette décision après avoir offert à M. Harkat la possibilité de se faire entendre et après avoir entendu les observations des parties sur toutes les questions en litige, y compris sur la constitutionnalité du nouveau régime des certificats. Dans l’analyse sur la question de savoir si une décision pouvait être rendue sans que la personne visée ne connaisse les allégations formulées contre elle, j’ai écrit que c’était possible (au paragraphe 59). Dans l’arrêt *Harkat*, la Cour suprême a conclu que cette interprétation était erronée [aux paragraphes 53–54] :

L’application combinée des al. 83(1)(e) et i) pourrait aboutir à une situation où le juge se prononce sur le caractère raisonnable du certificat de sécurité même si la personne visée n’a reçu que des renseignements considérablement tronqués. Le juge Noël a même envisagé un scénario où la personne visée ne recevrait pratiquement aucun renseignement : « Il se peut que, dans certaines affaires, la seule preuve justifiant l’interdiction de territoire pour des raisons de sécurité découle d’une source très sensible et que la divulgation d’une telle preuve, même au moyen d’un résumé, révélerait inévitablement la source » (2010 CF 1242, par. 59). Il a néanmoins jugé constitutionnelles les dispositions du régime établi par la LIPR concernant la divulgation.

À mon avis, le juge Noël a commis une erreur en donnant au régime établi par la LIPR une interprétation qui ouvre la porte à ce scénario. Il ressort nettement de *Charkaoui I* que la personne visée doit recevoir une quantité minimale incompressible de renseignements pour que le régime soit conforme à l’art. 7 de la *Charte*. Elle doit recevoir des renseignements suffisants pour connaître la preuve qui pèse contre elle et y répondre.

[67] Dans l’arrêt *Charkaoui I*, la Cour suprême a conclu qu’une quantité minimale incompressible de renseignements doit être fournie à l’appelant pour que le régime des certificats soit conforme à l’article 7 de la *Charte*. Dans l’arrêt *Harkat*, elle a conclu que l’appelant doit recevoir des renseignements suffisants pour connaître la preuve qui pèse contre lui et y répondre. C’est au juge qu’il appartient de décider si cette norme a été respectée. En cas de tension irréciliable entre les exigences voulant que

informed and the imperative that sensitive information not be disclosed, the Minister may be asked to withdraw the information or evidence whose non-disclosure prevents the appellant from being reasonably informed. If the appellant is not reasonably informed, it may be that the designated judge cannot confirm the reasonableness of the Minister or his delegate's decision to maintain the appellant on the "no-fly list" pursuant to section 15 of the SATA. The issue of how these principles apply to an appeal under the SATA will be discussed after the Appellant and the counsel for the AGC have been given an opportunity to be heard.

[68] I am also aware of my legislative duty to provide the Appellant, *throughout the proceeding*, with a summary of information and other evidence that will enable him to be reasonably informed of the Minister's case but that does not include anything that would be injurious (paragraph 16(6)(c) of the SATA).

[69] Having said this, there is another distinction between the IRPA and SATA's appeal scheme concerning the outcome of a designated judge's determination that the Minister's decision under appeal is unreasonable. Section 78 of the IRPA reads as follows:

**Determination**

**78** The judge shall determine whether the certificate is reasonable and shall quash the certificate if he or she determines that it is not. [Emphasis added.]

Subsection 16(5) of the SATA reads as follows:

**16 (1) ...**

...

**Removal from list**

**(5)** If the judge finds that a decision made under section 15 is unreasonable, the judge may order that the appellant's name be removed from the list. [Emphasis added.]

[70] In *Harkat*, the Supreme Court determined that if the named person is not reasonably informed, the designated

l'appelant soit suffisamment informé et l'impératif de ne pas divulguer les renseignements sensibles, il est possible de demander au ministre de retirer les renseignements ou les éléments de preuve dont la non-divulgence empêche l'appelant d'être suffisamment informé. Si l'appelant n'est pas suffisamment informé, il se peut que le juge désigné ne puisse pas confirmer le caractère raisonnable de la décision du ministre ou de son délégué de maintenir le nom de l'appelant sur la [TRADUCTION] « liste d'interdiction de vol » en vertu de l'article 15 de la LSDA. La question de savoir comment ces principes s'appliquent à un appel fondé sur la LSDA sera analysée après que l'appelant et l'avocat du procureur général auront eu la possibilité de se faire entendre.

[68] Je reconnais également l'obligation que la Loi m'impose de veiller *tout au long de l'instance* à ce que soit fourni à l'appelant un résumé de la preuve qui ne comporte aucun élément dont la divulgation porterait atteinte à la sécurité et qui permet à l'appelant d'être suffisamment informé de la thèse du ministre (alinéa 16(6)c) de la LSDA).

[69] Cela étant dit, le régime des certificats de la LIPR se distingue aussi du régime d'appel de la LSDA par l'issue de la décision du juge désigné selon laquelle la décision du ministre faisant l'objet d'un appel est déraisonnable. L'article 78 de la LIPR est ainsi libellé :

**Décision**

**78** Le juge décide du caractère raisonnable du certificat et l'annule s'il ne peut conclure qu'il est raisonnable. [Non souligné dans l'original.]

Le paragraphe 16(5) de la LSDA est ainsi libellé :

**16 (1) [...]**

[...]

**Radiation de la liste**

**(5)** S'il conclut que la décision visée à l'article 15 n'est pas raisonnable, le juge peut ordonner la radiation du nom de l'appelant de la liste. [Non souligné dans l'original.]

[70] Dans l'arrêt *Harkat*, la Cour suprême a conclu que, si la personne visée n'est pas suffisamment informée, le

judge cannot confirm the certificate's reasonableness and *must* quash the certificate (at paragraph 60). However, subsection 16(5) of the SATA states that the judge *may* order that the appellant's name be removed from the no-fly list if he or she determines that the Minister's decision to maintain the appellant's name on the list is unreasonable. It follows that the judge has the discretion to order the removal of the appellant's name from the list or not.

[71] In the following paragraphs, I will go over the categories of information and evidence that can be justifiably redacted in accordance with the legislation and the evolving jurisprudence.

*E. Categories of information and evidence that can be redacted*

[72] The AGC seeks to maintain the redactions on the basis that disclosure of this information would be injurious to national security or endanger the safety of any person. The AGC identifies five categories of information to be protected:

1. CSIS's interest in what was, is and will be investigated.
2. Investigative methods and modes of operation.
3. The third-party rule.
4. CSIS's internal administration, methodologies and protection of employees.
5. Informants.

[73] Each redaction of information in the appeal book was justified by the AGC by one or more categories. Some of these were debated at length during the *ex parte, in camera* hearings. The descriptions that follow are taken from the public affidavits filed as well as information arising from my own experience in national security matters. For the purposes of the following reasons, it should be noted that the categories listed do not

juge désigné ne peut confirmer le caractère raisonnable du certificat et *doit* annuler le certificat (au paragraphe 60). Cependant, aux termes du paragraphe 16(5) de la LSDA, le juge *peut* ordonner la radiation du nom de l'appelant de la liste d'interdiction de vol s'il conclut que la décision du ministre de maintenir cette inscription est déraisonnable. Il faut donc conclure que le juge a le pouvoir discrétionnaire d'ordonner ou non la radiation du nom de l'appelant de la liste.

[71] Dans les paragraphes suivants, je passerai en revue les catégories de renseignements et d'éléments de preuve pouvant être caviardés à juste titre conformément à la loi et à la jurisprudence en constante évolution.

*E. Catégories de renseignements et d'éléments de preuve pouvant être caviardés*

[72] Le procureur général cherche à maintenir les caviardages au motif que la divulgation de ces renseignements porterait atteinte à la sécurité nationale ou à la sécurité d'autrui. Il établit cinq catégories de renseignements à protéger :

1. L'intérêt du SCRS à l'égard de ce qui a fait, ce qui fait et ce qui fera l'objet d'une enquête.
2. Les méthodes d'enquête et les modes de fonctionnement.
3. La règle des tiers.
4. L'administration interne, les méthodes et la protection des employés du SCRS.
5. Les informateurs.

[73] Le procureur général a justifié chaque caviardage figurant dans le dossier d'appel en invoquant une ou plusieurs catégories. Certaines de ces catégories ont été longuement débattues au cours des audiences *ex parte* et à huis clos. Les descriptions suivantes découlent des affidavits publics qui ont été déposés en l'espèce ainsi que des connaissances que j'ai acquises lors de l'instruction des affaires dont j'ai été saisi en matière de sécurité nationale.

relate specifically to the redactions contained in the appeal book.

- (1) Information which would identify or tend to identify CSIS's interest in individuals, groups or issues, including the existence or non-existence of past or present files or investigations, the intensity of investigations or the degree or lack of success in investigations

[74] This category relates to information which would identify or tend to identify CSIS's interest in individuals, groups or issues. The AGC submits that disclosure of this type of information would inform the subjects of investigation of CSIS's level of interest in them, which could jeopardize the efficacy of CSIS's operations and investigations. The release of such information could prompt the subjects to take measures to thwart the investigations. Some pieces of information could also give astute observers indicators that would allow them to deduct this type of information.

- (2) Information which would identify or tend to identify methods of operation or investigative techniques used by CSIS and others

[75] This category relates to information which would identify or tend to identify methods of operation or investigative techniques used by CSIS and other police agencies, some of which are known by the public but without specifications, others not at all. The AGC submits that these methods of operation and techniques must remain confidential in order to be fully effective. Disclosure of this type of information could allow the subjects of investigation to employ counter-measures to circumvent the use of these methods and techniques. It could also permit a knowledgeable observer to know what type of information CSIS has gathered on them.

Aux fins des motifs suivants, il importe de noter que les catégories énumérées ne se rapportent pas précisément aux renseignements caviardés dans le dossier d'appel.

- 1) Les renseignements qui révéleraient ou tendraient à révéler l'intérêt du SCRS envers des individus, des groupes ou des enjeux, notamment l'existence ou l'absence de dossiers ou d'enquêtes antérieurs ou actuels, l'intensité des enquêtes, ou le degré ou l'absence de réussite de ces enquêtes

[74] Cette catégorie englobe les renseignements qui révéleraient ou tendraient à révéler l'intérêt du SCRS envers des individus, des groupes ou des enjeux. Le procureur général soutient que la divulgation de ce type de renseignements mettrait les individus visés par une enquête au courant du degré d'intérêt que leur porte le SCRS, ce qui pourrait mettre en péril l'efficacité des activités et des enquêtes du SCRS. La communication de tels renseignements pourrait inciter les individus visés à prendre des mesures pour faire avorter les enquêtes. Certains renseignements pourraient également donner à de fins observateurs des indices leur permettant de faire ce genre de déductions.

- 2) Les renseignements qui révéleraient ou tendraient à révéler les méthodes de fonctionnement ou les techniques d'enquête utilisées par le SCRS ou d'autres services

[75] Cette catégorie englobe les renseignements qui révéleraient ou tendraient à révéler les méthodes de fonctionnement ou les techniques d'enquête utilisées par le SCRS ou d'autres services de police, dont certaines sont connues du public, mais sans plus, alors que d'autres ne le sont pas du tout. Le procureur général fait valoir que ces méthodes de fonctionnement et techniques d'enquête doivent demeurer confidentielles afin d'en maximiser l'efficacité. La divulgation de ce type de renseignements pourrait permettre aux individus visés par une enquête de prendre des contre-mesures pour échapper à ces méthodes et techniques. Elle pourrait également permettre à un observateur bien renseigné de connaître le type de renseignements que le SCRS a recueilli à son sujet.



- (3) Information which would identify or tend to identify relationships that CSIS maintains with foreign police, security and intelligence agencies and information exchanged in confidence with such agencies

[76] This category relates to information that would identify or tend to identify relationships that CSIS maintains with foreign and national police, security and intelligence agencies and information exchanged in confidence with such agencies.

[77] Subsection 17(1) of the *Canadian Security Intelligence Service Act*, R.S.C., 1985, c. C-23 (CSIS Act) authorizes CSIS, with the Minister's approval, to enter into an arrangement or otherwise cooperate with foreign or Canadian agencies to share information. Such arrangements have to be reviewed by the National Security and Intelligence Review Agency. This is commonly known as the "third-party rule". The sharing of information occurs with the express or implicit understanding that both the source and the information will not be disclosed unless, following a request, consent is given by the providing agency. It is understood among the agencies that the confidentiality requirement will be respected and that proper procedural safeguards are in place.

[78] In *Ruby v. Canada (Solicitor General)*, 2002 SCC 75, [2002] 4 S.C.R. 3, at paragraphs 44–45, Justice Arbour, writing on behalf of the Court, dealt with the sensitivity of the "third-party rule" and the situation of Canada on the world stage:

The mandatory *ex parte in camera* provision is designed to avoid the perception by Canada's allies and intelligence sources that an inadvertent disclosure of information might occur, which would in turn jeopardize the level of access to information that foreign sources would be willing to provide. In her reasons, Simpson J. reviewed five affidavits filed by the respondent from CSIS, the RCMP, the Department of National Defense ("DND"), and two from the Department of External Affairs ("DEA"). These affidavits emphasize that Canada is a net

- 3) Les renseignements qui révéleraient ou tendraient à révéler les relations que le SCRS entretient avec des services étrangers de police, de sécurité ou de renseignement et les renseignements échangés à titre confidentiel avec de tels services

[76] Cette catégorie englobe les renseignements qui révéleraient ou tendraient à révéler les relations que le SCRS entretient avec des services nationaux et étrangers de police, de sécurité ou de renseignement et les renseignements échangés à titre confidentiel avec de tels services.

[77] Le paragraphe 17(1) de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*, L.R.C. (1985), ch. C-23 (la Loi sur le SCRS) autorise le SCRS, avec l'approbation du ministre, à conclure des ententes ou, d'une façon générale, à coopérer avec des services étrangers ou canadiens en vue d'échanger des renseignements. De telles ententes doivent être examinées par l'Office de surveillance des activités en matière de sécurité nationale et de renseignement. C'est ce que l'on appelle communément la « règle des tiers ». L'échange de renseignements se fait à la condition expresse ou implicite que la source et les renseignements ne seront pas divulgués, sauf si, à la suite d'une demande, le service qui fournit les renseignements y consent. Les services conviennent que l'exigence de confidentialité sera respectée et que les garanties procédurales adéquates sont en place.

[78] Aux paragraphes 44–45 de l'arrêt *Ruby c. Canada (Solliciteur général)*, 2002 CSC 75, [2002] 4 R.C.S. 3, la juge Arbour, s'exprimant au nom de la Cour, a traité de la nature délicate de la « règle des tiers » et de la situation du Canada sur la scène internationale :

Les dispositions impératives pourvoyant à la tenue d'audiences *ex parte* et à huis clos ont pour objet d'éviter que les alliés et les sources de renseignements du Canada aient l'impression qu'une divulgation accidentelle pourrait survenir et que, pour cette raison, ils soient moins disposés à communiquer des renseignements à notre pays. Dans ses motifs, madame le juge Simpson a examiné cinq affidavits déposés par l'intimé, trois ayant été établis par le SCRS, la GRC et le ministère de la Défense nationale (« MDN ») respectivement, et deux par le ministère des

importer of information and the information received is necessary for the security and defence of Canada and its allies. The affidavits further emphasize that the information providers are aware of Canada's access to information legislation. If the mandatory provisions were relaxed, all predict that this would negatively affect the flow and quality of such information. This extract from one of the affidavits from the DEA is typical:

Canada is not a great power. It does not have the information gathering and assessment capabilities of, for instance, the United States, the United Kingdom or France. Canada does not have the same quantity or quality of information to offer in exchange for the information received from the countries which are our most important sources. If the confidence of these partners in our ability to protect information is diminished, the fact that we are a relatively less important source of information increases our vulnerability to having our access to sensitive information cut off.

... Without these extra procedural protections [the mandatory *in camera* nature of the hearing and the right to make *ex parte* representations provided for in s. 51] the substantive protections in sections 19 and 21 are greatly diminished in value. The confidence in foreign states would be diminished because, while the Government of Canada could give assurances that a request for such information could and would be refused under Canadian law, it could not give assurances that it would necessarily be protected from inadvertent disclosure during a hearing.

In her reasons Simpson J. provided a brief overview of the affidavit evidence. The affidavit from CSIS stated that sensitive information is received on the understanding that neither the source nor the information will be disclosed unless the provider consents. The affidavit from the RCMP representative discussed the agreements, as for example with Interpol, which operate on the basis that information will be kept confidential. The DND affidavit predicts that increasing the number of persons with access to information during the legal review process would “almost certainly restrict, if not completely eliminate” the possibility of Canada receiving information in the future. One of the affidavits from DEA observed that

Affaires étrangères (« MAE »). Les auteurs de ces affidavits insistent sur le fait que le Canada est un importateur net d'information et que l'information recueillie est nécessaire à la sécurité et à la défense du Canada et de ses alliés. Ils ajoutent que les sources de renseignements connaissent les dispositions législatives canadiennes en matière d'accès à l'information. Tous affirment que l'assouplissement des dispositions impératives aurait un effet néfaste sur la circulation des renseignements et la qualité de ceux-ci. L'extrait suivant de l'un des affidavits du MAE est représentatif :

[TRADUCTION] Le Canada n'est pas une grande puissance. Il n'a pas la même capacité de recueillir et d'évaluer l'information que les États-Unis, le Royaume-Uni ou la France, par exemple. Il ne peut offrir en échange le même volume et la même qualité de renseignements qu'il obtient des pays qui sont sa principale source d'information. Si la confiance de ces partenaires dans notre aptitude à protéger ces renseignements venait à être ébranlée, le fait que nous soyons une source d'information relativement moins importante que d'autres accroît le risque que les portes d'accès aux renseignements délicats nous soient fermées.

[...] À défaut de ces sauvegardes supplémentaires d'ordre procédural [la tenue obligatoire d'une audience à huis clos et le droit de présenter des arguments en l'absence d'une autre partie, prévus à l'art. 51], les protections [substantielles qui font l'objet des articles 19 et 21 de la Loi perdraient largement de leur valeur. La confiance des gouvernements étrangers ne serait plus la même, car si le Canada peut donner l'assurance qu'une demande visant à obtenir ce genre d'information pourrait être et serait rejetée en vertu de la loi canadienne, il ne pourrait garantir que l'information serait nécessairement protégée contre une divulgation involontaire survenant au cours d'une audition.

Dans ses motifs, madame [la] juge Simpson a donné un aperçu de la preuve par affidavit. Le SCRS dit qu'on lui communique des renseignements délicats pour autant que ni les renseignements non plus que leur origine ne seront dévoilés sans le consentement de la source. L'affidavit du représentant de la GRC fait état d'ententes conclues, par exemple avec Interpol, et fondées sur le principe que les renseignements échangés demeureront confidentiels. Pour sa part, le représentant du MDN estime que l'accroissement du nombre de personnes ayant accès aux renseignements dans le cadre d'un recours en révision aurait [TRADUCTION] « pour conséquence quasi certaine de restreindre, sinon d'écartier complètement » la possibilité que

international convention and practice dictates that such information is received in confidence unless there is an express agreement to the contrary. The other DEA affidavit noted first that confidentiality is necessary to protect information critical to diplomacy, intelligence, and security. This affidavit acknowledged that whether the predicted drying up of information would actually occur if the mandatory protections were loosened would be hard to know since “you don’t know what you are not getting”, but he stressed his belief that under a different calculation of risks and benefits, foreign sources would likely screen information passed to Canada for fear that it would be compromised.

[79] These relationships with foreign agencies allow Canada’s intelligence community to have access to sensitive information pertinent to the national security of Canada that would otherwise not be available. Disclosure of this type of information would jeopardize the relationships of trust with these agencies and the level of access to such information.

[80] To justify a redaction on the basis of the “third-party rule”, the AGC must show that the information is “protected” and that the foreign agency does not want to release the said information, or agrees only to partial disclosure as long as any information that would identify the source of the information remains redacted. When dealing with a Canadian agency, the same concerns exist subject to proper adaptation in accordance with existing policies.

- (4) Information which would identify or tend to identify employees, internal procedures and administrative methodologies of the service, such as names and file numbers, and telecommunication systems used by the service

[81] This category relates to information that would identify or tend to identify employees, internal procedures, administrative methodologies and telecommunication systems of CSIS. Subsection 18(1) of the CSIS Act forbids disclosure of the identity of a present or past employee engaged or likely to become engaged in

le Canada obtienne des renseignements à l’avenir. Dans un des affidavits du MAE, l’auteur signale que la pratique et l’usage internationaux prescrivent que de tels renseignements soient obtenus sous le sceau de la confidentialité, sauf entente expresse à l’effet contraire. L’auteur du second affidavit du MAE souligne d’abord que la confidentialité est nécessaire à la protection d’informations cruciales en matière de diplomatie, de renseignement et de sécurité. Il reconnaît qu’il est impossible de prédire avec certitude qu’il y aurait tarissement des sources de renseignements du Canada si les dispositions de la Loi étaient assouplies, car [TRADUCTION] « on ne connaît pas ce que l’on n’obtient pas ». Il dit cependant estimer que, après réévaluation des risques et des avantages, les sources étrangères communiqueraient vraisemblablement moins de renseignements au Canada de crainte qu’ils ne soient divulgués.

[79] Ces relations avec les services étrangers permettent au milieu canadien du renseignement d’avoir accès à des renseignements sensibles touchant la sécurité nationale du Canada auxquels il n’aurait autrement pas accès. La divulgation de ce type de renseignements mettrait en péril le lien de confiance qu’il a établi avec ces services et compromettrait son niveau d’accès à ces renseignements.

[80] Pour pouvoir justifier un caviardage par la « règle des tiers », le procureur général doit démontrer que les renseignements sont « protégés » et que le service étranger ne veut pas les communiquer, ou qu’il ne consent à une divulgation partielle qu’à la condition que les renseignements qui permettraient d’identifier leur source demeurent caviardés. Dans le cas d’un service canadien, les préoccupations sont les mêmes, sous réserve des adaptations requises par les politiques existantes.

- 4) Les renseignements qui révéleraient ou tendraient à révéler l’identité des employés, les procédures internes, les méthodes administratives du SCRS, par exemple des noms et des numéros de dossiers, et les systèmes de télécommunications utilisés par le SCRS

[81] Cette catégorie englobe les renseignements qui révéleraient ou tendraient à révéler l’identité des employés, les procédures internes, les méthodes administratives et les systèmes de télécommunications du SCRS. Le paragraphe 18(1) de la Loi sur le SCRS interdit de communiquer l’identité d’un employé, ancien ou actuel,

covert operational activities of CSIS or of any information from which identity could be inferred. It is submitted that disclosure of such information could impair the security and operational activities of these employees. When reviewing redacted information, such information is evident as it is identifiable (i.e. employee names, file numbers). It can also be submitted that such information is not relevant to the issues under appeal. There may be exceptions, but that is rare.

[82] Disclosure of information related to CSIS's internal procedures, administrative methodologies and telecommunications systems would reveal how CSIS operates administratively and manages its own data and documents in a highly technological world. The way agencies communicate and conduct their research can reveal a lot about their DNA. Again, this type of information is not relevant to the issues related to the appeal subject to exceptions that rarely occur.

- (5) Information which would identify or tend to identify persons that provided information to the service or the information provided by a person which, if disclosed, could lead to the identification of the person

[83] This category relates to information that would identify or tend to identify individuals who cooperated with CSIS. It is well established that investigative agencies receive information from individuals who expect that their role be kept confidential. The AGC submits that this climate of secrecy, privacy and mutual trust is fundamental to preserve CSIS's relationship with these individuals, whose participation is crucial to the operations. Moreover, the safety of these individuals depends on their anonymity.

[84] The CSIS Act at section 2 defines "human source" as "an individual who, after having received a promise of confidentiality, has provided, provides or is likely to provide information to the service." Section 18.1

qui a participé, participe ou pourrait vraisemblablement participer à des activités opérationnelles cachées du SCRS ou des informations qui permettraient de découvrir son identité. On prétend que la communication de telles informations pourrait nuire à la sécurité et aux activités opérationnelles de ces employés. À l'examen des renseignements caviardés, il est facile de repérer ces informations, puisqu'elles sont nominatives (p. ex. les noms d'employés, les numéros de dossiers). On peut également prétendre que de telles informations n'ont aucun rapport avec les questions soulevées en appel. Il peut y avoir des exceptions, mais elles sont rares.

[82] La divulgation de renseignements liés aux procédures internes, aux méthodes administratives et aux systèmes de télécommunications du SCRS révélerait la manière dont le SCRS fonctionne sur le plan administratif et gère ses propres données et documents dans un monde hautement technologique. La manière dont les services communiquent et mènent leur recherche peut en dire beaucoup sur leur ADN. Là encore, ce type de renseignements n'a aucun rapport avec les questions soulevées en appel, sous réserve de certaines exceptions qui n'existent que rarement.

- 5) Les renseignements qui révéleraient ou tendraient à révéler l'identité des personnes qui ont fourni des renseignements au SCRS ou les renseignements qu'une personne a fournis et dont la divulgation pourrait permettre de l'identifier

[83] Cette catégorie englobe les renseignements qui révéleraient ou tendraient à révéler l'identité des personnes qui ont collaboré avec le SCRS. Il est bien établi que les services d'enquête reçoivent des renseignements de personnes qui s'attendent à ce que leur rôle demeure confidentiel. Le procureur général soutient que ce climat de confidentialité et de confiance réciproque est fondamental pour préserver les relations du SCRS avec ces personnes, dont la participation est essentielle à ses activités. De plus, la sécurité de ces personnes dépend de leur anonymat.

[84] Aux termes de l'article 2 de la Loi sur le SCRS, « source humaine » s'entend d'une « [p]ersonne physique qui a reçu une promesse d'anonymat et qui, par la suite, a fourni, fournit ou pourrait vraisemblablement fournir des

of the same act prohibits the disclosure of the identity of human sources, unless certain conditions are met. Subsection 18.1(1) provides that the purpose of the protection of human sources is to ensure that their identity is kept confidential in order to protect their life but also to encourage individuals to provide information to CSIS.

[85] In the next section, I will review the issues identified with a view to giving the Appellant a better understanding of the determinations made. I note that although I am legislatively obligated to ensure the confidentiality of the Minister's information, I also have an obligation to ensure that the proceeding is as public as possible in the interest of the Appellant as long as what I disclose would not be injurious to national security or endanger the safety of any person.

## VII. ANALYSIS

[86] The Court must determine, in accordance with the statutory provisions, the evidence presented and the submissions received, whether the redactions are justified and if so, whether the information can be disclosed to the Appellant in a way that would not be injurious.

[87] As stated earlier, an *ex parte*, *in camera* hearing took place on October 5, 2020. Counsel for the AGC and the *Amici* presented to the Court the agreed upon lifts and proposed summaries of redacted information. The *Amici* also indicated to the Court which redactions would not be contested. The Court agrees with the proposed lifts and summaries (see a public list of the lifts and partial lifts in Annex A).

[88] After reviewing all the redactions, the Court agrees with the AGC and the *Amici* that some of the redactions would be injurious if disclosed. No summary that would not be injurious to national security or endanger the safety of any person could be conceptualized. These redactions are confirmed (see a classified list of uncontested redactions in Annex B).

informations au Service ». L'article 18.1 de la même loi interdit de communiquer l'identité d'une source humaine, à moins que certaines conditions soient remplies. Le paragraphe 18.1(1) prévoit que la protection des sources humaines vise à préserver leur anonymat afin non seulement de protéger leur vie et leur sécurité, mais également d'encourager les personnes physiques à fournir des informations au SCRS.

[85] Dans la prochaine section, j'analyse les questions soulevées dans le but d'aider l'appelant à mieux comprendre les décisions de la Cour. Je souligne que, bien que je sois tenu par la loi d'assurer la confidentialité des renseignements du ministre, j'ai également l'obligation de veiller à ce que l'instance soit aussi publique que possible dans l'intérêt de l'appelant, à condition que les renseignements que je divulgue ne portent pas atteinte à la sécurité nationale ou à la sécurité d'autrui.

## VII. ANALYSE

[86] La Cour doit décider, en fonction des dispositions législatives pertinentes, des éléments de preuve présentés et des observations reçues, si les caviardages sont justifiés et, le cas échéant, si les renseignements peuvent être divulgués à l'appelant d'une manière qui ne porterait pas atteinte à la sécurité.

[87] Comme je l'ai déjà mentionné, une audience *ex parte* et à huis clos a eu lieu le 5 octobre 2020. L'avocat du procureur général et les amis de la cour ont présenté à la Cour les décaviardages dont ils avaient convenu et les résumés de renseignements caviardés qu'ils proposaient. Les amis de la cour ont également indiqué à la Cour les caviardages qui ne seraient pas contestés. La Cour consent aux décaviardages et aux résumés proposés (voir la liste publique des décaviardages et décaviardages partiels à l'annexe A).

[88] Après avoir examiné tous les caviardages, la Cour est d'accord avec le procureur général et les amis de la cour que la divulgation de certains des renseignements caviardés porterait atteinte à la sécurité. Il est impossible de concevoir un résumé de ces renseignements qui ne porterait pas atteinte à la sécurité nationale ou à la sécurité d'autrui. Ces caviardages sont confirmés (voir une liste confidentielle des caviardages non contestés à l'annexe B).

[89] Some redactions remained contested and were the subject of *ex parte*, *in camera* submissions during hearings held on October 14, 15, 16, 19, 20, and 22, 2020, as well as June 16 and 17, 2021. The AGC and the *Amici* disagreed either on the legitimacy of the redactions or the content of the summaries. The Court's decision on these contested redactions and summaries is in a classified list in Annex C.

[90] As a result of the closed hearings, the Appellant will be better informed of the Minister's case against him. Here is a summary of the allegations now disclosed to the Appellant:

Allegation	Reference in Decision <sup>2</sup>
<b>Disclosed Allegations</b>	
Mr. Brar is suspected to be a facilitator of terrorist-related activities. He is involved in Sikh extremism activities in Canada and abroad.	Page 2 of 9 Tab E, August 2018 case brief, p 3
Mr. Brar is a Canada-based Sikh extremist who has been engaged in, and will continue to be engaged in terrorist activities, particularly in fundraising in support of terrorist attacks overseas; promoting extremism, including the radicalization of youth, with the aim of achieving Khalistan independence; and attack planning and facilitation, including weapons procurement, to conduct attacks in India.	Page 5 of 9

<sup>2</sup> Reference is to memorandum for the Associate Deputy Minister, Application for Recourse Case No. 6343-02-13 (AGC0007) and to the case brief dated August 16, 2018, attached to the memorandum at Tab E (AGC0004) where information was contained in the attached case brief but not in the memorandum.

[89] Certains caviardages sont demeurés contestés et ont fait l'objet d'observations lors des audiences *ex parte* et à huis clos tenues les 14, 15, 16, 19, 20 et 22 octobre 2020 ainsi que les 16 et 17 juin 2021. Le procureur général et les amis de la cour ne s'entendaient pas sur la légitimité des caviardages ou le contenu des résumés. La décision de la Cour sur ces caviardages et ces résumés contestés figure dans une liste confidentielle à l'annexe C.

[90] Par suite des audiences à huis clos, l'appelant sera mieux informé de la thèse du ministre à son encontre. Voici un résumé des allégations qui sont maintenant divulguées à l'appelant :

Allégation	Référence dans la décision <sup>2</sup>
<b>Allégations divulguées</b>	
M. Brar est soupçonné de faciliter des activités terroristes. Il est impliqué dans des activités d'extrémistes sikhs au Canada et à l'étranger.	Page 2 de 9 Onglet E, sommaire du cas d'août 2018, page 3
M. Brar est un extrémiste sikh établi au Canada qui a participé et qui continuera de participer à des activités terroristes. Il a notamment collecté des fonds pour financer des attaques terroristes à l'étranger; il a encouragé l'extrémisme, y compris la radicalisation des jeunes, dans le but de réaliser l'indépendance du Khalistan; et il a participé à la planification et à la facilitation d'attaques, y compris l'achat d'armes, qui seront menées en Inde.	Page 5 de 9

<sup>2</sup> Référence au mémoire du sous-ministre délégué, demande de recours dans le dossier n° 6343-02-13 (PGC0007) et au sommaire du cas daté du 16 août 2018 joint au mémoire figurant à l'onglet E (PGC0004), où les renseignements se trouvaient dans le sommaire du cas joint, mais pas dans le mémoire.

Mr. Brar is a subject of Service investigation due to his association related to Sikh extremism and being an international operational contact for his father, Lahkbir Singh Brar (aka RODE), the Pakistan-based leader of the International Sikh Youth Federation (ISYF), which is a listed terrorist entity in Canada.	Page 2 of 9	M. Brar fait l'objet d'une enquête de la part du SCRS en raison de son association à l'extrémisme sikh et du fait qu'il agit comme contact opérationnel international pour son père, Lahkbir Singh Brar (alias RODE), le leader établi au Pakistan de l'International Sikh Youth Federation (l'ISYF), qui est une entité terroriste inscrite au Canada.	Page 2 de 9
Mr. Brar is associated with the ISYF.	Tab E, August 2018 case brief, p 4	M. Brar est associé à l'ISYF.	Onglet E, sommaire du cas d'août 2018, page 4
Mr. Brar has close connections to both Canadian, and internationally based, Sikh extremists, including Gurjeet Singh Cheema and Mr. Dulai.	Page 2 of 9 Tab E, August 2018 case brief, p 4	M. Brar a des liens étroits avec des extrémistes sikhs établis au Canada et à l'étranger, dont Gurjeet Singh Cheema et M. Dulai.	Page 2 de 9 Onglet E, sommaire du cas d'août 2018, page 4
Mr. Brar is a close contact and business associate of Mr. Dulai. Mr. Dulai has been described as a very vocal supporter of Khalistan.	Page 3 of 9 Page 8 of 9	M. Brar a des liens étroits avec M. Dulai dont il est un partenaire d'affaires. M. Dulai a été décrit comme un sympathisant très bruyant du Khalistan.	Page 3 de 9 Page 8 de 9
Mr. Brar and Gurjeet Sigh Cheema had been planning an India-based terrorist attack. Most specifically, it was revealed that during his visit to Pakistan in 2015, Brar planned for the attack on the behest of the Pakistan Inter-Services Intelligence Directorate (Pak ISI), and his job was to make available arms and ammunition in India.	Page 2 of 9 Page 3 of 9 Page 9 of 9	M. Brar et Gurjeet Sigh Cheema planifiaient une attaque terroriste à partir de l'Inde. Plus précisément, il a été révélé que, pendant sa visite au Pakistan en 2015, M. Brar a planifié l'attaque à la demande de l'Inter-Services Intelligence Directorate (la Direction inter-services des renseignements ou l'ISI) du Pakistan, et que sa tâche était de rendre disponibles des armes et des munitions en Inde.	Page 2 de 9 Page 3 de 9 Page 9 de 9

<p>Information dated early 2018, revealed that Brar was among a group of individuals linked to, and cooperating with, the Pak ISI to thwart the Indian Government's community outreach and reconciliation efforts. An April 17, 2018, media report identified Brar as a Canadian Khalistani extremist having received a Pakistani visa for a Sikh pilgrim visit in April 2018. The report referred to a meeting in Lahore between the leaders of Lashkar-e Tayyiba (LeT) and Sikh militants, and claimed that Pakistan is inciting pro-Khalistan/anti-India sentiment. The report also referred to the Pak ISI being hand-in-glove with Pakistani terrorists supporting global Khalistanis. Pakistan denied India's allegations. Included in the article was a photograph of Brar's visa and passport page with the heading, "Proof #6 Pak Visas for Canadian Khalistan Extremists".</p>	<p>Page 3 of 9</p>	<p>Selon des renseignements datant du début de 2018, M. Brar faisait partie d'un groupe de personnes liées à l'ISI et collaborant avec elle pour contrecarrer les efforts de sensibilisation et de réconciliation du gouvernement indien à l'égard de la communauté. Dans un article du 17 avril 2018, M. Brar avait été identifié comme un extrémiste khalistanais canadien ayant reçu un visa pakistanais pour un pèlerinage sikh en avril 2018. L'article faisait référence à une rencontre à Lahore entre les leaders du groupe Lashkar-e-Taïba (LeT) et des militants sikhs, et affirmait que le Pakistan nourrissait un sentiment pro-Khalistan et anti-Inde. Il mentionnait également que l'ISI collaborait étroitement avec les terroristes pakistanais qui appuyaient les Khalistanais à l'international. Le Pakistan a nié les allégations de l'Inde. Dans l'article figurait une photo du visa et d'une page du passeport de M. Brar ayant pour titre [traduction] « Preuve n° 6 de visas pakistanais pour des extrémistes khalistanais canadiens ».</p>	<p>Page 3 de 9</p>
--	--------------------	---	--------------------



<p>Information dated November and December 2017 described Brar as a prominent Sikh extremist element in Canada engaged in anti-India activities. Mr. Brar is described as the President of ISYF's youth wing in Canada. Brar is reportedly closely associated with a number of Canada-based Sikh radical elements. During Brar's 2015 visit to Pakistan, he had tasked Cheema to arrange to obtain arms and ammunition in India. Mr. Brar was known to have also visited Pakistan in the Fall of 2016 and again in 2017. He is reportedly collecting funds from members of the Canadian Sikh community in order to renovate some Gurdwaras in Pakistan and is suspected to have been diverting a major part of the funds for anti-India activities.</p>	<p>Page 3 of 9 Page 7 of 9 Page 8 of 9</p>	<p>Selon des renseignements datant de novembre et de décembre 2017, M. Brar serait un extrémiste sikh bien connu au Canada. Il serait impliqué dans des activités contre l'Inde. M. Brar est décrit comme le président de l'aile jeunesse de l'ISYF au Canada. Il serait étroitement associé à plusieurs éléments radicaux sikhs établis au Canada. Pendant sa visite au Pakistan en 2015, M. Brar avait demandé à Cheema de prendre des dispositions pour obtenir des armes et des munitions en Inde. On sait que M. Brar s'est rendu au Pakistan à l'automne 2016, puis en 2017. Il aurait recueilli des fonds auprès de membres de la communauté sikhe canadienne afin de rénover quelques gurdwaras au Pakistan et il est soupçonné d'avoir détourné une grande partie de ces fonds pour des activités contre l'Inde.</p>	<p>Page 3 de 9 Page 7 de 9 Page 8 de 9</p>
<p>Media reporting of April 2007 presented Dulai as the Vaisakhi parade organizer in Surrey, B.C., that included a tribute to late Babbar Khalsa (BK) founder Talwinder Singh Parmar. (Parmar was found by the B.C. Supreme Court to be the leader of the conspiracy to blow up the two Air India planes on June 23, 1985).</p>	<p>Page 4 of 9</p>	<p>En avril 2007, des médias ont présenté M. Dulai comme étant l'organisateur du défilé du Vaisakhi à Surrey, en Colombie-Britannique, au cours duquel un hommage a été rendu au fondateur de Babbar Khalsa (BK), feu Talwinder Singh Parmar. (La Cour suprême de la C.-B. a conclu que Parmar était à l'origine du complot ayant mené à l'explosion des deux avions d'Air India, le 23 juin 1985.)</p>	<p>Page 4 de 9</p>

Mr. Brar was involved in collecting funds, and these funds were transferred to his father and another individual in Pakistan for further distribution to terrorist families in Punjab.	Page 4 of 9 Page 7 of 9	M. Brar a participé à une collecte de fonds, lesquels ont été envoyés à son père et à une autre personne au Pakistan pour qu'ils soient distribués à des familles terroristes au Pendjab.	Page 4 de 9 Page 7 de 9
Mr. Brar and others have discussed the incarceration of several individuals in Punjab and how financial and legal support was needed for them, including financial support for Jagtar Singh Johal.	Page 4 of 9 Page 8 of 9	M. Brar et d'autres personnes ont discuté de l'incarcération de plusieurs personnes au Pendjab et du fait qu'elles avaient besoin de soutien financier et juridique, y compris d'une aide financière destinée à Jagtar Singh Johal.	Page 4 de 9 Page 8 de 9
Mr. Brar travelled to Pakistan in late March 2018, where he visited his father, and returned to Canada on April 19, 2018.	Page 5 of 9	M. Brar s'est rendu au Pakistan à la fin du mois de mars 2018, où il a visité son père, puis est revenu au Canada le 19 avril 2018.	Page 5 de 9
Mr. Brar travelled many times to the U.S. in 2016 by land.	Tab E, August 2018 case brief, p 10 of 13	En 2016, M. Brar s'est souvent rendu aux États-Unis par voie terrestre.	Onglet E, sommaire du cas d'août 2018, page 10 de 13
Mr. Brar arrived at Toronto Pearson International Airport on November 19, 2016, on January 13, 2017, on July 27, 2017, on November 14, 2017.	Tab E, August 2018 case brief, p 7	M. Brar est arrivé à l'aéroport international Pearson de Toronto le 19 novembre 2016, le 13 janvier 2017, le 27 juillet 2017 et le 14 novembre 2017.	Onglet E, sommaire du cas d'août 2018, page 7
Mr. Brar filed an incident report regarding travel from Toronto to Abu Dhabi; Mr. Brar claimed that on October 24, 2017, he was informed by agents that they were told by the Department of Homeland Security that he could not travel.	Tab E, August 2018 case brief, p 7	M. Brar a rempli un rapport d'incident relativement à un voyage de Toronto à Abou Dhabi. Il affirme que le 24 octobre 2017, des agents l'ont informé que le département de la Sécurité intérieure leur avait dit qu'il ne pouvait pas voyager.	Onglet E, sommaire du cas d'août 2018, page 7

[91] In addition to what is above, the new revised appeal book will contain further information resulting from the determinations made in respect of contested redactions. As part of the next step in this appeal, a public hearing will be held and the Appellant will have an opportunity to be heard. Although the Appellant is now

[91] En plus de ce qui précède, le nouveau dossier d'appel révisé contiendra d'autres renseignements découlant des décisions rendues quant aux caviardages contestés. Au cours de la prochaine étape du présent appel, une audience publique aura lieu, et l'appelant aura l'occasion de se faire entendre. Bien que l'appelant soit

better informed of the allegations against him, not all of the information can be communicated to him because disclosure of that information would be injurious to national security or endanger the safety of any person. At this stage, I cannot know the importance of the information or whether this is material to the overall case. The AGC may also decide to withdraw some information or may be asked to withdraw it. It may also become possible to summarize some of the undisclosed information in a way that would not be injurious. As the proceeding unfolds, I will be in a better position to determine whether the Appellant has been reasonably informed of the Minister's case.

#### VIII. CONCLUSION

[92] As a result of this process, more information is disclosed to the Appellant in the form of lifts, partial lifts and summaries. This will allow the Appellant to give a more knowledgeable response to the case made against him, which will help the designated judge make a decision on the reasonability of the Delegate's decision. Although summaries are useful, they do not constitute full-fledged disclosure. The reality is that in national security matters, not everything can be disclosed due to national security constraints. As required by the SATA legislation, the designated judge has no discretion in the matter: information that would be injurious to national security or that would endanger the security of any person cannot be disclosed to the Appellant.

[93] Now for the next steps to be followed, at first the order and reasons will only be released to the AGC counsel and the *Amici* for them to review and to insure that the order and reasons, including Annex A can be released to the Appellant as is. They will have 10 days to do so. Within that period, the AGC will decide whether or not he is appealing any of the determinations in respect of the contested redactions. Thereafter, the AGC counsel in collaboration with the *Amici*, will have 14 days to prepare a revised public appeal book that shall be in accordance with the conclusions contained in Annexes A, B and C and will include a revised redacted list of exhibits filed during the *ex parte*, *in camera* hearings.

maintenant mieux informé des allégations qui pèsent contre lui, ce ne sont pas tous les renseignements qui peuvent lui être communiqués, puisque la divulgation de ces renseignements porterait atteinte à la sécurité nationale ou à la sécurité d'autrui. Pour le moment, je ne suis pas en mesure de connaître ni l'importance de ces renseignements ni s'ils sont importants pour l'affaire dans son ensemble. Le procureur général pourrait également décider de retirer certains renseignements ou l'on pourrait lui demander de le faire. Il se peut également qu'il devienne possible de résumer certains des renseignements non divulgués d'une manière qui ne porterait pas atteinte à la sécurité. Au fil de l'instance, je serai mieux à même de décider si l'appelant a été suffisamment informé de la thèse du ministre.

#### VIII. CONCLUSION

[92] Au terme du présent processus, plus de renseignements auront été divulgués à l'appelant grâce aux décaviardages, aux décaviardages partiels et aux résumés. L'appelant pourra ainsi mieux répondre à la preuve qui pèse contre lui, ce qui aidera le juge désigné à se prononcer sur le caractère raisonnable de la décision du délégué. Même si les résumés sont utiles, ils ne constituent pas une divulgation complète. En réalité, dans les affaires de sécurité nationale, ce ne sont pas tous les renseignements qui peuvent être divulgués en raison de contraintes liées à la sécurité nationale. Comme le prescrit la LSDA, le juge désigné n'a aucun pouvoir discrétionnaire en la matière : les renseignements qui porteraient atteinte à la sécurité nationale ou à la sécurité d'autrui ne peuvent être divulgués à l'appelant.

[93] Pour les prochaines étapes, tout d'abord, l'ordonnance et les motifs ne seront remis qu'à l'avocat du procureur général et aux amis de la cour pour qu'ils en prennent connaissance et veillent à ce qu'ils puissent être transmis tels quels, y compris l'annexe A, à l'appelant. Ils disposeront de 10 jours pour le faire. Au cours de cette période, le procureur général décidera s'il porte en appel les décisions rendues au sujet des caviardages contestés. Par conséquent, l'avocat du procureur général, en collaboration avec les amis de la cour, aura 14 jours pour préparer un dossier d'appel révisé public qui tiendra compte des conclusions figurant aux annexes A, B et C et qui comprendra une liste caviardée révisée des pièces déposées pendant les audiences tenues *ex parte* et à huis clos.

[94] As a last comment, I want to say that I have done my utmost to be as transparent as possible. I have expressed opinions that both the Appellant and the Respondent will want to comment on later. I have done so with full knowledge of the file. This new legislative procedure is exceptional and affects basic legal principles. The parties will have an opportunity to discuss the legitimacy of this procedure.

### ORDER

THIS COURT ORDERS that:

1. Some redactions remain, others are fully or partially lifted and others are summarized in accordance with the following annexes:

Public Annex A—Lifts and partial lifts;

Classified Annex B—Uncontested redactions and summaries;

Classified Annex C—Contested redactions and summaries.

2. The AGC and the *Amici* shall have 10 days to review the reasons and order, including Annex A, the purpose being to ensure that they can be made public. Within that period, the AGC will decide whether or not to appeal any of the determinations made in respect of the contested redactions. Only then, the Court will consider releasing the public reasons and order to the appellant and counsel.
3. From then on, the AGC, with the collaboration of the *Amici*, shall have 14 days to prepare and communicate to the Appellant a revised appeal book that will contain all the disclosures approved by the Court in accordance with the enclosed Annexes and the redacted list of exhibits.

[94] Enfin, j’aimerais dire que j’ai fait de mon mieux pour être le plus transparent possible. J’ai exprimé des opinions que l’appelant et le défendeur voudront commenter plus tard. Je l’ai fait en toute connaissance du dossier. Cette nouvelle procédure prescrite par la loi est exceptionnelle et touche aux principes juridiques de base. Les parties auront l’occasion de discuter de sa légitimité.

### ORDONNANCE

LA COUR ORDONNE :

1. Certains caviardages sont maintenus, d’autres font l’objet d’un décaviardage total ou partiel et d’autres encore sont résumés conformément aux annexes suivantes :

Annexe publique A — Décaviardages et décaviardages partielles;

Annexe confidentielle B — Caviardages et résumés non contestés;

Annexe confidentielle C — Caviardages et résumés contestés.

2. Le procureur général et les amis de la cour disposent de 10 jours pour examiner l’ordonnance et les motifs, y compris l’annexe A, afin de s’assurer qu’ils peuvent être rendus publics. Au cours de cette période, le procureur général décidera s’il porte en appel les décisions relatives aux caviardages contestés. C’est alors seulement que la Cour examinera la possibilité de remettre l’ordonnance et les motifs publics à l’appelant et à son avocat.
3. Par la suite, le procureur général, en collaboration avec les amis de la cour, aura 14 jours pour préparer et communiquer à l’appelant un dossier d’appel révisé qui comprendra tous les renseignements dont la divulgation a été approuvée par la Cour conformément aux annexes jointes et à la liste caviardée des pièces.

**PUBLIC AMENDED ANNEX A**  
**Brar v. AGC (T-669-19)**  
**AGC LIFTS AND PARTIAL LIFTS\***

Item Number	Amici Item Number	Appeal Book Reference	Redaction
1	1 42 81 120	AGC0001, p. 1 AGC0004, p. 5 AGC0005, p. 5 AGC0006, p. 5	Table showing Brar recommendations for flight constraints.
2	26 67 109 137 159	AGC0001, p. 5 AGC0004, p. 10 AGC0005, p. 10 AGC0006, p. 9 AGC0007, p. 5	"and will continue to be engaged in"
3	XX 141	AGC0004, p.11 ( <i>paragraph 4 only</i> ) AGC0006, p. 10 ( <i>second part of paragraph 3 only</i> )	"With the ultimate destination of Fort Lauderdale, US".
4	3 9 47 52 86 92 125 123A	AGC0001, p. 2 AGC0001, p. 3 AGC0004, p. 7 AGC0004, p. 8 AGC0005, p. 7 AGC0005, p. 8 AGC0006, p. 7 (similar to) AGC0006, p. 8	"a subject of Service investigation 'and' due to"

\*The Court agrees to all AGC lifts and partial lifts.

**PUBLIC AMENDED ANNEX A**  
**Brar v. AGC (T-669-19)**  
**AGC LIFTS AND PARTIAL LIFTS\***

Item Number	Amici Item Number	Appeal Book Reference	Redaction
5	13 55 96 129	AGC0001, p. 3 AGC0004, p. 8 AGC0005, p. 8 (similar to) AGC0006, p. 8	"was [...] investigated by the Service [...] due to [...] been a subject of investigation for"
6	143	AGC0007, p. 2	All yellow redactions
7	166	AGC0007, p. 8	Further, Mr. Brar claims to have no associations with any individual suspected of engaging in terrorist activities, or any terrorist organizations.

\*The Court agrees to all AGC lifts and partial lifts.

## ANNEXE PUBLIQUE MODIFIÉE A

Brar c Procureur général (T-669-19)

## DÉCAVIARDAGES ET DÉCAVIARDAGES PARTIELS DU PROCUREUR GÉNÉRAL\*

Numéro de l'article	Numéro de l'article des amis de la cour	Référence dans le dossier d'appel	Caviardage
1	1 42 81 120	PGC0001, page 1 PGC0004, page 5 PGC0005, page 5 PGC0006, page 5	Tableau montrant les recommandations relatives aux restrictions de vol visant M. Brar
2	26 67 109 137 159	PGC0001, page 5 PGC0004, page 10 PGC0005, page 10 PGC0006, page 9 PGC0007, page 5	[TRADUCTION] « et qui continuera de participer à »
3	XX 141	PGC0004, page 11 ( <i>paragraphe 4 seulement</i> ) PGC0006, page 10 ( <i>deuxième partie du paragraphe 3 seulement</i> )	[TRADUCTION] « avec pour ultime destination Fort Lauderdale, É-U ».
4	3 9 47 52 86 92 125 123A	PGC0001, page 2 PGC0001, page 3 PGC0004, page 7 PGC0004, page 8 PGC0005, page 7 PGC0005, page 8 PGC0006, page 7 (semblable à) PGC0006, page 8	[TRADUCTION] « fait l'objet d'une enquête de la part du SCRS "et" en raison de »

\*La Cour accepte toutes les décaviardages et décaviardages partiels du procureur général.

## ANNEXE PUBLIQUE MODIFIÉE A

Brar c Procureur général (T-669-19)

## DÉCAVIARDAGES ET DÉCAVIARDAGES PARTIELS DU PROCUREUR GÉNÉRAL\*

Numéro de l'article	Numéro de l'article des amis de la cour	Référence dans le dossier d'appel	Caviardage
5	13 55 96 129	PGC0001, page 3 PGC0004, page 8 PGC0006, page 8 (semblable à) PGC0006, page 8	[TRADUCTION] « a fait l'objet d'une enquête de la part du SCRS [...] en raison de [...] a fait l'objet d'une enquête pour »
6	143	PGC0007, page 2	Tous les caviardages en jaune
7	166	PGC0007, page 8	De plus, M. Brar soutient n'avoir aucun lien avec des personnes soupçonnées de participer à des activités terroristes, ou avec des organisations terroristes.

\*La Cour accepte toutes les décaviardages et décaviardages partiels du procureur général.

T-669-19  
2022 FC 1163

T-669-19  
2022 CF 1163

**Bhagat Singh Brar** (*Appellant*)

**Bhagat Singh Brar** (*appellant*)

v.

c.

**Canada (Minister of Public Safety and Emergency Preparedness)** (*Respondent*)

**Canada (Ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile)** (*intimé*)

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

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

Federal Court, Noël J.—Ottawa and Vancouver, October 5, 14-16, 19, 20 and 22, 2020, June 16, 17, August 31, September 23 and December 7, 2021, April 19-22 and 27, 2022; Ottawa, August 10, 2022.

Cour fédérale, juge Noël—Ottawa et Vancouver, 14 au 16, 19, 20 et 22 octobre 2020, 16 et 17 juin, 31 août, 23 septembre et 7 décembre 2021, 19 au 22 et 27 avril 2022; Ottawa, 10 août 2022.

*Security Intelligence — Secure Air Travel Act — Appeal from administrative decision made by Associate Deputy Minister and delegate (delegate) for Minister of Public Safety and Emergency Preparedness (Minister or respondent) to maintain appellant on no-fly list pursuant to Secure Air Travel Act (SATA), ss. 15, 16 — Appellant’s name added to no-fly list as reasonable grounds existed to suspect that appellant would (1) engage or attempt to engage in act threatening transportation security (SATA, s. 8(1)(a)), (2) travel by air for purpose of committing act or omission that is offence under Criminal Code (SATA, s. 8(1)(b)(i)) — Minister maintaining appellant’s status as listed person — Appellant asking Court to order removal of his name from SATA list, to declare that SATA, ss. 8, 9(1)(a), 15, 16 unconstitutional — Arguing Minister’s decision unreasonable, SATA procedures violating his rights to procedural fairness — Appellant rejecting allegations of terrorism-related activities — Minister asserting decision containing rational chain of analysis, tenable on record before Court — Whether delegate’s decision reasonable based on information available — SATA, s. 16(4) requiring that appellate judge “determine whether the decision is reasonable on the basis of the information available to the judge” — Decision to list evaluated on reasonable grounds to suspect threshold, i.e. a lower standard than “reasonable and probable grounds to believe” — Totality of evidence must be considered — Procedural fairness not requiring perfect process when national security disclosure considerations involved — Here, combination of summaries, additional disclosures, amici curiae, public hearings resulting in fairness of proceedings — Delegate’s decision reasonable in reference to ss. 8(1)(b)(i), (ii), but unreasonable in relation to s. 8(1)(a) — Evidence not containing any conclusion that appellant would engage or attempt to engage in act that would threaten transportation security*

*Renseignement de sécurité — Loi sur la sûreté des déplacements aériens — Appel de la décision administrative par laquelle le sous-ministre délégué et délégué (le délégué) du ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile (le ministre ou l’intimé) a maintenu l’inscription du nom de l’appellant sur la liste d’interdiction de vol en vertu des art. 15 et 16 de la Loi sur la sûreté des déplacements aériens (LSDA) — Le nom de l’appellant a été inscrit sur la liste d’interdiction de vol parce qu’il existait des motifs raisonnables de soupçonner qu’il 1) participerait ou tenterait de participer à un acte qui menacerait la sûreté des transports (art. 8(1)a de la LSDA); 2) se déplacerait en aéronef dans le but de commettre un fait (acte ou omission) qui constitue une infraction visée par le Code criminel (art. 8(1)b(i) de la LSDA) — Le ministre a maintenu le statut de personne inscrite de l’appellant — L’appellant a demandé à la Cour d’ordonner la radiation de son nom de la liste de la LSDA et de déclarer inconstitutionnels les art. 8, 9(1)a, 15 et 16 — Il a fait valoir que la décision du ministre était déraisonnable et que les procédures énoncées dans la LSDA portent atteinte à ses droits à l’équité procédurale — L’appellant a rejeté les allégations d’activités liées au terrorisme — Le ministre a affirmé que la décision faisait état d’une analyse rationnelle et qu’elle était défendable au regard du dossier dont disposait la Cour — Il s’agissait de savoir si la décision rendue par le délégué était raisonnable compte tenu de l’information disponible — L’art. 16(4) de la LSDA précise que le juge d’appel « décide si la décision est raisonnable compte tenu de l’information dont il dispose » — La décision d’inscrire le nom de la personne sur la liste est évaluée selon la norme des motifs raisonnables de soupçonner, qui constitue une norme moins rigoureuse que les « motifs raisonnables et probables de croire » — Il faut tenir compte de l’ensemble de la preuve — Lorsque des considérations de divulgation touchant la sécurité*

— Nevertheless, decision to maintain appellant on no-fly list reasonable — This conclusion based on standard of reasonable grounds to suspect — Appellant's pattern of behaviour linking him to ss. 8(1)(b)(i),(ii) — Reliability, credibility of each side assessed, independent corroboration examined — Allegations meeting criteria that supported triggering of ss. 8(1)(b)(i),(ii) — Appeal allowed in part.

*Administrative Law — Judicial Review — Standard of Review — Secure Air Travel Act — Decision by Associate Deputy Minister and delegate (delegate) for Minister of Public Safety and Emergency Preparedness (Minister or respondent) to maintain appellant on no-fly list pursuant to Secure Air Travel Act (SATA), ss. 15, 16 — Appellant's name added to no-fly list as reasonable grounds existed to suspect that appellant would (1) engage or attempt to engage in act threatening transportation security (SATA, s. 8(1)(a)), (2) travel by air for purpose of committing act or omission that is offence under Criminal Code (SATA, s. 8(1)(b)(i)) — Minister maintaining appellant's status as listed person — Appellant asking Court to order removal of his name from SATA list — Legislature not intending to apply reasonableness standard by using word "reasonableness" in SATA, s. 16(4) — Appellate standard of review applying, requiring designated judge to evaluate, based on appeal record, whether reasonable to find reasonable grounds to suspect appellant will engage in acts described in SATA, s. 8 — Designated judge having to remain cognizant that decision to list must be evaluated on reasonable grounds to suspect threshold — This standard lower than "reasonable and probable grounds to believe" — Totality of evidence must be considered — Findings must be based not on single set of facts but rather on consistent indicators — Decision must be reasonable in light of evidence available to judge.*

*nationale entrent en ligne de compte dans les instances, l'équité procédurale ne nécessite pas un processus parfait — Ensemble, les résumés, la divulgation de renseignements supplémentaires, la participation des amici curiae et la tenue d'audiences publiques ont donné lieu en l'espèce à une procédure équitable — La décision du délégué était raisonnable relativement aux art. 8(1)(b)(i) et (ii), mais elle était déraisonnable relativement à l'art. 8(1)(a) — La preuve dans son ensemble ne permettait pas de conclure que l'appellant participerait ou tenterait de participer à un acte qui menacerait la sûreté des transports — La décision de maintenir le nom de l'appellant sur la liste d'interdiction de vol était néanmoins raisonnable — Cette conclusion était fondée sur la norme des motifs raisonnables de soupçonner — L'appellant a adopté un type de comportement qui le liait aux art. 8(1)(b)(i) et (ii) — La fiabilité et la crédibilité de chaque partie ont été évaluées et la preuve corroborante indépendante a été examinée — Les allégations ont satisfait aux critères déclenchant l'application des art. 8(1)(b)(i) et (ii) — Appel accueilli en partie.*

*Droit administratif — Contrôle judiciaire — Norme de contrôle — Loi sur la sûreté des déplacements aériens — Décision du sous-ministre délégué et délégué (le délégué) du ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile (le ministre ou l'intimé) de maintenir l'inscription du nom de l'appellant sur la liste d'interdiction de vol en vertu des art. 15 et 16 de la Loi sur la sûreté des déplacements aériens (LSDA) — Le nom de l'appellant a été inscrit sur la liste d'interdiction de vol parce qu'il existait des motifs raisonnables de soupçonner qu'il 1) participerait ou tenterait de participer à un acte qui menacerait la sûreté des transports (art. 8(1)(a) de la LSDA); 2) se déplacerait en aéronef dans le but de commettre un fait (acte ou omission) qui constitue une infraction visée par le Code criminel (art. 8(1)(b)(i) de la LSDA) — Le ministre a maintenu le statut de personne inscrite de l'appellant — L'appellant a demandé à la Cour d'ordonner la radiation de son nom de la liste de la LSDA — L'emploi du mot « raisonnable » à l'art. 16(4) de la LSDA ne démontrait pas que le législateur voulait que la norme de la décision raisonnable s'applique — La norme de contrôle en appel s'appliquait et le juge désigné devait évaluer, en fonction du dossier d'appel, s'il était raisonnable de conclure qu'il existe des motifs raisonnables de soupçonner que l'appellant participera à des actes décrits à l'art. 8 de la LSDA — Le juge désigné devait se rappeler que la décision d'inscrire le nom d'une personne sur la liste doit être évaluée selon la norme des motifs raisonnables de soupçonner — Cette norme est moins rigoureuse que les « motifs raisonnables et probables de croire » — Il faut tenir compte de l'ensemble de la preuve — Les conclusions ne doivent pas être fondées sur un seul ensemble de faits, mais plutôt sur certains indicateurs cohérents — La décision doit être raisonnable compte tenu des éléments de preuve dont le juge dispose.*



This was an appeal from an administrative decision made by the Associate Deputy Minister and delegate (delegate) for the Minister of Public Safety and Emergency Preparedness (Minister or respondent) to maintain the appellant on the no-fly list pursuant to sections 15 and 16 of the *Secure Air Travel Act* (SATA). This appeal consisted of a multi-pronged case in which the appellant's claims pertaining to his rights under the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* and constitutional issues were addressed in a separate decision (2022 FC 1168, [2022] 2 F.C.R. 185).

The appellant's name was included on the no-fly list in 2018, as there were reasonable grounds to suspect that he would (1) engage or attempt to engage in an act that would threaten transportation security (paragraph 8(1)(a) of SATA) and/or (2) travel by air for the purpose of committing an act or omission that is an offence under sections 83.18, 83.19 or 83.2 of the *Criminal Code* or an offence referred to in paragraph (c) of the definition "terrorism offence" in section 2 of that Act (subparagraph 8(1)(b)(i) of SATA). The appellant submitted an application for administrative recourse to be removed from the SATA list. The Minister advised the appellant of his decision to maintain his status as a listed person under SATA. In his notice of appeal, the appellant asked the Court to order the removal of his name from the SATA list and to declare that sections 8, 15, 16 and paragraph 9(1)(a) of SATA are unconstitutional. More specifically, the appellant argued that the Minister's decision was unreasonable and the procedures set out in SATA violate his common law rights to procedural fairness, seeing as SATA deprived him of his right to know the case against him and the right to answer that case. The appellant rejected the allegation that he met someone who was a member of a militant group during his travels in Pakistan. He also denied that he was a member of the International Sikh Youth Federation, or that he planned a terrorist attack in India or elsewhere. The appellant opined that he was never granted an opportunity to meaningfully respond to what he calls "unsourced allegations" levied against him. His primary position was that the information provided did not meet the incompressible minimum standard established by the Supreme Court in *Canada (Citizenship and Immigration) v. Harkat*. The appellant also submitted that the application of the reasonable grounds to suspect standard to the totality of the information available leads to the conclusion that his listing was unreasonable because the objectively discernible facts did not establish a reasonable basis upon which to suspect that he would travel by air for the purpose of committing a terrorism-related offence. The Minister asserted that the recourse decision contains a rational chain of analysis, was tenable on the record before the Court and in the context of the applicable factual and legal context.

Il s'agissait d'un appel de la décision administrative par laquelle le sous-ministre délégué et délégué (le délégué) du ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile (ministre ou intimé) a maintenu l'inscription du nom de l'appellant sur la liste d'interdiction de vol en vertu des articles 15 et 16 de la *Loi sur la sûreté des déplacements aériens* (LSDA). L'appel en l'espèce se rapportait à une affaire à plusieurs volets dans le cadre de laquelle les prétentions de l'appellant concernant les droits qui lui sont garantis par la *Charte canadienne des droits et libertés* et les questions constitutionnelles ont été examinées dans des décisions distinctes (2022 CF 1168, [2022] 2 R.C.F. 185).

Le nom de l'appellant a été inscrit sur la liste d'interdiction de vol en 2018 parce qu'il existait des motifs raisonnables de soupçonner qu'il 1) participerait ou tenterait de participer à un acte qui menacerait la sûreté des transports (alinéa 8(1)a) de la LSDA) et/ou 2) se déplacerait en aéronef dans le but de commettre un fait — acte ou omission — qui constitue une infraction visée aux articles 83.18, 83.19 ou 83.2 du *Code criminel* ou à l'alinéa c) de la définition d'« infraction de terrorisme » à l'article 2 de cette loi (sous-alinéa 8(1)b)(i) de la LSDA). L'appellant a présenté une demande de recours administratif afin de faire radier son nom de la liste de la LSDA. Le ministre a informé l'appellant de sa décision de maintenir son statut de personne inscrite sous le régime de la LSDA. Dans son avis d'appel, l'appellant a demandé à la Cour d'ordonner la radiation de son nom de la liste de la LSDA et de déclarer que les articles 8, 15 et 16 et l'alinéa 9(1)a) de la LSDA sont inconstitutionnels. Plus particulièrement, l'appellant a fait valoir que la décision du ministre était déraisonnable et que les procédures énoncées dans la LSDA portent atteinte aux droits à l'équité procédurale que lui confère la common law, étant donné que la LSDA le privait du droit de connaître la preuve qui pesait contre lui et de celui d'y répondre. L'appellant a rejeté l'allégation selon laquelle, pendant ses voyages au Pakistan, il aurait rencontré une personne qui était membre d'un groupe de militants. Il a également nié être membre de l'International Sikh Youth Federation ou avoir planifié une attaque terroriste, que ce soit en Inde ou ailleurs. Selon l'appellant, il n'a jamais eu l'occasion de répondre véritablement à ce qu'il appelle les [TRADUCTION] « allégations non fondées » formulées contre lui. Il a d'abord soutenu que les renseignements fournis ne satisfaisaient pas à la norme relative à la quantité minimale incompressible de renseignements qui a été établie par la Cour suprême dans l'arrêt *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Harkat*. L'appellant a affirmé également que l'application de la norme des motifs raisonnables de soupçonner à l'ensemble des renseignements disponibles amène à conclure que son inscription sur la liste était déraisonnable, car les faits objectivement discernables n'établissaient aucun fondement raisonnable permettant de soupçonner qu'il se déplacerait en aéronef dans le but de commettre une infraction de terrorisme. Le Ministre a affirmé que la décision sur la demande de recours faisait état d'une analyse rationnelle et qu'elle était défendable au regard du dossier dont disposait la Cour et dans le contexte factuel et juridique applicable.

At issue was whether the delegate's decision was reasonable based on the information available.

*Held*, the appeal should be allowed in part.

By using the word “reasonable” in subsection 16(4) of SATA, it was not the legislature's intent to apply a reasonableness standard, as understood in the administrative law context, to the appellate review. Subsection 16(4) specifies that the appellate judge must “determine whether the decision is reasonable on the basis of the information available to the judge”. The SATA regime could lead to a situation where the factual foundation for the Minister's decision is refuted during the appeal proceedings, but that new reliable and appropriate evidence received by the designated judge would be sufficient to justify a decision for an appellant to remain on the no-fly list. The rationale for a decision cannot be reviewed on a reasonableness standard when the record on appeal is no longer the same. This analysis is reflected in Parliament's choice in opting for an appellate scheme over a judicial review framework. The appellate standard of review is that the designated judge must determine whether the outcome of the decision under review is reasonable in light of the evidentiary record on appeal. In essence, this requires that the designated judge evaluate, based on the appeal record, whether it is reasonable to find that there are reasonable grounds to suspect the appellant will engage in the acts described in section 8 of SATA. The legislatively prescribed standard constitutes a robust review, and is coherent with the active role a designated judge must play in a SATA appeal. In assessing whether the overall evidence is sufficient to find that the decision to list the individual is reasonable, a designated judge must remain cognizant that the decision to list must be evaluated on the reasonable grounds to suspect threshold. The standard “reasonable grounds to suspect,” applicable in the present appeal, represents a lower standard than “reasonable and probable grounds to believe.” The totality of the evidence must be considered. Findings must not be based on a single set of facts but rather on some consistent indicators. The challenge is to analyze whether the Minister's decision is reasonable in light of the evidence available to the judge.

The determinations in this case dealt with 16 public allegations against the appellant that he was aware of. However, there was also information in relation to some of them that could not be disclosed, partially disclosed, or summarized. Nevertheless, the appellant knew the essence of the allegations levelled against him.

When national security disclosure considerations are involved in proceedings, procedural fairness does not require a

Il s'agissait de savoir si la décision rendue par le délégué était raisonnable compte tenu de l'information disponible.

*Jugement* : l'appel doit être accueilli en partie.

L'emploi du mot « raisonnable » au paragraphe 16(4) de la LSDA ne démontrait pas que le législateur voulait que la norme de la décision raisonnable, au sens du droit administratif, s'applique à l'examen par voie d'appel. Le paragraphe 16(4) précise que le juge d'appel « décide si la décision est raisonnable compte tenu de l'information dont il dispose ». Sous le régime de la LSDA, il se pourrait que le fondement factuel de la décision du ministre soit réfuté durant la procédure d'appel, mais que de nouveaux éléments de preuve dignes de foi et utiles présentés au juge désigné soient suffisants pour justifier la décision de maintenir le nom d'un appelant sur la liste d'interdiction de vol. Le raisonnement d'une décision ne peut être assujéti à la norme de la décision raisonnable lorsque le dossier d'appel n'est plus le même. Cette analyse se reflète dans le choix du législateur d'opter pour un régime d'appel plutôt que pour un cadre de contrôle judiciaire. La norme de contrôle applicable en appel est que le juge désigné décide si le résultat de la décision faisant l'objet du contrôle est raisonnable compte tenu du dossier de preuve présenté en appel. Essentiellement, le juge désigné doit évaluer, en fonction du dossier d'appel, s'il est raisonnable de conclure qu'il existe des motifs raisonnables de soupçonner que l'appellant participera à des actes décrits à l'article 8 de la LSDA. La norme prescrite par la loi constitue un contrôle rigoureux et est conforme au rôle actif que le juge désigné doit jouer dans le cadre d'un appel fondé sur la LSDA. Pour déterminer si l'ensemble de la preuve est suffisant pour conclure que la décision d'inscrire le nom de la personne sur la liste est raisonnable, le juge désigné doit se rappeler que la décision d'inscrire le nom d'une personne sur la liste doit être évaluée selon la norme des motifs raisonnables de soupçonner. La norme des « motifs raisonnables de soupçonner », applicable dans le présent appel, constitue une norme moins rigoureuse que les « motifs raisonnables et probables de croire ». Il faut tenir compte de l'ensemble de la preuve. Les conclusions ne doivent pas être fondées sur un seul ensemble de faits, mais plutôt sur certains indicateurs cohérents. La contestation porte sur l'analyse de la question de savoir si la décision du ministre est raisonnable compte tenu des éléments de preuve dont le juge dispose.

En l'espèce, les conclusions se rapportaient à 16 allégations publiques dont l'appellant avait connaissance. Cependant, il y avait aussi des renseignements concernant certaines de ces allégations qui ne pouvaient pas être divulgués, partiellement divulgués ou résumés. Néanmoins, l'appellant connaissait l'essentiel des allégations formulées contre lui.

Lorsque des considérations de divulgation touchant la sécurité nationale entrent en ligne de compte dans les instances,

perfect process. The appeal scheme in the SATA legislation reflects this reality. The concept “incompressible minimum disclosure”, used multiple times in this case, is defined as allowing the named person to receive sufficient disclosure to know and respond to the case against them. The appellant was able to obtain information that had initially been redacted because evidence that did not meet the criteria for being deemed injurious to national security was made public through lifts and summaries. The combination of summaries, additional disclosure of information, participation of *amici curiae* and public hearings resulted in fairness of the proceedings.

The decision of the Minister’s delegate was reasonable in reference to subparagraphs 8(1)(b)(i) and (ii), but unreasonable in relation to paragraph 8(1)(a). The evidence presented as a whole did not contain any conclusion that the appellant would engage or attempt to engage in an act that would threaten transportation security, as per paragraph 8(1)(a). Nevertheless, the decision to maintain the appellant on the no-fly list was reasonable. Keeping in mind that this was not a criminal matter but rather an administrative decision made in accordance with SATA, this conclusion was based on the standard of reasonable grounds to suspect. The appellant created a pattern of behaviour over time that, on the basis of reasonable reasons to suspect, linked him to subparagraphs 8(1)(b)(i) and (ii) of SATA. On one side, the appellant denied the claims levelled against him and on the other side, there was evidence that provides conflicting and serious explanations. The reliability and credibility of each side was assessed and independent corroboration was examined. As a consequence of this thorough exercise, 11 allegations met the criteria that supported the triggering of subparagraphs 8(1)(b)(i) and (ii). The decision of the Minister’s delegate to add the appellant’s name on the no-fly list pursuant to those subparagraphs was reasonable. However, the decision of the Minister’s delegate to add the appellant’s name on the no-fly list pursuant to paragraph 8(1)(a) was unreasonable. Therefore, at the subsequent 90-day review, this finding was to be taken into consideration and the various boarding directions for domestic flights that could apply to listings pursuant to subsection 9(1) of SATA could be considered.

l’équité procédurale ne nécessite pas un processus parfait. Le régime d’appel de la LSDA reflète cette réalité. Le concept de la « quantité minimale incompressible de renseignements », utilisé plusieurs fois dans la présente affaire, est défini comme permettant à la personne visée de recevoir suffisamment de renseignements pour connaître et réfuter la preuve qui pèse contre lui. L’appelant a été en mesure d’obtenir des renseignements qui avaient été initialement caviardés, car les éléments de preuve qui ne satisfaisaient pas au critère pour être considérés comme portant atteinte à la sécurité nationale ont été rendus publics au moyen de décaviardages et de résumés. Ensemble, les résumés, la divulgation de renseignements supplémentaires, la participation des *amici curiae* et la tenue d’audiences publiques ont donné lieu à une procédure équitable.

La décision du délégué du ministre était raisonnable relativement aux sous – alinéas 8(1)(b)(i) et (ii), mais elle était déraisonnable relativement à l’alinéa 8(1)(a). La preuve dans son ensemble ne permettait pas de conclure que l’appelant participerait ou tenterait de participer à un acte qui menacerait la sûreté des transports, conformément à l’alinéa 8(1)(a). La décision de maintenir le nom de l’appelant sur la liste d’interdiction de vol était néanmoins raisonnable. Tout en gardant à l’esprit qu’il ne s’agissait pas d’une affaire criminelle, mais plutôt d’une décision administrative prise conformément à la LSDA, cette conclusion était fondée sur la norme des motifs raisonnables de soupçonner. Au fil du temps, l’appelant a adopté un type de comportement qui, selon la norme des motifs raisonnables de soupçonner, le liait aux sous-alinéas 8(1)(b)(i) et (ii) de la LSDA. D’un côté, l’appelant a nié les allégations formulées contre lui et, de l’autre côté, il existait des éléments de preuve qui fournissaient des explications contradictoires et sérieuses. La fiabilité et la crédibilité de chaque partie ont été évaluées et la preuve corroborante indépendante a été examinée. Par suite de cet exercice rigoureux, 11 allégations ont satisfait aux critères déclenchant l’application des sous-alinéas 8(1)(b)(i) et (ii). La décision du délégué du ministre d’ajouter le nom de l’appelant sur la liste d’interdiction de vol en vertu de ces sous-alinéas était raisonnable. Toutefois, la décision du délégué du ministre d’ajouter le nom de l’appelant sur la liste d’interdiction de vol en vertu de l’alinéa 8(1)(a) était déraisonnable. En conséquence, au prochain examen après 90 jours, la présente décision devait être prise en considération, et les diverses directives relatives à l’embarquement sur des vols nationaux qui pourraient viser des personnes inscrites en vertu du paragraphe 9(1) de la LSDA devaient être examinées.

#### STATUTES AND REGULATIONS CITED

*Canadian Charter of Rights and Freedoms*, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44], ss. 6, 7.

#### 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. 6, 7.

*Criminal Code*, R.S.C., 1985, c. C-45, ss. 2 “terrorism offence”, 83.18, 83.19, 83.2.

*Federal Courts Rules*, SOR/98-106, rr. 151, 343.

*Immigration and Refugee Protection Act*, S.C. 2001, c. 27.

*Secure Air Travel Act*, S.C. 2015, c. 20, s. 11, ss. 8, 9, 15, 16, 20.

*Code criminel*, L.R.C. (1985), ch. C-45, art. 2 « infraction de terrorisme », 83.18, 83.19, 83.2.

*Loi sur la sûreté des déplacements aériens*, L.C. 2015, ch. 20, art. 11, art. 8, 9, 15, 16, 20.

*Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27.

*Règles des Cours fédérales*, DORS/98-106, règle 151, 343.

#### CASES CITED

##### APPLIED:

*Canada (Citizenship and Immigration) v. Harkat*, 2014 SCC 37, [2014] 2 S.C.R. 33; *Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Vavilov*, 2019 SCC 65, [2019] 4 S.C.R. 653; *R. v. Chehil*, 2013 SCC 49, [2013] 3 S.C.R. 220.

##### CONSIDERED:

*Brar v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2021 FC 932, [2022] 2 F.C.R. 3; *Dulai v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2021 FC 933; *Charkaoui v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2007 SCC 9, [2007] 1 S.C.R. 350; *Brar v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2020 FC 729, [2020] 4 F.C.R. 557; *Almrei (Re)*, 2009 FC 1263, [2011] 1 F.C.R. 163; *Jaballah (Re)*, 2010 FC 79, [2011] 2 F.C.R. 145; *R. v. Ahmad*, 2011 SCC 6, [2011] 1 S.C.R. 110.

##### REFERRED TO:

*Brar v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2022 FC 1168, [2022] 2 F.C.R. 185; *Dulai v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2022 FC 1164, [2022] 2 F.C.R. D-9.

#### AUTHORS CITED

National Security and Intelligence Committee of Parliamentarians. *Special report into the allegations associated with Prime Minister Trudeau’s official visit to India in February 2018*, December 3, 2018.

APPEAL from an administrative decision made by the Associate Deputy Minister and delegate for the Minister of Public Safety and Emergency Preparedness to maintain the appellant on the no-fly list pursuant to sections 15 and 16 of the *Secure Air Travel Act*. Appeal allowed in part.

#### JURISPRUDENCE CITÉE

##### DÉCISIONS APPLIQUÉES :

*Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Harkat*, 2014 CSC 37, [2014] 2 R.C.S. 33; *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration) c. Vavilov*, 2019 CSC 65, [2019] 4 R.C.S. 653; *R. c. Chehil*, 2013 CSC 49, [2013] 3 R.C.S. 220.

##### DÉCISIONS EXAMINÉES :

*Brar c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2021 CF 932, [2022] 2 R.C.F. 3; *Dulai c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2021 CF 933; *Charkaoui c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2007 CSC 9, [2007] 1 R.C.S. 350; *Brar c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2020 CF 729, [2020] 4 R.C.F. 557; *Almrei (Re)*, 2009 CF 1263, [2011] 1 R.C.F. 163; *Jaballah (Re)*, 2010 CF 79, [2011] 2 R.C.F. 163; *R. c. Ahmad*, 2011 CSC 6, [2011] 1 R.C.S. 110.

##### DÉCISIONS MENTIONNÉES :

*Brar c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2022 CF 1168, [2022] 2 R.C.F. 185; *Dulai c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2022 CF 1164, [2022] 2 R.C.F. F-11.

#### DOCTRINE CITÉE

Le Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement. *Rapport spécial sur les allégations entourant la visite officielle du premier ministre Trudeau en Inde en février 2018*, le 3 décembre 2018.

APPEL de la décision administrative par laquelle le sous-ministre délégué et délégué du ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile a maintenu l’inscription du nom de l’appelant sur la liste d’interdiction de vol en vertu des articles 15 et 16 de la *Loi sur la sûreté des déplacements aériens*. Appel accueilli en partie.

## APPEARANCES

*Karin Blok and Eric Purtzki for appellant.  
Helen Park, Courtenay Landsiedel, Stéphanie  
Morin, Nathalie Benoit and Michelle Lutfy for  
respondent.  
Gib van Ert and Colin Baxter as amici curiae.*

## SOLICITORS OF RECORD

*Fowler and Blok Criminal Defense Lawyers,  
Vancouver, for appellant.  
Deputy Attorney General of Canada for  
respondent.  
Gib van Ert and Colin Baxter as amici curiae.*

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

NOËL J.:

Table of Contents

	Paragraph
I. Overview.....	1
II. Background.....	13
A. <i>Facts in Mr. Brar's Appeal</i> .....	13
B. <i>Procedural history covering both     appeals (Mr. Brar and Mr. Dulai) ...</i>	19
III. Legislation.....	21
IV. The public evidence presented by the Appellant.....	25
V. The public evidence presented by the Minister.....	46
VI. The public submissions of the Appellant.....	61
VII. The public submissions of the Minister.....	71
VIII. Issue .....	76
A. <i>The applicable standards</i> .....	78
(1) Standard of review .....	78
(2) The threshold standard .....	85
B. <i>Conflicting evidence has to be as-     sessed on the basis of the balance     of probabilities</i> .....	90

## ONT COMPARU :

*Karin Blok et Eric Purtzki pour l'appellant.  
Helen Park, Courtenay Landsiedel, Stéphanie  
Morin, Nathalie Benoit et Michelle Lutfy pour  
l'intimé.  
Gib van Ert et Colin Baxter en qualité d'amici  
curiae.*

## AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

*Fowler and Blok Criminal Defense Lawyers,  
Vancouver, pour l'appellant.  
Le sous-procureur général du Canada pour  
l'intimé.  
Gib van Ert et Colin Baxter en qualité d'amici  
curiae.*

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

LE JUGE NOËL :

Table des matières

	Paragraphe
I. Aperçu.....	1
II. Contexte .....	13
A. <i>Faits dans l'appel de M. Brar</i> .....	13
B. <i>Historique des procédures des deux     appels (M. Brar et M. Dulai) .....</i>	19
III. Dispositions législatives.....	21
IV. Les éléments de preuve publics pré- sentés par l'appellant.....	25
V. Les éléments de preuve publics pré- sentés par le ministre.....	46
VI. Les observations publiques de l'appellant.....	61
VII. Les observations publiques du ministre .....	71
VIII. Question en litige .....	76
A. <i>Les normes applicables</i> .....	78
1) Norme de contrôle .....	78
2) La norme minimale .....	85
B. <i>Les éléments de preuve contradic-     toires doivent être évalués selon la     prépondérance des probabilités....</i>	90

C. <i>The Minister’s decision under review</i> .....	96	C. <i>La décision du ministre faisant l’objet du contrôle</i> .....	96
D. <i>The scope of the public evidence resulting from the appeal proceedings</i> .....	99	D. <i>L’ampleur des éléments de preuve publics découlant de la procédure d’appel</i> .....	99
E. <i>Legal principles related to the disclosure of national security information in judicial civil and administrative proceedings</i> .....	110	E. <i>Les principes de droit liés à la divulgation de renseignements touchant la sécurité nationale dans des procédures judiciaires civiles et administratives</i> .....	110
IX. Finding resulting from the appeal proceedings .....	118	IX. Conclusion découlant de la procédure d’appel.....	118
X. The Prime Minister’s trip to India.....	129	X. Le voyage du premier ministre en Inde .....	129
XI. The finding on whether the decision was reasonable under paragraph 8(1)(a) of the SATA.....	134	XI. La conclusion sur la question de savoir si la décision était raisonnable au titre de l’alinéa 8(1)a) de la LSDA.....	134
XII. The findings on whether the decision was reasonable under subparagraphs 8 (1)(b)(i) and (ii) of the SATA...	137	XII. Les conclusions sur la question de savoir si la décision était raisonnable au titre des sous-alinéas 8(1)(b)(i) et (ii) de la LSDA.....	137
XII. The SATA needs improvement .....	142	XII. La LSDA doit être améliorée .....	142
XIII. Conclusion .....	143	XIII. Conclusion .....	143
JUDGMENT in T-669-19 .....	Page 127	JUGEMENT dans le dossier T-669-19 .....	Page 127
Annex A .....	Page 128	Annexe A.....	Page 128
Annex B .....	Page 151	Annexe B .....	Page 151

## I. Overview

[1] This appeal consists of a multi-pronged case in which the Appellant’s claims that pertain to the reasonableness of the Minister’s decision and his claims relating to sections 6 and 7 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] (Charter), are addressed in separate decisions; this judgment and reasons deal with reasonableness and a concurrent decision addresses the constitutional issues (*Brar v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2022 FC 1168, [2022] 2 F.C.R. 185). Confidential reasons on the reasonableness of the Minister’s decision, which are complementary to this decision, include specific findings on

## I. Aperçu

[1] L’appel en l’espèce se rapporte à une affaire à plusieurs volets dans le cadre de laquelle les prétentions de l’appelant concernant le caractère raisonnable de la décision du ministre et celles concernant les articles 6 et 7 de la *Charte canadienne des droits et libertés*, qui constitue la partie 1 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), sont examinées dans des décisions distinctes. Le présent jugement et ses motifs traitent du caractère raisonnable, alors que les questions constitutionnelles sont examinées dans une décision concurrente (*Brar c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2022 CF 1168, [2022] 2 R.C.F. 185). Des conclusions particulières relatives à l’appel

this appeal and its companion case (see *Dulai v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2022 FC 1164, [2022] 2 F.C.R. D-9). These are the first appeals filed pursuant to the *Secure Air Travel Act*, S.C. 2015, c. 20, s. 11 (SATA) since its enactment in 2015. The parties to these appeal proceedings have contested parts of the legislation which therefore requires that the Court examines the legislation and provides clarity and guidance where deemed necessary.

[2] This judgment and reasons (hereinafter “the decision”) address the appeal of an administrative decision dated December 21, 2018, and made by Mr. Vincent Rigby, Associate Deputy Minister and delegate (delegate) for the Minister of Public Safety and Emergency Preparedness (the Minister or Respondent), to maintain Mr. Bhagat Singh Brar (Mr. Brar or Appellant) on the no-fly list pursuant to sections 15 and 16 of the SATA.

[3] The Appellant remains a listed individual pursuant to section 8 of the SATA given the Minister’s delegate’s decision to deny his application for administrative recourse under section 15 of the SATA, by which the Appellant had sought to have his name removed from the list.

[4] The Minister’s delegate made the decision on the basis that he had reasonable grounds to suspect that the Appellant would either “engage or attempt to engage in an act that would threaten transportation security” or “travel by air for the purpose of committing an act or omission that (i) is an offence under sections 83.18, 83.19 or 83.2 of the *Criminal Code* [R.S.C., 1985, c. C-46 (*Criminal Code*)] or an offence referred to in paragraph (c) of the definition *terrorism offence* in section 2 of that Act, or (ii) if it were committed in Canada, would constitute an offence referred to in subparagraph (i)” (see paragraphs 8(1)(a) and 8(1)(b) of the SATA).

[5] As a result, the Appellant filed a statutory appeal of the Minister’s delegate’s decision to dismiss his administrative recourse application, as permitted by section 16

en l’espèce et à l’affaire connexe (voir *Dulai c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2022 CF 1164, [2022] 2 R.C.F. F-11) figurent dans des motifs confidentiels sur le caractère raisonnable de la décision du ministre, qui sont complémentaires à la présente décision. Il s’agit des premiers appels interjetés au titre de la *Loi sur la sûreté des déplacements aériens*, L.C. 2015, ch. 20, art. 11 (la LSDA), depuis son adoption en 2015. Les parties à la procédure d’appel ont contesté certaines parties de la loi, de sorte que la Cour doit examiner la loi et fournir des précisions et des balises, au besoin.

[2] Le présent jugement et ses motifs (ci-après appelés « la décision ») se rapportent à un appel de la décision administrative du 21 décembre 2018 par laquelle M. Vincent Rigby, sous-ministre adjoint et délégué (le délégué) du ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile (le ministre ou l’intimé), a maintenu l’inscription du nom de M. Bhagat Singh Brar (M. Brar ou l’appellant) sur la liste d’interdiction de vol en vertu des articles 15 et 16 de la LSDA.

[3] L’appellant demeure une personne inscrite en vertu de l’article 8 de la LSDA compte tenu de la décision du délégué du ministre de rejeter, en application de l’article 15 de la LSDA, sa demande de recours administratif par laquelle il avait cherché à faire radier son nom de la liste.

[4] La décision du délégué du ministre repose sur le fait qu’il avait des motifs raisonnables de soupçonner que l’appellant soit « participera[it] ou tentera[it] de participer à un acte qui menacerait la sûreté des transports » soit « se déplacera[it] en aéronef dans le but de commettre un fait — acte ou omission — qui (i) constitue une infraction visée aux articles 83.18, 83.19 ou 83.2 du *Code criminel* [L.R.C. (1985), ch. C-46 (*Code criminel*)] ou à l’alinéa c) de la définition de *infraction de terrorisme* à l’article 2 de cette loi, [ou] (ii) s’il était commis au Canada, constituerait une des infractions mentionnées au sous-alinéa (i) » (voir les alinéas 8(1)a) et 8(1)b) de la LSDA).

[5] Par conséquent, l’appellant a interjeté appel de la décision du délégué du ministre de rejeter sa demande de recours administratif, comme le permet l’article 16 de la

of the SATA. In his appeal, Mr. Brar submits that the procedure set out in the SATA for determining the reasonableness of the Minister's delegate's decision whether to designate him as a listed person, and thereafter maintain that designation, violates his common law right to procedural fairness because it deprives him of the right to know the case against him and the right to answer that case.

[6] As mentioned above, another appeal brought by Mr. Parvkar Singh Dulai (Mr. Dulai or, together with Mr. Brar, Appellants), raises similar issues regarding the reasonableness of the Minister's decision in addition to constitutional matters.

[7] Confidential reasons complementary to this judgment address classified evidence made available to assist me, the designated judge, in rendering a judgment in both appeals. This decision, which is contained in Annex C, is not publicly available as it contains information that, if revealed, would injure national security or endanger the safety of any person. This tension between the rights of individuals and the collective interests in security was discussed at length in two related decisions published in October 2021 (*Brar v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2021 FC 932, [2022] 2 F.C.R. 3 (*Brar 2021*) and *Dulai v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2021 FC 933 (*Dulai 2021*)).

[8] In those decisions, I considered whether disclosing the redacted information and other evidence adduced during *ex parte* and *in camera* hearings would be injurious to national security or endanger the safety of any person. Upon finding in the affirmative with respect to certain information, I then asked if the protected information and other evidence could be disclosed to the Appellant in the form of a summary or otherwise in a way that would not jeopardize national security or endanger the safety of any person. The outcome of those decisions was that some redactions were confirmed by the Court, some were fully or partially lifted, and the information underneath other redactions was summarized. The delicate balance between protecting sensitive information and the right of the person to know the

LSDA. Dans sa demande d'appel, M. Brar soutient que la procédure énoncée dans la LSDA pour décider du caractère raisonnable de la décision du délégué du ministre d'inscrire son nom sur la liste, et de maintenir ensuite cette décision, porte atteinte à son droit à l'équité procédurale reconnu en common law, étant donné qu'elle le prive du droit de connaître la preuve qui pèse contre lui et de celui d'y répondre.

[6] Comme je l'ai déjà mentionné, un autre appel, interjeté par M. Parvkar Singh Dulai (M. Dulai ou, conjointement avec M. Brar, les appelants), soulève des questions similaires quant au caractère raisonnable de la décision du ministre en plus de soulever des questions constitutionnelles.

[7] Des motifs confidentiels complémentaires au présent jugement traitent d'éléments de preuve confidentiels auxquels j'ai eu accès, en tant que juge désigné, pour m'aider à rendre un jugement dans les deux appels. Cette décision, qui figure à l'annexe C, n'est pas publique, puisqu'elle renferme des renseignements qui, s'ils sont divulgués, porteraient atteinte à la sécurité nationale ou à la sécurité d'autrui. Cette tension entre les droits des particuliers et l'intérêt de la collectivité à l'égard de la sécurité a été analysée en profondeur dans deux décisions connexes publiées en octobre 2021 (*Brar c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2021 CF 932, [2022] 2 R.C.F. 3 (*Brar 2021*), et *Dulai c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2021 CF 933 (*Dulai 2021*)).

[8] Dans ces décisions, j'ai examiné si la divulgation des renseignements caviardés et des autres éléments de preuve présentés lors des audiences tenues *ex parte* et à huis clos porterait atteinte à la sécurité nationale ou à la sécurité d'autrui. Après avoir conclu par l'affirmative pour certains renseignements, je me suis ensuite demandé si les renseignements protégés et les autres éléments de preuve pouvaient être divulgués à l'appelant sous forme de résumé ou autrement d'une manière qui ne menacerait pas la sécurité nationale ou qui ne porterait pas atteinte à la sécurité d'autrui. Par suite de ces décisions, certains caviardages ont été confirmés par la Cour, d'autres ont fait l'objet d'un décaviardage total ou partiel et d'autres renseignements caviardés ont été résumés. Dans les affaires de sécurité nationale, il n'est pas



case against them is not uncommon in national security matters, as demonstrated by *Charkaoui v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2007 SCC 9, [2007] 1 S.C.R. 350 (*Charkaoui I*) [at paragraphs 55 and 58]:

Confidentiality is a constant preoccupation of the certificate scheme. The judge “shall ensure” the confidentiality of the information on which the certificate is based and of any other evidence if, in the opinion of the judge, disclosure would be injurious to national security or to the safety of any person: s. 78(b). At the request of either minister “at any time during the proceedings”, the judge “shall hear” information or evidence in the absence of the named person and his or her counsel if, in the opinion of the judge, its disclosure would be injurious to national security or to the safety of any person: s. 78(e). The judge “shall provide” the named person with a summary of information that enables him or her to be reasonably informed of the circumstances giving rise to the certificate, but the summary cannot include anything that would, in the opinion of the judge, be injurious to national security or to the safety of any person: s. 78(h). Ultimately, the judge may have to consider information that is not included in the summary: s. 78(g). In the result, the judge may be required to decide the case, wholly or in part, on the basis of information that the named person and his or her counsel never see. The named person may know nothing of the case to meet, and although technically afforded an opportunity to be heard, may be left in a position of having no idea as to what needs to be said.

...

More particularly, the Court has repeatedly recognized that national security considerations can limit the extent of disclosure of information to the affected individual. In *Chiarelli*, this Court found that the Security Intelligence Review Committee could, in investigating certificates under the former *Immigration Act, 1976*, S.C. 1976-77, c. 52 (later R.S.C. 1985, c. I-2), refuse to disclose details of investigation techniques and police sources. The context for elucidating the principles of fundamental justice in that case included the state’s “interest in effectively conducting national security and criminal intelligence investigations and in protecting police sources” (p. 744). In *Suresh*, this Court held that a refugee facing the possibility of deportation to torture was entitled to disclosure of all the information on which the Minister was basing his or her decision, “[s]ubject to privilege or similar valid

rare de devoir tenir compte de l’équilibre délicat entre la protection des renseignements sensibles et le droit de la personne de connaître la preuve qui pèse contre elle, comme il ressort de l’arrêt *Charkaoui c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2007 CSC 9, [2007] 1 R.C.S. 350 (*Charkaoui I*) [aux paragraphes 55 et 58] :

La confidentialité constitue une préoccupation constante dans le régime de certificats. Le juge « est tenu » de garantir la confidentialité des renseignements justifiant le certificat et des autres éléments de preuve dont la divulgation porterait atteinte, selon lui, à la sécurité nationale ou à la sécurité d’autrui : al. 78b). À la demande de l’un ou l’autre des ministres, présentée en tout temps au cours de la procédure, le juge « examine », en l’absence de la personne désignée et de son conseil, des renseignements ou des éléments de preuve dont la divulgation porterait atteinte, selon lui, à la sécurité nationale ou à la sécurité d’autrui : al. 78e). Le juge « fournit » un résumé des renseignements à la personne désignée, afin de lui permettre d’être suffisamment informée des circonstances ayant donné lieu au certificat. Toutefois, ce résumé ne comporte aucun élément dont la divulgation porterait atteinte, selon le juge, à la sécurité nationale ou à la sécurité d’autrui : al. 78h). En définitive, le juge peut devoir tenir compte de renseignements qui ne font pas partie du résumé : al. 78g). Ainsi, il peut arriver que le juge doive rendre sa décision entièrement ou en partie sur la foi de renseignements que la personne désignée et son avocat ne verront jamais. La personne désignée pourrait ignorer totalement ce qu’on lui reproche et, même si elle a techniquement la possibilité d’être entendue, n’avoir aucune idée de la preuve qu’elle doit présenter.

[...]

Plus particulièrement, la Cour a reconnu à de nombreuses reprises que des considérations relatives à la sécurité nationale peuvent limiter l’étendue de la divulgation de renseignements à l’intéressé. Dans *Chiarelli*, la Cour a reconnu la légalité de la non-communication des détails relatifs aux méthodes d’enquête et aux sources utilisées par la police dans le cadre de la procédure d’examen des attestations par le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité sous le régime de l’ancienne *Loi sur l’immigration de 1976*, S.C. 1976-77, ch. 52 (plus tard L.R.C. 1985, ch. I-2). Dans cette cause, le contexte en fonction duquel les principes de justice fondamentale ont été précisés comprenait l’« intérêt [de l’État] à mener efficacement les enquêtes en matière de sécurité nationale et de criminalité et à protéger les sources de renseignements de la police » (p. 744). Dans *Suresh*, la Cour a jugé

reasons for reduced disclosure, such as safeguarding confidential public security documents” (para. 122). And, in *Ruby v. Canada (Solicitor General)*, [2002] 4 S.C.R. 3, 2002 SCC 75, the Court upheld the section of the *Privacy Act*, R.S.C. 1985, c. P-21, that mandates *in camera* and *ex parte* proceedings where the government claims an exemption from disclosure on grounds of national security or maintenance of foreign confidences. The Court made clear that these societal concerns formed part of the relevant context for determining the scope of the applicable principles of fundamental justice (paras 38-44).

[9] Reasons dealing with the SATA were also issued in July 2020 (*Brar v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2020 FC 729, [2020] 4 F.C.R. 557 (*Brar 2020*)). They answered a number of questions raised by the parties and explained at length the process to be followed.

[10] In these judgment and reasons, to which the complementary and confidential reasons in Annex C add, I assess the overall evidence presented by both parties in relation to whether there are reasonable grounds to suspect that the listed person, in this case, Mr. Brar, will engage or attempt to engage in an act that would threaten transportation security, or travel by air to commit certain terrorism offences.

[11] In order to ensure fairness, I appointed two *amici curiae* (*Amici*) with the mandate of representing the interests of the Appellant. I expand on the impact of their role in the concurrent decision on the constitutional issues.

[12] For the following reasons this appeal is allowed in part.

qu’un réfugié susceptible d’être expulsé vers un pays où il risquait la torture avait le droit d’être informé de tous les renseignements sur lesquels la ministre avait fondé sa décision « sous réserve du caractère privilégié de certains documents ou de l’existence d’autres motifs valables d’en restreindre la communication, comme la nécessité de préserver la confidentialité de documents relatifs à la sécurité publique » (par. 122). De plus, dans *Ruby c. Canada (Solliciteur général)*, [2002] 4 R.C.S. 3, 2002 CSC 75, la Cour a confirmé la constitutionnalité de l’article de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, L.R.C. 1985, ch. P-21, qui prescrit la tenue d’une audience à huis clos et *ex parte* lorsque le gouvernement invoque l’exception relative à la sécurité nationale ou aux renseignements confidentiels de source étrangère pour se soustraire à son obligation de communication. La Cour a alors clairement indiqué que ces préoccupations d’ordre social font partie du contexte pertinent dont il faut tenir compte pour déterminer la portée des principes applicables de justice fondamentale (par. 38-44).

[9] Des motifs qui portent sur la LSDA ont également été publiés en juillet 2020 (*Brar c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2020 CF 729, [2020] 4 R.C.F. 557 (*Brar 2020*)). Ils répondaient à plusieurs questions soulevées par les parties et expliquaient en profondeur le processus à suivre.

[10] Dans le présent jugement et ses motifs, auxquels s’ajoutent les motifs complémentaires et confidentiels figurant à l’annexe C, j’évalue l’ensemble de la preuve présentée par les deux parties relativement à la question de savoir s’il existe des motifs raisonnables de soupçonner que la personne inscrite, en l’espèce, M. Brar, participera ou tentera de participer à un acte qui menacerait la sûreté des transports ou se déplacerait en aéronef dans le but de commettre certaines infractions de terrorisme.

[11] Pour garantir l’équité procédurale, j’ai nommé deux amis de la cour ayant le mandat de représenter les intérêts de l’appelant. Je précise l’incidence de leur rôle dans la décision concurrente portant sur les questions constitutionnelles.

[12] Pour les motifs qui suivent, l’appel est accueilli en partie.

## II. Background

### A. *Facts in Mr. Brar's Appeal*

[13] On April 23, 2018, Mr. Brar's name was included on the no-fly list. It was concluded that there were reasonable grounds to suspect that he would (1) engage or attempt to engage in an act that would threaten transportation security and/or (2) travel by air for the purpose of committing an act or omission that is an offence under sections 83.18, 83.19 or 83.2 of the *Criminal Code* [R.S.C., 1985, c. C-46], or an offence referred to in paragraph (c) of the definition "terrorism offence" in section 2 of that Act.

[14] The following day, Mr. Brar was scheduled to take two flights that would eventually have transported him from Vancouver to Toronto, but each time a written denial of boarding under the Passenger Protect Program (PPP) was issued pursuant to paragraph 9(1)(a) of the SATA. This resulted in both WestJet and Air Canada denying Mr. Brar boarding at the Vancouver International Airport on that day.

[15] On June 2, 2018, Mr. Brar submitted an application for administrative recourse to the Passenger Protect Inquiries Office (PPIO) that sought the removal of his name from the SATA list pursuant to section 15 of the SATA. In response, the PPIO provided him with a two-page unclassified summary of the information supporting the decision to place his name on the SATA list. The PPIO further advised that the Minister would consider additional classified information when assessing his application under section 15 of the SATA. Pursuant to subsection 15(4) of the SATA, Mr. Brar was provided with the opportunity to make written representations in response to the unclassified information disclosed to him, which he submitted to the PPIO on December 3, 2018.

[16] On December 21, 2018, the Minister advised Mr. Brar of his decision to maintain his status as a listed person under the SATA. Following a review of the classified and unclassified information provided, including Mr. Brar's written submissions, the Minister's delegate "concluded that there [were] reasonable grounds to

## II. Contexte

### A. *Faits dans l'appel de M. Brar*

[13] Le 23 avril 2018, le nom de M. Brar a été inscrit sur la liste d'interdiction de vol. Il a été conclu qu'il existait des motifs raisonnables de soupçonner qu'il 1) participerait ou tenterait de participer à un acte qui menacerait la sûreté des transports et/ou 2) se déplacerait en aéronef dans le but de commettre un fait — acte ou omission — qui constitue une infraction visée aux articles 83.18, 83.19 ou 83.2 du *Code criminel* [L.R.C. (1985), ch. C-46] ou à l'alinéa c) de la définition d'« infraction de terrorisme » à l'article 2 de cette loi.

[14] Le lendemain, M. Brar était censé prendre deux vols qui l'auraient amené de Vancouver à Toronto, mais chaque fois, on lui a remis un avis écrit de refus d'embarquement au titre du Programme de la protection des passagers (le PPP) en vertu de l'alinéa 9(1)a) de la LSDA. Par conséquent, à l'aéroport international de Vancouver, WestJet et Air Canada ont refusé l'embarquement de M. Brar cette journée-là.

[15] Le 2 juin 2018, M. Brar a présenté une demande de recours administratif au Bureau de renseignement du PPP (le BRPPP) en vertu de l'article 15 de la LSDA afin de faire radier son nom de la liste de la LSDA. En réponse, le BRPPP lui a fourni un résumé non confidentiel, de deux pages, des renseignements à l'appui de la décision d'inscrire son nom sur la liste de la LSDA. Le BRPPP l'a également informé que le ministre allait examiner d'autres renseignements confidentiels pour évaluer la demande qu'il avait présentée en vertu de l'article 15 de la LSDA. Conformément au paragraphe 15(4) de la LSDA, M. Brar a eu la possibilité de présenter des observations écrites en réponse aux renseignements non confidentiels qui lui ont été communiqués, ce qu'il a fait auprès du BRPPP le 3 décembre 2018.

[16] Le 21 décembre 2018, le ministre a informé M. Brar de sa décision de maintenir son statut de personne inscrite sous le régime de la LSDA. À la suite d'un examen des renseignements confidentiels et non confidentiels dont il disposait, dont les observations écrites de M. Brar, le délégué du ministre a [TRADUCTION] « conclu

suspect that [Mr. Brar would] engage or attempt to engage in an act that would threaten transportation security, or travel by air to commit certain terrorism offences.”

[17] On April 18, 2019, Mr. Brar filed a notice of appeal with this Court pursuant to subsection 16(2) of the SATA. In this notice of appeal, Mr. Brar asks this Court to order the removal of his name from the SATA list pursuant to subsection 16(5) of the SATA, or to order the remittance of the matter back to the Minister for redetermination. Mr. Brar also asks this Court to declare that sections 8, 15, 16 and paragraph 9(1)(a) of the SATA are unconstitutional and are therefore of no force and effect, or to read-in such procedural safeguards that would cure any constitutional deficiencies in the SATA.

[18] More specifically, Mr. Brar argues the following as the grounds of his appeal: the Minister’s decision was unreasonable and the procedures set out in the SATA violate his common law rights to procedural fairness seeing as the SATA deprives him of his right to know the case against him and the right to answer that case. In his notice of appeal, Mr. Brar also requested that the Respondent disclose all material related to his application for recourse, all material related to the Minister’s decision to designate him as a listed person, all material before the Minister’s delegate on the application for recourse, and all other materials relating to the Minister’s delegate decision to confirm his status as a listed person under the SATA.

B. *Procedural history covering both appeals (Mr. Brar and Mr. Dulai)*

[19] Since these appeals have been initiated, several documents have been exchanged, case management conferences (both public and *ex parte*) have been held, public and *ex parte* hearings took place in both Ottawa, Ontario, and Vancouver, British Columbia, and three decisions applicable to each case were published (*Brar 2020*, *Brar 2021* and *Dulai 2021*).

qu’il [existait] des motifs raisonnables de soupçonner que [M. Brar] participera[it] ou tentera[it] de participer à un acte qui menacerait la sûreté des transports, ou se déplacera[it] en aéronef dans le but de commettre certaines infractions de terrorisme ».

[17] Le 18 avril 2019, M. Brar a déposé un avis d’appel auprès de la Cour conformément au paragraphe 16(2) de la LSDA. Dans cet avis, il demande à la Cour d’ordonner la radiation de son nom de la liste de la LSDA, en application du paragraphe 16(5) de la LSDA, ou le renvoi de l’affaire au ministre pour qu’il rende une nouvelle décision. Il demande à la Cour de déclarer que les articles 8, 15, 16 ainsi que l’alinéa 9(1)a) de la LSDA sont inconstitutionnels et donc inopérants, ou de donner aux garanties procédurales de la LSDA une interprétation qui remédierait à tout vice constitutionnel que la Loi pourrait comporter.

[18] Plus précisément, M. Brar invoque les moyens d’appel suivants : la décision du ministre était déraisonnable et les procédures énoncées dans la LSDA portent atteinte aux droits à l’équité procédurale que lui confère la common law, étant donné que la LSDA le prive du droit de connaître la preuve qui pèse contre lui et de celui d’y répondre. Dans son avis d’appel, M. Brar a également demandé que l’intimé communique tous les documents se rapportant à sa demande de recours, tous les documents dont le ministre s’est servi pour l’inscrire sur la liste, tous les documents présentés au délégué du ministre dans le cadre de sa demande de recours ainsi que tous les autres documents liés à la décision du délégué du ministre de confirmer son statut de personne inscrite sous le régime de la LSDA.

B. *Historique des procédures des deux appels (M. Brar et M. Dulai)*

[19] Depuis que ces appels ont été interjetés, plusieurs documents ont été échangés, des conférences de gestion d’instance (publiques et *ex parte*) ont eu lieu, des audiences publiques et *ex parte* ont été tenues à Ottawa, en Ontario, et à Vancouver, en Colombie-Britannique, et trois décisions visant ces affaires ont été publiées (*Brar 2020*, *Brar 2021* et *Dulai 2021*).

[20] Navigating the SATA legislation has been laborious, lengthy, and complex. The appeals required that the Appellants, counsel, *Amici* and this Court think about and test many areas of the law. Due to its length, the complete judicial history of these two appeals is available at Annex A. It includes information on every procedural step taken over the last three years and reflects both parties' dedication to these matters, and the great level of detail with which each step was handled.

### III. Legislation

[21] As part of the reasons in *Brar 2020*, it was essential to review and analyze the SATA (see *Brar 2020*, at paragraphs 58 to 89, in particular with respect to the appeal provisions at paragraphs 80 to 89). It is not necessary to duplicate what has already been written except to note that the SATA sets out specific rules governing the appeal process.

[22] Subsection 16(6) of the SATA reads as follows:

*Secure Air Travel Act*, S.C. 2015, c. 20, s. 11

Appeals

16 (1) ...

...

Procedure

(6) The following provisions apply to appeals under this section:

(a) at any time during a proceeding, the judge must, on the request of the Minister, hear information or other evidence in the absence of the public and of the appellant and their counsel if, in the judge's opinion, its disclosure could be injurious to national security or endanger the safety of any person;

(b) the judge must ensure the confidentiality of information and other evidence provided by the Minister if, in the judge's opinion, its disclosure would be injurious to national security or endanger the safety of any person;

[20] S'y retrouver dans la LSDA s'est avéré laborieux, long et complexe. Dans le cadre des appels, les appelants, les avocats, les amis de la cour et la Cour ont dû réfléchir à de nombreux domaines du droit et les analyser. En raison de sa longueur, l'historique complet des procédures judiciaires de ces deux appels figure à l'annexe A. Elle renferme des renseignements sur chaque démarche procédurale effectuée au cours des trois dernières années et reflète le dévouement des parties envers ces questions et la grande minutie avec laquelle chaque démarche a été traitée.

### III. Dispositions législatives

[21] Dans les motifs de la décision *Brar 2020*, il était essentiel d'examiner et d'analyser la LSDA (voir *Brar 2020*, aux paragraphes 58 à 89, surtout les paragraphes 80 à 89 sur les dispositions d'appel). Il n'est pas nécessaire de répéter ce qui a déjà été écrit, sauf pour mentionner que la LSDA prévoit des règles particulières régissant le processus d'appel.

[22] Le paragraphe 16(6) de la LSDA est ainsi libellé :

*Loi sur la sûreté des déplacements aériens*, L.C. 2015, ch. 20, art. 11

Appel

16 (1) [...]

[...]

Procédure

(6) Les règles ci-après s'appliquent aux appels visés au présent article :

a) à tout moment pendant l'instance et à la demande du ministre, le juge doit tenir une audience à huis clos et en l'absence de l'appelant et de son conseil dans le cas où la divulgation des renseignements ou autres éléments de preuve en cause pourrait porter atteinte, selon lui, à la sécurité nationale ou à la sécurité d'autrui;

b) il lui incombe de garantir la confidentialité des renseignements et autres éléments de preuve que lui fournit le ministre et dont la divulgation porterait atteinte, selon lui, à la sécurité nationale ou à la sécurité d'autrui;

(c) throughout the proceeding, the judge must ensure that the appellant is provided with a summary of information and other evidence that enables them to be reasonably informed of the Minister's case but that does not include anything that, in the judge's opinion, would be injurious to national security or endanger the safety of any person if disclosed;

(d) the judge must provide the appellant and the Minister with an opportunity to be heard;

(e) the judge may receive into evidence anything that, in the judge's opinion, is reliable and appropriate, even if it is inadmissible in a court of law, and may base a decision on that evidence;

(f) the judge may base a decision on information or other evidence even if a summary of that information or other evidence has not been provided to the appellant;

(g) if the judge determines that information or other evidence provided by the Minister is not relevant or if the Minister withdraws the information or evidence, the judge must not base a decision on that information or other evidence and must return it to the Minister; and

(h) the judge must ensure the confidentiality of all information or other evidence that the Minister withdraws.

c) il veille tout au long de l'instance à ce que soit fourni à l'appelant un résumé de la preuve qui ne comporte aucun élément dont la divulgation porterait atteinte, selon lui, à la sécurité nationale ou à la sécurité d'autrui et qui permet à l'appelant d'être suffisamment informé de la thèse du ministre à l'égard de l'instance en cause;

d) il donne à l'appelant et au ministre la possibilité d'être entendus;

e) il peut recevoir et admettre en preuve tout élément — même inadmissible en justice — qu'il estime digne de foi et utile et peut fonder sa décision sur celui-ci;

f) il peut fonder sa décision sur des renseignements et autres éléments de preuve même si un résumé de ces derniers n'est pas fourni à l'appelant;

g) s'il décide que les renseignements et autres éléments de preuve que lui fournit le ministre ne sont pas pertinents ou si le ministre les retire, il ne peut fonder sa décision sur ces renseignements ou ces éléments de preuve et il est tenu de les remettre au ministre;

h) il lui incombe de garantir la confidentialité des renseignements et autres éléments de preuve que le ministre retire de l'instance.

[23] In summary, section 16 of the SATA establishes the role of the designated judge in an appeal and sets out how information related to national security must be handled. The designated judge is given the responsibility to ensure the confidentiality of sensitive information (paragraph 16(6)(b)). At the same time, if the protection of information is justified on national security grounds, the designated judge must provide the appellant with summaries of this redacted information. This will reasonably inform the appellant of the Minister's case against them, but does not include anything that, in the judge's opinion, would be injurious to national security or endanger the safety of any person (paragraph 16(6)(c)). This is a challenging task. The objective is to be as informative as possible while respecting the national security parameters enunciated in the SATA appeal scheme. As articulated in *Brar 2020*, at paragraph 112:

[23] En résumé, l'article 16 de la LSDA définit le rôle du juge désigné dans un appel et énonce la manière de traiter les renseignements liés à la sécurité nationale. Il incombe au juge désigné de garantir la confidentialité des renseignements sensibles (alinéa 16(6)b)). Par ailleurs, si la protection des renseignements est justifiée pour des raisons de sécurité nationale, le juge désigné doit fournir à l'appelant des résumés de ces renseignements caviardés. Ces résumés, qui ne comportent aucun élément dont la divulgation porterait atteinte, selon lui, à la sécurité nationale ou à la sécurité d'autrui, permettront à l'appelant d'être suffisamment informé de la thèse du ministre à l'égard de l'instance en cause (alinéa 16(6)c)). Il s'agit d'une tâche difficile. L'objectif est de communiquer le plus de renseignements possible tout en respectant les paramètres de sécurité nationale établis par le régime d'appel de la LSDA. Comme il est indiqué au paragraphe 112 de la décision *Brar 2020* :

.... Like an elastic, designated judges must stretch their statutory and inherent powers to ensure that as much disclosure is provided to the appellant while stopping short of the breaking point. A designated judge must feel satisfied that the disclosure (through summaries or by other means) is, in substance, sufficient to allow an appellant to be “reasonably informed” (paragraph 16(6)(e)) of the case made against them and be able to present their side of the story, at the very least via the assistance of a substantial substitute (*Harkat (2014)*, at paragraphs 51–63 and 110). Only then will the designated judge have the necessary facts and law to render a fair decision.

[24] In addition to determining if disclosing the redacted information would be injurious, the designated judge must also establish whether any additional evidence introduced during the *ex parte* and *in camera* hearings is reliable and appropriate, and whether it can be communicated to the appellant in the form of summaries or otherwise. The judge must then ascertain if the appellant is reasonably informed of the Minister’s case.

#### IV. The public evidence presented by the Appellant

[25] In an affidavit dated January 27, 2022, Mr. Brar provides information about himself, his family, religion, beliefs, business, volunteer activities, travel history and how being placed on the SATA list has affected his and his family’s life.

[26] He rejects the allegation whereby he would have met with someone he knew was the leader, or a member, of Lashkar-e-Tayyiba or any other militant group during his travels in Pakistan.

[27] While Mr. Brar supports an independent Sikh homeland (Khalistan), he says he does not support violence or an armed movement as a means of achieving a Khalistan state. He mentions having contributed to Sikhs for Justice, an organization dedicated to supporting the creation of an independent homeland; however, he asserts that he does not provide financial support to the movement. Rather, he works with the community to

[...] Le juge désigné doit étirer comme un élastique ses pouvoirs inhérents et législatifs afin de faire en sorte que l’on communique le maximum de renseignements à l’appelant tout en s’arrêtant avant le point de rupture. Il doit être convaincu que la communication (par voie de résumés ou d’autres façons) est en substance suffisante pour que l’appelant soit « suffisamment informé » (alinéa 16(6)c)) de la preuve qui pèse contre lui et puisse présenter sa version des faits, et ce, à tout le moins, grâce à une solution de rechange qui vise à « remplacer pour l’essentiel » les droits niés (arrêt *Harkat (2014)*, aux paragraphes 51 à 63 et 110). Ce n’est qu’après cela que le juge désigné aura en main les faits et les éléments de droit dont il aura besoin pour rendre une décision équitable.

[24] Le juge désigné doit non seulement déterminer si la divulgation des renseignements caviardés porterait atteinte à la sécurité nationale, mais il doit également établir si les autres éléments de preuve produits lors des audiences tenues *ex parte* et à huis clos sont dignes de foi et utiles, puis s’ils peuvent être communiqués à l’appelant sous forme de résumés ou autrement. Le juge doit alors déterminer si l’appelant est suffisamment informé de la thèse du ministre.

#### IV. Les éléments de preuve publics présentés par l’appelant

[25] Dans un affidavit daté du 27 janvier 2022, M. Brar fournit des renseignements sur lui, sa famille, sa religion, ses croyances, son entreprise, son bénévolat, l’historique de ses déplacements et les répercussions de l’inscription de son nom sur la liste de la LSDA sur sa vie et celle de sa famille.

[26] Il rejette l’allégation selon laquelle, pendant ses voyages au Pakistan, il aurait rencontré une personne qu’il savait être le leader, ou un membre, du groupe Lashkar-e-Tayyiba ou d’un autre groupe de militants.

[27] Bien que M. Brar soit en faveur d’une patrie sikhe indépendante (le Khalistan), il affirme ne pas prôner la violence et ne soutenir aucun mouvement armé dans le but de créer un État du Khalistan. Il mentionne avoir contribué à Sikhs for Justice, une organisation vouée à la création d’une patrie indépendante. Cependant, il soutient qu’il n’apporte aucun soutien financier au mouvement. Il travaille plutôt avec la communauté pour

organize protests within Canada in support of these issues. He also affirms having worked to contact politicians and supported letter writing campaigns in the past aimed at supporting Khalistan and holding the Government of India accountable for the “atrocities it commits against those who express support for Khalistan” (affidavit of Mr. Brar, January 27, 2022, at paragraph 25).

[28] Mr. Brar denies being a member of the International Sikh Youth Federation (ISYF), of which his father was once a leader. According to Mr. Brar, his father “is not the leader of the ISYF and to [his] knowledge he has not been involved with the ISYF since 2002” (affidavit of Mr. Brar, January 27, 2022, at paragraph 28). He states that he is not, nor has he ever been, knowingly associated with Sikh extremism. Mr. Brar says that he has no connection to Canadian or internationally-based Sikh extremists, as alleged by CSIS [Canadian Security Intelligence Service] (revised appeal book, at page 9).

[29] In reference to allegations that he and Gurjeet Singh Cheema had been planning an India-based terrorist attack, and that during his visit to Pakistan in 2015 he planned for the attack at the behest of the Pakistan Inter-Services Intelligence Directorate (Pak ISI) by making arms and ammunition available in India, Mr. Brar replies that he has no association with Gurjeet Singh Cheema and has never planned a terrorist attack, either in India or elsewhere. He affirms never having done anything at the behest of the Pak ISI and never having made arms or ammunition available to anyone anywhere (affidavit of Mr. Brar, January 27, 2022, at paragraphs 31–33).

[30] Mr. Brar rejects the allegation that while in Pakistan in 2015 he planned for an attack in India and indoctrinated two Punjab (Indian) based Sikh youths and motivated them to conduct terrorist acts. He refutes what the two Sikh youths allegedly said about him, notably that he had visited India in the recent past and imparted theoretical training to them in the handling of arms including AK rifles. Mr. Brar says that he does not know these two Sikh youths, and therefore did not indoctrinate

organiser des manifestations au Canada à l’appui de ces enjeux. Il affirme également qu’il a déjà tenté de communiquer avec des politiciens et soutenu des campagnes épistolaires visant à soutenir la création du Khalistan et à tenir le gouvernement de l’Inde responsable des [TRADUCTION] « atrocités qu’il commet contre ceux qui manifestent leur appui au Khalistan » (affidavit de M. Brar, 27 janvier 2022, au paragraphe 25).

[28] M. Brar nie être membre de l’International Sikh Youth Federation (l’ISYF), de laquelle son père a déjà été un leader. Selon M. Brar, son père [TRADUCTION] « n’est pas le leader de l’ISYF et, à [sa] connaissance, il ne participe plus aux activités de l’ISYF depuis 2002 » (affidavit de M. Brar, 27 janvier 2022, au paragraphe 28). Il affirme qu’il n’est pas et qu’il n’a jamais été sciemment associé à des extrémistes sikhs. M. Brar dit qu’il n’a aucun lien avec des extrémistes sikhs établis au Canada ou à l’étranger, comme le prétend le SCRS [Service canadien du renseignement de sécurité] (dossier d’appel révisé, à la page 9).

[29] En ce qui concerne les allégations selon lesquelles lui et Gurjeet Singh Cheema planifiaient une attaque terroriste à partir de l’Inde et que, pendant sa visite au Pakistan en 2015, il a planifié l’attaque à la demande de l’Inter-Services Intelligence Directorate (la Direction inter-services des renseignements ou l’ISI) du Pakistan en rendant disponibles des armes et des munitions en Inde, M. Brar répond qu’il n’a aucun lien avec Gurjeet Singh Cheema et qu’il n’a jamais planifié une attaque terroriste, que ce soit en Inde ou ailleurs. Il affirme n’avoir jamais rien fait à la demande de l’ISI et n’avoir jamais rendu disponibles des armes ou des munitions à qui que ce soit, où que ce soit (affidavit de M. Brar, 27 janvier 2022, aux paragraphes 31–33).

[30] M. Brar rejette l’allégation selon laquelle, alors qu’il était au Pakistan en 2015, il a planifié une attaque en Inde et a endoctriné deux jeunes sikhs établis au Pendjab (en Inde) et les a incités à perpétrer des actes terroristes. Il nie ce que les deux jeunes sikhs auraient dit à son sujet, notamment qu’il avait récemment visité l’Inde et qu’il leur aurait donné une formation théorique sur le maniement des armes, y compris des fusils d’assaut AK-47. M. Brar soutient qu’il ne connaît pas ces



them. He also affirms that he did not provide anyone with arms or ammunition, or provide theoretical training in the handling of such arms. Moreover, Mr. Brar declares that he has not been in India since he immigrated to Canada in 1987.

[31] Mr. Brar says that contrary to allegations against him, he has never cooperated with the Pak ISI to thwart community outreach or reconciliation efforts by the Government of India. He is also not, and never has been, a member, let alone the President of the ISYF's youth wing in Canada or elsewhere. His understanding is that the ISYF no longer exists and has not existed for many years.

[32] Mr. Brar denies the allegation that he is collecting funds from members of the Canadian Sikh community in order to renovate some Gurdwaras in Pakistan or that he has been diverting a major part of the funds for anti-India activities. The only times he recalls having sent money overseas in the last ten years was for advertising and Google ads payment for his company, Yellow Car Rental.

[33] While Mr. Brar acknowledges knowing and doing business with Mr. Dulai, he is not aware of any connection that Mr. Dulai may have to terrorism or terrorist entities and does not believe these allegations to be true, otherwise he would not associate with him.

[34] Mr. Brar does not hide the fact that he has openly supported the worldwide movement to hold the Government of India accountable for the treatment of Mr. Johal and the denial of his basic human rights. However, he indicates that he does not know, nor has he ever met, Jagtar Singh Johal. He says he never collected any funds on Mr. Johal's behalf, nor sent his father funds for any purpose except for his open-heart surgery in 2018. Mr. Brar says he paid for the surgery and medication, but those funds were paid directly to the hospital and not to his father.

deux jeunes sikhs et qu'il ne les a donc pas endoctrinés. Il affirme également n'avoir fourni d'armes ou de munitions à personne, ni donné de formation théorique sur le maniement de ces armes. De plus, M. Brar déclare qu'il n'est pas retourné en Inde depuis son immigration au Canada en 1987.

[31] Il dit que, contrairement aux allégations formulées contre lui, il n'a jamais collaboré avec l'ISI pour contrecarrer les efforts de sensibilisation et de réconciliation du gouvernement indien à l'égard de la communauté. Il n'est pas non plus et n'a jamais été un membre, et encore moins le président de l'aile jeunesse de l'ISYF au Canada ou ailleurs. Selon lui, l'ISYF n'existe plus, et ce, depuis de nombreuses années.

[32] M. Brar nie l'allégation selon laquelle il recueille des fonds auprès de membres de la communauté sikhe canadienne afin de rénover quelques gurdwaras au Pakistan ou qu'il détourne une grande partie de ces fonds pour des activités contre l'Inde. Les seules fois où il se souvient d'avoir envoyé de l'argent à l'étranger au cours des dix dernières années étaient pour payer de la publicité et des annonces Google pour son entreprise, Yellow Car Rental.

[33] Bien que M. Brar reconnaisse qu'il connaît M. Dulai et fait des affaires avec lui, il n'est pas au courant d'un lien que pourrait avoir M. Dulai avec le terrorisme ou des entités terroristes et il ne croit pas que ces allégations soient vraies, sinon, il ne se serait pas associé à lui.

[34] M. Brar ne cache pas le fait qu'il a ouvertement soutenu le mouvement mondial visant à tenir le gouvernement indien responsable du traitement réservé à M. Johal et de la violation de ses droits fondamentaux. Cependant, il affirme qu'il ne connaît pas et qu'il n'a jamais rencontré Jagtar Singh Johal. Il dit qu'il n'a jamais recueilli de fonds pour le compte de M. Johal et qu'il n'a jamais envoyé d'argent à son père pour une autre raison que son opération à cœur ouvert en 2018. M. Brar dit qu'il a payé pour l'opération et les médicaments, mais que cet argent a été versé directement à l'hôpital et non à son père.

[35] In response to the allegation that he is a Canada-based Sikh extremist who has been engaged in, and will continue to be engaged in terrorist activities, particularly fundraising in support of terrorist attacks overseas, promoting extremism, including the radicalization of youth, with the aim of achieving Khalistan independence, and attack planning and facilitation, including weapons procurement, to conduct attacks in India, Mr. Brar replies that he has never engaged in, or facilitated terrorist-related activities within or outside of Canada. He has never been a part of a terrorist organization or facilitated such activities. He has never engaged in fundraising in support of terrorist attacks overseas or anywhere. He has never promoted extremism. He has never engaged in or promoted the radicalization of youth.

[36] While he supports an independent Khalistan, Mr. Brar claims he has never engaged in extremist activities in support of an independent Khalistan. He has never planned or facilitated attacks in India by means of weapons procurement or otherwise and has never contributed financially, either directly or indirectly, to extremist movements.

[37] Mr. Brar refutes the allegation that he was supposed to travel to Fort Lauderdale on April 24, 2018. Rather, he states that the intention was to depart Vancouver for Toronto and stay there. He says he purchased his flight with the assistance of a website called *skiplagged.com*. The website searches for connecting flights with stopovers in the intended destination that are cheaper than fares for direct flights. When he purchased the ticket, it was cheaper to purchase a flight to Fort Lauderdale, with a connection in Toronto, than it was to fly to Toronto alone. Therefore, he purchased that flight with the intention of disembarking in Toronto and not catching the connecting flight.

[38] Mr. Brar acknowledges that he had regular interactions with CSIS personnel throughout his childhood and until his father left Canada in 1991. However, based on these talks, he never got the impression that he was the subject of an investigation.

[35] En réponse à l'allégation selon laquelle il est un extrémiste sikh établi au Canada qui a participé et qui continuera de participer à des activités terroristes (il aurait notamment collecté des fonds pour financer des attaques terroristes à l'étranger, il aurait encouragé l'extrémisme, y compris la radicalisation des jeunes, dans le but de réaliser l'indépendance du Khalistan, et il aurait participé à la planification et à la facilitation d'attaques, y compris l'achat d'armes, qui seront menées en Inde), M. Brar déclare qu'il n'a jamais participé à des activités terroristes, ni facilité de telles activités, que ce soit au Canada ou à l'étranger. Il n'a jamais fait partie d'une organisation terroriste ni facilité des activités terroristes. Il n'a jamais participé à une collecte de fonds pour financer des attaques terroristes à l'étranger ou ailleurs. Il n'a jamais encouragé l'extrémisme. Il n'a jamais pris part à la radicalisation de jeunes et ne l'a jamais encouragée.

[36] Bien qu'il soit favorable à l'indépendance du Khalistan, M. Brar soutient qu'il n'a jamais participé à des activités extrémistes pour l'appuyer. Il n'a jamais planifié ou facilité des attaques en Inde par l'achat d'armes ou autrement et n'a jamais contribué financièrement, que ce soit directement ou indirectement, à des mouvements extrémistes.

[37] M. Brar nie l'allégation selon laquelle il était censé se rendre à Fort Lauderdale le 24 avril 2018. Il affirme plutôt qu'il avait l'intention de partir de Vancouver pour se rendre à Toronto et y rester. Il dit qu'il a acheté son billet d'avion sur un site Web appelé *skiplagged.com*. Le site Web recherche des vols de correspondance faisant escale à la destination voulue et dont les tarifs sont moins élevés que ceux des vols directs. Lorsqu'il a acheté le billet, il était moins coûteux d'acheter un billet d'avion vers Fort Lauderdale, avec une escale à Toronto, que vers Toronto directement. Il a donc acheté un billet d'avion avec l'intention de débarquer à Toronto et de ne pas prendre le vol de correspondance.

[38] M. Brar reconnaît qu'il a eu des interactions régulières avec le personnel du SCRS pendant son enfance et jusqu'à ce que son père quitte le Canada en 1991. Cependant, ces échanges ne lui ont jamais donné l'impression qu'il faisait l'objet d'une enquête.

[39] Mr. Brar believes he was first contacted by a CSIS agent, as an adult, in the mid-1990s when he lived in Brampton. After that first contact, various CSIS agents would come speak to him to gather information about his community. Mr. Brar was asked and agreed to work with CSIS on one occasion, but the agent never followed up. Mr. Brar estimates that between the mid-1990s and 2018, CSIS agents approached him between 15 to 20 times.

[40] In his affidavit, Mr. Brar also details his last encounter with CSIS, which took place in 2018 when he came back from Pakistan. He says he was pulled out for a secondary customs inspection, cleared, and then a supervisor indicated another agency was waiting to talk to him. When the Customs supervisor confirmed that it was a CSIS agent, Mr. Brar declined to meet with them. He explained that he had just gotten off a 16-hour flight and wanted to go home. He indicated that CSIS knew where he lived and could contact him there. The next morning, he travelled to Vancouver. It was several days later, when he was attempting to fly back to Ontario from Vancouver, that he was denied boarding.

[41] Mr. Brar mentions that while he was in Vancouver in April 2018, someone who identified himself as being a CSIS agent named Norman Lau attended his home and gave his business card to his wife. Upon his return to Ontario, Mr. Brar contacted Mr. Lau and told him that he had been denied boarding in Vancouver. Mr. Lau replied that he did not know why and directed Mr. Brar to the application for recourse. Mr. Lau also inquired about how the media managed to publish a copy of Mr. Brar's passport photo and visa. Mr. Brar explained that he did not know. He affirms this was the last contact he had with anyone he knows to have been working with CSIS.

[42] Mr. Brar asserts that being placed on the no-fly list has had a tremendous physical, psychological and financial effect on him. He owns and manages a business with branches in Ontario and British Columbia and

[39] Selon M. Brar, la première fois qu'un agent du SCRS a communiqué avec lui, c'était au milieu des années 1990. Il était alors adulte et vivait à Brampton. Après ce premier contact, divers agents du SCRS venaient lui parler pour obtenir de l'information sur sa communauté. À une occasion, un agent lui a demandé de travailler avec le SCRS, ce qu'il a accepté, mais l'agent n'a jamais donné suite à sa demande. M. Brar estime qu'entre le milieu des années 1990 et 2018, des agents du SCRS sont entrés en contact avec lui entre 15 et 20 fois.

[40] Dans son affidavit, M. Brar décrit également son dernier contact avec le SCRS, qui a eu lieu en 2018 à son retour du Pakistan. Il dit qu'il a été soumis à une inspection secondaire avant d'être autorisé à passer les douanes. Ensuite, un superviseur a indiqué que l'agent d'un autre organisme attendait pour lui parler. Lorsque le superviseur des douanes a confirmé qu'il s'agissait d'un agent du SCRS, M. Brar a refusé de le rencontrer. Il a expliqué qu'il venait tout juste de terminer un vol de 16 heures et qu'il voulait rentrer chez lui. Il a indiqué que le SCRS savait où il habitait et qu'il pouvait communiquer avec lui à cette adresse. Le lendemain matin, il s'est rendu à Vancouver. Ce n'est que plusieurs jours plus tard qu'il s'est vu refuser l'embarquement à Vancouver en essayant de retourner en Ontario.

[41] M. Brar mentionne que pendant qu'il était à Vancouver en avril 2018, une personne qui s'est identifiée comme un agent du SCRS nommé Norman Lau s'est rendue chez lui et a remis une carte professionnelle à sa femme. À son retour en Ontario, M. Brar a communiqué avec M. Lau et lui a dit qu'il s'était vu refuser l'embarquement à Vancouver. M. Lau lui a répondu qu'il ne savait pas pourquoi et a suggéré à M. Brar de présenter une demande de recours. M. Lau lui a également posé des questions sur la manière dont les médias avaient réussi à publier une copie de la photo de passeport et du visa de M. Brar. M. Brar a expliqué qu'il ne le savait pas. Il affirme qu'il s'agit là du dernier contact qu'il a eu avec une personne qui, à sa connaissance, travaille avec le SCRS.

[42] M. Brar soutient que l'inscription de son nom sur la liste d'interdiction de vol a eu d'énormes conséquences physiques, psychologiques et financières sur lui. Il possède et gère une entreprise ayant des succursales en

his intention was to expand into other provinces by 2019 (Calgary, Edmonton, Montréal). Because of his listed status, Mr. Brar had to abandon those plans for the time being, which resulted in significant financial losses.

[43] Moreover, Mr. Brar states that he was the target of various news agencies and reporters in Canada who have written about him and his business in national newspapers. Reporters like Tom Blackwell and columnist Tarek Fateh have publicly called him a terrorist based on the allegations against him. Because he is involved in the community on the frontlines, this has hurt his image. Mr. Brar says that Google searches for his business or personal name lead to negative stories that are readily available in the public domain. He alleges that CSIS agents have been going to his family and friends, “feeding them lies, quoting Indian media and telling them that [he] will be arrested and deported to India in the near future.” He says that this is all very disturbing to him and deeply affects his psychological wellbeing.

[44] Aside from suffering business losses, Mr. Brar mentions that he has had to travel by car from Toronto to Vancouver approximately ten times in the last four years. Where a normal air ticket costs around \$400–\$500, he has had to spend between \$7 000–\$10 000 for each road trip, in addition to having to take someone with him every time he travels. He says it takes three to four days each way, compared to four or five hours when he travels by air and each trip is three weeks to a month long. He deplores the fact that he has had to miss many functions, which he was to attend with family and friends, as he cannot travel in the winter because of the road conditions.

[45] In addition to his personal affidavit, Mr. Brar filed an affidavit from Dongju Zhao on January 31, 2022. This affidavit includes a number of documents addressing the legality of self-determination for Sikh peoples, the reliability of Indian media sources, the prevalence of torture in Indian police custody, the banning of Indian officials

Ontario et en Colombie-Britannique. Son intention était d’étendre ses activités à d’autres provinces d’ici 2019 (Calgary, Edmonton, Montréal). En raison de son statut de personne inscrite, M. Brar a dû abandonner ces plans pour le moment, ce qui a entraîné d’importantes pertes financières.

[43] De plus, M. Brar déclare qu’il a été la cible de plusieurs agences de presse et journalistes au Canada, qui ont écrit sur lui et son entreprise dans des journaux nationaux. Des journalistes comme Tom Blackwell et la chroniqueuse Tarek Fateh l’ont publiquement qualifié de terroriste en raison des allégations formulées contre lui. Comme il est impliqué en première ligne dans la communauté, cela a terni son image. M. Brar dit que les recherches dans Google sur son entreprise ou son nom personnel mènent à des histoires négatives qui sont facilement accessibles au public. Il soutient que les agents du SCRS s’adressent à sa famille et ses amis et [TRA-DUCTION] « leur racontent des mensonges, citent des médias indiens et leur dit qu’[il] sera bientôt arrêté et expulsé vers l’Inde ». Il affirme que toute la situation le dérange beaucoup et nuit profondément à son bien-être psychologique.

[44] Outre le fait de subir des pertes d’entreprise, M. Brar mentionne qu’il a dû se rendre en voiture de Toronto à Vancouver environ dix fois au cours des quatre dernières années. Alors qu’un billet d’avion normal coûte environ 400 \$ à 500 \$, il a dû dépenser entre 7 000 \$ et 10 000 \$ pour chaque voyage en voiture, en plus de devoir être accompagné d’une personne chaque fois qu’il voyage. Il déclare qu’il lui faut trois à quatre jours pour l’aller comme pour le retour, comparativement à quatre ou cinq heures lorsqu’il prend l’avion, et que chaque voyage dure de trois semaines à un mois. Il déplore le fait qu’il a dû rater de nombreuses fêtes, auxquelles il devait être présent avec sa famille et ses amis, puisqu’il ne peut pas voyager en hiver en raison des conditions routières.

[45] En plus de son affidavit personnel, M. Brar a déposé l’affidavit de Dongju Zhao le 31 janvier 2022. Cet affidavit renferme plusieurs documents concernant la légitimité de l’autodétermination des Sikhs, la fiabilité des médias indiens, la fréquence des cas de torture lors d’une détention par la police indienne, l’interdiction

from Canadian and international Gurdwaras, and Prime Minister Trudeau's trip to India in February 2018. The affidavit also includes the following:

(1) A legible colour copy of the News18 Article referenced in the unclassified summary and memorandum (Zhao Affidavit, p. 324);

(2) A May 2017 India Today News article which states, in part, that Mann and Singh Sher were arrested with a "huge cache of arms", and, under interrogation, they told police that they were indoctrinated by "Canada-based Sikh hardliner, Gurjivan Singh", who arranged the arms and ammunition through his Khalistani contacts in Pakistan and "imparted them theoretical training in handling arms, including AK – 47 rifles" (Zhao Affidavit, p. 334);

(3) A May 23, 2017 Sikh24 News article noting the arrest of Mann and Sher Singh and stating that at a court appearance after their arrest, Mann Singh "seemed to have been tortured" (Zhao Affidavit, p. 340);

(4) A decision of the Court of Sh.Sarbjit Dhaliwal in Amristar, India, dated October 26, 2020 detailing the evidence led in the case against Sher and Mann Singh. While the judgment refers to evidence that "Gurjit Singh @ Gurjiwan Singh @ Baghel Singh son of Inderjit Singh, resident of village Jogi Cheema" was involved in the allegations before the court, there is no reference to Mr. Brar at any point in the 117-page judgment. In fact, the actions attributed to Mr. Brar in the unclassified summary were, according to the evidence before the court, carried out by Gurjit Singh (Zhao Affidavit, p. 363);

(5) A screengrab of the first page of the results of a Google search for Bhagat Sing Brar (Zhao Affidavit, p. 483);

(6) A November 15, 2017 letter from NPD MP Cheryl Hardcastle to then Minister Freeland regarding Mr. Jagtar Singh Johal (Zhao Affidavit, p. 486)

de représentants indiens dans les gurdwaras au Canada et à l'étranger ainsi que le voyage du premier ministre Trudeau en Inde en février 2018. L'affidavit comprend également ce qui suit :

(1) une copie couleur lisible de l'article de News18 auquel renvoient le résumé non confidentiel et le mémoire (affidavit de M. Zhao, p. 324);

(2) un article de presse du India Today publié en mai 2017 qui indique notamment que Mann et Singh Sher ont été arrêtés avec une [TRADUCTION] « importante cache d'armes » et qu'en interrogatoire, ils ont déclaré à la police qu'ils avaient été indoctrinés par « Gurjivan Singh, un extrémiste sikh établi au Canada », qui a obtenu les armes et les munitions par l'intermédiaire de ses contacts khalistanais au Pakistan et leur a « donné une formation théorique sur le maniement des armes, y compris des fusils d'assaut AK-47 » (affidavit de M. Zhao, p. 334);

(3) un article de presse du Sikh24 daté du 23 mai 2017 mentionnant l'arrestation de Mann et Sher Singh et indiquant que, lors d'une comparution devant le tribunal après leur arrestation, Mann Singh [TRADUCTION] « semblait avoir été torturé » (affidavit de M. Zhao, p. 340);

(4) une décision judiciaire du juge Sarbjit Dhaliwal rendue le 26 octobre 2020 à Amristar, en Inde, exposant en détail la preuve produite dans l'affaire contre Sher et Mann Singh. Bien que le jugement fasse référence à des éléments de preuve selon lesquels [TRADUCTION] « Gurjit Singh, alias Gurjiwan Singh, alias Baghel Singh, fils d'Inderjit Singh, résident du village de Jogi Cheema » était concerné par les allégations dont la cour était saisie, le nom de M. Brar n'est mentionné nulle part dans le jugement de 117 pages. En fait, les actes reprochés à M. Brar dans le résumé non confidentiel ont été, selon la preuve dont la cour disposait, posés par Gurjit Singh (affidavit de M. Zhao, p. 363);

(5) une capture d'écran de la première page des résultats d'une recherche dans Google sur Bhagat Sing Brar (affidavit de M. Zhao, p. 483);

(6) une lettre du 15 novembre 2017 de la députée du NPD Cheryl Hardcastle à la ministre de l'époque, M<sup>me</sup> Freeland, concernant M. Jagtar Singh Johal (affidavit de M. Zhao, p. 486).

V. The public evidence presented by the Minister

[46] On September 13, 2019, a first appeal book was produced in the current proceeding. A revised version of the material was filed on October 12, 2021. Public evidence that the Minister relied on to support Mr. Brar's inclusion on the SATA list may be found in both appeal books.

[47] An affidavit dated September 12, 2019, from Lesley Soper, the Acting Director General of the National Security Directorate within the National and Cyber Security Branch at the Department of Public Safety Canada, is available at pages 22–30 in both the original and the revised appeal book. Her affidavit describes the PPP and the legislative framework that supports the SATA process. It also states that the Passenger Protect Advisory Group (PPAG), which is comprised of several departments and chaired by Public Safety Canada, is responsible for determining who will be placed on the SATA list based on names and supporting information provided by its members.

[48] Ms. Soper refers to the decision rendered in exigent circumstances by the delegated decision maker, on or about April 23, 2018, to place Mr. Brar on the SATA list. This was the result of information obtained from the PPAG to the effect that there were reasonable grounds to suspect that Mr. Brar may present a threat to transportation security or seeking to travel by air for certain terrorism-related purposes.

[49] The events that followed the listing of the Appellant on the SATA list are also described in the affidavit. Among others is the fact that Mr. Brar was denied boarding on two flights on April 24, 2018, pursuant to a direction under subsection 9(1) of the SATA. The decision by the Senior Assistant Deputy Minister to leave Mr. Brar's name on the SATA list on May 10, 2018, and August 21, 2018, is also mentioned.

V. Les éléments de preuve publics présentés par le ministre

[46] Le 13 septembre 2019, un premier dossier d'appel a été produit dans le cadre de la présente instance. Une version révisée du document a été déposée le 12 octobre 2021. Les éléments de preuve publics invoqués par le ministre à l'appui de l'inscription du nom de M. Brar sur la liste de la LSDA figurent dans les deux dossiers d'appel.

[47] Un affidavit daté du 12 septembre 2019 de Lesley Soper, directrice générale par intérim de la Direction générale de la sécurité nationale au sein du Secteur de la sécurité et de la cybersécurité nationale du ministère de la Sécurité publique, se trouve aux pages 22 à 30 dans les versions originale et révisée du dossier d'appel. Dans son affidavit, elle décrit le PPP ainsi que le cadre législatif qui régit le processus de la LSDA. Elle mentionne également que le Groupe consultatif sur la protection des passagers (le GCPP), qui est composé de plusieurs ministères et présidé par Sécurité publique Canada, est responsable de déterminer qui sera inscrit sur la liste de la LSDA en fonction des noms et des renseignements justificatifs fournis par ses membres.

[48] M<sup>me</sup> Soper mentionne la décision d'inscrire le nom de M. Brar sur la liste de la LSDA, rendue dans des circonstances urgentes par le décideur délégué le ou vers le 23 avril 2018. Cette décision reposait sur des renseignements fournis par le GCPP, selon lesquels il existait des motifs raisonnables de soupçonner que M. Brar pourrait constituer une menace à la sûreté des transports ou chercher à se déplacer en avion dans le but de commettre certains actes terroristes.

[49] Dans l'affidavit, M<sup>me</sup> Soper décrit également les événements ayant suivi l'inscription du nom de l'appellant sur la liste de la LSDA. M. Brar s'est entre autres vu refuser l'embarquement sur deux vols le 24 avril 2018 conformément à une directive donnée en vertu du paragraphe 9(1) de la LSDA. La décision prise le 10 mai 2018 et le 21 août 2018 par le sous-ministre adjoint principal de maintenir le nom de M. Brar sur la liste de la LSDA y est également mentionnée.

[50] Ms. Soper's affidavit details Mr. Brar's recourse application that began on May 27, 2018, when he first applied for recourse requesting that his name be removed from the SATA list. In his recourse application, Mr. Brar referred to the denial to board a flight from Vancouver to Toronto on April 24, 2018. The recourse application was received by the PPIO on June 8, 2018.

[51] On August 10, 2018, the PPIO provided an unclassified summary to Mr. Brar to allow him to be reasonably informed of the information to be relied on and to provide an opportunity for him to make submissions or present information in support of his recourse application. Mr. Brar sought extensions of time to make submissions in email correspondence with the PPIO.

[52] On December 3, 2018, Mr. Brar provided written submissions and supporting documents including reference letters and information obtained from his access to information requests to government agencies. On December 18, 2018, the Minister's delegate decided to maintain Mr. Brar's status as a listed person on the SATA list.

[53] Ms. Soper also explains that pursuant to subsection 8(2) of the SATA, the Minister's delegate has continued to review the SATA list every 90 days to determine whether the grounds for which Mr. Brar's name was added to the list still existed and whether his name should remain on the list. At the time when Ms. Soper affirmed the affidavit (September 12, 2019), Mr. Brar's name remained on the SATA list.

[54] A number of documents relating to the listing of Mr. Brar are attached to Ms. Soper's affidavit, as are additional media reports that were not included in the case brief that was before the PPAG and the Minister's delegate in making the decision to list and to maintain Mr. Brar on the SATA list.

[55] On March 1, 2022, this Court received a supplementary public affidavit from the Minister, signed by

[50] Dans l'affidavit, M<sup>me</sup> Soper expose en détail le recours de M. Brar, qui a débuté le 27 mai 2018 lorsqu'il a déposé sa première demande de recours afin de faire radier son nom de la liste de la LSDA. Dans sa demande de recours, M. Brar a mentionné le refus d'embarquement sur un vol de Vancouver à Toronto le 24 avril 2018. Le BRPPP a reçu la demande de recours le 8 juin 2018.

[51] Le 10 août 2018, le BRPPP a fourni un résumé non confidentiel à M. Brar afin de lui permettre d'être suffisamment informé des renseignements qui seront invoqués et de lui donner l'occasion de faire des observations ou de présenter des renseignements à l'appui de sa demande de recours. M. Brar a demandé des prorogations de délai pour transmettre par courriel des observations au BRPPP.

[52] Le 3 décembre 2018, M. Brar a fourni des observations écrites ainsi que des documents à l'appui, y compris des lettres d'appui ainsi que des renseignements obtenus par suite de ses demandes d'accès à l'information auprès d'organismes gouvernementaux. Le 18 décembre 2018, le délégué du ministre a décidé de maintenir le statut de M. Brar à titre de personne inscrite sur la liste de la LSDA.

[53] M<sup>me</sup> Soper explique également qu'en application du paragraphe 8(2) de la LSDA, le délégué du ministre a continué d'examiner la liste de la LSDA tous les 90 jours afin de déterminer si les motifs sur lesquels il s'est basé pour inscrire le nom de M. Brar sur la liste existent encore et si son nom devrait demeurer sur la liste. À la date où M<sup>me</sup> Soper a souscrit l'affidavit (le 12 septembre 2019), le nom de M. Brar était toujours sur la liste de la LSDA.

[54] Plusieurs documents concernant l'inscription du nom de M. Brar sur la liste sont joints à l'affidavit de M<sup>me</sup> Soper, tout comme d'autres articles qui ne se trouvaient pas dans le sommaire du cas dont disposaient le GCPP et le délégué du ministre pour prendre la décision d'inscrire le nom de M. Brar sur la liste de la LSDA et de l'y maintenir.

[55] Le 1<sup>er</sup> mars 2022, le ministre a transmis à la Cour un affidavit public supplémentaire signé par Lesley

Lesley Soper on February 25, 2022. In this document, she provides legislative history and policy documents relating to the SATA, as well as further details about the PPP, including the processes for administrative and exigent listing, de-listing, and the operations of the Government Operations Centre (GOC).

[56] Ms. Soper clarifies the circumstances surrounding the listing of Mr. Brar by stating that the recommendation to list him in exigent circumstances was approved by a delegate who was acting as Director General on April 23, 2018, the same day the request to list was presented. Mr. Brar was subsequently denied boarding on two scheduled flights from Vancouver to Toronto on April 24, 2018.

[57] Ms. Soper states that Public Safety Canada reported the first denial in an event report referred to in her September 2019 affidavit as document (ii) of Exhibit A (revised appeal book, pages 41–45). It is her understanding from reading the event report dated April 24, 2018, that the GOC was contacted at the time Mr. Brar tried to board the plane. A Senior Operations Officer from the GOC, acting as the section 9 [of the SATA] delegated decision maker, decided to deny boarding after considering the information in the case brief, the information provided by Transport Canada and Air Canada, and information provided by the nominating agency that was contacted on that day.

[58] She also mentions that Public Safety Canada reported a second denial on April 24, 2018. She referred to it in her September 2019 affidavit as document (iii) of Exhibit A (revised appeal book, pages 47–51). It is her understanding from reading the report that the GOC was contacted at the time Mr. Brar tried to board another flight later on that same day. A Senior Operations Officer from the GOC decided to deny boarding after considering the information in the case brief, the information provided by Transport Canada and Air Canada, and information provided by the nominating agency that was contacted again on that day.

Soper le 25 février 2022. Elle y fournit des documents historiques et stratégiques portant sur la LSDA ainsi que des précisions sur le PPP, notamment le processus d'inscription sur la liste administrative ou urgente, le processus de radiation de la liste et les activités du Centre des opérations du gouvernement (le COG).

[56] M<sup>me</sup> Soper clarifie les circonstances entourant l'inscription du nom de M. Brar sur la liste en indiquant que la recommandation de l'y inscrire dans des circonstances urgentes avait été approuvée par un délégué qui agissait à titre de directeur général le 23 avril 2018, soit la même date à laquelle la demande d'inscription avait été présentée. M. Brar s'est ensuite vu refuser l'embarquement sur deux vols prévus de Vancouver à Toronto le 24 avril 2018.

[57] M<sup>me</sup> Soper indique que Sécurité publique Canada a signalé le premier refus dans un rapport d'incident mentionné dans son affidavit de septembre 2019 à titre de document (ii) de la pièce A (dossier d'appel révisé, aux pages 41–45). Après lecture du rapport d'incident daté du 24 avril 2018, elle croit comprendre que le COG a été contacté au moment où M. Brar a essayé de monter à bord de l'avion. Un agent principal des opérations au COG, en tant que décideur délégué au titre de l'article 9 [de la LSDA], a décidé de refuser l'embarquement après avoir examiné les renseignements contenus dans le sommaire du cas, les renseignements fournis par Transport Canada et Air Canada ainsi que les renseignements fournis par l'organisme responsable de la désignation qui a été contacté cette journée-là.

[58] Elle mentionne également que Sécurité publique Canada a signalé un deuxième refus le 24 avril 2018. Elle y a fait référence dans son affidavit de septembre 2019 à titre de document (iii) de la pièce A (dossier d'appel révisé, aux pages 47–51). Après lecture du rapport, elle croit comprendre que le COG a été contacté au moment où M. Brar a essayé de monter à bord d'un autre avion plus tard dans la journée. Un agent principal des opérations au COG a décidé de refuser l'embarquement après avoir examiné les renseignements dans le sommaire du cas, les renseignements fournis par Transport Canada et Air Canada ainsi que les renseignements fournis par l'organisme responsable de la désignation qui a encore été contacté cette journée-là.



[59] Ms. Soper affirms that the PPAG recommended that Mr. Brar be maintained on the SATA list at the next meeting on May 10, 2018. The delegated decision maker, the Senior Assistant Deputy Minister of Public Safety Canada, decided to maintain Mr. Brar's name on the list and approved the recommendation to deny him transportation for inbound and outbound international flights and domestic flights. The PPAG recommendation and decision are referred to in document (iv) of Exhibit A to her September 2019 affidavit (revised appeal book, pages 53–64).

[60] Ms. Soper offered an in-person testimony at the public hearings in Vancouver on April 20, 2022.

#### VI. The public submissions of the Appellant

[61] Mr. Brar presented his written submissions in a document dated March 21, 2022. In the document, he highlights that despite never having been convicted of an offence in Canada or elsewhere, and despite never having been accused of involvement in terrorist-related activities of any kind, on April 23, 2018, his name was added to the no-fly list, which prohibited him from travelling by air pursuant to the SATA. His listing has since been maintained causing him to suffer psychologically, as well as negatively affecting his family and business.

[62] Mr. Brar is of the opinion that he was never granted an opportunity to meaningfully respond to what he calls “unsourced allegations” levied against him because he believes section 20 of the SATA prohibits identification of individuals who are listed and, by necessary implication, the reasons for their listing. His primary position is that the information provided, in the circumstances of this case, does not meet the incompressible minimum standard established by the Supreme Court of Canada (S.C.C.) in *Canada (Citizenship and Immigration) v. Harkat*, 2014 SCC 37, [2014] 2 S.C.R. 33 (*Harkat*) as being required to satisfy the requirements of procedural fairness and compliance with section 7 of the Charter. The failure to provide any information, even in summary form, regarding the source(s) of the allegations against the

[59] M<sup>me</sup> Soper affirme que le GCPP a recommandé le maintien du nom de M. Brar sur la liste de la LSDA lors de la réunion suivante du 10 mars 2018. Le décideur délégué — le sous-ministre adjoint principal de Sécurité publique Canada — a décidé de maintenir le nom de M. Brar sur la liste et a approuvé la recommandation de lui refuser l'embarquement sur les vols nationaux et les vols internationaux en partance ou à destination du Canada. La recommandation du GCPP et la décision sont mentionnées dans le document (iv) de la pièce A jointe à son affidavit de septembre 2019 (dossier d'appel révisé, aux pages 53–64).

[60] M<sup>me</sup> Soper a témoigné en personne aux audiences publiques tenues à Vancouver le 20 avril 2022.

#### VI. Les observations publiques de l'appellant

[61] M. Brar a présenté ses observations écrites dans un document daté du 21 mars 2022. Dans le document, il souligne que, même s'il n'a jamais été déclaré coupable d'une infraction au Canada ou à l'étranger et qu'il n'a jamais été accusé d'être impliqué dans quelque activité terroriste que ce soit, le 23 avril 2018, son nom a été ajouté à la liste d'interdiction de vol, ce qui l'a empêché de se déplacer en aéronef en vertu de la LSDA. Son inscription sur la liste a depuis été maintenue, ce qui lui a causé une souffrance psychologique et a nui à sa famille et à son entreprise.

[62] Selon M. Brar, il n'a jamais eu l'occasion de répondre véritablement à ce qu'il appelle les [TRADUCTION] « allégations non fondées » formulées contre lui, car il croit que l'article 20 de la LSDA interdit l'identification des personnes inscrites et, nécessairement, la communication des motifs de leur inscription. Il soutient d'abord que les renseignements fournis, dans les circonstances de l'espèce, ne satisfont pas à la norme relative à la quantité minimale incompressible de renseignements qui a été établie par la Cour suprême du Canada (la C.S.C.) dans l'arrêt *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Harkat*, 2014 CSC 37, [2014] 2 R.C.S. 33 (*Harkat*), et qui doit être respectée pour répondre aux exigences d'équité procédurale et de conformité à l'article 7 de la Charte. Le fait de ne fournir aucun

Appellant leaves him unable to meaningfully challenge the credibility and reliability of that information.

[63] Furthermore, Mr. Brar claims that while classified information was disclosed to the *Amici*, who are permitted to make *ex parte* submissions on the merits, this is of no consolation because the *Amici*, having seen the redacted information, are unable to effectively communicate with the Appellant in order to obtain information from him that would allow them to challenge its reliability. Mr. Brar maintains that, in accordance with *Harkat*, much of the information relied upon by the Minister must be withdrawn, or a stay of proceedings must be entered. If the information is withdrawn, there remains no basis upon which the Minister's decision can be sustained. Even if the information is not withdrawn, Mr. Brar believes that the decision to place his name on the list, and to maintain his listing, is unreasonable. He stresses that the reasonableness of the Minister's decision only arises if the Court concludes that the information disclosed to the Appellant satisfies the incompressible minimum standard.

[64] Mr. Brar submits that the application of the reasonable grounds to suspect standard to the totality of the information available leads to the conclusion that his listing is unreasonable because the objectively discernible facts do not establish a reasonable basis upon which to suspect that he will travel by air for the purpose of committing a terrorism-related offence.

[65] Mr. Brar argues that there are no objectively discernible facts capable of supporting the assertion that he is funding terrorism-related activities, or that he is a member of a terrorist organization, facilitates terrorist activities or knowingly associates with individuals involved in terrorism, or that he was involved in planning an India-based terrorist attack. Mr. Brar has submitted what he believes to be credible and corroborated information in response to what he qualifies to be “baseless, uncorroborated, unsourced allegations” contained in the

renseignement, même sous forme de résumé, concernant la ou les sources des allégations formulées contre l'appellant l'empêche de contester utilement la crédibilité et la fiabilité de ces renseignements.

[63] M. Brar ajoute que la divulgation de renseignements confidentiels aux amis de la cour, qui sont autorisés à présenter des observations *ex parte* sur le fond, n'est d'aucun réconfort. En effet, bien qu'ils aient lu les renseignements caviardés, ils ne sont pas en mesure de communiquer efficacement avec l'appelant afin d'obtenir auprès de lui des renseignements qui leur permettraient de contester la fiabilité des renseignements confidentiels. M. Brar soutient que, conformément à l'arrêt *Harkat*, une grande partie des renseignements sur lesquels s'est appuyé le ministre doit être retirée ou un arrêt des procédures doit être ordonné. Si les renseignements sont retirés, plus rien ne justifie de maintenir la décision du ministre. Même si les renseignements ne sont pas retirés, M. Brar croit que la décision d'inscrire son nom sur la liste et de l'y maintenir est déraisonnable. Il souligne que la question du caractère raisonnable de la décision du ministre ne se pose que si la Cour conclut que les renseignements divulgués à l'appelant respectent la norme relative à la quantité minimale incompressible de renseignements.

[64] M. Brar affirme que l'application de la norme des motifs raisonnables de soupçonner à l'ensemble des renseignements disponibles amène à conclure que son inscription sur la liste est déraisonnable, car les faits objectivement discernables n'établissent aucun fondement raisonnable permettant de soupçonner qu'il se déplacera en aéronef dans le but de commettre une infraction de terrorisme.

[65] M. Brar soutient qu'il n'existe aucun fait objectivement discernable susceptible d'étayer l'affirmation voulant qu'il finance des activités terroristes, qu'il soit membre d'une organisation terroriste, qu'il facilite des activités terroristes, qu'il soit sciemment associé à des personnes impliquées dans des activités terroristes ou qu'il ait participé à la planification d'une attaque terroriste à partir de l'Inde. M. Brar a fourni des renseignements qui, selon lui, sont dignes de foi et corroborés en réponse à ce qu'il qualifie [TRADUCTION]

case brief. He states that some of the information appears to have been disavowed, for undisclosed reasons, and none of the information can be subject to scrutiny with the benefit of any insight he may have as to the reliability or credibility of the sources.

[66] Mr. Brar argues that although the Court may consider information undisclosed to him, it must do so with the following caveats in mind. The reasonable suspicion standard is robust and must be applied in keeping with the competing interests at stake in the SATA context. It requires objectively discernible facts, and not vague suspicions reported by persons or organizations of unknown reliability and credibility.

[67] Mr. Brar claims that many of the allegations against him are devoid of detail and consequently he can do little more than offer a bare denial of them. He cannot challenge the credibility or reliability of the allegations because the sources have not been disclosed. However, he states that there is independent information that raises serious concerns as to the reliability and credibility of the sources of much of the information regardless of who or what those sources are (by way of example, he references allegations of torture and mistreatment, and that actions attributed to Mr. Brar in the case brief were—according to the evidence led before the Court of Sh. Sarbjit Dhaliwal in Amristar, India, on October 26, 2020—attributed to someone else (Gurjiwan Singh/Gurjit Singh)).

[68] While he cannot say with certainty because the sources of allegations have not been disclosed to him, Mr. Brar believes that the factual lead up to his listing may be significant to an assessment of the allegations levied against him. Indeed, through his work with the Ontario Gurdwara Committee (OGC), Mr. Brar became aware that members of the Government of India and consulate officials attended Gurdwaras and collected information about people who were openly expressing support for Khalistan. Because of the information collected, people were having visas denied or cancelled

« [d']allégations sans fondement, non corroborées, de source inconnue » contenues dans le sommaire du cas. Il déclare que certains des renseignements semblent avoir été rejetés, pour des motifs non précisés, et qu'aucun des renseignements ne peut faire l'objet d'un examen approfondi à la lumière de son point de vue quant à la fiabilité ou à la crédibilité des sources.

[66] Selon M. Brar, la Cour peut examiner des renseignements qui ne lui sont pas divulgués à lui. Cependant, elle doit le faire en tenant compte des mises en garde suivantes. La norme des soupçons raisonnables est rigoureuse et doit être appliquée conformément aux intérêts opposés en jeu dans le contexte de la LSDA. Elle nécessite des faits objectivement discernables, et non de vagues soupçons communiqués par des personnes ou des organisations dont la fiabilité et la crédibilité sont inconnues.

[67] M. Brar soutient que bon nombre des allégations formulées contre lui sont dénuées de détails et que, par conséquent, il ne peut guère faire plus que simplement les nier. Il ne peut pas contester la crédibilité ou la fiabilité des allégations, puisque les sources n'ont pas été divulguées. Cependant, il affirme que des renseignements indépendants permettent de soulever de sérieux doutes quant à la fiabilité et à la crédibilité des sources d'une grande partie des renseignements, peu importe qui ou quelles sont ces sources (par exemple, il renvoie aux allégations de torture et de mauvais traitements et soutient que les actions attribuées à M. Brar dans le sommaire du cas étaient — selon les éléments de preuve déposés devant la Cour du juge Sarbjit Dhaliwal à Amristar, en Inde, le 26 octobre 2020 — attribuables à quelqu'un d'autre (Gurjiwan Singh/Gurjit Singh)).

[68] Bien qu'il ne puisse l'affirmer avec certitude, car les sources des allégations ne lui ont pas été divulguées, M. Brar estime que les faits ayant mené à l'inscription de son nom sur la liste peuvent être importants dans l'évaluation des allégations formulées contre lui. En effet, dans le cadre de son travail avec l'Ontario Sikhs and Gurdwara Council (l'OSGC), M. Brar a appris que des membres du gouvernement indien et des représentants consulaires visitaient des gurdwaras et recueillaient des renseignements au sujet de personnes qui exprimaient ouvertement leur appui au Khalistan. À la lumière des

by the Indian Consulate. In response, the OGC instituted a ban in December 2017 against members of the Indian Consulate attending Gurdwaras in their official capacity. The “Consulate Ban,” as it became known, was communicated through a press release in early January 2018, and Mr. Brar was listed as a contact. In February 2018, Prime Minister Trudeau visited India where the Punjab Chief Minister Amarinder Singh allegedly provided a list of “Canada-based” supporters of Khalistan and urged him to “initiate stern action against such elements.” Indian media have reported that both Mr. Brar and Mr. Dulai’s names were on the list. It was only after the Prime Minister’s trip to India, and only after he was allegedly provided a list by a member of the Indian Government with Mr. Brar’s name on it, that the Appellant became a SATA nominee.

[69] Mr. Brar states that the final point that must be made in assessing the reasonableness of the Minister’s delegate’s decision is the tendency in the case briefs to equate support for Sikh self-determination, sometimes expressed as the desire for an independent Sikh homeland—Khalistan—with extremism or terrorism. To the extent that expressing support for Khalistan is equated with being a terrorist or supporting terrorism, the information contained within the case briefs must be rejected outright. Just as not all Quebec, Irish or Basque separatists are terrorists, not all those who support Sikh self-determination support violence as a means of achieving that end. Mr. Brar supports an independent Sikh homeland. He is vocal about his support and argues that voicing support for Khalistan is a constitutionally protected form of expression in Canada. He submits that the means by which he seeks to support this goal are non-violent and not extremist. He engages in activism by bringing attention to human rights abuses in India, advocating for a referendum on Khalistan and contributing to Sikhs for Justice by organizing protests in Canada. While Mr. Brar supports Khalistan, he affirms that he is not a terrorist.

renseignements recueillis, le consulat indien refusait ou annulait les visas de certaines personnes. En décembre 2017, en réaction à cette situation, l’OSGC a interdit à des membres du consulat indien de visiter des gurdwaras dans le cadre de leurs fonctions. L’[TRADUCTION] « interdiction visant le consulat » (*Consulate Ban*, comme on l’appelait à l’époque) avait été diffusée par communiqué de presse au début de janvier 2018, et M. Brar y figurait comme personne-ressource. En février 2018, le premier ministre Trudeau a visité l’Inde, où le ministre en chef du Pendjab, M. Amarinder Singh, lui aurait fourni une liste des partisans du Khalistan [TRADUCTION] « établis au Canada » et l’aurait exhorté à [TRADUCTION] « prendre des mesures sévères contre eux ». Selon des médias indiens, les noms de M. Brar et de M. Dulai figuraient sur la liste. L’appellant a été désigné pour figurer sur la liste de la LSDA seulement après le voyage du premier ministre en Inde et après qu’un membre du gouvernement indien lui aurait fourni une liste comprenant son nom.

[69] Selon M. Brar, le dernier point à préciser dans l’évaluation du caractère raisonnable de la décision du délégué du ministre est la tendance, dans les sommaires de cas, à assimiler l’appui à l’autodétermination des Sikhs, parfois exprimé sous forme de souhait pour la création d’une patrie sikhe indépendante — le Khalistan —, à de l’extrémisme ou du terrorisme. Dans la mesure où le fait d’exprimer son appui au Khalistan est assimilé au fait d’être un terroriste ou de soutenir le terrorisme, les renseignements contenus dans les sommaires de cas doivent être rejetés d’emblée. Tout comme ce ne sont pas tous les séparatistes québécois, irlandais ou basques qui sont des terroristes, ce ne sont pas tous ceux qui appuient l’autodétermination des Sikhs qui soutiennent la violence comme moyen d’atteindre cette fin. M. Brar appuie une patrie sikhe indépendante. Il parle ouvertement de son appui et fait valoir que le fait d’exprimer son appui au Khalistan constitue une forme d’expression protégée par la Constitution au Canada. Il affirme que les moyens par lesquels il cherche à soutenir cet objectif ne sont ni violents ni extrémistes. Il se livre à l’activisme politique en attirant l’attention sur les violations des droits de la personne en Inde, en militant pour la tenue d’un référendum sur le Khalistan et en contribuant à Sikhs for Justice par l’organisation de manifestations au Canada. Bien que M. Brar soit en faveur du Khalistan, il affirme ne pas être un terroriste.

[70] In addition to presenting the above submissions in writing, Mr. Brar presented them in person and orally at the hearing in Vancouver in April 2022.

#### VII. The public submissions of the Minister

[71] The Minister presented his written submissions in a document entitled “Memorandum of Fact and Law,” dated April 11, 2022 in which he requests an order that this appeal be dismissed and that Mr. Brar’s name be maintained on the SATA list. The Minister argues that SATA proceedings are procedurally fair and consistent with sections 6 and 7 of the Charter and that the recourse decision is reasonable and justified on the evidence and the law.

[72] In the present decision, I shall focus my efforts on the submissions relating to the reasonableness of the Minister’s decision. The Minister’s submissions supporting the argument that SATA proceedings do not infringe on section 6 rights and are procedurally fair and consistent with section 7 of the Charter are available in the decision dealing with the constitutional questions, issued concurrently.

[73] In his submissions, the Minister raises questions about the standard of review. He acknowledges the Court’s obligation to ensure a fair appeal process and agrees that this requires that the Court play a robust, interventionist and gatekeeper function. However, the Minister submits that this function does not extend to the Court conducting a “correctness review” or an inquisitorial, *de novo* determination of whether there are “reasonable grounds to suspect” the person will engage or attempt to engage in an act that will threaten transportation security or travel by air for the purpose of committing a terrorist act or omission. While the wording of subsection 16(4) of the SATA contemplates that the record before the judge on appeal may be different, the Minister is of the opinion that reasonableness is still the review standard that must be applied. Therefore, the focus of the reasonableness review must be on the decision actually made by the decision maker, including the reasoning process and outcome.

[70] En plus de présenter les observations précitées par écrit, M. Brar les a présentées en personne et oralement lors de l’audience tenue à Vancouver en avril 2022.

#### VII. Les observations publiques du ministre

[71] Le ministre a présenté ses observations écrites dans un document intitulé [TRADUCTION] « Mémoire des faits et du droit » daté du 11 avril 2022, dans lequel il sollicite une ordonnance rejetant le présent appel et maintenant le nom de M. Brar sur la liste de la LSDA. Le ministre soutient que la procédure prévue par la LSDA est équitable, qu’elle est conforme aux articles 6 et 7 de la Charte et que la décision sur la demande de recours est raisonnable et justifiée au regard de la preuve et du droit.

[72] Dans la présente décision, je me concentre sur les observations relatives au caractère raisonnable de la décision du ministre. Les observations du ministre à l’appui de l’argument selon lequel la procédure prévue par la LSDA ne porte pas atteinte aux droits garantis par l’article 6, est équitable et est conforme à l’article 7 de la Charte sont présentées dans la décision qui porte sur les questions constitutionnelles et qui a été rendue simultanément.

[73] Dans ses observations, le ministre soulève des questions concernant la norme de contrôle. Il reconnaît l’obligation qui incombe à la Cour de garantir un processus d’appel équitable et convient que, pour remplir cette obligation, la Cour doit jouer un rôle de gardien solide et interventionniste. Toutefois, le ministre soutient que, dans ce rôle, la Cour ne doit pas aller jusqu’à procéder à un [TRADUCTION] « contrôle selon la norme de la décision correcte » ou à un nouvel examen inquisitoire visant à déterminer s’il existe des [TRADUCTION] « motifs raisonnables de soupçonner » que la personne participera ou tentera de participer à un acte qui menacerait la sûreté des transports ou qu’elle se déplacera en aéronef dans le but de commettre un fait — acte ou omission — terroriste. Bien que le libellé du paragraphe 16(4) de la LSDA prévoit que le dossier soumis au juge d’appel peut être différent, le ministre est d’avis que la norme de la décision raisonnable demeure la norme de contrôle à appliquer. Par conséquent, le contrôle en fonction de la norme de la décision raisonnable doit s’intéresser à la décision effectivement rendue par le décideur, notamment au raisonnement suivi et au résultat de la décision.

[74] The Minister asserts that the recourse decision is rational and tenable. He submits that the reasoning for the recourse decision as set out in the memorandum dated December 18, 2018 specifically addresses the contradictions between Mr. Brar's assertion that he has never facilitated terrorist-related activities or been involved with Sikh extremists with information that demonstrates a pattern of involvement with Sikh extremism and terrorist entities. The reasoning contains a rational chain of analysis, is tenable on the record before the Court and in the context of the applicable factual and legal context. For these reasons, the Minister believes that the recourse decision to maintain Mr. Brar on the SATA list is reasonable.

[75] Both counsel for the AGC and one of the *Amici* made submissions on the incompressible minimum disclosure at the hearing in Vancouver in April 2022. The AGC counsel argued that when applied to the facts, both *ex parte* and open evidence met the reasonable grounds to suspect threshold and were consistent with *Harkat*. The *Amici*, for their part, claimed to have specifically identified undisclosed allegations and evidence that, in their opinion, were within the incompressible minimum. They believe that both appeals still contain allegations and evidence to which the Appellants are unable to respond, instruct their counsel on, or even assist the *Amici* in their endeavours by providing them with information.

#### VIII. Issue

[76] The issue raised in this appeal is as follows:

1. Is the Minister's delegate's decision of December 21, 2018, reasonable based on the information available?

[77] The SATA appeal proceedings (section 16) require the designated judge to evaluate the evidence presented during the public and *ex parte* and *in camera* hearings, the evidence presented by the Appellant during

[74] Le ministre affirme que la décision sur la demande de recours est rationnelle et défendable. Il soutient que le raisonnement suivi qui est exposé dans le mémoire du 18 décembre 2018 porte précisément sur les contradictions entre l'affirmation de M. Brar selon laquelle il n'a jamais facilité des activités terroristes ou été associé à des extrémistes sikhs ainsi que les renseignements qui démontrent une tendance récurrente à s'associer à des extrémistes sikhs et à des entités terroristes. Le raisonnement fait état d'une analyse rationnelle, et il est défendable au regard du dossier dont dispose la Cour et dans le contexte factuel et juridique applicable. Pour ces motifs, le ministre estime que la décision de maintenir le nom de M. Brar sur la liste de la LSDA, est raisonnable.

[75] L'avocat du procureur général du Canada et l'un des amis de la cour ont fait des observations sur la quantité minimale incompressible de renseignements lors de l'audience tenue à Vancouver en avril 2022. L'avocat du procureur général du Canada a soutenu qu'appliqués aux faits, les éléments de preuve *ex parte* et les éléments de preuve non confidentiels satisfont à la norme des motifs raisonnables de soupçonner et sont compatibles avec l'arrêt *Harkat*. Pour sa part, l'ami de la cour a affirmé avoir expressément relevé des allégations et des éléments de preuve non divulgués qui, selon lui, font partie de la quantité minimale incompressible de renseignements que l'appelant doit recevoir. Il croit que, dans les deux appels, il y a encore des allégations et des éléments de preuve que les appelants ne peuvent réfuter ou pour lesquels ils ne sont pas en mesure de donner des directives à leur avocat ou même d'aider les amis de la cour dans leur travail en leur fournissant des renseignements.

#### VIII. Question en litige

[76] En l'espèce, la question en litige est la suivante :

1. La décision rendue par le délégué du ministre le 21 décembre 2018 est-elle raisonnable compte tenu de l'information dont dispose le juge?

[77] La procédure d'appel prévue par la LSDA (article 16) exige que le juge désigné évalue les éléments de preuve présentés lors des audiences publiques et des audiences *ex parte* et à huis clos, les éléments de preuve

the public hearings, and the *Amici*'s evidence. Thereafter, the designated judge must decide whether the decision to keep Mr. Brar's name on the no-fly list is reasonable.

#### A. *The applicable standards*

##### (1) Standard of review

[78] The SATA provides at subsection 16(2) that a listed person who has been denied transportation as a result of a direction made under section 9 may appeal a decision referred to in section 15 to a judge within 60 days after the day on which the notice of the decision referred to in subsection 15(5) is received. Moreover, the statute mandates that if an appeal is made, the judge must, without delay, determine whether the decision to list the appellant is reasonable on the basis of the information available to the judge (subsection 16(4)).

[79] As outlined above, the Minister submits that based on subsection 16(4) of the SATA, the decision should be reviewed on a reasonableness standard. For his part, the Appellant submits that although the legislation provides for a review on the reasonableness standard, it is not the traditional reasonableness review conducted in a judicial review context. Rather, the intent of the SATA scheme is for an enhanced and robust role of the judge.

[80] As explained by the S.C.C. in *Vavilov* [*Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Vavilov*, 2019 SCC 65, [2019] 4 S.C.R. 653 (*Vavilov*)], "where the legislature has provided for an appeal from an administrative decision to a court, a court hearing such an appeal is to apply appellate standards of review to the decision .... Of course, should a legislature intend that a different standard of review apply in a statutory appeal, it is always free to make that intention known by prescribing the applicable standard through statute" (*Vavilov*, at paragraph 37).

[81] I do not accept the Minister's argument that since the word "reasonable" appears in the subsection 16(4)

présentés par l'appelant lors des audiences publiques ainsi que les éléments de preuve présentés par les amis de la cour. Par la suite, le juge désigné doit déterminer si la décision de maintenir le nom de M. Brar sur la liste d'interdiction de vol est raisonnable.

#### A. *Les normes applicables*

##### 1) Norme de contrôle

[78] Au paragraphe 16(2), la LSDA prévoit que la personne inscrite ayant fait l'objet d'un refus de transport à la suite d'une directive donnée en vertu de l'article 9 peut présenter à un juge une demande d'appel de la décision visée à l'article 15 dans les 60 jours suivant la réception de l'avis visé au paragraphe 15(5). De plus, la loi prescrit que, dès qu'il est saisi de la demande, le juge décide si la décision d'inscrire le nom de l'appelant sur la liste est raisonnable compte tenu de l'information dont il dispose (paragraphe 16(4)).

[79] Comme je l'ai indiqué précédemment, le ministre soutient qu'en application du paragraphe 16(4) de la LSDA, la décision devrait être assujettie à la norme de la décision raisonnable. Pour sa part, l'appelant fait valoir que, bien que la loi prévoie l'application de la norme de la décision raisonnable, il ne s'agit pas du contrôle classique effectué selon cette norme dans un contexte de contrôle judiciaire. L'objet du régime de la LSDA est plutôt de renforcer et de consolider le rôle du juge.

[80] Comme l'explique la Cour suprême du Canada (la C.S.C.) dans l'arrêt *Vavilov* [*Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Vavilov*, 2019 CSC 65, [2019] 4 R.C.S. 653 (*Vavilov*)], « lorsque le législateur prévoit un appel à l'encontre d'une décision administrative devant une cour de justice, la cour saisie de l'appel doit recourir aux normes applicables en appel pour réviser la décision [...] Évidemment, si le législateur entend prévoir l'application en appel d'une autre norme de contrôle, il lui est toujours loisible d'exprimer son intention en énonçant dans la loi la norme de contrôle applicable » (*Vavilov*, au paragraphe 37).

[81] Je ne souscris pas à l'argument du ministre selon lequel l'emploi du mot « raisonnable » au paragraphe 16(4)

of the SATA, the legislature intended that a reasonableness standard, as understood in the administrative law context, apply to the appellate review. That standard would entail that “the reviewing court must consider only whether the decision made by the administrative decision maker—including both the rationale for the decision and the outcome to which it led—was unreasonable” (*Vavilov*, at paragraph 83). However, the SATA [at subsection 16(4)] specifies that the appellate judge must “determine whether the decision is reasonable *on the basis of the information available to the judge*” [emphasis added]. Indeed, the SATA allows for fresh evidence to be presented on appeal. As a result, a designated judge hearing a SATA appeal may be of the view that the Minister’s rationale, based on the information that was before him, is thoroughly unreasonable even though the judge may agree that the outcome is reasonable based entirely on the fresh evidence presented in the appeal. Put differently, the SATA regime could lead to a situation where the factual foundation for the Minister’s decision is refuted during the appeal proceedings, but that new reliable and appropriate evidence received by the designated judge would be sufficient to justify a decision for an appellant to remain on the no-fly list. The rationale for a decision cannot be reviewed on a reasonableness standard when the record on appeal is no longer the same. This analysis is reflected in Parliament’s choice in opting for an appellate scheme—which is less concerned with the rationale—over a judicial review framework.

[82] To the extent that the Respondent’s position is that the appropriate appellate standard of review is essentially an enhanced reasonableness standard, I cannot agree. As the S.C.C. expressed in *Vavilov*, what is reasonable in a given situation will certainly depend on the constraints imposed by the legal and factual context of the particular decision under review (paragraph 90). As I have explained before, while a designated judge hearing a SATA appeal has a robust role to play, this robust role in conducting the proceedings does not translate into how the decision is reviewed.

de la LSDA démontre que le législateur voulait que la norme de la décision raisonnable, au sens du droit administratif, s’applique à l’examen par voie d’appel. Suivant cette norme, « [l]a cour de révision n’est plutôt appelée qu’à décider du caractère raisonnable de la décision rendue par le décideur administratif — ce qui inclut à la fois le raisonnement suivi et le résultat obtenu » (*Vavilov*, au paragraphe 83). Cependant, la LSDA [au paragraphe 16(4)] précise que le juge d’appel « décide si la décision est raisonnable *compte tenu de l’information dont il dispose* » [italiques ajouté]. En effet, en appel, la LSDA permet la présentation de nouveaux éléments de preuve. Par conséquent, le juge désigné qui entend un appel fondé sur la LSDA peut être d’avis que, compte tenu de l’information dont il disposait, le raisonnement du ministre est totalement déraisonnable, même s’il peut convenir que le résultat est raisonnable en se fondant entièrement sur les nouveaux éléments de preuve présentés en appel. Autrement dit, sous le régime de la LSDA, il se pourrait que le fondement factuel de la décision du ministre soit réfuté durant la procédure d’appel, mais que de nouveaux éléments de preuve dignes de foi et utiles présentés au juge désigné soient suffisants pour justifier la décision de maintenir le nom d’un appellant sur la liste d’interdiction de vol. Le raisonnement d’une décision ne peut être assujéti à la norme de la décision raisonnable lorsque le dossier d’appel n’est plus le même. Cette analyse se reflète dans le choix du législateur d’opter pour un régime d’appel — qui s’intéresse moins au raisonnement — plutôt que pour un cadre de contrôle judiciaire.

[82] Dans la mesure où la position de l’intimé est que la norme de contrôle appropriée en appel est essentiellement une version bonifiée de la norme de la décision raisonnable, je ne puis être d’accord. Comme l’a exposé la C.S.C. dans l’arrêt *Vavilov*, ce qui est raisonnable dans un cas donné dépend certainement des contraintes juridiques et factuelles propres au contexte de la décision particulière faisant l’objet du contrôle (au paragraphe 90). Comme je l’ai déjà expliqué, bien que le juge désigné qui entend un appel fondé sur la LSDA ait un rôle important à jouer, ce rôle important dans le déroulement de la procédure ne s’étend pas à la manière dont la décision est contrôlée.



[83] Considering the text of subsection 16(4) in conjunction with the S.C.C.’s guidance in *Vavilov*, the appellate standard of review prescribed by statute is that the designated judge must determine whether the outcome of the decision under review—effectively the listing of the individual pursuant to section 8 of the SATA—is reasonable in light of the evidentiary record on appeal. In essence, this requires that the designated judge evaluate, based on the appeal record, whether it is reasonable to find that there are reasonable grounds to suspect the Appellant will engage in the acts described in section 8 of the SATA.

[84] Determining the applicable review standard in the SATA legislation was not a simple endeavour and I benefited from counsel’s submissions at the public hearings. I had concerns, expressed during the public hearings, that the applicable standard of review could not simply amount to “rubber-stamping” the administrative recourse decision given the scheme of the SATA, in particular the fact that I had access to more information than was before the Minister’s delegate. I am satisfied that the legislatively prescribed standard, as I have outlined it, constitutes a robust review, and is coherent with the active role a designated judge must play in a SATA appeal.

## (2) The threshold standard

[85] In assessing whether the overall evidence is sufficient to find that the decision to list the individual, in this case Mr. Brar, is reasonable, a designated judge must remain cognizant that the decision to list must be evaluated on the reasonable grounds to suspect threshold.

[86] Such a threshold implies that the evidentiary record must show grounds that are more than mere suspicion and less than belief, and it must be based on objective evidence that suggests a possibility, but not necessarily a probability.

[83] Compte tenu du libellé du paragraphe 16(4) et des directives de la C.S.C. dans l’arrêt *Vavilov*, la norme de contrôle applicable en appel prévue par la loi est que le juge désigné décide si le résultat de la décision faisant l’objet du contrôle — concrètement, l’inscription de la personne sur la liste en vertu de l’article 8 de la LSDA — est raisonnable compte tenu du dossier de preuve présenté en appel. Essentiellement, le juge désigné doit évaluer, en fonction du dossier d’appel, s’il est raisonnable de conclure qu’il existe des motifs raisonnables de soupçonner que l’appelant participera à des actes décrits à l’article 8 de la LSDA.

[84] Déterminer la norme de contrôle applicable dans le contexte de la LSDA n’a pas été une mince tâche, et j’ai profité des observations des avocats lors des audiences publiques. J’avais des inquiétudes, que j’ai exprimées lors des audiences publiques, sur le fait que, compte tenu du régime de la LSDA, la norme de contrôle applicable ne pouvait pas se résumer à une « simple formalité » visant à entériner la décision sur la demande de recours administratif, surtout en raison du fait que j’avais accès à plus de renseignements que ceux dont disposait le délégué du ministre. Je suis convaincu que la norme prescrite par la loi, telle que je l’ai formulée, constitue un contrôle rigoureux et est conforme au rôle actif que le juge désigné doit jouer dans le cadre d’un appel fondé sur la LSDA.

## 2) La norme minimale

[85] Pour déterminer si l’ensemble de la preuve est suffisante pour conclure que la décision d’inscrire le nom de la personne sur la liste, en l’espèce M. Brar, est raisonnable, le juge désigné doit se rappeler que la décision d’inscrire le nom d’une personne sur la liste doit être évaluée selon la norme des motifs raisonnables de soupçonner.

[86] Une telle norme suppose que le dossier de preuve doit faire état de motifs qui reposent sur plus que de simples soupçons, mais qui ne correspondent pas à des convictions. Il doit reposer sur des éléments de preuve objectifs qui laissent supposer une possibilité, mais pas nécessairement une probabilité.

[87] The S.C.C. explained the standard of reasonable grounds to suspect in *R. v. Chehil*, 2013 SCC 49, [2013] 3 S.C.R. 220, a criminal case involving the use of drug-detection dogs. I believe it is informative to quote a portion of that decision as such teachings, I suggest, are applicable to the SATA appeals [at paragraphs 26–27, 29–30, 32–33]:

Reasonable suspicion derives its rigour from the requirement that it be based on objectively discernible facts, which can then be subjected to independent judicial scrutiny. This scrutiny is exacting, and must account for the totality of the circumstances. In *Kang-Brown*, Binnie J. provided the following definition of reasonable suspicion, at para. 75:

The “reasonable suspicion” standard is not a new juridical standard called into existence for the purposes of this case. “Suspicion” is an expectation that the targeted individual is possibly engaged in some criminal activity. A “reasonable” suspicion means something more than a mere suspicion and something less than a belief based upon reasonable and probable grounds.

Thus, while reasonable grounds to suspect and reasonable and probable grounds to believe are similar in that they both must be grounded in objective facts, reasonable suspicion is a lower standard, as it engages the reasonable possibility, rather than probability, of crime. As a result, when applying the reasonable suspicion standard, reviewing judges must be cautious not to conflate it with the more demanding reasonable and probable grounds standard.

...

Reasonable suspicion must be assessed against the totality of the circumstances. The inquiry must consider the constellation of objectively discernible facts that are said to give the investigating officer reasonable cause to suspect that an individual is involved in the type of criminal activity under investigation. This inquiry must be fact-based, flexible, and grounded in common sense and practical, everyday experience: see *R. v. Bramley*, 2009 SKCA 49, 324 Sask. R. 286, at para. 60. A police officer’s grounds for reasonable suspicion cannot be assessed in isolation: see *Monney*, at para. 50.

[87] La C.S.C. a expliqué la norme des motifs raisonnables de soupçonner dans l’arrêt *R. c. Chehil*, 2013 CSC 49, [2013] 3 R.C.S. 220, une affaire criminelle impliquant le recours à des chiens détecteurs de drogue. Je suis d’avis qu’il est utile de citer un passage de cet arrêt, puisque j’estime que de tels enseignements sont applicables aux appels fondés sur la LSDA [aux paragraphes 26–27, 29–30, 32–33]:

La rigueur de la norme des soupçons raisonnables découle de l’exigence que ces soupçons soient fondés sur des faits objectivement discernables, qui peuvent ensuite être soumis à l’examen judiciaire indépendant. Cet examen est rigoureux et doit prendre en compte l’ensemble des circonstances. Dans l’arrêt *Kang-Brown*, le juge Binnie donne la définition suivante des soupçons raisonnables :

La norme des « soupçons raisonnables » n’est pas une nouvelle norme juridique créée pour les besoins de la présente affaire. Les « soupçons » sont une impression que l’individu ciblé se livre à une activité criminelle. Les soupçons « raisonnables » sont plus que de simples soupçons, mais ils ne correspondent pas à une croyance fondée sur des motifs raisonnables et probables [par. 75]

Ainsi, bien que les motifs raisonnables de soupçonner, d’une part, et les motifs raisonnables et probables de croire, d’autre part, soient semblables en ce sens qu’ils doivent, dans les deux cas, être fondés sur des faits objectifs, les premiers constituent une norme moins rigoureuse, puisqu’ils évoquent la possibilité — plutôt que la probabilité — raisonnable d’un crime. Par conséquent, lorsqu’il applique la norme des soupçons raisonnables, le juge siégeant en révision doit se garder de la confondre avec la norme plus exigeante des motifs raisonnables et probables.

[...]

Les soupçons raisonnables doivent être évalués à la lumière de toutes les circonstances. L’appréciation doit prendre en compte l’ensemble des faits objectivement discernables qui donneraient à l’enquêteur un motif raisonnable de soupçonner une personne d’être impliquée dans le type d’activité criminelle sur lequel porte l’enquête. L’appréciation doit s’appuyer sur des faits, être souple et relever du bon sens et de l’expérience pratique quotidienne (voir *R. c. Bramley*, 2009 SKCA 49, 324 Sask. R. 286, par. 60). Les soupçons raisonnables du policier ne sauraient être évalués isolément (voir *Monney*, par. 50).

A constellation of factors will not be sufficient to ground reasonable suspicion where it amounts merely to a “generalized” suspicion because it “would include such a number of presumably innocent persons as to approach a subjectively administered, random basis” for a search: *United States v. Gooding*, 695 F.2d 78 (4th Cir. 1982), at p. 83. The American jurisprudence supports the need for a sufficiently particularized constellation of factors. See *Reid v. Georgia*, 448 U.S. 438 (1980), and *Terry v. Ohio*, 392 U.S. 1 (1968). Indeed, the reasonable suspicion standard is designed to avoid indiscriminate and discriminatory searches.

...

Further, reasonable suspicion need not be the only inference that can be drawn from a particular constellation of factors. Much as the seven stars that form the Big Dipper have also been interpreted as a bear, a saucepan, and a plough, factors that give rise to a reasonable suspicion may also support completely innocent explanations. This is acceptable, as the reasonable suspicion standard addresses the *possibility* of uncovering criminality, and not a *probability* of doing so.

Exculpatory, neutral, or equivocal information cannot be disregarded when assessing a constellation of factors. The totality of the circumstances, including favourable and unfavourable factors, must be weighed in the course of arriving at any conclusion regarding reasonable suspicion. As Doherty J.A. found in *R. v. Golub* (1997), 34 O.R. (3d) 743 (C.A.), at p. 751, “[t]he officer must take into account all information available to him and is entitled to disregard only information which he has good reason to believe is unreliable”. This is self-evident. [Emphasis added; italics in original.]

[88] From these reasons, “reasonable grounds to suspect,” applicable in the present appeal, represents a lower standard than “reasonable and probable grounds to believe.” The totality of the evidence, which includes exculpatory evidence, public evidence and the confidential evidence presented during *ex parte* and *in camera* hearings must be considered. Findings must not be based on a single set of facts but rather on some consistent indicators, whether in the public or confidential evidence, or both. This does not imply that there must be only one inference drawn from a set of facts; but such a determination must take into account the entirety of all the evidence presented. Overall, the threshold requires

Un ensemble de facteurs ne suffira pas à justifier des soupçons raisonnables lorsqu’ils équivalent simplement à des soupçons « généraux », puisque la fouille [TRADUCTION] « viserait un tel nombre de personnes censément innocentes qu’elle se rapprocherait d’une mesure subjective administrée aléatoirement » (*United States c. Gooding*, 695 F.2d 78 (4th Cir. 1982), p. 83). La jurisprudence américaine exige également un ensemble de facteurs suffisamment spécifiques. Voir *Reid c. Georgia*, 448 U.S. 438 (1980), et *Terry c. Ohio*, 392 U.S. 1 (1968). En effet, la norme des soupçons raisonnables est conçue pour prévenir les fouilles aveugles et discriminatoires.

[...]

De plus, on peut tirer d’un ensemble particulier de facteurs autre chose que des soupçons raisonnables. Tout comme les sept étoiles qui forment la Grande Ourse représentent pour certains une louche, une casserole ou une charrue, les facteurs qui font naître des soupçons raisonnables peuvent également admettre des explications tout à fait innocentes. Il s’agit d’une thèse acceptable, puisque la norme des soupçons raisonnables correspond à la *possibilité* — et non à la *probabilité* — de découvrir de la criminalité.

On ne peut faire abstraction des renseignements disculpatoires, neutres ou équivoques dans l’évaluation d’un ensemble de facteurs. Il faut pondérer toutes les circonstances, tant les facteurs favorables que les facteurs défavorables, avant de conclure ou non à l’existence de soupçons raisonnables. Pour reprendre les propos du juge Doherty dans l’arrêt *R. c. Golub* (1997), 34 O.R. (3d) 743 (C.A.), p. 751, [TRADUCTION] « [l]’agent doit prendre en compte tous les renseignements à sa disposition et il ne peut faire abstraction que des renseignements dont il a de bonnes raisons de croire qu’ils ne sont pas fiables ». C’est l’évidence même. [Non souligné dans l’original; italiques dans l’original.]

[88] Pour ces motifs, les « motifs raisonnables de soupçonner », applicables dans le présent appel, constituent une norme moins rigoureuse que les « motifs raisonnables et probables de croire ». Il faut tenir compte de l’ensemble de la preuve, ce qui inclut les éléments de preuve disculpatoires, les éléments de preuve publics et les éléments de preuve confidentiels présentés lors des audiences *ex parte* et à huis clos. Les conclusions ne doivent pas être fondées sur un seul ensemble de faits, mais plutôt sur certains indicateurs cohérents qui se dégagent des éléments de preuve publics, des éléments de preuve confidentiels ou des deux. Cela ne signifie pas qu’il ne doit y avoir qu’une seule conclusion tirée d’un

determining whether there exists a possibility that the Appellant would engage or attempt to engage in an act that would jeopardize air transportation security or travel by air for the purpose of committing an act or omission related to terrorism elsewhere or in Canada, rather than the probability of him doing so.

[89] I may add that in an appeal where evidence was presented *ex parte* and *in camera* without the presence of the Appellant but with the participation of *Amici*, such evidence must be scrutinized in order for the designated judge to depend solely on what is reliable, factual and serious. In these cases, the principles mentioned above must be applied meticulously, with vigour and consistency.

B. *Conflicting evidence has to be assessed on the basis of the balance of probabilities*

[90] As mentioned in the procedural history section, the Minister's witnesses were examined and cross-examined at the first stage of the *ex parte* and *in camera* proceedings in the matter of *Brar 2021* over six days in October 2020. The Minister submitted new evidence, including some pertaining to the injury to national security resulting from the disclosure of contested redactions and proposed summaries, as well as some on the reliability and credibility of the redacted information. Essentially, the initial burden of justifying why certain information should be kept confidential was on the Minister. Following these hearings, new information was disclosed to the Appellant through lifts of redacted information and the issuance of summaries of redacted information.

[91] Both parties were given the opportunity to be heard; they made written submissions and public hearings were convened to hear oral evidence. The Minister retained the initial burden of proof, but as the Appellant presented his own evidence in response to the charges levelled against him, some contradicting information emerged.

ensemble de faits, mais une telle conclusion doit tenir compte de l'ensemble des éléments de preuve présentés. De façon générale, la norme exige de déterminer s'il existe une possibilité, plutôt qu'une probabilité, que l'appelant participera ou tentera de participer à un acte qui menacerait la sûreté des transports aériens ou qu'il se déplacera en aéronef dans le but de commettre un fait — acte ou omission — lié au terrorisme à l'étranger ou au Canada.

[89] J'ajouterai que, dans un appel où des éléments de preuve ont été présentés *ex parte* et à huis clos sans la présence de l'appelant, mais avec la participation des amis de la cour, le juge désigné doit examiner attentivement de tels éléments de preuve afin de ne s'appuyer que sur ceux qui sont dignes de foi, factuels et sérieux. Dans ces cas, les principes mentionnés précédemment doivent être appliqués de façon minutieuse, vigoureuse et uniforme.

B. *Les éléments de preuve contradictoires doivent être évalués selon la prépondérance des probabilités*

[90] Comme je l'ai mentionné dans la section sur l'historique des procédures, les témoins cités par le ministre ont été interrogés et contre-interrogés à la première étape des instances *ex parte* et à huis clos dans l'affaire *Brar 2021* sur une période de six jours en octobre 2020. Le ministre a présenté de nouveaux éléments de preuve, y compris certains se rapportant à l'atteinte à la sécurité nationale découlant de la divulgation de caviardages contestés et de résumés proposés ainsi que certains portant sur la fiabilité et la crédibilité des renseignements caviardés. Essentiellement, le fardeau initial de justifier pourquoi certains renseignements devaient rester confidentiels incombait au ministre. Par suite de ces audiences, de nouveaux renseignements ont été divulgués à l'appelant au moyen de décaviardages et de résumés de renseignements caviardés.

[91] Les deux parties ont eu la possibilité d'être entendues. Elles ont déposé des observations écrites, et des audiences publiques ont été convoquées pour entendre des témoignages. Le ministre a conservé le fardeau initial de la preuve. Cependant, à mesure que l'appelant a présenté ses propres éléments de preuve en réponse aux accusations portées contre lui, certains renseignements contradictoires sont ressortis.

[92] These conflicting factual viewpoints had to be assessed. The *Immigration and Refugee Protection Act*, S.C. 2001, c. 27 (IRPA) certificate proceedings, which shares many of the same legal aspects as the SATA (see reasons in *Brar 2020*, at paragraphs 128–139), provide useful guidance in assessing evidence where conflicting points of view on the facts are presented, namely that conflicting facts should be assessed on the balance of probabilities standard. The following IRPA jurisprudence reflects this principle. In *Almrei (Re)*, 2009 FC 1263, [2011] 1 F.C.R. 163, Justice Richard Mosley had this to say [at paragraph 101]:

I am of the view that “reasonable grounds to believe” in section 33 implies a threshold or test for establishing the facts necessary for an inadmissibility determination which the Ministers’ evidence must meet at a minimum, as discussed by Robertson, J.A. in *Moreno*, above. When there has been extensive evidence from both parties and there are competing versions of the facts before the Court, the reasonableness standard requires a weighing of the evidence and findings of which facts are accepted. A certificate can not be held to be reasonable if the Court is satisfied that the preponderance of the evidence is to the contrary of that proffered by the Ministers.

[93] In *Jaballah (Re)*, 2010 FC 79, [2011] 2 F.C.R. 145, Justice Eleanor Dawson (as she then was) adopted a similar view [at paragraph 45]:

Further, notwithstanding the interpretive rule contained in section 33 of the Act, where there is conflicting evidence on a point, the Court must resolve such conflict by deciding which version of events is more likely to have occurred. A security certificate cannot be found to be reasonable if the Court is satisfied that the preponderance of credible evidence is contrary to the allegations of the Ministers.

[94] In this spirit, the challenge now shifts to analyzing whether the Minister’s decision is reasonable in light of the evidence available to the judge (see subsection 16(4) of the SATA and paragraph 117 of *Brar 2020*).

[92] Ces points de vue factuels contradictoires devaient être examinés. La procédure relative aux certificats de sécurité prévue par la *Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27 (la LIPR), laquelle partage bon nombre d’aspects juridiques avec la LSDA (voir les motifs dans la décision *Brar 2020*, aux paragraphes 128–139), offre des directives utiles pour évaluer les éléments de preuve lorsque des points de vue contradictoires sur les faits sont présentés, notamment que les faits contradictoires devaient être évalués selon la norme de la prépondérance des probabilités. La jurisprudence suivante relative à la LIPR reflète ce principe. Dans la décision *Almrei (Re)*, 2009 CF 1263, [2011] 1 R.C.F. 163, le juge Richard Mosley a déclaré ce qui suit [au paragraphe 101] :

Je suis d’avis que l’expression « motifs raisonnables de croire » à l’article 33 sous-entend un critère préliminaire pour établir les faits nécessaires à une décision d’interdiction de territoire auquel la preuve des ministres doit satisfaire au minimum, comme l’a affirmé le juge Robertson dans l’arrêt *Moreno*, précité. Lorsque les deux parties produisent une preuve considérable et que des versions concurrentes des faits sont présentées à la Cour, la norme du caractère raisonnable exige une évaluation de la preuve et des conclusions établissant les faits qui seront acceptés. La Cour ne peut conclure au caractère raisonnable d’un certificat si elle est convaincue que la prépondérance de la preuve infirme ce que prétendent les ministres.

[93] Dans la décision *Jaballah (Re)*, 2010 CF 79, [2011] 2 R.C.F. 163, la juge Eleanor Dawson (maintenant juge à la Cour d’appel fédérale) a adopté un point de vue semblable [au paragraphe 45] :

De plus, malgré la règle d’interprétation prévue à l’article 33 de la Loi, lorsque la preuve est contradictoire sur un point, la Cour doit trancher en déterminant quelle version des faits est la plus probable. Un certificat de sécurité ne peut être jugé raisonnable si la Cour est convaincue que la prépondérance des éléments de preuve crédibles va à l’encontre des allégations des ministres.

[94] Dans cet esprit, la contestation porte maintenant sur l’analyse de la question de savoir si la décision du ministre est raisonnable compte tenu des éléments de preuve dont le juge dispose (voir le paragraphe 16(4) de la LSDA et le paragraphe 117 de la décision *Brar 2020*).

[95] In light of the aforementioned principles, it is appropriate to go over the public evidence submitted by both parties and make necessary determinations. I shall begin with a description of the Minister's delegate decision before moving on to the public evidence presented.

*C. The Minister's decision under review*

[96] The decision dated December 21, 2018 is a nine-page document that includes a one-page letter concluding that there are reasonable grounds to suspect that (1) the Appellant will engage or attempt to engage in an act that would threaten transportation security, or (2) travel by air to commit certain terrorism offences. As a result, the Appellant's status as a listed person under the SATA is maintained.

[97] The document contains eight pages from a redacted PPAG memorandum that was provided to the Minister's delegate to consider before making a decision. The document includes a backgrounder, a five-tab recourse case chronology (four of them relate to Mr. Brar's application and exchanges of public correspondence, and Tab 5 refers to a confidential CSIS case brief), the considerations from both parties (including the Appellant's submissions and a redacted summary of the CSIS case brief), an analysis, and the options offered to the Minister's delegate.

[98] I will now turn to the public disclosure of the information and the case against Mr. Brar as it evolves through the appeal process.

*D. The scope of the public evidence resulting from the appeal proceedings*

[99] The appeal proceedings allowed the Appellant to access additional information than what was provided during the administrative review application. On August 10, 2018, the Appellant received a response from the PPIO after sending his administrative review application (pursuant to section 15 of the SATA) on June 8,

[95] À la lumière des principes mentionnés précédemment, il convient d'examiner les éléments de preuve publics déposés par les deux parties et de tirer les conclusions qui s'imposent. Je ferai d'abord une description de la décision du délégué du ministre, puis je passerai aux éléments de preuve publics présentés.

*C. La décision du ministre faisant l'objet du contrôle*

[96] La décision du 21 décembre 2018 est un document de neuf pages qui comporte une lettre d'une page où il est conclu qu'il existe des motifs raisonnables de soupçonner que 1) l'appelant participera ou tentera de participer à un acte qui menacerait la sûreté des transports, ou 2) se déplacera en aéronef dans le but de commettre certaines infractions de terrorisme. Par conséquent, le statut de l'appelant à titre de personne inscrite sous le régime de la LSDA est maintenu.

[97] Le document compte huit pages provenant d'un mémoire caviardé du GCPP qui avait été remis au délégué du ministre pour qu'il en prenne connaissance avant de prendre une décision. Le document renferme une fiche d'information, une chronologie du cas de recours sur cinq onglets (quatre d'entre eux sont liés à la demande de M. Brar et aux échanges de correspondance publique, et l'onglet 5 porte sur un mémoire confidentiel du SCRS), les considérations des deux parties (y compris les observations de l'appelant et un résumé caviardé du mémoire du SCRS), une analyse et les options qui s'offrent au délégué du ministre.

[98] J'examinerai maintenant la divulgation publique des renseignements ainsi que la preuve qui pèse contre M. Brar telle qu'elle évolue tout au long du processus d'appel.

*D. L'ampleur des éléments de preuve publics découlant de la procédure d'appel*

[99] La procédure d'appel a permis à l'appelant d'avoir accès à des renseignements de plus que ceux qui lui avaient été fournis dans le cadre de la demande de recours administratif. Le 10 août 2018, l'appelant a reçu une réponse du BRPPP après avoir envoyé sa demande de recours administratif (conformément à l'article 15

2018. It was the first time that Mr. Brar was privy to a public outline of some of the allegations levelled against him. The intent of the response from the PPIO was to provide Mr. Brar with a reasonable understanding of what would eventually be presented to the Minister's delegate, as well as an opportunity to respond to the claims through written submissions. The document made it clear that classified information would be included "for the Minister's delegate's eyes only." The allegations and comments as found in the revised appeal book dated October 12, 2021, at pages 121–126 were summarized by Mr. Brar's counsel as follows:

1. Mr. Brar is the son of, and in contact with, Lakhbir Brar who is the leader of the International Sikh Youth Federation, a listed entity in Canada pursuant to subsection 83.05 (1) of the *Criminal Code*.

2. Mr. Brar returned from Pakistan on April 19, 2018, where he visited his father.

3. An April 17, 2018 media report from News18, an Indian news source, identifies Mr. Brar as a "Canadian Khalistani extremist" and contains a photograph of his passport and Pakistani Pilgrimage Visa. The report refers to a meeting in Lahore between the leaders of Lashkar-e-Tayyiba and Sikh militancy.

4(a). Mr. Brar is a contact and business associate of Parvkar Singh Dulai, a "very vocal supporter of Khalistan" who, according to an April 2007 media report [Globe and Mail], was the organizer of a 2007 Vaisakhi parade in Surrey, B.C., which included a tribute to Babbar Khalsa founder Talwinder Singh Parmar.

4(b). According to a November 19, 2017 media article, Jagtar Singh Johal (arrested in India on November 4, 2017 for his alleged role in several high profile killings) with an accused in the 2009 murder of Rulda Singh [sic]. Mr. Johal went to Canada in August 2016 and met with Mr. Dulai in Surrey, B.C.

5. Mr. Brar is suspected to be a facilitator of terrorist-related activities.

de la LSDA) le 8 juin 2018. C'était la première fois que M. Brar prenait connaissance d'un résumé public de certaines des allégations formulées contre lui. En lui répondant, le BRPPP souhaitait que M. Brar comprenne raisonnablement ce qui serait ensuite présenté au délégué du ministre et voulait lui donner la possibilité de répondre aux allégations par des observations écrites. Il ressortait clairement du document que des renseignements confidentiels seraient [TRADUCTION] « réservés uniquement au délégué du ministre ». Les allégations et les commentaires qui figurent dans le dossier d'appel révisé du 12 octobre 2021, aux pages 121 à 126 ont été résumés ainsi par l'avocat de M. Brar :

1. M. Brar est le fils de Lakhbir Brar, avec qui il est en contact et qui est le leader de l'International Sikh Youth Federation, une entité inscrite au Canada en vertu du paragraphe 83.05(1) du *Code criminel*.

2. M. Brar est revenu du Pakistan le 19 avril 2018, où il a rendu visite à son père.

3. Un article du 17 avril 2018 publié dans News18, une source médiatique indienne, identifie M. Brar comme un [TRADUCTION] « extrémiste khalistanais canadien » et montre une photo de son passeport et de son visa pakistanais pour le pèlerinage. L'article mentionne une rencontre ayant eu lieu à Lahore entre les leaders du groupe Lashkar-e-Tayyiba et des militants sikhs.

4(a). M. Brar a des liens avec Parvkar Singh Dulai dont il est un partenaire d'affaires. Ce dernier est un [TRADUCTION] « ardent sympathisant du Khalistan » qui, selon un article publié en avril 2007 [Globe and Mail], était l'organisateur du défilé du Vaisakhi tenu en 2007 à Surrey, en Colombie-Britannique, au cours duquel un hommage a été rendu au fondateur de Babbar Khalsa, Talwinder Singh Parmar.

4(b). Selon un article paru dans les médias le 19 novembre 2017, Jagtar Singh Johal (arrêté en Inde le 4 novembre 2017 pour le rôle qu'il aurait joué dans plusieurs meurtres notoires) a été lié à un accusé dans le meurtre de Rulda Singh commis en 2009. M. Johal s'est rendu au Canada en août 2016 et a rencontré M. Dulai à Surrey, en Colombie-Britannique.

5. M. Brar est soupçonné de faciliter des activités terroristes.

[100] Mr. Brar filed his submissions on December 3, 2018, and a decision to maintain his status as a listed person pursuant to section 15 of the SATA was rendered on December 21, 2018. This decision was provided to Mr. Brar on or about January 2, 2019. Mr. Brar subsequently filed an appeal of that decision on April 18, 2019.

[101] An appeal book was prepared in accordance with the *Federal Courts Rules* (SOR/98-106, subsections 343(1) to (5)) and contained more information than had previously been made available. Among the many documents found in the appeal book were those filed by the Appellant to support his delisting application. It also included ten documents originating from Public Safety Canada, one of them being the Minister's delegate's decision to maintain Mr. Brar on the SATA list. Nine other documents, redacted in part, are listed below and can be found at pages 33–78 and 358–378 of the revised appeal book:

A 7-page document dated April 23, 2018: the decision of the chair of the PPAG for listing Mr. Brar on the *SATA* list in exigent circumstances;

Two event reports dated April 24, 2018: one for an Air Canada flight from Vancouver to Toronto and another for a WestJet flight from Vancouver to Toronto. Each event report mentions that a direction to deny boarding was issued to the concerned air carrier;

Two sets of unsigned handwritten notes on a *SATA* call sheet dated April 24, 2018 and describing the timeline surrounding the issuance of the direction to deny boarding to Mr. Brar for both airlines;

A 12-page document recommending the relisting of Mr. Brar by the PPAG dated May 10, 2018 and mentioning that the Public Safety Senior Assistant Deputy Minister accepted the recommendation on May 18, 2018;

A 13-page document recommending the relisting of Mr. Brar by the PPAG dated August 16, 2018 and mentioning that the Public Safety Senior Assistant Deputy Minister, accepted the recommendation on August 20, 2018;

[100] M. Brar a déposé ses observations le 3 décembre 2018, et la décision de maintenir son statut de personne inscrite conformément à l'article 15 de la LSDA a été rendue le 21 décembre 2018. Cette décision a été communiquée à M. Brar le ou vers le 2 janvier 2019. M. Brar a ensuite interjeté appel de cette décision le 18 avril 2019.

[101] Un dossier d'appel a été préparé conformément aux *Règles des Cours fédérales* (DORS/98-106, paragraphes 343(1) à (5)) et il renfermait plus de renseignements que ce qui avait auparavant été communiqué. Parmi les nombreux documents du dossier d'appel se trouvaient ceux déposés par l'appelant à l'appui de sa demande de radiation. Il comportait également dix documents provenant de Sécurité publique Canada, dont la décision du délégué du ministre de maintenir le nom de M. Brar sur la liste de la LSDA. Les neuf autres documents, en partie caviardés, sont énumérés ci-dessous et se trouvent aux pages 33 à 78 et 358 à 378 du dossier d'appel révisé :

Un document de sept pages daté du 23 avril 2018 : la décision du président du GCPP d'inscrire, dans des circonstances urgentes, le nom de M. Brar sur la liste de la LSDA;

Deux rapports d'incident datés du 24 avril 2018 : un pour le vol d'Air Canada de Vancouver à Toronto et un autre pour le vol de WestJet de Vancouver à Toronto. Chaque rapport d'incident mentionne qu'une directive de refus d'embarquement a été donnée au transporteur aérien concerné;

Deux ensembles de notes manuscrites non signées sur une feuille d'appel de la LSDA datée du 24 avril 2018 et décrivant la chronologie de la communication de la directive de refus d'embarquement à M. Brar pour les deux compagnies aériennes;

Un document de 12 pages présentant la recommandation formulée le 10 mai 2018 par le GCPP d'inscrire de nouveau le nom de M. Brar sur la liste et mentionnant que le sous-ministre adjoint principal de Sécurité publique Canada a accepté la recommandation le 18 mai 2018;

Un document de 13 pages présentant la recommandation formulée le 16 août 2018 par le GCPP d'inscrire de nouveau le nom de M. Brar sur la liste et mentionnant que le sous-ministre adjoint principal de Sécurité publique Canada a accepté la recommandation le 20 août 2018;



A 10-page document recommending the relisting of Mr. Brar (among others) by the PPAG dated February 14, 2019, which was approved by the Public Safety Senior Assistant Deputy Minister;

A 10-page document dated February 14, 2019 recommending the updating of the *SATA* list, which included Mr. Brar's name, and was approved by the Senior Assistant Deputy Minister;

An 11-page document recommending the relisting of Mr. Brar (among others) by the PPAG dated May 15, 2019, which was approved by the Public Safety Senior Assistant Deputy Minister on that same date.

[102] As per paragraph 16(6)(a) of the *SATA*, the Minister asked the Court for *ex parte* and *in camera* hearings to hear information or other evidence that he believed could be injurious to national security or endanger the safety of any person if disclosed. Two witnesses were examined and cross-examined in the presence of the Minister's counsel and the *Amici* over the course of several days of hearings. Throughout the hearings, this Court issued communications to the Appellant, his lawyers, and the Minister's public counsel summarizing the proceedings as they progressed.

[103] In addition to the public summary of the hearings that was communicated to the Appellant (Public Communication No. 7) on November 3, 2020, three additional Public Communications were issued between September 25, 2020, and December 2, 2020. Below is an overview of what was published:

Public Communication (no number assigned), September 25, 2020

*Ex parte* and *in camera* case management conference was held on September 22, 2020 in the matters of *Brar v Canada* (T-669-19) and *Dulai v Canada* (T-670-19).

Counsel for the AGC and the *Amici* provided an update on the progress of the two appeals. The AGC received the *Amici*'s position on each of the national security redactions on August 31, 2020. The Attorney General counsel and the *Amici* have met three times since then to discuss

Un document de 10 pages présentant la recommandation formulée le 14 février 2019 par le GCPP d'inscrire de nouveau le nom de M. Brar (entre autres personnes) sur la liste, ce qui a été approuvé par le sous-ministre adjoint principal de Sécurité publique Canada;

Un document de 10 pages en date du 14 février 2019 recommandant la mise à jour de la liste de la LSDA, sur laquelle figurait le nom de M. Brar et qui a été approuvée par le sous-ministre adjoint principal;

Un document de 11 pages présentant la recommandation formulée le 15 mai 2019 par le GCPP d'inscrire de nouveau le nom de M. Brar (entre autres personnes) sur la liste, ce qui a été approuvé par le sous-ministre adjoint principal de Sécurité publique Canada à la même date.

[102] Conformément à l'alinéa 16(6)a) de la LSDA, le ministre a demandé à la Cour de tenir des audiences *ex parte* et à huis clos pour entendre des renseignements ou d'autres éléments de preuve dont la divulgation pourrait porter atteinte, selon lui, à la sécurité nationale ou à la sécurité d'autrui. Pendant plusieurs jours d'audiences, deux témoins ont été interrogés et contre-interrogés en présence de l'avocat du ministre et des amis de la cour. Tout au long des audiences, la Cour a transmis des communications à l'appelant, à ses avocats et à l'avocat du ministre pour résumer les instances au fur et à mesure de leur déroulement.

[103] En plus du résumé public des audiences qui a été communiqué à l'appelant (communication publique n° 7) le 3 novembre 2020, trois autres communications publiques ont été transmises entre le 25 septembre 2020 et le 2 décembre 2020. Voici un résumé de ce qui a été communiqué :

Communication publique (aucun numéro attribué), 25 septembre 2020

Une conférence de gestion de l'instance *ex parte* et à huis clos a eu lieu le 22 septembre 2020 dans les affaires *Brar c Canada* (T-669-19) et *Dulai c Canada* (T-670-19).

L'avocat du procureur général du Canada et les amis de la cour ont présenté une mise à jour sur l'état d'avancement des deux appels. Le 31 août 2020, le procureur général du Canada a reçu l'opinion des amis de la cour sur chacun des caviardages effectués pour des raisons de sécurité

the redactions. These meetings have been productive – the Attorney General counsel and the *Amici* have largely agreed on which redactions are contentious and which are not, and which redactions can be lifted.

The *Amici* advised the Court, further to this Court’s oral Direction dated May 11, 2020, and in light of paragraphs 247-249 of the recent reasons, that no further steps were required regarding the information that the AGC has withdrawn.

The Attorney General counsel filed a replacement *ex parte* affidavit on September 10, 2020 for the redactions claimed by CSIS. CSIS’ previous affiant is no longer available. Additionally, the Attorney General counsel will file a supplemental *ex parte* affidavit by September 25, 2020 from CSIS that will address, among other things, the credibility and reliability of the redacted information in light of Justice Noël’s reasons issued on June 30, 2020. The supplemental affidavit will be affirmed by the same affiant as the replacement affidavit.

The *Amici* indicated that they would likely call between 2-4 witnesses for each appeal, to be determined shortly. Counsel for the AGC will canvass the potential witnesses’ availability, discuss scheduling with the *Amici*, and the Attorney General counsel and *Amici* will jointly advise the Court. As for the scheduling of hearing dates, they shall be scheduled in October and if required in early November.

The Attorney General counsel proposed that each witness also be provided with the proposed summaries as an aide memoire. The *Amici* explained that they are not necessarily opposed to putting proposed summaries before witnesses. The *Amici* took the position that the determination of whether a proposed summary is injurious to national security is ultimately a question for the Court, and that the Court could make that determination with or without additional evidence from the witness on a proposed summary.

Finally, the Attorney General counsel and the *Amici* advised the Court of their joint position that written and oral arguments are necessary following the two hearings.

nationale. L’avocat du procureur général et les amis de la cour se sont rencontrés à trois reprises depuis pour discuter des caviardages. Ces réunions ont été productives – l’avocat du procureur général et les amis de la cour se sont en grande partie entendus sur les caviardages qui sont litigieux et ceux qui ne le sont pas ainsi que sur les caviardages qui peuvent faire l’objet d’un décaviardage.

Les amis de la cour ont informé la Cour, par suite de la directive orale donnée par la Cour en date du 11 mai 2020 et à la lumière des paragraphes 247 à 249 des récents motifs, qu’aucune autre mesure n’était nécessaire à l’égard des renseignements que le procureur général du Canada a retirés.

Le 10 septembre 2020, l’avocat du procureur général a déposé un affidavit *ex parte* de remplacement relativement aux caviardages revendiqués par le SCRS. Le déposant précédent du SCRS n’est plus disponible. De plus, l’avocat du procureur général déposera un autre affidavit *ex parte* d’ici le 25 septembre 2020 provenant du SCRS qui portera, entre autres, sur la crédibilité et la fiabilité des renseignements caviardés à la lumière des motifs rendus par le juge Noël le 30 juin 2020. Cet autre affidavit sera souscrit par le même déposant qui a souscrit l’affidavit de remplacement.

Les amis de la cour ont indiqué qu’ils citeraient probablement de deux à quatre témoins pour chaque appel, ce qui sera déterminé sous peu. L’avocat du procureur général du Canada vérifiera la disponibilité des témoins éventuels et discutera de la planification avec les amis de la cour. Ensuite, l’avocat du procureur général et les amis de la cour informeront conjointement la Cour. En ce qui concerne les audiences, elles auront lieu en octobre et, si nécessaire, au début de novembre.

L’avocat du procureur général a proposé que chaque témoin reçoive les résumés proposés comme aide-mémoire. Les amis de la cour ont expliqué qu’ils ne s’opposent pas nécessairement à ce que les résumés proposés soient soumis aux témoins. Ils ont soutenu qu’il revient ultimement à la Cour de déterminer si un résumé proposé porte atteinte à la sécurité nationale et que la Cour pourrait trancher cette question avec ou sans preuve supplémentaire du témoin sur un résumé proposé.

Enfin, l’avocat du procureur général et les amis de la cour ont informé la Cour de leur position commune portant que des arguments écrits et oraux sont nécessaires après les deux audiences.

Public Communication No. 6, October 7, 2020

An *ex parte* and *in camera* hearing was held on October 5, 2020 in the matters of *Brar v Canada* (T-669-19) and *Dulai v Canada* (T-670-19). The *Amici* took the Court through a list of redactions about which the Attorney General counsel and *Amici* have reached an agreement. In some instances, the agreement has been to lift the redaction. In others, the agreement has been to summarize the redacted information. In others, the agreement has been that no lift of the redaction or summary can be made consistently with national security concerns. Those matters will have to be addressed in further *ex parte* and *in camera* proceedings.

The Court accepted the lifts and summaries agreed to date. They will be released to the Appellants together with further lifts and summaries of redacted information following the upcoming hearings.

The *Amici* and Attorney General counsel expect to have more agreed-upon lifts and summaries to present to the Court at the upcoming hearings. Matters that cannot be agreed by the *Amici* and the Attorney General counsel will be determined by the Court following the upcoming hearings.

Public Communication No. 8, December 2, 2020

The *ex parte* and *in camera* examination and cross-examination of the Minister's witnesses in the matter of *Dulai v Canada* (T-670-19) took place over three (3) days in November, namely November 16, 17 and 23, 2020. The Minister presented evidence on the injury to national security of disclosing the contested redactions and proposed summaries, as well as the reliability and credibility of the redacted information.

At the outset of the hearing, the Attorney General counsel and the *Amici* consented to an order that would render the evidentiary record resulting from the Brar hearings on October 14, 15, 16, 19 and 20, 2020 and the evidentiary record resulting from the Dulai hearings evidence in both appeals, subject to any arguments in relation to the weight, relevancy and admissibility of the evidence (the "Evidentiary Order"). This allowed for efficiencies in the Dulai examinations and cross-examinations.

Communication publique n° 6, 7 octobre 2020

Une audience *ex parte* et à huis clos a eu lieu le 5 octobre 2020 dans les affaires *Brar c Canada* (T-669-19) et *Dulai c Canada* (T-670-19). Les amis de la cour ont présenté à la Cour une liste de caviardages à l'égard desquels ils sont arrivés à une entente avec l'avocat du procureur général. Dans certains cas, ils ont convenu de décaviarder les renseignements. Dans d'autres cas, ils ont convenu de résumer les renseignements caviardés. Dans d'autres cas encore, ils ont convenu qu'aucun décaviardage ni aucun résumé ne pouvait être effectué pour des raisons de sécurité nationale. Ces questions devront être traitées à l'occasion d'autres instances *ex parte* et à huis clos.

La Cour a accepté les décaviardages et les résumés convenus jusqu'à présent. Les renseignements décaviardés et les résumés seront transmis aux appelants, tout comme les autres renseignements décaviardés et résumés de renseignements caviardés par suite des audiences à venir.

Lors des audiences à venir, les amis de la cour et l'avocat du procureur général prévoient présenter à la Cour d'autres décaviardages et résumés convenus. Les questions qui ne peuvent faire l'objet d'une entente entre les amis de la cour et l'avocat du procureur général seront tranchées par la Cour à la suite des audiences à venir.

Communication publique n° 8, 2 décembre 2020

L'interrogatoire et le contre-interrogatoire *ex parte* et à huis clos des témoins cités par le ministre dans l'affaire *Dulai c Canada* (T-670-19) se sont déroulés sur une période de trois (3) jours en novembre, soit les 16, 17 et 23 novembre 2020. Le ministre a présenté des éléments de preuve sur l'atteinte à la sécurité nationale que porterait la divulgation des caviardages contestés et des résumés proposés ainsi que sur la fiabilité et la crédibilité des renseignements caviardés.

Au début de l'audience, l'avocat du procureur général et les amis de la cour ont consenti à une ordonnance qui rendrait admissible en preuve dans les deux appels le dossier de preuve découlant des audiences tenues les 14, 15, 16, 19 et 20 octobre 2020 dans l'affaire *Brar* et le dossier de preuve découlant des audiences tenues dans l'affaire *Dulai*, sous réserve de tout argument susceptible d'être présenté relativement au poids, à la pertinence et à l'admissibilité de la preuve (l'ordonnance en matière de preuve). Ainsi, les interrogatoires et les contre-interrogatoires dans l'affaire *Dulai* ont été plus efficaces.

Court began at 9:45 a.m. on November 16, 2020. The Attorney General counsel commenced by filing four (4) charts, namely (i) a classified chart listing all of the contested redactions and contested summaries, (ii) a classified chart itemizing the proposed uncontested redactions, uncontested summaries and lifts agreed to by the Attorney General counsel, (iii) a classified chart containing only the CSIS contested redactions and summaries organized in a way to guide the examination of the CSIS witness, and (iv) a classified chart listing excerpts from the transcript of the Brar hearings that apply to the present hearings.

Court resumed in the morning of November 17, 2020 at 9:30 a.m. The *Amici* continued to cross-examine the CSIS witness, and questions focused on the reliability and credibility of the redacted information and the injury to national security of releasing certain information or summaries. The *Amici* filed a number of exhibits on various topics. The cross-examination was complete near the end of the day, after which the Attorney General counsel conducted a brief re-direct of the CSIS witness.

[104] At the conclusion of these hearings, a decision had to be made with respect to the validity of the Minister's redactions over information found in documents in the revised appeal book. To that end, the Court undertook extensive work to establish which redactions should be confirmed, which redactions needed to be partially or entirely lifted, and which redactions covered information that needed to be summarized. On October 5, 2021, an updated public order and reasons was issued, which comprised one public and two classified annexes:

- A. Public Annex A—Lifts and partial lifts;
- B. Classified Annex B—Uncontested redactions and summaries;
- C. Classified Annex C—Contested redactions and summaries.

[105] On October 12, 2021, the revised appeal book was filed reflecting the determinations made in the

L'audience a débuté le 16 novembre 2020, à 9 h 45. L'avocat du procureur général a commencé par déposer quatre (4) tableaux : i) un tableau confidentiel énumérant tous les caviardages et résumés contestés, ii) un tableau confidentiel détaillant les caviardages et résumés proposés et non contestés ainsi que les décaviardages consentis par l'avocat du procureur général, iii) un tableau confidentiel contenant seulement les caviardages et résumés du SCRS qui sont contestés, organisés de manière à orienter l'interrogatoire du témoin du SCRS, et iv) un tableau confidentiel dressant la liste des extraits de la transcription des audiences tenues dans l'affaire *Brar* qui se rapportent aux présentes audiences.

L'audience a repris le matin du 17 novembre 2020, à 9 h 30. Les amis de la cour ont poursuivi le contre-interrogatoire du témoin du SCRS, et les questions ont porté sur la fiabilité et la crédibilité des renseignements caviardés et sur l'atteinte à la sécurité nationale que porterait la divulgation de certains renseignements ou résumés. Ces derniers ont produit plusieurs pièces sur divers sujets. Le contre-interrogatoire s'est terminé vers la fin de la journée, après quoi l'avocat du procureur général a mené un court réinterrogatoire du témoin du SCRS.

[104] À la fin de cette audience, une décision devait être rendue quant à la validité des caviardages auxquels le ministre a procédé à l'égard de renseignements figurant dans les documents du dossier d'appel révisé. À cette fin, la Cour a mené d'importants travaux pour déterminer les caviardages qui devraient être confirmés, les caviardages qui devraient faire l'objet d'un décaviardage partiel ou total ainsi que les caviardages qui visaient des renseignements devant être résumés. Le 5 octobre 2021, une ordonnance publique mise à jour et ses motifs ont été publiés, qui comprenaient une annexe publique et deux annexes confidentielles :

- A. Annexe publique A — Décaviardages et décaviardages partiels;
- B. Annexe confidentielle B — Caviardages et résumés non contestés;
- C. Annexe confidentielle C — Caviardages et résumés contestés.

[105] Le 12 octobre 2021, le dossier d'appel révisé a été déposé et reflétait les décisions rendues dans l'ordonnance

updated reasons and order published on October 5, 2021, which can be found at pages 33–78 and 302–378 of the revised appeal book. An attentive reader can only conclude that the extent of disclosure is broader and that more details are provided to the Appellant when comparing pages 33–78, 302–327 and 346–366 of the original appeal book to the revised one. I would add that the additional information is significant in nature and gives the Appellant greater knowledge of the grounds upon which he was listed.

[106] The summary of the allegations against the Appellant is another indicator of the scope of disclosure received by him. The Court included the following table in the amended order and reasons dated October 5, 2021, at paragraph 90. The table relates to the publicly disclosed allegations and refers to the documents annexed to the Minister’s delegate’s decision of December 21, 2018, and to the memorandum to the Senior Assistant Deputy Minister case brief dated August 16, 2018, when Mr. Brar was relisted:

Allegation	Reference in Decision <sup>1</sup>
Disclosed Allegations	
1. Mr. Brar is suspected to be a facilitator of terrorist-related activities. He is involved in Sikh extremism activities in Canada and abroad.	Page 2 of 9 (See footnote)  Tab E, August 2018 case brief, p 3

<sup>1</sup> Reference is to the Memorandum for the Associate Deputy Minister, Application for Recourse Case # 6343-02-13 (AGC0007) and to the case brief dated August 16, 2018 attached to the Memorandum at Tab E (AGC0004) where information was contained in the attached case brief but not in the Memorandum.

mise à jour et ses motifs publiés le 5 octobre 2021, qui figurent aux pages 33 à 78 et 302 à 378 du dossier d’appel révisé. Un lecteur attentif ne peut que conclure que l’étendue de la divulgation est plus grande et que plus de détails sont fournis à l’appellant lorsqu’il compare les pages 33 à 78, 302 à 327 et 346 à 366 des versions originale et révisée du dossier d’appel. J’ajouterai que les renseignements supplémentaires sont importants et permettent à l’appellant d’avoir une meilleure connaissance des motifs pour lesquels son nom a été inscrit sur la liste.

[106] Le résumé des allégations formulées contre l’appellant est un autre indicateur de l’étendue des renseignements qui lui sont divulgués. La Cour a ajouté le tableau suivant au paragraphe 90 de l’ordonnance modifiée et ses motifs datés du 5 octobre 2021. Le tableau se rapporte aux allégations divulguées publiquement et renvoie aux documents annexés à la décision rendue par le délégué du ministre le 21 décembre 2018 et au mémoire joint au sommaire du cas du sous-ministre adjoint principal daté du 16 août 2018, lorsque le nom de M. Brar a été de nouveau inscrit sur la liste :

Allégation	Référence dans la décision <sup>1</sup>
Allégations divulguées	
1. M. Brar est soupçonné de faciliter des activités terroristes. Il est impliqué dans des activités d’extrémistes sikhs au Canada et à l’étranger.	Page 2 de 9 (voir la note de bas de page)  Onglet E, sommaire du cas d’août 2018, page 3

<sup>1</sup> Référence au mémoire du sous-ministre adjoint, demande de recours dans le dossier n° 6343-02-13 (PGC0007) et au sommaire du cas daté du 16 août 2018 joint au mémoire figurant à l’onglet E (PGC0004), où les renseignements se trouvaient dans le sommaire du cas joint, mais pas dans le mémoire.

Allegation	Reference in Decision <sup>1</sup>	Allégation	Référence dans la décision <sup>1</sup>
2. Mr. Brar is a Canada-based Sikh extremist who has been engaged in, and will continue to be engaged in terrorist activities, particularly in fundraising in support of terrorist attacks overseas; promoting extremism, including the radicalization of youth, with the aim of achieving Khalistan independence; and attack planning and facilitation, including weapons procurement, to conduct attacks in India.	Page 5 of 9	2. M. Brar est un extrémiste sikh établi au Canada qui a participé et qui continuera de participer à des activités terroristes. Il a notamment collecté des fonds pour financer des attaques terroristes à l'étranger; il a encouragé l'extrémisme, y compris la radicalisation des jeunes, dans le but de réaliser l'indépendance du Khalistan; et il a participé à la planification et à la facilitation d'attaques, y compris l'achat d'armes, qui seront menées en Inde.	Page 5 de 9
3. Mr. Brar is a subject of Service investigation due to his association related to Sikh extremism and being an international operational contact for his father, Lakhbir Singh Brar (aka RODE), the Pakistan-based leader of the International Sikh Youth Federation (ISYF), which is a listed terrorist entity in Canada.	Page 2 of 9	3. M. Brar fait l'objet d'une enquête menée par le SCRS en raison de son association à l'extrémisme sikh et du fait qu'il agit comme contact opérationnel international pour son père, Lakhbir Singh Brar (alias RODE), le leader établi au Pakistan de l'International Sikh Youth Federation (l'ISYF), qui est une entité terroriste inscrite au Canada.	Page 2 de 9
4. Mr. Brar is associated with the ISYF.	Tab E, August 2018 case brief, p 4	4. M. Brar est associé à l'ISYF.	Onglet E, sommaire du cas d'août 2018, page 4

Allegation	Reference in Decision <sup>1</sup>	Allégation	Référence dans la décision <sup>1</sup>
5. Mr. Brar has close connections to both Canadian, and internationally based, Sikh extremists, including Gurjeet Singh Cheema and Mr. Dulai.	Page 2 of 9 Tab E, August 2018 case brief, p 4	5. M. Brar a des liens étroits avec des extrémistes sikhs établis au Canada et à l'étranger, dont Gurjeet Singh Cheema et M. Dulai.	Page 2 de 9 Onglet E, sommaire du cas d'août 2018, page 4
6. Mr. Brar is a close contact and business associate of Mr. Dulai. Mr. Dulai has been described as a very vocal supporter of Khalistan.	Page 3 of 9 Page 8 of 9	6. M. Brar a des liens étroits avec M. Dulai dont il est un partenaire d'affaires. M. Dulai a été décrit comme un ardent sympathisant du Khalistan.	Page 3 de 9 Page 8 de 9
7. Mr. Brar and Gurjeet Singh Cheema had been planning an India-based terrorist attack. Most specifically, it was revealed that during his visit to Pakistan in 2015, Brar planned for the attack on the behest of the Pakistan Inter-Services Intelligence Directorate (Pak ISI), and his job was to make available arms and ammunition in India.	Page 2 of 9 Page 3 of 9 Page 9 of 9	7. M. Brar et Gurjeet Singh Cheema planifiaient une attaque terroriste à partir de l'Inde. Plus précisément, il a été révélé que, pendant sa visite au Pakistan en 2015, M. Brar a planifié l'attaque à la demande de l'Inter-Services Intelligence Directorate (la Direction inter-services des renseignements ou l'ISI) du Pakistan, et que sa tâche était de rendre disponibles des armes et des munitions en Inde.	Page 2 de 9 Page 3 de 9 Page 9 de 9

Allegation	Reference in Decision <sup>1</sup>	Allégation	Référence dans la décision <sup>1</sup>
<p>8. Information dated early 2018, revealed that Brar was among a group of individuals linked to, and cooperating with, the Pak ISI to thwart the Indian Government's community outreach and reconciliation efforts. An April 17, 2018 media report identified Brar as a Canadian Khalistani extremist having received a Pakistani visa for a Sikh pilgrim visit in April 2018. The report referred to a meeting in Lahore between the leaders of Lashkar-e-Tayyiba (LeT) and Sikh militants, and claimed that Pakistan is inciting pro-Khalistan/anti-India sentiment. The report also referred to the Pak ISI being hand-in-glove with Pakistani terrorists supporting global Khalistanis. Pakistan denied India's allegations. Included in the article was a photograph of Brar's visa and passport page with the heading, 'Proof #6 Pak Visas for Canadian Khalistan Extremists'.</p>	<p>Page 3 of 9</p>	<p>8. Selon des renseignements datant du début de 2018, M. Brar faisait partie d'un groupe de personnes liées à l'ISI et collaborant avec elle pour contrecarrer les efforts de sensibilisation et de réconciliation du gouvernement indien à l'égard de la communauté. Dans un article du 17 avril 2018, M. Brar avait été identifié comme un extrémiste khalistanais canadien ayant reçu un visa pakistanais pour un pèlerinage sikh en avril 2018. L'article faisait référence à une rencontre à Lahore entre les leaders du groupe Lashkar-e-Tayyiba (LeT) et des militants sikhs, et affirmait que le Pakistan nourrissait un sentiment pro-Khalistan et anti-Inde. Il mentionnait également que l'ISI collaborait étroitement avec les terroristes pakistanais qui appuyaient les Khalistanais à l'international. Le Pakistan a nié les allégations de l'Inde. Dans l'article figurait une photo du visa et d'une page du passeport de M. Brar ayant pour titre [TRADUCTION] « Preuve n° 6 de visas pakistanais pour des extrémistes khalistanais canadiens ».</p>	<p>Page 3 de 9</p>



<b>Allegation</b>	<b>Reference in Decision<sup>1</sup></b>	<b>Allégation</b>	<b>Référence dans la décision<sup>1</sup></b>
<p>9. Information dated November and December 2017 described Brar as a prominent Sikh extremist element in Canada engaged in anti-India activities. Mr. Brar is described as the President of ISYF's youth wing in Canada. Brar is reportedly closely associated with a number of Canada-based Sikh radical elements. During Brar's 2015 visit to Pakistan, he had tasked Cheema to arrange to obtain arms and ammunition in India. Mr. Brar was known to have also visited Pakistan in the Fall of 2016 and again in 2017. He is reportedly collecting funds from members of the Canadian Sikh community in order to renovate some Gurdwaras in Pakistan and is suspected to have been diverting a major part of the funds for anti-India activities.</p>	<p>Page 3 of 9 Page 7 of 9 Page 8 of 9</p>	<p>9. Selon des renseignements datant de novembre et de décembre 2017, M. Brar serait un extrémiste sikh bien connu au Canada. Il serait impliqué dans des activités contre l'Inde. M. Brar est décrit comme le président de l'aile jeunesse de l'ISYF au Canada. Il serait étroitement associé à plusieurs éléments radicaux sikhs établis au Canada. Pendant sa visite au Pakistan en 2015, M. Brar avait demandé à Cheema de prendre des dispositions pour obtenir des armes et des munitions en Inde. On sait que M. Brar s'est rendu au Pakistan à l'automne 2016, puis en 2017. Il aurait recueilli des fonds auprès de membres de la communauté sikhe canadienne afin de rénover quelques gurdwaras au Pakistan et il est soupçonné d'avoir détourné une grande partie de ces fonds pour des activités contre l'Inde.</p>	<p>Page 3 de 9 Page 7 de 9 Page 8 de 9</p>

<b>Allegation</b>	<b>Reference in Decision<sup>1</sup></b>	<b>Allégation</b>	<b>Référence dans la décision<sup>1</sup></b>
10. Media reporting of April 2007 presented Dulai as the Vaisakhi parade organizer in Surrey, B.C., that included a tribute to late Babbar Khalsa (BK) founder Talwinder Singh Parmar (Parmar was found by the B.C. Supreme Court to be the leader of the conspiracy to blow up the two Air India planes on June 23, 1985).	Page 4 of 9	10. En avril 2007, des médias ont présenté M. Dulai comme étant l'organisateur du défilé du Vaisakhi à Surrey, en Colombie-Britannique, au cours duquel un hommage a été rendu au défunt fondateur de Babbar Khalsa (BK), Talwinder Singh Parmar. (La Cour suprême de la C.-B. a conclu que Parmar était à l'origine du complot ayant mené à l'explosion des deux avions d'Air India, le 23 juin 1985.)	Page 4 de 9
11. Mr. Brar was involved in collecting funds, and these funds were transferred to his father and another individual in Pakistan for further distribution to terrorist families in Punjab.	Page 4 of 9 Page 7 of 9	11. M. Brar a participé à une collecte de fonds, lesquels ont été envoyés à son père et à une autre personne au Pakistan pour qu'ils soient distribués à des familles terroristes au Pendjab.	Page 4 de 9 Page 7 de 9
12. Mr. Brar and others have discussed the incarceration of several individuals in Punjab and how financial and legal support was needed for them, including financial support for Jagtar Singh Johal.	Page 4 of 9 Page 8 of 9	12. M. Brar et d'autres personnes ont discuté de l'incarcération de plusieurs personnes au Pendjab et du fait qu'elles avaient besoin de soutien financier et juridique, y compris d'une aide financière destinée à Jagtar Singh Johal.	Page 4 de 9 Page 8 de 9

Allegation	Reference in Decision <sup>1</sup>
13. Mr. Brar travelled to Pakistan in late March 2018, where he visited his father, and returned to Canada on April 19, 2018.	Page 5 of 9
14. Mr. Brar travelled many times to the US in 2016 by land.	Tab E, August 2018 case brief, p 10 of 13
15. Mr. Brar arrived at Toronto Pearson International Airport on November 19, 2016, on January 13, 2017, on July 27, 2017, and on November 14, 2017.	Tab E, August 2018 case brief, p 7
16. Mr. Brar filed an incident report regarding travel from Toronto to Abu Dhabi; Mr. Brar claimed that on October 24, 2017 he was informed by agents that they were told by the Department of Homeland Security that he could not travel.	Tab E, August 2018 case brief, p 7

[107] Mr. Brar received disclosure of six allegations during the administrative review (response from the PPIO dated August 10, 2018). The 16 allegations above provide Mr. Brar with a better understanding of the Minister's grounds against him. A close reading of these allegations shows that the grounds that led to his listing are very serious.

[108] The issuance of summaries related to information protected by a good number of redactions is also informative for Mr. Brar. I invite the reader to consult them. The summaries may at times indicate that part of the information is unrelated to Mr. Brar (see pages 67–69 and

Allégation	Référence dans la décision <sup>1</sup>
13. M. Brar s'est rendu au Pakistan à la fin du mois de mars 2018, où il a visité son père, puis est revenu au Canada le 19 avril 2018.	Page 5 de 9
14. En 2016, M. Brar s'est souvent rendu aux États-Unis par voie terrestre.	Onglet E, sommaire du cas d'août 2018, page 10 de 13
15. M. Brar est arrivé à l'aéroport international Pearson de Toronto le 19 novembre 2016, le 13 janvier 2017, le 27 juillet 2017 et le 14 novembre 2017.	Onglet E, sommaire du cas d'août 2018, page 7
16. M. Brar a rempli un rapport d'incident relativement à un voyage de Toronto à Abou Dhabi. Il affirme que le 24 octobre 2017, des agents l'ont informé que le département de la Sécurité intérieure (le DHS) leur avait dit qu'il ne pouvait pas voyager.	Onglet E, sommaire du cas d'août 2018, page 7

[107] Dans le cadre du contrôle administratif, M. Brar a obtenu communication de 6 allégations (réponse du BRPPP datée du 10 août 2018). Les 16 allégations présentées ci-dessus permettent à M. Brar de mieux comprendre les motifs invoqués contre lui. Une lecture attentive de ces allégations permet de constater que les motifs ayant mené à l'inscription de son nom sur la liste sont très graves.

[108] La production de résumés liés aux renseignements en bonne partie caviardés est également utile à M. Brar. J'invite les lecteurs à les consulter. Les résumés peuvent parfois indiquer qu'une partie des renseignements ne concerne pas M. Brar (voir pages 67–69 et 361–366 du

361–366 of the revised appeal book) or convey what the redactions are about (see pages 61–62 and 375–376 of the revised appeal book), without jeopardizing national security. These are only a few of many examples.

[109] In addition, public hearings were held in Vancouver in April 2022 where, for the first time, the Appellant had an opportunity to be heard in person.

E. *Legal principles related to the disclosure of national security information in judicial civil and administrative proceedings*

[110] The S.C.C. has frequently acknowledged that national security grounds can limit the degree of information disclosed to the person impacted (see *Charkaoui I*, at paragraph 58). However, the national security restriction on disclosure needs to be exercised with care and in accordance with the fundamental principles of justice. Former Chief Justice McLachlin summarizes this delicate balance in *Harkat*, at paragraph 43:

Full disclosure of information and evidence to the named person may be impossible. However, the basic requirements of procedural justice must be met “in an alternative fashion appropriate to the context, having regard to the government’s objective and the interests of the person affected”: *Charkaoui I*, at para. 63. The alternative proceedings must constitute a substantial substitute to full disclosure. Procedural fairness does not require a perfect process — there is necessarily some give and take inherent in fashioning a process that accommodates national security concerns: *Ruby v. Canada (Solicitor General)*, 2002 SCC 75, [2002] 4 S.C.R. 3, at para 46.

[111] As mentioned above, it should be emphasized that when national security disclosure considerations are involved in proceedings, procedural fairness does not require a perfect process. The appeal scheme in the SATA legislation reflects this reality. In the case at hand, a great deal of disclosed information relates to the grounds for the Minister’s delegate’s decision. As a result, Mr. Brar was in a better position to respond to the case against him.

dossier d’appel révisé) ou donner une idée de la teneur des renseignements caviardés (voir pages 61–62 et 375–376 du dossier d’appel révisé), sans menacer la sécurité nationale. Ce ne sont là que quelques-uns des nombreux exemples.

[109] De plus, des audiences publiques ont eu lieu à Vancouver en avril 2022 où, pour la première fois, l’appelant a eu l’occasion d’être entendu en personne.

E. *Les principes de droit liés à la divulgation de renseignements touchant la sécurité nationale dans des procédures judiciaires civiles et administratives*

[110] La C.S.C. a reconnu à de nombreuses reprises que des raisons de sécurité nationale peuvent limiter l’étendue de la divulgation de renseignements à l’intéressé (voir *Charkaoui I*, au paragraphe 58). Cependant, pour restreindre la divulgation pour des raisons de sécurité nationale, il faut faire preuve de prudence, et la restriction doit respecter les principes de justice fondamentale. L’ancienne juge en chef McLachlin résume cet équilibre délicat au paragraphe 43 de l’arrêt *Harkat* :

Il peut s’avérer impossible de communiquer tous les renseignements et éléments de preuve à la personne visée. Par contre, les exigences fondamentales de la justice en matière de procédure doivent être respectées « d’une autre façon adaptée au contexte, compte tenu de l’objectif du gouvernement et des intérêts de la personne touchée » : *Charkaoui I*, par. 63. L’autre procédure doit remplacer pour l’essentiel la divulgation complète. L’équité procédurale n’exige pas que le processus soit parfait; la conception d’un processus répondant aux préoccupations en matière de sécurité nationale implique nécessairement certains compromis : *Ruby c. Canada (Solliciteur général)*, 2002 CSC 75, [2002] 4 R.C.S. 3, par. 46.

[111] Comme je l’ai déjà mentionné, il convient de souligner que lorsque des considérations de divulgation touchant la sécurité nationale entrent en ligne de compte dans les instances, l’équité procédurale ne nécessite pas un processus parfait. Le régime d’appel de la LSDA reflète cette réalité. En l’espèce, une grande partie des renseignements divulgués se rapporte aux motifs justifiant la décision du délégué du ministre. Par conséquent, M. Brar était mieux placé pour répondre à la preuve qui pèse contre lui.

[112] During public hearings, the expression “incompressible minimum disclosure” was used multiple times, and it was used even more frequently during confidential hearings. Former Chief Justice McLachlin discussed the concept in *Harkat* in the context of IRPA at paragraphs 55–56:

Parliament amended the IRPA scheme with the intent of making it compliant with the s. 7 requirements expounded in *Charkaoui I*, and it should be interpreted in light of this intention: *R. v. Ahmad*, 2011 SCC 6, [2011] 1 S.C.R. 110, at paras 28-29. The *IRPA* scheme’s requirement that the named person be “reasonably informed” (“*suffisamment informé*”) of the Minister’s case should be read as a recognition that the named person must receive an incompressible minimum amount of disclosure.

Under the *IRPA* scheme, a named person is “reasonably informed” if he has personally received sufficient disclosure to be able to give meaningful instructions to his public counsel and meaningful guidance and information to his special advocates which will allow them to challenge the information and evidence relied upon by the Minister in the closed hearings. Indeed, the named person’s ability to answer the Minister’s case hinges on the effectiveness of the special advocates, which in turn depends on the special advocates being provided with meaningful guidance and information. As the House of Lords of the United Kingdom put it in referring to disclosure under the British special advocates regime, the named person

must be given sufficient information about the allegations against him to enable him to give effective instructions in relation to those allegations.... Where .... the open material consists purely of general assertions and the case ... is based solely or to a decisive degree on closed materials the requirements of a fair trial will not be satisfied, however cogent the case based on the closed materials may be.

(*Secretary of State for the Home Department v. A.F. (No. 3)*, [2009] UKHL 28, [2009] 3 All E.R. 643, at para 59, *per* Lord Phillips of Worth Matravers)

[112] Pendant les audiences publiques, l’expression « quantité minimale incompressible de renseignements » a été utilisée plusieurs fois, et elle a été utilisée encore plus souvent lors des audiences à huis clos. L’ancienne juge en chef McLachlin a analysé le concept aux paragraphes 55 à 56 de l’arrêt *Harkat* dans le contexte de la LIPR :

Le législateur a modifié le régime établi par la LIPR dans l’intention de le rendre conforme aux exigences de l’art. 7 exposées dans *Charkaoui I*, et il faut l’interpréter en fonction de cette intention : *R. c. Ahmad*, 2011 CSC 6, [2011] 1 R.C.S. 110, par. 28-29. L’exigence de ce régime voulant que la personne visée soit « suffisamment informée » (« *reasonably informed* ») de la thèse du ministre doit être considérée comme une reconnaissance de l’obligation de fournir à la personne visée une quantité minimale incompressible de renseignements.

Suivant le régime établi par la LIPR, la personne visée est « suffisamment informée » si elle a reçu elle-même suffisamment de renseignements pour pouvoir donner des instructions utiles à ses avocats publics, mais aussi des indications et des renseignements utiles à ses avocats spéciaux qui permettront à ces derniers de contester l’information et la preuve invoquées par le ministre lors des audiences à huis clos. En effet, l’aptitude de la personne visée à réfuter la thèse du ministre dépend de l’efficacité des avocats spéciaux, laquelle dépend à son tour de la réception d’indications et de renseignements utiles par ceux-ci. Comme l’a dit la Chambre des lords du Royaume-Uni en parlant de la divulgation prévue par le régime britannique des avocats spéciaux, la personne visée

[TRADUCTION] doit obtenir suffisamment de renseignements au sujet des allégations formulées contre elle pour être en mesure de donner des instructions efficaces relativement à ces allégations. [...] Lorsque [...] les documents publics contiennent uniquement des affirmations générales et que l’affaire [...] est fondée exclusivement ou à un degré décisif sur des documents secrets, les exigences d’un procès équitable ne sont pas respectées, aussi convaincante que puisse être la cause fondée sur les documents secrets.

(*Secretary of State for the Home Department c. A.F. (No. 3)*, [2009] UKHL 28, [2009] 3 All E.R. 643, par. 59, lord Phillips of Worth Matravers)

[113] Even prior to *Harkat*, however, other important cases such as *Charkaoui I* and *R. v. Ahmad*, 2011 SCC 6, [2011] 1 S.C.R. 110 (*Ahmad*), considered the limits imposed on the disclosure of national security information (*Ahmad*, at paragraph 7):

As we stated in *Charkaoui v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2007 SCC 9, [2007] 1 S.C.R. 350, the Court “has repeatedly recognized that national security considerations can limit the extent of disclosure of information to the affected individual” (para 58). But we took care in *Charkaoui* to stress as well the importance of the principle of fundamental justice that “a person whose liberty is in jeopardy must be given an opportunity to know the case to meet, and an opportunity to meet the case” (para. 61). *Charkaoui* was an immigration case. In criminal cases, the court’s vigilance to ensure fairness is all the more essential. Nevertheless, as we interpret s. 38, the net effect is that state secrecy will be protected where the Attorney General of Canada considers it vital to do so, but the result is that the accused will, if denied the means to make a full answer and defence, and if lesser measures will not suffice in the opinion of the presiding judge to ensure a fair trial, walk free. While we stress this critical protection of the accused’s fair trial rights, we also note that, notwithstanding serious criticisms of the operation of these provisions, they permit considerable flexibility as to how to reconcile the accused’s rights and the state’s need to prevent disclosure.

[114] The concept of incompressible minimum disclosure is defined as allowing the named person to receive sufficient disclosure to know and respond to the case against them (*Harkat*, at paragraph 56). That being said, where some information is redacted, a listed person will most likely always claim that further disclosure is required. The tension between disclosing enough information to allow the listed person to answer the case against them, while at the same time preserving national security interests, is heightened by the important stakes on both sides.

[115] Although some may argue that there is insufficient disclosure as long as some information remains

[113] Cependant, même avant l’arrêt *Harkat*, d’autres arrêts importants tels que *Charkaoui I* et *R. c. Ahmad*, 2011 CSC 6, [2011] 1 R.C.S. 110 (*Ahmad*), ont examiné les limites imposées à la divulgation de renseignements touchant la sécurité nationale (*Ahmad*, au paragraphe 7) :

Comme nous l’avons affirmé dans *Charkaoui c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2007 CSC 9, [2007] 1 R.C.S. 350, la Cour « a reconnu à de nombreuses reprises que des considérations relatives à la sécurité nationale peuvent limiter l’étendue de la divulgation de renseignements à l’intéressé » (par. 58). Nous avons toutefois pris soin dans cet arrêt de souligner aussi l’importance du principe de justice fondamentale voulant qu’« une personne dont la liberté est menacée ait la possibilité de connaître la preuve produite contre elle et d’y répondre » (par. 61). L’affaire *Charkaoui* relevait du droit de l’immigration. Dans les affaires criminelles, il est à plus forte raison essentiel que le tribunal veille à l’équité du procès. Néanmoins, selon l’interprétation que nous faisons de l’art. 38, l’effet net est le suivant : les secrets d’État seront protégés lorsque le procureur général du Canada juge vital qu’ils le soient, avec cependant pour résultat que, s’il se voit refuser les moyens de présenter une défense pleine et entière et si, de l’avis du juge, des mesures moindres ne sauraient suffire à garantir un procès équitable, l’accusé sera libre. Tout en insistant sur cette protection essentielle du droit de l’accusé à un procès équitable, nous signalons par ailleurs que, malgré les critiques sérieuses formulées à l’égard du fonctionnement de ces dispositions, elles permettent une souplesse considérable du point de vue de la conciliation des droits de l’accusé et de la nécessité pour l’État d’empêcher la divulgation de renseignements.

[114] Le concept de quantité minimale incompressible de renseignements est défini comme permettant à la personne visée de recevoir suffisamment de renseignements pour connaître et réfuter la preuve qui pèse contre lui (*Harkat*, au paragraphe 56). Cela dit, lorsque certains renseignements sont caviardés, une personne inscrite affirmera fort probablement toujours que d’autres renseignements doivent lui être divulgués. La tension entre la divulgation de renseignements suffisants pour permettre à la personne inscrite de répondre à la preuve qui pèse contre elle et la préservation des intérêts en matière de sécurité nationale est exacerbée par les enjeux importants des deux parties.

[115] Selon certains, la divulgation est insuffisante tant que des renseignements demeurent caviardés. Cependant,

redacted, the S.C.C. has clearly indicated that there must be some compromise. The Appellant is expected to want to know the sources of the information that implicates him, as well as the specifics of the confidential information. Since such disclosure would threaten national security, alternatives to disclosure must be considered.

[116] I may add that counsel for the Appellant repeatedly asked this Court to disclose details on sources of information. However, as quoted in part in *Harkat*, at paragraph 56, the process can be fair even without the sources. Lord Phillips of Worth Matravers in *Secretary of State for the Home Department (Respondent) v. AF (Appellant) (FC) and another (Appellant) and one other action*, [2009] UKHL 28, [2009] All E.R. 643, made that clear when he wrote at paragraph 59:

... This establishes that the controlee must be given sufficient information about the allegations against him to enable him to give effective instructions in relation to those allegations. Provided that this requirement is satisfied there can be a fair trial notwithstanding that the controlee is not provided with the detail or the sources of the evidence forming the basis of the allegations. Where, however, the open material consists purely of general assertions and the case against the controlee is based solely or to a decisive degree on closed materials the requirements of a fair trial will not be satisfied, however cogent the case based on the closed materials may be. [Emphasis added.]

[117] In *Harkat*, the S.C.C. determined that “Parliament’s choice to adopt a categorical prohibition against disclosure of sensitive information, as opposed to a balancing approach, does not as such constitute a breach of the right to a fair process” (*Harkat*, at paragraph 66). In this instance, the Appellant was able to obtain information that had initially been redacted because evidence that did not meet the criteria for being deemed injurious to national security was made public through lifts and summaries. Mr. Brar may not know all of the information supporting the claims, or even all of the allegations against him, but he does know what he is alleged to have done, as evidenced by the disclosure process in this instance and his responses to the

la C.S.C. a clairement indiqué qu’un certain compromis est nécessaire. L’appelant devrait vouloir connaître les sources des renseignements le concernant ainsi que les détails des renseignements confidentiels. Comme la divulgation de tels renseignements pourrait menacer la sécurité nationale, des solutions de rechange à leur divulgation doivent être envisagées.

[116] J’ajouterais que l’avocat de l’appelant a demandé à maintes reprises à la Cour de divulguer des détails sur les sources de renseignements. Toutefois, comme il est cité en partie au paragraphe 56 de l’arrêt *Harkat*, le processus peut être équitable même sans les sources. Dans la décision *Secretary of State for the Home Department (Respondent) v. AF (Appellant) (FC) and another (Appellant) and one other action*, [2009] UKHL 28, [2009] 3 All E.R. 643, lord Phillips of Worth Matravers l’a bien souligné lorsqu’il a écrit ce qui suit au paragraphe 59 :

[TRADUCTION] [...] Cela établit que le contrôlé doit obtenir suffisamment de renseignements au sujet des allégations formulées contre lui pour être en mesure de donner des instructions efficaces relativement à ces allégations. Pourvu que cette exigence soit remplie, un procès peut être équitable même si le contrôlé n’obtient pas les détails ou les sources des éléments de preuve constituant le fondement des allégations. Cependant, lorsque les documents publics contiennent uniquement des affirmations générales et que la preuve à l’encontre du contrôlé est fondée exclusivement ou à un degré décisif sur des documents secrets, les exigences d’un procès équitable ne seront pas respectées, aussi convaincante que puisse être la preuve fondée sur les documents secrets. [Non souligné dans l’original.]

[117] Dans l’arrêt *Harkat*, la C.S.C. a déterminé que « [l]e choix du législateur d’une interdiction totale de divulguer les renseignements sensibles — plutôt qu’une approche qui prévoit une mise en balance — ne constitue donc pas une atteinte au droit à un processus équitable » (*Harkat*, au paragraphe 66). Dans cette affaire, l’appelant avait été en mesure d’obtenir des renseignements qui avaient été initialement caviardés, car les éléments de preuve qui ne satisfaisaient pas au critère pour être considérés comme portant atteinte à la sécurité nationale avaient été rendus publics au moyen de décaviardages et de résumés. M. Brar ne connaît peut-être pas tous les renseignements à l’appui des allégations, ni même toutes

allegations made against him. Exposing more information than what is already disclosed would be injurious to national security or endanger the safety of any person. As a result, disclosure restrictions had to be established, but not to the point where the Appellant was denied access to sufficient information to understand the case against him and give proper directions to his counsel. As explained in the concurrent decision addressing constitutional issues, while these provisions may be an imperfect substitute for full disclosure in an open court (*Harkat*, at paragraph 77), the combination of summaries, additional disclosure of information, participation of *Amici* and public hearings resulted in fairness of the proceedings.

#### IX. Finding resulting from the appeal proceedings

[118] This Court has gone to considerable lengths to ensure that this appeal was conducted as openly as possible while adhering to obligations imposed by statute relating to national security. Accordingly, as noted above, confidential reasons are being issued concurrently with the current public reasons to address classified material that could not be shared with the public and are contained in Annex C. These confidential reasons include charts with classified comments on the determinations made in connection to each of the public allegations found in the table at Annex B of the current reasons, which contains limited, unclassified comments.

[119] I must remind the Appellant that my function as gatekeeper was fully assumed in both public and *ex parte* and *in camera* sessions. To that end, I had to make sure that the Minister's decision to place the Appellant on the no-fly list was reasonable. I was in charge of ensuring that the processes were fair throughout the proceedings. Hence, I envisioned the *Amici*'s role and mandate as representing the Appellant's interests as a substantial substitute for full disclosure and the Appellant's personal participation in the *in camera* portion of the proceedings.

les allégations formulées contre lui, mais il sait ce qui lui est reproché, comme en témoignent le présent processus de divulgation et ses réponses aux allégations formulées contre lui. Divulguer plus de renseignements que ce qui l'est déjà porterait atteinte à la sécurité nationale ou à la sécurité d'autrui. Par conséquent, il était nécessaire de restreindre la divulgation, mais pas au point d'empêcher l'appelant d'avoir accès à suffisamment de renseignements pour comprendre la preuve qui pèse contre lui et donner des directives appropriées à son avocat. Comme je l'explique dans la décision concurrente portant sur les questions constitutionnelles, bien que ces dispositions créent un régime qui peut constituer un substitut imparfait à la divulgation complète en audience publique (*Harkat*, au paragraphe 77), ensemble, les résumés, la divulgation de renseignements supplémentaires, la participation des amis de la cour et la tenue d'audiences publiques ont donné lieu à une procédure équitable.

#### IX. Conclusion découlant de la procédure d'appel

[118] La Cour a déployé des efforts considérables pour veiller à ce que le présent appel se déroule aussi ouvertement que possible tout en respectant les obligations imposées par la loi en matière de sécurité nationale. Ainsi, comme je l'ai déjà mentionné, des motifs confidentiels sont rendus en même temps que les présents motifs publics pour traiter des documents confidentiels qui ne pouvaient pas être rendus publics et qui figurent à l'annexe C. Ces motifs confidentiels comprennent des tableaux présentant des commentaires confidentiels sur les décisions rendues relativement à chacune des allégations publiques figurant dans le tableau de l'annexe B des présents motifs, lequel comporte un nombre limité de commentaires non confidentiels.

[119] Je dois rappeler à l'appelant que j'ai pleinement assumé mon rôle de gardien lors des audiences publiques et lors des audiences *ex parte* et à huis clos. À cette fin, je devais m'assurer que la décision du ministre d'inscrire le nom de l'appelant sur la liste d'interdiction de vol était raisonnable. J'avais la responsabilité de veiller à ce que les processus soient équitables tout au long de l'instance. J'ai donc considéré le rôle et le mandat des amis de la cour de représenter les intérêts de l'appelant comme une autre façon de remplacer pour l'essentiel la divulgation



The two *Amici* have acted vigorously and effectively on behalf of the Appellant. They have performed their duties with professionalism, knowledge, and tenacity not only during closed hearings with witnesses, but also at the confidential stage of written submissions. They expressed views that differed from the Minister's not only in evaluating the redactions made, but also on a number of legal issues relating to the reasonableness of the decision prior to and after the public hearings. The *Amici*, in my opinion, were substantial substitutes to full disclosure and participation in the confidential portion of the appeal.

[120] Having dealt with special advocates in the past, I believe that in this instance, the outcome would be the same regardless of their presence. I consider the June 2020 mandate given to the *Amici* to be a comparable equivalent to the legislative role given to special advocates. It is also my view that the involvement of special advocates would not have allowed the Appellant to obtain more confidential information. It is my opinion that once national security information is identified, it must be protected whether or not an *amicus* or a special advocate is involved. Furthermore and as discussed in the constitutional decision at paragraph 214, dealing with special advocates can be challenging because their functions, responsibilities, and power are fixed, with little room for manoeuvring. Special advocates with no restrictions on resources can present a slew of motions that can be time-consuming and sometimes ineffective.

[121] Paragraph 16(6)(e) of the SATA provides that the designated judge may receive anything that, in the judge's opinion, is reliable and appropriate. I have received and considered evidence and because of its sensitivity, it cannot be disclosed. This evidence was put on the record in response to questions asked during the *ex parte* hearings mainly by the CSIS witness and it relates to some of the public allegations, or to the Appellant. Further information is available in the confidential reasons.

totale et la participation en personne de l'appelant aux audiences à huis clos. Les deux amis de la cour ont agi efficacement et activement au nom de l'appelant. Ils ont exercé leurs fonctions avec professionnalisme, compétence et ténacité non seulement pendant les audiences à huis clos avec les témoins, mais également à l'étape confidentielle des observations écrites. Ils ont exprimé des points de vue différents de ceux du ministre, et ce, non seulement dans leur évaluation des caviardages effectués, mais également à l'égard de plusieurs questions de droit liées au caractère raisonnable de la décision avant et après les audiences publiques. À mon avis, les amis de la cour ont remplacé pour l'essentiel la divulgation complète et la participation à la partie confidentielle de l'appel.

[120] Ayant déjà traité avec des avocats spéciaux par le passé, j'estime qu'en l'espèce, le résultat aurait été le même, qu'ils aient été présents ou non. Je considère que le mandat de juin 2020 donné aux amis de la cour est équivalent au rôle que confère la loi aux avocats spéciaux. Je suis également d'avis que la participation d'avocats spéciaux n'aurait pas permis à l'appelant d'obtenir plus de renseignements confidentiels. Selon moi, dès qu'un renseignement est considéré comme touchant la sécurité nationale, il doit être protégé, qu'un ami de la cour ou qu'un avocat spécial soit présent ou non. De plus et comme il est question au paragraphe 214 de la décision constitutionnelle, traiter avec des avocats spéciaux peut être difficile, car leurs fonctions, responsabilités et pouvoir sont fixes et qu'ils ont peu de marge de manœuvre. Les avocats spéciaux dont les ressources sont illimitées peuvent présenter une multitude de requêtes, ce qui peut s'avérer chronophage et parfois inefficace.

[121] L'alinéa 16(6)e) de la LSDA prévoit que le juge désigné peut recevoir et admettre en preuve tout élément qu'il estime digne de foi et utile. J'ai reçu et examiné des éléments de preuve et, en raison de leur caractère sensible, ils ne peuvent être divulgués. Ces éléments de preuve ont été produits au dossier en réponse à des questions principalement posées par le témoin du SCRS pendant les audiences *ex parte*. Ils sont liés à certaines des allégations publiques ou à l'appelant. D'autres renseignements se trouvent dans les motifs confidentiels.

[122] The SATA also provides at paragraph 16(6)(f) that a judge may rely on evidence that has not been disclosed to an appellant, even by way of a summary. In *Harkat*, former Chief Justice McLachlin commented on a similar provision in IRPA [at paragraph 39]:

The *IRPA* scheme provides that the judge's decision can be based on information or evidence that is not disclosed in summary form to the named person: s. 83(1)(i). It does not specify expressly whether a decision can be based in whole, or only in part, on information and evidence that is not disclosed to the named person.

The determinations in this case deal with 16 public allegations that the Appellant is aware of, but as previously stated, there is information in relation to some of them, or to comparable situations, that simply cannot be disclosed, partially disclosed, or summarized. The Appellant may not be aware of all the details, but he knows the essence of the allegations levelled against him and has had the opportunity to answer to each one.

[123] Having said that, I could not ignore the material that was kept confidential for national security reasons. This information was related in some manner to one or more allegations that the Appellant was aware of, or was consistent with comparable acts mentioned in the known allegations. In *ex parte* and *in camera* sessions, some of this information was discussed in depth. I want to make it clear that none of my determinations are based solely on undisclosed facts or allegations. As a result, the Appellant is aware of the core of the case made against him. The Court's analysis considered both sets of allegations—disclosed and undisclosed—and the determinations are all connected to the 16 allegations that were made public. Ultimately, I made a decision on whether the Minister's delegate's conclusion was reasonable based on the 16 public allegations known to Mr. Brar.

[122] L'alinéa 16(6)(f) de la LSDA prévoit également que le juge peut s'appuyer sur des éléments de preuve qui n'ont pas été divulgués à l'appelant, même au moyen d'un résumé. Dans l'arrêt *Harkat*, l'ancienne juge en chef McLachlin a commenté une disposition de la LIPR semblable [au paragraphe 39] :

D'après le régime établi par la *LIPR*, le juge peut fonder sa décision sur des renseignements ou éléments de preuve dont un résumé n'est pas fourni à la personne visée : al. 83(1)(i). Le régime ne précise pas expressément si la décision peut reposer entièrement, ou seulement en partie, sur des renseignements et des éléments de preuve qui ne sont pas communiqués à la personne visée.

En l'espèce, les conclusions se rapportent à 16 allégations publiques dont l'appelant a connaissance. Cependant, comme je l'ai déjà mentionné, il y a des renseignements concernant certaines de ces allégations, ou des situations comparables, qui ne peuvent tout simplement pas être divulgués, partiellement divulgués ou résumés. L'appelant ne connaît peut-être pas tous les détails, mais il connaît l'essentiel des allégations formulées contre lui et a eu la possibilité de répondre à chacune d'entre elles.

[123] Cela dit, je ne pouvais pas faire abstraction des renseignements qui sont demeurés confidentiels pour des raisons de sécurité nationale. Ces renseignements étaient liés d'une manière ou d'une autre à une ou plusieurs allégations dont l'appelant avait connaissance, ou ressemblaient à des actes comparables mentionnés dans les allégations connues. Durant les audiences *ex parte* et à huis clos, certains de ces renseignements ont été examinés en profondeur. Je tiens à établir clairement qu'aucune de mes conclusions n'est uniquement fondée sur des faits ou des allégations non divulgués. Par conséquent, l'appelant est au courant de l'essentiel de la preuve qui pèse contre lui. Dans son analyse, la Cour a examiné les deux ensembles d'allégations — divulguées et non divulguées — et toutes les conclusions sont liées aux 16 allégations qui ont été rendues publiques. En fin de compte, j'ai rendu une décision sur la question de savoir si la conclusion du délégué du ministre était raisonnable en fonction des 16 allégations publiques connues de M. Brar.

[124] Based on the incompressible minimum disclosure doctrine discussed in *Harkat*, which was also the subject matter of the reasons in *Brar 2021*, at paragraphs 60–71, the *Amici* argued that there were irreconcilable tensions, and that this Court should order the withdrawal of some of the unknown information. For the following reasons, I made a different decision: the information in question relates to the Appellant; the information is relevant to the 16 public allegations since it directly or indirectly pertains to them; and the information is not only reliable and appropriate, but also material to the appeal. Mr. Brar is aware of the substance of the allegations levelled against him, and he is aware of 16 specific allegations.

[125] Based on the disclosure process and the resulting disclosed information, the 16 public allegations, examining the disclosed material and taking into account the material that cannot be disclosed due to national security concerns, I believe the Appellant had more than a passing knowledge of the essence of the case brought against him. His response to the administrative review, recent affidavit, and testimony all reflect a thorough understanding of the allegations made against him.

[126] Initially, and for a period of approximately two months, the *Amici* were allowed to converse, confer, and discuss the public case with the Appellant and his lawyers. As the case progressed, the Appellant was able to have one-way communication with the *Amici* at all times. When a problem arose, the *Amici* had the option to bring to the attention of this Court. Public communications and the submission of the revised appeal book provided additional disclosure, placing the Appellant in a position of increased knowledge and allowing him to provide instructions to both his lawyers and the *Amici*. While I recognize that the Appellant does not know everything, I am confident that he knows a lot more than he does not, and that he understands the essence of the case brought against him.

[127] I am also confident that national security has been protected during this process, as it is one of my judicial

[124] Compte tenu de la doctrine de la quantité minimale incompressible de renseignements mentionnée dans l'arrêt *Harkat*, dont il était également question aux paragraphes 60 à 71 des motifs de la décision *Brar 2021*, les amis de la cour ont soutenu qu'il existait des tensions irréconciliables et que la Cour devrait ordonner le retrait de certains des renseignements caviardés. J'ai pris une décision différente pour les motifs suivants : les renseignements en question sont liés à l'appelant; les renseignements sont liés aux 16 allégations publiques puisqu'ils se rapportent directement ou indirectement à elles; et les renseignements sont non seulement dignes de foi et utiles, mais également importants pour l'appel. M. Brar connaît l'essentiel des allégations formulées contre lui et est au courant de 16 allégations précises.

[125] Compte tenu du processus de divulgation et des renseignements divulgués en conséquence, des 16 allégations publiques, de l'examen des documents divulgués et des documents qui ne peuvent pas l'être pour des raisons de sécurité nationale, j'estime que l'appelant avait plus qu'une connaissance rudimentaire de l'essentiel de la preuve qui pèse contre lui. Sa réponse au contrôle administratif, son récent affidavit et son témoignage démontrent une compréhension approfondie des allégations formulées contre lui.

[126] Au début, et pendant environ deux mois, les amis de la cour pouvaient s'entretenir avec l'appelant et ses avocats de l'instance publique, les consulter à ce sujet et en discuter avec eux. Au fur et à mesure de l'avancement de l'instance, l'appelant pouvait en tout temps avoir une communication unilatérale avec les amis de la cour. Lorsqu'un problème se posait, les amis de la cour pouvaient le porter à la connaissance de la Cour. Les communications publiques et le dépôt du dossier d'appel révisé ont permis la divulgation d'autres renseignements, ce qui a permis à l'appelant d'acquérir plus de connaissances et de donner des directives à ses avocats et aux amis de la cour. Bien que je reconnaisse que l'appelant ne sait pas tout, je suis convaincu qu'il en sait beaucoup plus que moins et qu'il comprend l'essentiel de la preuve qui pèse contre lui.

[127] Je suis également convaincu que la sécurité nationale a été protégée pendant ce processus, puisqu'il

responsibilities. I did it with a bias in favour of transparency and disclosure. Ultimately, I had to follow the law knowing that I had reached the limit of what I could disclose. Had I not been convinced that Mr. Brar knew the essence of the case, I would have made other appropriate determinations.

[128] At the conclusion of the proceedings, I had a range of contradicting perspectives from public hearings, as well as from *ex parte* and *in camera* hearings, which required that the appropriate determinations be made.

#### X. The Prime Minister's trip to India

[129] The Appellant claimed that his inclusion on the no-fly list was the result of talks between Prime Minister (PM) Trudeau and high-ranking Indian officials during the PM's trip to India in February 2018. The Appellant refers to media reports according to which an envelope containing a list of Canadians was allegedly handed to the Prime Minister during one of the meetings. It was also reported that the Khalistani-India issue was being discussed (see "Khalistan issue figures in Amarinder-Trudeau meet; Capt hands over list of Canada-based radical", Outlook The News Scroll, 21 February 2018 in the affidavit of Dongju Zhao, at page 322).

[130] While the exact details of the meetings between Prime Minister Trudeau and Indian officials remain unknown, it is public knowledge that world leaders gather and debate a variety of themes of mutual interest, including economic challenges such as export-import commerce, societal concerns such as defence issues, and security issues such as terrorism. It is possible that the PM and his counterparts discussed national security issues, as would be expected in a diplomatic setting. However, Mr. Brar's claim that his listing is due to a diplomatic encounter is not supported. Mr. Brar was already on CSIS' radar before his listing in April 2018, as noted on page 35 of the revised appeal book, among other things. A thorough investigation of the revised appeal book exposes material from previous eras, and the confidential version contains a complete timeline, which again corroborates the fact that other factors were considered in Mr. Brar's listing.

s'agit de l'une de mes responsabilités judiciaires. Je l'ai fait en favorisant la transparence et la divulgation. En fin de compte, j'ai dû respecter la loi en sachant que j'avais atteint la limite de ce que je pouvais divulguer. Si je n'avais pas été convaincu que M. Brar connaissait l'essentiel de la preuve, j'aurais pris d'autres décisions appropriées.

[128] À la fin de l'instance, j'étais devant une multitude de points de vue contradictoires entendus lors des audiences publiques et lors des audiences *ex parte* et à huis clos, ce qui m'obligeait à prendre les bonnes décisions.

#### X. Le voyage du premier ministre en Inde

[129] L'appelant a soutenu que l'inscription de son nom sur la liste d'interdiction de vol découlait de pourparlers entre le premier ministre Trudeau et des hauts fonctionnaires indiens lors du voyage du premier ministre en Inde en février 2018. L'appelant mentionne des articles selon lesquels une enveloppe contenant une liste de noms de Canadiens aurait été remise au premier ministre lors de l'une des rencontres. Il a également été rapporté que la question du Khalistan et de l'Inde a été abordée (voir l'article « "Khalistan" issue figures in Amarinder-Trudeau meet; Capt hands over list of Canada-based radical », Outlook The News Scroll, 21 février 2018 dans l'affidavit de Dongju Zhao, à la page 322).

[130] Bien que les détails précis des rencontres entre le premier ministre Trudeau et les fonctionnaires indiens demeurent inconnus, il est de notoriété publique que les dirigeants mondiaux se réunissent et discutent d'une variété de thèmes d'intérêt commun, y compris les défis économiques tels que les exportations et les importations, les préoccupations sociales telles que les questions de défense ainsi que les questions de sécurité telles que le terrorisme. Il se peut que le premier ministre et ses homologues aient discuté de questions de sécurité nationale, comme on pourrait s'y attendre dans un cadre diplomatique. Cependant, la prétention de M. Brar selon laquelle l'inscription de son nom sur la liste est attribuable à une rencontre diplomatique n'est pas étayée. M. Brar était déjà dans la mire du SCRS avant que son nom soit inscrit sur la liste en avril 2018, comme il est indiqué à la page 35 du dossier d'appel révisé, entre autres. Un examen approfondi du dossier d'appel révisé

révèle des documents provenant d'autres époques, et la version confidentielle comporte une chronologie complète, qui corrobore à nouveau le fait que d'autres facteurs ont été pris en compte pour l'inscription du nom de M. Brar sur la liste.

[131] It would be erroneous to claim that Canada responds to requests from foreign countries indiscriminately. To proceed with a briefing to place someone on the no-fly list, an entity like CSIS needs insight, knowledge, and well-researched documentation. A simple request from a single country, accompanied by its own documents, will not suffice. A lot of varied information from various sources will be required, and in practice, corroboration will be required to reach a Canadian independent conclusion.

[131] Il serait erroné d'affirmer que le Canada répond systématiquement aux demandes de pays étrangers. Pour tenir une séance d'information en vue d'inscrire le nom d'une personne sur la liste d'interdiction de vol, une entité telle que le SCRS a besoin de renseignements, de connaissances et d'une documentation bien étayée. Une simple demande de la part d'un seul pays, assortie de ses propres documents, ne suffira pas. De nombreux renseignements variés provenant de diverses sources seront nécessaires et, en pratique, une corroboration sera requise pour que le Canada tire une conclusion indépendante.

[132] I can advise that I requested, and received, the National Security and Intelligence Committee of Parliamentarians (NSICOP) unredacted *Special report into the allegations associated with Prime Minister Trudeau's official visit to India in February 2018*. I also asked counsel for the AGC and the *Amici* to comment on certain pages of the report that I had identified as pertinent for the purposes of this appeal.

[132] Je peux affirmer avoir demandé, et reçu, le rapport spécial non caviardé du Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement (le CPSNR) concernant les allégations relatives à la visite officielle du premier ministre en Inde en février 2018 [*Rapport spécial sur les allégations entourant la visite officielle du premier ministre Trudeau en Inde en février 2018*]. J'ai également demandé à l'avocat du procureur général du Canada et aux amis de la cour de commenter certaines pages du rapport qui, selon moi, étaient pertinentes aux fins du présent appel.

[133] The totality of the evidence I had access to, both public and confidential, allows me to conclude that other factors led to the authorization to list the Appellant on the no-fly list. Therefore, I can say with confidence that there was no political interference.

[133] L'ensemble de la preuve dont je disposais, publique et confidentielle, me permet de conclure que d'autres facteurs ont mené à l'autorisation d'inscrire le nom de l'appelant sur la liste d'interdiction de vol. Je peux donc affirmer avec certitude qu'il n'y a eu aucune ingérence politique.

XI. The finding on whether the decision was reasonable under paragraph 8(1)(a) of the SATA

XI. La conclusion sur la question de savoir si la décision était raisonnable au titre de l'alinéa 8(1)a) de la LSDA

[134] As stated in Communication No. 11 dated July 11, 2021:

[134] Comme il est indiqué dans la communication n° 11 datée du 11 juillet 2021 :

The Court asked that this summary include confirmation that there is no information or evidence against either

La Cour a demandé que ce résumé confirme qu'aucun renseignement ni élément de preuve visant l'un ou l'autre

Appellant in relation to 8(1)(a) of the *SATA* and that both listings concern information and evidence in respect of 8(1)(b).

[135] The evidence presented as a whole did not contain any conclusion that Mr. Brar would engage or attempt to engage in an act that would threaten transportation security, as per paragraph 8(1)(a) of the *SATA*. The AGC also recognized on March 23, 2022, that the listing of Mr. Brar was based on concerns about paragraph 8(1)(b) rather than paragraph 8(1)(a) of the *SATA*. Therefore, the first portion of the conclusion, which deals with transportation security, is evidently unreasonable, given that there is no evidence to support such an allegation.

[136] I would note that, as per the public allegations, the focus of the terrorist activities is located abroad. The legislative scheme provides discretion to the Minister with respect to mechanisms to ensure safety in air travel that fall short of a complete ban on all air travel. This discretion should be exercised with that in mind. Therefore, at the subsequent 90-day review, the application should take into account the unreasonable determination made in reference to paragraph 8(1)(a) of the *SATA* and consider the various boarding directions that apply to listings pursuant to subsection 9(1) of the *SATA*.

XII. The findings on whether the decision was reasonable under subparagraphs 8 (1)(b)(i) and (ii) of the *SATA*

[137] Despite my finding with respect to paragraph 8(1)(a) of the *SATA*, I nevertheless find that the decision to maintain the Appellant on the no-fly list is reasonable because there are reasonable grounds to suspect that Mr. Brar will travel by air for the purpose of committing an act or omission that is an offence under section 83.18, 83.19 or 83.2 of the *Criminal Code* or an offence referred to in paragraph (c) of the definition “terrorism offence” in section 2 of that Act, or if it were committed in Canada, would constitute an offence referred to in subparagraph (i).

appellant ne se rapporte à l’alinéa 8(1)a) de la LSDA et que les deux inscriptions sur la liste sont liées à des renseignements et à des éléments de preuve se rapportant à l’alinéa 8(1)b).

[135] La preuve dans son ensemble ne permettait pas de conclure que M. Brar participerait ou tenterait de participer à un acte qui menacerait la sûreté des transports, conformément à l’alinéa 8(1)a) de la LSDA. Le 23 mars 2022, le procureur général du Canada a également reconnu que l’inscription du nom de M. Brar sur la liste était fondée sur des préoccupations liées à l’alinéa 8(1)b) plutôt qu’à l’alinéa 8(1)a) de la LSDA. Par conséquent, la première partie de la conclusion, qui porte sur la sûreté des transports, est manifestement déraisonnable, compte tenu de l’absence de preuve à l’appui d’une telle allégation.

[136] Je ferais remarquer que, selon les allégations publiques, les activités terroristes sont concentrées à l’étranger. Le régime législatif confère au ministre un pouvoir discrétionnaire sur les mécanismes à mettre en place pour assurer la sécurité des déplacements aériens qui ne va pas jusqu’à lui permettre d’interdire complètement tout déplacement aérien. Ce pouvoir discrétionnaire devrait être exercé en conséquence. Ainsi, au prochain examen qui a lieu après 90 jours, la demande devrait tenir compte de la conclusion déraisonnable tirée relativement à l’alinéa 8(1)a) de la LSDA et des diverses directives relatives à l’embarquement qui s’appliquent aux inscriptions en vertu du paragraphe 9(1) de la LSDA.

XII. Les conclusions sur la question de savoir si la décision était raisonnable au titre des sous-alinéas 8(1)b)(i) et (ii) de la LSDA

[137] Malgré ma conclusion concernant l’alinéa 8(1)a) de la LSDA, je conclus néanmoins que la décision de maintenir le nom de l’appellant sur la liste d’interdiction de vol est raisonnable, car il existe des motifs raisonnables de soupçonner que M. Brar se déplacera en aéronef dans le but de commettre un fait — acte ou omission — qui constitue une infraction visée aux articles 83.18, 83.19 ou 83.2 du *Code criminel* ou à l’alinéa c) de la définition de « infraction de terrorisme » à l’article 2 de cette loi ou, s’il était commis au Canada, constituerait une des infractions mentionnées au sous-alinéa (i).

[138] I reach this determination after studying and reviewing all public and confidential facts, affidavits filed, representations from all counsel including the *Amici*, and hearing the Appellant's testimony in Vancouver. I have read and heard the Appellant's response to each of the 16 public allegations and have reviewed the decision of the Minister's delegate and the related documents. In addition, I carefully examined the classified material on each allegation, re-read the testimony of the CSIS witness, and considered the Minister and *Amici*'s written submissions.

[139] Keeping in mind that this is not a criminal matter but rather an administrative decision made in accordance with the SATA statute, I have reached this conclusion taking into account that the decision to maintain the Appellant's listing is based on the standard of reasonable grounds to suspect. The discernible facts at issue in this appeal support the possibility of specific scenarios and situations that have existed in the past. As the evidence reveals, the Appellant has created a pattern of behaviour over time that, on the basis of reasonable reasons to suspect, links him to subparagraphs 8(1)(b)(i) and (ii) of the SATA.

[140] Without jeopardizing national security, I can confidently state that this Court is presented with a clear picture: on one side, the Appellant denies the claims levelled against him and on the other side, there is evidence that provides conflicting and serious explanations. Therefore, based on a reasonable suspicion standard, I have assessed the reliability and credibility of each side and I looked at independent corroboration. As a consequence of this thorough exercise, 11 allegations, more specifically allegations 1, 2 (in part), 3, 5, 6, 7, 8, 9 (in part), 11, 12 and 13 have all been deemed to be within the realm of possibility in light of discernible facts in the evidence (see Annex B). These 11 allegations meet the criteria that support the triggering of subparagraphs 8(1)(b)(i) and (ii) of the SATA. The allegations not retained were the result of a lack of evidence and/or a lack of corroboration. For their part, the allegations not disclosed to the Appellant have been dealt with in the confidential reasons. With that in mind, I repeat that any determination

[138] Je tire cette conclusion après avoir examiné l'ensemble des faits publics et confidentiels, des affidavits déposés et des observations de tous les avocats, y compris les amis de la cour, et après avoir entendu le témoignage de l'appelant à Vancouver. J'ai lu et entendu la réponse de l'appelant à chacune des 16 allégations publiques et j'ai examiné la décision du délégué du ministre et les documents s'y rapportant. De plus, j'ai examiné attentivement les documents confidentiels concernant chaque allégation, j'ai relu le témoignage du témoin du SCRS et j'ai tenu compte des observations écrites du ministre et des amis de la cour.

[139] Tout en gardant à l'esprit qu'il ne s'agit pas d'une affaire criminelle, mais plutôt d'une décision administrative prise conformément à la LSDA, j'ai tiré cette conclusion en tenant compte du fait que la décision de maintenir le nom de l'appelant sur la liste est fondée sur la norme des motifs raisonnables de soupçonner. À la lumière des faits discernables en litige dans le présent appel, il est possible que certains scénarios et situations qui se sont produits par le passé se répètent. Comme il ressort des éléments de preuve, au fil du temps, l'appelant a adopté un type de comportement qui, selon la norme des motifs raisonnables de soupçonner, le lie aux sous-alinéas 8(1)(b)(i) et (ii) de la LSDA.

[140] Sans menacer la sécurité nationale, je peux affirmer avec assurance que la Cour dispose d'un portrait clair de la situation : d'un côté, l'appelant nie les allégations formulées contre lui et, de l'autre côté, il existe des éléments de preuve qui fournissent des explications contradictoires et sérieuses. Par conséquent, selon la norme des soupçons raisonnables, j'ai évalué la fiabilité et la crédibilité de chaque partie, et j'ai examiné la preuve corroborante indépendante. Par suite de cet exercice rigoureux, 11 allégations, plus précisément les allégations nos 1, 2 (en partie), 3, 5, 6, 7, 8, 9 (en partie), 11, 12 et 13 ont toutes été considérées comme étant plausibles à la lumière des faits discernables dans la preuve (voir l'annexe B). Ces 11 allégations satisfont aux critères déclenchant l'application des sous-alinéas 8(1)(b)(i) et (ii) de la LSDA. Les autres allégations n'ont pas été retenues en raison d'un manque de preuve et/ou de corroboration. Pour ce qui est des allégations non divulguées à l'appelant, elles ont été traitées dans les motifs confidentiels.

on the reasonableness of the Minister's delegate's decision is based on my findings regarding the public allegations and at no point was a determination made solely on information unknown to the Appellant. For the sake of completeness, the following judgment will include three annexes:

- A. Annex A—the complete public judicial history of the two appeals;
- B. Annex B—a public table of the 16 public allegations with some comments;
- C. Annex C—confidential and complementary reasons, which include a confidential table of the 16 public allegations with confidential comments, as well as another confidential table dealing with undisclosed redacted information.

[141] Because of national security concerns, I am unable to reveal more in this forum. I would like to expand on my conclusion in the public reasons but doing so would involve commenting on classified information.

## XII. The SATA needs improvement

[142] Given that these appeals (the current one and that of Mr. Dulai's adjudged concurrently) are the first SATA appeals to be heard, they have required that all involved, including the Court, to reflect on elements of the legislation that could potentially improve the procedure to ultimately fulfill the SATA's objectives and officially establish legislative fairness in the proceedings. I present some suggestions for consideration to those who may be interested in further reflection:

- i. The steps leading to an individual's listing, as well as the listing itself, are both confidential pursuant to the SATA. However, there is no provision in the law regarding confidentiality in appeals. Currently, in the context of the SATA, an appellant's name is not protected unless a confidential motion under the *Federal Courts Rule*,

Dans ce contexte, je réitère que toute décision concernant le caractère raisonnable de la décision du délégué du ministre est fondée sur mes conclusions à l'égard des allégations publiques. Aucune de mes conclusions ne repose uniquement sur des renseignements dont l'appelant n'avait pas connaissance. Par souci d'exhaustivité, le présent jugement comprend trois annexes :

- A. L'annexe A — l'historique complet des procédures judiciaires publiques des deux appels;
- B. L'annexe B — un tableau public des 16 allégations publiques avec quelques commentaires;
- C. L'annexe C — des motifs confidentiels et complémentaires, qui comprennent un tableau confidentiel des 16 allégations publiques accompagnées de commentaires confidentiels ainsi qu'un autre tableau confidentiel portant sur des renseignements caviardés non divulgués.

[141] Pour des raisons de sécurité nationale, je ne suis pas en mesure d'en révéler plus dans le cadre de la présente instance. J'aimerais étoffer ma conclusion dans les motifs publics, mais le faire impliquerait de commenter des renseignements confidentiels.

## XII. La LSDA doit être améliorée

[142] Étant donné que ces appels (celui en l'espèce et celui de M. Dulai jugé en même temps) sont les premiers appels fondés sur la LSDA à être entendus, tous ceux qui y ont participé, y compris la Cour, ont dû réfléchir à des éléments de la loi qui seraient susceptibles d'améliorer la procédure en vue d'atteindre les objectifs de la LSDA et d'assurer officiellement l'équité procédurale dans la loi. Voici quelques suggestions à examiner pour ceux qui souhaiteraient pousser la réflexion plus loin :

- i. En vertu de la LSDA, les étapes menant à l'inscription du nom d'une personne sur la liste, ainsi que l'inscription en soi, sont confidentielles. Cependant, aucune disposition dans la loi ne traite de la confidentialité dans le cadre des appels. Actuellement, dans le contexte de la LSDA, le nom d'un appelant n'est pas protégé, à moins



rule 151 “Filing of Confidential Material” is filed and granted. For the reasons outlined in this decision and the constitutional reasons, including the stigma associated with the term “terrorist,” attention should be given to incorporating some protection of appellants’ identities within the legislation, subject to the open court principle;

- ii. The Minister’s decision pursuant to section 15 of the SATA should give some explanation for the listing of an individual and specifically state whether paragraph 8(1)(a) or 8(1)(b) of the SATA applies, or both; and
- iii. In order to ensure fairness in SATA appeal proceedings, the legislation should make it obligatory that an *amicus curiae* (or *amici curiae*) or a comparable entity be appointed with a role(s) and mandate(s) equivalent to the ones assigned in the present appeal (more on this in the constitutional reasons under the section entitled “The role and mandate of the *Amici*”, at page 97).

### XIII. Conclusion

[143] I find the decision of the Minister’s delegate reasonable in reference to subparagraphs 8(1)(b)(i) and (ii) of the SATA, but unreasonable in relation to paragraph 8(1)(a). Given that grounds under subparagraphs 8(1)(b)(i) and (ii) are sufficient to maintain the Appellant on the no-fly list, the decision to maintain his status as a listed person is reasonable. At the next 90-day review of the Appellant’s case, in addition to determining whether grounds still exist for the listing of Mr. Brar pursuant to subsection 8(2), the Minister should also consider my findings when determining what section 9 directions, if any, should apply to Mr. Brar, in particular with respect to flying domestically.

qu’une requête en confidentialité soit déposée et accueillie en vertu de la règle 151 des *Règles des Cours fédérales*, à la section « Dépôt de documents confidentiels ». Pour les motifs exposés dans la présente décision et les motifs liés aux questions constitutionnelles, notamment la stigmatisation associée au mot « terroriste », il faudrait veiller à ce que la loi protège, d’une manière ou d’une autre, l’identité des appelants, sous réserve du principe de la publicité des débats judiciaires;

- ii. Dans sa décision rendue en vertu de l’article 15 de la LSDA, le ministre devrait donner certaines explications pour justifier l’inscription d’une personne sur la liste et indiquer expressément si c’est l’alinéa 8(1)a) ou 8(1)b) de la LSDA qui s’applique, ou les deux;
- iii. Afin d’assurer l’équité dans la procédure d’appel prévue par la LSDA, la loi devrait rendre obligatoire la nomination d’un ami de la cour (ou de plusieurs) ou d’une entité comparable dont le ou les rôles et le ou les mandats sont équivalents à ceux attribués en l’espèce (pour obtenir plus de précisions sur cette question, voir la section intitulée « Le rôle et le mandat des amis de la cour » à la page 97 des motifs liés aux questions constitutionnelles).

### XIII. Conclusion

[143] Je conclus que la décision du délégué du ministre est raisonnable relativement aux sous-alinéas 8(1)b)(i) et (ii) de la LSDA, mais déraisonnable relativement à l’alinéa 8(1)a). Étant donné que les motifs prévus aux sous-alinéas 8(1)b)(i) et (ii) suffisent pour maintenir le nom de l’appelant sur la liste d’interdiction de vol, la décision de maintenir son statut de personne inscrite est raisonnable. Lors du prochain examen du dossier de l’appelant après 90 jours, en plus de déterminer s’il existe encore des motifs pour inscrire le nom de M. Brar sur la liste en vertu du paragraphe 8(2), le ministre devrait également tenir compte de mes conclusions pour déterminer quelles directives prévues à l’article 9, le cas échéant, devraient s’appliquer à M. Brar, notamment en ce qui concerne les vols nationaux.

[144] I have made the determinations in reference to subparagraphs 8(1)(b)(i) and (ii) knowing that my reasons could not be as public as I desired. I did so being aware that, unlike the situation in *Harkat*, the current appeal does not raise issues akin to imprisonment, conditional release, or the risk of torture if returned to the country of origin. Indeed, the challenge imposed on the Appellant in the current appeal is the inability to fly. This is not meant to minimize the difficulties that come with being listed, but rather to put things in perspective. Withdrawing information, as the *Amici* requested, would fail to adequately portray the case against the Appellant and would potentially render the SATA legislation ineffective. This, I submit, would neither respect the legislation's objective nor be in the interest of justice. Even though the Appellant may not have received as much information on the sources and details for each allegation as he would have wanted, the Appellant was heard, and he was able to respond to the case brought against him and offer adequate instruction to his counsel. Despite national security constraints, the proceedings were fair.

[145] Due to the dual proceedings—public hearings and confidential hearings—appealing the inclusion of two individuals on the SATA list is complex. In order to ensure a fair process in the interest of the parties and justice, my advice to the Chief Designated Judge is to make sure the judge assigned to these cases has plenty of time to assume the duties. In the present appeal, it was the case, and I truly did appreciate it.

#### JUDGMENT in T-669-19

THIS COURT'S JUDGMENT is that:

1. The appeal is allowed in part.
2. The decision of the Minister's delegate to add the Appellant's name on the no-fly list pursuant to subparagraphs 8(1)(b)(i) and (ii) of the SATA is reasonable.

[144] J'ai rendu les décisions relativement aux sous-alinéas 8(1)b)(i) et (ii) en sachant que mes motifs ne pourraient pas être aussi publics que je le souhaitais. Je l'ai fait en étant conscient que, contrairement à la situation dans l'affaire *Harkat*, le présent appel ne soulève pas de questions telles que l'emprisonnement, la mise en liberté sous condition ou le risque de torture en cas de retour dans le pays d'origine. En effet, dans le présent appel, la difficulté imposée à l'appelant est l'incapacité à prendre l'avion. Il ne s'agit pas de minimiser les difficultés découlant du fait d'être inscrit sur la liste, mais plutôt de mettre les choses en perspective. Retirer des renseignements, comme l'ont demandé les amis de la cour, ne permettrait pas de présenter adéquatement la preuve qui pèse contre l'appelant et pourrait rendre la LSDA inefficace. J'estime donc que cela ne respecterait pas l'objectif de la loi et ne serait pas dans l'intérêt de la justice. Même si l'appelant n'a peut-être pas obtenu autant de renseignements sur les sources et de détails pour chaque allégation que ce qu'il aurait voulu, il a été entendu et il a été en mesure de répondre à la preuve qui pèse contre lui et de donner des instructions adéquates à son avocat. Malgré les contraintes liées à la sécurité nationale, la procédure a été équitable.

[145] En raison des doubles procédures — audiences publiques et audiences confidentielles —, interjeter appel de l'inscription de deux personnes sur la liste de la LSDA est complexe. Afin de garantir une procédure équitable dans l'intérêt des parties et de la justice, je conseille au juge désigné en chef de veiller à ce que le juge affecté à ces affaires ait amplement le temps d'assumer ses fonctions. Ce fut le cas dans le présent appel, ce que je salue.

#### JUGEMENT dans le dossier T-669-19

LA COUR STATUE :

1. L'appel est accueilli en partie.
2. La décision du délégué du ministre d'ajouter le nom de l'appelant sur la liste d'interdiction de vol en vertu des sous-alinéas 8(1)b)(i) et (ii) de la LSDA est raisonnable.

- |  |   |
|--|---|
| <p>3. The decision of the Minister’s delegate to add the Appellant’s name on the no-fly list pursuant to paragraph 8(1)(a) of the SATA is unreasonable. Therefore, at the subsequent 90-day review, this finding must be taken into consideration and the various boarding directions for domestic flights that could apply to listings pursuant to subsection 9(1) of the SATA may be considered.</p>   | <p>3. La décision du délégué du ministre d’ajouter le nom de l’appelant sur la liste d’interdiction de vol en vertu de l’alinéa 8(1)a) de la LSDA est déraisonnable. Ainsi, au prochain examen après 90 jours, la présente décision doit être prise en considération, et les diverses directives relatives à l’embarquement sur des vols nationaux qui pourraient viser des personnes inscrites en vertu du paragraphe 9(1) de la LSDA peuvent être examinées.</p>  |
| <p>4. The present judgment includes the following annexes:</p> <p>Annex A—the complete public judicial history of the two appeals;</p> <p>Annex B—a public table of the 16 public allegations with comments;</p> <p>Annex C—confidential and complementary reasons, which include a confidential table of the 16 public allegations with confidential comments, as well as another confidential table dealing with undisclosed redacted information.</p> | <p>4. Le présent jugement comprend les annexes suivantes :</p> <p>L’annexe A — l’historique complet des procédures judiciaires publiques des deux appels;</p> <p>L’annexe B — un tableau public des 16 allégations publiques avec des commentaires;</p> <p>L’annexe C — des motifs confidentiels et complémentaires, qui comprennent un tableau confidentiel des 16 allégations publiques accompagnées de commentaires confidentiels ainsi qu’un autre tableau confidentiel portant sur des renseignements caviardés non divulgués.</p> |
| <p>5. The Appellant asked for the costs of this appeal (revised appeal book, at page 5). None are granted.</p>   | <p>5. L’appelant a demandé les dépens du présent appel (dossier d’appel révisé, à la page 5). Aucuns dépens ne sont adjugés.</p>  |

Annex A

*Procedural history covering both Appeals (Mr. Brar and Mr. Dulai)*

[1] Following the filing of the Notices of Appeal from Mr. Brar and Mr. Dulai, this Court ordered the Respondent to serve and file a public Appeal Book for each appeal, the contents of which were agreed upon by the parties. These Appeal Books contained numerous redactions made by the Respondent in order to protect the confidentiality of information or evidence it believed would be injurious to national security or endanger the safety of any person if disclosed.

Annexe A

*Historique des procédures des deux appels (M. Brar et M. Dulai)*

[1] À la suite du dépôt des avis d’appel de M. Brar et de M. Dulai, la Cour a ordonné à l’intimé de signifier et de déposer pour chaque appel un dossier d’appel public, dont les parties ont convenu du contenu. Ces dossiers d’appel contenaient de nombreux éléments caviardés par l’intimé en vue de protéger la confidentialité de renseignements ou d’éléments de preuve qui, selon lui, pourraient porter atteinte à la sécurité nationale ou à la sécurité d’autrui s’ils étaient divulgués.

[2] Subsequently, this Court ordered on October 7, 2019, that the Respondent file with the Designated Registry of this Court an unredacted Appeal Book for each appeal, containing and clearly identifying the information that the Respondent asserts could be injurious to national security or endanger the safety of any person if disclosed. The Court also ordered that the Respondent file classified affidavits with the Designated Registry explaining the grounds for the redactions as well as file and serve public affidavits explaining the nature of the redactions in a manner that does not injure national security or endanger the safety of any person. During the process of preparing the unredacted classified Appeal Books and the affidavits, a number of redactions were lifted by the Respondent, resulting in further disclosure to the Appellants.

[3] The Respondent also advised the Court and the parties that, pursuant to paragraph 16(6)(g) of the SATA, it was withdrawing certain classified information from the Appeal Book in response to Mr. Dulai's statutory appeal. The Court accepted that the legislation provides for the withdrawal of information and issued an Order authorizing the withdrawal of the information and the replacement of the relevant pages in the classified unredacted Appeal Book. However, the Court also ordered that, as a superior court of record, it would keep three copies of the Appeal Book containing the withdrawn information under seal in a separate location at the Designated Registry, at least until the issue of the withdrawn information retention had been dealt with.

[4] In response to the inclusion of redacted information in the Appeal Books, the Court appointed two *Amici* in an Order dated October 7, 2019. The Court originally ordered that the *Amici* be given access to the confidential information as of December 9, 2019, following which they would not be permitted to engage in two-way communication with the Appellants and their counsel, except with leave from the Court. At the request of the *Amici*, this was extended to January 20, 2020, in order to allow for more effective and meaningful communication with the Appellants in light of the redactions lifted by the Respondent.

[2] Par la suite, le 7 octobre 2019, la Cour a ordonné que l'intimé dépose auprès du greffe désigné de la Cour, et ce pour chaque appel, un dossier d'appel non caviardé contenant et identifiant clairement les renseignements qui, d'après lui, pourraient porter atteinte à la sécurité nationale ou à la sécurité d'autrui s'ils étaient divulgués. La Cour a également ordonné à l'intimé de déposer auprès du greffe désigné des affidavits confidentiels expliquant pourquoi certains éléments ont été caviardés et, également, de déposer et de signifier des affidavits publics expliquant la nature des caviardages d'une manière qui ne porterait pas atteinte à la sécurité nationale ou à la sécurité d'autrui. Pendant la préparation des dossiers d'appel confidentiels non caviardés et des affidavits, l'intimé a enlevé le caviardage de plusieurs passages, ce qui a permis de divulguer des renseignements supplémentaires aux appelants.

[3] L'intimé a également informé la Cour et les parties que, conformément à l'alinéa 16(6)g de la LSDA, il retirait certains renseignements confidentiels du dossier d'appel en réponse à l'appel qu'avait interjeté M. Dulai en vertu de la loi. La Cour a admis que la loi prévoyait le retrait de renseignements et elle a rendu une ordonnance autorisant le retrait des renseignements en question et le remplacement des pages pertinentes dans le dossier d'appel non caviardé et confidentiel. Cependant, elle a également ordonné qu'elle conserverait, en tant que cour supérieure d'archives, trois copies du dossier d'appel contenant les renseignements retirés, et ce, sous scellé et dans un endroit distinct au greffe désigné, du moins jusqu'à ce qu'elle ait réglé la question de la conservation des renseignements retirés.

[4] En réponse à l'inclusion des renseignements caviardés dans les dossiers d'appel, la Cour a nommé deux amis de la cour dans une ordonnance datée du 7 octobre 2019. La Cour a tout d'abord ordonné que les amis de la cour aient accès aux renseignements confidentiels à compter du 9 décembre 2019, à la suite de quoi il leur serait interdit de se livrer à des communications bilatérales avec les appelants et leurs avocats, à moins d'avoir obtenu son autorisation. À la demande des amis de la cour, ce délai a été prolongé au 20 janvier 2020 afin qu'ils puissent communiquer de manière plus efficace et utile avec les appelants, compte tenu du décaviardage de certains passages par l'intimé.

[5] On January 16, 2020, an *ex parte* and *in camera* case management conference was held to discuss the next steps concerning the confidential information in this case. A public summary of the case management conference was provided to the Appellants shortly thereafter. During this case management conference, the Respondent and the *Amici* raised numerous legal issues regarding the withdrawn information (in Mr. Dulai’s case only), the role of the *Amici* in these appeals, the bifurcation of the appeals process between the “disclosure phase” and the “merits phase,” and the role of the designated judge. The Court proposed that the *Amici* and the Respondent meet to discuss the issues raised and correspond with the Court concerning the preliminary legal issues to be adjudicated before moving further in the appeals.

[6] Notwithstanding the Respondent’s position that the Court should address, on a preliminary basis, the applicable standard of review in these appeals, which the Court found to be premature at this stage, a list of preliminary legal issues was agreed upon by the Appellants, the Respondent, and the *Amici* during a case management conference held on February 13, 2020. This list of preliminary questions was subsequently endorsed by the Court via its order dated February 18, 2020.

[7] On April 16, 2020, a public hearing via teleconference was held where the parties and the *Amici* made oral submissions on these legal questions.

[8] On June 20, 2020, this Court issued detailed Reasons in *Brar v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2020 FC 729 (*Brar 2020*) answering the preliminary legal questions in these appeals. These Reasons addressed the role of the designated judge in appeals under the SATA, the role and powers of the *Amici* in these appeals, the procedure applicable to the withdrawal of information by the Minister under the SATA, and the possibility and purpose of *ex parte* and *in camera* hearings on the merits under the SATA. For more information on the facts up to the issuance of these Reasons, see paragraphs 22 to 28 in *Brar 2020*.

[5] Le 16 janvier 2020, une conférence de gestion de l’instance a été tenue *ex parte* et à huis clos en vue de discuter des prochaines étapes concernant les renseignements confidentiels dont il est question en l’espèce. Un résumé public de cette conférence a été fourni peu après aux appelants. Lors de cette conférence, l’intimé et les amis de la cour ont soulevé de nombreuses questions de droit concernant les renseignements retirés (uniquement dans le cas de M. Dulai), le rôle des amis de la cour dans le cadre des deux appels, la disjonction du processus d’appel entre le « volet relatif à la divulgation » et le « volet relatif au fond », de même que le rôle du juge désigné. La Cour a proposé que les amis de la cour et l’intimé se rencontrent pour parler des questions soulevées et qu’ils correspondent avec elle au sujet des questions de droit préliminaires à trancher avant de poursuivre l’instruction des appels.

[6] Indépendamment de la position de l’intimé selon laquelle la Cour se devait de traiter, à titre préliminaire, de la norme de contrôle applicable aux présents appels, question que la Cour a considérée comme prématurée à ce stade, les appelants, l’intimé et les amis de la cour se sont entendus sur une liste de questions de droit préliminaires lors d’une conférence de gestion de l’instance tenue le 13 février 2020. Cette liste de questions préliminaires a par la suite été entérinée par la Cour dans le cadre de son ordonnance du 18 février 2020.

[7] Le 16 avril 2020, une audience publique tenue par téléconférence a eu lieu et les parties et les amis de la cour ont alors formulé de vive voix des observations sur ces questions de droit.

[8] Le 20 juin 2020, la Cour a rendu des motifs détaillés dans la décision *Brar c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2020 CF 729 [*Brar 2020*] pour répondre aux questions de droit préliminaires soulevées dans les présents appels. Ces motifs portaient sur la tâche qui incombe au juge désigné dans les appels interjetés sous le régime de la LSDA, le rôle et les pouvoirs des amis de la cour dans ces appels, la procédure qui s’applique au retrait de renseignements par le ministre sous le régime de la LSDA, la possibilité de tenir des audiences *ex parte* et à huis clos sur le fond, et l’objet de telles audiences sous le régime de la LSDA.

[9] On July 15, 2020, a public case management conference was held to discuss the next steps in the appeals.

[10] On July 17, 2020, an Order was issued to replace the Order dated October 7, 2019, appointing the *Amici* to better reflect the Court's Reasons dated June 30, 2020, and set out the next steps in the appeals.

[11] On September 10, 2020, the Respondent filed a replacement *ex parte* affidavit for the CSIS affiant due to the unavailability of the previous affiant. Additionally, in light of the reasons in *Brar 2020*, counsel for the Attorney General filed a supplemental *ex parte* affidavit from the same affiant on September 25, 2020.

[12] On September 22, 2020, an *ex parte* and *in camera* case management conference was held to discuss the progress of the appeals. A public summary of the discussion that took place was communicated to the Appellants in Public Communication No. 5.

[13] On October 5, 2020, an *ex parte* and *in camera* hearing was held. The AG's counsel and the *Amici* presented their agreed-upon lifts and summaries of redacted information to the Court in preparation for the upcoming *ex parte* and *in camera* hearing on the disputed redactions. This Court approved the proposed lifts and summaries. On October 7, 2020, a public summary of the hearing was issued to the Appellants in Public Communication No. 6.

[14] The *ex parte* and *in camera* examination and cross-examination of the AG's witnesses in Mr. Brar's appeal took place over six days on October 14, 15, 16, 19, 20 and 22, 2020. The AG's counsel presented evidence on the injury to national security of disclosing the contested redactions and summaries proposed by the *Amici*, as well as the reliability and credibility of the redacted

Pour en savoir davantage sur le déroulement des faits jusqu'au moment du prononcé de ces motifs, voir les paragraphes 22 à 28 de la décision *Brar 2020*.

[9] Le 15 juillet 2020, une conférence de gestion de l'instance publique a eu lieu pour discuter des prochaines étapes des appels.

[10] Le 17 juillet 2020, en remplacement de l'ordonnance datée du 7 octobre 2019 désignant les amis de la cour, une ordonnance a été rendue afin de mieux refléter les motifs de la Cour datés du 30 juin 2020 et d'énoncer les prochaines étapes des appels.

[11] Le 10 septembre 2020, le procureur général a déposé un affidavit *ex parte* au nom du SCRS afin de remplacer celui du déposant précédent qui n'était pas disponible pour comparaître. De plus, le 25 septembre 2020, à la lumière des motifs rendus dans la décision *Brar 2020*, l'avocat du procureur général a déposé un autre affidavit *ex parte* souscrit par le même déposant.

[12] Le 22 septembre 2020, une conférence de gestion de l'instance *ex parte* a eu lieu à huis clos pour discuter de l'état d'avancement des appels. Un résumé public de la discussion qui s'est tenue a été communiqué aux appelants (dans la communication publique n° 5).

[13] Le 5 octobre 2020, une audience *ex parte* et à huis clos a eu lieu. L'avocat du procureur général et les amis de la cour ont présenté à la Cour les décaviardages dont ils avaient convenu et les résumés de renseignements caviardés qu'ils proposaient en préparation à l'audience *ex parte* et à huis clos sur les caviardages contestés. La Cour a approuvé les décaviardages et les résumés proposés. Le 7 octobre 2020, un résumé public de l'audience a été communiqué aux appelants (dans la communication publique n° 6).

[14] L'interrogatoire et le contre-interrogatoire *ex parte* et à huis clos des témoins cités par le procureur général dans l'appel de M. Brar se sont déroulés sur une période de six jours, soit les 14, 15, 16, 19, 20 et 22 octobre 2020. L'avocat du procureur général a présenté des éléments de preuve sur l'atteinte à la sécurité nationale que porterait la divulgation des caviardages contestés et des résumés

information. The *Amici* questioned the justifications for the redactions and the summaries proposed by the AG's counsel, and questioned the affiants with documentary evidence. On November 3, 2020, a public summary of the hearings was communicated to the Appellants in Public Communication No. 7, which summarizes the hearings as follows:

October 14, 2020

Court began at 10:00 a.m. on October 14, 2020. The Minister called a CSIS witness who filed two (2) classified affidavits in these proceedings, one (1) on September 10, 2020, and another on September 25, 2020. The first affidavit relates primarily to the injury to national security of disclosing the redacted information and the supplementary affidavit relates primarily to the reliability and credibility of the redacted information.

The witness gave evidence on various points, including:

- aspects of CSIS' operations that are relevant to SATA and the PPP;
- CSIS policies and procedures relating to the PPP including policies and procedures in relation to preparing, reviewing and updating case briefs;
- the Khalistani extremism threat in Canada;
- the reasons for Mr. Brar's nomination in exigent circumstances;
- subsequent instances where Mr. Brar's case brief was reviewed and/or revised, and Mr. Brar was relisted, including reasons for changes to Mr. Brar's case brief;
- the harm to national security that would result if each contested redaction and summary was disclosed; and
- the reliability and credibility of the redacted information, including the origin of some of this information and how it was assessed by the Service.

proposés par les amis de la cour ainsi que sur la fiabilité et la crédibilité des renseignements caviardés. Les amis de la cour ont remis en question les raisons justifiant les caviardages et les résumés proposés par l'avocat du procureur général et ont interrogé les déposants à l'aide d'éléments de preuve documentaire. Le 3 novembre 2020, le résumé public des audiences qui suit a été communiqué aux appelants (communication publique n° 7) :

[TRADUCTION]

Le 14 octobre 2020

L'audience a commencé le 14 octobre 2020, à 10 h. Le ministre a appelé un témoin du SCRS qui a déposé deux (2) affidavits confidentiels dans le cadre de la présente instance, un le 10 septembre 2020 et un autre le 25 septembre 2020. Le premier affidavit traite principalement de l'atteinte à la sécurité nationale que porterait la divulgation des renseignements caviardés, et l'affidavit supplémentaire porte principalement sur la fiabilité et la crédibilité des renseignements caviardés.

Le témoin a témoigné sur divers sujets, dont :

- les aspects des activités du SCRS visés par la LSDA et le PPP;
- les politiques et les procédures du SCRS liées au PPP, y compris les politiques et les procédures relatives à la préparation, à l'examen et à la mise à jour des sommaires de cas;
- la menace que pose l'extrémisme khalistanais au Canada;
- les raisons de la désignation de M. Brar en situation d'urgence;
- les occasions ultérieures où le sommaire du cas de M. Brar a été examiné et/ou révisé, et que le nom de M. Brar a été de nouveau inscrit sur la liste, y compris les raisons pour lesquelles des changements ont été apportés au sommaire du cas de M. Brar;
- l'atteinte à la sécurité nationale que porterait la divulgation de chaque caviardage et résumé contesté;
- la fiabilité et la crédibilité des renseignements caviardés, y compris l'origine de certains de ces renseignements et la manière dont ils ont été évalués par le SCRS.

October 15, 2020

Court resumed in the morning of October 15, 2020, at 9:30 a.m. and the AG's counsel completed its examination of the CSIS witness late in the morning. Immediately after the examination in chief, the *Amici* commenced their cross-examination of the CSIS witness, which continued for the remainder of the day. The cross-examination on this day included questions on a variety of topics, including CSIS' policies, procedures and practices in respect of the PPP and the reliability and credibility of the redacted information.

During the cross-examination, the AG's counsel reminded the Court and the *Amici* that public counsel for the appellant would play an important role, and objected that the *Amici's* role should not be to duplicate that of public counsel. The Court endorsed those comments, and so directed the *Amici*. The *Amici* filed a number of exhibits on various topics.

October 16, 2020

The *Amici* continued to cross-examine the CSIS witness for part of the morning on October 16, 2020, at 9:30 a.m., after which Court was adjourned until Monday.

October 19, 2020

Court resumed the morning of October 19, 2020, at 9:30 a.m., and the *Amici* continued their cross-examination of the CSIS witness for the remainder of the day. The cross-examination continued to address the reliability and credibility of the redacted information.

October 20, 2020

The cross-examination of the CSIS witness continued for the morning of October 20, 2020. Among other things, the questions focused on the injury to national security of releasing certain information or summaries. After lunch, the AG's counsel conducted its re-direct of the CSIS affiant, which was concluded mid-afternoon.

October 22, 2020

Court commenced at 9:30 a.m. on October 22, 2020, and the Minister called a witness from Public Safety Canada. The Public Safety witness gave evidence on various points, including:

Le 15 octobre 2020

L'audience a repris le matin du 15 octobre 2020, à 9 h 30, et l'avocat du procureur général a terminé d'interroger le témoin du SCRS en fin de matinée. Immédiatement après l'interrogatoire principal, les amis de la cour ont commencé leur contre-interrogatoire du témoin du SCRS, qui s'est poursuivi jusqu'à la fin de la journée. Ce jour-là, pendant le contre-interrogatoire, les amis de la cour ont posé des questions sur un éventail de sujets, notamment sur les politiques, les procédures et les pratiques du SCRS relativement au PPP ainsi que sur la fiabilité et la crédibilité des renseignements caviardés.

Durant le contre-interrogatoire, l'avocat du procureur général a rappelé à la Cour et aux amis de la cour que l'avocat public de l'appellant jouerait un rôle important et a objecté que le rôle des amis de la cour ne devrait pas reproduire celui de l'avocat public. La Cour a souscrit à ces commentaires et a donné des directives en ce sens aux amis de la cour. Ces derniers ont produit plusieurs pièces sur divers sujets.

Le 16 octobre 2020

À compter de 9 h 30 le 16 octobre 2020, les amis de la cour ont continué à contre-interroger le témoin du SCRS pendant une partie de la matinée. Après quoi, l'audience a été ajournée jusqu'au lundi.

Le 19 octobre 2020

L'audience a repris le matin du 19 octobre 2020, à 9 h 30, et les amis de la cour ont poursuivi leur contre-interrogatoire du témoin du SCRS jusqu'à la fin de la journée. Le contre-interrogatoire a encore porté sur la fiabilité et la crédibilité des renseignements caviardés.

Le 20 octobre 2020

Le contre-interrogatoire du témoin du SCRS s'est poursuivi le matin du 20 octobre 2020. Les questions ont porté entre autres sur l'atteinte à la sécurité nationale que porterait la divulgation de certains renseignements ou résumés. Après le dîner, l'avocat du procureur général a mené son réinterrogatoire du déposant du SCRS, qui s'est terminé au milieu de l'après-midi.

Le 22 octobre 2020

L'audience a débuté le 22 octobre 2020, à 9 h 30, et le ministre a appelé un témoin de SPC. Ce dernier a témoigné sur divers sujets, dont :



- the PPP, the PPAG and the PPIO;
- the documents that were prepared in relation to Mr. Brar's listing; and
- injury to national security that would result from releasing certain information.

The *Amici* completed its cross-examination of the Public Safety affiant mid-afternoon on that same day, which focused on the PPP, the Passenger Protect Advisory Group, the Passenger Protect Inquiries Office and the documents relating to Mr. Brar's listing.

[15] The *ex parte* and *in camera* examination and cross-examination of the Minister's witnesses in Mr. Dulai's matter was held on November 16, 17 and 23, 2020. At the outset of the hearing, the AG's counsel and the *Amici* consented to an order that would render the evidentiary record resulting from the Brar and Dulai hearings subject to any arguments in relation to the weight, relevancy and admissibility of the evidence. The AG's counsel and the *Amici* agreed to an Order at the beginning of the hearing that would make the evidentiary record resulting from the Brar and Dulai hearings subject to any arguments over the weight, relevancy and admissibility of the evidence. This allowed for efficiencies in the Dulai examinations and cross-examinations. On December 2, 2020, a public summary of the hearings was communicated to the Appellants in Public Communication No. 8, which summarizes the hearings as follows:

November 16, 2020

Court began at 9:45 a.m. on November 16, 2020. The AG's counsel commenced by filing four (4) charts, namely (i) a classified chart listing all of the contested redactions and contested summaries, (ii) a classified chart itemizing the proposed uncontested redactions, uncontested summaries and lifts agreed to by the AG, (iii) a classified chart containing only the CSIS contested redactions and summaries organized in a way to guide the examination of the CSIS witness; and (iv) a classified chart listing excerpts from the transcript of the Brar hearings that apply to the present hearings.

- le PPP, le GCPP et le BRPPP;
- les documents préparés relativement à l'inscription du nom de M. Brar sur la liste;
- l'atteinte à la sécurité nationale que porterait la divulgation de certains renseignements.

Au milieu de l'après-midi de cette même journée, les amis de la cour ont terminé de contre-interroger le déposant de SPC au sujet du PPP, du GCPP, du BRPPP et des documents relatifs à l'inscription du nom de M. Brar sur la liste.

[15] L'interrogatoire et le contre-interrogatoire *ex parte* et à huis clos des témoins du ministre dans l'affaire de M. Dulai se sont déroulés les 16, 17 et 23 novembre 2020. Au début de l'audience, l'avocat du procureur général et les amis de la cour ont consenti à une ordonnance qui rendrait admissible en preuve le dossier de preuve découlant des audiences dans les affaires *Brar* et *Dulai*, sous réserve de tout argument susceptible d'être présenté relativement au poids, à la pertinence et à l'admissibilité de la preuve. Au début de l'audience, l'avocat du procureur général et les amis de la cour ont consenti à une ordonnance qui rendrait admissible en preuve le dossier de preuve découlant des audiences dans les affaires *Brar* et *Dulai*, sous réserve de tout argument susceptible d'être présenté relativement au poids, à la pertinence et à l'admissibilité de la preuve. Ainsi, les interrogatoires et les contre-interrogatoires dans l'affaire *Dulai* ont été plus efficaces. Le 2 décembre 2020, un résumé public des audiences a été communiqué aux appelants (communication publique n° 8) :

[TRADUCTION]

Le 16 novembre 2020

L'audience s'est ouverte le 16 novembre 2020, à 10 h. L'avocat du procureur général a commencé par déposer quatre (4) tableaux : i) un tableau confidentiel énumérant tous les caviardages et résumés contestés, ii) un tableau confidentiel détaillant les caviardages et résumés proposés et non contestés ainsi que les décaviardages consentis par le procureur général, iii) un tableau confidentiel contenant seulement les caviardages et résumés du SCRS qui sont contestés, organisés de manière à orienter l'interrogatoire du témoin du SCRS, et iv) un tableau confidentiel dressant la liste des extraits de la transcription des audiences tenues dans l'affaire *Brar* qui se rapportent aux présentes audiences.

The Minister called the same CSIS witness that it called in the Brar appeal. This witness filed two (2) classified affidavits in these proceedings, one (1) on September 10, 2020, and another on September 25, 2020. The first affidavit relates primarily to the injury to national security of disclosing the redacted information and the supplementary affidavit relates primarily to the reliability and credibility of the redacted information.

Because of the Evidentiary Order, the examination and cross-examination of the CSIS witness in the present appeal was shorter than it was in Brar. That said, the witness gave evidence on various points including:

- the threat posed by Khalistani extremism;
- the reasons for Mr. Dulai's nomination in exigent circumstances;
- subsequent occasions where Mr. Dulai's case brief was reviewed and/or revised, and Mr. Dulai was relisted, including reasons for changes to Mr. Dulai's case brief;
- the harm to national security that would result if each contested redaction and summary was disclosed; and
- the reliability and credibility of the redacted information, including the origin of some of this information and how it was assessed by the Service.

The AG's counsel completed its examination of the CSIS witness mid-day, after which the *Amici* commenced their cross-examination of the CSIS witness for the remainder of the day. The cross-examination on this day focused on the reliability and credibility of the redacted information, while also exploring the process by which Mr. Dulai was nominated for and has been maintained on the SATA list.

November 17, 2020

Court resumed in the morning of November 17, 2020, at 9:30 a.m. The *Amici* continued to cross-examine the CSIS witness, and questions focused on the reliability and credibility of the redacted information and the injury to national security of releasing certain information or summaries. The *Amici* filed a number of exhibits on various topics. The cross-examination was complete near the end

Le ministre a appelé le même témoin du SCRS qu'il avait appelé dans l'appel Brar. Ce témoin a déposé deux (2) affidavits confidentiels dans la présente instance, un le 10 septembre 2020 et un autre le 25 septembre 2020. Le premier affidavit traite principalement de l'atteinte à la sécurité nationale que porterait la divulgation des renseignements caviardés, et l'affidavit supplémentaire porte principalement sur la fiabilité et de la crédibilité des renseignements caviardés.

Compte tenu de l'ordonnance en matière de preuve, l'interrogatoire et le contre-interrogatoire du témoin du SCRS dans le présent appel ont été plus courts que dans l'appel *Brar*. Cela étant dit, le témoin a témoigné sur divers sujets, dont :

- la menace que pose l'extrémisme khalistanais;
- les raisons de la désignation de M. Dulai en situation d'urgence;
- les occasions ultérieures où le sommaire du cas de M. Dulai a été examiné et/ou révisé, et que le nom de M. Dulai a été de nouveau inscrit sur la liste, y compris les raisons pour lesquelles des changements ont été apportés au sommaire du cas de M. Dulai;
- l'atteinte à la sécurité nationale que porterait la divulgation de chaque caviardage et résumé contesté;
- la fiabilité et la crédibilité des renseignements caviardés, y compris l'origine de certains de ces renseignements et la manière dont ils ont été évalués par le SCRS.

L'avocat du procureur général a terminé son interrogatoire du témoin du SCRS vers midi, après quoi les amis de la cour ont commencé leur contre-interrogatoire de ce même témoin jusqu'à la fin de la journée. Ce jour-là, le contre-interrogatoire a porté sur la fiabilité et la crédibilité des renseignements caviardés et a permis d'examiner le processus par lequel M. Dulai a été désigné pour figurer sur la liste de la LSDA et a été maintenu sur cette liste.

Le 17 novembre 2020

L'audience a repris le matin du 17 novembre 2020, à 9 h 30. Les amis de la cour ont poursuivi le contre-interrogatoire du témoin du SCRS, et les questions ont porté sur la fiabilité et la crédibilité des renseignements caviardés et sur l'atteinte à la sécurité nationale que porterait la divulgation de certains renseignements ou résumés. Ces derniers ont produit plusieurs pièces sur divers sujets. Le contre-interrogatoire

of the day, after which the AG's counsel conducted a brief re-direct of the CSIS witness.

November 23, 2020

Court resumed at 10:00 a.m. on November 23, 2020. The Minister called a witness from Public Safety Canada. This witness also testified in the Brar appeal. Because of the Evidentiary Order, the examination and cross-examination of the Public Safety witness in the present appeal was shorter than it was in Brar.

The AG's counsel conducted its direct examination for the first half of the morning, which focused primarily on the documents that were prepared in relation to Mr. Dulai's listing. The *Amici* completed its cross-examination of the Public Safety affiant by the lunch break, which focused on the documents relating to Mr. Dulai's listing and the process by which individuals are placed on the SATA list.

[16] On December 16, 2020, a public case management conference was held with all counsel to update the Appellants on the next steps in the appeals. In addition, the AG's counsel filed an *ex parte* motion record to strike certain evidence resulting from the *ex parte* and *in camera* hearings from the record.

[17] Following the *ex parte* and *in camera* hearings, on January 8, 2021, the AG's counsel and the *Amici* filed confidential submissions concerning the redactions.

[18] On January 14, 2021, the Court issued Public Communication No. 9 to inform the Appellants on the progress of the appeals in light of the COVID-19 situation and, more specifically, the recent orders enacted by the provinces of Quebec and Ontario relating to the pandemic. The AG's counsel and the *Amici* then informed the Court that they were of the view that in-person hearings in these matters should be postponed until the stay-at-home order was lifted.

[19] On February 4, 2021, an *ex parte* case management conference was held in the presence of the AG's counsel and the *Amici* to discuss the status of the

s'est terminé vers la fin de la journée, après quoi l'avocat du procureur général a mené un court réinterrogatoire du témoin du SCRS.

Le 23 novembre 2020

L'audience a repris le 23 novembre 2020, à 10 h. Le ministre a appelé un témoin de SPC, qui avait également témoigné dans l'appel *Brar*. Compte tenu de l'ordonnance en matière de preuve, l'interrogatoire et le contre-interrogatoire du témoin de SPC dans le présent appel ont été plus courts que dans l'appel *Brar*.

Pendant la première moitié de la matinée, l'avocat du procureur général a mené l'interrogatoire principal, qui a porté principalement sur les documents préparés relativement à l'inscription du nom de M. Dulai sur la liste. Les amis de la cour ont terminé leur contre-interrogatoire du déposant de SPC à midi, qui a porté sur les documents relatifs à l'inscription du nom de M. Dulai sur la liste et le processus d'inscription sur la liste de la LSDA.

[16] Le 16 décembre 2020, une conférence de gestion de l'instance publique réunissant tous les avocats a eu lieu pour tenir les appelants au courant des prochaines étapes dans les appels. De plus, l'avocat du procureur général a déposé un dossier de requête *ex parte* visant à radier du dossier certains éléments de preuve découlant des audiences tenues *ex parte* et à huis clos.

[17] Le 8 janvier 2021, à la suite des audiences *ex parte* et à huis clos, l'avocat du procureur général et les amis de la cour ont déposé des observations confidentielles concernant les caviardages.

[18] Le 14 janvier 2021, la Cour a transmis la communication publique n° 9 aux appelants pour les informer de l'état d'avancement des appels compte tenu de la situation liée à la COVID-19 et, surtout, des récents décrets pris par les provinces du Québec et de l'Ontario relativement à la pandémie. L'avocat du procureur général et les amis de la cour ont ensuite informé la Cour que, selon eux, les audiences en personne dans les présentes affaires devraient être reportées jusqu'à la levée du décret ordonnant de rester à domicile.

[19] Le 4 février 2021, une conférence de gestion de l'instance *ex parte* a eu lieu en présence de l'avocat du procureur général et des amis de la cour pour discuter

appeals. I also raised a question of law, namely whether the principles set out by the S.C.C. in *Harkat* in relation to the requirement to provide the Appellant(s) summaries or information that would permit them to know the Minister's case, applied to the SATA appeal scheme. I requested comments and further submissions from the AG's counsel and the *Amici*.

[20] On February 5, 2021, a public summary of the discussion was communicated to the Appellants in Public Communication No. 10.

[21] On February 9, 2021, counsel for the Appellants requested permission to provide the Court with submissions respecting the above question of law. The Court granted leave. Counsel for the Appellants, the AG's counsel and the *Amici* filed their written representations on February 19, 2021. The AG's counsel filed their reply on February 24, 2021.

[22] On February 24, 2021, the *Amici* filed *ex parte* written representations concerning the AG's counsel's motion to strike certain evidence from the record.

[23] On March 3, 2021, an *ex parte* case management conference was held in the presence of the AG's counsel and the *Amici* to discuss the possible adjournment of the *ex parte* and *in camera* hearing scheduled for March 4, 2021. A public communication was issued to all parties to explain that the Court proposed, and the AG's counsel and the *Amici* agreed, to adjourn the hearing scheduled for the next day due to COVID-19 related reasons and schedule an *ex parte* and *in camera* case management conference on March 9, 2021, to discuss the specific legal issues for which the Court was seeking to receive submissions.

[24] *Ex parte* and *in camera* hearings were held on June 16 and June 17, 2021. The purpose of the hearings was for AG's counsel and the *Amici* to make submissions on disclosure, the reasonably informed threshold, and the AG's motion to strike. On July 21, 2021, a public

de l'état d'avancement des appels. J'ai également soulevé une question de droit, à savoir si les principes énoncés par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Harkat* quant à l'obligation de fournir à l'appelant des résumés de renseignements qui lui permettent d'être informé de la thèse du ministre s'appliquent au régime d'appel établi par la LSDA. J'ai demandé à l'avocat du procureur général et aux amis de la cour de me présenter leurs commentaires et d'autres observations sur cette question.

[20] Le 5 février 2021, un résumé public de la discussion a été communiqué à l'appelant (communication publique n° 10).

[21] Le 9 février 2021, les avocats des appelants ont demandé l'autorisation de présenter à la Cour des observations sur cette question de droit, ce qu'elle a accepté. Les avocats des appelants, l'avocat du procureur général et les amis de la cour ont déposé leurs observations écrites le 19 février 2021. Le procureur général a déposé sa réponse le 24 février 2021.

[22] Toujours le 24 février 2021, les amis de la cour ont déposé des observations écrites *ex parte* concernant la requête de l'avocat du procureur général visant à radier du dossier certains éléments de preuve.

[23] Le 3 mars 2021, une conférence de gestion de l'instance *ex parte* a eu lieu en présence de l'avocat du procureur général et des amis de la cour pour discuter de la possibilité d'ajourner l'audience *ex parte* et à huis clos prévue le 4 mars 2021. Une communication publique a été envoyée à toutes les parties pour expliquer la proposition de la Cour, que l'avocat du procureur général et les amis de la cour ont acceptée. La Cour proposait d'ajourner l'audience prévue pour le lendemain pour des raisons liées à la COVID-19 et de tenir une conférence de gestion de l'instance *ex parte* et à huis clos le 9 mars 2021 pour discuter des questions juridiques précises pour lesquelles la Cour demandait des observations.

[24] Une audience *ex parte* et à huis clos a eu lieu les 16 et 17 juin 2021 afin que l'avocat du procureur général et les amis de la cour puissent présenter leurs observations sur la divulgation, la norme de la personne suffisamment informée et la requête en radiation du

summary of the hearings was communicated to the Appellants in Public Communication No. 11 which can be found below:

June 16, 2021

Court commenced at 9:30 a.m. on June 16, 2021, and submissions were made by the AG's counsel and the *Amici* on disclosure and the requirement to reasonably inform the appellants.

AG Submissions on Disclosure and Reasonably Informed

The AG's counsel filed the following documents at the commencement of the proceedings:

- an updated chart for each file containing the contested claims and summaries;
- an updated chart for each file containing the summaries and redactions agreed to by the AG's counsel and the *Amici*;
- an updated chart for each file containing the lifts made by the AG;
- a chart for each file listing all of the allegations against the appellants that have been disclosed, partially disclosed or summarized, and withheld; and
- a copy of the Recourse Decision in each file reflecting the agreed-upon summaries and redactions and the lifts made by the AG.

The AG's counsel made submissions on the applicable test for disclosure in appeals under section 16 of the SATA. The AG's counsel argued that if disclosure of information would result in injury to national security or endanger the safety of any person, it should not be disclosed. Additionally, it argued that SATA does not authorize the Court to balance different interests that could be at play when assessing disclosure, including whether or not the appellant is reasonably informed. The AG's counsel then went through the chart containing the contested claims and summaries to highlight why lifting or summarizing these claims would result in injury to national security.

procureur général. Le 21 juillet 2021, un résumé public de l'audience a été communiqué aux appelants (communication publique n° 1) :

[TRANSDUCTION]

Le 16 juin 2021

L'audience a commencé le 16 juin 2021, à 9 h 30, et l'avocat du procureur général et les amis de la cour ont présenté des observations sur la divulgation et l'obligation d'informer suffisamment les appelants.

Observations du procureur général sur la divulgation et la norme de la personne suffisamment informée

Au début de l'instance, l'avocat du procureur général a déposé les documents suivants :

- un tableau mis à jour pour chaque dossier contenant les réclamations de confidentialité et résumés contestés;
- un tableau mis à jour pour chaque dossier contenant les résumés et les caviardages dont l'avocat du procureur général et les amis de la cour ont convenu;
- un tableau mis à jour pour chaque dossier contenant les décaviardages consentis par le procureur général;
- un tableau dressant pour chaque dossier la liste de toutes les allégations portées contre les appelants qui ont été divulguées, partiellement divulguées, résumées ou tenues confidentielles;
- une copie de la décision sur la demande de recours présentée pour chaque dossier, où il est fait état des résumés et caviardages dont il a été convenu ainsi que des décaviardages consentis par le procureur général.

L'avocat du procureur général a présenté des observations sur le critère applicable en matière de divulgation dans les appels interjetés au titre de l'article 16 de la LSDA. Il a soutenu que les renseignements dont la divulgation porterait atteinte à la sécurité nationale ou à la sécurité d'autrui ne devraient pas être divulgués. Il a également fait valoir que la LSDA ne permet pas à la Cour de mettre en balance les divers intérêts qui pourraient entrer en jeu lors de l'évaluation de l'opportunité de divulguer des renseignements, notamment la question de savoir si l'appelant est suffisamment informé. L'avocat du procureur général a ensuite passé en revue le tableau dressant la liste des

The AG’s counsel then made submissions on the reasonably informed threshold and argued that at this point in time, the appellants are reasonably informed. The AG’s counsel highlighted that the scheme allows for some information to not be disclosed or summarized, and that the assessment of whether or not the appellants are reasonably informed is fact specific and should be made throughout the appeals. The AG’s counsel stressed that the threshold under subsection 8(1) of SATA, namely “reasonable grounds to suspect,” must inform the Court’s consideration of whether or not the appellants are reasonably informed.

#### Amici’s Submissions on Disclosure and Irreconcilable Tension

The *Amici* made submissions on two issues.

First, the *Amici* argued that the decision of the SCC in *Harkat* requires (in circumstances where redacted information or evidence cannot be lifted or summarized without national security injury, such information comes within the incompressible minimum amount of disclosure that the appellant must receive in order to know and meet the case against him), that the Minister withdraw the information or evidence whose non-disclosure prevents the appellant from being reasonably informed: *Harkat* para 59. The *Amici* argued that this situation, described in *Harkat* as an irreconcilable tension, arises in both the Brar appeal and the Dulai appeal. The *Amici* further argued that given the Minister’s disagreement with the *Amici* that irreconcilable tensions arise in these appeals, he will not withdraw evidence of his own motion. The Court must therefore decide whether or not the appeals involve irreconcilable tensions.

To that end, the *Amici* proposed a form of order the Court should make if it agrees with the *Amici* that either or both of the appeals involve situations of irreconcilable tension. The order would identify the specific information or evidence that gives rise to the irreconcilable tension and declare that the Minister must withdraw that information or evidence within a fixed period (the *Amici* proposed 60 days), failing which the Court will be unable to determine the reasonableness of the appellant’s listing and must allow the appeal.

réclamations de confidentialité et des résumés contestés afin de mettre en évidence les raisons pour lesquelles le fait de décaviarder ou de résumer les renseignements visés par ces demandes porterait atteinte à la sécurité nationale.

L’avocat du procureur général a ensuite présenté des observations sur la norme de la personne suffisamment informée et a soutenu qu’à ce stade-ci, les appellants sont suffisamment informés. Il a souligné que le régime permet de ne pas divulguer ou résumer certains renseignements et que l’évaluation visant à déterminer si les appellants sont suffisamment informés repose sur les faits et doit être effectuée tout au long des appels. Il a insisté sur le fait que le seuil établi au paragraphe 8(1) de la LSDA, soit « des motifs raisonnables de soupçonner », doit guider la Cour lorsqu’elle examine si les appellants sont suffisamment informés.

#### Les observations des amis de la cour sur la divulgation et la tension irréconciliable

Les amis de la cour ont présenté des observations sur deux questions.

Premièrement, ils ont soutenu que, dans l’arrêt *Harkat*, 2014 CSC 37, la Cour suprême du Canada a indiqué que (dans les cas où les renseignements ou les éléments de preuve caviardés ne peuvent pas être décaviardés ou résumés sans porter atteinte à la sécurité nationale, mais qu’ils font tout de même partie de la quantité minimale incompressible de renseignements que l’appelant doit recevoir pour connaître la preuve qui pèse contre lui et y répondre) le ministre doit retirer les renseignements ou les éléments de preuve dont la non-divulgaration empêche l’appelant d’être suffisamment informé : arrêt *Harkat*, au para 59. Les amis de la cour ont fait valoir que cette situation, considérée dans l’arrêt *Harkat* comme une tension irréconciliable, se présente dans l’appel *Brar* et dans l’appel *Dulai*. En outre, ils ont soutenu que, compte tenu du désaccord du ministre avec eux sur la présence de tensions irréconciliables dans ces appels, ce dernier ne retirera pas d’éléments de preuve de son propre chef. Il revient donc à la Cour de décider s’il existe ou non des tensions irréconciliables dans les appels.

À cette fin, les amis de la cour ont présenté un projet d’ordonnance que la Cour devrait rendre si elle convient avec eux que l’un des appels, ou les deux, présente une tension irréconciliable. L’ordonnance indiquerait les renseignements ou les éléments de preuve précis qui donnent lieu à la tension irréconciliable et enjoindrait au ministre de retirer ces renseignements ou ces éléments de preuve dans un délai déterminé (les amis de la cour ont proposé un délai de 60 jours), à défaut de quoi la Cour sera incapable de décider si l’inscription du nom de l’appelant sur la liste est raisonnable et elle devra accueillir l’appel.

Second, the *Amici* reviewed the contested claims and summaries in each appeal. In some instances, the *Amici* argued that the AG's redactions were not necessary (because the information or evidence was not injurious). In other cases, the *Amici* agreed that disclosure would be injurious but proposed a summary that would avert the injury while allowing the appellant to be reasonably informed of the case he must meet. In other cases still, the *Amici* argued that the information or evidence could not be lifted or summarized without injury, but had to be disclosed for the appellant to be reasonably informed. In these latter cases, the *Amici* asked the court to make the declaration of irreconcilable tension described above.

The *Amici* emphasized that the applicable standard is that of a "serious risk of injury," and that the judge must ensure throughout the proceeding that the Minister does not cast too wide a net with his claims of confidentiality.

#### Other Issues

The parties discussed other procedural issues, including the format and timing for filing a revised appeal book following the Court's decision on disclosure, a timeline for appealing this decision and staying the order if an appeal is filed, and potential redactions to the list of exhibits.

June 17, 2021

The hearing resumed at 9:30 a.m. on June 17, 2021, and the Court heard arguments from both the AG's counsel and the *Amici* on the AG's motion to strike. The AG withdrew its motion to strike following the mid-day break.

In the afternoon, the Court discussed with the *Amici* and AG's counsel the possibility of preparing a further summary of the evidence in the *ex parte* and *in camera* hearings, to expand on the summaries provided in Public Communication No.7 (T-669-19) and Public Communication No. 8 (T-670-19) in a way that would not be injurious to national security. The AG's counsel and the *Amici* agreed to prepare a draft summary in this regard.

Deuxièmement, les amis de la cour ont examiné les réclamations de confidentialité et résumés contestés dans chaque appel. Dans certains cas, ils ont soutenu que les caviardages du procureur général n'étaient pas nécessaires (car les renseignements ou les éléments de preuve ne portaient pas atteinte à la sécurité nationale). Dans d'autres cas, ils ont convenu que la divulgation des renseignements caviardés porterait atteinte à la sécurité nationale, mais ont proposé un résumé qui éviterait une telle atteinte tout en permettant à l'appellant d'être suffisamment informé de la preuve à laquelle il doit répondre. Dans d'autres cas encore, ils ont fait valoir que les renseignements ou les éléments de preuve ne pouvaient pas être décaviardés ou résumés sans qu'il soit porté atteinte à la sécurité nationale, mais qu'ils devaient être divulgués pour que l'appellant soit suffisamment informé. Dans ces cas, les amis de la cour ont demandé à la Cour de déclarer que la tension irréconciliable décrite précédemment existe.

Les amis de la cour ont souligné que la norme applicable est celle du « risque sérieux d'atteinte » et que, tout au long de l'instance, il incombe au juge de garantir que le ministre ne vise pas trop large lorsqu'il invoque la confidentialité.

#### Autres questions

Les parties ont discuté d'autres questions procédurales, notamment le format et le délai pour présenter un dossier d'appel révisé après la décision de la Cour sur la divulgation, le délai pour interjeter appel de cette décision et faire surseoir à l'ordonnance s'il est interjeté appel, et d'éventuels caviardages dans la liste des pièces.

Le 17 juin 2021

L'audience a repris le 17 juin 2021, à 9 h 30, et la Cour a entendu les arguments de l'avocat du procureur général et ceux des amis de la cour concernant la requête en radiation du procureur général. Après la pause de mi-journée, le procureur général a retiré sa requête en radiation.

En après-midi, la Cour a discuté avec les amis de la cour et l'avocat du procureur général de la possibilité de préparer un autre résumé des éléments de preuve présentés lors des audiences *ex parte* et à huis clos en vue d'ajouter aux résumés fournis dans la communication publique n° 7 (T-669-19) et la communication publique n° 8 (T-670-19) d'une manière qui ne porterait pas atteinte à la sécurité nationale. L'avocat du procureur général et les amis de la cour ont accepté de préparer un projet de résumé à cet égard.

The Court asked that this summary include confirmation that there is no information or evidence against either Appellant in relation to 8(1)(a) of SATA, and that both listings concern information and evidence in respect of 8(1)(b).

[25] The issues related to the redacted list of exhibits and disclosure of additional information through summaries were a constant endeavour after the June 2021 hearing. The Appellants were informed of this through Public Communication No. 12. Concerning the list of exhibits, it was later agreed that it would be released in a redacted format once the AG's counsel and the *Amici* had reviewed the determinations made on the redactions at issue as a result of the *ex parte* and *in camera* hearings. As for the summary of additional information, counsel for both the Appellants and Respondent undertook to submit it no later than August 31, 2021. As soon as it was submitted, reviewed, and then agreed upon by the undersigned, it was released as Public Communication No. 13 on August 31, 2021, after an *ex parte* and *in camera* hearing was held the same day.

[26] From then on, all outstanding matters were taken under reserve with the objective of issuing an Order and Reasons as soon as possible, which was done on October 5, 2021, and resulted in two Orders (*Brar 2021* and *Dulai 2021*). The issuance of orders was announced in Public Communication No. 16.

[27] On October 12, 2021, a Revised Appeal Book was filed and made available to all parties. This resulted in a broader scope of disclosure and more information was revealed to the Appellants.

[28] On November 1, 2021, a case management teleconference was held to discuss all outstanding matters, including the opportunity to be heard for both the Appellants and the Minister pursuant to paragraph 16(6)(d) of the SATA. Then, on December 1, 2021, the Court issued an order regarding the timing for the filing of affidavits and submissions, and the scheduling of hearings planned for 2022.

La Cour a demandé que ce résumé confirme qu'aucun renseignement ou élément de preuve visant l'un ou l'autre appelant ne se rapporte à l'alinéa 8(1)a) de la LSDA et que les deux inscriptions sont liées à des renseignements et à des éléments de preuve se rapportant à l'alinéa 8(1)b).

[25] Après l'audience de juin, les questions liées à la liste caviardée des pièces et à la divulgation d'autres renseignements au moyen de résumés revenaient constamment. Les appelants en ont été informés dans la communication publique n° 12. En ce qui concerne la liste des pièces, il a plus tard été convenu qu'une version caviardée serait communiquée après que l'avocat du procureur général et les amis de la cour auront pris connaissance des décisions sur les caviardages en litige rendues à l'issue des audiences *ex parte* et à huis clos. En ce qui a trait au résumé des renseignements supplémentaires, les avocats des appelants et de l'intimé se sont engagés à le soumettre au plus tard le 31 août 2021. Tout de suite après que la Cour l'eut reçu, examiné, puis approuvé, le résumé a été communiqué à titre de communication publique n° 13, le 31 août 2021, à la suite d'une audience *ex parte* tenue à huis clos le même jour.

[26] Dès lors, toutes les questions en suspens ont été mises en délibéré en vue de rendre une ordonnance et des motifs le plus rapidement possible. Le 5 octobre 2021, deux ordonnances ont donc été rendues (dans les décisions *Brar 2021* et *Dulai 2021*). La délivrance des ordonnances a été annoncée dans la communication publique n° 16.

[27] Le 12 octobre 2021, un dossier d'appel révisé a été déposé et mis à la disposition de toutes les parties. Ce dossier a permis d'élargir la portée de la divulgation du fait que davantage de renseignements ont été révélés aux appelants.

[28] Le 1<sup>er</sup> novembre 2021 s'est tenue une conférence de gestion de l'instance par téléconférence pour discuter de toutes les questions en suspens, y compris la possibilité qu'ont les appelants et le ministre d'être entendus conformément à l'alinéa 16(6)d) de la LSDA. Puis, le 1<sup>er</sup> décembre 2021, la Cour a rendu une ordonnance concernant les dates de dépôt des affidavits et des observations ainsi que le calendrier des audiences prévues pour 2022.



[29] On December 7, 2021, and at the request of the presiding judge, an *ex parte* and *in camera* case management conference was held to discuss next steps and other scheduling matters. The Court requested additional *ex parte* and *in camera* submissions to be filed in respect of the classified and public evidence on the record that support the allegations in each appeal. A schedule was established and the Court set a few days aside in May 2022 to hold an *ex parte* and *in camera* hearing following the public hearings, if deemed necessary. This information was confirmed in Public Communication No. 17, issued on December 8, 2021.

[30] On January 31, 2022, the Court received further affidavits from Mr. Dulai including personal material that, in the view of his counsel, could jeopardize Mr. Dulai's safety or security if made public. As a result, in a letter dated January 31, 2022, his counsel requested the option to file a "public" version of the affidavit in which sensitive information would be redacted.

[31] On February 2, 2022, the AG's counsel filed their written and confidential submissions.

[32] The Court issued an oral direction on February 7, 2022, in response to Mr. Dulai's letter and the AG's counsel's reply of February 4, 2022. The Court stated that it was satisfied with the parties' agreed-upon proposal for Mr. Dulai to send a list of proposed redactions to the AG's counsel for discussion and parties to reach an agreement.

[33] On February 25, 2022, the *Amici* filed their written and confidential submissions.

[34] On March 1, 2022, the AG's counsel filed their public affidavits for each file (Mr. Brar and Mr. Dulai).

[35] On March 9, 2022, the AG's counsel filed a confidential reply in response to the *Amici*'s confidential submissions.

[29] Le 7 décembre 2021, et à la demande du juge présidant l'audience, une conférence de gestion de l'affaire *ex parte* et à huis clos a eu lieu pour discuter des prochaines étapes et d'autres questions liées au calendrier. La Cour a demandé que des observations *ex parte* et à huis clos supplémentaires soient déposées relativement aux éléments de preuve confidentiels et publics versés au dossier qui étayaient les allégations dans chaque appel. Un calendrier a été établi et la Cour a réservé quelques jours en mai 2022 pour tenir une audience *ex parte* et à huis clos après les audiences publiques, au besoin. Cette information a été confirmée dans la communication publique n° 17, transmise le 8 décembre 2021.

[30] Le 31 janvier 2022, la Cour a reçu d'autres affidavits de M. Dulai, dont des documents personnels qui, de l'avis de son avocat, pourraient mettre en danger la sécurité de M. Dulai s'ils étaient rendus publics. Par conséquent, dans une lettre datée du 31 janvier 2022, l'avocat de M. Dulai a demandé de déposer une version « publique » de l'affidavit dans laquelle les renseignements sensibles seraient caviardés.

[31] Le 2 février 2022, l'avocat du procureur général a déposé ses observations écrites confidentielles.

[32] Le 7 février 2022, la Cour a donné une directive de vive voix en réponse à la lettre de M. Dulai et à la réponse de l'avocat du procureur général datée du 4 février 2022. La Cour a déclaré qu'elle était satisfaite de la proposition dont les parties avaient convenu, à savoir que M. Dulai envoie une liste des caviardages proposés à l'avocat du procureur général à des fins de discussion et que les parties arrivent à une entente.

[33] Le 25 février 2022, les amis de la cour ont déposé leurs observations écrites confidentielles.

[34] Le 1<sup>er</sup> mars 2022, l'avocat du procureur général a déposé ses affidavits publics pour chaque dossier (M. Brar et M. Dulai).

[35] Le 9 mars 2022, l'avocat du procureur général a déposé une réponse confidentielle en réponse aux observations confidentielles des amis de la cour.

[36] On March 17, 2022, a public case management teleconference was held to discuss details of planned public hearings in Vancouver.

[37] On March 21, 2022, both Appellants filed their written representations related to the allegations against them.

[38] On March 23, 2022, the AG's counsel submitted a letter in response to the case management conference and Public Communication No. 11 confirming that both listings (Mr. Brar and Mr. Dulai) were based on paragraph 8(1)(b) of the SATA and not paragraph 8(1)(a).

[39] On April 5, 2022, the AG's counsel filed classified submissions pinpointing the classified evidence, if any, on which it relies in support of each of the public allegations against the Appellants found in the October 5, 2021, Amended Public Order and Reasons.

[40] On April 11, 2022, Counsel for the Minister filed their public submissions.

[41] On April 14, 2022, the *Amici* filed classified responding submissions to the AG's counsel's classified submissions.

[42] Public hearings took place over four days (April 19-22, 2022) in Vancouver, British Columbia. Both Mr. Brar and Mr. Dulai were present and testified, in addition to Ms. Lesley Soper from the Department of Public Safety Canada. Counsel for both Appellants and Respondent were present. The two *Amici* were also in attendance. The purpose of these hearings was to provide the Appellants and the Minister with an opportunity to be heard. A summary of the hearings can be found below:

[36] Le 17 mars 2022, une conférence de gestion de l'instance publique par téléconférence a eu lieu pour discuter des détails des audiences publiques prévues à Vancouver.

[37] Le 21 mars 2022, les deux appelants ont déposé leurs observations écrites concernant les allégations portées contre eux.

[38] Le 23 mars 2022, l'avocat du procureur général a produit une lettre en réponse à la conférence de gestion de l'instance et à la communication publique n° 11, dans lesquelles il a été confirmé que les deux inscriptions (M. Brar et M. Dulai) étaient fondées sur l'alinéa 8(1)b) de la LSDA et non sur l'alinéa 8(1)a).

[39] Le 5 avril 2022, l'avocat du procureur général a présenté des observations confidentielles dans lesquelles il mentionne les éléments de preuve confidentiels, le cas échéant, sur lesquels il s'appuie pour étayer chacune des allégations publiques contre les appelants figurant dans l'ordonnance publique modifiée et les motifs du 5 octobre 2021.

[40] Le 11 avril 2022, l'avocat du ministre a déposé ses observations publiques.

[41] Le 14 avril 2022, les amis de la cour ont déposé des observations confidentielles en réponse aux observations confidentielles de l'avocat du procureur général.

[42] Les audiences publiques se sont déroulées sur une période de quatre jours (du 19 au 22 avril 2022) à Vancouver, en Colombie-Britannique. M. Brar et M. Dulai étaient présents et ont témoigné, tout comme M<sup>me</sup> Lesley Soper du ministère de la Sécurité publique du Canada. Les avocats des appelants et de l'intimé étaient présents. Les deux amis de la cour étaient également présents. Ces audiences ont eu lieu afin de donner aux appelants et au ministre la possibilité d'être entendus. Les paragraphes qui suivent présentent un résumé des audiences :

April 19, 2022

Court commenced at 9:30 a.m. (PT) on April 19, 2022. Both Appellants were present and examined by their respective Counsel. Counsel for the Minister also questioned Mr. Dulai.

The examination consisted of a review of each Appellant's background and questions related to the specific allegations against each one of them.

In both cases, the Appellants answered all the questions and testified on the impact the listing had on them, their families and their businesses.

They both categorically denied being involved in any terrorist-related activities, whether at home or abroad.

April 20, 2022

Court commenced at 9:30 a.m. (PT) on April 20, 2022.

Counsel for the Minister introduced their witness, Ms. Lesley Soper from Public Safety Canada.

Counsel for both Appellants examined Ms. Soper. Several questions regarding her four affidavits were posed focusing on her job and role.

In Mr. Dulai's case, questions were raised about the administrative update and amended direction that occurred in April 2018, media reports and information obtained as a result of alleged mistreatment.

In the case of Mr. Brar, questions were asked about the nature of the advisory group finding, the decision-making process and the nominating agency. Additionally, Counsel for Mr. Brar raised concerns about the credibility and reliability of the sources used to justify the listing of Mr. Brar.

Counsel for Mr. Dulai made submissions on procedural fairness under the common law and section 7 of the *Charter*. Counsel stated that the Minister's delegate violated Mr. Dulai's procedural fairness rights during the administrative recourse process by failing to give him adequate notice of the case to meet before requiring his response, and by failing to provide reasons for his decision

[TRANSLATION]

Le 19 avril 2022

L'audience a commencé le 19 avril 2022, à 9 h 30 (HNP). Les deux appelants étaient présents et ont été interrogés par leurs avocats respectifs. L'avocat du ministre a également interrogé M. Dulai.

Lors de l'interrogatoire, chaque appelant a été soumis à un examen de ses antécédents et a été interrogé au sujet des allégations précises formulées contre lui.

Dans les deux cas, les appelants ont répondu à toutes les questions et ont témoigné des effets qu'a eu sur eux, leur famille et leur entreprise l'inscription de leur nom sur la liste.

Tous deux ont catégoriquement nié être impliqués dans des activités liées au terrorisme, que ce soit dans leur pays ou à l'étranger.

Le 20 avril 2022

L'audience a commencé le 20 avril 2022, à 9 h 30 (HNP).

L'avocat du ministre a appelé son témoin M<sup>me</sup> Lesley Soper, de Sécurité publique Canada.

Les avocats des deux appelants ont interrogé M<sup>me</sup> Soper. Plusieurs questions lui ont été posées au sujet de ses quatre affidavits, avec une attention particulière sur son travail et son rôle.

Dans le cas de M. Dulai, des questions ont été soulevées au sujet de la mise à jour administrative et de la directive modifiée qui ont eu lieu en avril 2018, des rapports des médias et des renseignements obtenus à la suite des mauvais traitements allégués.

Dans le cas de M. Brar, des questions ont été posées sur la nature de la conclusion du groupe consultatif, le processus décisionnel et l'organisme responsable de la désignation. De plus, l'avocat de M. Brar a soulevé des doutes quant à la crédibilité et à la fiabilité des sources utilisées pour justifier l'inscription de M. Brar sur la liste.

L'avocat de M. Dulai a présenté des observations portant sur l'équité procédurale en common law et sur l'article 7 de la *Charte*. Il a affirmé que le délégué du ministre a porté atteinte au droit de M. Dulai à l'équité procédurale au cours du processus de recours administratif en ne lui donnant pas un préavis suffisant de la preuve à réfuter avant d'exiger sa réponse, et en omettant de motiver sa

to maintain his name on the no-fly list. As a result, Mr. Dulai seeks a declaration from the Court to this effect.

Counsel for Mr. Dulai also submitted that an irreconcilable tension remains between Mr. Dulai's right to an incompressible minimum amount of disclosure and national security concerns at the appeal stage. Counsel explained that certain information cannot be disclosed to Mr. Dulai because of national security concerns. Consequently, Mr. Dulai cannot know the case to meet and defend himself accordingly. Counsel submits that the only remedy for this irreconcilable tension is for the Minister to withdraw the undisclosed information. If this remedy is not granted, the proceedings will remain unfair. This, in turn, will violate natural justice and Mr. Dulai's rights under section 7 of the *Charter*.

Counsel for Mr. Dulai also raised concerns regarding the choice of witness for public hearings. Despite the fact that Ms. Soper did not have any role in Mr. Dulai's listing, she was the witness retained for the hearing while everything related to the CSIS witness remained out of reach for the Appellant. Consequently, the Appellant cannot be satisfied that alleged foreign interference is not related to Mr. Dulai's listing and cannot be satisfied that the decision was not political. Important rights are at issue when the label of terrorist is involved and this creates a problem.

Counsel for Mr. Dulai said that he feels scared about speaking freely and that he is concerned at the prospect that a country he advocates against [India] is potentially pulling the strings. Mr. Dulai had to put his entire life before this Court in part because he does not have what he needs to respond to the case against him. In these circumstances, Mr. Dulai is owed a high degree of procedural fairness.

April 21, 2022

Court commenced at 9:30 a.m. (PT) on April 20, 2022.

Counsel for Mr. Dulai carried on with their submissions arguing that the case against Mr. Dulai was based to a decisive degree on undisclosed information and that according to *Harkat* at para 59 "the Minister must withdraw the information or evidence whose nondisclosure prevents the named person from being reasonably informed."

décision de maintenir le nom de M. Dulai sur la liste d'interdiction de vol. En conséquence, M. Dulai demande à la Cour de rendre un jugement déclaratoire à cet effet.

L'avocat de M. Dulai a également fait valoir qu'une tension irréconciliable subsiste entre le droit de M. Dulai à une quantité minimale incompressible de renseignements et les préoccupations liées à la sécurité nationale au stade de l'appel. L'avocat a expliqué que certains renseignements ne peuvent pas être divulgués à M. Dulai pour des raisons de sécurité nationale. M. Dulai n'est donc pas en mesure de connaître la preuve à réfuter et ne peut se défendre en conséquence. L'avocat soutient que le seul moyen de remédier à cette tension irréconciliable est d'enjoindre le ministre à retirer les renseignements ne pouvant pas être divulgués. Si cette réparation n'est pas accordée, l'instance restera inéquitable, ce qui, du même coup, enfreindra les principes de justice naturelle et les droits de M. Dulai garantis par l'article 7 de la *Charte*.

L'avocat de M. Dulai a également soulevé des préoccupations concernant le choix des témoins pour les audiences publiques. Malgré le fait que M<sup>me</sup> Soper n'a joué aucun rôle dans l'inscription de M. Dulai sur la liste, elle a été le témoin retenu pour l'audience, de sorte que tous les détails concernant le témoin du SCRS sont demeurés hors de portée pour l'appelant. Par conséquent, l'appelant ne peut être convaincu que la prétendue ingérence étrangère n'est pas liée à l'inscription de M. Dulai sur la liste ni que la décision n'était pas politique. Des droits importants sont en jeu lorsque l'étiquette de terroriste est en cause, ce qui pose problème.

L'avocat de M. Dulai a déclaré que ce dernier avait peur de parler librement et qu'il était inquiet à l'idée qu'un pays contre lequel il milite [l'Inde] puisse tirer les ficelles. M. Dulai a dû exposer toute sa vie devant la Cour en partie parce qu'il ne dispose pas de ce dont il a besoin pour répondre aux allégations portées contre lui. Dans ces circonstances, le niveau élevé d'équité procédurale auquel a droit M. Dulai est élevé.

Le 21 avril 2022

L'audience a commencé le 20 avril 2022, à 9 h 30 (HNP).

L'avocat de M. Dulai a poursuivi ses observations en faisant valoir que la preuve qui pèse contre son client était fondée dans une mesure déterminante sur des renseignements non divulgués et que, selon le paragraphe 59 de l'arrêt *Harkat*, « le ministre doit retirer les renseignements ou les éléments de preuve dont la non-divulgence empêche la personne visée d'être suffisamment informée ».

His counsel also said that Mr. Dulai was unable to give meaningful direction to his counsel and therefore the *Amici* were not able to represent Mr. Dulai's interests.

Counsel stated that the standard of review in this case was correctness to which the Judge agreed.

Counsel reviewed most of the allegations against Mr. Dulai and provided explanations aimed at casting a doubt on the credibility of sources and/or the authenticity of the intent behind those allegations.

In summary, Mr. Dulai's lawyer feels that the Government of India has him on its radar and is attempting to discredit him because he is a prominent figure who could pose a threat to them.

Counsel for Mr. Brar indicated, at the beginning of their submissions, that they were not pursuing the amended constitutional question of overbreadth, nor the one related to section 6 of the *Charter*. They submitted that if the Court found that Mr. Brar was not provided with the incompressible minimum disclosure then it needed to ignore the reasonableness of the decision.

Counsel for Mr. Brar argued that section 7 of the *Charter* was engaged in Mr. Brar's case because being labelled as a terrorist engages security of the person. The fact that Mr. Brar was labelled by the Canadian government as a terrorist imposes psychological stress. Mr. Brar feels like he is being followed. The allegations and accusations are criminal ones. Among the highest seriousness in our society today. The mere fact of accusing someone of those crimes, this is what is different from the ordinary stresses of living in a society.

Counsel for Mr. Brar submitted that when section 7 is engaged, and they believe it is, the person must know the case and have the opportunity to meet that case. While Mr. Brar takes no issue with the role of the *Amici* in this case, their participation is only as good as Mr. Brar is receiving enough information to direct both public counsel and the *Amici*. Confidential sources need to be tested to ensure their reliability.

Counsel for Mr. Brar agreed with the standard or review set forward by the Court, i.e., correctness and no deference. However, they disagree with the claim that Mr. Brar received the incompressible minimum disclosure. They

Son avocat a également déclaré que puisque M. Dulai était incapable de donner des instructions pertinentes à son avocat, les amis de la cour n'étaient pas en mesure de représenter les intérêts de M. Dulai.

L'avocat a affirmé que la norme de contrôle en l'espèce était celle de la décision correcte, ce à quoi le juge a souscrit.

L'avocat a examiné la plupart des allégations contre M. Dulai et a fourni des explications visant à jeter un doute sur la crédibilité des sources et/ou l'authenticité de l'intention sous-tendant ces allégations.

En résumé, l'avocat de M. Dulai croit que le gouvernement indien a M. Dulai dans son collimateur et qu'il tente de le discréditer parce qu'il est une personnalité bien connue qui pourrait représenter une menace pour le gouvernement.

L'avocat de M. Brar a souligné, au début de ses observations, qu'il ne donnerait pas suite à la question constitutionnelle modifiée de la portée excessive ni à celle liée à l'article 6 de la *Charte*. Il a affirmé que si la Cour jugeait que M. Brar n'avait pas reçu la quantité minimale incompressible de renseignements, elle devait alors faire abstraction du caractère raisonnable de la décision.

Selon l'avocat de M. Brar, l'article 7 de la *Charte* s'applique au cas de son client puisqu'il a été étiqueté comme terroriste et que cela met en jeu le droit à la sécurité de sa personne. Le fait d'être étiqueté comme terroriste par le gouvernement canadien soumet M. Brar à un stress psychologique. M. Brar a l'impression d'être suivi. Les allégations et les accusations sont d'ordre criminel. Elles sont parmi les plus graves dans notre société moderne. Le simple fait d'être accusé de pareil crime est sans commune mesure avec le stress ordinaire de la vie en société.

L'avocat de M. Brar a fait valoir que lorsque l'article 7 entre en jeu – ce qui, selon lui, est le cas en l'espèce – la personne visée doit connaître la preuve qui pèse contre elle et avoir l'occasion d'y répondre. Bien que M. Brar ne conteste pas le rôle des amis de la cour dans la présente affaire, la participation de ces derniers n'est valable que si M. Brar reçoit suffisamment de renseignements pour donner des instructions tant à l'avocat public qu'aux amis de la cour. Les sources confidentielles doivent être vérifiées pour s'assurer de leur fiabilité.

L'avocat de M. Brar a souscrit à la norme de contrôle établie par la Cour, c'est-à-dire celle de la décision correcte, qui n'impose aucune retenue. Il s'est toutefois dit en désaccord avec l'affirmation selon laquelle M. Brar a reçu

submit that the Respondent's written submissions fail to address the new information that is before this Court. If the merit can only be addressed at a *ex parte* and *in camera* meeting than it reinforces the point that Mr. Brar did not received the incompressible minimum disclosure. Counsel states that Public Communication No.13 mentions additional evidence (about credibility and reliability of information) that was added and to which the Appellant is not privy. The concern about why the CSIS' evidence is preferred over that of Mr. Brar remains.

Counsel for Mr. Brar went over the allegations against him and pointed out that the narrative seems to have changed over time with some information that was withdrawn. For example, the allegation related to the training of youths appears in the first two case briefs but is not included in the subsequent one. Eventually, those actions were attributed to Mr. Cheema. The Appellant does not know the sources of these allegations but questions the rationale justifying why some have been withdrawn. Counsel submits that if the sources have been found to be unreliable, then the credibility of other evidence provided by these sources is doubtful.

Counsel for Mr. Brar stated that in and of itself, there is nothing wrong with anti-India activities or being an operational contact for someone, as opposed to what is claimed in the allegations. There are additional factors to consider in Mr. Brar's case, such as the fact that his father may make him a target for the Government of India in addition to his advocacy for social issues in the community. The consulate ban, which was declared in December 2017 and included Mr. Brar's name as a contact, could also play against him.

Lastly, Counsel for Mr. Brar introduced the idea that the timeline of Prime Minister Trudeau's trip to India and the listing of Mr. Brar may be connected, which would indicate foreign interference.

April 22, 2022

Court commenced at 9:30 a.m. (PT) on April 22, 2022.

Counsel for the Minister of Public Safety Canada informed the Court they would be relying on their written submissions and that three aspects would be covered, namely the standard of review, section 7 of the *Charter* and section 6.

la quantité minimale incompressible de renseignements. Il soutient que les observations écrites de l'intimé ne tiennent pas compte des nouveaux renseignements dont dispose la Cour. Le fait que le fond ne peut être apprécié que dans le cadre d'une audience *ex parte* et à huis clos vient renforcer la position selon laquelle M. Brar n'a pas reçu la quantité minimale incompressible de renseignements. L'avocat affirme que la communication publique n° 13 renvoie à des éléments de preuve supplémentaires (sur la crédibilité et la fiabilité des renseignements) qui ont été ajoutés et dont l'appellant n'a pas connaissance. Il reste à savoir pourquoi la preuve du SCRS est préférée à celle de M. Brar.

L'avocat de M. Brar a passé en revue les allégations portées contre lui et a souligné que le récit semble avoir changé au fil du temps, notamment que certains renseignements ont été retirés. Par exemple, l'allégation relative aux activités visant à former des jeunes se trouve dans les deux premiers sommaires du cas, mais n'est pas incluse dans le suivant. Ces actions ont été ultérieurement attribuées à M. Cheema. L'appellant ne connaît pas les sources de ces allégations, mais s'interroge sur le raisonnement justifiant le retrait de certaines d'entre elles. L'avocat fait valoir que si les sources ont été jugées non fiables, alors la crédibilité des autres éléments de preuve fournis par ces sources est discutable.

L'avocat de M. Brar a déclaré qu'en tant que tel, il n'y a rien de mal à mener des activités contre l'Inde ou à agir comme contact opérationnel pour quelqu'un, contrairement à ce qui est avancé dans les allégations. Il y a d'autres facteurs à prendre en compte dans le cas de M. Brar, comme le fait que son père puisse faire de lui une cible pour le gouvernement indien, en plus de ses activités de sensibilisation aux enjeux sociaux dans la communauté. L'interdiction visant le consulat déclarée en décembre 2017 dans laquelle M. Brar était mentionné comme personne-ressource pourrait également jouer contre lui.

Enfin, l'avocat de M. Brar a émis l'hypothèse selon laquelle il pourrait y avoir un lien entre le moment du voyage du premier ministre Trudeau en Inde et l'inscription de M. Brar sur la liste, ce qui laisserait entendre une possible ingérence étrangère.

Le 22 avril 2022

L'audience a commencé le 22 avril 2022, à 9 h 30 (HNP).

L'avocat du ministre de la Sécurité publique du Canada a informé la Cour qu'il s'appuierait sur ses observations écrites et que trois points seraient abordés, à savoir la norme de contrôle, l'article 7 de la *Charte* et l'article 6.

They began by saying that neither Appellant had advanced arguments in terms of their liberty interest and that the Minister's position was that section 7 (liberty) was not engaged and had not been interpreted as the right to choose a means of transportation.

When it comes to security of the person, Counsel for the Minister submitted that recent jurisprudence (*Moretto v Canada (Citizenship and Immigration)*, 2019 FCA 261) had determined that stand-alone stigma did not engage section 7 of the *Charter*. The Minister is of the opinion that the Appellants' evidence of being saddened, scared and frustrated needs to be looked at from a broader picture and that it is not enough to meet the threshold required to engage section 7.

The Minister's Counsel claims that the Appellants were given the incompressible minimum disclosure during the appeal proceedings. The Appellants have shown they knew the case against them through the precision with which they addressed different issues. Counsel adds that the two *Amici* also acted as substantial substitutes.

The Minister's Counsel argues that the standard of review in these two cases should be reasonableness and not correctness, as agreed with the Court the day prior. Counsel submits that in the SATA context, a court that receives new information with regards to credibility has to go back to the decision and determine its reasonableness. On a statutory appeal, the court has to use the standard provided. The fact that the judge has more information still requires the court to decide if the decision is still tenable.

Counsel argued that if the decision is reasonable but is not the decision the judge would have made, it is still reasonable, as this is not about a *de novo* determination. Looking at the whole of the record, the question is whether the decision is reasonable and tenable. That is reasonableness.

Counsel for the Minister stated that one did not need to differentiate between paragraph 8(1)(a) or 8(1)(b) in a SATA appeal as the outcome remained the same; being listed. The judge disagreed.

When it comes to section 6 of the *Charter*, Counsel for the Minister argued that subsection 6(2) (interprovincial) was not infringed under the SATA because the law does

Il a tout à bord affirmé que ni l'un ni l'autre des appelants n'avait avancé d'arguments fondés sur son droit à la liberté, et que la position du ministre était que l'article 7 (liberté) ne s'appliquait pas et n'avait pas été interprété comme le droit de choisir un moyen de transport.

En ce qui a trait au droit à la sécurité de sa personne, l'avocat du ministre a fait valoir que selon la jurisprudence récente (*Moretto c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2019 CAF 261), une étiquette ne peut pas, en soi, faire jouer l'article 7 de la *Charte*. Le ministre est d'avis que le témoignage des appelants selon lequel ils ont été attristés, effrayés et frustrés doit être examiné dans une perspective plus large et qu'il n'est pas suffisant pour satisfaire au critère nécessaire à l'application de l'article 7.

L'avocat du ministre prétend que les appelants ont reçu la quantité minimale incompressible de renseignements pendant l'instruction de l'appel. Les appelants ont montré qu'ils connaissaient les allégations qui pesaient contre eux par la précision avec laquelle ils ont abordé les différentes questions. L'avocat ajoute que les deux amis de la cour ont également agi en tant que solutions de rechange pour remplacer pour l'essentiel les droits niés.

L'avocat du ministre soutient que la norme de contrôle dans ces deux cas devrait être celle de la décision raisonnable et non pas celle de la décision correcte, comme convenu avec la Cour le jour précédent. L'avocat fait valoir que dans le contexte de la LSDA, la cour qui reçoit de nouveaux renseignements concernant la crédibilité doit se repencher sur la décision et examiner si elle est raisonnable ou non. Dans le cadre d'un appel interjeté en vertu de la loi, la cour doit appliquer la norme prévue. Même si le juge dispose de plus de renseignements, la cour doit tout de même décider si la décision est toujours défendable.

L'avocat a fait valoir que si la décision est raisonnable, mais qu'elle n'est pas celle que le juge aurait prise, elle est tout de même raisonnable, car le juge n'a pas à se livrer à une analyse *de novo*. À la lumière de l'ensemble du dossier, la question est de savoir si la décision est raisonnable et défendable. C'est ce qu'on appelle le caractère raisonnable d'une décision.

L'avocat du ministre a déclaré qu'il n'était pas nécessaire de faire une distinction entre l'alinéa 8(1)a) et l'alinéa 8(1)b) dans le cadre d'un appel au titre de la LSDA puisque le résultat était le même, soit l'inscription sur la liste. Or, le juge n'était pas de cet avis.

En ce qui concerne l'article 6 de la *Charte*, l'avocat du ministre soutenait que la LSDA ne portait pas atteinte au paragraphe 6(2) (interprovincial) parce que la loi ne

not create a differential treatment among people. Counsel submitted that the Appellants have the ability to go to other provinces, just not by air. This does not create a differential treatment. The *Charter* does not protect the type of transportation. Moreover, the Appellants have given evidence to the effect that they have been travelling. Although travel time has been longer, they still travelled.

When asked by the Judge if an infringement to section 6 of the *Charter* could be saved under section 1 in this particular case, Counsel for the Minister answered that the required analysis was that of *Doré*, and not section 1 (*Oakes*). Counsel added that every breach of section 6 rights is proportionate and balanced based on national security considerations and that a lack of reasons does not constitute a breach of procedural fairness. The Minister relied on the recommendation as being the reasons.

The AG's counsel was present at the hearing and claimed that the Appellants had been reasonably informed and had received the incompressible minimum disclosure. Counsel went on to say that while Appellants can never know everything, they certainly know enough in light of their submissions and the *Amici*'s. There would not be a need for subsection 16(6) if they knew everything. *Harkat* has to be applied on a case-by-case basis.

The AG's counsel specified that they would argue in *ex parte* submissions that the reasonable grounds to suspect threshold has been met. This is based on confidential information but also on some responses the Appellants have given publicly.

For their part, the *Amici* submitted that they had specifically identified undisclosed allegations that do not come with the incompressible minimum. They maintain that there remains allegations to which the Appellants are unable to respond and therefore unable to direct their counsel and the *Amici*. They argue that this Court should make a *Harkat* declaration in respect to specific allegations – this invites the Minister to either find a way to make further disclosure or failing that, withdraw the allegations.

[43] An *ex parte* and *in camera* case management conference was held on April 27, 2022, at the Federal Court

donne pas lieu à un traitement différent entre les personnes. L'avocat a soutenu que les appelants ont la possibilité de se rendre dans d'autres provinces, mais pas par avion. Cela ne donne pas lieu à un traitement différent. La *Charte* ne protège pas le type de moyen de transport. De plus, les appelants ont témoigné avoir voyagé. Bien que le temps de déplacement ait été plus long, ils ont quand même voyagé.

Lorsque le juge a demandé si une violation de l'article 6 de la *Charte* pouvait être sauvegardée par l'article premier dans ce cas particulier, l'avocat du ministre a répondu que l'analyse pertinente était celle de l'arrêt *Doré*, et non celle de l'article premier (*Oakes*). L'avocat a ajouté que les effets de toute violation des droits garantis par l'article 6 sont proportionnés et équilibrés en fonction des considérations liées à la sécurité nationale et que l'absence de motifs ne constitue pas un manquement à l'équité procédurale. Le ministre s'est appuyé sur la recommandation comme s'il s'agissait de motifs.

L'avocat du procureur général, qui était présent à l'audience, a affirmé que les appelants avaient été suffisamment informés et avaient reçu la quantité minimale incompressible de renseignements. Il a ajouté que si les appelants ne peuvent jamais tout savoir, ils en savent certainement assez à la lumière de leurs observations et de celles des amis de la cour. Le paragraphe 16(6) ne serait pas nécessaire s'ils savaient tout. L'arrêt *Harkat* doit être appliqué au cas par cas.

L'avocat du procureur général a précisé qu'il ferait valoir dans des observations *ex parte* qu'il a été satisfait au critère des motifs raisonnables de soupçonner. Sa prétention s'appuie sur des renseignements confidentiels, mais aussi sur certaines réponses que les appelants ont données publiquement.

Pour leur part, les amis de la cour ont fait valoir qu'ils avaient explicitement relevé des allégations non divulguées qui n'étaient pas comprises dans la quantité minimale incompressible de renseignements. Ils soutiennent qu'il reste des allégations auxquelles les appelants sont incapables de répondre, ce qui les empêche donc de donner des instructions valables à leur avocat et aux amis de la cour. Selon eux, la Cour devrait faire une déclaration comme dans l'arrêt *Harkat* à l'égard des allégations particulières, de manière à enjoindre au ministre de trouver un moyen de divulguer davantage de renseignements ou, à défaut, de retirer les allégations.

[43] Le 27 avril 2022, une conférence de gestion de l'instance *ex parte* et à huis clos a eu lieu devant la Cour



in Ottawa. Both *Amici* and AG's counsel were present. The purpose of the case management conference was to discuss different topics in relation to the final steps of the statutory appeals.

[44] Public Communication No. 19 was issued on April 28, 2022. It gave directions following the *ex parte* and *in camera* case management conference held the day before.

[45] On April 29, 2022, Sadaf Kashia, a lawyer from Edelman & Co. Law Corporation specializing in complex issues concerning U.S. and Canadian immigration, provided submissions about the circumstances in which individuals may be denied admission to the United States and how that informs what may be inferred from Mr. Dulai's denial of admission on May 27, 2017.

[46] On May 6, 2022, the Court issued Public Communication No. 20 stating that it had received the NSICOP unredacted Report on the Prime Minister's trip to India in February 2018, which would be opened and reviewed only by the judge at that time. Additional consultation was to be undertaken should the Court have determined that further disclosure was necessary.

[47] On May 16, 2022, the Court issued Public Communication No. 21 stating that it had reviewed the NSICOP Report and that the portions pertinent to the issues relating to the appeals would be made available to the AG's counsel and *Amici* for their comments, if any.

[48] The *Amici* filed written classified submissions on May 18, 2022.

[49] The Minister filed written classified submissions concerning the NSICOP report on May 18, 2022.

[50] Both the *Amici* and the Minister filed written classified reply submissions on May 24, 2022.

fédérale, à Ottawa. Les amis de la cour et l'avocat du procureur général étaient présents. La conférence de gestion de l'instance visait à discuter de différents sujets en lien avec les étapes finales des appels prévus par la loi.

[44] La communication publique n° 19 transmise le 28 avril 2022 contenait des directives formulées à la suite à la conférence de gestion de l'instance *ex parte* et à huis clos tenue la veille.

[45] Le 29 avril 2022, Sadaf Kashia, une avocate de Edelman & Co. Law Corporation, cabinet spécialisé dans les questions complexes concernant l'immigration américaine et canadienne, a présenté des observations sur les circonstances dans lesquelles des personnes peuvent se voir refuser l'admission aux États-Unis et sur la manière dont cette information permet de comprendre ce qui peut être inféré de la décision du 27 mai 2017, par laquelle M. Dulai s'est vu refusé l'admission à bord du vol.

[46] Le 6 mai 2022, la Cour a transmis la communication publique n° 20 dans laquelle elle précise qu'elle a reçu le rapport non caviardé du Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement (CPSNR) sur le voyage du premier ministre en Inde en février 2018, et que seul le juge examinera le rapport à ce moment. Une consultation supplémentaire devait être entreprise si la Cour était d'avis qu'il était nécessaire de divulguer des renseignements additionnels.

[47] Le 16 mai 2022, la Cour a transmis la communication publique n° 21 dans laquelle elle indique avoir examiné le rapport du CPSNR, précisant que les parties du rapport concernant les questions relatives aux appels seraient mises à la disposition de l'avocat du procureur général et des amis de la cour afin qu'ils puissent donner leurs commentaires, le cas échéant.

[48] Les amis de la cour ont déposé des observations écrites confidentielles le 18 mai 2022.

[49] Le ministre a déposé des observations écrites confidentielles sur le rapport du CPSNR le 18 mai 2022.

[50] Les deux amis de la cour ainsi que le ministre ont déposé des réponses écrites confidentielles le 24 mai 2022.

[51] On May 25, 2022, the Court issued Public Communication No. 22 stating that it had read the final confidential submissions and replies of the Minister and the *Amici*, and had decided to take both appeals under reserve without any further *ex parte* and *in camera* hearing.

[51] Le 25 mai 2022, la Cour a transmis la communication publique n° 22 dans laquelle elle souligne avoir lu les observations confidentielles finales et les réponses du ministre et des amis de la cour et avoir décidé de mettre les deux appels en délibéré sans autre audience *ex parte* et à huis clos.

Annex B

Annexe B

PUBLIC ALLEGATIONS AND RESPONSES—Mr. Brar

ALLÉGATIONS PUBLIQUES ET RÉPONSES  
— M. Brar

<b>16 Public Allegations</b>	<b>Mr. Brar’s statements in response to the 16 public allegations</b>	<b>Minister’s submissions relating to allegations</b>	<b>Comments from the Court concerning allegations</b>
Reference: Mr. Brar’s revised appeal book, October 12, 2021.	Reference: Mr. Brar’s Affidavit, January 27, 2022.	Reference: Brar—Respondent’s Memorandum of Fact and Law, April 11, 2022.	<b>[blank]</b>
1. Mr. Brar is suspected to be a facilitator of terrorist-related activities. He is involved in Sikh extremism activities in Canada and abroad.  Revised appeal book: page 9 and page 72.	51. I have never engaged in or facilitated terrorist-related activities within or outside of Canada. I have never been a part of a terrorist organization or facilitated such activities. I have never engaged in fundraising in support of terrorist attacks overseas or anywhere. I have never promoted extremism. I have never engaged in or promoted the radicalization of youth. While I support an independent Khalistan, I have never engaged in extremist activities in support of an independent Khalistan. I have never planned or facilitated attacks in India by means of weapons procurement or otherwise. I have never contributed financially, either directly or indirectly, to extremist movements.	[blank]	Allegation considered

<b>16 Public Allegations</b>	<b>Mr. Brar's statements in response to the 16 public allegations</b>	<b>Minister's submissions relating to allegations</b>	<b>Comments from the Court concerning allegations</b>
Reference:  Mr. Brar's revised appeal book, October 12, 2021.	Reference:  Mr. Brar's Affidavit, January 27, 2022.	Reference: Brar—Respondent's Memorandum of Fact and Law, April 11, 2022.	<b>[blank]</b>
2. Mr. Brar is a Canada-based Sikh extremist who has been engaged in, and will continue to be engaged in terrorist activities, particularly in fundraising in support of terrorist attacks overseas; promoting extremism, including the radicalization of youth, with the aim of achieving Khalistan independence; and attack planning and facilitation, including weapons procurement, to conduct attacks in India.  Revised appeal book, page 12.	51. I have never engaged in or facilitated terrorist-related activities within or outside of Canada. I have never been a part of a terrorist organization or facilitated such activities. I have never engaged in fundraising in support of terrorist attacks overseas or anywhere. I have never promoted extremism. I have never engaged in or promoted the radicalization of youth. While I support an independent Khalistan, I have never engaged in extremist activities in support of an independent Khalistan. I have never planned or facilitated attacks in India by means of weapons procurement or otherwise. I have never contributed financially, either directly or indirectly, to extremist movements.	[blank]	This allegation is considered in part. The allegation that Mr. Brar has radicalized youth is not supported by the evidence.

<b>16 Public Allegations</b>	<b>Mr. Brar's statements in response to the 16 public allegations</b>	<b>Minister's submissions relating to allegations</b>	<b>Comments from the Court concerning allegations</b>
Reference:  Mr. Brar's revised appeal book, October 12, 2021.	Reference:  Mr. Brar's Affidavit, January 27, 2022.	Reference: Brar—Respondent's Memorandum of Fact and Law, April 11, 2022.	<b>[blank]</b>
<p>3. Mr. Brar is a subject of Service investigation due to his association related to Sikh extremism and being an international operational contact for his father, Lakhbir Singh Brar (aka RODE), the Pakistan-based leader of the International Sikh Youth Federation (ISYF), which is a listed terrorist entity in Canada.</p> <p>Revised appeal book, page 9.</p>	<p>19. To my knowledge, my father was one of the leaders of an organization that was called the International Sikh Youth Federation (ISYF). He remained active in the ISYF until 2002 and, as far as I am aware, has not been involved with the ISYF since that time. My father is now 69 years old. In 2018 he underwent open heart surgery.</p> <p>27. While the term "Sikh extremist" is not defined in any of the materials I have reviewed in the appeal book, I understand the term to refer to Sikhs who hold extreme or fanatical views and resort to or advocate for the use of violence to achieve those goals. When the terms "Sikh extremist" or "Sikh extremism" are utilized in this affidavit that is the definition I attribute to them.</p>	<p>a. He is the son of Lakhbir Singh Brar who has been residing in Pakistan, and was the leader of the International Sikh Youth Federation (ISYF) from 1996 to 2002, which has been listed as a terrorist entity in Canada since 2003. (page 22)</p>	<p>Allegation considered</p>

16 Public Allegations	Mr. Brar's statements in response to the 16 public allegations	Minister's submissions relating to allegations	Comments from the Court concerning allegations
Reference: Mr. Brar's revised appeal book, October 12, 2021.	Reference: Mr. Brar's Affidavit, January 27, 2022.	Reference: Brar—Respondent's Memorandum of Fact and Law, April 11, 2022.	<b>[blank]</b>
4. Mr. Brar is associated with the ISYF.  Revised appeal book, page 73.	20. I have never been a member of the ISYF in Canada or elsewhere.	a. He is the son of Lakhbir Singh Brar who has been residing in Pakistan, and was the leader of the International Sikh Youth Federation (ISYF) from 1996 to 2002, which has been listed as a terrorist entity in Canada since 2003. (page 22)	This allegation is not considered as it is not corroborated.
	28. I am not, nor have I ever been, knowingly associated with Sikh extremism. I do not know what is meant by "international operational contact" but my father, as mentioned above, is not the leader of the ISYF and to my knowledge he has not been involved with the ISYF since 2002.		

<b>16 Public Allegations</b>	<b>Mr. Brar's statements in response to the 16 public allegations</b>	<b>Minister's submissions relating to allegations</b>	<b>Comments from the Court concerning allegations</b>
Reference:  Mr. Brar's revised appeal book, October 12, 2021.	Reference:  Mr. Brar's Affidavit, January 27, 2022.	Reference: Brar—Respondent's Memorandum of Fact and Law, April 11, 2022.	<b>[blank]</b>
	58. The appeal book indicates, in several places, that I have been the subject of an investigation by the Service. Because of my father, I came into contact with various CSIS agents on a regular basis throughout my childhood and up until my father left Canada in 1991. I believe I was first contacted by a CSIS agent, as an adult, in the mid-1990's when I was living in Brampton. After that first contact, various CSIS agents would come speak to me to gather information about what was happening in my community. On one occasion, I was asked to work with CSIS, and I agreed, but the agent never followed up. I estimate that between the mid-90's and 2018 I was approached by, and spoke to, CSIS agents on 15 to 20 different occasions. It was never my understanding, based on these conversations, that I was the subject of any investigation.		

<b>16 Public Allegations</b>	<b>Mr. Brar's statements in response to the 16 public allegations</b>	<b>Minister's submissions relating to allegations</b>	<b>Comments from the Court concerning allegations</b>
Reference: Mr. Brar's revised appeal book, October 12, 2021.	Reference: Mr. Brar's Affidavit, January 27, 2022.	Reference: Brar—Respondent's Memorandum of Fact and Law, April 11, 2022.	<b>[blank]</b>
5. Mr. Brar has close connections to both Canadian, and internationally-based, Sikh extremists, including Gurjeet Singh Cheema and Mr. Dulai.  Revised appeal book, page 9 and page 73.	30. To my knowledge I have no connection to Canadian or internationally-based Sikh extremists.  32. I have no association with anyone named Gurjeet Singh Cheema. I know of an individual named Gurjeet Singh Cheema because of my involvement in the Ontario Gurdwaras Committee. I believe he is associated with or a member of one of the temples that fall under Ontario Gurdwaras Committee. I do not know him personally.	d. Mr. Brar met Parvkar Singh Dulai at a Vaisakhi parade in Toronto and they became business partners in December 2017 in a car rental company. (page 22)  e. He knows a man named Gurjeet Singh Cheema through his involvement in the Ontario Gurdwaras committee. (page 22)	Allegation considered

<b>16 Public Allegations</b>	<b>Mr. Brar's statements in response to the 16 public allegations</b>	<b>Minister's submissions relating to allegations</b>	<b>Comments from the Court concerning allegations</b>
Reference: Mr. Brar's revised appeal book, October 12, 2021.	Reference: Mr. Brar's Affidavit, January 27, 2022.	Reference: Brar—Respondent's Memorandum of Fact and Law, April 11, 2022.	<b>[blank]</b>
6. Mr. Brar is a close contact and business associate of Mr. Dulai. Mr. Dulai has been described as a very vocal supporter of Khalistan.  Revised appeal book, page 10 and page 15.	44. I first met Parvkar Dulai at a Vaisakhi parade in Toronto. In December 2017, we decided to enter into a business partnership. The Vancouver location of my car rental company, Yellow Car Rental, is co-owned with Mr. Dulai.  45. Like me, Mr. Dulai is a practicing Sikh and supports an independent Khalistan. I am not aware of any connection that Mr. Dulai may have to terrorism or terrorist entities and I do not believe that he has any such connections. If I had such information, I would not associate with him.	d. Mr. Brar met Parvkar Singh Dulai at a Vaisakhi parade in Toronto and they became business partners in December 2017 in a car rental company. (page 22)	Allegation considered



<b>16 Public Allegations</b>	<b>Mr. Brar's statements in response to the 16 public allegations</b>	<b>Minister's submissions relating to allegations</b>	<b>Comments from the Court concerning allegations</b>
Reference:  Mr. Brar's revised appeal book, October 12, 2021.	Reference:  Mr. Brar's Affidavit, January 27, 2022.	Reference: Brar—Respondent's Memorandum of Fact and Law, April 11, 2022.	<b>[blank]</b>
7. Mr. Brar and Gurjeet Singh Cheema had been planning an India-based terrorist attack. Most specifically, it was revealed that during his visit to Pakistan in 2015, Brar planned for the attack on the behest of the Pakistan Inter-Services Intelligence Directorate (Pak ISI), and his job was to make available arms and ammunitions in India.  Revised appeal book, page 9, page 10 and page 16.	32. I have no association with anyone named Gurjeet Singh Cheema. I know of an individual named Gurjeet Singh Cheema because of my involvement in the Ontario Gurdwaras Committee. I believe he is associated with or a member of one of the temples that fall under Ontario Gurdwaras Committee. I do not know him personally.  33. I have never planned a terrorist attack, Indian-based or otherwise. I have never done anything at the behest of the Pak ISI. I have never made arms or ammunition available to anyone anywhere.	b. Mr. Brar travels to Pakistan on a semi-regular basis. (page 22)  e. He knows a man named Gurjeet Singh Cheema through his involvement in the Ontario Gurdwaras committee. (page 22)	Allegation considered

<b>16 Public Allegations</b>	<b>Mr. Brar's statements in response to the 16 public allegations</b>	<b>Minister's submissions relating to allegations</b>	<b>Comments from the Court concerning allegations</b>
Reference:  Mr. Brar's revised appeal book, October 12, 2021.	Reference:  Mr. Brar's Affidavit, January 27, 2022.	Reference: Brar—Respondent's Memorandum of Fact and Law, April 11, 2022.	<b>[blank]</b>
	35. As stated above, I have never planned an Indian-based terrorist attack. I do not know anyone named Mann Singh or Sher Singh so I did not indoctrinate them, or anyone else, or motivate them, or anyone else, to conduct terrorist attacks. I have never provided anyone with arms or ammunition or provided theoretical training in the handling of such arms. I have not been to India since I left with my family to immigrate to Canada in 1987.		

<b>16 Public Allegations</b>	<b>Mr. Brar's statements in response to the 16 public allegations</b>	<b>Minister's submissions relating to allegations</b>	<b>Comments from the Court concerning allegations</b>
Reference:  Mr. Brar's revised appeal book, October 12, 2021.	Reference:  Mr. Brar's Affidavit, January 27, 2022.	Reference: Brar—Respondent's Memorandum of Fact and Law, April 11, 2022.	<b>[blank]</b>
<p>8. Information dated early 2018, revealed that Brar was among a group of individuals linked to, and cooperating with, the Pak ISI to thwart the Indian Government's community outreach and reconciliation efforts. An April 17, 2018, media report identified Brar as a Canadian Khalistani extremist having received a Pakistani visa for a Sikh pilgrim visit in April 2018. The report referred to a meeting in Lahore between the leaders of Lashkar-e – Tayyiba (LeT) and Sikh militants, and claimed that Pakistan is inciting pro-Khalistan/anti-India sentiment. The report also referred to the Pak ISI being hand-in-glove with Pakistani terrorists supporting global Khalistanis. Pakistan denied India's allegations. Included in the article was a photograph of Brar's visa and passport page with the heading, "Proof #6 Pak Visas for Canadian Khalistan Extremists".</p> <p>Revised appeal book, page 10.</p>	<p>23. I have reviewed the April 17, 2018, article from News18 found at pages 80 through 82 of the appeal book filed in this appeal. I do not know how the Indian media obtained a copy of my passport and visa.</p> <p>24. At no point during my time in Pakistan did I meet with anyone known to me to be the leader, or a member, of Lashkar-e-Tayyiba or any other militant group.</p> <p>37. I have never cooperated with the Pak ISI to thwart community outreach or reconciliation efforts by the Indian government.</p>	<p>b. Mr. Brar travels to Pakistan on a semi-regular basis. (page 22)</p> <p>c. He travelled to Pakistan on March 31, 2018, to April 19, 2018. (page 22)</p>	Allegation considered

<b>16 Public Allegations</b>	<b>Mr. Brar's statements in response to the 16 public allegations</b>	<b>Minister's submissions relating to allegations</b>	<b>Comments from the Court concerning allegations</b>
Reference:  Mr. Brar's revised appeal book, October 12, 2021.	Reference:  Mr. Brar's Affidavit, January 27, 2022.	Reference: Brar—Respondent's Memorandum of Fact and Law, April 11, 2022.	<b>[blank]</b>
<p>9. Information dated November and December 2017 described Brar as a prominent Sikh extremist element in Canada engaged in anti-India activities. Mr. Brar is described as the President of ISYF's youth wing in Canada. Brar is reportedly closely associated with a number of Canada-based Sikh radical elements. During Brar's 2015 visit to Pakistan, he had tasked Cheema to arrange to obtain arms and ammunition in India. Mr. Brar was known to have also visited Pakistan in the Fall of 2016 and again in 2017. He is reportedly collecting funds from members of the Canadian Sikh community in order to renovate some Gurdwaras in Pakistan and is suspected to have been diverting a major part of the funds for anti-India activities.</p> <p>Revised appeal book: page 10, page 14, and page 15.</p>	<p><b>Training &amp; ammunition</b></p> <p>35. As stated above, I have never planned an Indian-based terrorist attack. I do not know anyone named Mann Singh or Sher Singh so I did not indoctrinate them, or anyone else, or motivate them, or anyone else, to conduct terrorist attacks. I have never provided anyone with arms or ammunition or provided theoretical training in the handling of such arms. I have not been to India since I left with my family to immigrate to Canada in 1987.</p> <p><b>ISYF President</b></p> <p>39. I am not, nor have I ever been, a member, let alone the President, of the ISYF youth wing in Canada or elsewhere. My understanding is that the ISYF no longer exists and has not existed for many years.</p>	<p>b. Mr. Brar travels to Pakistan on a semi-regular basis. (page 22)</p> <p>e. He knows a man named Gurjeet Singh Cheema through his involvement in the Ontario Gurdwaras committee. (page 22)</p>	<p>Allegation is partly considered. The allegation that Mr. Brar is the president of the ISYF's youth wing in Canada is not supported by the evidence.</p>

<b>16 Public Allegations</b>	<b>Mr. Brar’s statements in response to the 16 public allegations</b>	<b>Minister’s submissions relating to allegations</b>	<b>Comments from the Court concerning allegations</b>
Reference:  Mr. Brar’s revised appeal book, October 12, 2021.	Reference:  Mr. Brar’s Affidavit, January 27, 2022.	Reference: Brar—Respondent’s Memorandum of Fact and Law, April 11, 2022.	<b>[blank]</b>
	<p><b>Collecting funds</b></p> <p>41. I have never been involved in collecting funds for the renovations of Gurdwaras in Pakistan. I am aware of several different committees that have done that, but I personally am not a part of any of those committees. I do not know what is meant by “anti-Indian activities”, but as I have not collected funds for renovations to Gurdwaras in Pakistan I can say that I have never diverted such funds to anti-Indian activities.</p> <p>42. The only time I recall having sent money overseas in the last ten years is payment for invoices from Amarjeet Kaur in Punjab. Ms. Kaur managed my advertising and Google ads for my company Yellow Car Rental. Attached as Exhibit “C” to this affidavit are invoices from Ms. Kaur.</p>		

<b>16 Public Allegations</b>	<b>Mr. Brar's statements in response to the 16 public allegations</b>	<b>Minister's submissions relating to allegations</b>	<b>Comments from the Court concerning allegations</b>
Reference: Mr. Brar's revised appeal book, October 12, 2021.	Reference: Mr. Brar's Affidavit, January 27, 2022.	Reference: Brar—Respondent's Memorandum of Fact and Law, April 11, 2022.	<b>[blank]</b>
10. Media reporting of April 2007 presented Dulai as the Vaisakhi parade organizer in Surrey, B.C. that included a tribute to late Babbar Khalsa (BK) founder Talwinder Singh Parmar. (Parmar was found by the B.C. Supreme Court to be the leader of the conspiracy to blow up the two Air India planes on June 23, 1985).  Revised appeal book: page 11.	DULAI	d. Mr. Brar met Parvkar Singh Dulai at a Vaisakhi parade in Toronto and they became business partners in December 2017 in a car rental company. (page 22)	This allegation is not considered. It concerns Mr. Dulai and is therefore for information only.

16 Public Allegations	Mr. Brar's statements in response to the 16 public allegations	Minister's submissions relating to allegations	Comments from the Court concerning allegations
<p>Reference:</p> <p>Mr. Brar's revised appeal book, October 12, 2021.</p>	<p>Reference:</p> <p>Mr. Brar's Affidavit, January 27, 2022.</p>	<p>Reference: Brar—Respondent's Memorandum of Fact and Law, April 11, 2022.</p>	<p>[blank]</p>
<p>11. Mr. Brar was involved in collecting funds, and these funds were transferred to his father and another individual in Pakistan for further distribution to terrorist families in Punjab.</p> <p>Revised appeal book: page 11 and page 14.</p>	<p>41. I have never been involved in collecting funds for the renovations of Gurdwaras in Pakistan. I am aware of several different committees that have done that, but I personally am not a part of any of those committees. I do not know what is meant by "anti-Indian activities", but as I have not collected funds for renovations to Gurdwaras in Pakistan I can say that I have never diverted such funds to anti-Indian activities.</p> <p>42. The only time I recall having sent money overseas in the last ten years is payment for invoices from Amarjeet Kaur in Punjab. Ms. Kaur managed my advertising and Google ads for my company Yellow Car Rental. Attached as Exhibit "C" to this affidavit are invoices from Ms. Kaur.</p>	<p>[blank]</p>	<p>Allegation considered</p>

<b>16 Public Allegations</b>	<b>Mr. Brar's statements in response to the 16 public allegations</b>	<b>Minister's submissions relating to allegations</b>	<b>Comments from the Court concerning allegations</b>
Reference:  Mr. Brar's revised appeal book, October 12, 2021.	Reference:  Mr. Brar's Affidavit, January 27, 2022.	Reference: Brar—Respondent's Memorandum of Fact and Law, April 11, 2022.	<b>[blank]</b>
12. Mr. Brar and others have discussed the incarceration of several individuals in Punjab and how financial and legal support was needed for them, including financial support for Jagtar Singh Johal.  Revised appeal book: page 11 and page 15.	47. I do not know Jagtar Singh Johal and I have never met him. However, I am familiar with his name and am aware of numerous allegations that he has been tortured by the Indian government while in their custody. I have openly supported the worldwide movement to hold the Indian government accountable for the treatment of Mr. Johal and the denial of his basic human rights.  48. I have never collected funds on Johal's behalf. I have never sent funds to my father for any purpose. The only time I have provided financial contributions to my father was in relation to his open-heart surgery in 2018. I paid for the surgery and medications, but those funds were paid directly to the hospital and not to my father.	f. Mr. Brar met with Jagtar Singh Johal's brother in 2018 when Johal's brother visited Toronto to advocate for his brother's release from Indian detention. Mr. Brar, Shamsheer Singh and Mr. Johal met with MP Raj Grewal and now leader of the NDP Jagmeet Singh to advocate for Mr. Johal's release. (page 22)	Allegation considered



<b>16 Public Allegations</b>	<b>Mr. Brar's statements in response to the 16 public allegations</b>	<b>Minister's submissions relating to allegations</b>	<b>Comments from the Court concerning allegations</b>
Reference:  Mr. Brar's revised appeal book, October 12, 2021.	Reference:  Mr. Brar's Affidavit, January 27, 2022.	Reference: Brar—Respondent's Memorandum of Fact and Law, April 11, 2022.	<b>[blank]</b>
13. Mr. Brar travelled to Pakistan in late March 2018, where he visited his father, and returned to Canada on April 19, 2018.  Revised appeal book: page 12.	21. In March 2018, my wife and I travelled to Pakistan. The purpose of our trip was to visit religious sites and provide support to my father while he underwent open-heart surgery. It was my wife's first visit to Pakistan.  22. We entered the country on March 31, 2018, on Pilgrimage Visas as I had done in the past. We rented a place in Rawalpindi. We visited the Nankana Sahib and Panja Sahib. My father did not accompany us on any visits to any of the Gurdwaras as he was awaiting surgery at a hospital in Islamabad. My father remained in hospital after his surgery for approximately 10 days during which time my wife and I visited him frequently. We remained in Pakistan until April 19, 2018, when we flew home to Canada.	c. He travelled to Pakistan on March 31, 2018, to April 19, 2018. (page 22)	Allegation considered. Mr. Brar admitted having taken this trip in May 2018. This visit remains important.

<b>16 Public Allegations</b>	<b>Mr. Brar's statements in response to the 16 public allegations</b>	<b>Minister's submissions relating to allegations</b>	<b>Comments from the Court concerning allegations</b>
Reference: Mr. Brar's revised appeal book, October 12, 2021.	Reference: Mr. Brar's Affidavit, January 27, 2022.	Reference: Brar—Respondent's Memorandum of Fact and Law, April 11, 2022.	<b>[blank]</b>
14. Mr. Brar travelled many times to the U.S. in 2016 by land.  Revised appeal book: page 75.	9. Prior to April 2018 I frequently travelled by air within Canada in connection with my businesses. I also travelled internationally on a regular basis. In the three years prior to April 2018, I travelled to Pakistan, the Dominican Republic, Cuba and Mexico. I have travelled to the United Arab Emirates to visit family, including my maternal and paternal aunts and uncles as well as cousins, and I regularly travel by land to the United States.	[blank]	This allegation is not considered. Mr. Brar admitted having travelled to the U.S. in 2016; this is well documented and not controversial.
15. Mr. Brar arrived at Toronto Pearson International Airport on November 19, 2016, on January 13, 2017, on July 27, 2017, and on November 14, 2017.  Revised appeal book: page 76.	[blank]	[blank]	This allegation is not considered. There is nothing controversial in it and therefore it is for information only.

<b>16 Public Allegations</b>	<b>Mr. Brar's statements in response to the 16 public allegations</b>	<b>Minister's submissions relating to allegations</b>	<b>Comments from the Court concerning allegations</b>
Reference:  Mr. Brar's revised appeal book, October 12, 2021.	Reference:  Mr. Brar's Affidavit, January 27, 2022.	Reference: Brar—Respondent's Memorandum of Fact and Law, April 11, 2022.	<b>[blank]</b>
16. Mr. Brar filed an incident report regarding travel from Toronto to Abu Dhabi; Mr. Brar claimed that on October 24, 2017, he was informed by agents that they were told by the Department of Homeland Security that he could not travel.  Revised appeal book: page 76.	53. I was travelling to Lahore via Abu Dhabi in October of 2017 with Mr. Dulai and a few other members of our community to attend birthday celebrations of Guru Nanak. This is something we did almost every year for many years. Mr. Dulai was flagged by DHS and wasn't allowed to travel. The airline had already issued my boarding pass, but when they found out I was travelling with Mr. Dulai they proceeded to cancel my boarding pass. I submitted a complaint and then I travelled to Lahore two days later without any problems.	g. On October 2017, Mr. Brar and Mr. Dulai and other members of their community planned to travel to Abu Dhabi. U.S. Dept. of Homeland Security would not allow Mr. Dulai to board the plane and they also cancelled Mr. Brar's boarding pass. Mr. Brar travelled to Lahore, Pakistan two days later. (page 22)	This allegation is not considered. This is for information only.

16 allégations publiques	Déclarations de M. Brar en réponse aux 16 allégations publiques	Observations du ministre au sujet des allégations	Commentaires de la Cour concernant les allégations
<p>Référence :</p> <p>Dossier d'appel révisé de M. Brar, 12 octobre 2021.</p>	<p>Référence :</p> <p>Affidavit de M. Brar, 27 janvier 2022.</p>	<p>Référence : Brar – Mémoire des faits et du droit du défendeur, 11 avril 2022.</p>	<p>[vide]</p>
<p>1. M. Brar est soupçonné de faciliter des activités terroristes. Il est impliqué dans des activités d'extrémistes sikhs au Canada et à l'étranger.</p> <p>Dossier d'appel révisé : p 9 et 72.</p>	<p>51. Je n'ai jamais participé à des activités terroristes, ni facilité de telles activités, que ce soit au Canada ou à l'étranger. Je n'ai jamais fait partie d'une organisation terroriste ni facilité des activités terroristes. Je n'ai jamais participé à une collecte de fonds pour financer des attaques terroristes à l'étranger ou ailleurs. Je n'ai jamais encouragé l'extrémisme. Je n'ai jamais pris part à la radicalisation de jeunes et ne l'ai jamais encouragée. Bien que je sois favorable à l'indépendance du Khalistan, je n'ai jamais participé à des activités extrémistes pour l'appuyer. Je n'ai jamais planifié ni facilité des attaques en Inde par l'achat d'armes ou autrement. Je n'ai jamais contribué financièrement, que ce soit directement ou indirectement, à des mouvements extrémistes.</p>	<p>[vide]</p>	<p>Allégation examinée</p>

16 allégations publiques	Déclarations de M. Brar en réponse aux 16 allégations publiques	Observations du ministre au sujet des allégations	Commentaires de la Cour concernant les allégations
<p>2. M. Brar est un extrémiste sikh établi au Canada qui a participé et qui continuera de participer à des activités terroristes. Il a notamment collecté des fonds pour financer des attaques terroristes à l'étranger; il a encouragé l'extrémisme, y compris la radicalisation des jeunes, dans le but de réaliser l'indépendance du Khalistan; et il a participé à la planification et à la facilitation d'attaques, y compris l'achat d'armes, qui seront menées en Inde.</p> <p>Dossier d'appel révisé : p 12.</p>	<p>51. Je n'ai jamais participé à des activités terroristes, ni facilité de telles activités, que ce soit au Canada ou à l'étranger. Je n'ai jamais fait partie d'une organisation terroriste ni facilité des activités terroristes. Je n'ai jamais participé à une collecte de fonds pour financer des attaques terroristes à l'étranger ou ailleurs. Je n'ai jamais encouragé l'extrémisme. Je n'ai jamais pris part à la radicalisation de jeunes et ne l'ai jamais encouragée. Bien que je sois favorable à l'indépendance du Khalistan, je n'ai jamais participé à des activités extrémistes pour l'appuyer. Je n'ai jamais planifié ou facilité des attaques en Inde par l'achat d'armes ou autrement. Je n'ai jamais contribué financièrement, que ce soit directement ou indirectement, à des mouvements extrémistes.</p>	<p>[vide]</p>	<p>Cette allégation est examinée en partie. L'allégation selon laquelle M. Brar a radicalisé des jeunes n'est pas étayée par la preuve.</p>

16 allégations publiques	Déclarations de M. Brar en réponse aux 16 allégations publiques	Observations du ministre au sujet des allégations	Commentaires de la Cour concernant les allégations
<p>3. M. Brar fait l'objet d'une enquête de la part du SCRS en raison de son association à l'extrémisme sikh et du fait qu'il agit comme contact opérationnel international pour son père, Lakhbir Singh Brar (alias RODE), le leader établi au Pakistan de l'International Sikh Youth Federation (l'ISYF), qui est une entité terroriste inscrite au Canada.</p> <p>Dossier d'appel révisé : p 9.</p>	<p>19. À ma connaissance, mon père était l'un des leaders d'une organisation qui s'appelait l'International Sikh Youth Federation (l'ISYF). Il est demeuré un membre actif au sein de l'ISYF jusqu'en 2002. Pour autant que je sache, il ne participe plus aux activités de l'ISYF depuis. Mon père a maintenant 69 ans. En 2018, il a subi une opération à cœur ouvert.</p> <p>27. Bien que le terme « extrémiste sikh » ne soit défini dans aucun des documents que j'ai examinés dans le dossier d'appel, selon ma compréhension, le terme renvoie aux Sikhs qui ont des opinions radicales ou fanatiques et qui ont recours à la violence ou prônent son utilisation pour atteindre ces objectifs. Lorsque les termes « extrémiste sikh » ou « extrémisme sikh » sont utilisés dans cet affidavit, je leur attribue cette définition.</p>	<p>a. Il est le fils de Lakhbir Singh Brar, qui réside au Pakistan et qui était le leader de l'International Sikh Youth Federation (l'ISYF) de 1996 à 2002, qui est une entité terroriste inscrite au Canada depuis 2003 (p 22).</p>	<p>Allégation examinée</p>
	<p>28. Je ne suis pas et je n'ai jamais été sciemment associé à des extrémistes sikhs. Je ne sais pas ce que signifie l'expression « contact opérationnel international », mais mon père, comme je l'ai déjà mentionné, n'est pas le leader de l'ISYF et, à ma connaissance, il ne participe plus aux activités de l'ISYF depuis 2002.</p>		

16 allégations publiques	Déclarations de M. Brar en réponse aux 16 allégations publiques	Observations du ministre au sujet des allégations	Commentaires de la Cour concernant les allégations
	<p>58. Le dossier d'appel indique à plusieurs endroits que j'ai fait l'objet d'une enquête de la part du SCRS. En raison de mon père, je suis entré en contact avec divers agents du SCRS de façon régulière tout au long de mon enfance et jusqu'à ce que mon père quitte le Canada en 1991. Selon moi, la première fois qu'un agent du SCRS a communiqué avec moi, c'était au milieu des années 1990. J'étais alors adulte et vivais à Brampton. Après ce premier contact, divers agents du SCRS me parlaient pour obtenir de l'information sur ce qui se passait dans ma communauté. À une occasion, un agent m'a demandé de travailler avec le SCRS. J'ai accepté, mais l'agent n'a jamais donné suite à sa demande. J'estime qu'entre le milieu des années 1990 et 2018, j'ai été approché par des agents du SCRS et je leur ai parlé à 15 ou 20 occasions différentes. Ces conversations ne m'ont jamais donné l'impression de faire l'objet d'une enquête.</p>		

16 allégations publiques	Déclarations de M. Brar en réponse aux 16 allégations publiques	Observations du ministre au sujet des allégations	Commentaires de la Cour concernant les allégations
<p>4. M. Brar est associé à l'ISYF.</p> <p>Dossier d'appel révisé : p 73.</p>	<p>20. Je n'ai jamais été un membre de l'ISYF au Canada ou à l'étranger.</p>	<p>a. Il est le fils de Lakhbir Singh Brar, qui réside au Pakistan et qui était le leader de l'International Sikh Youth Federation (l'ISYF) de 1996 à 2002, qui est une entité terroriste inscrite au Canada depuis 2003 (p 22).</p>	<p>Cette allégation n'est pas examinée, puisqu'elle n'est pas corroborée.</p>
<p>5. M. Brar a des liens étroits avec des extrémistes sikhs établis au Canada et à l'étranger, dont Gurjeet Singh Cheema et M. Dulai.</p> <p>Dossier d'appel révisé : p 9 et 73.</p>	<p>30. À ma connaissance, je n'ai aucun lien avec des extrémistes sikhs établis au Canada et à l'étranger.</p> <p>32. Je n'ai aucun lien avec une personne nommée Gurjeet Singh Cheema. Je connais une personne qui s'appelle Gurjeet Singh Cheema en raison de ma participation au sein de l'Ontario Sikhs and Gurdwara Council. Je crois qu'il est associé à l'un des temples qui font partie de l'Ontario Sikhs and Gurdwara Council ou qu'il en est membre. Je ne le connais pas personnellement.</p>	<p>d. M. Brar a rencontré Parvkar Singh Dulai lors d'un défilé du Vaisakhi à Toronto, et ils sont devenus des associés en décembre 2017 dans une entreprise de location de voitures (p 22).</p> <p>e. Il connaît un homme qui s'appelle Gurjeet Singh Cheema en raison de sa participation au sein de l'Ontario Sikhs and Gurdwara Council (p 22).</p>	<p>Allégation examinée</p>



16 allégations publiques	Déclarations de M. Brar en réponse aux 16 allégations publiques	Observations du ministre au sujet des allégations	Commentaires de la Cour concernant les allégations
<p>6. M. Brar a des liens étroits avec M. Dulai dont il est un partenaire d'affaires. M. Dulai a été décrit comme un ardent sympathisant du Khalistan.</p> <p>Dossier d'appel révisé : p 10 et 15.</p>	<p>44. J'ai rencontré pour la première fois Parvkar Dulai lors d'un défilé du Vaisakhi à Toronto. En décembre 2017, nous avons décidé de devenir associés. La succursale de mon entreprise de location de voitures (Yellow Car Rental) située à Vancouver est détenue en copropriété avec M. Dulai.</p> <p>45. Comme moi, M. Dulai est un sikh pratiquant et est favorable à l'indépendance du Khalistan. Je ne suis pas au courant d'un lien que pourrait avoir M. Dulai avec le terrorisme ou des entités terroristes et je ne crois pas qu'il entretienne de tels liens. Si j'étais au courant d'un tel lien, je ne me serais pas associé à lui.</p>	<p>d. M. Brar a rencontré Parvkar Singh Dulai lors d'un défilé du Vaisakhi à Toronto, et ils sont devenus des associés en décembre 2017 dans une entreprise de location de voitures (p 22).</p>	<p>Allégation examinée</p>
	<p>32. Je n'ai aucun lien avec une personne nommée Gurjeet Singh Cheema. Je connais une personne qui s'appelle ainsi en raison de ma participation au sein de l'Ontario Sikhs and Gurdwara Council. Je crois qu'il est associé à l'un des temples qui font partie de l'Ontario Sikhs and Gurdwara Council ou qu'il en est membre. Je ne le connais pas personnellement.</p>		

16 allégations publiques	Déclarations de M. Brar en réponse aux 16 allégations publiques	Observations du ministre au sujet des allégations	Commentaires de la Cour concernant les allégations
<p>7. M. Brar et Gurjeet Singh Cheema planifiaient une attaque terroriste à partir de l'Inde. Plus précisément, il a été révélé que, pendant sa visite au Pakistan en 2015, M. Brar a planifié l'attaque à la demande de l'Inter-Services Intelligence Directorate (la Direction inter-services des renseignements ou l'ISI) du Pakistan, et que sa tâche était de rendre disponibles des armes et des munitions en Inde.</p> <p>Dossier d'appel révisé : p 9, 10 et 16.</p>	<p>33. Je n'ai jamais planifié une attaque terroriste, que ce soit à partir de l'Inde ou d'ailleurs. Je n'ai jamais rien fait à la demande de l'ISI. Je n'ai jamais rendu disponibles des armes ou des munitions à qui que ce soit, où que ce soit.</p> <p>35. Comme je l'ai déjà mentionné, je n'ai jamais planifié une attaque terroriste à partir de l'Inde. Je ne connais personne du nom de Mann Singh ou Sher Singh. Je ne les ai donc pas endoctrinés, ni qui que ce soit d'autre, et je ne les ai pas incités, ni qui que ce soit d'autre, à perpétrer des attaques terroristes. Je n'ai jamais fourni d'armes ou de munitions à personne, ni donné de formation théorique sur le maniement de ces armes. Je ne suis pas retourné en Inde depuis que j'ai quitté le pays avec ma famille pour immigrer au Canada en 1987.</p>	<p>b. M. Brar se rend au Pakistan assez régulièrement (p 22).</p> <p>e. Il connaît un homme qui s'appelle Gurjeet Singh Cheema en raison de sa participation au sein de l'Ontario Sikhs and Gurdwara Council (p 22).</p>	<p>Allégation examinée</p>

16 allégations publiques	Déclarations de M. Brar en réponse aux 16 allégations publiques	Observations du ministre au sujet des allégations	Commentaires de la Cour concernant les allégations
<p>8. Selon des renseignements datant du début de 2018, M. Brar faisait partie d'un groupe de personnes liées à l'ISI et collaborant avec elle pour contrecarrer les efforts de sensibilisation et de réconciliation du gouvernement indien à l'égard de la communauté. Dans un article du 17 avril 2018, M. Brar avait été identifié comme un extrémiste khalistanais canadien ayant reçu un visa pakistanais pour un pèlerinage sikh en avril 2018. L'article faisait référence à une rencontre à Lahore entre les leaders du groupe Lashkar-e-Tayyiba (LeT) et des militants sikhs, et affirmait que le Pakistan nourrissait un sentiment pro-Khalistan et anti-Inde. Il mentionnait également que l'ISI collaborait étroitement avec les terroristes pakistanais qui appuyaient les Khalistanais à l'international. Le Pakistan a nié les allégations de l'Inde. Dans l'article figurait une photo du visa et d'une page du passeport de M. Brar ayant pour titre [TRADUCTION] « Preuve n° 6 de visas pakistanais pour des extrémistes khalistanais canadiens ».</p> <p>Dossier d'appel révisé : p 10.</p>	<p>23. J'ai examiné l'article du 17 avril 2018 publié dans News18, qui se trouve aux pages 80 à 82 du dossier d'appel déposé dans le présent appel. Je ne sais pas comment le média indien a obtenu une copie de mon passeport et de mon visa.</p> <p>24. Pendant mon séjour au Pakistan, je n'ai jamais rencontré personne que je savais être le leader, ou un membre, du groupe Lashkar-e-Tayyiba ou d'un autre groupe de militants.</p> <p>37. Je n'ai jamais collaboré avec l'ISI pour contrecarrer les efforts de sensibilisation et de réconciliation du gouvernement indien à l'égard de la communauté.</p>	<p>b. M. Brar se rend au Pakistan assez régulièrement (p 22).</p> <p>c. Il s'est rendu au Pakistan du 31 mars 2018 au 19 avril 2018 (p 22).</p>	<p>Allégation examinée</p>

16 allégations publiques	Déclarations de M. Brar en réponse aux 16 allégations publiques	Observations du ministre au sujet des allégations	Commentaires de la Cour concernant les allégations
<p>9. Selon des renseignements datant de novembre et de décembre 2017, M. Brar serait un extrémiste sikh bien connu au Canada. Il serait impliqué dans des activités contre l'Inde. M. Brar est décrit comme le président de l'aile jeunesse de l'ISYF au Canada. Il serait étroitement associé à plusieurs éléments radicaux sikhs établis au Canada. Pendant sa visite au Pakistan en 2015, M. Brar avait demandé à Cheema de prendre des dispositions pour obtenir des armes et des munitions en Inde. On sait que M. Brar s'est rendu au Pakistan à l'automne 2016, puis en 2017. Il aurait recueilli des fonds auprès de membres de la communauté sikhe canadienne afin de rénover quelques gurdwaras au Pakistan et il est soupçonné d'avoir détourné une grande partie de ces fonds pour des activités contre l'Inde.</p> <p>Dossier d'appel révisé : p 10, 14 et 15.</p>	<p>Formation et munitions</p> <p>35. Comme je l'ai déjà mentionné, je n'ai jamais planifié une attaque terroriste à partir de l'Inde. Je ne connais personne du nom de Mann Singh ou Sher Singh. Je ne les ai donc pas endoctrinés, ni qui que ce soit d'autre, et je ne les ai pas incités, ni qui que ce soit d'autre, à perpétrer des attaques terroristes. Je n'ai jamais fourni d'armes ou de munitions à personne, ni donné de formation théorique sur le maniement de ces armes. Je ne suis pas retourné en Inde depuis que j'ai quitté le pays avec ma famille pour immigrer au Canada en 1987.</p> <p>Président de l'ISYF</p> <p>39. Je ne suis pas non plus et n'ai jamais été un membre, et encore moins le président de l'aile jeunesse de l'ISYF au Canada ou ailleurs. Selon ma compréhension, l'ISYF n'existe plus, et ce, depuis de nombreuses années.</p>	<p>b. M. Brar se rend au Pakistan assez régulièrement (p 22).</p> <p>e. Il connaît un homme qui s'appelle Gurjeet Singh Cheema en raison de sa participation au sein de l'Ontario Sikhs and Gurdwara Council (p 22).</p>	<p>Cette allégation est examinée en partie. L'allégation selon laquelle M. Brar est le président de l'aile jeunesse de l'ISYF au Canada n'est pas étayée par la preuve.</p>

16 allégations publiques	Déclarations de M. Brar en réponse aux 16 allégations publiques	Observations du ministre au sujet des allégations	Commentaires de la Cour concernant les allégations
	<p>Collecte de fonds</p> <p>41. Je n'ai jamais participé à une collecte de fonds pour rénover des gurdwaras au Pakistan. Je sais que plusieurs comités l'ont fait, mais je ne siége personnellement à aucun de ces comités. Je ne sais pas ce que l'on entend par « activités contre l'Inde », mais comme je n'ai pas recueilli des fonds afin de rénover des gurdwaras au Pakistan, je peux dire que je n'ai jamais détourné ces fonds pour des activités contre l'Inde.</p> <p>42. La seule fois où je me souviens d'avoir envoyé de l'argent à l'étranger au cours des dix dernières années était pour payer des factures envoyées par Amarjeet Kaur au Pendjab. M<sup>me</sup> Kaur gérait ma publicité et mes annonces Google pour mon entreprise, Yellow Car Rental. Des factures envoyées par M<sup>me</sup> Kaur sont jointes à l'annexe C de cet affidavit.</p>		

16 allégations publiques	Déclarations de M. Brar en réponse aux 16 allégations publiques	Observations du ministre au sujet des allégations	Commentaires de la Cour concernant les allégations
<p>10. En avril 2007, des médias ont présenté M. Dulai comme étant l'organisateur du défilé du Vaisakhi à Surrey, en Colombie-Britannique, au cours duquel un hommage a été rendu au défunt fondateur de Babbar Khalsa (BK), Talwinder Singh Parmar. (La Cour suprême de la C.-B. a conclu que Parmar était à l'origine du complot ayant mené à l'explosion des deux avions d'Air India, le 23 juin 1985.)</p> <p>Dossier d'appel révisé : p 11.</p>	DULAI	d. M. Brar a rencontré Parvkar Singh Dulai lors d'un défilé du Vaisakhi à Toronto, et ils sont devenus des associés en décembre 2017 dans une entreprise de location de voitures (p 22).	Cette allégation n'est pas examinée. Elle concerne M. Dulai et n'a qu'une valeur informative.

16 allégations publiques	Déclarations de M. Brar en réponse aux 16 allégations publiques	Observations du ministre au sujet des allégations	Commentaires de la Cour concernant les allégations
<p>11. M. Brar a participé à une collecte de fonds, lesquels ont été envoyés à son père et à une autre personne au Pakistan pour qu'ils soient distribués à des familles terroristes au Pendjab.</p> <p>Dossier d'appel révisé : p 11 et 14.</p>	<p>41. Je n'ai jamais participé à une collecte de fonds pour rénover des gurdwaras au Pakistan. Je sais que plusieurs comités l'ont fait, mais je ne siège personnellement à aucun de ces comités. Je ne sais pas ce que l'on entend par « activités contre l'Inde », mais comme je n'ai pas recueilli des fonds afin de rénover des gurdwaras au Pakistan, je peux dire que je n'ai jamais détourné ces fonds pour des activités contre l'Inde.</p> <p>42. La seule fois où je me souviens d'avoir envoyé de l'argent à l'étranger au cours des dix dernières années était pour payer des factures envoyées par Amarjeet Kaur au Pendjab. M<sup>me</sup> Kaur gérait ma publicité et mes annonces Google pour mon entreprise, Yellow Car Rental. Des factures envoyées par M<sup>me</sup> Kaur sont jointes à l'annexe C de cet affidavit.</p>	[vide]	Allégation examinée

16 allégations publiques	Déclarations de M. Brar en réponse aux 16 allégations publiques	Observations du ministre au sujet des allégations	Commentaires de la Cour concernant les allégations
<p>12. M. Brar et d'autres personnes ont discuté de l'incarcération de plusieurs personnes au Pendjab et du fait qu'elles avaient besoin de soutien financier et juridique, y compris d'une aide financière destinée à Jagtar Singh Johal.</p> <p>Dossier d'appel révisé : p 11 et 15.</p>	<p>47. Je ne connais pas Jagtar Singh Johal et je ne l'ai jamais rencontré. Cependant, je connais son nom et je sais qu'il existe de nombreuses allégations selon lesquelles il a été torturé par le gouvernement indien pendant qu'il était sous sa garde. J'ai ouvertement soutenu le mouvement mondial visant à tenir le gouvernement indien responsable du traitement réservé à M. Johal et de la violation de ses droits fondamentaux.</p> <p>48. Je n'ai jamais recueilli de fonds pour le compte de M. Johal. Je n'ai jamais envoyé d'argent à mon père à une quelconque fin. La seule fois où j'ai fourni une contribution financière à mon père était en lien avec son opération à cœur ouvert en 2018. J'ai payé pour l'opération et les médicaments, mais cet argent a été versé directement à l'hôpital et non à mon père.</p>	<p>f. M. Brar a rencontré le frère de Jagtar Singh Johal en 2018, alors qu'il était en visite à Toronto pour militer en faveur de la remise en liberté de son frère en Inde. M. Brar, Shamsher Singh et M. Johal ont rencontré le député Raj Grewal et le leader actuel du NPD, Jagmeet Singh, pour défendre la remise en liberté de M. Johal (p 22).</p>	<p>Allégation examinée</p>



16 allégations publiques	Déclarations de M. Brar en réponse aux 16 allégations publiques	Observations du ministre au sujet des allégations	Commentaires de la Cour concernant les allégations
<p>13. M. Brar s'est rendu au Pakistan à la fin du mois de mars 2018, où il a visité son père, puis est revenu au Canada le 19 avril 2018.</p> <p>Dossier d'appel révisé : p 12.</p>	<p>21. En mars 2018, ma femme et moi nous sommes rendus au Pakistan. Le but de notre voyage était de visiter des sites religieux et d'aider mon père pendant qu'il subissait une opération à cœur ouvert. C'était la première fois que ma femme se rendait au Pakistan.</p> <p>22. Nous sommes entrés au pays le 31 mars 2018 munis de visas pour le pèlerinage, comme je l'avais déjà fait par le passé. Nous avons loué un logement à Rawalpindi. Nous avons visité les gurdwaras Nankana Sahib et Panja Sahib. Mon père ne nous a pas accompagnés pour visiter les gurdwaras, puisqu'il était en attente de son opération dans un hôpital d'Islamabad. Mon père est resté à l'hôpital après son opération pendant environ 10 jours, au cours desquels ma femme et moi lui avons souvent rendu visite. Nous sommes restés au Pakistan jusqu'au 19 avril 2018, date à laquelle nous sommes revenus au Canada.</p>	<p>c. Il s'est rendu au Pakistan du 31 mars 2018 au 19 avril 2018 (p 22).</p>	<p>Allégation examinée. M. Brar a reconnu avoir fait ce voyage en mai 2018. Cette visite demeure importante.</p>

16 allégations publiques	Déclarations de M. Brar en réponse aux 16 allégations publiques	Observations du ministre au sujet des allégations	Commentaires de la Cour concernant les allégations
<p>14. En 2016, M. Brar s'est souvent rendu aux États-Unis par voie terrestre.</p> <p>Dossier d'appel révisé : p 75.</p>	<p>9. Avant avril 2018, je voyageais souvent par avion au Canada dans le cadre de mes activités commerciales. Je voyageais aussi régulièrement à l'étranger. Au cours des trois années précédant avril 2018, je me suis rendu au Pakistan, en République dominicaine, à Cuba et au Mexique. Je me suis rendu aux Émirats arabes unis pour rendre visite à ma famille, notamment à mes oncles et tantes maternels et paternels ainsi qu'à mes cousins, et je me rends régulièrement aux États-Unis par voie terrestre.</p>	[vide]	<p>Cette allégation n'est pas examinée. M. Brar a reconnu qu'il s'est rendu aux États-Unis en 2016; il s'agit d'un fait bien documenté qui ne soulève aucune controverse.</p>
<p>15. M. Brar est arrivé à l'aéroport international Pearson de Toronto le 19 novembre 2016, le 13 janvier 2017, le 27 juillet 2017 et le 14 novembre 2017.</p> <p>Dossier d'appel révisé : p 76.</p>	[vide]	[vide]	<p>Cette allégation n'est pas examinée. Elle ne soulève aucune controverse et n'a donc qu'une valeur informative.</p>

16 allégations publiques	Déclarations de M. Brar en réponse aux 16 allégations publiques	Observations du ministre au sujet des allégations	Commentaires de la Cour concernant les allégations
<p>16. M. Brar a rempli un rapport d'incident relativement à un voyage de Toronto à Abou Dhabi. Il affirme que le 24 octobre 2017, des agents l'ont informé que le DHS leur avait dit qu'il ne pouvait pas voyager.</p> <p>Dossier d'appel révisé : p 76.</p>	<p>53. Je me rendais à Lahore en passant par Abu Dhabi en octobre 2017 avec M. Dulai et quelques autres membres de notre communauté pour assister aux célébrations d'anniversaire de Guru Nanak. Nous le faisons presque chaque année depuis de nombreuses années. M. Dulai a été signalé par le DHS et n'était pas autorisé à voyager. La compagnie aérienne avait déjà délivré ma carte d'embarquement, mais lorsqu'elle a découvert que je voyageais avec M. Dulai, elle a procédé à son annulation. J'ai déposé une plainte, puis je me suis rendu à Lahore deux jours plus tard sans aucun problème.</p>	<p>g. En octobre 2017, M. Brar, M. Dulai et d'autres membres de leur communauté ont prévu se rendre à Abu Dhabi. Le DHS des États-Unis n'a pas permis à M. Dulai de monter à bord de l'avion, et il a également annulé la carte d'embarquement de M. Brar. M. Brar s'est rendu à Lahore, au Pakistan, deux jours plus tard (p 22).</p>	<p>Cette allégation n'est pas examinée. Elle a seulement une valeur informative.</p>

2022 FC 1168  
T-669-192022 CF 1168  
T-669-19**IN THE MATTER OF THE *SECURE AIR TRAVEL ACT*****AFFAIRE INTÉRESSANT LA *LOI SUR LA SÛRETÉ DES DÉPLACEMENTS AÉRIENS*****Bhagat Singh Brar** (*Appellant*)**Bhagat Singh Brar** (*appelant*)

v.

c.

**Canada (Minister of Public Safety and Emergency Preparedness)** (*Respondent*)**Canada (Ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile)** (*intimé*)

and

et

T-670-19

T-670-19

**Parvkar Singh Dulai** (*Appellant*)**Parvkar Singh Dulai** (*appelant*)

v.

c.

**Canada (Minister of Public Safety and Emergency Preparedness)** (*Respondent*)**Canada (Ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile)** (*intimé*)**INDEXED AS: BRAR v. CANADA (PUBLIC SAFETY AND EMERGENCY PREPAREDNESS)****RÉPERTORIÉ : BRAR c. CANADA (SÉCURITÉ PUBLIQUE ET PROTECTION CIVILE)**

Federal Court, Noël J.—Vancouver, April 19-22; Ottawa, August 10, 2022.

Cour fédérale, juge Noël — Vancouver, 19 au 22 avril; Ottawa, 10 août 2022.

*Security Intelligence — Secure Air Travel Act — Appeals composed of multi-pronged case in which reasonableness of impugned decision addressed in separate decisions — Present decision considering whether Secure Air Travel Act (SATA), ss. 8, 9(1)(a) infringing appellants mobility rights protected by Canadian Charter of Rights and Freedoms (Charter), s. 6, whether SATA, ss. 15, 16 violating appellants' rights to liberty, security of person under Charter, s. 7 — Minister having reasonable grounds to suspect that appellants threat to transportation security, that they would travel by air for purpose of committing criminal offence — Written denial of boarding issued to appellants after boarding attempt — Applicants applied for administrative recourse seeking removal of their names from SATA list — Minister maintaining appellants' listed status under SATA — Appellants requesting removal of their names from list, declaration that SATA, ss. 8, 15, 16, 9(1)(a) of SATA unconstitutional — Stating that Minister's decisions unreasonable, that procedures set out in SATA violating their common law rights to procedural fairness — Appellants'*

*Renseignement de sécurité — Loi sur la sûreté des déplacements aériens — Appels concernant une affaire à volets multiples dans laquelle le caractère raisonnable de la décision contestée a été traité dans des décisions distinctes — En l'espèce, il s'agissait de déterminer si les art. 8 et 9(1)a) de la Loi sur la sûreté des déplacements aériens (la LSDA) ont porté atteinte à la liberté de circulation des appelants protégée par la Charte canadienne des droits et libertés (la Charte) à l'art. 6 et si les art. 15 et 16 de la LSDA violent le droit des appelants à la liberté et à la sécurité de leur personne garanti par l'art. 7 de la Charte — Le ministre a des motifs raisonnables de soupçonner que les appelants constituent une menace à la sûreté des transports et qu'ils se déplaceraient en avion dans le but de commettre une infraction criminelle — Un avis écrit de refus d'embarquement a été remis aux appelants après leur tentative d'embarquement — Les demandeurs ont présenté une demande de recours administratif visant à faire radier leur nom de la liste de la LSDA — Le ministre a maintenu le statut des appelants à titre de personne inscrite sous le régime de la*

*listing on no-fly list determined reasonable pursuant to SATA, s. 8(1)(b) in previous decisions — Appellant Mr. Dulai submitting restriction on his ability to fly domestically significant limit on his capacity to pursue livelihood — Maintaining no evidence to suggest that he would fly somewhere in Canada to commit terrorism offence — Whether SATA infringing applicants' Charter rights — Mr. Dulai's s. 6 mobility rights under Charter breached — Evidence establishing that until Mr. Dulai denied boarding, air travel within Canada important for him to earn living — These Charter breaches justified under s. 1 — SATA's provisions limiting appellant's s. 6 Charter rights well-defined, explicit, legally binding — Protecting national security pressing, substantial objective — Safety of air travel, passengers pressing legislative goal of SATA — Causal link between air transportation safety, terrorist attacks, enforced restrictions flowing from SATA — Provisions of law limiting individual's movements rationally connected to law's purpose — State action limiting Mr. Dulai's mobility rights rationally connected to law's objective — As to Charter, s. 7, question here whether being listed on no-fly list, restriction on air travel attenuated by SATA's administrative review, appeal mechanism — Appellants' s. 7 right to security of person adversely affected — However, process in place such that limits on those rights complying with principles of fundamental justice — SATA, amici curiae providing substantial substitute to ensure fair process — SATA process affording right to be heard — Appointing amici in present case ensured fair procedure — Appeals dismissed.*

*Constitutional Law — Charter of Rights — Mobility Rights — Appellant Dulai claiming that Secure Air Travel Act (SATA), ss. 8, 9(1)(a) infringing his mobility rights protected by Charter, s. 6 following respondent Minister's decisions to include appellants on SATA's no-fly list — Minister having reasonable grounds to suspect that appellants threat to transportation security, that they would travel by air for purpose of*

*LSDA — Les appelants ont demandé à faire radier leur nom de la liste et à obtenir un jugement déclarant inconstitutionnels les art. 8, 15, 16 et 9(1)a) de la LSDA — Ils ont soutenu que les décisions du ministre sont déraisonnables et que les procédures énoncées dans la LSDA portent atteinte aux droits à l'équité procédurale que leur confère la common law — Dans des décisions antérieures, l'inscription des appelants sur la liste d'interdiction de vol a été jugée raisonnable en vertu de l'art. 8(1)(b) la LSDA — L'appelant M. Dulai a soutenu que l'interdiction qui lui a été faite de prendre des vols intérieurs a limité de façon importante sa capacité de gagner sa vie — Il a soutenu que rien ne permet de croire qu'il prendra l'avion quelque part au Canada pour commettre une infraction de terrorisme — Il s'agissait de savoir si la LSDA a porté atteinte aux droits des demandeurs protégés par la Charte — La liberté de circulation de M. Dulai garantie par l'art. 6 de la Charte a été restreinte — La preuve a établi que, jusqu'à ce que M. Dulai se voie refuser l'embarquement, il était important pour lui de prendre l'avion au Canada pour gagner sa vie — Ces violations de la Charte sont justifiées au regard de l'article premier — Les dispositions de la LSDA qui limitent les droits garantis à l'appelant par l'art. 6 de la Charte sont bien définies, explicites et juridiquement contraignantes — La protection de la sécurité nationale est un objectif urgent et réel — La sécurité de tous les passagers qui utilisent le transport aérien constitue un objectif urgent de la LSDA — Il existe un lien causal entre l'objectif de sécurité du transport aérien, les attaques terroristes et les restrictions pouvant être appliquées en vertu de la LSDA — Les dispositions de la loi qui limitent les déplacements d'une personne sont rationnellement liées à l'objectif de la loi — La mesure étatique qui limite la liberté de circulation de M. Dulai a un lien rationnel avec l'objectif de la loi — En ce qui concerne l'art. 7 de la Charte, la question était de savoir si le fait pour les appelants d'être inscrits sur la liste d'interdiction de vol et d'être restreints dans leurs déplacements aériens est atténué par le mécanisme d'examen administratif et d'appel de la LSDA — Il a été porté atteinte au droit à la sécurité des appelants qui est garanti par l'art. 7 de la Charte — Cependant, le processus établi est tel que les limites imposées à ces droits respectent les principes de justice fondamentale — Le mécanisme de la LSDA et la participation des amis de la cour remplacent pour l'essentiel les processus visant à assurer l'équité procédurale — Le processus prévu par la LSDA a permis aux appelants d'être entendus — En l'espèce, la nomination d'amis de la cour a assuré une procédure équitable — Appels rejetés.*

*Droit constitutionnel — Charte des droits — Liberté de circulation — L'appelant M. Dulai a soutenu que les art. 8 et 9(1)a) de la Loi sur la sûreté des déplacements aériens (la LSDA) portent atteinte à sa liberté de circulation garantie par l'art. 6 de la Charte par suite des décisions de l'intimé, le ministre, d'inscrire le nom des appelants sur la liste d'interdiction de vol de la LSDA — Le ministre a des motifs raisonnables*

*committing criminal offence — Applicants applied for administrative recourse seeking removal of their names from SATA list — Minister maintaining appellants' listed status under SATA — Appellant Mr. Dulai submitting restriction on his ability to fly domestically significant limit on his capacity to pursue livelihood — Maintaining no evidence to suggest that he would fly to commit terrorism offence — Whether SATA, ss. 8, 9(1)(a) infringing Mr. Dulai's s. 6 Charter mobility rights — Mr. Dulai's mobility rights under Charter breached — Means of transportation to give effect to travel is a necessity, when alternative means available are just not reasonable, realistic and practical — Mr. Dulai cannot travel by air, which prevents him from leaving the continent by plane — Mr. Dulai's Charter, s. 6(2)(b) also breached — Fact Mr. Dulai's national mobility rights do not include air travel has clearly hampered his ability to earn a living in provinces other than his own — These breaches justified under Charter, s. 1 — Limits imposed on Mr. Dulai result of evidence-based suspicions that he could fly abroad in order to plot terrorist attack — Causal link between goal of air transportation safety, terrorist attacks, enforced restrictions flowing from SATA — State action limiting Mr. Dulai's mobility rights rationally connected to law's objective — SATA obstructing mobility only to extent necessary to accomplish goal of air transport safety — Text of SATA itself not limiting mobility rights — Rather, restrictions on mobility result of being listed pursuant to SATA, s. 8, combination of Secure Air Travel Regulations, ministerial directions — SATA scheme allowing for impairment of individual's rights to be commensurate to threat posed — State action limiting Mr. Dulai's mobility rights minimally impairing in this case — Infringement justified under Charter, s. 1.*

*Constitutional Law — Charter of Rights — Life, Liberty and Security — Appellants claiming that Secure Air Travel Act (SATA), ss. 15, 16 violating their rights to liberty, security of person protected by Charter, s. 7 following respondent Minister's decisions to include appellants on SATA's no-fly list — Minister having reasonable grounds to suspect appellants threat to transportation security, that they would travel by air for purpose of committing criminal offence — Applicants applied for*

*de soupçonner que les appelants constituent une menace à la sûreté des transports et qu'ils se déplaceraient en aéronef dans le but de commettre une infraction criminelle — Les demandeurs ont présenté une demande de recours administratif visant à faire radier leur nom de la liste de la LSDA — Le ministre a maintenu le statut des appelants à titre de personne inscrite sous le régime de la LSDA — L'appelant M. Dulai a soutenu que l'interdiction qui lui a été faite de prendre des vols intérieurs limitait de façon importante sa capacité de gagner sa vie — Il a fait valoir que rien ne permettait de croire qu'il prendrait l'avion pour commettre une infraction de terrorisme — Il s'agissait de savoir si les art. 8 et 9(1)(a) de la LSDA ont restreint la liberté de circulation garantie à M. Dulai par l'art. 6 de la Charte — Il a été porté atteinte à la liberté de circulation de M. Dulai garantie par la Charte — Le moyen de transport permettant de voyager est une nécessité, lorsque les autres moyens accessibles ne sont tout simplement pas raisonnables, réalistes et pratiques — M. Dulai ne peut pas voyager par avion, ce qui l'empêche de sortir du continent — Il y a également eu atteinte aux droits conférés à M. Dulai par l'art. 6(2)(b) de la Charte — Le fait que la liberté de circulation de M. Dulai au pays ne comprend pas celle de se déplacer par avion a clairement nui à sa capacité de gagner sa vie dans des provinces autres que la sienne — Ces violations étaient justifiées au regard de l'article premier de la Charte — Les restrictions imposées à M. Dulai découlent de soupçons fondés sur des preuves selon lesquelles celui-ci pourrait se rendre à l'étranger par avion afin d'organiser une attaque terroriste — Lien causal entre l'objectif de sécurité du transport aérien, les attaques terroristes et les restrictions pouvant être appliquées en vertu de la LSDA — La mesure étatique qui limite la liberté de circulation de M. Dulai a un lien rationnel avec l'objectif de la loi — La LSDA entrave la liberté de circulation seulement dans la mesure nécessaire pour atteindre l'objectif de garantir la sécurité du transport aérien — Le texte de la LSDA lui-même ne limite pas la liberté de circulation — Les restrictions à la liberté de circulation découlent plutôt de l'inscription sur la liste prévue à l'art. 8 et de l'effet combiné du Règlement sur la sûreté des déplacements aériens et des directives ministérielles — Le régime de la LSDA prévoit que l'atteinte aux droits d'une personne doit être proportionnelle à la menace posée par cette personne — La mesure étatique qui limite la liberté de circulation de M. Dulai ne porte qu'une atteinte minimale en l'espèce — Violation justifiée au regard de l'article premier de la Charte.*

*Droit constitutionnel — Charte des droits — Vie, liberté et sécurité — Les appelants ont soutenu que les art. 15 et 16 de la Loi sur la sûreté des déplacements aériens (la LSDA) portent atteinte à leur droit à la liberté et à la sécurité de leur personne garanti par l'art. 7 de la Charte par suite des décisions de l'intimé, le ministre, d'inscrire le nom des appelants sur la liste d'interdiction de vol de la LSDA — Le ministre a des motifs raisonnables de soupçonner que les appelants constituent une menace à la sûreté*

*administrative recourse seeking removal of their names from SATA list — Minister maintaining appellants' listed status under SATA — Appellants submitting not given incompressible minimum amount of disclosure necessary to satisfy requirements of procedural fairness, compliance with Charter, s. 7 — Although SATA deprived appellants of their right to security of person, this violation done in accordance with principles of fundamental justice — SATA, amici curiae providing substantial substitute to ensure fair process — Necessary in the present case to identify the limits, if any, imposed on section 7 rights by SATA to persons on the no-fly list — Right to full knowledge of case not absolute — Question here whether being listed on no-fly list, restriction on air travel attenuated by SATA's administrative review, appeal mechanism — SATA process affording right to be heard — Appointing amici in present case ensured fair procedure — Amici meaningful, substantial substitutes for absolute disclosure for purposes of SATA appeal — Appellants having sufficient understanding of case — Balancing act between acceptable judicial system that ensures air transportation safety, providing fair recourse to impacted citizens achieved in circumstances — Given finding herein that SATA's administrative review, appeal procedure fair processes that comply with principles of natural justice, Charter, s. 1 analysis not necessary.*

These appeals were composed of a multi-pronged case in which the reasonableness of the impugned decision was being addressed in separate decisions.<sup>1</sup> The present decision considered whether section 8 and paragraph 9(1)(a) of the *Secure Air Travel Act* (SATA) infringe the appellants' mobility rights protected by section 6 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* (Charter), and whether sections 15 and 16 of SATA violate their rights to liberty and security of the person under section 7 of the Charter, on the basis that the impugned provisions of the SATA permit the Minister, and the Court, to determine the reasonableness of (1) the appellants' designation as listed persons under the SATA, and (2) the Minister's decision to list the appellants, based on information that is not disclosed to them and to which they have no opportunity to respond.

<sup>1</sup> See: *Brar v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2022 FC 1163, [2022] 2 F.C.R. 60 and *Dulai v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2022 FC 1164, [2022] 2 F.C.R. D-9.

*des transports et qu'ils se déplaceraient en aéronef dans le but de commettre une infraction criminelle — Les demandeurs ont présenté une demande de recours administratif visant à faire radier leur nom de la liste de la LSDA — Le ministre a maintenu le statut des appelants à titre de personne inscrite sous le régime de la LSDA — Les appelants ont soutenu qu'ils n'ont pas obtenu la quantité minimale incompressible de renseignements requise pour répondre aux exigences d'équité procédurale, en conformité avec l'art. 7 de la Charte — Bien que la LSDA ait privé les appelants de leur droit à la sécurité de leur personne, cette violation était conforme aux principes de justice fondamentale — Le mécanisme de la LSDA et la participation des amis de la cour remplaçaient pour l'essentiel les processus visant à assurer l'équité procédurale — Il était nécessaire en l'espèce de définir les limites, le cas échéant, imposées par la LSDA aux droits garantis par l'art. 7 aux personnes inscrites sur la liste d'interdiction de vol — Le droit d'être pleinement informé de la preuve à réfuter n'est pas absolu — Il s'agissait de savoir si le fait pour les appelants d'être inscrits sur la liste d'interdiction de vol et d'être restreints dans leurs déplacements aériens est atténué par le mécanisme d'examen administratif et d'appel de la LSDA — Le processus prévu par la LSDA a permis aux appelants d'être entendus — En l'espèce, la nomination d'amis de la cour a assuré une procédure équitable — Les amis de la cour ont remplacé pour l'essentiel la divulgation absolue pour les besoins des appels fondés sur la LSDA — Les appelants ont une idée suffisante de la preuve qu'ils doivent réfuter — L'équilibre entre un système judiciaire acceptable qui veille à la sécurité du transport aérien et la possibilité pour les citoyens touchés de bénéficier d'un recours équitable a été atteint dans les circonstances — Compte tenu de la conclusion selon laquelle les processus d'examen administratif et d'appel de la LSDA sont équitables et conformes aux principes de justice naturelle, il n'était pas nécessaire de procéder à une analyse fondée sur l'article premier de la Charte.*

Ces appels concernaient une affaire à volets multiples dans laquelle le caractère raisonnable de la décision contestée a été traité dans des décisions distinctes<sup>1</sup>. En l'espèce, il s'agissait de savoir si l'article 8 et l'alinéa 9(1)(a) de la *Loi sur la sûreté des déplacements aériens* (la LSDA) portent atteinte à la liberté de circulation des appelants qui est protégée par l'art. 6 de la *Charte canadienne des droits et libertés* (la Charte), et si les articles 15 et 16 de la LSDA portent atteinte au droit à la liberté et à la sécurité de leur personne que leur garantit l'article 7 de la Charte, en raison du fait que les dispositions contestées de la LSDA permettaient au ministre, et à la Cour, de décider du caractère raisonnable : 1) de la désignation des appelants comme personnes inscrites sur la liste établie en vertu de la LSDA, et 2) de la décision du ministre d'inscrire les appelants sur la liste, sur le fondement de renseignements qui ne leur ont pas été communiqués et auxquels ils n'ont pas eu la possibilité de répondre.

<sup>1</sup> Voir : *Brar c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2022 CF 1163, [2022] 2 R.C.F. 60 et *Dulai c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2022 CF 1164, [2022] 2 R.C.F. F-11.

The appellants' names were included on the no-fly list on the basis that there were reasonable grounds to suspect that they would (1) engage or attempt to engage in an act that would threaten transportation security (paragraph 8(1)(a) of SATA), and/or (2) travel by air for the purpose of committing an act or omission that is an offence under the *Criminal Code* (paragraph 8(1)(b) of SATA). When the appellants attempted to board flights, a written denial of boarding under the Passenger Protect Program was issued to them pursuant to a direction under paragraph 9(1)(a) of SATA. The applicants each submitted an application for administrative recourse to the Passenger Protect Inquiries Office, seeking the removal of their names from the SATA list pursuant to section 15 of SATA. The Minister advised the appellants of his decisions to maintain their listed status under SATA. In their notices of appeal, the appellants requested the removal of their names from the SATA list pursuant to subsection 16(5) of the SATA, or the remittance of the matter back to the Minister for redetermination. They also requested that sections 8, 15 and 16, as well as paragraph 9(1)(a) of SATA be declared unconstitutional and therefore of no force and effect. Among other things, the appellants stated that the Minister's decisions were unreasonable and that the procedures set out in SATA violated their common law rights to procedural fairness seeing as SATA deprived them of their right to know the cases against them and the right to answer those cases.

In *Brar v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2022 FC 1163, [2022] 2 F.C.R. 60 and *Dulai v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2022 FC 1164, [2022] 2 F.C.R. D-9 (the reasonableness decisions), the Minister's determinations pursuant to paragraph 8(1)(a) were found to be unreasonable given the lack of supporting evidence, but the appellants' listing on the no-fly list was nevertheless found to be reasonable pursuant to paragraph 8(1)(b).

Mr. Brar did not make any specific submissions in relation to section 6 of the Charter. Mr. Dulai submitted, *inter alia*, that the restriction on his ability to fly domestically was a significant limit on his capacity to pursue a livelihood. Mr. Dulai argued that the ban on flying domestically was not rationally connected to the objective of protecting Canada's national security or preventing him from flying to engage in terrorism-related activity. He maintained that there was no evidence to suggest that he would fly somewhere in Canada to commit a terrorism offence. As to the section 7 of the Charter challenge, the appellants submitted that they were not given the incompressible minimum amount of disclosure necessary to satisfy the requirements of procedural fairness and compliance with section 7.

Les noms des appelants ont été inscrits sur la liste d'interdiction de vol parce qu'il existait des motifs raisonnables de soupçonner qu'ils 1) participeraient ou tenteraient de participer à un acte qui menacerait la sûreté des transports (LSDA, alinéa 8(1)a) ou 2) se déplaceraient en aéronef dans le but de commettre un fait — acte ou omission — qui constitue une infraction visée au *Code criminel* (LSDA, alinéa 8(1)b)). Lorsque les appelants ont tenté de prendre un vol, ils se sont vu remettre un refus d'embarquement écrit délivré au titre du Programme de la protection des passagers (PPP) par suite d'une directive donnée en vertu de l'alinéa 9(1)a) de la LSDA. Les demandeurs ont chacun présenté une demande de recours administratif au Bureau de renseignement du PPP en vertu de l'article 15 de la LSDA afin de faire radier leur nom de la liste de la LSDA. Le ministre a informé les appelants de sa décision de maintenir leur statut de personne inscrite sous le régime de la LSDA. Dans leur avis d'appel, les appelants ont demandé la radiation de leur nom de la liste de la LSDA, en application du paragraphe 16(5) de la LSDA, ou le renvoi de l'affaire au ministre pour qu'il rende une nouvelle décision. Ils ont également demandé à ce que les articles 8, 15, 16 ainsi que l'alinéa 9(1)a) de la LSDA soient déclarés inconstitutionnels et donc inopérants. Entre autres choses, les appelants ont déclaré que les décisions du ministre étaient déraisonnables et que la procédure prévue par la LSDA portait atteinte aux droits à l'équité procédurale que leur confère la common law, étant donné que la LSDA les privait du droit de connaître la preuve qui pesait contre eux et de leur droit d'y répondre.

Dans *Brar c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2022 CF 1163, [2022] 2 R.C.F. 60 et *Dulai c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2022 CF 1164, [2022] 2 R.C.F. F-11, (les décisions sur le caractère raisonnable), les décisions prises par le ministre sur le fondement de l'alinéa 8(1)a) ont été jugées déraisonnables, compte tenu de l'absence de preuve à l'appui, mais l'inscription des appelants sur la liste d'interdiction de vol a néanmoins été jugée raisonnable en vertu de l'alinéa 8(1)b).

M. Brar n'a pas présenté d'observations précises concernant l'article 6 de la Charte. M. Dulai a soutenu, entre autres choses, que l'interdiction qui lui a été faite de prendre des vols intérieurs limitait de façon importante sa capacité de gagner sa vie. M. Dulai a fait valoir que l'interdiction de prendre des vols intérieurs n'avait aucun lien rationnel avec l'objectif de protéger la sécurité nationale du Canada ou de l'empêcher de monter à bord d'un aéronef pour participer à des activités liées au terrorisme. Il a fait valoir que rien ne permettait de croire qu'il prendrait l'avion quelque part au Canada pour commettre une infraction de terrorisme. En ce qui concerne la contestation fondée sur l'article 7 de la Charte, les appelants ont soutenu qu'ils n'avaient pas obtenu la quantité minimale incompressible de renseignements requise pour répondre aux exigences d'équité procédurale et de conformité à l'article 7.



At issue was whether section 8 and paragraph 9(1)(a) of SATA infringed on Mr. Dulai's mobility rights pursuant to section 6 of the Charter; if so, whether this infringement could be justified under section 1 of the Charter; and whether sections 15 and 16 of SATA violated both appellants' rights under section 7 of the Charter.

*Held*, the appeals should be dismissed.

Mr. Dulai's paragraph 6(1) Charter rights were breached. The means of transportation to give effect to travel is a necessity, when alternative means available are just not reasonable, realistic and practical. Mr. Dulai cannot travel by air, which prevents him from leaving the continent by plane. Mobility is an essential component in fulfilling professional, personal, leisure, and family needs. The right to leave, return, and live in Canada encompassed in subsection 6(1) of the Charter are part of society's fundamental values and must be recognized as such. Mr. Dulai's paragraph 6(2)(b) Charter rights were also breached. The evidence established that until Mr. Dulai was denied boarding, air travel within Canada was important for him to earn a living. The fact that Mr. Dulai's national mobility rights do not include air travel has clearly hampered his ability to earn a living in provinces other than his own. These Charter breaches could be justified under section 1 thereof. Imposing a limit on mobility rights may be justified in appropriate circumstances, such as a reasonable method of addressing national security concerns. SATA's provisions limiting the appellant's section 6 rights are well-defined, explicit, and legally binding. The limits imposed on Mr. Dulai were the result of evidence-based suspicions that he could fly abroad in order to plot a terrorist attack. The Government of Canada must enact laws that protect national security and intelligence activities in a way that respects rights and freedoms and encourage the international community to do the same. Protecting national security is a pressing and substantial objective. Canada's efforts to ensure the safety of air travel for all Canadians and passengers is a pressing legislative goal of SATA and part of a larger thrust to promote security beyond national borders, as required by Canada's role on the international stage. There is a causal link between the goal of air transportation safety, terrorist attacks, and the restrictions that can be enforced that flow from SATA. As a result, the provisions of the law that lead to limiting an individual's movements are rationally connected to the law's purpose. The state action limiting Mr. Dulai's mobility rights was rationally connected to the law's objective. SATA obstructs mobility only to the extent that is necessary to accomplish the goal of air transport safety. Ensuring safety in air transportation and limiting air travel for terrorist purposes necessarily involves some infringement of mobility rights. The text of SATA itself does not limit the mobility rights. Rather, the restrictions on mobility are a result of being listed pursuant to section 8 and a combination of the *Secure Air Travel*

Il s'agissait de déterminer si l'article 8 et l'alinéa 9(1)a) de la LSDA portaient atteinte à la liberté de circulation de M. Dulai qui est protégée par l'article 6 de la Charte. Dans l'affirmative, il s'agissait de savoir si cette atteinte pouvait se justifier au regard de l'article premier de la Charte et si les articles 15 et 16 de la LSDA portaient atteinte aux droits que leur garantit l'article 7 de la Charte.

*Jugement* : les appels doivent être rejetés.

Il y a eu atteinte aux droits de M. Dulai garantis par le paragraphe 6(1) de la Charte. Le moyen de transport permettant de voyager est une nécessité, lorsque les autres moyens accessibles ne sont tout simplement pas raisonnables, réalistes et pratiques. M. Dulai ne peut pas voyager par avion, ce qui l'empêche de sortir du continent. La libre circulation joue un rôle essentiel dans la satisfaction des besoins professionnels, personnels, récréatifs et familiaux des citoyens. Le droit de sortir du Canada, d'y revenir et d'y vivre qui est prévu au paragraphe 6(1) de la Charte fait partie des valeurs fondamentales de la société et doit être reconnu comme tel. Il y a également eu atteinte aux droits conférés à M. Dulai par l'alinéa 6(2)b) de la Charte. La preuve a établi que, jusqu'à ce que M. Dulai se voie refuser l'embarquement, il était important pour lui de prendre l'avion au Canada pour gagner sa vie. Le fait que la liberté de circulation de M. Dulai au pays ne comprend pas celle de se déplacer par avion nuit clairement à sa capacité de gagner sa vie dans des provinces autres que la sienne. Ces violations de la Charte pourraient se justifier au regard de l'article premier de celle-ci. Il peut être justifié d'imposer une limite à la liberté de circulation lorsque les circonstances le requièrent, notamment pour répondre aux besoins de sécurité nationale. Les dispositions de la LSDA qui limitent les droits garantis à l'appelant par l'article 6 sont bien définies, explicites et juridiquement contraignantes. Les restrictions imposées à M. Dulai découlent de soupçons fondés sur des preuves selon lesquelles celui-ci pourrait se rendre à l'étranger par avion afin d'organiser une attaque terroriste. Le gouvernement du Canada doit adopter des lois qui protègent les activités liées à la sécurité nationale et au renseignement d'une manière qui respecte les droits et libertés, et encourager la communauté internationale à faire de même. La protection de la sécurité nationale est un objectif urgent et réel. Les efforts du Canada en vue d'assurer la sécurité de tous les Canadiens qui utilisent le transport aérien constituent un objectif urgent de la LSDA et font partie d'un effort plus vaste visant à promouvoir la sécurité au-delà des frontières nationales, comme l'exige le rôle du Canada dans l'arène internationale. Il existe un lien causal entre l'objectif de sécurité du transport aérien, les attaques terroristes et les restrictions pouvant être appliquées en vertu de la LSDA. Les dispositions de la loi qui limitent les déplacements d'une personne sont donc rationnellement liées à l'objectif de la loi. La mesure étatique qui limite la liberté de circulation de M. Dulai avait un lien rationnel avec l'objectif de la loi. La LSDA entrave la liberté

*Regulations* and ministerial directions issued pursuant to subsection 9(1) of SATA. The SATA scheme is not a blunt instrument; it allows for the impairment of an individual's rights to be commensurate to the threat posed by that individual, thus minimally impairing the right. Given the Court's finding in the reasonableness decisions, the state action limiting Mr. Dulai's mobility rights was, in this case, minimally impairing. The overall air safety issue outweighed any negative impact on both appellants. To conclude on Mr. Dulai's section 6 Charter rights, section 8 and paragraph 9(1)(a) of SATA alone did not infringe the appellant's mobility rights, but the SATA scheme did. This infringement was justified under section 1 of the Charter.

Although SATA deprived the appellants of their right to the security of the person, this violation was done in accordance with the principles of fundamental justice. Indeed, SATA and the inclusion of *amici* provided a substantial substitute to ensure a fair process. Section 7 of the Charter guarantees the right to life, liberty and security of the person and contains a built-in safeguard for those rights, stating that they can only be encroached upon in accordance with the principles of fundamental justice. Section 7 is concerned with whether a limit imposed on a Charter right has been implemented in a way that is consistent with natural justice principles. It was necessary in the present case to identify the limits, if any, imposed on section 7 rights by SATA to persons on the no-fly list, evaluate the seriousness of these limits and assess whether or not SATA offers a procedure that is fair, keeping in mind the particular circumstances and the consequences of the intrusion on life, liberty or security. In the two current appeals, some information had to remain concealed from the appellants and the public to protect Canada's national security and intelligence. The right to full knowledge of the case is not absolute and some give and take is unavoidable in designing a process that addresses national security issues. The question was whether being listed on the no-fly list and restriction on air travel is attenuated by SATA's administrative review and appeal mechanism that provide appellants with a process that takes into account the imperative of protecting national security information. There was no question that the lives of the appellants were affected as a result of being associated with terrorism and terrorist

de circulation seulement dans la mesure nécessaire pour atteindre l'objectif de garantir la sécurité du transport aérien. L'objectif d'assurer la sécurité du transport aérien et de limiter le transport aérien à des fins terroristes suppose nécessairement une certaine atteinte à la liberté de circulation. Le texte de la LSDA lui-même ne limite pas la liberté de circulation. Les restrictions à la liberté de circulation découlent plutôt de l'inscription sur la liste prévue à l'article 8 et de l'effet combiné du *Règlement sur la sûreté des déplacements aériens* et des directives ministérielles données en vertu du paragraphe 9(1) de la LSDA. Le régime de la LSDA n'est pas implacable; il prévoit que l'atteinte aux droits d'une personne doit être proportionnelle à la menace posée par cette personne, de sorte que l'atteinte à ces droits soit minimale. Compte tenu de la conclusion à laquelle la Cour est parvenue dans les décisions sur le caractère raisonnable, la mesure étatique qui limitait la liberté de circulation de M. Dulai constituait, en l'espèce, une atteinte minimale. La question générale de la sécurité aérienne l'emportait sur toute incidence négative que les mesures avaient sur les deux appelants. Pour conclure sur la question des droits conférés à M. Dulai par l'article 6 de la Charte, l'article 8 et l'alinéa 9(1)a) de la LSDA à elles seules n'ont pas porté atteinte à la liberté de circulation de l'appellant, mais le régime de la LSDA y a porté atteinte. Cette atteinte se justifiait au regard de l'article premier de la Charte.

Bien que la LSDA ait privé les appelants de leur droit à la sécurité de leur personne, cette violation était conforme aux principes de justice fondamentale. En effet, le mécanisme de la LSDA et la participation des amis de la cour remplaçaient pour l'essentiel les processus visant à assurer l'équité procédurale. L'article 7 de la Charte garantit à chacun le droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne et contient une mesure de sauvegarde de ce droit, à savoir qu'il ne peut y être porté atteinte qu'en conformité avec les principes de justice fondamentale. L'article 7 soulève la question de savoir si une limite imposée à un droit garanti par la Charte a été appliquée conformément aux principes de justice naturelle. Il était nécessaire en l'espèce de définir les limites, le cas échéant, imposées par la LSDA aux droits garantis par l'article 7 aux personnes inscrites sur la liste d'interdiction de vol, d'évaluer l'importance de ces limites et de déterminer si la LSDA offre ou non une procédure équitable, compte tenu des circonstances de l'espèce et des conséquences de l'atteinte à la vie, à la liberté ou à la sécurité. Dans les deux présents appels, certains renseignements devaient demeurer cachés aux appelants et au public afin de protéger la sécurité nationale et le renseignement canadien. Le droit d'être pleinement informé de la preuve à réfuter n'est pas absolu, et la conception d'un processus visant à trancher des questions de sécurité nationale implique nécessairement certains compromis. La question était de savoir si le fait pour les appelants d'être inscrits sur la liste d'interdiction de vol et d'être restreints dans leurs déplacements aériens était atténué par le mécanisme d'examen administratif et d'appel

activities. The appellants' section 7 Charter security of the person right was adversely affected. The question was whether the process in place is such that the limits on section 7 rights comply with the principles of fundamental justice. The SATA process followed in the case at bar, without a doubt, afforded the right to be heard. SATA does not provide for special advocates as it does in the *Immigration and Refugee Protection Act* certificate procedures. Appointing *amici curiae* in the present case ensured a fair procedure and showed the designated judge to not only be independent and impartial, but also appear to be as such. The *amici* mandated to represent the appellants' interests were meaningful and substantial substitutes for absolute disclosure for the purposes of a SATA appeal. The appellants had a sufficient understanding of the case to which they had to respond. There is a delicate balancing act between an acceptable judicial system that ensures air transportation safety and providing a fair recourse to impacted citizens. This balancing act was achieved in the circumstances. That said, in order to make the SATA appeal provisions more consistent in their application and ensure procedural fairness when responding to the particulars of such appeals, the appointment of *amicus curiae* or an equivalent should be legislated and not left to a designated judge's discretion. Given the finding herein that SATA's administrative review and appeal procedure available to listed individuals are fair processes that comply with the principles of natural justice when considering relevant factors, it was not necessary to go through a section 1 analysis with respect to the section 7 rights at issue.

de la LSDA, qui leur offrait un processus qui tient compte de l'impératif de protéger les renseignements relatifs à la sécurité nationale. Il ne faisait aucun doute que la vie des appelants a été touchée parce qu'ils ont été associés à des activités terroristes. Il a été porté atteinte au droit à la sécurité des appelants qui est garanti par l'article 7 de la Charte. La question était de savoir si le processus établi est tel que les limites imposées aux droits prévus à l'article 7 respectent les principes de justice fondamentale. Le processus prévu par la LSDA a permis, en l'espèce, aux appelants d'être entendus. La LSDA ne permet pas le recours à des avocats spéciaux, contrairement à la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* dans le cas des procédures relatives aux certificats de sécurité. La nomination d'amis de la cour en l'espèce a permis d'assurer une procédure équitable et de démontrer que le juge désigné était non seulement indépendant et impartial, mais qu'il donnait aussi l'impression de l'être. Les amis de la cour chargés de représenter les intérêts des appelants ont remplacé pour l'essentiel la divulgation absolue pour les besoins des appels fondés sur la LSDA. Les appelants avaient une idée suffisante de la preuve qu'ils devaient réfuter. Établir un équilibre entre un système judiciaire acceptable qui veille à la sécurité du transport aérien et la possibilité pour les citoyens touchés de bénéficier d'un recours équitable est un exercice délicat. Cet équilibre a été atteint dans ces circonstances. Cela dit, afin de rendre les dispositions d'appel de la LSDA plus cohérentes dans leur application et d'assurer l'équité procédurale de ces appels, la nomination d'un ami de la cour ou d'un équivalent devrait être prévue par la loi et non pas relever de la discrétion du juge désigné. Compte tenu de la conclusion selon laquelle les processus d'examen administratif et d'appel dont les personnes inscrites peuvent se prévaloir en vertu de la LSDA sont équitables et conformes aux principes de justice naturelle, eu égard aux facteurs pertinents, il n'était pas nécessaire de procéder à une analyse fondée sur l'article premier en ce qui concerne les droits garantis par l'article 7 qui étaient en cause.

#### STATUTES AND REGULATIONS CITED

- Access to Information Act*, R.S.C., 1985, c. A-1, s. 16.  
*Aeronautics Act*, R.S.C., 1985, c. A-2.  
*Anti-Terrorism Act*, 2015, S.C. 2015, c. 20.  
 Bill C-51, *An Act to enact the Security of Canada Information Sharing Act and the Secure Air Travel Act, to amend the Criminal Code, the Canadian Security Intelligence Service Act and the Immigration and Refugee Protection Act and to make related and consequential amendments to other Acts*, 2nd Sess., 41st Parl., 2015.  
*Canada Evidence Act*, R.S.C., 1985, c. C-5, s. 38.  
*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, 2, 3, 6, 7, 15, 16, 33.

#### 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, 2, 3, 6, 7, 15, 16, 33.  
*Code criminel*, L.R.C. (1985), ch. C-46, art. 2, « infraction de terrorisme », 83.18, 83.19, 83.2.  
*Loi antiterroriste de 2015*, L.C. 2015, ch. 20.  
*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. 101.  
*Loi de 2017 sur la sécurité nationale*, L.C. 2019, ch. 13, préambule.

*Canadian Security Intelligence Service Act*, R.S.C., 1985, c. C-23, s. 18.1.  
*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. 101.  
*Criminal Code*, R.S.C., 1985, c. C-46, ss. 2 “terrorism offence”, 83.18, 83.19, 83.2.  
*Federal Courts Rules*, SOR/98-106, r. 63(1)(e).  
*Immigration and Refugee Protection Act*, S.C. 2001, c. 27, s. 83.  
*International Transfer of Offenders Act*, S.C. 2004, c. 21.  
*National Security Act, 2017*, S.C. 2019, c. 13, Preamble.  
*Personal Information Protection and Electronic Documents Act*, S.C. 2000, c. 5, ss. 7(3)(c.1)(i),(c.2)(ii).  
*Privacy Act*, R.S.C., 1985, c. P-21, ss. 69, 70.  
*Secure Air Travel Act*, S.C. 2015, c. 20, s. 11, ss. 4(1), 5, 6, 8, 9, 10, 11, 12, 13(a), 15, 16, 17, 20.  
*Secure Air Travel Regulations*, SOR/2015-181.  
*Transport Security Amendment (Serious Crime) Act 2021*, No. 44 (2021) (Austl.).

*Loi sur l'accès à l'information*, L.R.C. (1985), ch. A-1, art. 16.  
*Loi sur l'aéronautique*, L.R.C. (1985), ch. A-2.  
*Loi sur la preuve au Canada*, L.R.C. (1985), ch. C-5, art. 38.  
*Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27, art. 83.  
*Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques*, L.C. 2000, ch. 5, art. 7(3)(c.1)(i), c.2)(ii).  
*Loi sur la protection des renseignements personnels*, L.R.C. (1985), ch. P-21, art. 69, 70.  
*Loi sur la sûreté des déplacements aériens*, L.C. 2015, ch. 20, art. 11, art. 4(1), 5, 6, 8, 9, 10, 11, 12, 13a), 15, 16, 17, 20.  
*Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*, L.R.C. (1985), ch. C-23, art. 18.1.  
*Loi sur le transfèrement international des délinquants*, L.C. 2004, ch. 21.  
Projet de loi C-51, *Loi édictant la Loi sur la communication d'information ayant trait à la sécurité du Canada et la Loi sur la sûreté des déplacements aériens, modifiant le Code criminel, la Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité et la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés et apportant des modifications connexes et corrélatives à d'autres lois*, 2<sup>e</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 2015.  
*Règlement sur la sûreté des déplacements aériens*, DORS/2015-181.  
*Règles des Cours fédérales*, DORS/98-106, art. 63(1)e).  
*Transport Security Amendment (Serious Crime) Act 2021*, No. 44 (2021) (Australie).

## CASES CITED

## APPLIED:

*Charkaoui v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2007 SCC 9, [2007] 1 S.C.R. 350; *Brar v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2020 FC 729, [2020] 4 F.C.R. 557; *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 S.C.R. 27, (1998), 154 D.L.R. (4th) 193; *Canada (Citizenship and Immigration) v. Harkat*, 2014 SCC 37, [2014] 2 S.C.R. 33; *R. v. Oakes*, [1986] 1 S.C.R. 103, (1986), 26 D.L.R. (4th) 200; *R. v. Orbanski*; *R. v. Elias*, 2005 SCC 37, [2005] 2 S.C.R. 3.

## CONSIDERED:

*Doré v. Barreau du Québec*, 2012 SCC 12, [2012] 1 S.C.R. 395; *United States of America v. Cotroni*; *United States of America v. El Zein*, [1989] 1 S.C.R. 1469, (1989), 48 C.C.C. (3d) 193; *Divito v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2013 SCC 47, [2013] 3 S.C.R. 157; *Law Society of Upper Canada v. Skapinker*, [1984] 1 S.C.R. 357,

## JURISPRUDENCE CITÉE

## DÉCISIONS APPLIQUÉES :

*Charkaoui c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2007 CSC 9, [2007] 1 R.C.S. 350; *Brar c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2020 CF 729, [2020] 4 R.C.F. 557; *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27; *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Harkat*, 2014 CSC 37, [2014] 2 R.C.S. 33; *R. c. Oakes*, [1986] 1 R.C.S. 103; *R. c. Orbanski*; *R. c. Elias*, 2005 CSC 37, [2005] 2 R.C.S. 3.

## DÉCISIONS EXAMINÉES :

*Doré c. Barreau du Québec*, 2012 CSC 12, [2012] 1 R.C.S. 395; *États-Unis c. Cotroni*; *États-Unis c. El Zein*, [1989] 1 R.C.S. 1469; *Divito c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2013 CSC 47, [2013] 3 R.C.S. 157; *Law Society of Upper Canada c. Skapinker*, [1984] 1 R.C.S. 357; *Black c. Law Society of Alberta*, [1989] 1 R.C.S. 591;

(1984), 9 D.L.R. (4th) 161; *Black v. Law Society of Alberta*, [1989] 1 S.C.R. 591, (1989), 58 D.L.R. (4th) 317; *Frank v. Canada (Attorney General)*, 2019 SCC 1, [2019] 1 S.C.R. 3; *Conseil scolaire francophone de la Colombie-Britannique v. British Columbia*, 2020 SCC 13, [2020] 1 S.C.R. 678; *Taylor v. Newfoundland and Labrador*, 2020 NLSC 125 (CanLII); *Black v. Canada (Prime Minister)* (2001), 54 O.R. (3d) 215, 199 D.L.R. (4th) 228 (C.A.); *Canada (Attorney General) v. JTI-Macdonald Corp.*, 2007 SCC 30, [2007] 2 S.C.R. 610; *F.H. v. McDougall*, 2008 SCC 53, [2008] 3 S.C.R. 41; *RJR-Macdonald v. Canada (Attorney General)*, [1995] 3 S.C.R. 199, (1995), 127 D.L.R. (4th) 1; *Ruby v. Canada (Solicitor General)*, 2002 SCC 75, [2002] 4 S.C.R. 3; *Toronto Star Newspapers Ltd. v. Ontario*, 2005 SCC 41, [2005] 2 S.C.R. 188; *Charkaoui v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2008 SCC 38, [2008] 2 S.C.R. 326; *Sogi v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2003 FC 1429, [2004] 2 F.C.R. 427; *X (Re)*, 2017 FC 136, [2017] 4 F.C.R. 391.

## REFERRED TO:

*Brar v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2022 FC 1163, [2022] 2 F.C.R. 60; *Dulai v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2022 FC 1164, [2022] 2 F.C.R. D-9; *Brar v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2021 FC 932, [2022] 2 F.C.R. 3; *Dulai v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2021 FC 933; *Sriskandarajah v. United States of America*, 2012 SCC 70, [2012] 3 S.C.R. 609; *R. v. Nikal*, [1996] 1 S.C.R. 1013, (1996), 133 D.L.R. (4th) 658; *Khadr v. Canada (Attorney General)*, 2006 FC 727, [2007] 2 F.C.R. 218; *Kamel v. Canada (Attorney General)*, 2008 FC 338, [2009] 1 F.C.R. 59; *Canadian Egg Marketing Agency v. Richardson*, [1998] 3 S.C.R. 157, (1998), 166 D.L.R. (4th) 1; *Newfoundland and Labrador Nurses' Union v. Newfoundland and Labrador (Treasury Board)*, 2011 SCC 62, [2011] 3 S.C.R. 708; *Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1999] 2 S.C.R. 817, (1999), 174 D.L.R. (4th) 193.

## AUTHORS CITED

*Debates of the Senate*, 41st Parl., 2nd Sess., No. 142 (14 May 2015).  
Hogg Peter W. "The Living Tree Doctrine" in *Constitutional Law of Canada*, Vol. 2, 5th ed. Scarborough, Ont.: Thomson/Carswell, 2007.  
*House of Commons Debates*, 41st Parl., 2nd Sess., No. 175 (February 19, 2015).  
House of Commons. Standing Committee on Public Safety and National Security. *Evidence*, 42nd Parl., 1st Sess., No. 90 (7 December 2017).

*Frank c. Canada (Procureur général)*, 2019 CSC 1, [2019] 1 R.C.S. 3; *Conseil scolaire francophone de la Colombie-Britannique c. Colombie-Britannique*, 2020 CSC 13, [2020] 1 R.C.S. 678; *Taylor v. Newfoundland and Labrador*, 2020 NLSC 125 (CanLII); *Black v. Canada (Prime Minister)* (2001), 54 O.R. (3d) 215, 199 D.L.R. (4th) 228 (C.A.); *Canada (Procureur général) c. JTI-Macdonald Corp.*, 2007 CSC 30, [2007] 2 R.C.S. 610; *F.H. c. McDougall*, 2008 CSC 53, [2008] 3 R.C.S. 41; *RJR-Macdonald Inc. c. Canada (Procureur général)*, [1995] 3 R.C.S. 199; *Ruby c. Canada (Solliciteur général)*, 2002 CSC 75, [2002] 4 R.C.S. 3; *Toronto Star Newspapers Ltd. c. Ontario*, 2005 CSC 41, [2005] 2 R.C.S. 188; *Charkaoui c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2008 CSC 38, [2008] 2 R.C.S. 326; *Sogi c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2003 CF 1429, [2004] 2 R.C.F. 427; *X (Re)*, 2017 CF 136, [2017] 4 R.C.F. 391.

## DÉCISIONS MENTIONNÉES :

*Brar c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2022 CF 1163, [2022] 2 R.C.F. 60; *Dulai c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2022 CF 1164, [2022] 2 R.C.F. F-11; *Brar c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2021 CF 932, [2022] 2 R.C.F. 3; *Dulai c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2021 CF 933; *Sriskandarajah c. États-Unis d'Amérique*, 2012 CSC 70, [2012] 3 R.C.S. 609; *R. c. Nikal*, [1996] 1 R.C.S. 1013; *Khadr c. Canada (Procureur général)*, 2006 CF 727, [2007] 2 R.C.F. 218; *Kamel c. Canada (Procureur général)*, 2008 CF 338, [2009] 1 R.C.F. 59; *Office canadien de commercialisation des œufs c. Richardson*, [1998] 3 R.C.S. 157; *Newfoundland and Labrador Nurses' Union c. Terre-Neuve-et-Labrador (Conseil du Trésor)*, 2011 CSC 62, [2011] 3 R.C.S. 708; *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817.

## DOCTRINE CITÉE

Chambre des communes. Comité permanent de la sécurité publique et nationale. *Témoignages*, 42<sup>e</sup> lég., 1<sup>re</sup> sess., fascicule n° 90 (7 décembre 2017).  
*Débats de la Chambre des communes*, 41<sup>e</sup> lég., 2<sup>e</sup> sess., fascicule n° 175 (19 février 2015).  
*Débats du Sénat*, 41<sup>e</sup> lég., 2<sup>e</sup> sess., fascicule n° 142 (14 mai 2015).  
Hogg Peter W. « The Living Tree Doctrine » dans *Constitutional Law of Canada*, vol. 2, 5<sup>e</sup> éd., Scarborough, Ont. Thomson/Carswell, 2007.

Public Safety Canada. *2016 Public Report on the Terrorist Threat to Canada*, 2016.

Senate. *Proceedings of the Standing Senate Committee on National Security and Defence*, 41st Parl., 2nd Sess., Issue No. 18 (May 28, 2015).

Senate. *Proceedings of the Standing Senate Committee on National Security and Defence*, 42nd Parl., 1st Sess., Issue No. 40 (April 10, 2019).

APPEALS addressing the appellants' claims that section 8 and paragraph 9(1)(a) of the *Secure Air Travel Act* (SATA) infringed their mobility rights protected by section 6 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* (Charter), and that sections 15 and 16 of SATA violated their rights to liberty and security of the person protected by section 7 of the Charter following the respondent Minister's decisions to include the appellants on SATA's no-fly list. Appeals dismissed.

#### APPEARANCES

*Karin Blok* and *Eric Purtzki* for appellant Brar.  
*Rebecca McConchie* and *Sadaf Kashfi* for appellant Dulai.

*Helen Park*, *Courtenay Landsiedel* and *Stéphanie Morin* for respondent.

*Gib van Ert* and *Colin Baxter* as *amici curiae*.

#### SOLICITORS OF RECORD

*Fowler and Blok Criminal Defence Lawyers*, Vancouver, for appellant Brar.

*McConchie Criminal Law*, Vancouver, and *Edelmann & Co. Law Offices*, Vancouver, for appellant Dulai.

*Deputy Attorney General of Canada* for respondent.

*Gib van Ert* and *Colin Baxter* as *amici curiae*.

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

NOËL J.:

Sécurité publique Canada. *Rapport public de 2016 sur la menace terroriste pour le Canada*, 2016.

Sénat. *Délibération du Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense*, 41<sup>e</sup> lég., 2<sup>e</sup> sess., fascicule n<sup>o</sup> 18 (28 mai 2015).

Sénat. *Délibération du Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense*, 42<sup>e</sup> lég., 1<sup>re</sup> sess., fascicule n<sup>o</sup> 40 (10 avril 2019).

APPELS portant sur les allégations des appelants selon lesquelles les art. 8 et 9(1)a) de la *Loi sur la sûreté des déplacements aériens* (la LSDA) ont porté atteinte à leur liberté de circulation qui est protégée par l'article 6 de la *Charte canadienne des droits et libertés* (la Charte), et que les articles 15 et 16 de la LSDA ont porté atteinte à leur droit à la liberté et à la sécurité de leur personne qui est garanti par l'article 7 de la Charte par suite des décisions de l'intimé, le ministre, d'inscrire le nom des appelants sur la liste d'interdiction de vol de la LSDA. Appels rejetés.

#### ONT COMPARU :

*Karin Blok* et *Eric Purtzki* pour l'appelant Brar.  
*Rebecca McConchie* et *Sadaf Kashfi* pour l'appelant Dulai.

*Helen Park*, *Courtenay Landsiedel* et *Stéphanie Morin* pour l'intimé.

*Gib van Ert* et *Colin Baxter* en tant qu'amis de la cour.

#### AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

*Fowler and Blok Criminal Defence Lawyers*, Vancouver, pour l'appelant Brar.

*McConchie Criminal Law*, Vancouver, et *Edelmann & Co. Law Offices*, Vancouver, pour l'appelant Dulai.

Le sous-procureur général du Canada pour l'intimé.

*Gib van Ert* et *Colin Baxter* en tant qu'amis de la cour.

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

LE JUGE NOËL :

<u>Table of contents</u>		<u>Table des matières</u>		
	Paragraph		Paragraphe	
I.	Overview.....	1	I. Survol.....	4
II.	National security.....	8	II. Sécurité nationale.....	8
III.	Summary of the facts.....	15	III. Résumé des faits.....	15
	A. <i>Facts in Mr. Brar’s appeal</i> .....	15	A. <i>Faits dans l’appel de M. Brar</i> .....	15
	B. <i>Facts in Mr. Dulai’s appeal</i> .....	21	B. <i>Faits dans l’appel de M. Dulai</i> .....	21
	C. <i>Procedural history covering both appeals (Mr. Brar and Mr. Dulai)</i> .....	27	C. <i>Historique des procédures relatives aux deux appels (M. Brar et M. Dulai)</i> .....	27
IV.	Review and analysis of the SATA.....	29	IV. Examen et analyse de la LSDA.....	29
	A. <i>General</i> .....	29	A. <i>Généralités</i> .....	29
	B. <i>Operation of the SATA</i> .....	41	B. <i>Fonctionnement de la LSDA</i> .....	41
	C. <i>Appeal provisions of the SATA</i> .....	54	C. <i>Dispositions d’appel de la LSDA</i> ...	54
V.	Constitutional questions— Section 6 of the Charter: Mobility rights.....	61	V. Questions constitutionnelles — article 6 de la Charte : liberté de circulation.....	61
	A. <i>Summary of the submissions of the Appellants and Respondent</i> .....	62	A. <i>Résumé des observations des appelants et de l’intimé</i> .....	62
	(1) Submissions of Mr. Brar.....	62	1) Observations de M. Brar.....	62
	(2) Submissions of Mr. Dulai.....	63	2) Observations de M. Dulai.....	63
	(3) Submissions of the Respondent.....	70	3) Observations de l’intimé.....	70
VI.	The <i>Oakes</i> or the <i>Doré</i> approach.....	73	VI. L’approche de l’arrêt <i>Oakes</i> ou de l’arrêt <i>Doré</i> .....	73
VII.	Analysis: Section 6 of the Charter.....	76	VII. Analyse : article 6 de la Charte.....	76
	A. <i>Legislation</i> .....	76	A. <i>Législation</i> .....	76
	(1) Section 6 of the Charter.....	76	1) Article 6 de la Charte.....	76
	(2) Section 8 and paragraph 9(1)(a) of the SATA.....	76	2) Article 8 et alinéa 9(1)a) de la LSDA.....	76
	B. <i>The intricacies of the current appeals</i> .....	79	B. <i>Les complexités des présents appels</i> .....	79
	C. <i>The meaning of mobility</i> .....	80	C. <i>Le sens de « libre circulation »</i> .....	80
	(1) Interpreting the Charter.....	89	1) Interprétation de la Charte.....	89
	(a) <i>Purposive analysis and jurisprudential guidance on mobility rights</i> .....	89	a) <i>Analyse téléologique de la liberté de circulation et jurisprudence applicable</i> .....	89
	(b) <i>Section 6 mobility rights are not subject to the notwithstanding clause</i> .....	92	b) <i>La liberté de circulation protégée par l’article 6 n’est pas assujettie à la clause de dérogation</i> .....	92
	(c) <i>The interpretative language</i> .....	93	c) <i>Le libellé interprétatif</i> .....	93

(d) <i>Analysis:</i> <i>Subsection 6(1)—</i> <i>International mobility</i> <i>rights</i> .....	100	d) <i>Analyse : paragraphe 6(1)</i> <i>— liberté de circulation</i> <i>internationale</i> .....	100
(e) <i>Analysis:</i> <i>Subsections 6(2), 6(3),</i> <i>and 6(4) —National</i> <i>mobility rights for the</i> <i>purpose of taking up</i> <i>residence in any province</i> <i>and to pursue the gaining</i> <i>of a livelihood in any</i> <i>province</i> .....	102	e) <i>Analyse : para-</i> <i>graphes 6(2), 6(3) et 6(4)</i> <i>— liberté de circuler</i> <i>au pays en vue d'établir</i> <i>sa résidence dans toute</i> <i>province et d'y gagner</i> <i>sa vie</i> .....	102
(2) <i>Analysis: Section 1 of the</i> <i>Charter</i> .....	109	2) <i>Analyse : article premier de la</i> <i>Charte</i> .....	109
(a) <i>General</i> .....	109	a) <i>Généralités</i> .....	109
(i) <i>Is the infringement</i> <i>prescribed by law?</i> ...	118	(i) <i>La violation est-elle</i> <i>prescrite par la loi?</i> ....	118
(ii) <i>Is the objective press-</i> <i>ing and substantial?</i> ...	119	(ii) <i>L'objectif est-il urgent</i> <i>et réel?</i> .....	119
(iii) <i>Is there proportion-</i> <i>ality between the</i> <i>legislative objective</i> <i>and the means to</i> <i>achieve it?</i> .....	124	(iii) <i>Y a-t-il propor-</i> <i>tionnalité entre</i> <i>l'objectif de la loi</i> <i>et le moyen utilisé</i> <i>pour l'atteindre?</i> .....	124
(b) <i>Is the law or state action</i> <i>rationaly connected to</i> <i>its purpose?</i> .....	125	b) <i>La loi ou la mesure</i> <i>étatique est-elle ration-</i> <i>nnellement liée à son</i> <i>objectif?</i> .....	125
(c) <i>Does the law or state ac-</i> <i>tion minimally impair the</i> <i>infringed right?</i> .....	129	c) <i>La loi ou la mesure</i> <i>étatique porte-t-elle mi-</i> <i>nimalement atteinte au</i> <i>droit en cause?</i> .....	129
(3) <i>Do the positive effects of the</i> <i>law or state action outweigh</i> <i>the negative effects of the leg-</i> <i>islation or state action?</i> .....	134	3) <i>Les effets positifs de la loi</i> <i>ou de la mesure étatique</i> <i>l'emportent-ils sur ses effets</i> <i>négatifs?</i> .....	134
D. <i>Conclusion on section 6 of the</i> <i>Charter</i> .....	137	D. <i>Conclusion sur l'article 6 de la</i> <i>Charte</i> .....	137
VIII. <i>Constitutional questions—Section 7 of</i> <i>the Charter—Life, Liberty and Security</i> <i>of the Person</i> .....	137	VIII. <i>Questions constitutionnelles — ar-</i> <i>ticle 7 de la Charte — vie, liberté et</i> <i>sécurité</i> .....	138
A. <i>Summary of the submissions of</i> <i>the Appellants and Respondent</i> ....	138	A. <i>Résumé des observations des ap-</i> <i>pelants et de l'intimé</i> .....	138
(1) <i>Submissions of Mr. Brar</i> .....	138	1) <i>Observations de M. Brar</i> .....	138
(2) <i>Submissions of Mr. Dulai</i> .....	148	2) <i>Observations de M. Dulai</i> .....	148



	(3) Submissions of the Respondent .....	160		3) Observations de l'intimé.....	160
IX.	Analysis: Section 7 of the Charter .....	174	IX.	Analyse : article 7 de la Charte .....	174
	A. <i>Legislation</i> .....	174		A. <i>Législation</i> .....	174
	(1) Section 7 of the Charter.....	174		1) Article 7 de la Charte .....	174
	(2) Sections 15 and 16 of the SATA.....	174		2) Articles 15 et 16 de la LSDA....	174
	B. <i>Jurisprudential teachings on section 7 analysis involving national security issues</i> .....	175		B. <i>Enseignements jurisprudentiels sur l'analyse relative aux questions de sécurité nationale à la lumière de l'article 7</i> .....	175
	C. <i>The necessity to abide by the principles of fundamental justice</i> .....	181		C. <i>La nécessité de respecter les principes de justice fondamentale</i> .....	181
	(1) Is section 7 of the Charter engaged? .....	186		1) L'article 7 de la Charte s'applique-t-il?.....	186
	(2) The role of the designated judge .....	192		2) Le rôle du juge désigné.....	192
	(3) The role and mandate of the <i>Amici</i> .....	199		3) Le rôle et le mandat des amis de la cour.....	199
	(4) The right to a hearing .....	202		4) Le droit à une audition.....	202
	(5) The impartial and independent judge.....	207		5) Le juge impartial et indépendant.....	207
	(6) Disclosure.....	216		6) Communication.....	216
	(7) The decision has to be made on the facts and law .....	225		7) La décision doit être rendue en fonction des faits et du droit .....	225
	D. <i>Conclusion on section 7 analysis</i> ....	226		D. <i>Conclusion sur l'analyse fondée sur l'article 7</i> .....	226
X.	Overall conclusions on sections 6 and 7 of the Charter .....	230	X.	Conclusions générales sur les articles 6 et 7 de la Charte .....	230
XI.	A few last words.....	242	XI.	Quelques dernières observations.....	242
JUDGMENT in T-669-19 and T-670-19 .....			JUGEMENT dans les dossiers T-669-19 et T-670-19 .....		
Page 292			Page 292		
Annex A .....			Annexe A.....		
Page 293			Page 293		
I.	<u>Overview</u>		I.	<u>Survol</u>	
[1]	These appeals are composed of a multi-pronged case in which the Appellants' claims that pertain to questions relating to sections 6 and 7 of the <i>Canadian Charter of Rights and Freedoms</i> , being Part I of the <i>Constitution Act, 1982</i> , Schedule B, <i>Canada Act 1982</i> , 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44] (Charter) and their claims relating to the reasonableness of a Minister's decision are being addressed in separate decisions. More		[1]	Les présents appels concernent une affaire à volets multiples dans laquelle les allégations des appelants sur des questions liées aux articles 6 et 7 de la <i>Charte canadienne des droits et libertés</i> , 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] (Charte), et celles liées au caractère raisonnable d'une décision du ministre sont traitées dans	

specifically, two decisions—*Brar v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2022 FC 1163, [2022] 2 F.C.R. 60 (*Brar 2022*) and *Dulai v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2022 FC 1164, [2022] 2 F.C.R. D-9 (*Dulai 2022*)—deal with the reasonableness of the Minister’s decision and are being issued concurrently (the Reasonableness Decisions). The Reasonableness Decisions include a confidential set of reasons. The present judgment and reasons (the Decision) address constitutional issues raised in both appeals.

[2] These are the first appeals filed pursuant to the *Secure Air Travel Act*, S.C. 2015, c. 20, s. 11 (SATA) since its enactment in 2015. The parties to these appeal proceedings have contested parts of the legislation which therefore requires that the Court examine and provide clarity and guidance where deemed necessary.

[3] The Decision considers whether section 8 and paragraph 9(1)(a) of the SATA infringe the Appellants’ mobility rights protected by section 6 of the Charter, and whether sections 15 and 16 of the SATA violate the Appellants’ rights under section 7 of the Charter, specifically their rights to liberty and security of the person, on the basis that the impugned provisions of the SATA permit the Minister, and the Court, to determine the reasonableness of (1) the Appellants’ designation as listed persons under the SATA, and (2) the Minister’s decision to list the Appellants, based on information that is not disclosed to them and to which they have no opportunity to respond.

[4] The Appellants remain listed individuals pursuant to section 8 of the SATA given the Minister’s decision to deny their applications for administrative recourse under section 15 of the SATA, which sought to have their names removed from the “no-fly” list. The Minister made the decision after determining that he had reasonable grounds to suspect that the Appellants would either “engage or attempt to engage in an act that would threaten transportation security” or “travel by air for the purpose of committing an act or omission” that:

des décisions distinctes. Plus précisément, deux décisions — *Brar c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2022 CF 1163, [2022] 2 R.C.F. 60 (*Brar 2022*) et *Dulai c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2022 CF 1164, [2022] 2 R.C.F. F-11 (*Dulai 2022*) — qui portent sur le caractère raisonnable de la décision du ministre, ont été rendues simultanément (les décisions sur le caractère raisonnable). Elles comprennent une série de motifs confidentiels. Le présent jugement et ses motifs (la décision) traitent des questions constitutionnelles soulevées dans les deux appels.

[2] Il s’agit des premiers appels interjetés en vertu de la *Loi sur la sûreté des déplacements aériens*, L.C. 2015, ch. 20, art. 11 (LSDA) depuis que celle-ci a été promulguée en 2015. Les parties aux présents appels contestent certaines dispositions de la loi. La Cour doit donc examiner ces dispositions et donner les précisions et indications qu’elle jugera nécessaires.

[3] La décision porte sur la question de savoir si l’article 8 et l’alinéa 9(1)a) de la LSDA portent atteinte à la liberté de circulation des appelants qui est protégée par l’article 6 de la Charte, et si les articles 15 et 16 de la LSDA portent atteinte aux droits que leur garantit l’article 7 de la Charte, plus précisément le droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de leur personne, en raison du fait que les dispositions contestées de la LSDA permettent au ministre, et à la Cour, de décider du caractère raisonnable : 1) de la désignation des appelants comme personnes inscrites sur la liste établie en vertu de la LSDA, et 2) de la décision du ministre d’inscrire les appelants sur la liste, sur le fondement de renseignements qui ne leur ont pas été communiqués et auxquels ils n’ont pas eu la possibilité de répondre.

[4] Les appelants demeurent inscrits au titre de l’article 8 de la LSDA par suite de la décision du ministre de rejeter les demandes de radiation (recours administratif) qu’ils ont présentées en vertu de l’article 15 de la LSDA, et qui visaient à faire radier leurs noms de la liste d’interdiction de vol. Le ministre a pris cette décision après avoir conclu qu’il existait des motifs raisonnables de soupçonner que les appelants « soit participer[aient] ou tenter[aient] de participer à un acte qui menacerait la sûreté des transports », « soit se déplacer[aient] en avion dans le but de commettre un fait — acte ou omission —» qui :

- |  |  |
|--|--|
| <p>(i) is an offence under sections 83.18, 83.19 or 83.2 of the <i>Criminal Code</i>, R.S.C., 1985, c. C-46 (<i>Criminal Code</i>) or an offence referred to in paragraph (c) of the definition “terrorism offence” in section 2 of that Act, or</p> <p>(ii) if it were committed in Canada, would constitute an offence referred to in subparagraph (i) (see paragraphs 8(1)(a) and 8(1)(b) of the SATA).</p> | <p>(i) constitue une infraction visée aux articles 83.18, 83.19 ou 83.2 du <i>Code criminel</i>, L.R.C. (1985), ch. C-46 (<i>Code criminel</i>), ou à l’alinéa c) de la définition de « infraction de terrorisme » à l’article 2 de cette loi;</p> <p>(ii) s’il était commis au Canada, constituerait l’une des infractions mentionnées au sous-alinéa (i) (voir les alinéas 8(1)a) et 8(1)b) de la LSDA).</p> |
|--|--|

Although I conclude in the Reasonableness Decisions that the Minister’s determinations pursuant to paragraph 8(1)(a) of the SATA are unreasonable given the lack of supporting evidence, the Appellants’ listing on the no-fly list of the SATA is nevertheless reasonable pursuant to paragraph 8(1)(b) of the SATA (see *Brar 2022* and *Dulai 2022*).

Bien que je conclue, dans les décisions sur le caractère raisonnable, que les décisions prises par le ministre sur le fondement de l’alinéa 8(1)a) de la LSDA sont déraisonnables, compte tenu de l’absence de preuve à l’appui, l’inscription des appelants sur la liste d’interdiction de vol de la LSDA est néanmoins raisonnable en vertu de l’alinéa 8(1)b) de la LSDA (voir *Brar 2022* et *Dulai 2022*).

[5] The tension between individual rights and collective interests in security was discussed at length in two related prior decisions published in October 2021 (*Brar v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2021 FC 932, [2022] 2 F.C.R. 3 (*Brar 2021*) and *Dulai v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2021 FC 933 (*Dulai 2021*)).

[5] La tension qui existe entre les droits individuels et les intérêts collectifs en matière de sécurité a fait l’objet d’une analyse exhaustive dans deux décisions connexes publiées en octobre 2021 (*Brar c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2021 CF 932, [2022] 2 R.C.F. 3 (*Brar 2021*) et *Dulai c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2021 CF 933 (*Dulai 2021*)).

[6] In those decisions, I considered whether disclosing the redacted information and other evidence adduced during *ex parte* and *in camera* hearings would be injurious to national security or endanger the safety of any person. Upon finding in the affirmative with respect to certain information, I then asked if the protected information and other evidence could be disclosed to the Appellants in the form of a summary or otherwise in a way that would not jeopardize national security or endanger the safety of any person. The outcome of those decisions was that some redactions were confirmed by the Court, some were fully or partially lifted, and the information underneath other redactions was summarized. The delicate balance between protecting sensitive information and the right of the person to know the case against them is not uncommon in national security matters, as demonstrated by *Charkaoui v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2007 SCC 9, [2007] 1 S.C.R. 350 (*Charkaoui I*) [at paragraphs 55 and 58]:

[6] Dans ces décisions, j’ai examiné si 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. Après avoir conclu que la divulgation de certains renseignements porterait effectivement atteinte à la sécurité nationale ou à la sécurité d’autrui, je me suis ensuite penché sur la question de savoir si les renseignements protégés et d’autres éléments de preuve pouvaient être divulgués aux appelants sous forme de résumé ou d’une autre manière qui ne porterait pas atteinte à la sécurité nationale ou à la sécurité d’autrui. Ces décisions ont eu pour résultat que certains caviardages ont été confirmés par la Cour, que certains passages ont fait l’objet d’un décaviardage total ou partiel, et que les renseignements visés par d’autres caviardages ont été résumés. L’exercice délicat de mise en balance de la protection des renseignements sensibles et du droit qu’a une personne de connaître les allégations formulées

contre elle n'est pas rare en matière de sécurité nationale, comme le démontre l'arrêt *Charkaoui c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2007 CSC 9, [2007] 1 R.C.S. 350 (*Charkaoui I*) [aux paragraphes 55 et 58] :

Confidentiality is a constant preoccupation of the certificate scheme. The judge “shall ensure” the confidentiality of the information on which the certificate is based and of any other evidence if, in the opinion of the judge, disclosure would be injurious to national security or to the safety of any person: s. 78(b). At the request of either minister “at any time during the proceedings”, the judge “shall hear” information or evidence in the absence of the named person and his or her counsel if, in the opinion of the judge, its disclosure would be injurious to national security or to the safety of any person: s. 78(c). The judge “shall provide” the named person with a summary of information that enables him or her to be reasonably informed of the circumstances giving rise to the certificate, but the summary cannot include anything that would, in the opinion of the judge, be injurious to national security or to the safety of any person: s. 78(h). Ultimately, the judge may have to consider information that is not included in the summary: s. 78(g). In the result, the judge may be required to decide the case, wholly or in part, on the basis of information that the named person and his or her counsel never see. The named person may know nothing of the case to meet, and although technically afforded an opportunity to be heard, may be left in a position of having no idea as to what needs to be said.

More particularly, the Court has repeatedly recognized that national security considerations can limit the extent of disclosure of information to the affected individual. In *Chiarelli*, this Court found that the Security Intelligence Review Committee (SIRC) could, in investigating certificates under the former *Immigration Act, 1976*, S.C. 1976-77, c. 52 (later R.S.C. 1985, c. I-2), refuse to disclose details of investigation techniques and police sources. The context for elucidating the principles of fundamental justice in that case included the state’s “interest in effectively conducting national security and criminal intelligence investigations and in protecting police sources” (p. 744). In *Suresh*, this Court held that a refugee facing the possibility of deportation to torture was entitled to disclosure of all the information on which the Minister was basing his or her decision, “[s]ubject to privilege or similar valid reasons for reduced disclosure, such as safeguarding confidential public security documents” (para. 122). And, in *Ruby v. Canada (Solicitor General)*, [2002] 4 S.C.R. 3, 2002 SCC 75, the Court upheld the section of the *Privacy Act*, R.S.C. 1985, c. P-21, that mandates *in camera* and

La confidentialité constitue une préoccupation constante dans le régime de certificats. Le juge « est tenu » de garantir la confidentialité des renseignements justifiant le certificat et des autres éléments de preuve dont la divulgation porterait atteinte, selon lui, à la sécurité nationale ou à la sécurité d’autrui : al. 78b). À la demande de l’un ou l’autre des ministres, présentée en tout temps au cours de la procédure, le juge « examine », en l’absence de la personne désignée et de son conseil, des renseignements ou des éléments de preuve dont la divulgation porterait atteinte, selon lui, à la sécurité nationale ou à la sécurité d’autrui : al. 78c). Le juge « fournit » un résumé des renseignements à la personne désignée, afin de lui permettre d’être suffisamment informée des circonstances ayant donné lieu au certificat. Toutefois, ce résumé ne comporte aucun élément dont la divulgation porterait atteinte, selon le juge, à la sécurité nationale ou à la sécurité d’autrui : al. 78h). En définitive, le juge peut devoir tenir compte de renseignements qui ne font pas partie du résumé : al. 78g). Ainsi, il peut arriver que le juge doive rendre sa décision entièrement ou en partie sur la foi de renseignements que la personne désignée et son avocat ne verront jamais. La personne désignée pourrait ignorer totalement ce qu’on lui reproche et, même si elle a techniquement la possibilité d’être entendue, n’avoir aucune idée de la preuve qu’elle doit présenter.

Plus particulièrement, la Cour a reconnu à de nombreuses reprises que des considérations relatives à la sécurité nationale peuvent limiter l’étendue de la divulgation de renseignements à l’intéressé. Dans *Chiarelli*, la Cour a reconnu la légalité de la non-communication des détails relatifs aux méthodes d’enquête et aux sources utilisées par la police dans le cadre de la procédure d’examen des attestations par le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité sous le régime de l’ancienne *Loi sur l’immigration de 1976*, S.C. 1976-77, ch. 52 (plus tard L.R.C. 1985, ch. I-2). Dans cette cause, le contexte en fonction duquel les principes de justice fondamentale ont été précisés comprenait l’« intérêt [de l’État] à mener efficacement les enquêtes en matière de sécurité nationale et de criminalité et à protéger les sources de renseignements de la police » (p. 744). Dans *Suresh*, la Cour a jugé qu’un réfugié susceptible d’être expulsé vers un pays où il risquait la torture avait le droit d’être informé de tous les renseignements sur lesquels la ministre avait fondé sa décision « sous réserve du caractère privilégié de certains documents ou de l’existence d’autres motifs valables d’en

*ex parte* proceedings where the government claims an exemption from disclosure on grounds of national security or maintenance of foreign confidences. The Court made clear that these societal concerns formed part of the relevant context for determining the scope of the applicable principles of fundamental justice (paras. 38-44).

The principles described above for *Immigration and Refugee Protection Act*, S.C. 2001, c. 27 (IRPA) certificate's proceedings are applicable to the SATA (see *Brar v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2020 FC 729, [2020] 4 F.C.R. 557 (*Brar 2020*), at paragraphs 92, 95, 100, 105, etc.).

[7] For the following reasons, the appeal as it relates to the breaches of the Appellants' constitutional rights is dismissed.

## II. National security

[8] The role of the Canadian Government to ensure security in air transportation is essential. As part of Canada's societal commitment, it is a top priority to guarantee that all Canadians live in a safe environment. In addition to its domestic responsibility to maintain community safety, the Canadian Government also has international responsibilities towards partner countries.

[9] Lesley Soper, a witness in these appeals, included in her affidavit a comment made on February 19, 2015, by the Parliamentary Secretary to the Minister of Citizenship and Immigration when speaking about Bill C-51 [*An Act to enact the Security of Canada Information Sharing Act and the Secure Air Travel Act, to amend the Criminal Code, the Canadian Security Intelligence Service Act and the Immigration and Refugee Protection Act and to make related and consequential amendments to other Acts*, 2<sup>nd</sup> Sess., 41<sup>st</sup> Parl., 2015] (that would later become the

restreindre la communication, comme la nécessité de préserver la confidentialité de documents relatifs à la sécurité publique » (par. 122). De plus, dans *Ruby c. Canada (Solliciteur général)*, [2002] 4 R.C.S. 3, 2002 CSC 75, la Cour a confirmé la constitutionnalité de l'article de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, L.R.C. 1985, ch. P-21, qui prescrit la tenue d'une audience à huis clos et *ex parte* lorsque le gouvernement invoque l'exception relative à la sécurité nationale ou aux renseignements confidentiels de source étrangère pour se soustraire à son obligation de communication. La Cour a alors clairement indiqué que ces préoccupations d'ordre social font partie du contexte pertinent dont il faut tenir compte pour déterminer la portée des principes applicables de justice fondamentale (par. 38-44).

Les principes décrits ci-dessus quant au processus de délivrance d'un certificat fondé sur la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27 (LIPR), s'appliquent à la LSDA (voir *Brar c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2020 CF 729, [2020] 4 R.C.F. 557 (*Brar 2020*), aux paragraphes 92, 95, 100, 105, etc.).

[7] Pour les motifs qui suivent, l'appel est rejeté en ce qui a trait aux violations des droits constitutionnels des appelants.

## II. Sécurité nationale

[8] Le gouvernement canadien joue un rôle essentiel dans la sécurité du transport aérien. À cette fin, il a promis de veiller en priorité à ce que tous les Canadiens vivent dans un environnement sécuritaire. En plus de devoir assurer la sécurité des collectivités, le gouvernement canadien a des obligations à l'égard des pays partenaires.

[9] Lesley Soper, témoin dans les présents appels, a incorporé dans son affidavit un commentaire fait le 19 février 2015 par le secrétaire parlementaire du ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration au sujet du projet de loi C-51 [*Loi édictant la Loi sur la communication d'information ayant trait à la sécurité du Canada et la Loi sur la sûreté des déplacements aériens, modifiant le Code criminel, la Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité et la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés et apportant des modifications connexes et*

SATA) in the House of Commons [*House of Commons Debates*, 41st Parl., 2nd Sess. (February 19, 2015), at page 11403]:

One of the gravest threats to global security is the phenomenon of terrorist travel: individuals who travel by air to regions of unrest and violence to engage in terrorist activities. These individuals do not pose an immediate threat to an airplane. Indeed, they want their flight to be safe and uneventful so that they can reach their destinations.

While these violent extremists are not an immediate threat to an airplane or to passengers when they travel, they do pose a significant danger to those people living in the countries where they undergo their training and terrorist activities and in the countries in which they want to perpetrate their crimes. Moreover, there is a great risk that they will return to their home country to test out their newly acquired skills by plotting and carrying out attacks on innocent civilians.

(Lesley Soper's supplementary affidavit, February 25, 2022, at paragraph 18)

[10] The threat posed by individuals suspected of travelling abroad to engage in extremist activity (extremist travellers) is significant and presents difficult challenges to both Canada and its allies. According to Public Safety Canada's *2016 Public Report on the Terrorist Threat to Canada* [at page 3]:

The principal terrorist threat to Canada remains that posed by violent extremists who could be inspired to carry out an attack in Canada. Violent extremist ideologies espoused by terrorist groups like Daesh and al-Qaida continue to appeal to certain individuals in Canada.

As in recent years, the Government of Canada has continued to monitor and respond to the threat of extremist travellers, that is, individuals who are suspected of travelling abroad to engage in terrorism-related activity. The phenomenon of extremist travellers—including those abroad, those who return, and even those prevented from travelling—poses a range of security concerns for Canada. As of the end of 2015, the Government was aware of approximately 180 individuals with a nexus to Canada

*corrélatives à d'autres lois*, 2<sup>e</sup> sess., 41<sup>e</sup> lég., 2015] (devenu plus tard la LSDA) à la Chambre des communes [*Débats de la Chambre des communes*, 41<sup>e</sup> lég., 2<sup>e</sup> sess. (19 février 2015), à la page 11403] :

L'une des plus grandes menaces à la sécurité mondiale est le phénomène des déplacements des terroristes : les individus qui prennent l'avion pour se rendre dans des régions où l'instabilité et la violence règnent afin de se livrer à des activités terroristes. Ces individus ne représentent pas une menace immédiate à un avion. Ils veulent que leur vol se déroule sans danger et sans encombre pour parvenir à leur destination.

Même si ces extrémistes violents ne constituent pas une menace immédiate pour l'avion ou les passagers pendant le vol, ils représentent un danger considérable pour les habitants des pays où ils sont formés et exécutent leurs activités terroristes ainsi que dans les pays où ils veulent perpétrer leurs actes criminels. De plus, il y a un grand risque qu'ils reviennent dans leur pays pour mettre à l'essai ce qu'ils ont appris en complotant et en perpétrant des attaques sur des civils innocents.

(Affidavit supplémentaire de Lesley Soper, 25 février 2022, au paragraphe 18)

[10] La menace posée par les personnes soupçonnées de voyager à l'étranger en vue de se livrer à des activités extrémistes (voyageurs extrémistes) est importante et elle présente de grands défis pour le Canada et ses alliés. Selon le *Rapport public de 2016 sur la Menace terroriste pour le Canada* de Sécurité publique Canada [à la page 3] :

La principale menace terroriste pour le Canada demeure celle que représentent les extrémistes violents qui pourraient être motivés à mener une attaque au pays. Les idéologies d'extrémistes violents auxquelles souscrivent les groupes terroristes comme Daesh et al-Qaïda continuent de captiver certaines personnes au Canada.

À l'instar des dernières années, le gouvernement du Canada a continué de surveiller la menace posée par les voyageurs extrémistes, c'est-à-dire les personnes soupçonnées de voyager à l'étranger pour prendre part à une activité liée au terroriste. Le phénomène des voyageurs extrémistes (ceux à l'étranger, ceux de retour au pays et ceux étant interdits de voyage) suscite de nombreuses inquiétudes liées à la sécurité pour le Canada. À la fin de l'année 2015, le gouvernement savait qu'environ 180 personnes

who were abroad and who were suspected of engaging in terrorism-related activities. The Government was also aware of a further 60 extremist travellers who had returned to Canada.

(Lesley Soper's supplementary affidavit, February 25, 2022, at paragraph 26)

[11] The Government relies on different tools to manage and mitigate this threat at home. For example, terrorism peace bonds entail courts imposing conditions on extremist travellers. The Government can also cancel, refuse or revoke passports when required. Since its adoption, Canada relies on the SATA to prevent travel to commit terrorism offences and threats to transportation security.

[12] Canada's security commitments extend well beyond its borders. It is common knowledge that Canada is a signatory to a number of international treaties and agreements, which enables strong collaboration with international partners like the Five Eyes, the G7, the European Union, Interpol, and the United Nations. These alliances improve the sharing of information and best practices, but also call upon member states to do their part to ensure global security. In Canada, this responsibility has led to the adoption of a legislative framework that governs the provision of this security. In *Charkaoui I*, former Chief Justice McLachlin highlighted the inherent challenge in developing such a legislative framework [at paragraph 1]:

One of the most fundamental responsibilities of a government is to ensure the security of its citizens. This may require it to act on information that it cannot disclose and to detain people who threaten national security. Yet in a constitutional democracy, governments must act accountably and in conformity with the Constitution and the rights and liberties it guarantees. These two propositions describe a tension that lies at the heart of modern democratic governance. It is a tension that must be resolved in a way that respects the imperatives both of security and of accountable constitutional governance.

ayant des liens avec le Canada se trouvaient à l'étranger et étaient soupçonnées de prendre part à des activités liées au terrorisme. Le gouvernement était également au courant que 60 autres voyageurs extrémistes étaient de retour au pays.

(Affidavit supplémentaire de Lesley Soper, 25 février 2022, au paragraphe 26)

[11] Le gouvernement s'appuie sur différents outils pour contrer et atténuer cette menace au pays. Par exemple, les engagements de ne pas troubler l'ordre public liés au terrorisme exigent que les tribunaux imposent des conditions aux voyageurs extrémistes. Le gouvernement peut aussi annuler, refuser ou révoquer un passeport, au besoin. Depuis l'adoption de la LSDA, le Canada s'appuie celle-ci pour prévenir les déplacements dont l'objet est la perpétration d'infractions de terrorisme et les menaces à la sécurité des transports.

[12] Les engagements du Canada en matière de sécurité dépassent largement ses frontières. Il est de notoriété publique que le Canada est signataire d'un certain nombre de traités et d'accords internationaux qui permettent une collaboration étroite avec des partenaires internationaux comme le Groupe des cinq, le G7, l'Union européenne, Interpol et les Nations Unies. Si ces alliances facilitent l'échange d'information et contribuent à de meilleures pratiques, elles exigent également des États membres qu'ils fassent leur part pour assurer la sécurité mondiale. C'est ainsi que le Canada a adopté un cadre législatif destiné à assurer cette sécurité. Dans l'arrêt *Charkaoui I*, l'ancienne juge en chef McLachlin a souligné le défi que constituait l'élaboration d'un tel cadre législatif [au paragraphe 1] :

L'une des responsabilités les plus fondamentales d'un gouvernement est d'assurer la sécurité de ses citoyens. Pour y parvenir, il peut arriver qu'il doive agir sur la foi de renseignements qu'il ne peut divulguer ou détenir des personnes qui constituent une menace pour la sécurité nationale. En revanche, dans une démocratie constitutionnelle, le gouvernement doit agir de manière responsable, en conformité avec la Constitution et les droits et libertés qu'elle garantit. Ces deux propositions illustrent une tension inhérente au système de gouvernance démocratique moderne. Cette tension ne peut être réglée que dans le respect des impératifs à la fois de la sécurité et d'une gouvernance constitutionnelle responsable.

[13] Indeed, a democratic government faces a perpetual challenge when establishing systems to ensure collective security because necessary measures to fulfil this goal must accord with the Constitution and the rights and liberties it guarantees. As part of this effort, the Government must safeguard national security information and intelligence when developing security systems such as the SATA. In this regard, the SATA is not the only legislation that seeks to safeguard sensitive information. For example, the *Canada Evidence Act*, R.S.C., 1985, c. C-5, at section 38, the IRPA at section 83, the *Access to Information Act*, R.S.C., 1985, c. A-1, at section 16, the *Privacy Act*, R.S.C., 1985, c. P-21, at sections 69 and 70, and the *Personal Information Protection and Electronic Documents Act*, S.C. 2000, c. 5, at subparagraphs 7(3)(c.1)(i) and (c.2)(ii) are some of the statutes that have similar legislative provisions to protect sensitive information.

[14] Case law consistently holds that national security information and intelligence ought to be protected and can only be disclosed in summaries that do not reveal any information injurious to national security or that could endanger the safety of any person.

### III. Summary of the facts

#### A. *Facts in Mr. Brar's appeal*

[15] On April 23, 2018, Mr. Brar's name was included on the no-fly list. Pursuant to the SATA, the Minister concluded that there were reasonable grounds to suspect that he would (1) engage or attempt to engage in an act that would threaten transportation security, and/or (2) travel by air for the purpose of committing an act or omission that is an offence under sections 83.18, 83.19 or 83.2 of the *Criminal Code*, or an offence referred to in paragraph (c) of the definition "terrorism offence" in section 2 of that Act.

[16] The following day, Mr. Brar attempted twice to take flights that would eventually have transported him from Vancouver to Toronto, but each time a written denial

[13] En effet, les gouvernements démocratiques se heurtent toujours au même défi quand vient le temps d'établir des systèmes destinés à assurer la sécurité collective : les mesures nécessaires pour ce faire doivent être conformes à la Constitution et respecter les droits et libertés qu'elle garantit. Le gouvernement doit ainsi protéger les renseignements touchant la sécurité nationale lorsqu'il élabore des systèmes de sécurité comme la LSDA. À cet égard, la LSDA n'est pas la seule loi qui vise à protéger les renseignements de nature délicate. Par exemple, la *Loi sur la preuve au Canada*, L.R.C. (1985), ch. C-5 (article 38), la LIPR (article 83), la *Loi sur l'accès à l'information*, L.R.C. (1985), ch. A-1 (article 16), la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, L.R.C. (1985), ch. P-21 (articles 69 et 70), et la *Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques*, L.C. 2000, ch. 5 (sous-alinéas 7(3)c.1)(i) et c.2)(ii)), sont quelques-unes des lois contenant des dispositions similaires visant à protéger les renseignements de nature délicate.

[14] Il est de jurisprudence constante que les renseignements touchant la sécurité nationale doivent être protégés et ne peuvent être divulgués que dans des résumés qui ne révèlent aucun renseignement portant atteinte à la sécurité nationale ou pouvant mettre en danger la sécurité d'autrui.

### III. Résumé des faits

#### A. *Faits dans l'appel de M. Brar*

[15] Le 23 avril 2018, le nom de M. Brar a été inscrit sur la liste d'interdiction de vol. Conformément à la LSDA, le ministre a conclu qu'il existait des motifs raisonnables de soupçonner que M. Brar : 1) participerait ou tenterait de participer à un acte qui menacerait la sûreté des transports, ou 2) se déplacerait en aéronef dans le but de commettre un fait — acte ou omission — qui constitue une infraction visée aux articles 83.18, 83.19 ou 83.2 du *Code criminel* ou à l'alinéa c) de la définition d'« infraction de terrorisme » à l'article 2 de cette loi.

[16] Le lendemain, M. Brar a tenté à deux reprises de prendre un vol qui l'aurait transporté de Vancouver à Toronto, mais chaque fois, il s'est vu remettre un refus



of boarding under the Passenger Protect Program (PPP) was issued pursuant to a direction under paragraph 9(1)(a) of the SATA. This resulted in both WestJet and Air Canada denying Mr. Brar boarding at the Vancouver International Airport on that day.

[17] On June 2, 2018, Mr. Brar submitted an application for administrative recourse to the Passenger Protect Inquiries Office (the PPIO) that sought the removal of his name from the SATA list pursuant to section 15 of the SATA. In response, the PPIO provided him with a two-page unclassified summary of the information supporting the decision to place his name on the SATA list. The PPIO further advised that the Minister would consider additional classified information when assessing his application under section 15 of the SATA. Pursuant to subsection 15(4) of the SATA, Mr. Brar was provided with the opportunity to make written representations in response to the unclassified information disclosed to him, which he submitted to the PPIO on December 3, 2018.

[18] On December 21, 2018, the Minister advised Mr. Brar of his decision to maintain his status as a listed person under the SATA. Following a review of the classified and unclassified information provided, including Mr. Brar's written submissions, the Minister's delegate "concluded that there [were] reasonable grounds to suspect that [Mr. Brar would] engage or attempt to engage in an act that would threaten transportation security, or travel by air to commit certain terrorism offences."

[19] On April 18, 2019, Mr. Brar filed a notice of appeal with this Court pursuant to subsection 16(2) of the SATA. In his notice of appeal, Mr. Brar asks this Court to order the removal of his name from the SATA list pursuant to subsection 16(5) of the SATA, or to order the remittance of the matter back to the Minister for re-determination. Mr. Brar also asks this Court to declare that sections 8, 15, 16 and paragraph 9(1)(a) of the SATA are unconstitutional and are therefore of no force and effect, or to read in such procedural safeguards that would cure any constitutional deficiencies in the SATA.

d'embarquement écrit délivré au titre du Programme de la protection des passagers (PPP) par suite d'une directive donnée en vertu de l'alinéa 9(1)a) de la LSDA. WestJet et Air Canada ont donc empêché M. Brar de prendre l'avion à l'aéroport international de Vancouver ce jour-là.

[17] Le 2 juin 2018, M. Brar a présenté une demande (recours administratif) au Bureau des demandes de renseignements du Programme de protection des passagers (le BDRPPP), sur le fondement de l'article 15 de la LSDA, afin de faire radier son nom de la liste de la LSDA. En réponse à cette demande, le BDRPPP lui a fourni un résumé non confidentiel, de deux pages, des renseignements étayant la décision d'inscrire son nom sur la liste de la LSDA. Le BDRPPP l'a également informé que le ministre tiendrait compte d'autres renseignements confidentiels dans son examen de la demande qu'il avait présentée en vertu de l'article 15 de la LSDA. Conformément au paragraphe 15(4) de la LSDA, M. Brar a eu la possibilité de présenter des observations écrites en réponse aux renseignements non confidentiels qui lui avaient été communiqués, ce qu'il a fait auprès du BDRPPP le 3 décembre 2018.

[18] Le 21 décembre 2018, le ministre a informé M. Brar de sa décision de maintenir son statut de personne inscrite sous le régime de la LSDA. À la suite d'un examen des renseignements classifiés et non classifiés dont il disposait, dont les observations écrites de M. Brar, le délégué du ministre a [TRADUCTION] « conclu qu'il y [avait] des motifs raisonnables de soupçonner que [M. Brar] participerait ou tenterait de participer à un acte qui menacerait la sûreté des transports, ou se déplacerait en aéronef pour commettre certaines infractions de terrorisme ».

[19] Le 18 avril 2019, M. Brar a déposé un avis d'appel à la Cour conformément au paragraphe 16(2) de la LSDA. Dans cet avis, M. Brar demande à la Cour d'ordonner que son nom soit radié de la liste établie au titre de la LSDA, conformément au paragraphe 16(5) de la LSDA, ou que l'affaire soit renvoyée au ministre pour qu'il rende une nouvelle décision. Il demande aussi à la Cour de déclarer que les articles 8, 15, 16 ainsi que l'alinéa 9(1)a) de la LSDA sont inconstitutionnels et donc inopérants, ou de donner aux garanties procédurales de la LSDA une interprétation qui remédierait à tout vice constitutionnel que la LSDA pourrait comporter.

[20] More specifically, Mr. Brar lists the following as the grounds of his appeal in his notice: the Minister's decision was unreasonable; and, the procedures set out in the SATA violate his common law rights to procedural fairness seeing as the SATA deprives him of his right to know the case against him and the right to answer that case. Mr. Brar also requested the disclosure of all material related to his application for recourse, all material related to the Minister's decision to designate him as a listed person, all material before the Minister's delegate on the application for recourse, and all other materials relating to the Minister's delegate decision to confirm his status as a listed person under the SATA.

#### B. *Facts in Mr. Dulai's appeal*

[21] On March 29, 2018, Mr. Dulai's name was included on the no-fly list. It was concluded that there were reasonable grounds to suspect that he would (1) engage or attempt to engage in an act that would threaten transportation security, and/or (2) travel by air for the purpose of committing an act or omission that is an offence under sections 83.18, 83.19 or 83.2 of the *Criminal Code*, or an offence referred to in paragraph (c) of the definition "terrorism offence" in section 2 of that Act.

[22] On May 17, 2018, Mr. Dulai was issued a written denial of boarding under the PPP preventing him from boarding a flight at the Vancouver International Airport pursuant to a direction under paragraph 9(1)(a) of the SATA. Mr. Dulai was scheduled to travel from Vancouver to Toronto.

[23] On June 8, 2018, the PPIO received Mr. Dulai's application for administrative recourse in which he sought the removal of his name from the SATA list, pursuant to section 15 of the SATA. In response, the PPIO provided him with a two-page unclassified summary of the information supporting the decision to place his name on the SATA list. The PPIO further advised that the Minister would consider additional classified information when assessing his application under section 15 of the SATA. Pursuant to subsection 15(4) of the SATA, Mr. Dulai was

[20] Plus précisément, M. Brar invoque les moyens d'appel suivants dans son avis : la décision du ministre est déraisonnable; et la procédure prévue par la LSDA porte atteinte aux droits à l'équité procédurale que lui confère la common law, étant donné que la LSDA le prive du droit de connaître la preuve qui pèse contre lui et du droit d'y répondre. M. Brar demande également la communication de tous les documents se rapportant à sa demande de radiation, de tous les documents dont le ministre s'est servi pour décider de le désigner comme personne inscrite, de tous les documents présentés au délégué du ministre dans le cadre de sa demande de radiation, ainsi que de tous les autres documents liés à la décision du délégué du ministre de confirmer son statut de personne inscrite sous le régime de la LSDA.

#### B. *Faits dans l'appel de M. Dulai*

[21] Le 29 mars 2018, le nom de M. Dulai a été inscrit sur la liste d'interdiction de vol. Il a été conclu qu'il existait des motifs raisonnables de soupçonner que M. Dulai 1) participerait ou tenterait de participer à un acte qui menacerait la sûreté des transports, ou 2) se déplacerait en aéronef dans le but de commettre un fait — acte ou omission — qui constitue une infraction visée aux articles 83.18, 83.19 ou 83.2 du *Code criminel* ou à l'alinéa c) de la définition d'« infraction de terrorisme » à l'article 2 de cette loi.

[22] Le 17 mai 2018, M. Dulai s'est vu remettre un avis écrit de refus d'embarquement au titre du PPP, qui l'empêchait de prendre l'avion à l'aéroport international de Vancouver conformément à une directive donnée en vertu de l'alinéa 9(1)a) de la LSDA. M. Dulai était censé voyager de Vancouver à Toronto.

[23] Le 8 juin 2018, M. Dulai a présenté une demande (recours administratif) au BDRPPP afin de faire radier son nom de la liste de la LSDA, sur le fondement de l'article 15 de la LSDA. En réponse à cette demande, le BDRPPP lui a fourni un résumé non confidentiel, de deux pages, des renseignements étayant la décision d'inscrire son nom sur la liste établie au titre de la LSDA. Le BDRPPP l'a également informé que le ministre tiendrait compte d'autres renseignements confidentiels dans son examen de la demande qu'il avait présentée en vertu

provided with the opportunity to make written representations in response to the unclassified information disclosed to him, which he submitted to the PPIO.

[24] On January 30, 2019, the Minister advised Mr. Dulai of his decision to maintain his listed status under the SATA. Following a review of the classified and unclassified information provided, including Mr. Dulai's written submissions, the Minister's delegate "concluded that there [were] reasonable grounds to suspect that [Mr. Dulai would] engage or attempt to engage in an act that would threaten transportation security, or travel by air to commit certain terrorism offences."

[25] On April 18, 2019, Mr. Dulai filed a notice of appeal with this Court pursuant to subsection 16(2) of the SATA. Mr. Dulai asks this Court to order the removal of his name from the SATA list pursuant to subsection 16(5) of the SATA, or to order the remittance of the matter back to the Minister for redetermination. Mr. Dulai also asks this Court to declare that sections 8, 15 and 16, as well as paragraph 9(1)(a) of the SATA are unconstitutional and therefore of no force and effect, or to read in such procedural safeguards that would cure any constitutional deficiencies in the SATA.

[26] More specifically, Mr. Dulai enumerates the following grounds of appeal: that the Minister's decision was unreasonable and that the procedures set out in the SATA violate his common law rights to procedural fairness seeing as the SATA deprives him of his right to know the case against him and the right to answer that case. Mr. Dulai also requested the disclosure of all material related to his application for recourse, all material related to the Minister's decision to designate him as a listed person, all material before the Minister on the application for recourse, and all other material relating to the Minister's decision to confirm his status as a listed person under the SATA.

de l'article 15 de la LSDA. Conformément au paragraphe 15(4) de la LSDA, M. Dulai a eu la possibilité de présenter des observations écrites en réponse aux renseignements non confidentiels qui lui avaient été communiqués, ce qu'il a fait auprès du BDRPPP.

[24] Le 30 janvier 2019, le ministre a informé M. Dulai de sa décision de maintenir son statut de personne inscrite sous le régime de la LSDA. À la suite d'un examen des renseignements confidentiels et non confidentiels dont il disposait, dont les observations écrites de M. Dulai, le délégué du ministre a [TRADUCTION] « conclu qu'il y [avait] des motifs raisonnables de soupçonner que [M. Dulai] participerait ou tenterait de participer à un acte qui menacerait la sûreté des transports, ou se déplacerait en aéronef pour commettre certaines infractions de terrorisme ».

[25] Le 18 avril 2019, M. Dulai a déposé un avis d'appel à la Cour conformément au paragraphe 16(2) de la LSDA. Il demande à la Cour d'ordonner que son nom soit radié de la liste de la LSDA, en application du paragraphe 16(5) de la LSDA, ou que l'affaire soit renvoyée au ministre pour qu'il rende une nouvelle décision. M. Dulai demande aussi à la Cour de déclarer que les articles 8, 15 et 16 ainsi que l'alinéa 9(1)a) de la LSDA sont inconstitutionnels et donc inopérants, ou de donner aux garanties procédurales de la LSDA une interprétation qui remédierait à tout vice constitutionnel que la LSDA pourrait comporter.

[26] Plus précisément, M. Dulai invoque les moyens d'appel suivants : la décision du ministre est déraisonnable et la procédure prévue par la LSDA porte atteinte aux droits à l'équité procédurale qui lui confère la common law, étant donné que la LSDA le prive du droit de connaître la preuve qui pèse contre lui et du droit d'y répondre. M. Dulai demande également la communication de tous les documents se rapportant à sa demande de radiation, de tous les documents dont le ministre s'est servi pour décider de le désigner comme personne inscrite, de tous les documents présentés au ministre dans le cadre de sa demande de radiation, ainsi que de tous les autres documents liés à la décision du ministre de confirmer son statut de personne inscrite sous le régime de la LSDA.

C. *Procedural history covering both appeals (Mr. Brar and Mr. Dulai)*

[27] Since these appeals have been initiated, several documents have been exchanged, case management conferences both public and *ex parte* have been held, public and *ex parte* hearings took place in both Ottawa and Vancouver, and decisions applicable to each case were published (*Brar 2020*, *Brar 2021* and *Dulai 2021*).

[28] As mentioned in the Reasonableness Decisions, navigating the SATA legislation has been laborious, lengthy, and complex. It required that the Appellants, counsel, *amici curiae* (*Amici*) and this Court think about and test many areas of the law. Due to its length, the complete judicial history of these two appeals is available at Annex A. It includes information on every step made over the last three years and reflects both parties' dedication to these matters, and the great level of detail with which each step was handled.

IV. Review and analysis of the SATA

A. *General*

[29] In order to analyze the questions in this matter, it is essential to undertake a review of the SATA first. An understanding of its legislative object, its operation, and its appeal mechanism is the compass that will be necessary to navigate these uncharted waters. This section addresses: (1) the context and legislative object of the SATA; (2) the operation of the SATA; and (3) the appeal provisions of the SATA. This methodology is in accordance with the modern approach to statutory interpretation endorsed by the Supreme Court of Canada (S.C.C.) and will allow the reader to have a better understanding of what the designated judge is asked to do when an appeal is initiated under the SATA. It will also help contextualize the mandate of the *Amici*. For the purposes of this section, I have relied, for the most part, on the *Brar 2020* decision at paragraphs 60–88, with some adjustments.

C. *Historique des procédures relatives aux deux appels (M. Brar et M. Dulai)*

[27] Depuis l'introduction des présents appels, plusieurs documents ont été échangés, des conférences de gestion de l'instance publiques et *ex parte* ont été tenues, des audiences publiques et *ex parte* ont eu lieu à Ottawa et à Vancouver, et des décisions applicables à chaque affaire ont été publiées (*Brar 2020*, *Brar 2021* et *Dulai 2021*).

[28] Comme la Cour l'a mentionné dans les décisions sur le caractère raisonnable, l'analyse des dispositions de la LSDA a été laborieuse, longue et complexe. Elle exigeait que les appelants, les avocats, les *amici curiae* (amis de la cour) et la Cour réfléchissent à de nombreux aspects du droit et les mettent à l'épreuve. En raison de sa longueur, l'historique judiciaire complet des deux appels est joint en annexe A. Il comprend des renseignements sur chacune des étapes franchies au cours des trois dernières années et témoigne du temps que les deux parties ont consacré aux présentes affaires, ainsi que de la très grande minutie avec laquelle chacune de ces étapes a été gérée.

IV. Examen et analyse de la LSDA

A. *Généralités*

[29] Pour pouvoir analyser les questions soulevées en l'espèce, il est essentiel de commencer par un examen de la LSDA. La compréhension de son objet, de son fonctionnement et de son mécanisme d'appel est la boussole qui sera nécessaire pour naviguer dans ces eaux inconnues. La présente section porte donc sur les sujets suivants : 1) le contexte et l'objet de la LSDA; 2) le fonctionnement de la LSDA; et 3) les dispositions d'appel de la LSDA. Cette approche concorde d'ailleurs avec la méthode moderne d'interprétation législative adoptée par la Cour suprême du Canada (C.S.C.) et elle permettra au lecteur de mieux comprendre ce que le juge désigné est appelé à faire lorsqu'il est saisi d'un appel interjeté en vertu de la LSDA. Cette démarche aidera également à contextualiser le rôle des amis de la cour. Pour les besoins de la présente section, je me suis surtout appuyé sur les paragraphes 60 à 88 de la décision *Brar 2020*, avec quelques modifications.

[30] The S.C.C. has repeatedly endorsed the following concise summary of the law on statutory interpretation provided in *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 S.C.R. 27, (1998), 154 D.L.R. (4th) 193 (*Rizzo*) [at paragraph 21]:

Although much has been written about the interpretation of legislation (see, e.g., Ruth Sullivan, *Statutory Interpretation* (1997); Ruth Sullivan, *Driedger on the Construction of Statutes* (3rd ed. 1994) (hereinafter “*Construction of Statutes*”); Pierre-André Côté, *The Interpretation of Legislation in Canada* (2nd ed. 1991)), Elmer Driedger in *Construction of Statutes* (2nd ed. 1983) best encapsulates the approach upon which I prefer to rely. He recognizes that statutory interpretation cannot be founded on the wording of the legislation alone. At p. 87 he states:

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

[31] The SATA’s general object of balancing individual rights and freedoms with Canada’s national security interests in air travel is evident when one analyzes the title of the Act, the summary and preamble of its enacting and amending omnibus legislation, the legal context at the time of its enactment, and the pertinent legislative debates in both chambers of Parliament.

[32] After nearly a decade of operating the PPP (better known as the “no-fly list”) via the *Aeronautics Act*, R.S.C., 1985, c. A-2, Parliament sought to create a specific legislative regime for the operation of this program (Lesley Soper’s first affidavit, at paragraph 5). Accordingly, the *Anti-terrorism Act, 2015*, S.C. 2015, c. 20, introduced as an omnibus bill, significantly amended and restructured national security law in Canada and created the SATA in 2015. A few years later, the 42<sup>nd</sup> Parliament of Canada enacted the *National Security Act, 2017*, S.C. 2019, c. 13, which received royal assent on June 21, 2019. Once again, this legislation—also introduced as an omnibus bill—redrew the legal landscape regarding national security in

[30] La C.S.C. a maintes fois approuvé le résumé concis suivant du droit relatif à l’interprétation législative, tiré de l’arrêt *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27 (*Rizzo*) [au paragraphe 21] :

Bien que l’interprétation législative ait fait couler beaucoup d’encre (voir par ex. Ruth Sullivan, *Statutory Interpretation* (1997); Ruth Sullivan, *Driedger on the Construction of Statutes* (3<sup>e</sup> éd. 1994) (ci-après « *Construction of Statutes* »); Pierre-André Côté, *Interprétation des lois* (2<sup>e</sup> éd. 1990)), Elmer Driedger dans son ouvrage intitulé *Construction of Statutes* (2<sup>e</sup> éd. 1983) résume le mieux la méthode que je privilégie. Il reconnaît que l’interprétation législative ne peut pas être fondée sur le seul libellé du texte de loi. À la p. 87, il dit :

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

[31] L’objet général de la LSDA — mettre en équilibre, d’une part, les droits et libertés individuels et, d’autre part, les intérêts du Canada en matière de sécurité nationale dans le domaine des déplacements aériens — ressort clairement quand on analyse le titre de la Loi, le sommaire et le préambule des lois d’ensemble qui ont permis de l’adopter et de la modifier, le contexte juridique qui était en vigueur au moment de son adoption, de même que les débats législatifs pertinents qui ont eu lieu au sein des deux chambres du Parlement.

[32] Après une dizaine d’années d’application du PPP (mieux connu sous le nom de « liste d’interdiction de vol ») par l’intermédiaire de la *Loi sur l’aéronautique*, L.R.C. (1985), ch. A-2, le Parlement a voulu créer un régime législatif particulier pour l’application de ce programme (premier affidavit de Lesley Soper, au paragraphe 5). En conséquence, la *Loi antiterroriste de 2015*, L.C. 2015, ch. 20, loi d’ensemble qui a modifié et restructuré en profondeur le droit de la sécurité nationale au Canada, a créé la LSDA en 2015. Quelques années plus tard, la 42<sup>e</sup> législature du Canada a adopté la *Loi de 2017 sur la sécurité nationale*, L.C. 2019, ch. 13, qui a obtenu la sanction royale le 21 juin 2019. Une fois de plus, cette

Canada and amended an array of laws, including the SATA.

[33] The SATA’s objective of protecting Canada’s national security interests and the safety of Canadians in relation to air travel is evidenced in its short title, “*Secure Air Travel Act*”, as well as its legislative title, “An Act to enhance security relating to transportation and to prevent air travel for the purpose of engaging in acts of terrorism.” Moreover, the summary of the *Anti-terrorism Act, 2015* confirms this object, noting the following:

*Anti-terrorism Act, 2015*, S.C. 2015, c. 20

Part 2 enacts the *Secure Air Travel Act* in order to provide a new legislative framework for identifying and responding to persons who may engage in an act that poses a threat to transportation security or who may travel by air for the purpose of committing a terrorism offence. That Act authorizes the Minister of Public Safety and Emergency Preparedness to establish a list of such persons and to direct air carriers to take a specific action to prevent the commission of such acts. In addition, that Act establishes powers and prohibitions governing the collection, use and disclosure of information in support of its administration and enforcement. That Act includes an administrative recourse process for listed persons who have been denied transportation in accordance with a direction from the Minister of Public Safety and Emergency Preparedness and provides appeal procedures for persons affected by any decision or action taken under that Act. That Act also specifies punishment for contraventions of listed provisions and authorizes the Minister of Transport to conduct inspections and issue compliance orders. Finally, this Part makes consequential amendments to the *Aeronautics Act* and the *Canada Evidence Act*.

[34] The overall purpose of the *National Security Act, 2017* was to address concerns expressed by the public and experts alike regarding a perceived failure of the *Anti-terrorism Act, 2015* to balance national security interests with individual rights and freedoms. This is reflected in its preamble, which stipulates the following:

loi d’ensemble visait à remanier le paysage juridique de la sécurité nationale au Canada et elle a donc modifié tout un éventail de lois, dont la LSDA.

[33] L’objectif de la LSDA — protéger les intérêts du Canada en matière de sécurité nationale et assurer la sécurité des Canadiens relativement aux déplacements aériens — ressort de son titre abrégé, « *Loi sur la sûreté des déplacements aériens* », ainsi que de son titre officiel, « *Loi concernant l’amélioration de la sûreté visant les transports et la prévention des déplacements aériens dont l’objet est la perpétration d’actes de terrorisme* ». Par ailleurs, le sommaire de la *Loi antiterroriste de 2015* confirme cet objectif :

*Loi antiterroriste de 2015*, L.C. 2015, ch. 20

La partie 2 édicte la *Loi sur la sûreté des déplacements aériens* qui constitue un nouveau cadre législatif en vue de l’identification des personnes qui pourraient participer à un acte qui menacerait la sûreté des transports ou qui pourraient se déplacer en aéronef dans le but de commettre une infraction de terrorisme et en vue de l’intervention à leur égard. Le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile est autorisé à établir une liste de telles personnes et à enjoindre aux transporteurs aériens de prendre la mesure qu’il précise pour prévenir la commission de tels actes. Cette loi établit aussi les pouvoirs et les interdictions régissant la collecte, l’utilisation et la communication de renseignements afin d’assister le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile dans son application et son exécution. Elle prévoit un processus de recours administratif pour les personnes inscrites qui ont fait l’objet d’un refus de transport au titre d’une directive du ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile ainsi qu’un processus d’appel pour les personnes touchées par une décision ou une mesure prise au titre de cette loi. Celle-ci prévoit en outre les peines pour les infractions aux dispositions énumérées et autorise le ministre des Transports à mener des inspections et à prendre des mesures d’exécution. De plus, elle modifie la *Loi sur l’aéronautique* et la *Loi sur la preuve au Canada* en conséquence.

[34] La *Loi de 2017 sur la sécurité nationale* avait pour objet général de répondre aux préoccupations exprimées par la société civile et les experts qui estimaient que la *Loi antiterroriste de 2015* ne mettait pas en balance les intérêts relatifs à la sécurité nationale et les droits et libertés individuels. C’est ce qui ressort de son préambule :

**Preamble**

Whereas a fundamental responsibility of the Government of Canada is to protect Canada's national security and the safety of Canadians;

Whereas that responsibility must be carried out in accordance with the rule of law and in a manner that safeguards the rights and freedoms of Canadians and that respects the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*;

Whereas the Government of Canada is committed to enhancing Canada's national security framework in order to keep Canadians safe while safeguarding their rights and freedoms;

Whereas the Government of Canada, by carrying out its national security and information activities in a manner that respects rights and freedoms, encourages the international community to do the same;

Whereas enhanced accountability and transparency are vital to ensuring public trust and confidence in Government of Canada institutions that carry out national security or intelligence activities;

Whereas those institutions must always be vigilant in order to uphold public safety;

Whereas those institutions must have powers that will enable them to keep pace with evolving threats and must use those powers in a manner that respects the rights and freedoms of Canadians;

Whereas many Canadians expressed concerns about provisions of the *Anti-terrorism Act, 2015*;

And whereas the Government of Canada engaged in comprehensive public consultations to obtain the views of Canadians on how to enhance Canada's national security framework and committed to introducing legislation to reflect the views and concerns expressed by Canadians;

[35] Read together, the long and the short title of the SATA, the summary of the *Anti-terrorism Act, 2015* and the preamble of the *National Security Act, 2017* reveal the object of the SATA and how it fits into the overall legislative architecture of Canada's national security legislative scheme.

**Préambule**

Attendu :

que la protection de la sécurité nationale et de la sécurité des Canadiens est l'une des responsabilités fondamentales du gouvernement du Canada;

que le gouvernement du Canada a l'obligation de s'acquitter de cette responsabilité dans le respect de la primauté du droit et d'une manière qui protège les droits et libertés des Canadiens et qui respecte la *Charte canadienne des droits et libertés*;

que le gouvernement du Canada est résolu à consolider le cadre fédéral de sécurité nationale dans le but d'assurer la sécurité des Canadiens tout en préservant leurs droits et libertés;

que le gouvernement du Canada, du fait qu'il exerce les activités liées à la sécurité nationale et au renseignement d'une manière qui respecte les droits et libertés, encourage la communauté internationale à faire de même;

que la confiance de la population envers les institutions fédérales chargées d'exercer des activités liées à la sécurité nationale ou au renseignement est tributaire du renforcement de la responsabilité et de la transparence dont doivent faire preuve ces institutions;

que ces institutions fédérales doivent constamment faire preuve de vigilance pour assurer la sécurité du public;

que ces institutions fédérales doivent en outre disposer de pouvoirs leur permettant de faire face aux menaces en constante évolution et exercer ces pouvoirs d'une manière qui respecte les droits et libertés des Canadiens;

que nombre de Canadiens ont exprimé des préoccupations au sujet de dispositions de la *Loi antiterroriste de 2015*;

que le gouvernement du Canada a entrepris de vastes consultations publiques afin de recueillir l'avis des Canadiens quant à la façon de consolider le cadre fédéral de sécurité nationale et qu'il s'est engagé à déposer un projet de loi qui tienne compte des préoccupations et des avis exprimés par les Canadiens,

[35] Lus conjointement, les titres intégral et abrégé de la LSDA, le sommaire de la *Loi antiterroriste de 2015* et le préambule de la *Loi de 2017 sur la sécurité nationale* révèlent l'objet de la LSDA et la manière dont celle-ci s'intègre dans l'architecture législative générale du régime législatif canadien en matière de sécurité nationale.

[36] The *Anti-terrorism Act, 2015* demonstrates that the object of the SATA is to give the Minister the ability to identify, and respond to, persons that pose a threat to transportation security or may travel by air for the purpose of committing a terrorism offence. At the same time, it must ensure that affected persons are provided with both an administrative review and an appeal mechanism that must protect confidential information.

[37] The preamble of the *National Security Act, 2017* allows the reader to situate this intention within Parliament's overarching objective regarding national security: ensuring a careful balance between the rights and freedoms of individuals while protecting Canada's national security and the safety of Canadians.

[38] The legislative object of protecting Canada's national security interests and the safety of Canadians with regard to air travel, in a manner that carefully balances this objective with the rights and freedoms of individuals, is consistent with the relevant jurisprudential context at the time of the enactment of the SATA. Indeed, in the context of certificate proceedings under the IRPA, the S.C.C. made it clear that a careful balance must be achieved between the collective interest in protecting confidential information for national security reasons and the interest in protecting individual rights and freedoms (see *Canada (Citizenship and Immigration) v. Harkat*, 2014 SCC 37, [2014] 2 S.C.R. 33 (*Harkat*), at paragraphs 40–44 and *Charkaoui I*, at paragraph 1).

[39] *Harkat* and *Charkaoui I* were mentioned on numerous occasions by members of the legislature and witnesses before Parliament's two chambers when studying and debating the creation of the SATA in 2015, as well as during the amendment of the SATA between 2017 and 2019 (see *Debates of the Senate*, 41st Parl., 2nd Sess., Vol. 149, No. 142 (14 May 2015), at pages 3388–3389 (Honourable Senator Claudette Tardif) and House of Commons Standing Committee on Public Safety and National Security, *Evidence*, 42nd Parl., 1st Sess., No. 90 (7 December 2017), at pages 12–13).

[36] La *Loi antiterroriste de 2015* révèle que l'objet de la LSDA est de conférer au ministre la capacité d'identifier les personnes qui présentent une menace pour la sécurité des transports ou qui peuvent se déplacer par voie aérienne dans le but de commettre une infraction de terrorisme, et de prendre les mesures d'intervention nécessaires à cet égard, tout en veillant à ce que les personnes visées bénéficient à la fois d'un examen administratif et d'un mécanisme d'appel qui protègent les renseignements confidentiels.

[37] Le préambule de la *Loi de 2017 sur la sécurité nationale* permet au lecteur de relier cet objectif à l'objectif premier du Parlement quant à la sécurité nationale : trouver un juste équilibre entre les droits et libertés individuels et la protection de la sécurité nationale et de la sécurité des Canadiens.

[38] L'objectif législatif qui consiste à protéger les intérêts du Canada en matière de sécurité nationale et à assurer la sécurité des Canadiens quant aux déplacements aériens, d'une manière qui tient dûment compte des droits et libertés individuels, concorde avec le contexte jurisprudential qui prévalait à l'époque de l'adoption de la LSDA. D'ailleurs, la C.S.C. a dit clairement, dans le contexte d'une instance relative à un certificat de sécurité délivré sous le régime la LIPR, qu'il était nécessaire de trouver un juste équilibre entre l'intérêt collectif à ce que des renseignements confidentiels soient protégés pour des raisons de sécurité nationale et l'intérêt relatif à la protection des droits et libertés individuels (voir *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Harkat*, 2014 CSC 37, [2014] 2 R.C.S. 33 (*Harkat*), aux paragraphes 40 à 44, et *Charkaoui I*, au paragraphe 1).

[39] Ces deux arrêts ont été mentionnés à maintes reprises par divers députés et témoins devant les deux chambres du Parlement lors de l'étude et des débats ayant entouré la création de la LSDA en 2015, et sa modification, entre 2017 et 2019 (voir *Débats du Sénat*, 41<sup>e</sup> lég., 2<sup>e</sup> sess., vol. 149, n<sup>o</sup> 142 (14 mai 2015), aux pages 3388 et 3389 (l'hon. sénatrice Claudette Tardif) et Comité permanent de la sécurité publique et nationale de la Chambre des communes, *Témoignages*, 42<sup>e</sup> lég., 1<sup>re</sup> sess., n<sup>o</sup> 90 (7 décembre 2017), aux pages 12 et 13).



[40] In sum, this general object of balancing national security and the safety of Canadians with individual rights and freedoms is evident when one considers the SATA in its overall legislative context. Accordingly, when interpreting the legislative framework set out in the SATA, this general object must animate one's understanding of the statute's words (see *Rizzo*, at paragraph 21).

### B. Operation of the SATA

[41] The provisions of the SATA outline the authority of the Minister to list individuals under the SATA, share information related to this list with domestic and foreign partners, and direct air carriers to take the necessary measures to prevent persons from engaging or attempting to engage in an act that threatens aviation security or travel for the purpose of terrorism. The statute also provides for an internal administrative recourse mechanism for listed persons to have their names removed from the list, and if unsuccessful at that stage, a right of appeal to the Federal Court.

[42] The starting point of any statutory analysis of the SATA is section 8. This section provides for the establishment of a list by the Minister (or their delegate) of persons whom they have "reasonable grounds to suspect" will:

#### List

##### 8 (1) ...

(a) engage or attempt to engage in an act that would threaten transportation security; or

(b) travel by air for the purpose of committing an act or omission that

(i) is an offence under section 83.18, 83.19 or 83.2 of the *Criminal Code* or an offence referred to in paragraph (c) of the definition *terrorism offence* in section 2 of that Act, or

(ii) if it were committed in Canada, would constitute an offence referred to in subparagraph (i).

[40] En résumé, cet objet général — la mise en équilibre de la sécurité nationale et de la sécurité des Canadiens avec les droits et libertés individuels — est évident si l'on considère la LSDA dans son contexte législatif général. Par conséquent, cet objet général doit sous-tendre l'interprétation que doit donner aux mots de la loi quiconque est appelé à interpréter le régime de la LSDA (voir *Rizzo*, au paragraphe 21).

### B. Fonctionnement de la LSDA

[41] Les dispositions de la LSDA définissent le pouvoir qu'a le ministre d'inscrire le nom d'une personne sur la liste établie sous le régime de cette loi, d'échanger des renseignements relatifs à cette liste avec des partenaires nationaux et étrangers, et d'ordonner à un transporteur aérien de prendre les mesures nécessaires pour empêcher qu'une personne participe ou tente de participer à un acte qui menacerait la sécurité aérienne, ou se déplace en vue de commettre un acte terroriste. La LSDA établit aussi un mécanisme de recours administratif interne qui permet à la personne inscrite de demander que son nom soit radié de la liste, et si elle échoue à cette étape, la loi lui confère un droit d'appel à la Cour fédérale.

[42] L'article 8 est le point de départ de l'analyse relative à la LSDA. Cette disposition prévoit l'établissement, par le ministre (ou son délégué), d'une liste sur laquelle il inscrit le nom de toute personne à l'égard de laquelle il a des « motifs raisonnables de soupçonner » qu'elle :

#### Liste

##### 8 (1) [...]

a) soit participera ou tentera de participer à un acte qui menacerait la sûreté des transports;

b) soit se déplacera en aéronef dans le but de commettre un fait — acte ou omission — qui :

(i) constitue une infraction visée aux articles 83.18, 83.19 ou 83.2 du *Code criminel* ou à l'alinéa c) de la définition de *infraction de terrorisme* à l'article 2 de cette loi,

(ii) s'il était commis au Canada, constituerait une des infractions mentionnées au sous-alinéa (i).

[43] The scope of this power to list persons at subsection 8(1) includes all persons, both inside and outside Canada (subsection 4(1)), and includes acts or omissions committed outside Canada that would contravene the *Criminal Code* if committed in Canada, which are considered for the purpose of the SATA as acts committed within Canada (section 5). The list includes the first, middle and surname, any known alias, the date of birth, and the gender of the listed persons (subsection 8(1)).

[44] The Minister (or their delegate) must review the list every 90 days to determine if the grounds on which a person was listed still exist (subsection 8(2)). It is possible to amend the list at any time in order to remove a name or to modify information relating to a listed person (subsection 8(3)). Section 20 prohibits the disclosure of the list or its contents other than in accordance with the exceptions stated in the SATA. In fact, a listed individual only becomes aware of their listing when they are denied transportation at an airport (see subsection 8(1) and paragraph 9(1)(a) of the SATA and Lesley Soper's first affidavit, at paragraph 20).

[45] Section 10 of the SATA provides that the Minister may collect information from, and disclose information to, the Minister of Transport, the Minister of Citizenship and Immigration, the Royal Canadian Mounted Police (RCMP), the Canadian Security Intelligence Service (CSIS), the Canada Border Services Agency (CBSA), and any other person or entity designated by regulations. The Minister may also share information obtained, or even the list itself, in whole or in part, with foreign states with which it holds written agreements, as well as receive information from these foreign states (sections 11 and 12).

[46] In practice, the members of the Passenger Protect Advisory Group (PPAG) chaired by Public Safety Canada provide information to the Minister's delegate in order to determine who is placed on the SATA list. Each of the nominating members of the Advisory Group (Transport Canada, CSIS, RCMP, and CBSA) provide the full membership of the Advisory Group with a recommendation

[43] Le paragraphe 8(1) qui confère ce pouvoir d'établir une liste s'applique à toute personne, qu'elle soit au Canada ou à l'étranger (paragraphe 4(1)), et vise tout fait — acte ou omission — qui, survenu au Canada, constituerait une contravention au *Code criminel*, et qui, pour l'application de la LSDA, est réputé avoir été commis au Canada (article 5). La liste contient les nom et prénoms, tout nom d'emprunt, la date de naissance et le genre des personnes qui y sont inscrites (paragraphe 8(1)).

[44] Tous les 90 jours, le ministre (ou son délégué) examine cette liste afin de déterminer si les motifs sur lesquels il s'est basé pour inscrire le nom d'une personne existent encore (paragraphe 8(2)), et il peut en tout temps modifier la liste pour enlever le nom d'une personne de la liste ou modifier les renseignements visant une personne inscrite (paragraphe 8(3)). L'article 20 interdit la communication de la liste ou de son contenu, sous réserve des exceptions prévues par la LSDA. En fait, ce n'est qu'à l'aéroport, au moment où on refuse de la transporter, que la personne inscrite apprend que son nom figure sur la liste (voir paragraphe 8(1) et alinéa 9(1)a) de la LSDA, et le premier affidavit de Lesley Soper, au paragraphe 20).

[45] L'article 10 de la LSDA prévoit que le ministre peut recueillir des renseignements auprès du ministre des Transports, du ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration, de la Gendarmerie royale du Canada (GRC), du Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS), de l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) et de toute autre personne ou entité réglementaire, ou communiquer des renseignements à ces personnes ou entités. Le ministre peut également communiquer des renseignements obtenus dans l'exercice de ses attributions, voire la liste elle-même, en tout ou en partie, aux États étrangers avec lesquels il a conclu une entente écrite, ainsi que recevoir des renseignements de ces derniers (articles 11 et 12).

[46] En pratique, les membres du Groupe consultatif sur la protection des passagers (GCPP), que préside Sécurité publique Canada, fournissent au délégué du ministre des renseignements qui lui permettront de déterminer qui sera inscrit sur la liste de la LSDA. Les membres du Groupe consultatif dont le rôle est de désigner les personnes à inscrire sur la liste (Transports Canada, le

for listing, including a report providing information on an individual, as well as sufficient information to support their addition to the SATA list. The listing of the individual in question is then considered by the Advisory Group, which advises the Minister's delegate (usually a Senior Assistant Deputy Minister) on whether to ultimately list the individual pursuant to subsection 8(1) of the SATA. Review and updates of listings under subsection 8(2) are performed according to a similar procedure (Lesley Soper's first affidavit, at paragraphs 9–12).

[47] Air carriers are key to the operation of the SATA regime. Notably, the SATA requires that all accredited air carriers or reservation operators working out of Canada, or for flights coming to Canada, comply with the SATA and its regulations before allowing any person to board an aircraft or transporting any person (subsection 6(1)). This includes the requirement to provide information concerning the persons who are on board or expected to be on board an aircraft for any flight (subsection 6(2)).

[48] In practice, the SATA list is disclosed to Transport Canada pursuant to section 10 of the SATA. The department then discloses the list to air carriers and operators of aviation reservation systems pursuant to paragraph 13(a) of the SATA.

[49] Subsection 9(1) of the SATA gives the Minister the power to direct an air carrier to “take a specific, reasonable and necessary action to prevent a listed person from engaging in any act set out in subsection 8(1)” as well as the power to “make directions respecting, in particular (a) the denial of transportation to a person; or (b) the screening of a person before they enter a sterile area of an airport or board an aircraft” when a positive match arises. When a denial of transportation under paragraph 9(1)(a) is directed, the listed person is provided with a written notice to this effect. As stated

SCRS, la GRC et l'ASFC) présentent à l'ensemble des membres du Groupe consultatif une recommandation d'inscription, y compris un rapport contenant des renseignements sur la personne concernée, de même que les renseignements nécessaires pour justifier que le nom de cette personne soit ajouté à la liste établie au titre de la LSDA. La recommandation d'inscription est ensuite examinée par le Groupe consultatif, qui fait savoir au délégué du ministre (généralement un sous-ministre adjoint principal) si le nom de la personne doit être inscrit sur la liste comme le prévoit le paragraphe 8(1) de la LSDA. L'examen et la mise à jour de la liste exigés par le paragraphe 8(2) suivent la même procédure (premier affidavit de Lesley Soper, aux paragraphes 9 à 12).

[47] Les transporteurs aériens sont essentiels au fonctionnement du régime établi par la LSDA. La LSDA exige notamment que tous les transporteurs aériens ou exploitants de systèmes de réservation agréés dont les services sont assurés depuis l'étranger — ou les vols à destination du Canada — se conforment à la LSDA et à ses règlements avant de laisser un passager monter à bord d'un aéronef ou de transporter une personne (paragraphe 6(1)). Ils sont aussi tenus de fournir les renseignements qu'ils détiennent relativement à toute personne qui est ou qui sera vraisemblablement à bord d'un aéronef pour un vol visé par règlement (paragraphe 6(2)).

[48] En pratique, la liste établie au titre de la LSDA est communiquée à Transports Canada en vertu de l'article 10 de la LSDA. Transports Canada communique ensuite la liste aux transporteurs aériens et aux exploitants de systèmes de réservation de services aériens, tel que le prévoit l'alinéa 13a) de la LSDA.

[49] Le paragraphe 9(1) de la LSDA confère au ministre le pouvoir « [d']enjoindre à un transporteur aérien de prendre la mesure raisonnable et nécessaire qu'il précise en vue d'éviter qu'une personne inscrite commette les actes visés au paragraphe 8(1) », ainsi que le pouvoir de « donner des directives relatives, notamment : a) au refus de transporter une personne; b) au contrôle dont une personne fait l'objet avant d'entrer dans une zone stérile de l'aéroport ou de monter à bord d'un aéronef » en cas de correspondance exacte. Lorsqu'une directive relative à un refus de transport est donnée en vertu de

earlier, a person first becomes aware of their listing when the written notice is issued. Barring a denial, a listed person is not informed of their listing.

[50] An individual who has been denied transportation pursuant to section 9 of the SATA can initiate an administrative recourse to have their name removed from the SATA list (subsection 15(1)). The individual can apply to the Minister in writing within 60 days of the denied transportation, although an extension may be granted pursuant to subsection 15(2). On receipt of the application, the Minister must decide whether there are still reasonable grounds to maintain the applicant's name on the list pursuant to subsection 15(4).

[51] In considering a listed person's application for administrative recourse, the nominating member of the Advisory Group will provide information to help the Minister determine whether reasonable grounds exist to maintain the person's name on the SATA list. The Minister will also provide the listed person with an opportunity to make representations that will be considered in the decision (subsection 15(3)).

[52] Section 15 of the SATA imposes no explicit obligation on the Minister to disclose any information to a listed person in order to assist them in making representations. However, in the cases at bar both Appellants received a two-page unclassified summary of the information that was placed before the Minister along with a statement that the Minister would also consider classified information in his decision (Lesley Soper's first affidavit, Document ii of Exhibit B).

[53] Finally, once the Minister makes a decision on the listed individual's application for administrative recourse pursuant to subsection 15(4), the Minister must give notice to the listed individual without delay (subsection 15(5)). Pursuant to subsection 15(6), if the Minister does not make a decision within a period of 120 days after the day the application is received, the Minister is

l'alinéa 9(1)a), la personne inscrite reçoit un avis écrit à cet effet. Comme je l'ai mentionné, c'est à ce moment que la personne apprend que son nom est inscrit sur la liste. À moins d'un refus de transport, la personne inscrite ne sait pas qu'elle est inscrite.

[50] La personne qui fait l'objet d'un refus de transport à la suite d'une directive donnée en vertu de l'article 9 de la LSDA dispose du recours administratif qui consiste à demander que son nom soit radié de la liste (paragraphe 15(1)). La personne peut, dans les 60 jours suivant le refus, présenter sa demande par écrit au ministre, mais ce délai peut être prolongé en vertu du paragraphe 15(2). À la réception de la demande, le ministre décide s'il existe encore des motifs raisonnables qui justifient l'inscription du nom du demandeur sur la liste, conformément au paragraphe 15(4).

[51] Dans le cadre de l'examen de la demande de radiation présentée par une personne inscrite, le membre du Groupe consultatif qui l'a désignée pour inscription fournit au ministre des renseignements qui l'aideront à décider s'il existe des motifs raisonnables qui justifient l'inscription du nom de la personne sur la liste. Le ministre accorde aussi à la personne inscrite la possibilité de faire des observations dont il tiendra compte pour prendre sa décision (paragraphe 15(3)).

[52] L'article 15 de la LSDA n'impose au ministre aucune obligation explicite de communiquer à la personne inscrite des renseignements susceptibles de l'aider à formuler des observations. Cela dit, dans les affaires qui nous occupent, chaque appelant a reçu un résumé non confidentiel, de deux pages, des renseignements qui ont été présentés au ministre, de même qu'une déclaration selon laquelle ce dernier tiendrait compte aussi de renseignements confidentiels dans sa décision (premier affidavit de Lesley Soper, document ii de la pièce B).

[53] Enfin, lorsqu'il rend sa décision relativement à la demande de radiation (paragraphe 15(4), le ministre en donne sans délai avis à la personne inscrite (paragraphe 15(5)). Comme le prévoit le paragraphe 15(6), s'il ne rend pas sa décision dans les 120 jours suivant la réception de la demande, le ministre est réputé avoir décidé de radier de la liste le nom de la personne inscrite. Il peut

deemed to have decided to remove the individual's name from the list. The Minister may nevertheless extend this period by an additional 120 days, upon notice, if there is a lack of sufficient information available to make a decision.

### C. Appeal provisions of the SATA

[54] Beyond the internal decision-making process and administrative recourse provisions in the SATA, the legislative scheme provides for an external appeal to the Chief Justice of the Federal Court, or a judge designated by the Chief Justice, pursuant to the appeal procedures set out in section 16 of the SATA. In particular, the SATA provides that a person listed pursuant to section 8 who has been denied transportation as a result of a direction made pursuant to section 9 may appeal a decision made under section 15 within 60 days of the notice of decision (see subsections 16(1) and 16(2)). Pursuant to paragraph 63(1)(e) of the *Federal Courts Rules*, SOR/98-106, the originating document to begin this process is a notice of appeal. In the present appeals, both Appellants submitted notices of appeal in accordance with the *Federal Court Rules* in April 2019.

[55] Subsection 16(4) tasks the designated judge with determining “whether the decision [of the Minister pursuant to section 15] is reasonable on the basis of the information available to the judge” and requires that this determination be done “without delay.” If the decision is deemed unreasonable, subsection 16(5) allows the judge to order that an appellant's name be removed from the list. These subsections are key in defining the nature of the appeal under the SATA. Indeed, they set the standard applicable for the designated judge's review, do not limit the evidence before the judge to the evidence that was before the Minister, and allocate powers to the judge to make an immediate decision concerning the removal of an individual from the SATA list.

[56] To frame the appeal, subsection 16(6) of the SATA sets out numerous procedural provisions:

néanmoins prolonger cette période d'un délai supplémentaire de 120 jours, après en avoir avisé la personne inscrite, s'il n'a pas suffisamment de renseignements pour rendre sa décision.

### C. Dispositions d'appel de la LSDA

[54] Outre le processus décisionnel interne et le recours administratif, le régime de la LSDA permet à la personne inscrite d'interjeter appel auprès du juge en chef de la Cour fédérale, ou d'un juge désigné par ce dernier, conformément à la procédure d'appel énoncée à l'article 16 de la LSDA. Il y est plus précisément prévu que la personne inscrite en vertu de l'article 8, qui a fait l'objet d'un refus de transport à la suite d'une directive donnée en vertu de l'article 9, peut présenter à un juge une demande d'appel de la décision visée à l'article 15, et ce, dans les 60 jours suivant la réception de l'avis de cette décision (voir paragraphes 16(1) et 16(2)). Aux termes de l'alinéa 63(1)e des *Règles des Cours fédérales*, DORS/98-106, l'acte introductif d'instance est un avis d'appel. Dans les présents appels, chaque appelant a présenté un avis d'appel conformément aux *Règles des Cours fédérales*, en avril 2019.

[55] Le paragraphe 16(4) confie au juge désigné la tâche de décider « si la décision [du ministre prise en vertu de l'article 15] est raisonnable compte tenu de l'information dont il dispose », et cette décision doit avoir lieu « [d]ès qu'il est saisi de la demande ». Si le juge conclut que la décision n'est pas raisonnable, le paragraphe 16(5) lui permet d'ordonner que le nom de l'appelant soit radié de la liste. Ces dispositions sont importantes en ce qu'elles définissent la nature de l'appel interjeté sous le régime de la LSDA. En effet, elles fixent la norme applicable à l'examen fait par le juge, elles ne limitent pas la preuve examinée par le juge à celle dont disposait le ministre, et elles confèrent au juge le pouvoir de rendre sans délai une décision au sujet de la radiation du nom d'une personne de la liste établie au titre de la LSDA.

[56] Le paragraphe 16(6) de la LSDA contient plusieurs dispositions de nature procédurale qui visent à encadrer l'appel :

**16 (1) ...****Procédure**

**(6)** The following provisions apply to appeals under this section:

**(a)** at any time during a proceeding, the judge must, on the request of the Minister, hear information or other evidence in the absence of the public and of the appellant and their counsel if, in the judge's opinion, its disclosure could be injurious to national security or endanger the safety of any person;

**(b)** the judge must ensure the confidentiality of information and other evidence provided by the Minister if, in the judge's opinion, its disclosure would be injurious to national security or endanger the safety of any person;

**(c)** throughout the proceeding, the judge must ensure that the appellant is provided with a summary of information and other evidence that enables them to be reasonably informed of the Minister's case but that does not include anything that, in the judge's opinion, would be injurious to national security or endanger the safety of any person if disclosed;

**(d)** the judge must provide the appellant and the Minister with an opportunity to be heard;

**(e)** the judge may receive into evidence anything that, in the judge's opinion, is reliable and appropriate, even if it is inadmissible in a court of law, and may base a decision on that evidence;

**(f)** the judge may base a decision on information or other evidence even if a summary of that information or other evidence has not been provided to the appellant;

**(g)** if the judge determines that information or other evidence provided by the Minister is not relevant or if the Minister withdraws the information or evidence, the judge must not base a decision on that information or other evidence and must return it to the Minister; and

**(h)** the judge must ensure the confidentiality of all information or other evidence that the Minister withdraws.

**16 (1) [...]****Procédure**

**(6)** Les règles ci-après s'appliquent aux appels visés au présent article :

**a)** à tout moment pendant l'instance et à la demande du ministre, le juge doit tenir une audience à *huis clos* et en l'absence de l'appellant et de son conseil dans le cas où la divulgation des renseignements ou autres éléments de preuve en cause pourrait porter atteinte, selon lui, à la sécurité nationale ou à la sécurité d'autrui;

**b)** il lui incombe de garantir la confidentialité des renseignements et autres éléments de preuve que lui fournit le ministre et dont la divulgation porterait atteinte, selon lui, à la sécurité nationale ou à la sécurité d'autrui;

**c)** il veille tout au long de l'instance à ce que soit fourni à l'appellant un résumé de la preuve qui ne comporte aucun élément dont la divulgation porterait atteinte, selon lui, à la sécurité nationale ou à la sécurité d'autrui et qui permet à l'appellant d'être suffisamment informé de la thèse du ministre à l'égard de l'instance en cause;

**d)** il donne à l'appellant et au ministre la possibilité d'être entendus;

**e)** il peut recevoir et admettre en preuve tout élément — même inadmissible en justice — qu'il estime digne de foi et utile et peut fonder sa décision sur celui-ci;

**f)** il peut fonder sa décision sur des renseignements et autres éléments de preuve même si un résumé de ces derniers n'est pas fourni à l'appellant;

**g)** s'il décide que les renseignements et autres éléments de preuve que lui fournit le ministre ne sont pas pertinents ou si le ministre les retire, il ne peut fonder sa décision sur ces renseignements ou ces éléments de preuve et il est tenu de les remettre au ministre;

**h)** il lui incombe de garantir la confidentialité des renseignements et autres éléments de preuve que le ministre retire de l'instance.

[57] Finally, section 17 of the SATA confirms that section 16 of the SATA applies to any further appeal of the decision, with necessary modifications.

[58] An analysis of the SATA in its entirety reveals key measures in furthering the SATA's objective of protecting Canada's national security interests and the safety of Canadians in relation to air travel. Those key measures include the provisions, regulations, and practices relating to the listing of individuals, the prohibitions regarding disclosure of information, the strategic sharing of information with select partners, and the issuing and application of directions to deny transportation or to screen individuals. However, a simple reading of these measures, together with the actual methods in place, shows that the named individual is not involved in the SATA procedures until transportation is denied, if at all. Therefore, a holistic reading of the SATA suggests that this legislative scheme relies on the administrative recourse provisions at section 15 and the appeal provisions at section 16 to balance the SATA's objective of protecting national security interests with that of ensuring the protection of individual rights and freedoms. Because the administrative recourse provision at section 15 offers no explicit guarantee of disclosure, and a limited opportunity to make written submissions, a heavy burden is placed on the appeal mechanism in section 16 of the SATA to give effect to the balance sought by the statute.

[59] Given the designated judge's broad discretion under section 16 of the SATA, they have an important responsibility to ensure the confidentiality of all sensitive information (paragraph 16(6)(b)) as well as to ensure that the appellant is provided with summaries of sensitive information, where possible, so that they may be reasonably informed of the Minister's case and be provided an opportunity to be heard (paragraphs 16(6)(c) and 16(6)(d)). This is a demanding function that requires a refined approach, especially since this is the first opportunity throughout the entire SATA process for the appellant to "be heard." It is a delicate task for the designated judge who must ensure

[57] Enfin, l'article 17 de la LSDA confirme que l'article 16 s'applique, avec les adaptations nécessaires, à tout autre appel subséquent de la décision.

[58] Une analyse de la LSDA dans son ensemble révèle les mesures clés qui contribuent à l'atteinte de son objectif de protection des intérêts du Canada en matière de sécurité nationale et de sécurité des Canadiens relativement aux déplacements aériens. Ces mesures clés sont les dispositions, règlements et pratiques qui se rapportent à l'établissement d'une liste, aux interdictions relatives à la communication de renseignements, à l'échange stratégique de renseignements avec certains partenaires, de même qu'à la prise et à l'application de directives relatives au refus de transporter une personne ou au contrôle dont une personne doit faire l'objet. Cependant, il ressort d'une simple lecture de ces dispositions et des pratiques opérationnelles établies que la personne inscrite ne participe à la procédure prévue par la LSDA qu'après avoir fait l'objet d'un refus de transport, le cas échéant. Ainsi, une lecture holistique de la LSDA laisse voir que ce régime législatif s'appuie sur le recours administratif prévu à l'article 15 ainsi que sur les dispositions d'appel de l'article 16 pour concilier l'objectif de protection des intérêts en matière de sécurité nationale et l'objectif de protection des droits et libertés individuels. Étant donné que le recours administratif prévu à l'article 15 n'offre à la personne inscrite aucune garantie explicite de communication de renseignements et ne lui donne qu'une possibilité restreinte de présenter des observations écrites, c'est sur le mécanisme d'appel établi à l'article 16 que repose le lourd fardeau d'assurer l'équilibre que la LSDA vise à atteindre.

[59] Compte tenu du vaste pouvoir discrétionnaire que lui confère l'article 16 de la LSDA, le juge désigné est tenu de garantir la confidentialité des renseignements sensibles qui lui sont fournis (alinéa 16(6)b)), de veiller à ce que soit fourni à l'appelant un résumé de la preuve qui lui permet d'être suffisamment informé de la thèse du ministre, et de lui donner la possibilité d'être entendu (alinéas 16(6)c) et 16(6)d)). Cette tâche difficile exige une approche nuancée, d'autant plus qu'il s'agit de la première possibilité qu'a l'appelant d'« être entendu ». Il s'agit d'un exercice délicat pour le juge désigné qui doit assurer la protection des renseignements relatifs à

the protection of information relating to national security while simultaneously disclosing what can be released and, if possible, to such a point as to allow the appellant to know enough to meet the case and give guidance to counsel and the *Amici*.

[60] What is more, the designated judge may also receive into evidence anything that is reliable and appropriate while also having the power to base their decision on information or other evidence, even if a summary of that information or other evidence is not provided to the appellant (paragraphs 16(6)(e) and 16(6)(f)). Given the possibility that the designated judge may have to rely on information or evidence that cannot be disclosed to the appellant, even in summary form, and thus cannot be directly challenged by the appellant, the designated judge must ensure that their decision is based on facts and law in an independent and impartial manner. This judicial task was determined to have been achieved in both appeals, as can be seen in the section entitled “*Findings resulting from the appeal proceedings*” at page 53 in both Reasonableness Decisions (*Brar 2022* and *Dulai 2022*).

#### V. Constitutional questions—Section 6 of the Charter: Mobility rights

[61] The Appellant (Mr. Dulai) has submitted the following constitutional questions:

Do sections 8 and 9(1)(a) of the SATA infringe on the Appellant’s mobility rights pursuant to section 6 of the Charter?

If so, can this infringement be justified under section 1 of the Charter?

#### A. *Summary of the submissions of the Appellants and Respondent*

##### (1) Submissions of Mr. Brar

[62] Mr. Brar did not make any specific submissions in relation to section 6 of the Charter. Having said that, the Appellant describes in his affidavit the consequences that his listing on the no-fly list has had on his life, his family and his work.

la sécurité nationale tout en communiquant ce qui peut être communiqué, et ce, dans la mesure du possible, de manière à permettre à l’appelant d’être suffisamment informé pour pouvoir présenter une défense et donner des instructions aux avocats et aux amis de la cour.

[60] Qui plus est, le juge désigné peut également recevoir et admettre en preuve tout élément qu’il estime digne de foi et utile, et il peut fonder sa décision sur des renseignements et autres éléments de preuve même si un résumé de ces derniers n’a pas été fourni à l’appelant (alinéas 16(6)e) et 16(6)f)). Comme il est possible que le juge désigné doive se fonder sur des renseignements ou des éléments de preuve qui ne peuvent pas être communiqués à l’appelant, même sous forme de résumé, et que ce dernier ne peut donc pas contester, le juge désigné doit s’assurer que sa décision repose sur les faits et le droit et est rendue de manière indépendante et impartiale. La Cour a jugé que cette tâche judiciaire avait été accomplie dans les deux appels, comme on peut le voir dans la section intitulée « Conclusions découlant de la procédure d’appel » se trouvant à la page 53 des deux décisions sur le caractère raisonnable (*Brar 2022* et *Dulai 2022*).

#### V. Questions constitutionnelles — article 6 de la Charte : liberté de circulation

[61] L’appelant (M. Dulai) a soumis les questions constitutionnelles suivantes :

L’article 8 et l’alinéa 9(1)a de la LSDA portent-ils atteinte à la liberté de circulation que garantit à l’appelant l’article 6 de la Charte?

Dans l’affirmative, cette violation peut-elle se justifier au regard de l’article premier de la Charte?

#### A. *Résumé des observations des appelants et de l’intimé*

##### 1) Observations de M. Brar

[62] M. Brar n’a pas présenté d’observations précises concernant l’article 6 de la Charte. Cela dit, l’appelant décrit dans son affidavit les conséquences que son inscription sur la liste d’interdiction de vol a eues sur sa vie, sa famille et son travail.



## (2) Submissions of Mr. Dulai

[63] Mr. Dulai presented his succinct submissions related to section 6 of the Charter in a document dated March 21, 2022, as well as during oral submissions at the public hearings. He submits that his section 6 mobility rights have been violated by the Minister's decision to deny him the ability to fly domestically. He cannot easily leave or move about the country because of his placement on the no-fly list. He submits that his mobility rights have clearly been restricted.

[64] Mr. Dulai states that subsection 6(2) of the Charter was intended to protect the right of a citizen to move about the country, to reside where they wish, and pursue their livelihood without regard to provincial boundaries. From this perspective, a citizen need not be completely cut off from a particular livelihood to make out a section 6 violation. He submits that a violation is established if the person is sufficiently disadvantaged in the pursuit of that livelihood. Therefore, "to pursue the gaining of a livelihood" under paragraph 6(2)(b) should be construed to mean the right to practice on a viable economic basis.

[65] Mr. Dulai advances the argument that boarding an aircraft is a privilege and not a right, but that by virtue of Canada's size, its geographic location and segments that are inaccessible except by air, a purposive approach to the interpretation of mobility rights would recognize that it is impracticable to travel through and outside of Canada without boarding an aircraft.

[66] Mr. Dulai is of the opinion that if the Court agrees with his submission that there are no reasonable grounds to suspect that he will fly by air to commit a terrorism offence, then maintaining his name on the SATA list unjustifiably limits his section 6 mobility rights. Even without that finding, he claims that the Minister's decision to ban his travelling by air within Canada limits his section 6 mobility rights in a manner that cannot be demonstrably justified under section 1 of the Charter. This is because of the Court's finding, and the Minister's admission, that there is no evidence that he poses a threat

## 2) Observations de M. Dulai

[63] M. Dulai a présenté de brèves observations relatives à l'article 6 de la Charte dans un document daté du 21 mars 2022, ainsi que durant les plaidoiries qui ont été présentées lors des audiences publiques. Il soutient que la liberté de circulation qui lui est garantie à l'article 6 a été violée par la décision du ministre de lui refuser la possibilité de prendre un vol intérieur. Il ne peut pas facilement sortir du pays ou s'y déplacer parce qu'il est inscrit sur la liste d'interdiction de vol. Il soutient que sa liberté de circulation est clairement limitée.

[64] M. Dulai affirme que le paragraphe 6(2) de la Charte est censé protéger le droit de tout citoyen de se déplacer dans le pays, de résider là où il le désire et de gagner sa vie sans égard aux frontières provinciales. Dans cette optique, il n'est pas nécessaire que le citoyen soit complètement privé de son moyen de subsistance pour conclure à une violation de l'article 6. Il soutient que la violation est établie si la personne est suffisamment atteinte dans sa capacité de gagner sa vie. Par conséquent, le terme « gagner [sa] vie » à l'alinéa 6(2)b) doit être interprété comme signifiant le droit d'exercer un métier de façon économiquement viable.

[65] M. Dulai fait valoir que monter à bord d'un aéronef est un privilège et non un droit, mais qu'en raison de la superficie du Canada, de son emplacement géographique et de certains territoires qui sont inaccessibles, sauf par avion, interpréter la liberté de circulation suivant une approche téléologique permettrait de reconnaître qu'il est impossible de se déplacer au Canada et à l'étranger sans monter à bord d'un aéronef.

[66] M. Dulai est d'avis que, si la Cour souscrit à son argument selon lequel il n'y a pas de motifs raisonnables de soupçonner qu'il prendra un aéronef pour commettre une infraction de terrorisme, alors l'inscription de son nom sur la liste de la LSDA limite de façon injustifiable la liberté de circulation que lui garantit l'article 6. Il prétend que, même sans cette conclusion, la décision du ministre de l'empêcher de se déplacer par avion au Canada limite sa liberté de circulation d'une manière qui ne saurait être justifiée au regard de l'article premier de la Charte. S'il en est ainsi, c'est parce que la Cour a conclu,

to transportation security. In these circumstances, the prohibition on Mr. Dulai flying domestically cannot be demonstrably justified as a reasonable limit under section 1 of the Charter.

[67] Moreover, Mr. Dulai submits that the restriction on his ability to fly domestically is a significant limit on his capacity to pursue a livelihood in provinces outside of British Columbia, more specifically managing and maintaining his television studios in Calgary, Winnipeg, Edmonton, and Brampton. He attempted to maintain the studios by driving from Vancouver to Toronto three times, but each journey was expensive, long, and impractical. Mr. Dulai also runs a joint venture called Yellow Car Rental located near Pearson International Airport in Toronto with a branch outside of Vancouver International Airport. He has not been able to expand the operations of the business because of his inability to fly domestically.

[68] Given the Minister's admission that Mr. Dulai does not pose a threat to air transportation security, the Appellant argues that the ban on flying domestically is not rationally connected to the objective of protecting Canada's national security or preventing him from flying to engage in terrorism-related activity. He maintains that there is no evidence to suggest that he will fly somewhere in Canada to commit a terrorism offence; rather, the Minister's decision refers to foreign travel. In these circumstances, there is no rational connection between the ban on domestic travel and the objectives of the SATA. As can be read, Mr. Dulai is challenging the constitutional validity of section 8 and subsection 9(1) because he alleges that the listing of his name on the no-fly list breach his mobility rights.

[69] Mr. Dulai describes in his affidavit the consequences that his listing on the no-fly list has had on his life, his family and his work.

et que le ministre a admis, qu'il n'existait aucune preuve que M. Dulai représentait une menace pour la sûreté des transports. Dans ces circonstances, la décision de lui interdire de se déplacer par avion à l'intérieur du pays ne saurait être une limite raisonnable dont la justification peut se démontrer au regard de l'article premier de la Charte.

[67] De plus, M. Dulai soutient que l'interdiction qui lui est faite de prendre des vols intérieurs limite de façon importante sa capacité de gagner sa vie dans d'autres provinces que la Colombie-Britannique, et plus précisément sa capacité de gérer et de conserver ses studios de télévision à Calgary, à Winnipeg, à Edmonton et à Brampton. Il a tenté d'assurer le fonctionnement de ses studios en conduisant à trois reprises de Vancouver à Toronto, mais chaque trajet était long, coûteux et peu commode. M. Dulai dirige également une coentreprise appelée Yellow Car Rental, située près de l'aéroport international Pearson à Toronto, qui compte une succursale à l'extérieur de l'aéroport international de Vancouver. Il n'a pas été en mesure d'étendre les activités de son entreprise en raison de son incapacité à prendre des vols intérieurs.

[68] L'appelant soutient que, étant donné que le ministre a admis que M. Dulai ne constituait pas une menace pour la sûreté du transport aérien, l'interdiction de prendre des vols intérieurs n'a aucun lien rationnel avec l'objectif de protéger la sécurité nationale du Canada ou de l'empêcher de monter à bord d'un aéronef pour participer à des activités liées au terrorisme. Il soutient que rien ne permet de croire qu'il prendra l'avion quelque part au Canada pour commettre une infraction de terrorisme; la décision du ministre porte plutôt sur les voyages à l'étranger. Dans ces circonstances, il n'existe aucun lien rationnel entre l'interdiction de voyager au Canada et les objectifs de la LSDA. On comprend que M. Dulai conteste la validité constitutionnelle de l'article 8 et du paragraphe 9(1) parce que l'inscription de son nom sur la liste d'interdiction de vol porte atteinte à sa liberté de circulation.

[69] M. Dulai décrit dans son affidavit les conséquences que son inscription sur la liste d'interdiction de vol a eues sur sa vie, sa famille et son travail.

### (3) Submissions of the Respondent

[70] The Minister (Respondent) presented his written submissions in a memorandum of fact and law dated April 11, 2022. In the document, the Minister requests an order that these appeals be dismissed and that both Mr. Brar and Mr. Dulai's names be maintained on the SATA list. The Minister argues that the SATA proceedings are procedurally fair and consistent with sections 6 and 7 of the Charter and that the recourse decision is reasonable and justified on the evidence and the law.

[71] With respect to the section 6 argument, the Minister mentions that "to the extent Mr. Dulai is prevented from entering a province via a particular mode of transportation, this is not an infringement of s. 6(2)(b) of the Charter" and that "while subsection 6(1) of the Charter protects against government action that, in purpose or effect, restricts the ability of Canadian citizens to enter, remain in or leave Canada, it does not protect a right to a particular mode of transportation or the right to travel for leisure or business." The Minister also submits that:

... the recourse decision in Mr. Dulai's case reflected a careful assessment and weighing of the evidence where the Minister's delegate determined that there are reasonable grounds to suspect that Mr. Dulai will travel by air to commit certain terrorism offences. The decision reflects a proportionate balance of the significant national security objectives at stake and any limit on Mr. Dulai's s. 6 mobility rights.

(Respondent's memorandum of fact and law, at pages 26–30)

[72] Arguments on section 7 are addressed later in this decision.

### 3) Observations de l'intimé

[70] Le ministre (l'intimé) a présenté ses observations écrites dans un mémoire des faits et du droit daté du 11 avril 2022. Dans ce document, il demande à la Cour de rendre une ordonnance rejetant les présents appels et maintenant les noms de M. Brar et de M. Dulai sur la liste établie en vertu de la LSDA. Le ministre soutient que la procédure prévue par la LSDA est équitable sur le plan procédural et qu'elle est conforme aux articles 6 et 7 de la Charte, et que la décision rendue à l'issue du recours administratif est raisonnable et justifiée au regard de la preuve et de la loi.

[71] En ce qui a trait à l'argument fondé sur l'article 6, le ministre affirme que [TRADUCTION] « ce n'est pas parce que M. Dulai ne peut pas entrer dans une province par un moyen de transport en particulier qu'il y a violation de l'alinéa 6(2)b de la Charte », et que [TRADUCTION] « bien que le paragraphe 6(1) de la Charte protège les citoyens canadiens contre les mesures gouvernementales qui, par leur objectif ou leur effet, limitent leur capacité d'entrer au Canada, d'y demeurer ou d'en sortir, il ne protège pas le droit d'utiliser un moyen de transport en particulier ni le droit de voyager pour le plaisir ou pour affaires ». Le ministre soutient également ce qui suit :

[TRADUCTION] [...] la décision rendue à l'issue du recours exercé par M. Dulai montre que le délégué du ministre a soigneusement examiné et soupesé la preuve avant de conclure qu'il y avait des motifs raisonnables de soupçonner que M. Dulai voyagerait par avion pour commettre certaines infractions de terrorisme. La décision témoigne d'une mise en balance proportionnée des importants objectifs de sécurité nationale en jeu et des limites imposées à la liberté de circulation que garantit l'art. 6 à M. Dulai.

(Mémoire des faits et du droit de l'intimé, aux pages 26 à 30)

[72] Les arguments relatifs à l'article 7 sont examinés plus loin dans la présente décision.

## VI. The Oakes or the Doré approach

[73] I have explained that no deference was to be given to the Minister's delegate. To that end, I have assumed an active role throughout the confidential and public proceedings to contribute to the fairness process in accordance with the S.C.C.'s directives in both *Charkaoui I*, and *Harkat*.

[74] The SATA offers an appeal mechanism rather than a conventional judicial review. Additionally, and as provided for by the SATA, I have received new evidence that was not before the decision maker. My responsibility as a judge was to determine whether or not it was reasonable to place each Appellant on the no-fly list.

[75] In his notice of appeal as well as his notice of constitutional questions, Mr. Dulai contests the constitutional validity of section 8 and subsection 9(1) of the SATA on the basis that they unjustifiably limit his section 6 Charter rights. In Mr. Dulai's written and oral submissions on section 6 of the Charter, it was not clear whether his position remained that the legislation itself was unconstitutional and not justified pursuant to section 1 of the Charter, or whether it was the state action that led to a breach of his section 6 rights which was not justified pursuant to section 1 of the Charter. The Minister's counsel submitted that Mr. Dulai was effectively contesting the Minister's decision and that as a result, this argument should be analyzed through the *Doré v. Barreau du Québec*, 2012 SCC 12, [2012] 1 S.C.R. 395 (*Doré*) framework. Given the preceding paragraphs and the fact that the constitutional validity of the legislation is contested in notices of appeal and constitutional questions, I will proceed with an analysis pursuant to the *R. v. Oakes*, [1986] 1 S.C.R. 103, (1986), 26 D.L.R. (4th) 200 (*Oakes*) framework examining both the validity of the legislation and the impact of state action. As a last comment on this matter, I must note that even though each Appellant specifically raised sections 6 and 7 of the Charter issues in their administrative submissions, the Minister's delegate remained silent in both of the decisions that are the subject matters of these appeals.

## VI. L'approche de l'arrêt Oakes ou de l'arrêt Doré

[73] J'ai expliqué que la Cour n'était tenue à aucune déférence envers le délégué du ministre. C'est pourquoi j'ai joué un rôle actif pendant toute la durée des audiences confidentielles et publiques afin de contribuer à l'équité du processus, conformément aux enseignements de la C.S.C. dans les arrêts *Charkaoui I* et *Harkat*.

[74] La LSDA prévoit un mécanisme d'appel plutôt qu'un contrôle judiciaire conventionnel. De plus, comme le prévoit la LSDA, j'ai reçu de nouveaux éléments de preuve dont ne disposait pas le décideur. Il m'incombe en tant que juge de décider s'il était ou non raisonnable d'inscrire le nom de chaque appelant sur la liste d'interdiction de vol.

[75] Dans son avis d'appel tout comme dans son avis de questions constitutionnelles, M. Dulai conteste la validité constitutionnelle de l'article 8 et du paragraphe 9(1) de la LSDA au motif qu'ils limitent de façon injustifiable les droits que lui garantit l'article 6 de la Charte. Il ne ressort pas clairement des observations écrites et verbales qu'il a présentées au sujet de l'article 6 de la Charte s'il prétend toujours que la loi elle-même est inconstitutionnelle et non justifiée au regard de l'article premier de la Charte, ou si c'est l'action de l'État qui a entraîné une violation de ses droits garantis par l'article 6 qui n'était pas justifiée au regard de l'article premier de la Charte. Les avocates du ministre ont fait valoir que M. Dulai contestait effectivement la décision du ministre et que, par conséquent, cet argument devait être analysé en fonction du cadre établi dans l'arrêt *Doré c. Barreau du Québec*, 2012 CSC 12, [2012] 1 R.C.S. 395 (*Doré*). Compte tenu des paragraphes précédents et du fait que la validité constitutionnelle de la loi est contestée dans les avis d'appel et de questions constitutionnelles, je procéderai à une analyse selon le cadre établi dans l'arrêt *R. c. Oakes*, [1986] 1 R.C.S. 103 (*Oakes*), et examinerai autant la validité de la loi que les répercussions de l'action de l'État. Pour terminer, je dois souligner que, même si chacun des appelants a expressément soulevé des questions relatives aux articles 6 et 7 de la Charte dans ses observations administratives, le délégué du ministre n'en fait aucunement mention dans les deux décisions qui font l'objet des présents appels.

VII. Analysis: Section 6 of the CharterA. *Legislation*

[76] Before proceeding with the analysis of Mr. Dulai's section 6 arguments, it is worth looking at the relevant constitutional and legislative provisions:

## (1) Section 6 of the Charter

**Mobility of citizens**

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

**Rights to move and gain livelihood**

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

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

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

**Limitation**

**(3)** The rights specified in subsection (2) are subject to

**(a)** any laws or practices of general application in force in a province other than those that discriminate among persons primarily on the basis of province of present or previous residence; and

**(b)** any laws providing for reasonable residency requirements as a qualification for the receipt of publicly provided social services.

**Affirmative action programs**

**(4)** Subsections (2) and (3) do not preclude any law, program or activity that has as its object the amelioration in a province of conditions of individuals in that province who are socially or economically disadvantaged if the rate of employment in that province is below the rate of employment in Canada.

VII. Analyse : article 6 de la CharteA. *Législation*

[76] Avant de procéder à l'analyse des arguments avancés par M. Dulai sur le fondement de l'article 6, il vaut la peine d'examiner les dispositions constitutionnelles et législatives pertinentes :

## 1) Article 6 de la Charte

**Liberté de circulation**

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

**Liberté d'établissement**

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

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

**b)** de gagner leur vie dans toute province.

**Restriction**

**(3)** Les droits mentionnés au paragraphe (2) sont subordonnés :

**a)** aux lois et usages d'application générale en vigueur dans une province donnée, s'ils n'établissent entre les personnes aucune distinction fondée principalement sur la province de résidence antérieure ou actuelle;

**b)** aux lois prévoyant de justes conditions de résidence en vue de l'obtention des services sociaux publics.

**Programmes de promotion sociale**

**(4)** Les paragraphes (2) et (3) n'ont pas pour objet d'interdire les lois, programmes ou activités destinés à améliorer, dans une province, la situation d'individus défavorisés socialement ou économiquement, si le taux d'emploi dans la province est inférieur à la moyenne nationale.

## (2) Section 8 and paragraph 9(1)(a) of the SATA

## List

**8 (1)** The Minister may establish a list on which is placed the surname, first name and middle names, any alias, the date of birth and the gender of any person, and any other information that is prescribed by regulation that serves to identify the person, if the Minister has reasonable grounds to suspect that the person will

(a) engage or attempt to engage in an act that would threaten transportation security; or

(b) travel by air for the purpose of committing an act or omission that

(i) is an offence under section 83.18, 83.19 or 83.2 of the Criminal Code or an offence referred to in paragraph (c) of the definition *terrorism offence* in section 2 of that Act, or

(ii) if it were committed in Canada, would constitute an offence referred to in subparagraph (i).

## Review of list

(2) The Minister must review the list every 90 days to determine whether the grounds for which each person's name was added to the list under subsection (1) still exist and whether the person's name should remain on the list. The review does not affect the validity of the list.

## Amendment of list

(3) The Minister may at any time amend the list

(a) by deleting the name of a person and all information relating to them if the grounds for which their name was added to the list no longer exist; or

(b) by changing the information relating to a listed person.

Exemption from *Statutory Instruments Act*

(4) The list is exempt from the application of the Statutory Instruments Act.

## Directions

**9 (1)** The Minister may direct an air carrier to take a specific, reasonable and necessary action to prevent a listed

## 2) Article 8 et alinéa 9(1)a) de la LSDA

## Liste

**8 (1)** Le ministre peut établir une liste sur laquelle il inscrit les nom et prénoms, tout nom d'emprunt, la date de naissance et le genre de toute personne — ainsi que tout autre renseignement prévu par règlement permettant de l'identifier, à l'égard de laquelle il a des motifs raisonnables de soupçonner qu'elle :

a) soit participera ou tentera de participer à un acte qui menacerait la sûreté des transports;

b) soit se déplacera en aéronef dans le but de commettre un fait — acte ou omission — qui :

(i) constitue une infraction visée aux articles 83.18, 83.19 ou 83.2 du *Code criminel* ou à l'alinéa c) de la définition de *infraction de terrorisme* à l'article 2 de cette loi,

(ii) s'il était commis au Canada, constituerait une des infractions mentionnées au sous-alinéa (i).

## Examen périodique de la liste

(2) Tous les quatre-vingt-dix jours, le ministre examine la liste afin de déterminer si les motifs sur lesquels il s'est basé pour inscrire le nom de chaque personne en vertu du paragraphe (1) existent encore et si le nom de la personne devrait demeurer sur la liste. L'examen est sans effet sur la validité de la liste.

## Modifications apportées à la liste

(3) Le ministre peut en tout temps modifier la liste pour :

a) soit enlever le nom d'une personne de la liste ainsi que tout renseignement la visant, si les motifs pour lesquels le nom a été inscrit sur la liste n'existent plus;

b) soit modifier les renseignements visant une personne inscrite.

## Loi sur les textes réglementaires

(4) La liste est soustraite à l'application de la Loi sur les textes réglementaires.

## Directives

**9 (1)** Le ministre peut enjoindre à un transporteur aérien de prendre la mesure raisonnable et nécessaire qu'il précise en

person from engaging in any act set out in subsection 8(1) and may make directions respecting, in particular,

(a) the denial of transportation to a person; or

[77] To conduct a conclusive analysis, one must be aware of and understand not just the applicable legal requirements listed above, but also the SATA's dual purpose:

1) Give the Minister of Public Safety and Emergency Preparedness [Minister] the power to identify and respond to persons who may engage in an act that poses a threat to transportation security or who may travel by air for the purpose of committing a terrorism offence; and

2) Ensure that these individuals can rely on both an administrative review with an opportunity to make representations, and on an appeal mechanism that allows them to be heard while ensuring that national security information is protected.

[78] Since this concept is essential, I will mention it again. It is important to establish a careful balance between the rights and freedoms of individuals while at the same time protecting national security information, and the safety of Canadians when travelling by air is fundamental (see *Brar 2020*, at paragraphs 60–67).

### B. *The intricacies of the current appeals*

[79] The Appellants are barred from travelling by air, both domestically and internationally (see revised appeal books, at page 27 (*Brar*) and at page 30 (*Dulai*)). They can still depart Canada, however, via other modes of transportation and travel within Canada by car, bus, or train. The rationale for the air travel ban is the Minister's conclusion that there are reasonable grounds to suspect that the Appellants will travel internationally by air to commit terrorism offences.

### C. *The meaning of mobility*

[80] The term "mobility" is not defined in the Charter. However, under section 6, every citizen has the right to

vue d'éviter qu'une personne inscrite commette les actes visés au paragraphe 8(1). Il peut en outre lui donner des directives relatives, notamment :

a) au refus de transporter une personne;

[77] Pour procéder à une analyse concluante, il faut connaître et comprendre non seulement les exigences légales susmentionnées, mais aussi le double objectif de la LSDA :

1) Donner au ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile [le ministre] le pouvoir d'identifier les personnes susceptibles de commettre un acte qui constitue une menace pour la sécurité des transports ou de se déplacer par voie aérienne dans le but de commettre une infraction de terrorisme, ainsi que de prendre les mesures d'intervention nécessaires;

2) Veiller à ce que ces personnes comptent sur un examen administratif dans le cadre duquel elles peuvent présenter des observations, et sur un mécanisme d'appel qui leur permet d'être entendues et qui protège les renseignements touchant la sécurité nationale.

[78] Comme ce concept est essentiel, je vais le mentionner de nouveau. Il importe d'établir un équilibre délicat entre les droits et libertés individuels et la protection des renseignements touchant la sécurité nationale et la sécurité des Canadiens qui se déplacent par voie aérienne (voir *Brar 2020*, aux paragraphes 60 à 67).

### B. *Les complexités des présents appels*

[79] Il est interdit aux appelants de voyager par avion, tant au pays qu'à l'étranger (voir les dossiers d'appel révisés, aux pages 27 (*Brar*) et 30 (*Dulai*)). Les appelants peuvent tout de même sortir du Canada par d'autres moyens de transport et se déplacer à l'intérieur du Canada en voiture, en autobus ou en train. L'interdiction de voyager par avion s'explique par la conclusion du ministre selon laquelle il y a des motifs raisonnables de soupçonner que les appelants se rendront à l'étranger par voie aérienne afin de commettre des infractions de terrorisme.

### C. *Le sens de « libre circulation »*

[80] Le terme « libre circulation » n'est pas défini dans la Charte. Toutefois, selon l'article 6, tout citoyen canadien

enter, remain in, and leave the country. In addition, every citizen and permanent resident has the right to move to and live in any province as well as the right to pursue the gaining of a livelihood in any province. Subsection 6(1) of the Charter is concerned with international movement and subsection 6(2) is concerned with movement within Canada to take up residence or to pursue the gaining of a livelihood.

[81] Nonetheless, it is not evident from a plain reading of section 6 whether mobility rights may encompass specific means to give them effect, or in other words, specific modes of transportation used to carry out these movements. Indeed, given Canada's geography and location on the world map, it is reasonable to expect that certain movements allowing residents to reach their destination will be made by air.

[82] Canadian jurisprudence on mobility rights reveals that courts have thus far understood mobility in absolute terms, meaning that the concept of mobility only extended to one variable, that of movement. Below are cases that may be useful in understanding where courts stand on section 6 of the Charter and mobility rights in different situations:

- Extradition—*United States of America v. Cotroni; United States of America v. El Zein*, [1989] 1 S.C.R. 1469, (1989), 48 C.C.C. (3d) 193 (*Cotroni*), *Sriskandarajah v. United States of America*, 2012 SCC 70, [2012] 3 S.C.R. 609;
- The right to a passport—*R. v. Nikal*, [1996] 1 S.C.R. 1013, (1996), 133 D.L.R. (4th) 658, *Khadr v. Canada (Attorney General)*, 2006 FC 727, [2007] 2 F.C.R. 218, *Kamel v. Canada (Attorney General)*, 2008 FC 338, [2009] 1 F.C.R. 59, the *International Transfer of Offenders Act*, S.C. 2004, c. 21 (ITOA), *Divito v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2013 SCC 47, [2013] 3 S.C.R. 157 (*Divito*);
- The right to interprovincial mobility—*Law Society of Upper Canada v. Skapinker*, [1984] 1 S.C.R. 357, (1984), 9 D.L.R. (4th) 161 (*Skapinker*), *Black v. Law Society of Alberta*, [1989] 1 S.C.R. 591, (1989), 58 D.L.R. (4th) 317 (*Black*);

a le droit de demeurer au Canada, d'y entrer ou d'en sortir. De plus, tout citoyen et tout résident permanent ont le droit de s'établir dans toute province et d'y vivre, ainsi que le droit d'y gagner leur vie. Le paragraphe 6(1) de la Charte porte sur la liberté de circulation internationale alors que le paragraphe 6(2) porte sur la liberté de se déplacer dans tout le pays pour établir sa résidence ou gagner sa vie.

[81] Néanmoins, il ne ressort pas du texte même de l'article 6 que la liberté de circulation s'étend aux moyens précis de l'exercer ou, en d'autres termes, aux modes de transport utilisés pour se déplacer. Vu la situation géographique du Canada sur la carte du monde, il est d'ailleurs raisonnable de s'attendre à ce que les résidents se déplacent parfois par voie aérienne pour atteindre leur destination.

[82] La jurisprudence canadienne sur la liberté de circulation révèle que les tribunaux ont jusqu'à maintenant interprété ce terme de façon absolue, c'est-à-dire que le concept de circulation ne vise que le déplacement. Les décisions qui suivent peuvent être utiles pour comprendre la position des tribunaux sur l'application de l'article 6 de la Charte et la liberté de circulation dans différentes situations :

- Extradition — *États-Unis c. Cotroni; États-Unis c. El Zein*, [1989] 1 R.C.S. 1469 (*Cotroni*), *Sriskandarajah c. États-Unis d'Amérique*, 2012 CSC 70, [2012] 3 R.C.S. 609;
- Le droit à un passeport — *R. c. Nikal*, [1996] 1 R.C.S. 1013, *Khadr c. Canada (Procureur général)*, 2006 CF 727, [2007] 2 R.C.F. 218, *Kamel c. Canada (Procureur général)*, 2008 CF 338, [2009] 1 R.C.F. 59, *Loi sur le transfèrement international des délinquants*, L.C. 2004, ch. 21 (LTID), *Divito c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2013 CSC 47, [2013] 3 R.C.S. 157 (*Divito*);
- La liberté de circulation interprovinciale — *Law Society of Upper Canada c. Skapinker*, [1984] 1 R.C.S. 357 (*Skapinker*), *Black c. Law Society of Alberta*, [1989] 1 R.C.S. 591 (*Black*);



- The right to move to and take up residence in any province—*Skapinker*, and
- The right to pursue the gaining of a livelihood in any province—*Black, Canadian Egg Marketing Agency v. Richardson*, [1998] 3 S.C.R. 157, (1998), 166 D.L.R. (4th) 1.
- Le droit de se déplacer et d'établir sa résidence dans toute province — *Skapinker*;
- Le droit de gagner sa vie dans toute province — *Black, Office canadien de commercialisation des œufs c. Richardson*, [1998] 3 R.C.S. 157.

In these cases, the courts looked at individuals' situations from a spatial perspective to determine whether their movements were restricted.

Dans ces décisions, les tribunaux ont examiné la situation de la personne concernée d'un point de vue spatial afin de déterminer si ses déplacements étaient restreints.

[83] Since the scope of section 6 of the Charter encompasses movements within Canada as well as the possibility to leave and enter the country, it is conceivable that the framers of the Charter had in mind that mobility could be given effect through different modes of transportation. While air travel and railroad transit were both common at the time of the Charter's inception, flying has since become significantly more accessible and prevalent.

[83] Étant donné que l'article 6 de la Charte vise les déplacements à l'intérieur du Canada ainsi que la possibilité de sortir du pays et d'y entrer, il est concevable que les rédacteurs de la Charte aient pensé que la liberté de circulation pouvait être exercée par différents modes de transport. Même si le transport aérien et le transport ferroviaire étaient tous deux courants au moment de la création de la Charte, le transport aérien est depuis devenu beaucoup plus accessible et répandu.

[84] The world's geopolitical and security contexts have changed dramatically since the adoption of the Charter, especially vis-à-vis the focus given to the fight against terrorism in the aftermath of the terrorist attacks of September 2001. As a result, our understanding of mobility rights, as envisioned in the early 1980s, ought to evolve and adapt while remaining true to the drafters' original objectives ("The Living Tree Doctrine", Peter W. Hogg, *Constitutional Law of Canada*, Vol. 2, 5th ed. (Scarborough, Ont.: Thomson/Carswell, 2007), at section 36.8(a)).

[84] Du point de vue de la géopolitique et de la sécurité, le contexte mondial a radicalement changé depuis l'adoption de la Charte, notamment en ce qui a trait à la lutte antiterrorisme qui occupe une place importante depuis les attaques de septembre 2001. Il s'ensuit que notre conception de la liberté de circulation, celle du début des années 1980, doit évoluer et s'adapter tout en demeurant fidèle aux objectifs qu'avaient au départ les rédacteurs de la Charte (« The Living Tree Doctrine », Peter W. Hogg, *Constitutional Law of Canada*, vol. 2, 5<sup>e</sup> éd. (Scarborough, Ont. : Thomson/Carswell, 2007), section 36.8(a)).

[85] While the concept of movement is significant in Mr. Dulai's appeal, the central issue revolves around the manner in which movement, or travel, is undertaken. Given that a particular mode of transportation is being prohibited, this Court is compelled to consider mobility from a novel perspective. As far as this Court is aware, this is a first in Canada, as tribunals have, until now, only assessed mobility from a "migration" perspective, often overlooking the means by which it is carried out. In contemporary Canadian society, mobility may no longer always constitute a one-dimensional notion that singularly defines movements within and outside the country; part

[85] Bien que le concept de déplacement occupe une place importante dans l'appel de M. Dulai, la question centrale est celle du moyen de déplacement. Étant donné qu'il est interdit à M. Dulai d'utiliser un mode de transport particulier, la Cour est contrainte d'examiner la libre circulation sous un angle nouveau. D'aussi loin que la Cour se souvienne, il s'agit d'une première au Canada, puisque les tribunaux n'ont jamais jusqu'à maintenant examiné la libre circulation autrement que sous l'angle du « déplacement », et qu'ils ont souvent fait abstraction des moyens par lesquels ce déplacement s'exerce. Dans la société canadienne actuelle, la circulation ne peut

of the equation may have to involve the way by which these movements are given effect.

[86] In these appeals, the Appellants may travel however they wish, except by air. Although travel is not completely eliminated, this restriction has impacted their mobility. This Court has to gauge the degree to which the denial of air transportation infringes on a fundamental right, whether it is justified, and if so, whether this infringement can be minimized. For example, it could be possible for an individual on the no-fly list to travel domestically but not internationally, or to travel by air if they undergo increased security measures and are escorted by a security officer. Indeed, these options appear in the “recommended directions” published by the Department of Public Safety Canada and could be issued in accordance with subsection 9(1) of the SATA (see revised appeal book in *Dulai*, at pages 36, 53, 64, 84, 275 and 348). These types of directions may enable the Department to authorize a listed individual to travel by plane. Discretionary conditions may be tailored to the listed individual, thus limiting the SATA’s impact on mobility rights.

[87] Given the above, a comprehensive understanding of freedom of movement is required, as air transportation security regulations might result in denial of air transportation in some instances while allowing it in others, hence influencing freedom of movement to varying degrees.

[88] Having framed the legislation at play, described the perpetual challenge of balancing national security concerns and individual rights and freedoms, outlined the evolving view on mobility rights, now is the time to consider the jurisprudential concepts that go into interpreting the Charter in light of mobility rights.

peut-être plus toujours se définir par la notion unidimensionnelle de déplacement à l’intérieur et à l’extérieur du pays; une partie de l’équation réside dans la façon dont ce déplacement se fait.

[86] En l’espèce, les appelants peuvent se déplacer comme bon leur semble, sauf par avion. Bien qu’il ne leur soit pas complétement interdit de se déplacer, il reste que cette restriction a une incidence sur leur liberté de circulation. La Cour doit évaluer dans quelle mesure l’interdiction qui leur est faite de voyager par avion porte atteinte à un droit fondamental, si cette atteinte est justifiée et, le cas échéant, s’il est possible de l’atténuer. Par exemple, la personne visée par une interdiction de vol pourrait être autorisée à se déplacer au pays, mais pas à l’étranger, ou à voyager par avion si elle est soumise à des mesures de sécurité accrues et qu’elle est escortée par un agent de sécurité. Ces mesures figurent d’ailleurs parmi les [TRADUCTION] « directives recommandées » publiées par le ministère de la Sécurité publique du Canada et pourraient être ordonnées au titre du paragraphe 9(1) de la LSDA (voir le dossier d’appel révisé de *Dulai*, aux pages 36, 53, 64, 84, 275 et 348). Le Ministère pourrait ainsi autoriser une personne inscrite à voyager par avion. L’imposition de conditions discrétionnaires, adaptées à sa situation, pourrait limiter l’effet de la LSDA sur sa liberté de circulation.

[87] Compte tenu de ce qui précède, une compréhension complète de ce qu’est la liberté de circulation s’impose, car la réglementation sur la sûreté du transport aérien peut influencer à des degrés divers sur la liberté de circulation en ce qu’elle peut empêcher quelqu’un de prendre l’avion, et autoriser quelqu’un d’autre à se déplacer par avion.

[88] Après avoir exposé la législation en jeu, décrit le défi perpétuel que représente l’atteinte d’un équilibre entre les considérations liées à la sécurité nationale et les droits et libertés individuels, et expliqué en quoi la liberté de circulation avait évolué, j’examinerai maintenant les concepts jurisprudentiels qui sous-tendent l’interprétation de la Charte sous l’angle de la liberté de circulation.

## (1) Interpreting the Charter

(a) *Purposive analysis and jurisprudential guidance on mobility rights*

[89] The very basis of Charter interpretation is purposive analysis. This calls for a generous and liberal interpretation where the meaning of a right must be defined in light of the interests it is supposed to defend. When dealing with section 6 of the Charter, Justice Dickson (as he then was) said in *Black* [at page 593] that:

A purposive approach to the *Charter* dictates a broad approach to mobility. Section 6(2) protects the right of a citizen (and of a permanent resident) to move about the country, to reside where he or she wishes and to pursue his or her livelihood without regard to provincial boundaries. The provinces may regulate these rights but, subject to ss. 1 and 6 of the *Charter*, cannot do so in terms of provincial boundaries. That would derogate from the inherent rights of the citizen to be treated equally in his or her capacity as a citizen throughout Canada. This approach is consistent with the rights traditionally attributed to the citizen and with the language of the *Charter*.

[90] The Charter recognizes the right to leave the country as well as the right to return (“enter”). In *Cotroni*, Justice Wilson (dissenting, but not on this issue) had the following to say regarding subsection 6(1) [at pages 1504–1505]:

Applying these guidelines [*Big M Drug Mart*], 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. He may elect to remain. Although only Canadian citizens can take advantage of s. 6(1) the right protected is not that of Canadian citizenship. Rather, the 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. Support for this interpretation is found in the language of the other subsections of s. 6 and in the heading of s. 6 “Mobility Rights”.

[91] It is important to differentiate between the two sets of rights encompassed in the Charter, at subsections 6(1)

## 1) Interprétation de la Charte

a) *Analyse téléologique de la liberté de circulation et jurisprudence applicable*

[89] Le fondement même de l’interprétation de la Charte est l’analyse fondée sur l’objet. Il faut donc interpréter la Charte de façon souple et libérale et donner aux droits qu’elle confère un sens qui tient compte des intérêts qu’ils sont censés défendre. Au sujet de l’article 6 de la Charte, le juge Dickson (alors juge en chef) a dit ceci [à la page 593] dans l’arrêt *Black* :

Une interprétation de la *Charte* fondée sur l’objet visé oblige à adopter une interprétation générale de la liberté de circulation. Le paragraphe 6(2) protège le droit d’un citoyen (et celui d’un résident permanent) de se déplacer à l’intérieur du pays, d’établir sa résidence à l’endroit de son choix et de gagner sa vie sans égard aux frontières provinciales. Les provinces peuvent réglementer ces droits, mais sous réserve de l’article premier et de l’art. 6 de la *Charte*, elles ne peuvent le faire en fonction des frontières provinciales. Ce serait déroger aux droits que possède le citoyen, en sa qualité même de citoyen, d’être traité également partout au Canada. Cette interprétation est conforme aux droits reconnus traditionnellement au citoyen et au texte de la *Charte*.

[90] La Charte reconnaît le droit de sortir du pays ainsi que le droit d’y revenir (ou d’y « entrer »). Dans l’arrêt *Cotroni*, la juge Wilson (dissidente, mais pas sur cette question) a déclaré ce qui suit au sujet du paragraphe 6(1) [aux pages 1504 et 1505] :

Appliquant ces lignes directrices [*Big M Drug Mart*], 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. Il peut choisir de demeurer au pays. Bien que seuls les citoyens canadiens puissent profiter du par. 6(1), le droit protégé n’est pas celui à la citoyenneté canadienne. 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. Cette interprétation s’appuie sur le texte des autres paragraphes de l’art. 6 et sur la rubrique du même article, « Liberté de circulation et d’établissement ».

[91] Il est important de faire la distinction entre les deux catégories de droits qui sont visés par les paragraphes 6(1)

and 6(2). To this effect, Justice Abella wrote, in *Divito* [at paragraph 17]:

There are therefore two sets of mobility rights. The first set, found in s. 6(1), is the right of every Canadian citizen to enter, remain in, and leave Canada. The second set, outlined in s. 6(2) to (4), gives citizens and permanent residents the right to move to, live in, and work in any province subject to certain limitations.

Considering this, the right to enter, remain, and leave Canada provides for international mobility for every Canadian citizen and a national mobility for Canadian citizen and permanent resident. On the other hand, the right to remain in Canada and establish residence is also protected under paragraph 6(2)(a) of the Charter. In the present cases, the matter relating to establishing residence in a province is not at issue but paragraph 6(2)(b), “to pursue the gaining of a livelihood in any province” is relevant.

(b) *Section 6 mobility rights are not subject to the notwithstanding clause*

[92] It is worth noting that section 6 rights, like certain other Charter rights such as the right to vote protected by section 3, are excluded from the application of section 33 of the Charter. Such an exclusion indicates the special importance given to these rights by the framers of the Charter. Indeed, as explained in *Frank v. Canada (Attorney General)*, 2019 SCC 1, [2019] 1 S.C.R. 3, in the context of the right to vote, “any intrusions on this core democratic right are to be reviewed on the basis of a stringent justification standard” (at paragraph 25). The significance of rights not being subject to section 33 was reiterated in *Conseil scolaire francophone de la Colombie-Britannique v. British Columbia*, 2020 SCC 13, [2020] 1 S.C.R. 678 [at paragraph 148]:

Second, s. 23 is not subject to the notwithstanding clause in s. 33 of the Charter. The decision in this regard reflects the importance attached to this right by the

et 6(2) de la Charte. À cet égard, la juge Abella a écrit ce qui suit dans l’arrêt *Divito* [au paragraphe 17] :

La liberté de circulation et d’établissement comprend donc deux catégories de droits. La première, dont il est question au par. 6(1), vise le droit de tout citoyen canadien d’entrer au Canada, d’y demeurer et d’en sortir. La deuxième, énoncée aux par. 6(2) à (4), donne, aux citoyens et aux personnes ayant le statut de résident permanent, le droit de se déplacer, d’établir leur résidence et de gagner leur vie dans toute province, sous réserve de certaines limites.

Cela étant, le droit d’entrer au Canada, d’y rester et d’en sortir signifie que chaque citoyen canadien a un droit de libre circulation internationale et que les citoyens canadiens et les résidents permanents ont un droit de libre circulation nationale. Par ailleurs, le droit de demeurer au Canada et d’y établir sa résidence est également protégé par l’alinéa 6(2)a) de la Charte. En l’espèce, la question relative au droit d’établir sa résidence dans une province n’est pas en cause, mais le droit « de gagner [sa] vie dans toute province » protégé par l’alinéa 6(2)b) est pertinent.

b) *La liberté de circulation protégée par l’article 6 n’est pas assujettie à la clause de dérogation*

[92] Il convient de souligner que les droits conférés par l’article 6, comme certains autres droits garantis par la Charte, dont le droit de vote protégé par l’article 3, sont exclus de l’application de l’article 33 de la Charte. Une telle exclusion illustre l’importance particulière accordée à ces droits par les rédacteurs de la Charte. En effet, comme il a été expliqué dans l’arrêt *Frank c. Canada (Procureur général)*, 2019 CSC 1, [2019] 1 R.C.S. 3, dans le contexte du droit de vote, « toute dérogation à ce droit démocratique fondamental doit être examinée en fonction d’une norme stricte en matière de justification » (au paragraphe 25). La Cour suprême a rappelé l’importance des droits qui ne sont pas assujettis à l’article 33 dans l’arrêt *Conseil scolaire francophone de la Colombie-Britannique c. Colombie-Britannique*, 2020 CSC 13, [2020] 1 R.C.S. 678 [au paragraphe 148] :

Deuxièmement, l’art. 23 n’est pas visé par la clause de dérogation prévue à l’art. 33 de la *Charte*. Cette décision témoigne de l’importance accordée à ce droit par les

framers of the Charter as well as their intention that intrusions on it be strictly circumscribed. In *Frank v. Canada (Attorney General)*, 2019 SCC 1, [2019] 1 S.C.R. 3, which concerned the right to vote of Canadians residing abroad, I reiterated McLachlin C.J.'s statement in *Sauvé v. Canada (Chief Electoral Officer)*, 2002 SCC 68, [2002] 3 S.C.R. 519, that the framers had signalled the special importance of that right by excluding it from the scope of the notwithstanding clause. I added that, because of this exemption, any intrusions on the right are to be reviewed on the basis of a stringent justification standard (*Frank*, at para. 25; *Sauvé*, at paras. 11 and 14). This also applies in the context of s. 23.

(c) *The interpretative language*

[93] Language is an important medium of communication, especially in a country like Canada where bilingualism is one of our core values of inclusiveness and diversity. Linguistics can be particularly valuable in law when wanting to convey meaning and nuances. Depending on the language in which a particular statute or legislation is referred to, it can be understood differently. These differences demand the most in-depth consideration to appreciate the legislation's objective. This is the case with the Charter's mobility rights under section 6.

[94] Interestingly, subsection 6(2) benefits from a broader interpretation in the French version than in the English one: “*de se déplacer dans tout le pays et d'établir leur résidence dans toute province*” as opposed to “move to and take up residence in any province.” In *Skapinker*, Justice Estey emphasized this difference [at page 378]:

I return to subs. (2) itself. Paragraph (a) is pure mobility. It speaks of moving to any province and of residing in any province. If (b) is caught up with (a), it is likewise a mobility provision. If it is separate when properly construed, then it may, as the respondent urges, be a “right to work” clause without reference to movement as a prerequisite or otherwise. The presence of the conjunction “and” in the English version is not sufficient, in my view, to link (a) to (b) so as to create a single right. Conversely, the absence of the conjunctive link in the French language version is not sufficient to separate the two clauses completely. In the first alternative interpretation, *supra*, if only

rédacteurs de la *Charte* et de leur intention d'encadrer de façon stricte les dérogations à celui-ci. Dans l'arrêt *Frank c. Canada (Procureur général)*, 2019 CSC 1, [2019] 1 R.C.S. 3, qui portait sur le droit de vote des Canadiens et des Canadiennes résidant à l'étranger, j'ai réitéré les propos formulés par la juge en chef McLachlin dans l'arrêt *Sauvé c. Canada (Directeur général des élections)*, 2002 CSC 68, [2002] 3 R.C.S. 519, selon lesquels en excluant le droit de vote du champ d'application de la clause de dérogation, les constituants ont souligné l'importance privilégiée de ce droit. J'ai ajouté qu'en raison de cette exclusion, toute dérogation à ce droit doit être examinée en fonction d'une norme sévère en matière de justification (*Frank*, par. 25; *Sauvé*, par. 11 et 14). Ces propos s'appliquent également dans le contexte de l'art. 23.

c) *Le libellé interprétatif*

[93] La langue est un moyen de communication important, surtout dans un pays comme le Canada, où le bilinguisme fait partie des valeurs fondamentales d'inclusion et de diversité. La linguistique peut être particulièrement utile en droit lorsqu'on veut transmettre un sens et des nuances. La langue dans laquelle on cite une loi en particulier peut changer la compréhension qu'on en a. Ces différences exigent un examen des plus approfondis pour comprendre l'objectif du texte législatif en cause. C'est le cas de la liberté de circulation et d'établissement prévue à l'article 6 de la Charte.

[94] Fait intéressant, le paragraphe 6(2) bénéficie d'une interprétation plus large dans la version française que dans la version anglaise : « de se déplacer dans tout le pays et d'établir leur résidence dans toute province », comparativement à « move to and take up residence in any province ». Dans l'arrêt *Skapinker*, le juge Estey a souligné cette différence [à la page 378] :

Je reviens au par. (2) lui-même. L'alinéa a) a vraiment trait à la liberté de circulation et d'établissement. Il parle de se déplacer dans tout le pays et d'établir sa résidence dans toute province. Si l'al. b) est lié à l'al. a), il constitue lui aussi une disposition relative à la liberté de circulation et d'établissement. Si, selon une interprétation correcte, il en est distinct, il peut constituer, comme l'intimé le soutient, une clause de « droit au travail » sans qu'il soit question de déplacement comme condition préalable ou autre. La présence de la conjonction « and » dans le texte anglais ne suffit pas, à mon sens, à relier l'al. a) à l'al. b) de manière à créer un seul droit. Inversement, l'absence

one right is created by subs. (2), then a division into paras. (a) and (b) is superfluous. Moreover, this suggested interpretation of s. 6(2) is inconsistent with s. 6(3) which subjects the “rights specified in subsection (2)” to certain limitations. [Emphasis added in original.]

[95] Justice Estey, who was writing for the majority, therefore concluded [at pages 382–383] that:

... para. (b) of subs. (2) of s. 6 does not establish a separate and distinct right to work divorced from the mobility provisions in which it is found. The two rights (in para. (a) and in para. (b)) both relate to movement into another province, either for the taking up of residence, or to work without establishing residence. Paragraph (b), therefore, does not avail Richardson of an independent constitutional right to work as a lawyer in the province of residence so as to override the provincial legislation, the *Law Society Act*, s. 28(c), through s. 52 of the *Constitution Act, 1982*.

For these reasons, we can confidently state that even if there is no stand-alone right to work, there is still a connection between subsection 6(1) “[e]very citizen of Canada has the right to enter, remain in and leave Canada” and paragraph 6(2)(b) “to pursue the gaining of a livelihood in any province” —“*de gagner leur vie dans toute province*.”

[96] This was also taken up in *Taylor v. Newfoundland and Labrador*, 2020 NLSC 125 (CanLII), a recent case about whether provincial governments have the legislative right to limit domestic travel across their borders. The alleged right at issue in this case was not the right to work or settle in Newfoundland and Labrador *per se*, but rather the right to travel to attend a family member’s funeral. Because there was no case law dealing with a similar infringement of mobility rights, Justice Burrage conducted a novel analysis of these rights and their application to interprovincial travel. He concluded that “the right” to “remain in” Canada, as embodied in s. 6(1) of the *Charter*, includes the right of Canadian citizens to travel in Canada for lawful purposes across provincial and territorial boundaries” (at paragraph 301) [emphasis in original].

de conjonction dans le texte français ne suffit pas à séparer les deux alinéas complètement. Selon la première interprétation susmentionnée, si le par. (2) crée un seul droit, alors la division en al. a) et b) est superflue. De plus, cette façon d’interpréter le par. 6(2) est incompatible avec le par. 6(3) qui assujettit les « droits mentionnés au paragraphe (2) » à certaines restrictions. [Soulignement ajouté dans l’original.]

[95] Le juge Estey, qui écrivait au nom de la majorité, a donc conclu ce qui suit [aux pages 382 et 383] :

[...] l’al. 6(2)b) ne crée pas un droit distinct au travail qui n’a rien à voir avec les dispositions relatives à la liberté de circulation et d’établissement parmi lesquelles il se trouve. Les deux droits (à l’al. a) et à l’al. b)) se rapportent au déplacement dans une autre province, soit pour y établir sa résidence, soit pour y travailler sans y établir sa résidence. L’alinéa b) ne confère donc pas à Richardson un droit constitutionnel distinct de pratiquer le droit dans sa province de résidence qui prévaudrait sur la disposition provinciale qu’est l’al. 28c) de la *Law Society Act*, par application de l’art. 52 de la *Loi constitutionnelle de 1982*.

Pour ces raisons, nous pouvons affirmer en toute confiance que, même s’il n’y a pas de droit distinct au travail, il y a toujours un lien entre le paragraphe 6(1), « [t]out citoyen canadien a le droit de demeurer au Canada, d’y entrer ou d’en sortir », et l’alinéa 6(2)b), « de gagner leur vie dans toute province » (« *to pursue the gaining of a livelihood in any province* »).

[96] Cette notion a également été reprise dans la décision *Taylor v. Newfoundland and Labrador*, 2020 NLSC 125 (CanLII), une affaire récente concernant la question de savoir si les gouvernements provinciaux ont le pouvoir de limiter les voyages intérieurs entre leurs frontières. Le droit en cause dans cette affaire n’était pas le droit de travailler ou de s’établir à Terre-Neuve-et-Labrador en soi, mais plutôt le droit de se déplacer pour assister aux funérailles d’un membre de la famille. Comme il n’existait aucune jurisprudence concernant une atteinte semblable à la liberté de circulation, le juge Burrage a procédé à une nouvelle analyse de cette liberté et de son application aux déplacements interprovinciaux. Il a conclu que [TRADUCTION] « “le droit de demeurer” au Canada, consacré au paragraphe 6(1) de la *Charte*, comprend le droit des citoyens canadiens de se déplacer au Canada à des fins légales au-delà des frontières provinciales et territoriales » (au paragraphe 301) [souligné dans l’original].

[97] Justice Burrage also drew a difference between the “right to move” intended as mobility and the “right to move” intended as taking up residence. His line of reasoning on this point is reproduced below [at paragraphs 370–374]:

Rather, I interpret the language “to move to” as conjunctive with the taking up residence in any province, such that the right as defined is singular, the right to move to and take up residence.

Does such an interpretation mean that the language “to move to” is superfluous, such that s. 6(2)(a) might simply read as the right to “take up residence” in any province?

I do not think so, for the right is a mobility right, not a static right of residence. I am prepared to take judicial notice of the fact that from time to time Canadians change their place of residence in Canada. That said, this case does not concern what is meant by “residence”, as by any reasonable interpretation Ms. Taylor did not wish to come to Newfoundland and Labrador for that purpose.

I would thus interpret the right to move to and take up residence as the right to live anywhere in Canada and to move freely about the country for that purpose, subject to the limitations in s. 6(3).

Viewed from this perspective s. 6(2) does not encompass the right simpliciter of Canadian citizens and permanent residents to travel across provincial and territorial boundaries. As we have seen, that right is reserved for Canadian citizens under s. 6(1) of the *Charter*. Rather, subject to the qualifications in s. 6(3) the mobility rights guaranteed by s. 6(2) are those of residency and employment. The right to move to and live anywhere in Canada and the right to earn a livelihood in any province. Such an interpretation is in keeping with the historical purpose of s. 6(2) which had as its concern the economic integration of the country (*Black*, at paras. 40 and 41). [Emphasis added in original.]

[98] Such a perspective of mobility rights demonstrates the importance of the facts underlying the issues at hand when considering mobility rights.

[97] Le juge Burrage a également établi une différence entre le « droit de se déplacer », qui désigne la libre circulation, et le « droit de s'établir », qui désigne le fait d'établir sa résidence. Son raisonnement sur ce point est reproduit ci-dessous [aux paragraphes 370 à 374] :

[TRADUCTION]

J'interprète plutôt le terme « se déplacer » (« *to move to* ») en conjonction avec l'établissement de la résidence dans une province, de sorte qu'il n'y a qu'un seul droit, à savoir le droit de se déplacer et d'établir sa résidence.

Une telle interprétation signifie-t-elle que l'expression « se déplacer » (« *to move to* ») est superflue, de sorte que l'alinéa 6(2)a pourrait simplement se lire comme le droit « d'établir sa résidence » (« *take up residence* ») dans toute province?

Je ne le crois pas, car le droit est un droit de libre circulation, et non un droit de résidence statique. Je suis prêt à prendre connaissance d'office du fait que, de temps à autre, les Canadiens changent de lieu de résidence au Canada. Cela dit, la présente affaire ne porte pas sur ce qu'on entend par « résidence », car, selon toute interprétation raisonnable, M<sup>me</sup> Taylor ne voulait pas venir à Terre-Neuve-et-Labrador à cette fin.

J'interpréterais donc le droit de se déplacer et d'établir sa résidence comme le droit de vivre n'importe où au Canada et de se déplacer librement dans le pays à cette fin, sous réserve des restrictions du paragraphe 6(3).

Vu sous cet angle, le paragraphe 6(2) n'englobe pas le droit des citoyens canadiens et des résidents permanents de traverser les frontières provinciales et territoriales. Comme nous l'avons vu, ce droit est réservé aux citoyens canadiens en vertu du paragraphe 6(1) de la *Charte*. Au contraire, sous réserve des restrictions énoncées au paragraphe 6(3), la liberté de circulation et d'établissement garantie par le paragraphe 6(2) s'entend des droits de résidence et d'emploi, à savoir le droit de se déplacer et de vivre n'importe où au Canada et le droit de gagner sa vie dans n'importe quelle province. Une telle interprétation est conforme à l'objectif historique du paragraphe 6(2), qui visait l'intégration économique du pays (*Black*, aux para 40 et 41). [Soulignements dans l'original.]

[98] Cette conception de la liberté de circulation et d'établissement démontre l'importance des faits qui sous-tendent les questions à l'étude lorsqu'il est question de cette liberté.

[99] I will now shift my attention to the specific concerns of the current proceedings.

(d) *Analysis: subsection 6(1)—international mobility rights*

[100] Mr. Dulai suggests that his subsection 6(1) mobility rights have been violated by the Minister's decision to deny him the ability to fly internationally. Because Mr. Dulai's name is on the no-fly list, he is unable to travel to other countries by air. As previously indicated, in Canada, flying is currently the most popular mode of transportation to most foreign destinations, just as sailing used to be. The ability to travel by air has become an essential part of modern life. It is comparable to possessing a passport, access to which should not be interfered with lightly. To this effect, the Court of Appeal of Ontario, in *Black v. Canada (Prime Minister)* (2001), 54 O.R. (3d) 215, 199 D.L.R. (4th) 228, commented [at paragraph 54] that:

In today's world, the granting of a passport is not a favour bestowed on a citizen by the state. It is not a privilege or a luxury but a necessity. Possession of a passport offers citizens the freedom to travel and to earn a livelihood in the global economy. In Canada, the refusal to issue a passport brings into play *Charter* considerations; the guarantee of mobility under s. 6 and perhaps even the right to liberty under s. 7. In my view, the improper refusal of a passport should, as the English courts have held, be judicially reviewable.

[101] If a passport constitutes a necessity in today's world, it follows that the means of transportation to give effect to travel is as well, when alternative means available are just not reasonable, realistic and practical. Mr. Dulai cannot travel by air, which prevents him from leaving the continent by plane. Since the right to leave Canada is a component of subsection 6(1), imposing such unreasonable, unrealistic and impractical limits is an infringement on the international mobility right that has to be justified in accordance with section 1 of

[99] Je vais maintenant porter mon attention sur les questions précises que soulève la présente affaire.

d) *Analyse : paragraphe 6(1) — liberté de circulation internationale*

[100] M. Dulai affirme que la liberté de circulation que lui garantit le paragraphe 6(1) a été violée par la décision du ministre de lui refuser la possibilité de prendre des vols vers l'étranger. Comme le nom de M. Dulai figure sur la liste d'interdiction de vol, il ne peut pas se rendre dans d'autres pays par avion. Comme je l'ai mentionné, au Canada, l'avion est actuellement le mode de transport le plus populaire vers la plupart des destinations étrangères, tout comme l'était autrefois le bateau. La capacité de voyager par avion est devenue un élément essentiel de la vie moderne. Elle se compare à la possession d'un passeport, dont l'accès ne devrait pas être entravé à la légère. À cet égard, la Cour d'appel de l'Ontario, dans l'arrêt *Black v. Canada (Prime Minister)* (2001), 54 O.R. (3d) 215, 199 D.L.R. (4th) 228, a formulé l'observation suivante [au paragraphe 54] :

[TRADUCTION]

De nos jours, la délivrance d'un passeport n'est pas une faveur faite par l'État à un citoyen. Il ne s'agit pas d'un privilège ou d'un luxe, mais plutôt d'une nécessité. Posséder un passeport rend le citoyen libre de voyager et de pouvoir gagner sa vie au sein d'une économie planétaire. Au Canada, le refus de délivrer un passeport fait entrer en jeu des éléments de la Charte, plus particulièrement la liberté de circulation garantie par l'article 6 et, peut-être même, le droit à la liberté prévu à l'article 7. Selon moi, le refus irrégulier de délivrer un passeport devrait être, comme l'ont statué les tribunaux anglais, susceptible de contrôle judiciaire.

[101] Si un passeport constitue une nécessité dans le monde d'aujourd'hui, il s'ensuit que le moyen de transport permettant de voyager l'est aussi, lorsque les autres moyens accessibles ne sont tout simplement pas raisonnables, réalistes et pratiques. M. Dulai ne peut pas voyager par avion, ce qui l'empêche de sortir du continent. Étant donné que le droit de sortir du Canada est un élément du paragraphe 6(1), l'imposition de telles limites déraisonnables, irréalistes et peu pratiques constitue une atteinte à la liberté de circulation internationale



the Charter. Indubitably, mobility is part of the modern world and an essential component in fulfilling professional, personal, leisure, and family needs. Denying that these needs should be cherished and protected goes against basic liberties. From this perspective, the right to leave, return, and live in Canada encompassed in subsection 6(1) of the Charter are part of society's fundamental values and must be recognized as such. I therefore find that Mr. Dulai's subsection 6(1) rights have been breached.

- (e) *Analysis: subsections 6(2), 6(3), and 6(4)—national mobility rights for the purpose of taking up residence in any province and to pursue the gaining of a livelihood in any province*

[102] Conversely, subsections 6(2), 6(3) and 6(4) of the Charter call for a different approach. While paragraph 6(2)(a) of the Charter (residence) is not in dispute in Mr. Dulai's appeal, paragraph 6(2)(b), the right to pursue the gaining of a livelihood in any province, requires examination in this case. The evidence establishes that until Mr. Dulai was denied boarding on May 17, 2018, air travel within Canada was important for him to earn a living. Mr. Dulai chose to live in British Columbia and is a partner in a car rental joint venture ("Yellow Car Rental") with Mr. Brar, who pioneered this type of business model near Toronto's Pearson Airport. Because of the business' success, Mr. Brar supported its extension into the British Colombian market, where Mr. Dulai became involved. Mr. Dulai is also a partner in "Channel Punjabi", a television station that broadcasts news, music series, talk shows, religious programs, and comedy, among other things. Channel Punjabi has operated studios in Vancouver, Calgary, Edmonton, and Toronto since 2015. Mr. Dulai routinely travels between provinces to tend to each studio, and travels abroad to cover various events (Parvkar Singh Dulai application for recourse—written submissions, January 2, 2019, included in the revised appeal book, at page 163 (Dulai's submissions, revised appeal book), affidavit dated January 30, 2022, at page 4, paragraph 29).

qui doit être justifiée au regard de l'article premier de la Charte. La libre circulation fait indubitablement partie du monde moderne et joue un rôle essentiel dans la satisfaction des besoins professionnels, personnels, récréatifs et familiaux des citoyens. Il va à l'encontre des libertés fondamentales de nier que ces besoins doivent être respectés et protégés. De ce point de vue, le droit de sortir du Canada, d'y revenir et d'y vivre qui est prévu au paragraphe 6(1) de la Charte fait partie des valeurs fondamentales de la société et doit être reconnu comme tel. Je conclus donc qu'il y a eu atteinte aux droits de M. Dulai garantis par le paragraphe 6(1).

- e) *Analyse : paragraphes 6(2), 6(3) et 6(4) — liberté de circuler au pays en vue d'établir sa résidence dans toute province et d'y gagner sa vie*

[102] À l'inverse, les paragraphes 6(2), 6(3) et 6(4) de la Charte exigent une approche différente. Bien que l'alinéa 6(2)a) de la Charte (résidence) ne soit pas contesté dans l'appel de M. Dulai, l'alinéa 6(2)b), le droit de gagner sa vie dans toute province, doit être examiné. La preuve établit que, jusqu'à ce que M. Dulai se voie refuser l'embarquement le 17 mai 2018, il était important pour lui de prendre l'avion au Canada pour gagner sa vie. M. Dulai a choisi de vivre en Colombie-Britannique et il est associé dans une coentreprise de location de voitures (« Yellow Car Rental ») avec M. Brar, qui a été l'un des premiers à offrir ce type de service près de l'aéroport Pearson de Toronto. En raison du succès de l'entreprise, M. Brar a décidé d'élargir ses activités sur le marché britanno-colombien, et c'est alors que M. Dulai s'est joint à lui. M. Dulai est également associé dans « Channel Punjabi », une station de télévision qui diffuse des nouvelles, des séries musicales, des émissions-débats, des émissions religieuses et des comédies, entre autres. Channel Punjabi exploite des studios à Vancouver, à Calgary, à Edmonton et à Toronto depuis 2015. M. Dulai se déplace régulièrement d'une province à l'autre pour s'occuper de chaque studio et se rend à l'étranger pour couvrir divers événements (demande de recours de Parvkar Singh Dulai — observations écrites, 2 janvier 2019, incluses dans le dossier d'appel révisé, à la page 163 (observations de Dulai, dossier d'appel révisé), affidavit du 30 janvier 2022, à la page 4, paragraphe 29).

[103] Since May 2018, however, Mr. Dulai has not been allowed to travel by plane within or outside Canada. He can still travel by car, bus, or rail, but depending on the destination, travel time is most likely to be much longer than if he were flying. Mr. Dulai submits the following in his affidavit [at paragraphs 119–126]:

Being placed on the no-fly list has had a tremendous physical, psychological, and financial effect on me.

In 2018, I was at the height of establishing a Punjabi-speaking television channel that was increasing in subscriptions each month, not just in Canada, but internationally. I was actively working to grow the studio with the aim of connecting the diaspora of Punjabi-speaking people across the world through celebrating our language and culture. I was dedicated to Channel Punjabi economically, but also because it allowed me to increase the connectedness of my community. This business venture allowed me to marry my economic activity with my philanthropic passion.

In 2016, I opened studios in Calgary and Edmonton. I had to travel from B.C. to these newly-established studios regularly. I usually travelled by plane because flying was much faster and more affordable than driving. During this time, I estimate that I travelled every four to six weeks so I could find events worth covering, work closely with each team on the ground, and promote a cohesive culture within the organization.

During 2016 to 2018, I was focused on business development. I travelled frequently to cover events across the country and internationally to increase viewership and subscriptions to the Channel. I covered Vaisakhi parades internationally. I covered sporting events, such as Kabaddi tournaments, and concerts. I was effectively looking to cover any event that was culturally significant.

In early 2018, we were in the planning stage of opening a studio in Winnipeg. We had hired one employee and we were looking [to] secure office space.

[103] Toutefois, depuis mai 2018, M. Dulai n'a pas été autorisé à voyager par avion à l'intérieur ou à l'extérieur du Canada. Il peut toujours se déplacer en voiture, en autobus ou en train, mais selon la destination, le temps de déplacement est probablement beaucoup plus long que s'il prenait l'avion. M. Dulai fait valoir ce qui suit dans son affidavit [aux paragraphes 119 à 126] :

[TRADUCTION]

Le fait d'être inscrit sur la liste d'interdiction de vol a eu un effet physique, psychologique et financier énorme sur moi.

En 2018, j'étais à l'apogée de la création d'une chaîne de télévision pendjapie dont le nombre d'abonnements augmentait chaque mois, non seulement au Canada, mais à l'échelle internationale. Je travaillais activement à la croissance du studio afin de relier la diaspora des personnes qui parlent le pendjabi partout dans le monde en célébrant notre langue et notre culture. J'étais engagé dans Channel Punjabi sur le plan économique, mais la chaîne me permettait aussi d'accroître les liens dans ma collectivité. Cette entreprise m'a permis d'allier mon activité économique à ma passion philanthropique.

En 2016, j'ai ouvert des studios à Calgary et à Edmonton. Je devais régulièrement me rendre de la Colombie-Britannique à ces studios nouvellement établis. J'avais l'habitude de prendre l'avion parce que c'est beaucoup plus rapide et beaucoup plus abordable que de conduire une voiture. Pendant cette période, j'estime que j'ai voyagé toutes les quatre à six semaines afin de trouver des événements à couvrir, de travailler en étroite collaboration avec chaque équipe sur le terrain et de promouvoir une culture de cohésion au sein de l'organisation.

De 2016 à 2018, je me suis concentré sur le développement des affaires. Je voyageais fréquemment pour couvrir des événements partout au pays et à l'étranger afin d'augmenter le nombre de téléspectateurs et d'abonnements à la chaîne. J'ai couvert les défilés du Vaisakhi à l'échelle internationale. J'ai couvert des événements sportifs, comme les tournois de kabaddi, et des concerts. Je cherchais en fait à couvrir tout événement ayant une importance culturelle.

Au début de 2018, nous étions à l'étape de la planification de l'ouverture d'un studio à Winnipeg. Nous avions embauché un employé et nous cherchions des locaux à bureaux.

In May of 2018, after I was put on the no-fly list, the newest studios struggled the most, especially the one in Winnipeg. It was not feasible for me to drive to Winnipeg, especially in the winter. By the winter of 2018, I had to shut down the Winnipeg studio, as it was struggling and losing money.

Initially, I thought that the appeal process would conclude quickly, and I held on to the hope of being able to fly again to manage the Calgary and Edmonton studios. I drove across the country to Toronto three times to check on the studios. The drive was expensive, long, and impractical. As the appeal proceedings continued, it became financially untenable for me to keep the Calgary and Edmonton studios open. By late winter of 2019, I closed the Calgary and Edmonton studios, suffering a major financial loss, as we had purchased equipment to launch these studios. We closed the Brampton studio in the summer of 2021.

The closing of these studios harmed me both financially and psychologically. I am saddened that the vision that I had for Channel Punjabi could not be realized due to my inability to fly and tend to these studios.

[104] Though teleworking or moving to another province would offer possible limited solutions, they still create obstacles in the pursuit of a livelihood and they go against allowing Canadians and permanent residents to move freely from sea to sea, establish themselves wherever they choose, and work within Canada without being constrained by provincial boundaries.

[105] The COVID-19 pandemic has had a significant impact on public transportation. Individuals and businesses have changed their ways of operating because of the necessity to maintain physical distance and adhere to public health regulations. As we slowly recover from a global health crisis, the demand for air travel is increasing, and new health measures are being implemented to keep passengers safe. In essence, there is still a need for air travel for business objectives. In *Black*, at page 620, former Chief Justice Dickson wrote:

En mai 2018, après mon inscription sur la liste d'interdiction de vol, ce sont les nouveaux studios qui ont eu le plus de difficultés, surtout celui de Winnipeg. Il n'était pas possible pour moi de me rendre à Winnipeg en voiture, surtout en hiver. À l'hiver 2018, j'ai dû fermer le studio de Winnipeg, qui éprouvait des difficultés et perdait de l'argent.

Au départ, je pensais que le processus d'appel se terminerai rapidement, et je me suis accroché à l'espoir de pouvoir prendre l'avion de nouveau pour gérer les studios de Calgary et d'Edmonton. J'ai traversé le pays en voiture pour me rendre à Toronto à trois reprises afin de vérifier l'état des studios. Le trajet en voiture était coûteux, long et peu pratique. Plus les procédures d'appel avançaient, plus il devenait financièrement difficile pour moi de garder les studios de Calgary et d'Edmonton ouverts. À la fin de l'hiver 2019, j'ai fermé les studios de Calgary et d'Edmonton, ce qui a occasionné une perte financière importante, car nous avons acheté de l'équipement en vue de leur ouverture. Nous avons fermé le studio de Brampton à l'été 2021.

La fermeture de ces studios m'a causé du tort tant sur le plan financier que psychologique. Je suis attristé de voir que la vision que j'avais pour Channel Punjabi n'a pas pu se réaliser en raison de mon incapacité à prendre l'avion et à m'occuper de ces studios.

[104] Bien que le télétravail ou le déménagement dans une autre province offrent des solutions limitées, ils entravent quand même le droit de gagner sa vie et portent atteinte à la liberté des Canadiens et des résidents permanents de se déplacer d'un océan à l'autre, de s'établir où bon leur semble et de travailler au Canada sans être limité par les frontières provinciales.

[105] La pandémie de la COVID-19 a eu d'importantes répercussions sur les transports en commun. Les particuliers et les entreprises ont changé leurs façons de faire en raison de la nécessité de maintenir une distance physique et de respecter les règlements de santé publique. Alors que nous nous remettons lentement d'une crise sanitaire mondiale, la demande de transport aérien augmente et de nouvelles mesures de santé sont mises en œuvre pour assurer la sécurité des passagers. Essentiellement, le transport aérien demeure nécessaire pour mener des affaires. À la page 620 de l'arrêt *Black*, l'ancien juge en chef Dickson a écrit ceci :

....What section 6(2) was intended to do was to protect the right of a citizen (and by extension a permanent resident) to move about the country, to reside where he or she wishes and to pursue his or her livelihood without regard to provincial boundaries.

[106] The essence of paragraphs 6(2)(a) and 6(2)(b) is that Canadians should be treated equally insofar as they should have the freedom to live and work in the province or provinces of their choosing. Provincial boundaries are not to be used as barriers to residence or employment. As a result, a Canadian or permanent resident can work in one or more provinces without establishing residency in each. As previously said, Canada is a large country, and business travel often necessitates air transportation. For someone whose job entails activities in more than one province, the prohibition on travelling by plane can have significant impact on their capacity to work. The fact that Mr. Dulai's national mobility rights do not include air travel has clearly hampered his ability to earn a living in provinces other than his own, as demonstrated by the evidence (see Mr. Dulai's affidavit dated January 30, 2022, at pages 15–16).

[107] I believe that travelling to and out of Canada as well as within Canada for personal or business purposes is not a privilege, but rather a necessity in today's world for Canadian citizens. Given that his name is on the no-fly list, the Appellant, a Canadian citizen, is unable to travel in a reasonable, realistic and practical manner in and out of Canada, or domestically for professional or personal reasons. He is unable to travel by air within the country to tend to his business, despite the fact that the right to seek a living in any province is a constitutional right under paragraph 6(2)(b) of the Charter. Air travel is necessary for international travel, but it is equally necessary for domestic travel in a country as large as Canada. Flying has also become crucial for many Canadians in today's working environment, and denying the Appellant this option limits his ability to work. As a result, I find that Mr. Dulai's paragraph 6(2)(b) rights have been breached.

[...] Le paragraphe 6(2) était destiné à protéger le droit d'un citoyen (et par extension celui d'un résident permanent) de se déplacer à l'intérieur du pays, d'établir sa résidence à l'endroit de son choix et de gagner sa vie sans égard aux frontières provinciales.

[106] Essentiellement, les alinéas 6(2)a) et 6(2)b) disposent que les Canadiens doivent être traités également dans la mesure où ils devraient être libres de vivre et de travailler dans la ou les provinces de leur choix. Les frontières provinciales ne doivent pas être utilisées comme obstacles à la résidence ou à l'emploi. Par conséquent, un Canadien ou un résident permanent peut travailler dans une ou plusieurs provinces sans s'y établir. Comme je l'ai déjà dit, le Canada est un grand pays et les voyages d'affaires dépendent souvent du transport aérien. Pour quiconque est appelé à se déplacer pour le travail dans plus d'une province, l'interdiction de voyager en avion peut avoir des répercussions importantes sur sa capacité de travailler. Le fait que la liberté de circulation de M. Dulai au pays ne comprend pas celle de se déplacer par avion nuit clairement à sa capacité de gagner sa vie dans des provinces autres que la sienne, comme le démontre la preuve (voir l'affidavit de M. Dulai du 30 janvier 2022, aux pages 15 et 16).

[107] Je crois que, pour les citoyens canadiens, ce n'est pas un privilège de pouvoir sortir du Canada et d'y entrer, et de se déplacer à l'intérieur du pays à des fins personnelles ou professionnelles, mais plutôt une nécessité du monde d'aujourd'hui. Étant donné que son nom figure sur la liste d'interdiction de vol, l'appelant, qui est un citoyen canadien, n'a pas accès à un moyen raisonnable, réaliste et pratique de se déplacer à l'extérieur ou à l'intérieur du Canada pour des raisons professionnelles ou personnelles. Il ne peut pas voyager par avion à l'intérieur du pays pour s'occuper de ses affaires, bien que le droit de chercher à gagner sa vie dans une province soit un droit constitutionnel reconnu par l'alinéa 6(2)b) de la Charte. Le transport aérien est nécessaire pour les voyages internationaux, mais il l'est tout autant pour se déplacer à l'intérieur d'un pays aussi vaste que le Canada. Dans le monde du travail d'aujourd'hui, l'avion est également essentiel pour de nombreux Canadiens, et le fait de refuser cette option à l'appelant limite sa capacité de travailler. Par conséquent, je conclus qu'il y a eu atteinte aux droits conférés à M. Dulai par l'alinéa 6(2)b).

[108] Given that I have found breaches of Mr. Dulai’s rights, I will now examine whether section 1 of the Charter can justify these violations.

(2) Analysis: Section 1 of the Charter

(a) *General*

[109] Section 1 of the Charter reads as follows:

**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.

[110] The two key components of section 1 of the Charter are that it guarantees rights and freedoms subject only to (1) reasonable limits prescribed by law, and (2) as long as it can be demonstrably justified in a free and democratic society. Chief Justice Dickson details these functions in *Oakes* [at pages 135–136]:

It is important to observe at the outset that s. 1 has two functions: first, it constitutionally guarantees the rights and freedoms set out in the provisions which follow; and, second, it states explicitly the exclusive justificatory criteria (outside of s. 33 of the *Constitution Act, 1982*) against which limitations on those rights and freedoms must be measured. Accordingly, any s. 1 inquiry must be premised on an understanding that the impugned limit violates constitutional rights and freedoms—rights and freedoms which are part of the supreme law of Canada. As Wilson J. stated in *Singh v. Minister of Employment and Immigration, supra*, at p. 218: “... it is important to remember that the courts are conducting this inquiry in light of a commitment to uphold the rights and freedoms set out in the other sections of the *Charter*.”

[111] No right is absolute. Imposing a limit on mobility rights may be justified in appropriate circumstances, such as a reasonable method of addressing national security concerns. Section 1 creates a balance between

[108] Comme j’ai conclu qu’il y avait eu atteinte aux droits de M. Dulai, j’examinerai maintenant si l’article premier de la Charte peut justifier cette violation.

2) Analyse : article premier de la Charte

a) *Généralités*

[109] L’article premier de la Charte est libellé comme suit :

**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.

[110] Les deux éléments clés de l’article premier de la *Charte* sont que les droits et libertés qui sont garantis ne peuvent être restreints 1) que par une règle de droit, dans des limites qui soient raisonnables, et 2) que dans la mesure où cette restriction puisse se justifier dans le cadre d’une société libre et démocratique. Le juge en chef Dickson décrit dans l’arrêt *Oakes* les fonctions que remplit cet article [aux pages 135 et 136] :

Il importe de souligner dès l’abord que l’article premier remplit deux fonctions : premièrement, il enchâsse dans la Constitution les droits et libertés énoncés dans les dispositions qui le suivent; et, deuxièmement, il établit explicitement les seuls critères justificatifs (à part ceux de l’art. 33 de la *Loi constitutionnelle de 1982*) auxquels doivent satisfaire les restrictions apportées à ces droits et libertés. En conséquence, tout examen fondé sur l’article premier doit partir de l’idée que la restriction attaquée porte atteinte à des droits et libertés garantis par la Constitution — des droits et des libertés qui font partie de la loi suprême du Canada. Comme le fait remarquer le juge Wilson dans l’arrêt *Singh c. Ministre de l’Emploi et de l’Immigration*, précité, à la p. 218 : « ... il est important de se rappeler que les tribunaux effectuent cette enquête tout en veillant au respect des droits et libertés énoncés dans les autres articles de la *Charte*. »

[111] Aucun droit n’est absolu. Il peut être justifié d’imposer une limite à la liberté de circulation lorsque les circonstances le requièrent, notamment pour répondre aux besoins de sécurité nationale. L’article premier établit un

individual rights and social interests by allowing limits on fundamental rights and freedoms, as stated in *Canada (Attorney General) v. JTI-Macdonald Corp.*, 2007 SCC 30, [2007] 2 S.C.R. 610 [at paragraph 36]:

.... Most modern constitutions recognize that rights are not absolute and can be limited if this is necessary to achieve an important objective and if the limit is appropriately tailored, or proportionate.

[112] That being said, the application of section 1 still needs to be guided by specific values and principles, as outlined in *Oakes* [at page 136]:

.... The Court must be guided by the values and principles essential to a free and democratic society which I believe embody, to name but a few, respect for the inherent dignity of the human person, commitment to social justice and equality, accommodation of a wide variety of beliefs, respect for cultural and group identity, and faith in social and political institutions which enhance the participation of individuals and groups in society.

[113] Once a violation has been identified, as it was for both international and national mobility rights in this case, the burden of proof is on the Minister to justify the limits, and the applicable standard of proof is the civil balance of probabilities standard:

Like the House of Lords, I think it is time to say, once and for all in Canada, that there is only one civil standard of proof at common law and that is proof on a balance of probabilities. Of course, context is all important and a judge should not be unmindful, where appropriate, of inherent probabilities or improbabilities or the seriousness of the allegations or consequences. However, these considerations do not change the standard of proof. I am of the respectful opinion that the alternatives I have listed above should be rejected for the reasons that follow.

(*F.H. v. McDougall*, 2008 SCC 53, [2008] 3 S.C.R. 41 [at paragraph 40])

équilibre entre les droits individuels et les intérêts sociaux en permettant que l'on puisse restreindre les droits et libertés fondamentaux, comme l'a affirmé la Cour suprême dans l'arrêt *Canada (Procureur général) c. JTI-Macdonald Corp.*, 2007 CSC 30, [2007] 2 R.C.S. 610 [au paragraphe 36] :

[...] La plupart des constitutions modernes reconnaissent que les droits ne sont pas absolus et peuvent être restreints si cela est nécessaire pour atteindre un objectif important et si la restriction apportée est proportionnée ou bien adaptée.

[112] Cela dit, l'application de l'article premier doit néanmoins respecter certains principes et valeurs, comme on peut le lire dans l'arrêt *Oakes* [à la page 136] :

[...] Les tribunaux doivent être guidés par des valeurs et des principes essentiels à une société libre et démocratique, lesquels comprennent, selon moi, le respect de la dignité inhérente de l'être humain, la promotion de la justice et de l'égalité sociales, l'acceptation d'une grande diversité de croyances, le respect de chaque culture et de chaque groupe et la foi dans les institutions sociales et politiques qui favorisent la participation des particuliers et des groupes dans la société.

[113] Dès lors que l'atteinte est établie, comme c'est le cas en l'espèce en ce qui concerne la liberté de circulation internationale et nationale, il incombe au ministre de la justifier, et la norme de preuve applicable est la norme civile de la prépondérance des probabilités :

Comme l'a fait la Chambre des lords, notre Cour devrait selon moi affirmer une fois pour toutes qu'il n'existe au Canada, en common law, qu'une seule norme de preuve en matière civile, celle de la prépondérance des probabilités. Le contexte constitue évidemment un élément important et le juge ne doit pas faire abstraction, lorsque les circonstances s'y prêtent, de la probabilité ou de l'improbabilité intrinsèque des faits allégués non plus que de la gravité des allégations ou de leurs conséquences. Toutefois, ces considérations ne modifient en rien la norme de preuve. À mon humble avis, pour les motifs qui suivent, il faut écarter les approches énumérées précédemment.

(*F.H. c. McDougall*, 2008 CSC 53, [2008] 3 R.C.S. 41 [au paragraphe 40]).

[114] In order to demonstrably support the justification for the limits, the Minister may present an evidentiary record related to the limits imposed that are both logical and well reasoned. Justices Sopinka, McLachlin and Major expanded on this idea in *RJR-Macdonald v. Canada (Attorney General)*, [1995] 3 S.C.R. 199, (1995), 127 D.L.R. (4th) 1 [at pages 204–205]:

.... The appropriate test in a s. 1 analysis is that found in s. 1 itself: whether the infringement is reasonable and demonstrably justified in a free and democratic society. No conflict exists between the words of s. 1 and the jurisprudence founded upon *Oakes*. The word “demonstrably” in s. 1 is critical: the process is neither one of mere intuition nor of deference to Parliament’s choice. While remaining sensitive to the social and political context of the impugned law and allowing for difficulties of proof inherent in that context, the courts must nevertheless insist that, before the state can override constitutional rights, there be a reasoned demonstration of the good which the law may achieve in relation to the seriousness of the infringement.

[115] The burden of proof first requires that the Minister show that the infringements or limits on the mobility rights are “prescribed by law” in that it is either express or implied in a statute or a regulation. Former Chief Justice McLachlin clarified this point in *R. v. Orbanski*; *R. v. Elias*, 2005 SCC 37, [2005] 2 S.C.R. 3 [at paragraph 36]:

It is settled law that a prescribed limit may be implied from the operating requirements of a statute. In *Therens*, Le Dain J. described the meaning of the words “prescribed by law” as follows (at p. 645):

Section 1 requires that the limit be prescribed by law, that it be reasonable, and that it be demonstrably justified in a free and democratic society. The requirement that the limit be prescribed by law is chiefly concerned with the distinction between a limit imposed by law and one that is arbitrary. The limit will be prescribed by law within the meaning of s. 1 if it is expressly provided for by statute or regulation, or results by necessary implication from the terms of a statute or regulation or from its operating requirements. The limit may also result from the application of a common law rule. [Emphasis added in original.]

[114] Afin de démontrer que la restriction est justifiée, le ministre peut présenter un dossier de preuve montrant que celle-ci est à la fois logique et raisonnée. Les juges Sopinka, McLachlin et Major ont examiné cette idée dans l’arrêt *RJR-Macdonald c. Canada (Procureur général)*, [1995] 3 R.C.S. 199 [aux pages 204 et 205] :

[...] Le critère approprié applicable à une analyse fondée sur l’article premier se trouve dans la disposition même et consiste à déterminer si la violation est raisonnable et peut se justifier dans le cadre d’une société libre et démocratique. Il n’existe pas d’incompatibilité entre le libellé de l’article premier et la jurisprudence fondée sur l’arrêt *Oakes*. Les mots « puisse se démontrer » sont importants. En effet, il ne s’agit pas de procéder par simple intuition ou d’affirmer qu’il faut avoir de l’égard pour le choix du Parlement. Bien qu’ils doivent demeurer conscients du contexte socio-politique de la loi attaquée et reconnaître les difficultés qui y sont propres en matière de preuve, les tribunaux doivent néanmoins insister pour que, avant qu’il ne supprime un droit protégé par la Constitution, l’État fasse une démonstration raisonnée du bien visé par la loi par rapport à la gravité de la violation.

[115] Il incombe d’abord au ministre de démontrer que l’atteinte à la liberté de circulation, ou la restriction imposée, est prescrite « par une règle de droit », en ce sens qu’elle est prévue expressément ou implicitement par une loi ou un règlement. L’ancienne juge en chef McLachlin a clarifié ce point dans l’arrêt *R. c. Orbanski*; *R. c. Elias*, 2005 CSC 37, [2005] 2 R.C.S. 3 [au paragraphe 36] :

Il est bien établi en droit qu’une restriction prescrite peut découler des conditions d’application d’une loi. Dans l’arrêt *Therens*, le juge Le Dain a décrit en ces termes le sens des mots « prescrite par une règle de droit » (p. 645) :

L’article 1 exige que cette restriction soit prescrite par une règle de droit, qu’elle soit raisonnable et que sa justification puisse se démontrer dans le cadre d’une société libre et démocratique. L’exigence que la restriction soit prescrite par une règle de droit vise surtout à faire la distinction entre une restriction imposée par la loi et une restriction arbitraire. Une restriction est prescrite par une règle de droit au sens de l’art. 1 si elle est prévue expressément par une loi ou un règlement, ou si elle découle nécessairement des termes d’une loi ou d’un règlement, ou de ses conditions d’application. La restriction peut aussi résulter de l’application d’une règle de *common law*. [Soulignement dans l’original.]

[116] If the limits on a Charter rights are “prescribed by law”, the analysis continues by examining the following questions:

1. Is the purpose of the law or the infringing state action sufficiently pressing and substantial to justify curtailing a Charter right?
2. Is there proportionality between the object of the legislation or the state action and the means to achieve it? Proportionality is understood as having three components:
  - (i) Rational connection to the objective;
  - (ii) Minimal impairment of the right; and
  - (iii) Proportionality between the effects of the measure and the objective.

[117] To conduct this analysis, I will be direct and factual, basing my answers exclusively on publicly accessible facts. First, it is worth noting that the SATA’s objective is obvious, clear and transparent, and its effects on appellants can be weighty, as mentioned several times in this decision.

- (i) Is the infringement prescribed by law?

[118] The SATA’s provisions limiting the Appellant’s section 6 rights are well-defined, explicit, and legally binding. Section 8 provides for listing an individual on the no-fly list and section 9 for ministerial directions to an air carrier to prevent a listed person from travelling by air to commit a terrorism offence. Indeed, I do not understand Mr. Dulai to be arguing that the Minister did not have the statutory authority to issue the section 9 directions.

- (ii) Is the objective pressing and substantial?

[119] The limits imposed on Mr. Dulai are the result of evidence-based suspicions that he could fly abroad

[116] Si les limites imposées à un droit garanti par la Charte sont prescrites « par une règle de droit », l’analyse se poursuit par l’examen des questions suivantes :

1. L’objectif de la loi ou de la mesure étatique visée est-il suffisamment urgent et réel pour justifier la restriction d’un droit garanti par la Charte?
2. Y a-t-il proportionnalité entre l’objectif de la loi ou de la mesure étatique et les moyens utilisés pour l’atteindre? Il y a proportionnalité si les trois éléments suivants sont réunis :
  - (i) lien rationnel avec l’objectif;
  - (ii) atteinte minimale au droit;
  - (iii) proportionnalité entre les effets de la mesure et l’objectif.

[117] Je procéderai à cette analyse de manière directe et factuelle, et je fonderai mes réponses exclusivement sur des faits accessibles au public. Premièrement, il convient de souligner que l’objectif de la LSDA est évident, clair et transparent, et que les effets que cette loi peut avoir sur les appelants peuvent être graves, comme je l’ai mentionné plusieurs fois dans la présente décision.

- (i) La violation est-elle prescrite par la loi?

[118] Les dispositions de la LSDA qui limitent les droits garantis à l’appelant par l’article 6 sont bien définies, explicites et juridiquement contraignantes. L’article 8 porte sur l’inscription du nom d’une personne sur la liste d’interdiction de vol, et l’article 9 prévoit que le ministre peut enjoindre à un transporteur aérien de faire en sorte qu’une personne ainsi inscrite ne puisse pas se déplacer par voie aérienne en vue de commettre une infraction de terrorisme. En fait, je ne crois pas que M. Dulai soutient que le ministre n’avait pas le pouvoir de donner des directives au titre de l’article 9.

- (ii) L’objectif est-il urgent et réel?

[119] Les restrictions imposées à M. Dulai découlent de soupçons fondés sur des preuves selon lesquelles celui-ci



in order to plot a terrorist attack. Canadians expect their Government to provide a safe environment where they can live their lives without worrying about terrorist acts. They trust that their Government will do everything in its power to prevent such acts, whether at home or abroad.

[120] As noted in the *National Security Act, 2017* preamble, the Government must enact laws that protect national security and intelligence activities in a way that respects rights and freedoms and encourage the international community to do the same. Protecting national security is a pressing and substantial objective.

[121] Furthermore, Canada's interests in preserving global security were always founded on a commitment to multilateralism and the concept of a rules-based international order. In this regard, Canada was an important architect of multilateral organizations and an essential voice for the liberal international order at the end of World War II, participating in the establishment of the United Nations, NATO [North Atlantic Treaty Organization], and the Bretton Woods institutions. In addition to these international institutions, different alliances and multilateral engagements have all provided valuable and friendly fora in which to discuss and, at times, devise a collective response to national security concerns. As an illustration, Canada is a member of prominent security groups such as the North American Aerospace Defense Command (NORAD), NATO and the Five Eyes security alliance, all of them promoting collaboration and information sharing between allies. By virtue of its participation in these alliances and treaties, Canada is deeply invested in countering global and domestic terrorist threats, addressing international arms control and the proliferation of weapons (The Proliferation Security Initiative), promoting and protecting a free, open and secure cyberspace and fighting illegal drug trade, human smuggling, money laundering (Financial Action Task Force), and other activities of international organized crime.

pourrait se rendre à l'étranger par avion afin d'organiser une attaque terroriste. Les Canadiens s'attendent à ce que leur gouvernement leur offre un environnement sûr où ils peuvent vivre sans s'inquiéter d'actes terroristes. Ils croient que leur gouvernement fera tout en son pouvoir pour prévenir de tels actes, que ce soit au pays ou à l'étranger.

[120] Comme l'indique le préambule de la *Loi de 2017 sur la sécurité nationale*, le gouvernement doit adopter des lois qui protègent les activités liées à la sécurité nationale et au renseignement d'une manière qui respecte les droits et libertés, et encourager la communauté internationale à faire de même. La protection de la sécurité nationale est un objectif urgent et réel.

[121] De plus, l'intérêt du Canada à protéger la sécurité mondiale a toujours reposé sur son attachement au multilatéralisme et sur le concept d'un ordre international fondé sur des règles. À cet égard, le Canada a été l'un des principaux architectes d'organisations multilatérales et l'une des voix essentielles de l'ordre international libéral à la fin de la Seconde Guerre mondiale. Il a en effet participé à la création des Nations Unies, de l'OTAN [Organisation du traité de l'Atlantique Nord] et des institutions de Bretton Woods. En plus de ces institutions internationales, différentes alliances et différents engagements multilatéraux ont été l'occasion de rencontres utiles et amicales qui ont permis de susciter des réflexions et, parfois, de trouver des réponses collectives à des problèmes de sécurité nationale. À titre d'exemple, le Canada fait partie de groupes de sécurité importants comme le Commandement de la défense aérospatiale de l'Amérique du Nord (NORAD), l'OTAN et l'alliance de sécurité du Groupe des cinq, qui favorisent tous la collaboration et l'échange d'information entre alliés. En raison de sa participation à ces alliances et traités, le Canada est profondément investi dans la lutte contre les menaces terroristes mondiales et nationales, le contrôle international des armes et de la prolifération des armes (l'Initiative de sécurité contre la prolifération), la promotion et la protection d'un cyberspace libre, ouvert et sûr, et la lutte contre le trafic illicite de drogues, le passage de clandestins, le blanchiment d'argent (Groupe d'action financière) et d'autres activités du crime organisé international.

[122] In this light, Canada's efforts to ensure the safety of air travel for all Canadians and passengers is a pressing legislative goal of the SATA and part of a larger thrust to promote security beyond national borders, as required by Canada's role on the international stage.

[123] Against this background, it goes without saying that ensuring air safety for Canadians and providing a fair process to allow listed individuals to make representations and/or appeal a decision is an objective of the SATA that is clearly expressed, pressing, and substantial. Similarly, the Minister's decision to give effect to this objective is pressing and substantial.

(iii) Is there proportionality between the legislative objective and the means to achieve it?

[124] The proportionality concept refers to whether the Government has selected proportional or relative methods to achieve its legislative goals. To put it another way, the Government must devise acceptable methods for enacting or implementing its legislative goals. A restriction on a Charter right cannot be arbitrary or unrelated to the law's objective. It must be used in a way that is consistent with the facts of each case, and ensure that less impactful alternatives were examined. There must be manoeuvring room in implementing such a decision. The requirement of proportionality requires this.

(b) *Is the law or state action rationally connected to its purpose?*

[125] The SATA's purpose is to prevent terrorist offences involving air transportation in Canada or elsewhere around the world, or the facilitation of such offences through air transportation in Canada or abroad. Other countries such as Australia, the European community (through the *Schengen* Information System, or "SIS"), India, Pakistan, the United Kingdom and the United States each have their own system designed to deter terrorist threats linked to air travel. However, processes vary significantly among nations. For example, while Australia does not have an analogous system to

[122] Dans cette optique, les efforts du Canada en vue d'assurer la sécurité de tous les Canadiens qui utilisent le transport aérien constituent un objectif urgent de la LSDA et font partie d'un effort plus vaste visant à promouvoir la sécurité au-delà des frontières nationales, comme l'exige le rôle du Canada dans l'arène internationale.

[123] Dans ce contexte, il va sans dire que l'objectif d'assurer la sécurité aérienne des Canadiens, tout en offrant un processus équitable qui permet aux personnes inscrites de présenter des observations ou d'interjeter appel d'une décision, est un objectif de la LSDA qui est clairement exprimé, urgent et réel. De même, la décision du ministre de donner effet à cet objectif est urgente et réelle.

(iii) Y a-t-il proportionnalité entre l'objectif de la loi et le moyen utilisé pour l'atteindre?

[124] Le concept de proportionnalité pose la question de savoir si le moyen choisi par le gouvernement est proportionnel ou lié aux objectifs de la loi qu'il cherche à atteindre. Autrement dit, le gouvernement doit concevoir des moyens acceptables de réaliser ses objectifs législatifs. La restriction d'un droit garanti par la Charte ne peut être arbitraire ou sans rapport avec l'objectif de la loi. Le gouvernement ne doit y recourir que si elle est cohérente avec les faits en cause et s'assurer que des solutions moins attentatoires ont été examinées. La mise en œuvre d'une telle décision requiert une certaine marge de manœuvre. Le critère de la proportionnalité l'exige.

(b) *La loi ou la mesure étatique est-elle rationnellement liée à son objectif?*

[125] La LSDA vise à prévenir et à ne pas faciliter les infractions terroristes mettant en cause le transport aérien au Canada ou ailleurs dans le monde. D'autres pays comme l'Australie, l'Union européenne (par l'intermédiaire du système d'information *Schengen*, ou « SIS »), l'Inde, le Pakistan, le Royaume-Uni et les États-Unis ont chacun leur propre système conçu pour décourager les menaces terroristes liées au transport aérien. Cependant, les mécanismes varient considérablement d'un pays à l'autre. Par exemple, l'Australie n'a pas de système analogue à la liste canadienne établie en vertu de la LSDA,

the Canadian SATA list, its authorities can still remove a person from an area or an aircraft when suspected of committing or having committed an offence as per its *Transport Security Amendment (Serious Crime) Act 2021*, No. 44 (2021) (Austl.).

[126] To be listed in Canada, a person must first be identified. The person's information is subsequently sent to the PPAG who then recommends to the Minister or his representative whether the individual should be listed or not (see *Brar 2020*, at paragraphs 72–76). The list is reviewed every 90 days. A person may be delisted as a result of a periodical review where information can be added and updated or following to an administrative review or an appeal as provided by the legislation.

[127] Depending on a recommendation of the PPAG and a decision of the Minister, a listed individual may still be able to travel, albeit under certain conditions such as additional screening, the presence of a security officer on board, constraints regarding international and/or domestic flights and other in-flight options. For example, a person may not be able to travel internationally but may do so domestically.

[128] The SATA strives to protect air transportation against terrorist attacks, and one method of doing so is to impose restrictions on mobility rights where there is an evidentiary basis for doing so. Such restrictions can be applied in many different ways, as outlined above. Therefore, there is a causal link between the goal of air transportation safety, terrorist attacks, and the restrictions that can be enforced that flow from the SATA. As a result, the provisions of the law that lead to limiting an individual's movements are rationally connected to the law's purpose. This was conceded in part in Mr. Dulai's submissions where he mentioned that "[a]lthough the aim and means of the SATA are reasonable and demonstrably justified, the direction of the Minister in this case is not minimally impairing" (revised appeal book in Dulai, at page 179). Similarly, given my finding in the Reasonableness Decisions, the state action limiting his mobility rights is rationally connected to the law's objective.

mais ses autorités peuvent toujours expulser une personne d'un endroit au pays ou d'un aéronef si elle est soupçonnée de commettre ou d'avoir commis une infraction visée par la *Transport Security Amendment (Serious Crime) Act 2021*, No. 44 (2021) (Austl.).

[126] Pour être inscrite sur la liste du Canada, une personne doit d'abord être identifiée. Les renseignements la concernant sont ensuite envoyés au GCPP, qui recommande ensuite au ministre ou à son représentant de l'inscrire ou non sur la liste (voir *Brar 2020*, aux paragraphes 72 à 76). Cette liste est revue tous les 90 jours. Le nom d'une personne peut être radié de la liste par suite d'un examen périodique au cours duquel des renseignements peuvent être ajoutés et mis à jour, ou par suite d'un examen administratif ou d'un appel, comme le prévoit la loi.

[127] Selon la recommandation du GCPP et la décision du ministre, la personne inscrite pourrait quand même voyager, mais à certaines conditions. Elle pourrait notamment se voir imposer une vérification supplémentaire, la présence d'un agent de sécurité à bord, des limites quant aux vols internationaux ou intérieurs et d'autres mesures à bord. Par exemple, la personne pourrait ne pas pouvoir se déplacer à l'étranger, mais pouvoir le faire au pays.

[128] La LSDA vise à protéger le transport aérien contre les attaques terroristes, et l'une des façons de le faire est d'imposer des restrictions à la liberté de circulation lorsque la preuve le justifie. Ces restrictions peuvent être imposées de différentes façons, comme je l'ai déjà mentionné. Par conséquent, il existe un lien causal entre l'objectif de sécurité du transport aérien, les attaques terroristes et les restrictions pouvant être appliquées en vertu de la LSDA. Les dispositions de la loi qui limitent les déplacements d'une personne sont donc rationnellement liées à l'objectif de la loi, ce qu'a admis en partie M. Dulai dans ses observations, lorsqu'il a mentionné que [TRADUCTION] « [b]ien que l'objectif et les moyens prévus par la LSDA soient raisonnables et manifestement justifiés, les directives données par le ministre en l'espèce ne sont pas les moins attentatoires possible » (dossier d'appel révisé de Dulai, à la page 179). J'estime par ailleurs que, compte tenu de la conclusion à laquelle je suis parvenu dans les décisions sur le caractère raisonnable,

(c) *Does the law or state action minimally impair the infringed right?*

[129] A law or government action that infringes Charter rights can be justified as long as the right at stake is impaired as little as possible. In other words, if the Government can achieve its legislative objective in a way that involves a lesser impairment of a right, it must do so. In the case at issue, the SATA scheme infringes Mr. Dulai's national mobility rights because his listing combined with ministerial directions prevent him from using air transportation within Canada for the purpose of his work, and limit his international mobility rights because it would be unreasonable, unrealistic and impractical for him to travel to most other countries by means other than air transport.

[130] As long as an individual is suspected of posing a threat to Canadian air travel, the decision to bar them from using air transportation to travel domestically can be justified. This is also true if the person is presumed to be using Canadian air transportation to travel to an international destination in order to commit a terrorist act in violation of Canadian law (see subparagraphs 8(1)(b)(i) and (ii) of the SATA). In that case, the safety objective of the SATA is causally linked to the violation of the national mobility right and as such, the means deployed to achieve this goal can vary.

[131] For these reasons, I believe that the SATA obstructs mobility only to the extent that is necessary to accomplish the goal of air transport safety. Ensuring safety in air transportation and limiting air travel for terrorist purposes necessarily involves some infringement of mobility rights.

[132] Although not raised by Mr. Dulai, it is worth pointing out that the text of the SATA itself does not limit the mobility rights. Rather, the restrictions on mobility are a result of being listed pursuant to section 8 and a combination

la mesure étatique qui limite la liberté de circulation de M. Dulai a un lien rationnel avec l'objectif de la loi.

c) *La loi ou la mesure étatique porte-t-elle minimalement atteinte au droit en cause?*

[129] Une loi ou une mesure gouvernementale qui porte atteinte à un droit garanti par la Charte peut être justifiée dans la mesure où elle porte minimalement atteinte au droit en cause. En d'autres termes, si le gouvernement peut atteindre son objectif législatif d'une manière qui porte moins atteinte à un droit, il doit le faire. En l'espèce, le régime de la LSDA viole non seulement le droit de M. Dulai de circuler librement au pays parce que l'inscription de son nom sur la liste, combinée aux directives ministérielles, l'empêche d'utiliser le transport aérien au Canada pour son travail, mais limite aussi sa liberté de circulation internationale parce qu'il serait déraisonnable, irréaliste et peu pratique pour lui de se rendre dans la plupart des autres pays par des moyens autres que le transport aérien.

[130] Tant qu'une personne est soupçonnée de représenter une menace pour le transport aérien au Canada, la décision de l'empêcher d'utiliser le transport aérien pour voyager au pays peut être justifiée. Cela vaut également s'il est présumé que la personne utilisera le réseau de transport aérien canadien pour se rendre à l'étranger afin de commettre un acte terroriste en violation des lois canadiennes (voir les sous-alinéas 8(1)(b)(i) et (ii) de la LSDA). Dans ce cas, l'objectif de sécurité de la LSDA est lié causalement à l'atteinte au droit de circuler librement au pays et, par conséquent, les moyens déployés pour atteindre cet objectif peuvent varier.

[131] Pour ces motifs, je crois que la LSDA entrave la liberté de circulation seulement dans la mesure nécessaire pour atteindre l'objectif de garantir la sécurité du transport aérien. L'objectif d'assurer la sécurité du transport aérien et de limiter le transport aérien à des fins terroristes suppose nécessairement une certaine atteinte à la liberté de circulation.

[132] Bien que M. Dulai n'en ait pas parlé, il convient de souligner que le texte de la LSDA lui-même ne limite pas la liberté de circulation. Les restrictions à la liberté de circulation découlent plutôt de l'inscription sur la liste

of the *Secure Air Travel Regulations* [SOR/2015-181] and ministerial directions issued pursuant to subsection 9(1) of the SATA. That being said, the SATA scheme is not a blunt instrument; the scheme provides discretion to the Minister to adapt restrictions to the particular circumstances of individuals. Indeed, the Minister has enumerated a list of “recommended directions” that can be made with respect to listed persons (see revised appeal book in Dulai, at pages 36, 53, 64, 84, 275 and 348). As a result, the scheme allows for the impairment of an individual’s rights to be commensurate to the threat posed by that individual, thus minimally impairing the right.

[133] Similarly to what I noted above, given my finding in the Reasonableness Decisions, I am satisfied that the state action limiting his mobility rights is, in this case, minimally impairing. Nonetheless, the SATA 90-day review of Mr. Dulai and Mr. Brar will have to take into consideration the fact that the Minister’s delegate’s finding concerning air transportation safety (paragraph 8(1)(a) of the SATA) is not supported by evidence and is therefore unreasonable. The Minister will have to determine whether a complete prohibition on domestic and international travel is still warranted, especially when the evidence presented in these proceedings relates to flying for the purpose of performing an act (or omission) related to a terrorist offence abroad, and not domestically.

- (3) Do the positive effects of the law or state action outweigh the negative effects of the legislation or state action?

[134] Courts must ask if the limits on the right are proportional to the importance of that law’s purpose. They must also ask whether the benefits of the law are greater than any negative effects produced by a limitation on a right. In concluding the proportionality issue, do the positive effects in this specific case outweigh the negative effects that the legislation has on a listed individual?

[135] Comprehensive and timely steps are required to ensure public safety. When a terrorist attack involving

prévvue à l’article 8 et de l’effet combiné du *Règlement sur la sûreté des déplacements aériens* [DORS/2015-181] et des directives ministérielles données en vertu du paragraphe 9(1) de la LSDA. Cela dit, le régime de la LSDA n’est pas implacable; il donne au ministre le pouvoir discrétionnaire d’adapter les restrictions à la situation particulière de chaque individu. En effet, le ministre a dressé une liste de [TRADUCTION] « directives recommandées » à l’égard des personnes inscrites (voir le dossier d’appel révisé de Dulai, aux pages 36, 53, 64, 84, 275 et 348). Par conséquent, le régime prévoit que l’atteinte aux droits d’une personne doit être proportionnelle à la menace posée par cette personne, de sorte que l’atteinte à ces droits soit minimale.

[133] Tout comme je l’ai dit ci-dessus, compte tenu de la conclusion à laquelle je suis parvenu dans les décisions sur le caractère raisonnable, j’estime que la mesure étatique qui limite la liberté de circulation de M. Dulai constitue, en l’espèce, une atteinte minimale. Néanmoins, l’examen mené aux 90 jours, suivant la LSDA, de l’inscription des noms de M. Dulai et de M. Brar devra tenir compte du fait que la conclusion du délégué du ministre concernant la sécurité du transport aérien (alinéa 8(1)a) de la LSDA) n’est pas étayée par la preuve et est donc déraisonnable. Le ministre devra décider si l’interdiction complète de se déplacer au Canada et à l’étranger est toujours justifiée, d’autant plus que la preuve présentée en l’espèce porte sur les déplacements par avion dans le but de commettre un acte (ou une omission) lié à une infraction terroriste à l’étranger, et non au pays.

- 3) Les effets positifs de la loi ou de la mesure étatique l’emportent-ils sur ses effets négatifs?

[134] Les tribunaux doivent se demander si les limites imposées à un droit donné sont proportionnelles à l’importance de l’objectif de la loi. Ils doivent aussi se demander si les avantages de la loi sont plus grands que les effets négatifs d’une limitation du droit. Bref, les effets positifs l’emportent-ils en l’espèce sur les effets négatifs que la loi a sur une personne inscrite?

[135] Pour assurer la sécurité du public, il faut des mesures qui soient détaillées et expéditives. Lorsqu’une

air travel occurs, it is too late to apply stronger measures. To prevent these offences from occurring in the first place, proactive measures are required. Limiting mobility rights has a positive impact because it helps to assure air transportation safety while also creating a necessary climate of trust for everyone. I am aware that limits imposed on Mr. Dulai's travel have had significant negative consequences on him and his family and I have no doubt that such restrictions are difficult to bear. The SATA scheme provides for a 90-day review of each person on the list, which can yield positive outcomes for the appellants.

[136] When I weigh the benefits and disadvantages and draw a line between them, the safety of air transportation from terrorist attacks and Canadians' trust in air travel and their Government trump the negative consequences of the Appellant's mobility rights being infringed, whether for international travel or to earn a living domestically. I can only conclude that the overall air safety issue outweighs any negative impact on both Appellants.

#### D. Conclusion on section 6 of the Charter

[137] The constitutional question is answered in the following way:

Do sections 8 and 9(1)(a) of the SATA infringe on the Appellant's mobility rights pursuant to section 6 of the *Charter*?

The answer is that those provisions alone do not infringe the Appellant's mobility rights, but the SATA scheme does.

Can this infringement be justified under section 1 of the *Charter*?

The answer is yes.

I note that had I conducted an analysis pursuant to the *Doré* framework, as suggested by the Minister's counsel, my above reasoning would apply to find that the restriction

attaque terroriste mettant en cause le secteur aérien se produit, il est trop tard pour appliquer des mesures plus sévères. Pour prévenir ces infractions, il faut des mesures proactives. Limiter la liberté de circulation a un effet positif parce que cette mesure contribue à assurer la sécurité du transport aérien tout en créant le climat de confiance nécessaire à tous. Je suis conscient que les limites imposées aux déplacements de M. Dulai ont eu des conséquences négatives importantes pour lui et sa famille, et je ne doute pas que ces restrictions sont difficiles à supporter. Le régime de la LSDA prévoit un examen aux 90 jours de chaque personne figurant sur la liste, ce qui peut produire des résultats positifs pour les appellants.

[136] Lorsque je soupèse les avantages et les inconvénients des mesures imposées et que je fais une distinction entre eux, la protection du transport aérien contre les attaques terroristes et la confiance des Canadiens à l'égard du transport aérien et de leur gouvernement l'emportent sur les conséquences négatives de l'atteinte à la liberté de circulation de l'appelant, que ce soit pour voyager à l'étranger ou pour gagner sa vie au pays. Force m'est de conclure que la question générale de la sécurité aérienne l'emporte sur toute incidence négative que les mesures ont sur les deux appelants.

#### D. Conclusion sur l'article 6 de la Charte

[137] La réponse à la question constitutionnelle est la suivante :

L'article 8 et l'alinéa 9(1)a de la LSDA portent-ils atteinte à la liberté de circulation que garantit à l'appelant l'article 6 de la *Charte*?

La réponse est que ces dispositions à elles seules ne portent pas atteinte à la liberté de circulation de l'appelant, mais que le régime de la LSDA y porte atteinte.

Cette atteinte peut-elle se justifier au regard de l'article premier de la *Charte*?

La réponse est oui.

Je souligne que si j'avais appliqué le cadre d'analyse établi dans l'arrêt *Doré*, comme l'ont suggéré les avocates du ministre, le raisonnement que j'ai exposé ci-dessus

imposed on Mr. Dulai’s mobility rights by the Minister’s decision was reasonable.

VIII. Constitutional questions—Section 7 of the Charter—Life, Liberty and Security of the Person

Do sections 15 and 16 of the SATA violate the Appellants’ rights to section 7 of the *Charter*, specifically their rights to liberty and security of the person, because they permit the Minister, and the Court, to determine the reasonableness of the Appellants’ designation as listed persons, and the reasonableness of the Minister’s decision based on information that is not disclosed to the Appellants and in relation to which they have no opportunity to respond?

The Appellants add that the violation of their section 7 rights is not justified by section 1 of the *Charter*. The question has been worded differently in both appeals but the substance remains the same.

A. *Summary of the submissions of the Appellants and Respondent*

(1) Submissions of Mr. Brar

[138] Mr. Brar presented his written submissions on March 21, 2022. In that document, he highlights that despite never having been convicted of an offence in Canada or elsewhere, and despite never having been accused of involvement in terrorist-related activities of any kind, on April 23, 2018, his name was added to the no-fly list and he was prohibited from travelling by air pursuant to the SATA. His listing has since been maintained causing psychological suffering, as well as negatively affecting his family and business.

[139] Mr. Brar is of the opinion that he was never granted an opportunity to meaningfully respond to what he calls “unsourced allegations” levied against him because section 20 of the SATA prohibits identification of those who are listed and, by necessary implication, the reason for their listing. His primary position is that the information provided, in the circumstances of this case, does not meet the incompressible minimum standard

s’appliquerait et mènerait à la conclusion que la restriction imposée à la liberté de circulation de M. Dulai par la décision du ministre était raisonnable.

VIII. Questions constitutionnelles — article 7 de la Charte — vie, liberté et sécurité

Les articles 15 et 16 de la LSDA portent-ils atteinte aux droits que garantit aux appelants l’article 7 de la *Charte*, notamment le droit de chacun à la liberté et à la sécurité de sa personne, au motif qu’ils permettent au ministre, et à la Cour, de décider du caractère raisonnable de la désignation des appelants comme personnes inscrites, ainsi que du caractère raisonnable de la décision prise par le ministre sur le fondement de renseignements qui ne leur ont pas été communiqués et auxquels ils n’ont pas la possibilité de répondre?

Les appelants ajoutent que la violation de leurs droits garantis par l’article 7 n’est pas justifiée par l’article premier de la *Charte*. La question a été formulée différemment dans les deux appels, mais le fond demeure le même.

A. *Résumé des observations des appelants et de l’intimé*

1) Observations de M. Brar

[138] M. Brar a présenté ses observations écrites le 21 mars 2022. Dans ce document, il souligne que, même s’il n’a jamais été déclaré coupable d’avoir commis une infraction au Canada ou ailleurs, et qu’il n’a jamais été accusé de participation à des activités terroristes de quelque nature que ce soit, le 23 avril 2018, son nom a été ajouté à la liste d’interdiction de vol et il lui était interdit de voyager par avion en vertu de la LSDA. Son nom est inscrit sur la liste depuis cette date, ce qui lui a causé des souffrances psychologiques en plus de nuire à sa famille et à son entreprise.

[139] M. Brar est d’avis qu’il n’a jamais eu l’occasion de répondre utilement à ce qu’il appelle les [TRADUCTION] « allégations non fondées sur des sources » qui ont été portées contre lui, parce que l’article 20 de la LSDA interdit de communiquer le fait qu’une personne est inscrite et, implicitement, la raison de son inscription. Il soutient principalement que les renseignements fournis, dans les circonstances de la présente affaire, ne satisfont

established by the S.C.C. in *Harkat* as being required to satisfy the requirements of procedural fairness and compliance with section 7 of the Charter. The failure to provide any information, even in summary form, regarding the source of the allegations against the Appellant leaves him unable to meaningfully challenge the credibility and reliability of that information.

[140] Mr. Brar claims that while classified information was disclosed to the *Amici*, who are permitted to make *ex parte* submissions on the merits, this is of no consolation because while they have seen the redacted information, the *Amici* are unable to effectively communicate with the Appellant in order to obtain information that would allow them to challenge its reliability. Mr. Brar maintains that much of the information relied upon by the Minister must be, in accordance with *Harkat*, withdrawn, or a stay of proceedings entered. If the information is withdrawn, there remains no basis upon which the Minister's decision can be sustained. Even if the information is not withdrawn, Mr. Brar believes that the decision to place his name on the no-fly list, and to maintain his listing, is unreasonable.

[141] Mr. Brar claims that he was not provided with the incompressible minimum of disclosure. He alleges that while the lifts or partial lifts of redactions over various pieces of information may result in better informing him of the Minister's case, the current state of disclosure fails to provide sufficient information for him to know the case to meet and the practical ability to meet that case. He explains that because the origins or sources of information found in various memoranda, case briefs, and summaries that purportedly link him to terrorist activities and financing are not disclosed, he cannot meaningfully rebut the Minister's case and directly dispute the reliability of the information against him. Mr. Brar believes that this lack of information has fatally compromised his ability to meaningfully contest the reliability of the information relied upon by the Minister and fails to provide him with the practical ability to contest the "reasonable suspicion" the Minister claims in order to maintain the SATA listing.

pas à la norme de la quantité minimale incompressible établie par la C.S.C. dans l'arrêt *Harkat*, à laquelle il faut répondre pour satisfaire aux exigences d'équité procédurale et de conformité à l'article 7 de la Charte. La non-communication de renseignements, même sous forme de résumé, concernant la source des allégations formulées contre lui, empêche l'appelant d'en contester valablement la crédibilité et la fiabilité.

[140] M. Brar soutient qu'il est vrai que des renseignements confidentiels ont été communiqués aux amis de la cour, qui sont autorisés à présenter des observations *ex parte* sur le fond, mais que cela n'est d'aucune consolation parce que, bien qu'ils aient vu les renseignements caviardés, les amis de la cour ne peuvent en fait communiquer avec l'appelant afin d'obtenir des renseignements qui leur permettraient de contester leur fiabilité. M. Brar soutient que la plupart des renseignements sur lesquels le ministre s'est appuyé doivent, conformément à l'arrêt *Harkat*, être retirés, ou qu'un arrêt des procédures doit être ordonné. Si les renseignements sont retirés, le ministre n'a plus aucune raison de maintenir sa décision. M. Brar croit que, même si les renseignements ne sont pas retirés, la décision d'inscrire son nom sur la liste d'interdiction de vol et de garder son nom sur la liste est déraisonnable.

[141] M. Brar prétend qu'on ne lui a pas communiqué la quantité minimale incompressible de renseignements nécessaires. Il soutient que, bien que le décaviardage total ou partiel de différents éléments d'information puisse permettre de mieux l'informer de la thèse du ministre, les renseignements communiqués jusqu'à présent ne sont pas suffisants pour qu'il puisse connaître la preuve qui pèse contre lui et, concrètement, y répondre. Il explique que, parce que l'origine ou la source des renseignements se trouvant dans les divers mémoires, sommaires de cas et résumés qui le lient prétendument à des activités terroristes et au financement de ces activités n'est pas divulguée, il ne peut pas vraiment réfuter la thèse du ministre et contester directement la fiabilité des renseignements retenus contre lui. M. Brar croit que ce manque d'information compromet irrémédiablement sa capacité de contester de façon significative la fiabilité des renseignements sur lesquels le ministre s'est appuyé et le prive de la capacité pratique de contester les



[142] Mr. Brar states that he was not provided with any information to support the reliability of the conclusory statements that apparently implicate him in terrorist activities. He relies on a passage from *Harkat*, at paragraph 57 to affirm that the right to know the case to meet encompasses the right to “know the essence of the information and evidence supporting the allegations.” Mr. Brar is of the opinion that he knows nothing about the evidence supporting the allegations against him and maintains that the information emanating from unknown sources appears to be the lynchpin of the Minister’s case. He states that this is demonstrated by the following portions of the December 2018 Ministerial memorandum, under the heading “Analysis”:

- (1) An unattributed source described the appellant as President of the ISYF’s youth wing in Canada (p. 337);
- (2) An unnamed source said that the appellant is collecting funds from members of the Sikh community to renovate Gurdwaras and diverting a major part of the funds for anti-India activities;
- (3) An unnamed source said that the appellant was involved in collecting funds and transferring them to his father and another individual for distribution to terrorist families;
- (4) An unnamed source claims that the appellant is closely associated with a number of Canada-based Sikh radical elements, and that the appellant had tasked Mr. Cheema to arrange to obtain arms and ammunition in India (p. 338); and
- (5) An unnamed source claims that the appellant has been planning an India-based terrorist attack with Mr. Cheema.

[143] Mr. Brar is of the opinion that this lack of disclosure of any information as to the nature or circumstances of the unknown sources is troubling since it reduces the appeal to a form of stalemate where the Appellant denies

[TRANSDUCTION] « soupçons raisonnables » invoqués par le ministre pour maintenir son inscription sur la liste établie en vertu de la LSDA.

[142] M. Brar affirme qu’il n’a reçu aucun renseignement susceptible d’étayer la fiabilité des déclarations concluantes selon lesquelles il serait apparemment impliqué dans des activités terroristes. Il s’appuie sur un passage tiré du paragraphe 57 de l’arrêt *Harkat* pour affirmer que le droit de connaître la preuve à réfuter englobe le droit de « connaître l’essentiel des renseignements et de la preuve à l’appui des allégations ». M. Brar est d’avis qu’il ne connaît rien de la preuve à l’appui des allégations formulées contre lui et soutient que ce sont des renseignements de sources inconnues qui semblent être la pierre angulaire du dossier constitué par le ministre. Il affirme que l’extrait suivant de la note ministérielle de décembre 2018, sous la rubrique [TRANSDUCTION] « Analyse », le démontre :

[TRANSDUCTION]

- 1) Une source anonyme a décrit l’appelant comme étant le président de l’aile jeunesse de la Fédération de la jeunesse internationale sikhe (ISYF) au Canada (p 337);
- 2) Une source anonyme a dit que l’appelant recueillait des fonds auprès des membres de la communauté sikhe pour rénover des gurdwaras et qu’il en détournait une grande partie pour des activités anti-indiennes;
- 3) Une source anonyme a dit que l’appelant avait participé à une collecte de fonds qu’il avait transférés à son père et à une autre personne en vue de leur distribution à des familles terroristes;
- 4) Une source anonyme prétend que l’appelant est étroitement lié à un certain nombre d’éléments radicaux sikhs établis au Canada et qu’il a demandé à M. Cheema de prendre des dispositions pour obtenir des armes et des munitions en Inde (p 338);
- 5) Une source anonyme prétend que l’appelant a planifié un attentat terroriste en Inde avec M. Cheema.

[143] M. Brar est d’avis que la non-communication de renseignements sur la nature des sources inconnues ou les circonstances entourant leurs déclarations est troublante, puisqu’elle réduit l’appel à une forme d’impasse

involvement with terrorist organizations and the Minister says, based on an unknown source, that he is involved. With this complete lack of detail, Mr. Brar is not in a position to reasonably challenge these assertions, which are central to the Minister's case.

[144] Mr. Brar states that he does not know the nature of the sources said to implicate him in terrorist activities and he is concerned with the frailties of relying on international intelligence agencies or confidential informant information. He believes that factors crucial in assessing the reliability of a confidential source of information cannot be assessed when the identity of the source is unknown. He asserts that the unknown sources of information are completely devoid of predictive information and there is no indication that the source or sources have been "sufficiently corroborated".

[145] Mr. Brar submits that the "large amount of additional evidence on the reliability and credibility" relied upon by the CSIS witness in the case briefs raises further problems because none of this "additional information was provided to the decision maker and some of it was unknown to the Court prior to the witnesses' testimony." More importantly, Mr. Brar maintains that he was not provided with any of this additional information, not even in summary form. All he is left with is evidence that CSIS holds the subjective belief that the information implicating him is credible and reliable. Without disclosure as to why CSIS considers the information credible and reliable, Mr. Brar argues that he is unable to meaningfully contest or rebut that belief.

[146] In all these circumstances, Mr. Brar maintains that he was not provided with the incompressible minimum disclosure and as a result, he has not been reasonably informed of the case against him. He submits that this has resulted in a violation of his constitutional right to a fair process under section 7 of the Charter and requests that this Court allow the appeal and remove his name from the SATA list.

où l'appelant nie être lié à des organisations terroristes et où le ministre dit que, selon une source inconnue, il y est lié. Compte tenu de cette absence totale de renseignements, M. Brar n'est pas en mesure de contester raisonnablement ces affirmations, qui sont au cœur de la thèse du ministre.

[144] M. Brar affirme qu'il ne connaît pas la nature des sources censées l'avoir impliqué dans des activités terroristes et qu'il est préoccupé par les faiblesses inhérentes du recours à des organismes de renseignement internationaux ou à des renseignements confidentiels d'informateurs. Il croit qu'il n'est pas possible d'apprécier les facteurs essentiels à l'évaluation de la fiabilité d'une source d'information confidentielle lorsque l'identité de la source est inconnue. Il affirme que les sources d'information inconnues sont complètement dépourvues de renseignements prédictifs et qu'il n'y a aucune indication que la ou les sources ont été [TRADUCTION] « suffisamment corroborées ».

[145] M. Brar soutient que la [TRADUCTION] « grande quantité d'éléments de preuve supplémentaires sur la fiabilité et la crédibilité », sur lesquels le témoin du SCRS s'est fondé dans les sommaires de cas, soulève d'autres problèmes parce qu'aucun de ces [TRADUCTION] « renseignements n'a été fourni au décideur et que certains d'entre eux étaient inconnus de la Cour avant qu'elle n'entende les témoins ». Mais surtout, M. Brar soutient qu'il n'a reçu aucun de ces renseignements supplémentaires, même pas sous forme de résumé. Tout ce qu'il lui reste, c'est la preuve selon laquelle le SCRS croit subjectivement que les renseignements qui le concernent sont crédibles et fiables. M. Brar soutient que, sans information sur les raisons pour lesquelles le SCRS juge les renseignements crédibles et fiables, il est incapable de contester ou de réfuter valablement cette croyance.

[146] Dans les circonstances, M. Brar soutient que la quantité minimale incompressible de renseignements nécessaires ne lui a pas été communiquée et qu'il n'a donc pas été raisonnablement informé de la preuve qui pèse contre lui. Il s'ensuit, soutient-il, que son droit constitutionnel à un processus équitable qui est garanti par l'article 7 de la Charte a été violé, et il demande à la Cour d'accueillir l'appel et de radier son nom de la liste de la LSDA.

[147] Mr. Brar submitted an amended notice of constitutional question on January 31, 2022, in which he states that paragraph 8(1)(b) of the SATA (further) violates section 7 of the Charter because it is overbroad. However, he did not provide any arguments in support of this position in his submissions, and informed this Court at the public hearings in Vancouver on April 21, 2022, that he was not pursuing the amended constitutional question relating to section 7 (overbreadth) nor section 6 (mobility rights) of the Charter. As a result, the issue of overbreadth is not addressed in this decision and that of mobility was only considered in Mr. Dulai's case.

## (2) Submissions of Mr. Dulai

[148] Mr. Dulai submits that the SATA proceedings have failed to meet the minimum standards of procedural fairness. He alleges that the Minister's delegate violated his procedural fairness rights during the administrative recourse process by failing to give him adequate notice of the case to meet before requiring his response, and by failing to provide reasons for his decision to maintain his name on the no-fly list.

[149] Mr. Dulai affirms that nothing in the unclassified summary gave him any insight into whether he had been listed pursuant to paragraph 8(1)(a) or paragraph 8(1)(b) of the SATA. Indeed, the Minister failed to particularize whether he suspected that he would engage in an act that threatened transportation security (paragraph 8(1)(a)) or whether he would travel by air for the purpose of committing a terrorism-related offence (paragraph 8(1)(b)) until the appeal process was well underway. As a result, Mr. Dulai is of the opinion that the Minister's failure to particularize which prong of section 8 of the SATA he was relying on, until directed to do so by this Court, breached his right to notice of the allegations against him and he seeks a declaration from the Court to this effect.

[150] Mr. Dulai also submits that the Minister committed a further breach of his procedural fairness rights by failing to provide reasons for his decision to deny his application for recourse and maintain his name on the

[147] M. Brar a présenté un avis de question constitutionnelle modifié, le 31 janvier 2022, dans lequel il déclare que l'alinéa 8(1)b) de la LSDA viole (également) l'article 7 de la Charte parce qu'il a une portée trop large. Cependant, il n'a présenté aucun argument à l'appui de cette thèse dans ses observations et il a informé la Cour lors des audiences publiques tenues à Vancouver, le 21 avril 2022, qu'il ne demanderait pas la résolution de la question constitutionnelle modifiée relative à l'article 7 (portée excessive) et à l'article 6 (liberté de circulation) de la Charte. Par conséquent, la question de la portée excessive n'est pas examinée dans la présente décision, et celle de la libre circulation a été examinée seulement dans le cas de M. Dulai.

## 2) Observations de M. Dulai

[148] M. Dulai soutient que la procédure fondée sur la LSDA ne respectait les normes minimales de l'équité procédurale. Il fait valoir que le délégué du ministre a violé son droit à l'équité procédurale au cours du processus administratif en ne lui donnant pas de préavis suffisant de la preuve à réfuter avant d'exiger sa réponse, et en ne lui fournissant pas les motifs de sa décision de maintenir son nom sur la liste d'interdiction de vol.

[149] M. Dulai affirme que rien dans le résumé non confidentiel ne lui permettait de savoir s'il avait été inscrit en vertu de l'alinéa 8(1)a) ou de l'alinéa 8(1)b) de la LSDA. En effet, le ministre n'a pas précisé s'il soupçonnait qu'il commettrait un acte menaçant la sûreté des transports (alinéa 8(1)a)) ou qu'il se déplacerait en aéronef en vue de commettre une infraction liée au terrorisme (alinéa 8(1)b) avant que le processus d'appel soit bien enclenché. Par conséquent, M. Dulai est d'avis que le fait que le ministre n'a pas précisé sur quel alinéa de l'article 8 de la LSDA il s'appuyait, jusqu'à ce que la Cour lui ordonne de le faire, a porté atteinte à son droit d'être informé des allégations portées contre lui, et il demande à la Cour de rendre un jugement déclaratoire en ce sens.

[150] M. Dulai soutient également que le ministre a de nouveau porté atteinte à son droit à l'équité procédurale en ne lui fournissant pas les motifs de sa décision de rejeter sa demande de radiation et de maintenir son nom

SATA list. He claims that the one-page letter signed by the Minister's delegate was devoid of both the "what" and the "why" required to satisfy his right to reasons for the Minister's decision under section 15 of the SATA. This argument is addressed in the *Dulai* Reasonableness Decision, at paragraph 95 and under the section entitled "The SATA needs improvement", at page 63. Furthermore, the Minister's reasoning process and the information he considered to reach his decision remain unclear even with the expanded disclosure provided after Mr. Dulai filed his appeal.

[151] Mr. Dulai seeks a declaration that upon receipt of an application for recourse, the Minister must provide a listed person with notice of the basis for the person's listing—i.e., whether the listing is under paragraph 8(1)(a) or 8(1)(b), or both—in addition to a copy of all unclassified information relied upon by the Minister to list the person. Mr. Dulai also solicits a declaration that the Minister must provide the listed person with written reasons on an application for recourse that explain the decision and the rationale behind it. These arguments are also addressed in the *Dulai* Reasonableness Decision under the section entitled "The SATA needs improvement", at page 63.

[152] Similarly to Mr. Brar, Mr. Dulai submits that due to national security concerns, he was not given the incompressible minimum amount of disclosure necessary for him to know and meet the Minister's case. He states that the evidence and allegations at the heart of the Minister's decision have been almost entirely withheld from him. He notes that most of the information in the unclassified summary that was relied upon to justify his placement on the no-fly list comes from open source material. Moreover, the PPIO memorandum that forms the reasons for the Minister's decision to maintain his name on the no-fly list replicates the CSIS brief and unclassified summary and summarizes the information that he provided himself. The redacted portions are either not summarized at all, or summarized with general statements.

sur la liste établie en vertu de la LSDA. Il prétend que la lettre d'une page signée par le délégué du ministre ne mentionnait ni les éléments requis, ni les raisons pour lesquelles ils étaient requis, pour pouvoir connaître les motifs de la décision prise par le ministre en vertu de l'article 15 de la LSDA. La Cour a examiné cet argument au paragraphe 95 de la décision *Dulai* sur le caractère raisonnable et sous la rubrique intitulée « La LSDA doit être améliorée », à la page 63. Par ailleurs, le raisonnement du ministre et les renseignements dont il a tenu compte pour arriver à sa décision ne sont toujours pas clairs, malgré la divulgation d'autres renseignements après que M. Dulai ait interjeté appel.

[151] M. Dulai sollicite un jugement déclarant que, à la réception d'une demande de radiation, le ministre doit informer la personne inscrite des motifs justifiant cette inscription, c'est-à-dire qu'il doit préciser si elle repose sur l'alinéa 8(1)a ou 8(1)b, ou les deux — en plus de lui fournir une copie de tous les renseignements non confidentiels sur lesquels il s'est appuyé pour inscrire son nom sur la liste. M. Dulai sollicite également une déclaration selon laquelle le ministre doit fournir à la personne inscrite des motifs écrits expliquant et justifiant sa décision sur la demande de radiation. Ces observations sont également examinées dans la décision *Dulai* sur le caractère raisonnable, sous la rubrique intitulée « La LSDA doit être améliorée », à la page 63.

[152] Tout comme M. Brar, M. Dulai soutient qu'en raison de préoccupations liées à la sécurité nationale, il n'a pas reçu la quantité minimale incompressible de renseignements nécessaires pour qu'il connaisse la thèse du ministre et y réponde. Il affirme que les éléments de preuve et les allégations qui sont au cœur de la décision du ministre lui ont été presque entièrement cachés. Il fait remarquer que la plupart des renseignements contenus dans le résumé non confidentiel ayant servi à justifier son inscription sur la liste d'interdiction de vol proviennent de sources ouvertes. De plus, la note de service dans laquelle le BDRPPP explique la décision du ministre de garder son nom sur la liste d'interdiction de vol reprend le résumé non confidentiel et le mémoire du SCRS et résume les renseignements qu'il a lui-même fournis. Les parties caviardées ne sont pas du tout résumées ou sont résumées à l'aide d'énoncés généraux.

[153] Mr. Dulai also refers to other information in the appeal book, such as Ms. Soper's affidavits that he claims provide no information about the evidence against him. He submits that affidavits of other government officials also do not provide him with any information capable of assisting him in being informed of the case against him.

[154] As for the Public Communications issued from the Court, Mr. Dulai says he has received summaries generally describing what was discussed in the *ex parte* and *in camera* proceedings but not the nature, credibility, or reliability of the redacted information related to him.

[155] Mr. Dulai is of the opinion that the disclosure provided does not elevate the allegations against him from general to specific and does not allow him to know the essence of the information and evidence said to support those allegations. As a result, he is unable to give meaningful instructions to his counsel about what information and evidence to adduce in his defence. He is also unable to know what evidence or guidance to give the *Amici* that would allow them to rebut the redacted information in a meaningful way. Mr. Dulai states that fairness requires that he be informed of the grounds for the Minister's rejection of his evidence regarding the serious allegations against him, but that the redactions make this impossible. For these reasons, he requests that the Minister withdraw the information that cannot be disclosed. Failing that, Mr. Dulai submits that the proceedings will remain unfair and violate natural justice and his rights under section 7 of the Charter.

[156] Mr. Dulai claims that there has not been a substantial substitute for the receipt of his full disclosure or full participation in his appeal. He submits that the failure of Parliament to include a provision permitting the appointment of special advocates violates section 7 of the Charter, as the inherent limits of the *Amici*'s mandate have unfairly restricted their ability to advocate for Mr. Dulai in the closed proceedings. In his view, given

[153] M. Dulai fait également référence à d'autres renseignements contenus dans le dossier d'appel, comme les affidavits de M<sup>me</sup> Soper qui, selon lui, ne fournissent aucun renseignement sur la preuve qui pèse contre lui. Il soutient que les affidavits d'autres représentants du gouvernement ne lui fournissent pas non plus de renseignements susceptibles de l'aider à connaître la preuve qui pèse contre lui.

[154] En ce qui concerne les communications publiques venant de la Cour, M. Dulai affirme qu'il a reçu des résumés décrivant de façon générale les éléments dont il a été question dans les procédures *ex parte* et à huis clos, mais non la nature, la crédibilité ou la fiabilité des renseignements caviardés qui le concernent.

[155] M. Dulai est d'avis que les renseignements qui lui ont été communiqués ne précisent pas les allégations générales dont il fait l'objet et ne lui permettent pas de connaître l'essentiel des renseignements et de la preuve à l'appui de ces allégations. Par conséquent, il n'est pas en mesure de donner des instructions utiles à ses avocates au sujet des renseignements et des éléments de preuve à présenter dans le cadre de sa défense. Il ne peut pas non plus savoir quels éléments de preuve ou indications donner aux amis de la cour afin qu'ils puissent réfuter utilement les renseignements caviardés. M. Dulai affirme que l'équité exige qu'il soit informé des motifs pour lesquels le ministre a rejeté la preuve qu'il a présentée en défense aux graves allégations portées contre lui, mais que les caviardages l'empêchent de l'être. C'est pourquoi il demande au ministre de retirer les renseignements qui ne peuvent pas être communiqués. À défaut de quoi, M. Dulai soutient que la procédure demeurera injuste et violera les principes de justice naturelle et les droits que lui confère l'article 7 de la Charte.

[156] M. Dulai prétend que rien n'a remplacé pour l'essentiel la divulgation complète des renseignements le concernant ou sa participation pleine et entière à l'appel. Il soutient que le défaut du législateur de prévoir une disposition permettant la nomination d'avocats spéciaux contrevient à l'article 7 de la Charte, car les limites inhérentes au mandat des amis de la cour ont injustement restreint leur capacité de défendre M. Dulai durant les

the insufficient disclosure, he has not been able to provide meaningful guidance and information to the *Amici*.

[157] Mr. Dulai additionally submits that the unavailability of special advocates in the SATA proceedings renders the regime unconstitutional under section 7 because it fails to provide the listed person with a substantial substitute for full disclosure and full participation in the appeal. He adds that the SATA permits the Government to label Canadian citizens as terrorists and restrict their rights and freedoms based on the reasonable suspicion standard (lower than the reasonable grounds required under the IRPA) that can be based on evidence that the listed person never gets to see. Moreover, the Government gets the opportunity to convince the designated judge that this secret evidence is trustworthy and accurate in hearings the listed person is not privy to.

[158] Because of the reasons enumerated above, Mr. Dulai seeks a declaration from this Court that the SATA is unconstitutional to the extent that it deprives the designated judge of the ability to appoint special advocates, and an order that the *Amici* be permitted to act as special advocates for the remainder of the proceedings.

[159] In his notice of appeal dated April 18, 2019, Mr. Dulai also argued that the Minister's decision to designate him as a listed person, and thereafter maintain that designation upon administrative review, violated and disproportionately impacted his rights under paragraphs 2(a), 2(b) and 2(d) as well as section 15 of the Charter. However, Mr. Dulai did not cite any matter connected to sections 2 and 15 of the Charter when he submitted his notice of constitutional question with this Court on April 25, 2019, and he did not do so during the public hearings in April 2022. As a result, this ruling does not address issues related to sections 2 and 15 of the Charter.

procédures à huis clos. M. Dulai estime que, compte tenu de la communication insuffisante de renseignements, il n'a pas été en mesure de donner des indications et des renseignements utiles aux amis de la cour.

[157] M. Dulai soutient en outre que l'impossibilité de recourir à des avocats spéciaux dans les instances fondées sur la LSDA fait que le régime établi par cette loi est inconstitutionnel en vertu de l'article 7 parce qu'il n'offre à la personne inscrite aucune solution visant à remplacer pour l'essentiel la divulgation complète des renseignements et la pleine participation à l'appel. Il ajoute que la LSDA permet au gouvernement de qualifier les citoyens canadiens de terroristes et de restreindre leurs droits et libertés en fonction de la norme des soupçons raisonnables (moins exigeante que celle des motifs raisonnables exigée par la LIPR), lesquels peuvent être fondés sur des éléments de preuve que la personne inscrite ne verra jamais. De plus, le gouvernement a la possibilité de convaincre le juge désigné de la fiabilité et de l'exactitude de ces éléments de preuve secrets lors d'audiences auxquelles la personne inscrite ne participe pas.

[158] Pour les raisons énoncées ci-dessus, M. Dulai demande à la Cour de rendre un jugement déclarant que la LSDA est inconstitutionnelle en ce qu'elle prive le juge désigné de la possibilité de nommer des avocats spéciaux, ainsi qu'une ordonnance autorisant les amis de la cour à agir à titre d'avocats spéciaux pour le reste de l'instance.

[159] Dans son avis d'appel du 18 avril 2019, M. Dulai soutient également que la décision du ministre de le désigner comme personne inscrite, puis de maintenir cette désignation après un examen administratif, a porté atteinte de manière disproportionnée à ses droits garantis par les alinéas 2a), 2b) et 2d) et par l'article 15 de la Charte. Cependant, M. Dulai n'a aucunement parlé des articles 2 et 15 de la Charte lorsqu'il a présenté son avis de question constitutionnelle à la Cour, le 25 avril 2019, non plus que durant les audiences publiques d'avril 2022. Par conséquent, la présente décision ne traite pas des questions liées aux articles 2 et 15 de la Charte.

## (3) Submissions of the Respondent

[160] Although both Appellants filed a notice of constitutional question, the Minister states that their submissions do not argue that the provisions of the SATA scheme are unconstitutional. The Minister argues that the focus of their argument is that the conduct of the recourse and appeal proceedings applicable to their SATA listing violated their section 7 Charter rights. Where administrative action under a piece of legislation is the cause of a right infringement, it is clear that the action should be challenged, not the legislation. The Respondent submits that the appropriate focus is the particular conduct in the Appellants' cases, not the scheme itself.

[161] The Minister alleges that in Mr. Dulai's appeal, the only declaration he seeks is that the SATA violates section 7 of the Charter to the extent that it does not permit the appointment of a special advocate. The Minister, however, does not believe that section 7 is engaged in either of the two cases.

[162] In Mr. Brar's case, the Minister submits that the right to security of the person does not protect an individual from the ordinary stresses and anxieties that a person of reasonable sensibility would suffer because of Government action. The Minister states that Mr. Brar has failed to disclose or provide details of any specific psychological effects, which he describes as disturbing and profound. His claim does not share commonality with the circumstances in *Charkaoui I* where the concern was the "irreparable harm" [at paragraph 14] an individual subject to a security certificate would face because of deportation from Canada.

[163] As for Mr. Dulai, the Minister argues that the description of psychological impact in his affidavit does not rise to the level of "a serious and profound effect on the psychological integrity." The "extreme embarrassment and distress" he describes do not share commonality with the circumstances in *Charkaoui I*.

## 3) Observations de l'intimé

[160] Bien que les deux appelants aient déposé un avis de question constitutionnelle, le ministre affirme qu'ils ne font aucunement valoir dans leurs observations que les dispositions de la LSDA sont inconstitutionnelles. Le ministre soutient que leur argumentation est axée sur le fait que le recours administratif et la procédure d'appel relatifs à leur inscription sur la liste au titre de la LSDA ont porté atteinte à leurs droits garantis par l'article 7 de la Charte. Lorsqu'une mesure administrative prévue par une loi est à l'origine d'une atteinte à un droit, c'est manifestement la mesure qui doit être contestée, et non la loi. L'intimé soutient qu'il convient de s'attarder à ce qui s'est passé dans le cas des appelants, et non au régime lui-même.

[161] Le ministre soutient que, dans l'appel de M. Dulai, la seule déclaration demandée est une déclaration selon laquelle la LSDA porte atteinte à l'article 7 de la Charte en ce qu'elle ne permet pas la nomination d'un avocat spécial. Toutefois, le ministre ne croit pas que l'article 7 entre en jeu dans l'une ou l'autre des deux affaires.

[162] Dans le cas de M. Brar, le ministre soutient que le droit à la sécurité ne protège pas contre le stress et l'anxiété ordinaires qu'une personne de sensibilité raisonnable subirait en raison d'une mesure gouvernementale. Le ministre affirme que M. Brar n'a donné aucun renseignement sur les effets psychologiques précis qu'il aurait subis et qu'il qualifie de troublants et profonds. Ses allégations n'ont rien en commun avec les circonstances de l'affaire *Charkaoui I*, où il était question du « tort irréparable » [au paragraphe 14] qu'une personne visée par un certificat de sécurité subirait en raison de son expulsion du Canada.

[163] Quant à M. Dulai, le ministre soutient que la description qu'il fait dans son affidavit des répercussions psychologiques qu'il a subies n'atteint pas le niveau « des répercussions graves et profondes sur l'intégrité psychologique ». Le [TRADUCTION] « sentiment d'embarras et de détresse extrêmes » qu'il décrit n'a rien à voir avec les circonstances de l'affaire *Charkaoui I*.

[164] Should the Court find that Mr. Brar and Mr. Dulai's section 7 rights are engaged, the Minister still believes that the Appellants have failed to satisfy the second part of the section 7 test because the SATA proceedings are conducted in accordance with the principles of fundamental justice. The Minister refers to *Harkat* in the security certificate context to support his argument, stating that the principles of fundamental justice include two interrelated aspects of the right to a fair process: (1) the right to know and meet the case; and (2) the right to have a decision made by the judge on the facts and the law. The Minister points out that the assessment of whether a process is fair must take into account the legitimate need to protect information and evidence that is critical to national security.

[165] The Court stated in *Ruby v. Canada (Solicitor General)*, 2002 SCC 75, [2002] 4 S.C.R. 3 that "in such circumstances, fairness is met through other procedural safeguards such as subsequent disclosure, judicial review and rights of appeal" (at paragraph 40). The Minister states that procedural fairness requires sufficient, not perfect, disclosure of the case to meet. It does not require the disclosure of all information considered by the decision maker. For this reason, the Minister believes there was no breach of procedural fairness in the recourse proceedings and that the unclassified summaries were sufficient to permit both Mr. Brar and Mr. Dulai to participate meaningfully in the recourse process. For example, in response to the disclosure of the unclassified summary, Mr. Dulai provided detailed submissions dated January 2, 2019, with supporting documents. He was able to address each allegation in the unclassified summary specifically.

[166] The Minister states that Mr. Dulai's request for a declaration that the Minister must provide written reasons on a recourse application is also inappropriate under the SATA scheme. The Minister's delegate provided notice of the decision, which included some of the rationale. Mr. Dulai's complaint is in essence about the adequacy of the reasons. The Minister submits that, as held by the S.C.C. in *Newfoundland and Labrador Nurses' Union v. Newfoundland and Labrador (Treasury Board)*,

[164] Le ministre croit que, même si la Cour devait conclure que les droits que confèrent l'article 7 à M. Brar et à M. Dulai entrent en jeu, les appelants n'ont pas satisfait au deuxième volet du critère applicable à l'article 7 parce que les recours prévus par la LSDA se déroulent selon les principes de justice fondamentale. Le ministre renvoie à l'arrêt *Harkat*, qui porte sur les certificats de sécurité, pour étayer son argument, et affirme que les principes de justice fondamentale reposent sur deux aspects interreliés du droit à un processus équitable : 1) le droit de connaître la preuve et de la réfuter; 2) le droit à ce que le juge statue sur les faits et le droit. Le ministre souligne que, pour déterminer si un processus est équitable, il faut tenir compte du besoin légitime de protéger les renseignements et éléments de preuve qui sont critiques pour la sécurité nationale.

[165] Dans l'arrêt *Ruby c. Canada (Solliciteur général)*, 2002 CSC 75, [2002] 4 R.C.S. 3, la Cour suprême a déclaré ceci : « [e]n pareils cas, l'équité est assurée par d'autres garanties procédurales telles que la communication subséquente de la preuve, le contrôle judiciaire et le droit d'appel » (au paragraphe 40). Le ministre affirme que l'équité procédurale exige une communication suffisante, mais non parfaite, de la preuve à réfuter. Elle n'exige pas la communication de tous les renseignements pris en considération par le décideur. C'est pourquoi le ministre croit qu'il n'y a eu aucun manquement à l'équité procédurale lors du recours administratif et que les résumés non confidentiels étaient suffisants pour permettre à M. Brar et à M. Dulai de participer utilement à l'instance. Par exemple, en réponse à la communication du résumé non confidentiel, M. Dulai a fourni des observations détaillées en date du 2 janvier 2019, ainsi que des documents à l'appui. Il a été en mesure de répondre à chacune des allégations contenues dans ce résumé.

[166] Le ministre affirme que la demande de M. Dulai en vue d'obtenir une déclaration selon laquelle le ministre doit fournir des motifs écrits de la décision qu'il rend sur une requête en radiation est également inappropriée sous le régime de la LSDA. Le délégué du ministre a donné un avis de la décision, qui comprenait une partie de la justification. M. Dulai se plaint essentiellement du caractère adéquat des motifs. Le ministre soutient que, comme l'a conclu la C.S.C. dans l'arrêt *Newfoundland*



2011 SCC 62, [2011] 3 S.C.R. 708, at paragraphs 21 and 22, (in)adequacy of reasons does not amount to a breach of procedural fairness, but is considered a factor when assessing the reasonableness of the decision maker's reasoning.

[167] According to the Minister, if the Court determines that procedural fairness required reasons in the recourse decision, and that the decision dated January 30, 2019, was lacking, then the reasons requirement was met by the PPIO's memorandum to the Minister's delegate. The S.C.C. has recognized that the requirement to provide written reasons for a decision can be fulfilled by accepting the use of the notes of the subordinate reviewing officer as part of the flexibility that is necessary when the courts balance the requirements of the duty of fairness with the recognition of the day-to-day realities of administrative agencies, and the many ways principles of procedural fairness can be upheld (see *Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1999] 2 S.C.R. 817, (1999), 174 D.L.R. (4th) 193, at paragraph 44). This matter was dealt with in the two Reasonableness Decisions under the section entitled "*The scope of the public evidence resulting from the appeal proceedings*" (see *Brar 2022*, at page 39 [at paragraph 99] and *Dulai 2022*, at page 37 [at paragraph 95]).

[168] The Minister argues that there is no breach of the duty of fairness to provide reasons in the absence of any request for written reasons. Mr. Dulai did not submit any evidence that he made such a request for reasons before he filed his notice of appeal.

[169] The Minister submits that the appeal proceedings provide an incompressible minimum disclosure and that the Appellants have received sufficient disclosure to be reasonably informed of the case against them, and to give instructions to their counsel. Procedural fairness requires sufficient, not perfect, disclosure of the case to meet. It does not require the disclosure of all information considered by the decision maker.

*and Labrador Nurses' Union c. Terre-Neuve-et-Labrador (Conseil du Trésor)*, 2011 CSC 62, [2011] 3 R.C.S. 708, aux paragraphes 21 et 22, l'insuffisance des motifs ne constitue pas un manquement à l'équité procédurale, mais est l'un des facteurs à considérer dans l'évaluation du caractère raisonnable du raisonnement du décideur.

[167] Selon le ministre, si la Cour conclut que l'équité procédurale nécessitait que la décision sur la demande de radiation soit motivée, et que la décision du 30 janvier 2019 était lacunaire, il a alors été satisfait à l'obligation de faire connaître les motifs grâce à la note de service que le BDRPPP a envoyée au délégué du ministre. La Cour suprême a reconnu que l'on pouvait satisfaire à l'obligation de motiver par écrit une décision par la production des notes de l'agent subalterne, et que cela faisait partie de la souplesse nécessaire quand des tribunaux évaluent les exigences de l'obligation d'équité tout en tenant compte de la réalité quotidienne des organismes administratifs et des nombreuses façons d'assurer le respect des valeurs qui fondent les principes de l'équité procédurale (voir *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817, au paragraphe 44). Cette question a été examinée dans les deux décisions sur le caractère raisonnable, sous la rubrique intitulée « *L'ampleur des éléments de preuve publics découlant de la procédure d'appel* » (voir *Brar 2022*, à la page 39 [au paragraphe 99], et *Dulai 2022*, à la page 37 [au paragraphe 95]).

[168] Le ministre soutient qu'il n'y a pas de manquement à l'obligation d'équité de fournir des motifs si aucune demande n'a été faite en ce sens. M. Dulai n'a présenté aucune preuve qu'il avait fait une telle demande de motifs avant de déposer son avis d'appel.

[169] Le ministre soutient que la procédure d'appel a mené à la communication de la quantité minimale incompressible de renseignements nécessaires et que les appelants ont reçu suffisamment de renseignements pour être raisonnablement informés de la preuve qui pesait contre eux et donner des instructions à leurs avocats. L'équité procédurale exige une communication suffisante, mais non parfaite, de la preuve à réfuter. Elle n'exige pas la communication de tous les renseignements considérés par le décideur.

[170] The Minister argues that Mr. Brar has had a meaningful opportunity to participate in the process through the involvement of the *Amici* in the *ex parte* and *in camera* proceedings. Mr. Brar was also able to make submissions on preliminary legal issues, file evidence through his affidavit (108 pages), make written representations on the substantive merits of the appeal (43 pages), conduct examination and cross-examination of the Respondent's affiants, and make oral submissions at the public hearings.

[171] The Minister believes that based on all of the information disclosed to Mr. Dulai in these proceedings, Mr. Dulai has received sufficient disclosure to be reasonably informed of the case against him, and to give instructions to his counsel. He has had a meaningful opportunity to participate through the involvement of the *Amici* in the *ex parte* and *in camera* proceedings, in addition to making submissions on preliminary legal issues, filing evidence through his affidavit (471 pages), making written representations on the substantive merits of the appeal (91 pages), conducting examination and cross-examination of the Respondent's affiants, and making oral submissions at the public hearings. In fact, in response to the release of the unclassified summary, Mr. Dulai was able to offer thorough responses (January 2, 2019) with supporting documents addressing each allegation.

[172] The Minister is convinced that the appeal proceedings have been conducted in accordance with the principles of fundamental justice.

[173] The Minister states that in its determination of the preliminary legal issues, the Court established that the SATA's appeal mechanism requires the designated judge to play the essential role of protecting Canada's national security interests and ensuring a fair judicial process. Consistent with this duty, the Court appointed two *Amici* to provide a substantial substitute for the full disclosure and participation of the Appellants. While the *Amici* did not have a mandate to act as counsel for Mr. Dulai and Mr. Brar, they were required to represent the interests of the Appellants.

[170] Le ministre soutient que M. Brar a eu une possibilité réelle de participer au processus puisque les amis de la cour ont participé aux audiences *ex parte* et à huis clos. M. Brar a également pu présenter des observations sur des questions juridiques préliminaires, déposer des éléments de preuve au moyen de son affidavit (108 pages), présenter des observations écrites sur le fond de l'appel (43 pages), procéder à l'interrogatoire et au contre-interrogatoire des déposants du défendeur, et présenter des observations de vive voix lors des audiences publiques.

[171] Le ministre croit que, compte tenu de tous les renseignements qui lui ont été communiqués au cours de la présente instance, M. Dulai a reçu suffisamment de renseignements pour être raisonnablement informé de la preuve qui pesait contre lui et donner des instructions à ses avocates. Il a eu une possibilité réelle de participer à l'instance grâce à l'intervention des amis de la cour lors des audiences *ex parte* et à huis clos, en plus de pouvoir présenter des observations sur les questions juridiques préliminaires, de déposer des éléments de preuve au moyen de son affidavit (471 pages), de présenter des observations écrites sur le bien-fondé de l'appel (91 pages), de procéder à l'interrogatoire et au contre-interrogatoire des déposants de l'intimé, et de présenter des observations de vive voix durant les audiences publiques. En fait, en réponse à la transmission du résumé non confidentiel, M. Dulai a été en mesure de fournir des réponses exhaustives (2 janvier 2019) accompagnées de documents à l'appui de chaque allégation.

[172] Le ministre est convaincu que la procédure d'appel a été menée conformément aux principes de justice fondamentale.

[173] Le ministre déclare que, dans sa décision sur les questions juridiques préliminaires, la Cour a conclu que le mécanisme d'appel prévu par la LSDA exige que le juge désigné joue le rôle essentiel de protéger les intérêts du Canada en matière de sécurité nationale et d'assurer un processus judiciaire équitable. Conformément à cette obligation, la Cour a nommé deux amis de la cour afin de remplacer pour l'essentiel la divulgation complète des renseignements et la participation des appelants. Même si les amis de la cour n'avaient pas le mandat d'agir à titre d'avocats de M. Dulai et de M. Brar, ils devaient représenter leurs intérêts.

[174] The Minister believes that contrary to Mr. Dulai's argument, the appointment and mandate of the *Amici* in these proceedings ensured procedural fairness to both Appellants and assisted the Court in performing its statutory obligations under the SATA. In *Charkaoui I* and *Harkat*, the S.C.C. did not dictate that special advocates were the only substantial substitutes in the context of national security cases. As noted by the Court in these proceedings, the appointment of *Amici* in national security proceedings is well established. The Court regularly resorts to them in designated proceedings to ensure a full and fair hearing of issues when those issues cannot be addressed publicly.

#### IX. Analysis: section 7 of the Charter

##### A. *Legislation*

###### (1) Section 7 of the Charter

###### **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.

###### (2) Sections 15 and 16 of the SATA

###### **Application to Minister**

**15 (1)** A listed person who has been denied transportation as a result of a direction made under section 9 may, within 60 days after the day on which they are denied transportation, apply in writing to the Minister to have their name removed from the list.

###### **Exceptional circumstances**

**(2)** If the Minister is satisfied that there are exceptional circumstances that warrant it, the Minister may extend the time limit set out in subsection (1).

###### **Representations**

**(3)** The Minister must afford the applicant a reasonable opportunity to make representations.

[174] Le ministre croit que, contrairement à ce que prétend M. Dulai, la nomination et le mandat des amis de la cour en l'espèce ont assuré le respect du droit à l'équité procédurale des appelants et ont aidé la Cour à s'acquitter des obligations que lui impose la LSDA. Dans les arrêts *Charkaoui I* et *Harkat*, la Cour suprême n'a pas dit que les avocats spéciaux remplaçaient pour l'essentiel la divulgation complète et la participation personnelle dans les affaires de sécurité nationale. Comme elle l'a souligné, la nomination d'amis de la cour dans les affaires de sécurité nationale est bien établie. Elle y a régulièrement recouru dans le cadre d'instances désignées afin d'assurer une audition complète et équitable des questions qui ne peuvent être débattues publiquement.

#### IX. Analyse : article 7 de la Charte

##### A. *Législation*

###### 1) Article 7 de la Charte

###### **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.

###### 2) Articles 15 et 16 de la LSDA

###### **Demande de radiation**

**15 (1)** La personne inscrite ayant fait l'objet d'un refus de transport à la suite d'une directive donnée en vertu de l'article 9 peut, dans les soixante jours suivant le refus, demander par écrit au ministre que son nom soit radié de la liste.

###### **Prolongation**

**(2)** Le ministre, s'il est convaincu qu'il existe des circonstances exceptionnelles le justifiant, peut prolonger le délai visé au paragraphe (1).

###### **Observations**

**(3)** Le ministre accorde au demandeur la possibilité de faire des observations.

**Application to Minister**

(4) On receipt of the application, the Minister must decide whether there are still reasonable grounds to maintain the applicant's name on the list.

**Notice of decision to applicant**

(5) The Minister must give notice without delay to the applicant of any decision made in respect of the application.

**Deemed decision**

(6) If the Minister does not make a decision in respect of the application within a period of 120 days after the day on which the application is received — or within a further period of 120 days, if the Minister does not have sufficient information to make a decision and he or she notifies the applicant of the extension within the first 120-day period — the Minister is deemed to have decided to remove the applicant's name from the list.

**Appeals****Decisions under this Act**

**16 (1)** This section applies in respect of any appeal of any direction made under section 9 and any decision made under section 8 or 15 by the Minister.

**Application**

(2) A listed person who has been denied transportation as a result of a direction made under section 9 may appeal a decision referred to in section 15 to a judge within 60 days after the day on which the notice of the decision referred to in subsection 15(5) is received.

**Extension**

(3) Despite subsection (2), a person may appeal within any further time that a judge may, before or after the end of those 60 days, fix or allow.

**Determination**

(4) If an appeal is made, the judge must, without delay, determine whether the decision is reasonable on the basis of the information available to the judge.

**Removal from list**

(5) If the judge finds that a decision made under section 15 is unreasonable, the judge may order that the appellant's name be removed from the list.

**Décision du ministre**

(4) À la réception de la demande, le ministre décide s'il existe encore des motifs raisonnables qui justifient l'inscription du nom du demandeur sur la liste.

**Avis de la décision au demandeur**

(5) Le ministre donne sans délai au demandeur un avis de la décision qu'il a rendue relativement à la demande.

**Présomption**

(6) S'il ne rend pas sa décision dans les cent vingt jours suivant la réception de la demande ou dans les cent vingt jours suivant cette période s'il n'a pas suffisamment de renseignements pour rendre sa décision et qu'il en avise le demandeur durant la première période de cent vingt jours, le ministre est réputé avoir décidé de radier de la liste le nom du demandeur.

**Appel****Décisions au titre de la présente loi**

**16 (1)** Le présent article s'applique à toute demande d'appel d'une directive donnée en vertu de l'article 9 et d'une décision du ministre prise au titre des articles 8 ou 15.

**Demande**

(2) La personne inscrite ayant fait l'objet d'un refus de transport à la suite d'une directive donnée en vertu de l'article 9 peut présenter à un juge une demande d'appel de la décision visée à l'article 15 dans les soixante jours suivant la réception de l'avis visé au paragraphe 15(5).

**Délai supplémentaire**

(3) Malgré le paragraphe (2), une personne peut présenter une demande d'appel dans le délai supplémentaire qu'un juge peut, avant ou après l'expiration de ces soixante jours, fixer ou accorder.

**Décision**

(4) Dès qu'il est saisi de la demande, le juge décide si la décision est raisonnable compte tenu de l'information dont il dispose.

**Radiation de la liste**

(5) S'il conclut que la décision visée à l'article 15 n'est pas raisonnable, le juge peut ordonner la radiation du nom de l'appelant de la liste.

**Procedure**

**(6)** The following provisions apply to appeals under this section:

**(a)** at any time during a proceeding, the judge must, on the request of the Minister, hear information or other evidence in the absence of the public and of the appellant and their counsel if, in the judge's opinion, its disclosure could be injurious to national security or endanger the safety of any person;

**(b)** the judge must ensure the confidentiality of information and other evidence provided by the Minister if, in the judge's opinion, its disclosure would be injurious to national security or endanger the safety of any person;

**(c)** throughout the proceeding, the judge must ensure that the appellant is provided with a summary of information and other evidence that enables them to be reasonably informed of the Minister's case but that does not include anything that, in the judge's opinion, would be injurious to national security or endanger the safety of any person if disclosed;

**(d)** the judge must provide the appellant and the Minister with an opportunity to be heard;

**(e)** the judge may receive into evidence anything that, in the judge's opinion, is reliable and appropriate, even if it is inadmissible in a court of law, and may base a decision on that evidence;

**(f)** the judge may base a decision on information or other evidence even if a summary of that information or other evidence has not been provided to the appellant;

**(g)** if the judge determines that information or other evidence provided by the Minister is not relevant or if the Minister withdraws the information or evidence, the judge must not base a decision on that information or other evidence and must return it to the Minister; and

**(h)** the judge must ensure the confidentiality of all information or other evidence that the Minister withdraws.

**Procédure**

**(6)** Les règles ci-après s'appliquent aux appels visés au présent article :

**a)** à tout moment pendant l'instance et à la demande du ministre, le juge doit tenir une audience à huis clos et en l'absence de l'appelant et de son conseil dans le cas où la divulgation des renseignements ou autres éléments de preuve en cause pourrait porter atteinte, selon lui, à la sécurité nationale ou à la sécurité d'autrui;

**b)** il lui incombe de garantir la confidentialité des renseignements et autres éléments de preuve que lui fournit le ministre et dont la divulgation porterait atteinte, selon lui, à la sécurité nationale ou à la sécurité d'autrui;

**c)** il veille tout au long de l'instance à ce que soit fourni à l'appelant un résumé de la preuve qui ne comporte aucun élément dont la divulgation porterait atteinte, selon lui, à la sécurité nationale ou à la sécurité d'autrui et qui permet à l'appelant d'être suffisamment informé de la thèse du ministre à l'égard de l'instance en cause;

**d)** il donne à l'appelant et au ministre la possibilité d'être entendus;

**e)** il peut recevoir et admettre en preuve tout élément — même inadmissible en justice — qu'il estime digne de foi et utile et peut fonder sa décision sur celui-ci;

**f)** il peut fonder sa décision sur des renseignements et autres éléments de preuve même si un résumé de ces derniers n'est pas fourni à l'appelant;

**g)** s'il décide que les renseignements et autres éléments de preuve que lui fournit le ministre ne sont pas pertinents ou si le ministre les retire, il ne peut fonder sa décision sur ces renseignements ou ces éléments de preuve et il est tenu de les remettre au ministre;

**h)** il lui incombe de garantir la confidentialité des renseignements et autres éléments de preuve que le ministre retire de l'instance.

**Definition of judge**

(7) In this section, **judge** means the Chief Justice of the Federal Court or a judge of that Court designated by the Chief Justice.

B. *Jurisprudential teachings on section 7 analysis involving national security issues*

[175] Section 7 of the Charter guarantees the right to life, liberty and security of the person and contains a built-in safeguard for those rights, stating that they can only be encroached upon in accordance with the principles of fundamental justice. These rights apply to all people within Canada, not only to Canadian citizens. In order to trigger a section 1 analysis, the Appellants must show that:

- i. There has been or could be an infringement to the right to life, liberty and security of the Appellants, and
- ii. The infringement is not in accordance with the principles of fundamental justice.

[176] If both elements are proven, the Minister then has the burden to show that the infringement was subject to reasonable limits prescribed by law as can be demonstrably justified in a free and democratic society under section 1 of the Charter (see *Charkaoui I*, at paragraph 12).

[177] In *Harkat*, referring to *Charkaoui I*, the S.C.C. stresses that “[l]aws that interfere with these interests must conform to the principles of fundamental justice. If they fail to do so, they breach s. 7 of the *Charter* and fail to be justified under s. 1 of the *Charter*” (at paragraph 40).

[178] As explained by the S.C.C., the principles of fundamental justice are,

... the basic principles that underlie our notions of justice and fair process. These principles include a guarantee of

**Définition de juge**

(7) Au présent article, **juge** s’entend du juge en chef de la Cour fédérale ou du juge de cette juridiction désigné par celui-ci.

B. *Enseignements jurisprudentiels sur l’analyse relative aux questions de sécurité nationale à la lumière de l’article 7*

[175] L’article 7 de la Charte garantit à chacun le droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne et contient une mesure de sauvegarde de ce droit, à savoir qu’il ne peut y être porté atteinte qu’en conformité avec les principes de justice fondamentale. Ce droit s’applique à toutes les personnes au Canada, et pas seulement aux citoyens canadiens. Pour justifier une analyse fondée sur l’article premier, les appelants doivent démontrer ce qui suit :

- i. il y a eu ou pourrait y avoir atteinte au droit à la vie, à la liberté et à la sécurité des appelants;
- ii. l’atteinte a-t-elle été portée en conformité avec les principes de justice fondamentale.

[176] Si les deux éléments sont prouvés, le ministre a alors le fardeau de démontrer qu’il s’agit d’une atteinte portée dans des limites raisonnables prescrites par une règle de droit et dont la justification peut se démontrer dans une société libre et démocratique au regard de l’article premier de la Charte (voir *Charkaoui I*, au paragraphe 12).

[177] Dans l’arrêt *Harkat*, la Cour suprême a cité l’arrêt *Charkaoui I* tout en soulignant que « [l]es lois portant atteinte à ces droits doivent être conformes aux principes de justice fondamentale, à défaut de quoi elles violent l’art. 7 de la *Charte* et doivent être justifiées au sens de l’article premier de cette dernière » (paragraphe 40).

[178] Comme l’a expliqué la Cour suprême, les principes de justice fondamentale sont :

[...] les principes fondamentaux qui sous-tendent notre conception de la justice et de l’équité procédurale. Ces

procedural fairness, having regard to the circumstances and consequences of the intrusion on life, liberty or security ....

(*Charkaoui I*, at paragraph 19).

[179] Section 7 is not concerned with whether a limit imposed on a Charter right is justified; that analysis is undertaken under section 1. Rather, section 7 is concerned with whether the limit has been implemented in a way that is consistent with natural justice principles. Both *Charkaoui I* and *Harkat* expand on this notion:

Unlike s. 1, s. 7 is not concerned with whether a limit on life, liberty or security of the person is justified, but with whether the limit has been imposed in a way that respects the principles of fundamental justice. Hence, it has been held that s. 7 does not permit “a free-standing inquiry ... into whether a particular legislative measure ‘strikes the right balance’ between individual and societal interests in general” (*Malmo-Levine*, at para. 96). Nor is “achieving the right balance ... itself an overarching principle of fundamental justice” (*ibid.*). As the majority in *Malmo-Levine* noted, to hold otherwise “would entirely collapse the s. 1 inquiry into s. 7” (*ibid.*). This in turn would relieve the state from its burden of justifying intrusive measures, and require the *Charter* complainant to show that the measures are not justified.

(*Charkaoui I* [at paragraph 21]).

Full disclosure of information and evidence to the named person may be impossible. However, the basic requirements of procedural justice must be met “in an alternative fashion appropriate to the context, having regard to the government’s objective and the interests of the person affected”: *Charkaoui I*, at para. 63. The alternative proceedings must constitute a substantial substitute to full disclosure. Procedural fairness does not require a perfect process — there is necessarily some give and take inherent in fashioning a process that accommodates national security concerns: *Ruby v. Canada (Solicitor General)*, 2002 SCC 75, [2002] 4 S.C.R. 3, at para. 46.

(*Harkat* [at paragraph 43]).

principes comprennent une garantie d’équité procédurale, liée aux circonstances et conséquences de l’atteinte à la vie, à la liberté ou à la sécurité [...]

(*Charkaoui I*, au paragraphe 19).

[179] L’article 7 ne soulève pas la question de savoir si une limite imposée à un droit garanti par la Charte est justifiée; cette analyse relève de l’article premier. L’article 7 soulève plutôt la question de savoir si la limite a été appliquée conformément aux principes de justice naturelle. Les arrêts *Charkaoui I* et *Harkat* s’intéressent tous deux à cette notion :

Contrairement à l’article premier, l’art. 7 ne soulève pas la question de savoir si l’atteinte à la vie, à la liberté ou à la sécurité de la personne est *justifiée*, mais plutôt celle de savoir si l’atteinte a été portée en conformité avec les principes de justice fondamentale. Par conséquent, il a été statué que l’art. 7 n’autorise pas la tenue d’« un examen distinct pour décider si une mesure législative donnée établit un “juste équilibre” entre les droits de l’individu et les intérêts de la société en général » (*Malmo-Levine*, par. 96). La Cour ne croyait pas non plus que « l’établissement d’un juste équilibre constitue en soi un principe de justice fondamentale dominant » (*ibid.*). Comme l’a noté la majorité dans *Malmo-Levine*, le raisonnement contraire « intègre entièrement l’examen que commande l’article premier à l’analyse fondée sur l’art. 7 » (*ibid.*). Ainsi, l’État se trouverait libéré du fardeau de justifier les mesures attentatoires et la personne qui invoque la *Charte* aurait l’obligation de démontrer que les mesures contestées ne sont pas justifiées.

(*Charkaoui I* [au paragraphe 21]).

Il peut s’avérer impossible de communiquer tous les renseignements et éléments de preuve à la personne visée. Par contre, les exigences fondamentales de la justice en matière de procédure doivent être respectées « d’une autre façon adaptée au contexte, compte tenu de l’objectif du gouvernement et des intérêts de la personne touchée » : *Charkaoui I*, par. 63. L’autre procédure doit remplacer pour l’essentiel la divulgation complète. L’équité procédurale n’exige pas que le processus soit parfait; la conception d’un processus répondant aux préoccupations en matière de sécurité nationale implique nécessairement certains compromis : *Ruby c. Canada (Solliciteur général)*, 2002 CSC 75, [2002] 4 R.C.S. 3, par. 46.

(*Harkat* [au paragraphe 43]).

[180] My task is to identify the limits, if any, imposed on section 7 rights by the SATA to persons on the list, evaluate the seriousness of these limits and assess whether or not the SATA offers a procedure that is fair, keeping in mind the particular circumstances and the consequences of the intrusion on life, liberty or security.

*C. The necessity to abide by the principles of fundamental justice*

[181] In *Toronto Star Newspapers Ltd. v. Ontario*, 2005 SCC 41, [2005] 2 S.C.R. 188, a decision dealing with freedom of expression, Justice Fish commented on the importance of justice being exercised in public in order for decisions to be understood and complied with: “[i]n any constitutional climate, the administration of justice thrives on exposure to light — and withers under a cloud of secrecy” (at paragraph 1). In that same decision, he recognized the need to adjust this “exposure to light” in certain exceptional cases [at paragraph 3]:

The freedoms I have mentioned, though fundamental, are by no means absolute. Under certain conditions, public access to confidential or sensitive information related to court proceedings will endanger and not protect the integrity of our system of justice. A temporary shield will in some cases suffice; in others, permanent protection is warranted.

[182] In the two current appeals, some information must remain concealed from the Appellants and the public to protect Canada’s national security and intelligence. In this context, this Court must use a contextual approach to respect principles of natural justice, especially when dealing with concepts that create a tension, as it is the case with national security and individual rights. In *Charkaoui v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2008 SCC 38, [2008] 2 S.C.R. 326 (*Charkaoui II*), Justices Lebel and Fish stressed the importance of procedural fairness in cases where rights protected by section 7 of the Charter are concerned [at paragraphs 56–57]:

In *La* (at para. 20), this Court confirmed that the duty to disclose is included in the rights protected by s. 7. Similarly, in *Ruby v. Canada (Solicitor General)*, [2002] 4

[180] Ma tâche consiste à définir les limites, le cas échéant, imposées par la LSDA aux droits garantis par l’article 7 aux personnes inscrites, à évaluer l’importance de ces limites et à déterminer si la LSDA offre ou non une procédure équitable, compte tenu des circonstances de l’espèce et des conséquences de l’atteinte à la vie, à la liberté ou à la sécurité.

*C. La nécessité de respecter les principes de justice fondamentale*

[181] Dans l’arrêt *Toronto Star Newspapers Ltd. c. Ontario*, 2005 CSC 41, [2005] 2 R.C.S. 188, qui porte sur la liberté d’expression, le juge Fish s’est exprimé sur l’importance de l’exercice de la justice en public afin que les décisions soient comprises et respectées : « [d]ans tout environnement constitutionnel, l’administration de la justice s’épanouit au grand jour — et s’étiole sous le voile du secret » (au paragraphe 1). Dans cette même décision, il a reconnu que ce principe devait être adapté dans certains cas exceptionnels [au paragraphe 3] :

Bien que fondamentales, les libertés que je viens de mentionner ne sont aucunement absolues. Dans certaines circonstances, l’accès du public à des renseignements confidentiels ou de nature délicate se rapportant à des procédures judiciaires compromettra l’intégrité de notre système de justice au lieu de la préserver. Dans certains cas, un bouclier temporaire suffira; dans d’autres, une protection permanente sera justifiée.

[182] Dans les deux présents appels, certains renseignements doivent demeurer cachés aux appelants et au public afin de protéger la sécurité nationale et le renseignement canadien. Dans ce contexte, la Cour doit recourir à une approche contextuelle afin de respecter les principes de justice naturelle, surtout lorsqu’il s’agit de concepts qui créent une tension, comme c’est le cas avec la sécurité nationale et les droits individuels. Dans l’arrêt *Charkaoui c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2008 CSC 38, [2008] 2 R.C.S. 326 (*Charkaoui II*), les juges Lebel et Fish ont souligné l’importance de l’équité procédurale dans les affaires de droits protégés par l’article 7 de la Charte [aux paragraphes 56 et 57] :

Dans *La* (par. 20), la Cour a confirmé que l’obligation de divulgation fait partie des droits protégés par l’art. 7. De même, dans *Ruby c. Canada (Solliciteur général)*,



S.C.R. 3, 2002 SCC 75, at paras. 39-40, the Court stressed the importance of adopting a contextual approach in assessing the rules of natural justice and the degree of procedural fairness to which an individual is entitled. In our view, the issuance of a certificate and the consequences thereof, such as detention, demand great respect for the named person's right to procedural fairness. In this context, procedural fairness includes a procedure for verifying the evidence adduced against him or her. It also includes the disclosure of the evidence to the named person, in a manner and within limits that are consistent with legitimate public safety interests.

*Suresh v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2002] 1 S.C.R. 3, 2002 SCC 1, at para. 113, concerned the nature of the right to procedural fairness in a context where a person had been deprived of rights protected by s. 7 of the *Charter*. This Court emphasized the importance of being sensitive to the context of each situation:

[D]eciding what procedural protections must be provided involves consideration of the following factors: (1) the nature of the decision made and the procedures followed in making it, that is, “the closeness of the administrative process to the judicial process”; (2) the role of the particular decision within the statutory scheme; (3) the importance of the decision to the individual affected; (4) the legitimate expectations of the person challenging the decision where undertakings were made concerning the procedure to be followed; and (5) the choice of procedure made by the agency itself ... [para. 115]

[183] In essence, analyzing a situation through section 7 of the *Charter* does not require a specific or perfect process but one that is fair and takes the nature of the proceedings and the interests at stake into consideration, as discussed in *Charkaoui I*, at paragraphs 19 and 20, and in *Harkat*, at paragraph 43. The right to full knowledge of the case is not absolute and some give and take is unavoidable in designing a process that addresses national security issues.

[184] Summarily, the question before this Court is whether being listed on the no-fly list and restriction on air travel is attenuated by the SATA's administrative review and appeal mechanism that provide appellants with a process that takes into account the imperative of

[2002] 4 R.C.S. 3, 2002 CSC 75, par. 39-40, la Cour a souligné l'importance de l'approche contextuelle dans l'évaluation des règles de justice naturelle et du niveau d'équité procédurale auxquelles a droit une personne. À notre avis, la délivrance d'un certificat et ses conséquences comme la détention exigent un grand respect pour l'équité procédurale due à la personne visée. Cette équité procédurale comprend, dans ce contexte, une procédure de vérification de la preuve présentée contre cette personne. Elle inclut également sa communication à la personne visée, selon des modalités et dans des limites qui respectent les intérêts légitimes de la sécurité publique.

L'arrêt *Suresh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2002] 1 R.C.S. 3, 2002 CSC 1, par. 113, a examiné la nature du droit à l'équité procédurale dans un contexte où des droits protégés par l'art. 7 de la *Charte* étaient atteints. Notre Cour a insisté alors sur l'importance de la prise en compte du contexte de chaque situation :

[P]our décider des garanties procédurales qui doivent être accordées, nous devons tenir compte, entre autres facteurs, (1) de la nature de la décision recherchée et du processus suivi pour y parvenir, savoir « la mesure dans laquelle le processus administratif se rapproche du processus judiciaire », (2) du rôle que joue la décision particulière au sein du régime législatif, (3) de l'importance de la décision pour la personne visée, (4) des attentes légitimes de la personne qui conteste la décision lorsque des engagements ont été pris concernant la procédure à suivre et (5) des choix de procédure que l'organisme fait lui-même ... [par. 115]

[183] Essentiellement, l'analyse d'une situation à la lumière de l'article 7 de la *Charte* exige non pas une procédure précise ou parfaite, mais une procédure équitable qui tient compte de la nature de l'instance et des intérêts en cause, comme le mentionnent l'arrêt *Charkaoui I*, aux paragraphes 19 et 20, et l'arrêt *Harkat*, au paragraphe 43. Le droit d'être pleinement informé de la preuve à réfuter n'est pas absolu, et la conception d'un processus visant à trancher des questions de sécurité nationale implique nécessairement certains compromis.

[184] En résumé, la question dont la Cour est saisie est celle de savoir si le fait pour les appelants d'être inscrits sur la liste d'interdiction de vol et d'être restreints dans leurs déplacements aériens est atténué par le mécanisme d'examen administratif et d'appel de la LSDA, qui leur

protecting national security information. Answering this question will be indicative of whether the two Appellants were afforded a process that meets the principles of fundamental justice which requires that:

- (1) There is a fair hearing;
- (2) The hearing is presided by an independent, impartial magistrate who decides on the facts and the law;
- (3) The Appellants have a right to know the case made against them; and
- (4) The Appellants have a right to answer that case in such a way as to give counsel knowledgeable instructions (see *Harkat*, at paragraphs 41–43).

[185] In the following paragraphs, I will discuss all of those matters keeping in mind the process followed in both *Charkaoui I* and *Harkat*.

- (1) Is section 7 of the Charter engaged?

[186] When a Canadian citizen or permanent resident becomes informed that they cannot fly due to their named status, and are incidentally suspected of posing a threat to air travel because of their ties to terrorist activities, their right to security, as understood under section 7 of the Charter, is curtailed for the following reasons.

[187] Having a named status does not project a positive image and may hamper a person's life. For example, the dissemination of the SATA list to all air carriers that fly into, out of, and within Canada, and consequently being denied boarding, can jeopardize the listed person's reputation and security. When a listed person files an administrative review or an appeal, their identity becomes public and the publicity that emerges as the case progresses inevitably connects them to air safety and terrorism. This has a negative influence on the listed person's reputation and can trigger security issues for them and their family. In the current appeals, media outlets produced

offre un processus qui tient compte de l'impératif de protéger les renseignements relatifs à la sécurité nationale. La réponse à cette question nous dira si les deux appelants ont eu droit à un processus qui respecte les principes de justice fondamentale selon lesquels :

- 1) L'audience est équitable;
- 2) L'audience est présidée par un magistrat indépendant et impartial qui statue sur les faits et le droit;
- 3) Les appelants ont le droit de connaître la preuve qui pèse contre eux;
- 4) Les appelants ont le droit de répondre à cette preuve de façon à donner des instructions éclairées à leurs avocats (voir *Harkat*, aux paragraphes 41 à 43).

[185] Dans les paragraphes qui suivent, j'examinerai toutes ces questions en gardant à l'esprit le processus suivi dans les arrêts *Charkaoui I* et *Harkat*.

- 1) L'article 7 de la Charte s'applique-t-il?

[186] Lorsqu'un citoyen canadien ou un résident permanent est informé qu'il ne peut pas prendre l'avion en raison de son statut de personne inscrite et qu'il est incidemment soupçonné de représenter une menace pour le transport aérien en raison de ses liens avec des activités terroristes, son droit à la sécurité, au sens de l'article 7 de la Charte, est limité pour les raisons suivantes.

[187] Le fait d'être une personne inscrite ne projette pas une image positive et peut être un obstacle dans la vie d'une personne. Par exemple, la diffusion de la liste établie au titre la LSDA à tous les transporteurs aériens qui se rendent au Canada, qui en sortent et qui s'y trouvent, et le fait de se voir ensuite refuser l'embarquement peuvent compromettre la réputation et la sécurité de la personne inscrite. Lorsqu'une personne inscrite dépose une demande d'examen administratif ou d'appel, son identité devient publique et la publicité qui en ressort au fur et à mesure que l'affaire progresse la relie inévitablement à la sécurité aérienne et au terrorisme, ce qui a une influence

articles disclosing the names and personal details of the Appellants, making them publicly known (see revised appeal books, at pages 341–342 (*Brar*) and at pages 323–324 (*Dulai*)). This negative publicity has seriously impacted the lives of both Appellants and their families.

[188] The Appellants’ section 7 Charter rights have been impacted in that being publicly associated with being a terrorist or related to terrorist activities can only contribute to a “direct loss of psychological integrity”, a recognized section 7 interest (see *Sogi v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2003 FC 1429, [2004] 2 F.C.R. 427, at paragraphs 52–54). As Justice MacKay noted, such “psychological distress caused to him by the state’s action of detaining him [not the case here] and labelling him a terrorist deprives him of the right to security of the person protected by section 7 [of the Charter].” Furthermore, the S.C.C. said in *Charkaoui I* that accusing someone of being a terrorist can cause “irreparable harm to the individual” (at paragraph 14).

[189] There is no question that the lives of the Appellants have been affected as a result of being associated with terrorism and terrorist activities (see *Brar* affidavit, at paragraphs 62–64 and *Dulai* affidavit, at paragraphs 119–133). The Respondent minimizes the consequences on the respective lives of the Appellants as described therein by arguing that simply being labelled as associated with terrorist activities is not sufficient to engage section 7. I do not agree. To be labelled a terrorist in Canada or around the world is extremely damaging to one’s reputation and living with such a cloud over one’s head can only be psychologically harmful and difficult to live with. Contrary to the Minister’s submissions, a psychological report is not essential to capture this. I am satisfied that the Appellants’ section 7 Charter security of the person right is adversely affected.

[190] Notwithstanding what has been said, the Appellants’ specific circumstances need to be taken into consideration.

négative sur sa réputation et peut engendre des problèmes de sécurité pour elle et sa famille. Dans les présents appels, les médias ont publié des articles révélant les noms et les renseignements personnels des appelants, qui sont maintenant connus du public (voir les dossiers d’appel révisés, aux pages 341 et 342 (*Brar*) et aux pages 323 et 324 (*Dulai*)). Cette publicité négative a eu de graves répercussions sur la vie des appelants et de leur famille.

[188] Les droits garantis aux appelants par l’article 7 de la Charte ont été touchés, car le fait pour quiconque d’être publiquement associé au statut de terroriste ou lié à des activités terroristes ne peut que contribuer à une « perte directe d’intégrité psychologique », un intérêt reconnu par l’article 7 (voir *Sogi c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, 2003 CF 1429, [2004] 2 R.C.F. 427, aux paragraphes 52 à 54). Comme l’a fait remarquer le juge MacKay, « la détresse psychologique que lui a causée la mesure étatique de le détenir et de le qualifier de terroriste porte atteinte à son droit à la sécurité de sa personne garanti par l’article 7 ». De plus, dans l’arrêt *Charkaoui I*, la Cour suprême a déclaré que le fait d’accuser une personne d’être un terroriste peut « lui causer un tort irréparable » (au paragraphe 14).

[189] Il ne fait aucun doute que la vie des appelants a été touchée parce qu’ils ont été associés à des activités terroristes (voir l’affidavit de *Brar*, aux paragraphes 62 à 64, et l’affidavit de *Dulai*, aux paragraphes 119 à 133). L’intimé minimise les conséquences que ce fait a pu avoir sur la vie respective des appelants, et qui sont décrites dans la présente décision, lorsqu’il soutient que le simple fait d’être considéré comme étant lié à des activités terroristes ne suffit pas pour déclencher l’application de l’article 7. Je ne souscris pas à ce point de vue. Le fait d’être étiqueté comme terroriste au Canada ou ailleurs dans le monde nuit énormément à la réputation d’une personne, et le fait de vivre avec un tel nuage au-dessus de sa tête ne peut qu’être psychologiquement nuisible et difficile. Contrairement à ce que fait valoir le ministre, il ne faut pas nécessairement un rapport psychologique pour comprendre cela. Je conclus qu’il a été porté atteinte au droit à la sécurité des appelants qui est garanti par l’article 7 de la Charte.

[190] Nonobstant ce qui précède, la situation particulière des appelants doit être prise en considération.

In the two cases at issue, the impact of the SATA on the Appellants' section 7 rights is not the same as if they had been jailed, released with strict conditions, or facing deportation to oppressive countries (as was the case in the certificate proceedings pursuant to the IRPA in *Charkaoui I* and *Harkat*). The restriction on air transportation, the psychological distress caused by being listed on the no-fly list, and the information being publicly revealed has had an impact on their daily security, and the hardship they are experiencing is real; however, it is not as severe as it would be for a named person in a certificate proceeding. As a result, section 7 rights, particularly "security of the person," have been compromised, though to a lesser degree than in *Harkat*.

[191] The question I need to answer is whether the process in place is such that the limits on section 7 rights comply with the principles of fundamental justice, or not. In order to fully understand the process in place, it is important to review the role of the designated judge in SATA appeals. Such a role, as evidenced in the reasons published in *Brar 2020*, at paragraphs 89–127, is analogous to the one of the designated judge in the IRPA certificate processes. Former Chief Justice McLachlin spoke openly and enthusiastically about the designated judge position in both *Charkaoui I* (at paragraphs 32–64) and *Harkat* (at paragraph 46). As previously stated, such a function was intended to be a crucial component in guaranteeing procedural fairness in certificate processes. It is also important to examine the *Amici's* role and mandate. Finally, the SATA appeal procedure must be looked at to see if the right to a fair hearing is provided for.

(2) The role of the designated judge

[192] The designated judge presiding the SATA appeal has a gatekeeper role to play (*Brar 2020*, at paragraphs 89–139). The S.C.C. identified and developed this

Dans les deux affaires qui nous occupent, l'incidence de la LSDA sur les droits conférés aux appelants par l'article 7 n'est pas la même que si les appelants avaient été emprisonnés et libérés sous réserve de conditions strictes, ou que s'ils risquaient d'être expulsés vers des pays oppressifs (comme c'est le cas dans les procédures relatives aux certificats délivrés en vertu de la LIPR dont il est question dans les arrêts *Charkaoui I* et *Harkat*). Les restrictions relatives aux déplacements aériens, la détresse psychologique causée par le fait d'être inscrit sur la liste d'interdiction de vol et les renseignements divulgués publiquement ont eu une incidence sur leur sécurité quotidienne, et les difficultés qu'ils vivent sont réelles; toutefois, ces difficultés ne sont pas aussi graves que celles d'une personne désignée dans une instance relative à un certificat de sécurité. Par conséquent, les droits prévus à l'article 7, en particulier la « sécurité de [la] personne », ont été compromis, quoique dans une mesure moindre que dans l'affaire *Harkat*.

[191] La question à laquelle je dois répondre est celle de savoir si le processus établi est tel que les limites imposées aux droits prévus à l'article 7 respectent les principes de justice fondamentale. Afin de bien comprendre ce processus, il importe d'examiner le rôle du juge désigné dans les appels fondés sur la LSDA. Ce rôle, comme en témoignent les motifs publiés dans la décision *Brar 2020*, aux paragraphes 89 à 127, est analogue à celui du juge désigné dans les instances relatives aux certificats de sécurité relevant de la LIPR. L'ancienne juge en chef McLachlin a parlé ouvertement et avec enthousiasme du poste de juge désigné dans les arrêts *Charkaoui I* (aux paragraphes 32 à 64) et *Harkat* (au paragraphe 46). Comme il a été mentionné précédemment, cette fonction est censée être un élément crucial de la garantie d'équité procédurale dans les procédures relatives aux certificats. Il importe également d'examiner le rôle et le mandat des amis de la cour. Enfin, il convient de se pencher sur la procédure d'appel prévue par la LSDA pour voir si le droit à une audience équitable est respecté.

2) Le rôle du juge désigné

[192] Le juge désigné qui préside l'appel prévu par la LSDA doit jouer un rôle de gardien (*Brar 2020*, aux paragraphes 89 à 139). La C.S.C. a défini et précisé ce rôle

role in *Charkaoui I* and *Harkat*. As discussed in the *Brar 2020* reasons, the IRPA certificate and the SATA proceedings are comparable and in both pieces of legislation, the role of the designated judge is identical. Therefore, the role assigned to the designated judge by the S.C.C. in the IRPA is one that is relevant to the designated judge in the SATA. In the *Brar 2020* decision, I explained that the role of the designated judge in the IRPA extended to the SATA when *ex parte* and *in camera* hearings were held (at paragraphs 95 and 100). The S.C.C. commented on this concept in both *Charkaoui I* and *Harkat*, and Justice Mosley made mention of it in *X (Re)*, 2017 FC 136, [2017] 4 F.C.R. 391, at paragraphs 31–32 in the context of privilege claims pursuant to section 18.1 of the *Canadian Security Intelligence Service Act*, R.S.C., 1985, c. C-23:

The designated judge plays an expanded gatekeeper role in national security matters because he or she bears wider responsibilities, due to the confidential and closed nature of the proceedings. Both the jurisprudence and the legislation establish the responsibilities of the designated judge, notably the Supreme Court’s *Harkat* decision in 2014 and the IRPA. The Supreme Court provided a useful synopsis of these responsibilities at paragraph 46 of *Harkat* 2014: [Citation omitted.]

Given that the designated judge’s duties, as elaborated above, stem from an overriding responsibility to ensure fairness and the proper administration of justice, such duties are not limited to security certificate proceedings. The distinction between the responsibilities of the designated judge, *amici curiae*, and special advocates extends beyond certificate proceedings and applies to all relevant situations in the field of national security where confidential information and CSIS human source issues can arise. ...

[193] In *Charkaoui I*, the S.C.C. noted that the designated judge is “the only person capable of providing the essential judicial component of the process” (at paragraph 34) and must assume an “active role” (at paragraph 39), and the designated judge must not be a “rubber stamp” (at paragraph 41) but must instead be “non-deferential” (at

dans les arrêts *Charkaoui I* et *Harkat*. Comme la Cour l’a expliqué dans les motifs de la décision *Brar 2020*, le certificat délivré en vertu de la LIPR et la procédure relevant de la LSDA sont comparables et, dans chacune de ces lois, le rôle du juge désigné est le même. Par conséquent, le rôle que la C.S.C. a attribué au juge désigné au titre de la LIPR est utile pour définir le rôle que joue le juge désigné sous le régime de la LSDA. Dans la décision *Brar 2020*, j’ai expliqué que le rôle que joue le juge désigné sous le régime de la LIPR était le même que sous le régime de la LSDA lors de la tenue d’audience *ex parte* et à huis clos (aux paragraphes 95 et 100). La C.S.C. s’est intéressée à ce concept dans les arrêts *Charkaoui I* et *Harkat*, et le juge Mosley l’a mentionné dans la décision *X (Re)*, 2017 FC 136, [2017] 4 R.C.F. 391, aux paragraphes 31 et 32, dans le contexte de revendications de privilège faites en vertu de l’article 18.1 de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*, L.R.C. (1985), ch. C-23 :

En ce qui a trait aux questions touchant la sécurité nationale, le juge joue un rôle élargi de gardien parce que le caractère confidentiel et fermé des instances accroît l’importance de ses responsabilités. Tant la jurisprudence que la législation établissent les responsabilités du juge désigné, notamment l’arrêt *Harkat* 2014 et la LIPR. Dans *Harkat* 2014, au paragraphe 46, la Cour suprême en offre un résumé utile : [Citation omise.]

Comme il en est question ci-dessus, puisqu’elles découlent de la responsabilité prépondérante qui consiste à assurer l’équité et la bonne administration de la justice, les fonctions du juge désigné ne se limitent pas aux instances relatives aux certificats de sécurité. La distinction qui existe entre les responsabilités du juge désigné, des *amici curiae* et des avocats spéciaux va au-delà des instances relatives aux certificats de sécurité et s’applique à toute situation touchant la sécurité nationale pour laquelle peuvent être soulevées des questions relatives aux informations confidentielles et aux sources humaines du SCRS. [...]

[193] Dans l’arrêt *Charkaoui I*, la C.S.C. a souligné que le juge désigné est « la seule personne capable de conférer au processus son caractère judiciaire essentiel » (au paragraphe 34), qu’il doit jouer un « rôle actif » (au paragraphe 39) et qu’il « ne se contente pas d’entériner machinalement [la décision des ministres] » (au paragraphe 41),

paragraph 42). This function is critical in ensuring that a judge's independence and impartiality are not jeopardized by appearing unduly subservient to the Government's stance (at paragraphs 39–42). As such, the active interventionist role and the heightened ability to skeptically scrutinize and vet evidence certifies that the designated judge is able to make decisions based on the facts and the law (at paragraphs 48–52).

[194] This active interventionist role assigned to designated judges remained important even with the involvement of the special advocate in *ex parte* and *in camera* hearings. In *Harkat*, where the special advocate role was found to be a substantial substitute to ensure procedural fairness, former Chief Justice McLachlin, on behalf of the Court, commented on the role of the designated judge [at paragraph 46]:

First, the designated judge is intended to play a gatekeeper role. The judge is vested with broad discretion and must ensure not only that the record supports the reasonableness of the ministers' finding of inadmissibility, but also that the overall process is fair: "... in a special advocate system, an unusual burden will continue to fall on judges to respond to the absence of the named person by pressing the government side more vigorously than might otherwise be the case" (C. Forcese and L. Waldman, "Seeking Justice in an Unfair Process: Lessons from Canada, the United Kingdom, and New Zealand on the Use of 'Special Advocates' in National Security Proceedings" (2007) (online), at p. 60). Indeed, the *IRPA* scheme expressly requires the judge to take into account "considerations of fairness and natural justice" when conducting the proceedings: s. 83(1)(a), *IRPA*. The designated judge must take an interventionist approach, while stopping short of assuming an inquisitorial role.

[195] Even with the involvement of a special advocate, the S.C.C. considers that the designated judge still has a duty to ensure fair proceedings. They must do so while also protecting national security and ensuring the safety of any person, even to the point of declaring a violation of the right to a fair trial when necessary: "If [the discretion and flexibility to fashion a fair process] is

car son rôle « ne l'oblige pas à faire preuve de retenue » (au paragraphe 42). Cette fonction est cruciale en ce qu'elle permet de s'assurer que l'indépendance et l'impartialité d'un juge ne sont pas compromises par l'apparence d'une subordination indue à la position du gouvernement (aux paragraphes 39 à 42). Ainsi, du fait de son rôle interventionniste actif et de sa capacité accrue d'examiner les éléments de preuve avec scepticisme, le juge désigné peut prendre des décisions fondées sur les faits et le droit (aux paragraphes 48 à 52).

[194] Ce rôle interventionniste actif qui est attribué aux juges désignés est demeuré important malgré la participation des avocats spéciaux aux audiences *ex parte* et à huis clos. Dans l'arrêt *Harkat*, dans lequel la nomination d'avocats spéciaux a été considérée comme remplaçant pour l'essentiel les processus visant à assurer l'équité procédurale, l'ancienne juge en chef McLachlin, au nom de la Cour suprême, a dit ce qui suit au sujet du rôle du juge désigné [au paragraphe 46] :

Premièrement, le juge désigné est censé jouer le rôle de gardien. Il est investi d'un large pouvoir discrétionnaire et doit s'assurer non seulement que le dossier était le caractère raisonnable de la conclusion d'interdiction de territoire tirée par les ministres, mais aussi que l'ensemble du processus est équitable : [TRADUCTION] « ... dans un système d'avocats spéciaux, le juge se verra encore imposer le fardeau inhabituel de réagir à l'absence de la personne visée en talonnant la partie gouvernementale avec plus de vigueur qu'il ne le ferait en présence de cette personne » (C. Forcese et L. Waldman, « Seeking Justice in an Unfair Process : Lessons from Canada, the United Kingdom, and New Zealand on the Use of "Special Advocates" in National Security Proceedings » (2007) (en ligne), p. 60). D'ailleurs, le régime établi par la *LIPR* exige expressément du juge qu'il tienne compte des « considérations d'équité et de justice naturelle » dans l'instruction de l'instance : al. 83(1)a) *LIPR*. Le juge désigné doit adopter une approche interventionniste, sans pour autant jouer un rôle inquisitoire.

[195] Même avec la participation d'un avocat spécial, la C.S.C. considère que le juge désigné a toujours l'obligation d'assurer l'équité de la procédure. Les juges doivent le faire tout en protégeant la sécurité nationale et en assurant la sécurité d'autrui, même au point de conclure à une violation du droit à un procès équitable au besoin : « [s]i cela [le pouvoir discrétionnaire et la latitude

impossible, judges must not hesitate to find a breach of the right to a fair process and to grant whatever remedies are appropriate, including a stay of proceedings” (*Harkat*, at paragraph 4).

[196] In my capacity as a gatekeeper, and in accordance with my responsibilities to maintain fairness in the process, I appointed two *Amici* to ensure they could adequately represent the two Appellants’ individual interests. Because the SATA lacks the participation of a special advocate as required in the IRPA, I revised the *Amici*’s initial mandate after the *Brar 2020* ruling. In doing so I reconsidered the *Charkaoui I* decision in which the S.C.C., in order to ensure the principles of natural justice would be respected, contemplated possible options for substantial substitutes. For instance, former Chief Justice McLachlin made reference, in *Charkaoui I*, to the Arar Commission, drawing attention to the use of special counsel to assist with intelligence and national security matters [at paragraph 79]:

The Arar Inquiry provides another example of the use of special counsel in Canada. The Commission had to examine confidential information related to the investigation of terrorism plots while preserving Mr. Arar’s and the public’s interest in disclosure. The Commission was governed by the CEA. To help assess claims for confidentiality, the Commissioner was assisted by independent security-cleared legal counsel with a background in security and intelligence, whose role was to act as *amicus curiae* on confidentiality applications. The scheme’s aim was to ensure that only information that was rightly subject to national security confidentiality was kept from public view. There is no indication that these procedures increased the risk of disclosure of protected information.

[197] The process to amend the *Amici*’s mandate went beyond a review of the jurisprudence. I also canvassed the Hansards at the time the SATA legislation was under review. Following that, I noted that the Minister of Public Safety and Emergency Preparedness and his

nécessaires pour leur permettre d’établir un processus équitable] s’avère impossible, ces juges ne doivent pas hésiter à conclure à une violation du droit à un processus équitable et à accorder toute réparation jugée appropriée, y compris un arrêt des procédures » (*Harkat*, au paragraphe 4).

[196] En ma qualité de gardien, et conformément à la responsabilité qui m’incombe d’assurer l’équité du processus, j’ai nommé deux amis de la cour afin que les intérêts de chacun des deux appelants puissent être adéquatement représentés. Comme la LSDA ne prévoit pas la participation d’un avocat spécial, contrairement à la LIPR, j’ai modifié le mandat initial des amis de la cour après avoir rendu la décision *Brar 2020*. Pour ce faire, j’ai réexaminé l’arrêt *Charkaoui I* dans lequel la C.S.C., afin de s’assurer que les principes de justice naturelle soient respectés, a réfléchi aux solutions de remplacement possibles. Par exemple, l’ancienne juge en chef McLachlin a renvoyé à la Commission Arar et attiré l’attention sur le recours à un avocat spécial dans les affaires de renseignement et de sécurité nationale [au paragraphe 79] :

La Commission Arar offre un autre exemple du recours à des avocats spéciaux au Canada. La Commission devait examiner des renseignements confidentiels concernant des enquêtes sur des complots terroristes tout en protégeant les intérêts de M. Arar et du public à ce que ces renseignements soient divulgués. La Commission était régie par la LPC. Pour l’aider à évaluer les allégations de confidentialité, le commissaire bénéficiait de l’assistance d’un conseiller juridique indépendant, ayant une habilitation de sécurité et de l’expérience en matière de renseignement et de sécurité, qui devait agir en qualité d’*amicus curiae* relativement aux demandes fondées sur la confidentialité. Ce processus visait à garantir que seuls les renseignements qui devaient à bon droit être gardés secrets pour des motifs de sécurité nationale soient soustraits à la connaissance du public. Rien n’indique que cette procédure ait accru le risque de divulgation de renseignements protégés.

[197] Le processus de modification du mandat des amis de la cour a débordé le cadre de l’examen jurisprudentiel. J’ai également consulté le journal des débats qui ont entouré l’examen de la LSDA. Par la suite, j’ai remarqué que, pour expliquer pourquoi la procédure d’appel

officials responded to the lack of a special advocate in the SATA appeal procedure by stating that the presiding judge may appoint an *amicus curiae* if the situation justified it:

Senate – Standing Senate Committee on National Security and Defense – May 28, 2015

**John Davies, Director General, National Security Policy, National and Cyber Security Branch, Public Safety Canada:** ...

.... Yes, and it's the judge's discretion to appoint an amicus if the judge feels it's important for the case and due process in the case. There's a big distinction in the immigration setting between the rights and needs of someone who faces detention, deportation and potentially further mistreatment, versus the access to a passport or, in a similar case, the ability to board a plane under the Passenger Protect Program. There's a different series of rights invoked here.

...

**Ritu Banerjee, Director, Operational Policy and Review, Public Safety Canada:** ...

.... The minister has an obligation to provide all the information. That's part of procedural fairness and natural justice obligations.

On the second point, the judge can always seek an *amicus curiae* instead of a special advocate.

Senate – Standing Senate Committee on National Security and Defense – April 10, 2019

**Mr. Goodale:** .... It's my understanding that if a judge in those circumstances feels that the help of some kind of amicus would be appropriate, the judge can require that. I believe that is in existing law.

It would really fall to the presiding justice to determine whether or not the assistance of a special advocate or some other friend of the court would be necessary in order to ensure that the proceeding was, in fact, fair to those who are before the judge.

...

établie par la LSDA ne prévoyait pas le recours à un avocat spécial, le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile et ses fonctionnaires avaient déclaré que le juge président l'audience pouvait nommer un *amicus curiae* si la situation le justifiait :

Sénat – Comité sénatorial permanent de la Sécurité nationale et de la défense – 28 mai 2015

**John Davies, directeur général, Politique de sécurité nationale, Direction générale de la cybersécurité nationale, Sécurité publique Canada :** [...]

[...] Oui, et c'est au juge de décider s'il veut nommer un ami de la cour. Il en arrivera à cette décision s'il juge que c'est important pour le procès, pour l'application régulière de la loi dans l'affaire en question. Dans un contexte d'immigration, il y a une distinction considérable entre, d'une part, les droits et les besoins d'une personne passible de détention, de déportation et d'éventuels mauvais traitements et, d'autre part, l'accès à un passeport ou, dans un cas similaire, la capacité de monter à bord d'un avion dans le cadre du Programme de protection des passagers. Nous avons là une différente gamme de droits.

**Ritu Banerjee, directrice, Politiques opérationnelles et examen, Sécurité publique Canada :** [...]

[...] Le ministre a l'obligation de fournir tous les renseignements. Cela fait partie de l'application régulière de la loi et des obligations en matière de justice naturelle.

Pour ce qui est du deuxième point, le juge peut toujours recourir à un ami de la cour plutôt qu'à un avocat spécial.

Sénat – Comité sénatorial permanent de la Sécurité nationale et de la défense – 10 avril 2019

**M. Goodale :** [...] Si j'ai bien compris, dans ces circonstances, un juge peut demander l'aide d'un ami de la cour au besoin. Je crois que cela est déjà prévu dans la loi.

Il reviendrait au juge président du tribunal de déterminer si l'aide d'un avocat spécial ou autre ami de la cour serait nécessaire pour veiller à ce que tout se déroule de façon juste pour ceux qui se retrouvent devant le juge.

[...]



**Doug Breithaupt, Director and General Counsel,  
Criminal Law Policy Section Department of Justice  
Canada: ...**

Just to confirm that the Federal Court has the ability to appoint an *amicus curiae* or friend of the court to assist in such proceedings if the Federal Court judge considered that such an appointment is warranted. That's the kind of decisions that they make.

[198] The *Amici's* mandate, as revised and amended in July 2020, went as far as representing the interests of the Appellants during *ex parte* and *in camera* hearings. I also made sure that solicitor-client privilege would shield all of their communications with the Appellants. This amended mandate also required the *Amici* to assume the role of cross-examiner, which they dutifully fulfilled, at times triggering objections from the Attorney General's counsel. From my experience in two certificate proceedings, presiding over several *ex parte* and *in camera* proceedings, some involving *amici*, and assuming my role as gatekeeper and trustee for ensuring fairness, an adversarial atmosphere during the *ex parte* and *in camera* sessions ensured impartiality and fairness in the proceedings, exactly as I had intended.

(3) The role and mandate of the *Amici*

[199] In this section, I will look at whether the *Amici's* roles and mandates in the cases at bar are a meaningful substitute to ensure compliance with principles of natural justice.

[200] The basic principles of natural justice require a hearing presided over by an impartial, independent judge who will deliver a decision based on the facts and the law, as per *Charkaoui I* (at paragraphs 32–52) and *Harkat* (at paragraph 46). They also require that enough information be disclosed to allow the Appellants to understand the case against them, respond to it, and give directions to their counsel. As mentioned earlier, this is precisely the approach adopted by the S.C.C. when it considered the

**Doug Breithaupt, directeur et avocat général,  
Section de la politique en matière de droit pénal, mi-  
nistère de la Justice Canada : [...]**

[...] J'aimerais simplement confirmer que la Cour fédérale a le pouvoir de nommer un *amicus curiae* ou un ami de la cour pour l'assister dans de telles procédures si le juge de la Cour fédérale estime qu'une telle nomination est justifiée. C'est le genre de décisions qu'ils prennent.

[198] Le mandat des amis de la cour, tel qu'il a été modifié en juillet 2020, allait jusqu'à représenter les intérêts des appelants au cours des audiences *ex parte* et à huis clos. J'ai également veillé à ce que toutes les communications entre les amis de la cour et les appelants soient protégées par le secret professionnel de l'avocat. Ce mandat modifié exigeait également que les amis de la cour assument le rôle de contre-examineurs, ce qu'ils ont fait consciencieusement, et leurs interventions ont parfois suscité des objections de la part de l'avocat du procureur général. D'après mon expérience personnelle, que je tire de deux procédures relatives à des certificats qui m'ont amené à présider plusieurs audiences *ex parte* et à huis clos, certaines faisant intervenir des amis de la cour, et à assumer mon rôle de gardien et de fiduciaire afin d'assurer l'équité de la procédure, le maintien d'un climat contentieux pendant les audiences *ex parte* et à huis clos a assuré l'impartialité et l'équité de l'instance, exactement comme je l'avais prévu.

3) Le rôle et le mandat des amis de la cour

[199] Dans cette section, je me pencherai sur la question de savoir si, en l'espèce, les amis de la cour, de par leur rôle et leur mandat, remplacent pour l'essentiel les processus visant à assurer le respect des principes de justice naturelle.

[200] Les principes fondamentaux de la justice naturelle exigent que l'audience soit présidée par un juge impartial et indépendant qui rendra une décision fondée sur les faits et le droit, comme le prévoient les arrêts *Charkaoui I* (aux paragraphes 32 à 52) et *Harkat* (au paragraphe 46). Ils exigent également la communication d'une quantité suffisante de renseignements pour permettre aux appelants de connaître la preuve qui pèse contre eux, d'y répondre et de donner des directives à

constitutional validity of the IRPA certificate process in *Charkaoui I* [at paragraph 29]:

This basic principle has a number of facets. It comprises the right to a *hearing*. It requires that the hearing be *before an independent and impartial magistrate*. It demands a *decision by the magistrate on the facts and the law*. And it entails the *right to know the case put against one*, and the *right to answer that case*. Precisely how these requirements are met will vary with the context. But for s. 7 to be satisfied, each of them must be met in substance. [Italics in original.]

[201] One of the questions to be answered as I comment on each of these facets is whether the *Amici*'s involvement in the appeal process is such that it is a valid substitute for ensuring that natural justice standards are fulfilled. It will also allow me to comment on disclosure and whether it is sufficient to know the case and respond to it. Overall, the opinions on each of these points will assist me in making a determination on the constitutional issue.

#### (4) The right to a hearing

[202] The SATA legislation mandates a 90-day automatic review of the no-fly list to evaluate whether there are still the “grounds to suspect” for the individual to remain listed. The SATA list is updated on a regular basis, with some names being added and others being removed (Lesley Soper’s first affidavit dated September 12, 2019, at paragraphs 12 and 23).

[203] The SATA also allows a listed person who was denied transportation to request an administrative review from the Minister of Public Safety and Emergency Preparedness, seeking that their name be removed from the list (section 15 of the SATA). The Minister may afford the listed person a reasonable opportunity to make representations and share a factual basis for the decision to allow the listed person to respond. This occurred in

leurs avocats. Comme je l’ai mentionné plus tôt, c’est précisément l’approche adoptée par la C.S.C. lorsqu’elle a examiné la validité constitutionnelle du processus de délivrance d’un certificat établi par la LIPR dans l’arrêt *Charkaoui I* [au paragraphe 29] :

Ce principe de base comporte de nombreuses facettes, y compris le droit à une *audition*. Il commande que cette audition se déroule *devant un magistrat indépendant et impartial*, et que la *décision du magistrat soit fondée sur les faits et sur le droit*. Il emporte le *droit de chacun de connaître la preuve produite contre lui* et le *droit d’y répondre*. La façon précise de se conformer à ces exigences variera selon le contexte. Mais pour respecter l’art. 7, il faut satisfaire pour l’essentiel à chacune d’elles. [Italiques dans l’original.]

[201] L’une des questions auxquelles je dois répondre dans mon analyse de chacune de ces facettes est de savoir si la participation des amis de la cour au processus d’appel est une solution de remplacement valable au respect des normes de justice naturelle. La réponse à cette question m’aidera également à me prononcer sur la question de la divulgation et à déterminer si cette divulgation était suffisante pour connaître la preuve et y répondre. De façon générale, les opinions sur chacun de ces points m’aideront à trancher la question constitutionnelle.

#### 4) Le droit à une audition

[202] La LSDA exige du ministre qu’il procède systématiquement tous les 90 jours à un examen de la liste d’interdiction de vol afin de déterminer si les « motifs de soupçonner » la personne inscrite justifient le maintien de son nom sur la liste. La liste de la LSDA est mise à jour régulièrement, certains noms étant ajoutés et d’autres supprimés (premier affidavit de Lesley Soper du 12 septembre 2019, aux paragraphes 12 et 23).

[203] La LSDA permet également à la personne inscrite qui a fait l’objet d’un refus de transport de demander au ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile un examen administratif visant à radier son nom de la liste (article 15 de la LSDA). Le ministre peut donner à la personne inscrite une occasion raisonnable de présenter des observations et lui communiquer les faits sous-tendant sa décision afin de lui permettre d’y

the case of both Appellants. The Minister then makes a decision determining whether there are reasonable grounds to keep the person's name on the list within 90 days (or longer if both the Minister and the named individual agree) (subsection 15(6) of the SATA).

[204] The SATA also provides a right of appeal to the listed individual, in which the Minister's decision is reviewed and a designated judge assesses if it was reasonable based on all the information presented (subsection 16(4) of the SATA).

[205] The appeal process in the current two cases resulted in the following:

- An opportunity to be heard was offered to both Appellants and the Minister (paragraph 16(6)(d) of the SATA), which resulted in 4-day public hearings held in Vancouver where 3 witnesses were heard and submissions were made;
- Upon request from the Minister, the holding of *ex parte* and *in camera* hearings (paragraph 16(6)(a) of the SATA) where witnesses and submissions were heard and case management issues dealt with;
- The issuance, by the designated judge, of 22 Public Communications providing summaries of *ex parte* and *in camera* hearings and disclosing information without jeopardizing national security or the safety of any person (paragraph 16(6)(c) of the SATA);
- The disclosure, through *ex parte* and *in camera* hearings, of more evidence than what was presented to the Minister for his decisions. This evidence, presented through examinations and cross-examinations by the Attorney General and the *Amici* was reliable and appropriate (subsection 16(4) and paragraph 16(6)(e) of the SATA);

répondre. C'est ce qui s'est produit dans le cas des deux appelants. Le ministre décide ensuite s'il existe des motifs raisonnables qui justifient l'inscription du nom de la personne sur la liste, et ce, dans un délai de 90 jours (ou plus si le ministre et la personne inscrite sont d'accord) (paragraphe 15(6) de la LSDA).

[204] La LSDA accorde également à la personne inscrite un droit d'appel. Dans le cadre d'un tel appel, la décision du ministre est examinée et le juge désigné décide si elle était raisonnable compte tenu des renseignements qui lui sont présentés (paragraphe 16(4) de la LSDA).

[205] Dans les deux affaires qui nous occupent, le processus d'appel a donné lieu à ce qui suit :

- Les appelants et le ministre se sont vus offrir la possibilité d'être entendus (alinéa 16(6)d) de la LSDA), ce qui a donné lieu à la tenue d'une audience publique d'une durée de quatre jours à Vancouver, où trois témoins ont été entendus et des observations ont été présentées;
- À la demande du ministre, des audiences *ex parte* et à huis clos (alinéa 16(6)a) de la LSDA) ont eu lieu, au cours desquelles des témoins et des observations ont été entendus et des questions liées à la gestion de l'instance ont été réglées;
- Le juge désigné a transmis 22 communications publiques fournissant des résumés des audiences *ex parte* et à huis clos et divulguant des renseignements, sans compromettre la sécurité nationale ou la sécurité d'autrui (alinéa 16(6)c) de la LSDA);
- Dans le cadre des audiences *ex parte* et à huis clos, il y a eu communication d'un plus grand nombre d'éléments de preuve que ceux présentés au ministre aux fins de ses décisions. Ces éléments de preuve, présentés dans le cadre d'interrogatoires et de contre-interrogatoires menés par le procureur général et les amis de la cour, étaient dignes de foi et utiles (paragraphe 16(4) et alinéa 16(6)e) de la LSDA);

- The issuance of an order and reasons on October 5, 2021, that allowed more information to be disclosed to the Appellants through lifts agreed upon by the Attorney General and the *Amici*, and accepted by the designated judge. Public summaries ensuring that such disclosure did not jeopardize national security or endanger the safety of any person were also issued. As a result, a revised appeal book comprising of all the disclosures, summaries and remaining redactions was forwarded to all concerned on October 12, 2021;
- Public and confidential submissions were filed.
- La délivrance d’une ordonnance et de motifs en date du 5 octobre 2021, qui ont permis de divulguer plus de renseignements aux appelants grâce aux décaviardages dont ont convenu le procureur général et les amis de la cour, et que le juge désigné a acceptés. Ont également été transmis des résumés publics permettant que les renseignements ainsi divulgués ne compromettent pas la sécurité nationale ou la sécurité d’autrui. C’est ainsi qu’un dossier d’appel révisé comprenant l’ensemble des communications, des sommaires et des caviardages restants a été envoyé à toutes les personnes concernées le 12 octobre 2021;
- Des observations publiques et confidentielles ont été déposées.

[206] The above list reveals without a doubt that the process has afforded the right to be heard.

[206] Il ressort à l’évidence de la liste qui précède que le processus a permis aux appelants d’être entendus.

(5) The impartial and independent judge

5) Le juge impartial et indépendant

[207] The SATA specifically demands that the appeal process be presided over by a designated judge of the Federal Court and named by the Chief Justice (subsection 16(7) of the SATA) who in turn is appointed according to section 101 of the *Constitution Act, 1867*.

[207] La LSDA exige expressément que le processus d’appel soit présidé par un juge de la Cour fédérale désigné par le juge en chef (paragraphe 16(7) de la LSDA), qui, à son tour, est nommé en vertu de l’article 101 de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

[208] This decision by the legislature ensures that the judge handling SATA appeals is knowledgeable on national security issues and that the unwritten constitutional principles of judicial independence are followed. Not only must the judge be independent and impartial in reality, but he or she must also appear to be independent and unbiased. Does the SATA create the impression that the appointed judge is biased and compromised? *Charkaoui I*, at paragraphs 32 to 47 addresses this question in connection to the designated judge presiding over the IRPA certificate processes, a role that is comparable to that they have in SATA appeals.

[208] Cette décision du législateur fait en sorte que le juge chargé des appels fondés sur la LSDA est bien informé des questions de sécurité nationale et que les principes constitutionnels non écrits de l’indépendance judiciaire sont respectés. Le juge doit non seulement être indépendant et impartial en réalité, mais il doit aussi sembler indépendant et impartial. La LSDA donne-t-elle l’impression que l’impartialité du juge désigné est compromise? Les paragraphes 32 à 47 de l’arrêt *Charkaoui I* traitent de cette question au regard du juge désigné qui préside les instances relatives au processus de délivrance des certificats établi par la LIPR, rôle comparable à celui qu’il joue dans les appels introduits sous le régime de la LSDA.

[209] Because I was aware of the S.C.C.’s teaching in *Charkaoui I*, I took an active and non-deferential position throughout the proceedings. When I selected the

[209] Conscient des enseignements de la C.S.C. dans l’arrêt *Charkaoui I*, j’ai joué un rôle actif et évité de faire preuve de retenue excessive tout au long de l’instance.

*Amici* and envisioned and evaluated their role, I was also aware that the SATA did not provide for special advocates as it does in the IRPA certificate procedures. I appointed the *Amici* because the designated judge must ensure a fair procedure, and I wanted to show that as a designated judge, I must not only be independent and impartial, but also appear to be as such. Their presence and participation in the *ex parte* and *in camera* sessions helped to make this a reality.

[210] This was important.

[211] As a result, I attributed to the *Amici* nearly all of the tasks assigned to special advocates under the IRPA certificate legislation. I instructed them to represent the Appellants' interests in both cases. They had discussions with the Appellants and were even granted an extension to do so. They would have been able to communicate with the Appellants again after seeing the confidential information, with this Court's leave, but no request was ever made. While I do not know if the Appellants took advantage of the opportunity to communicate with the *Amici* at any time, provided it was one-way communication that was protected by both solicitor-client and litigation privileges, this was an option available to them in the current proceedings.

[212] The *Amici* took part in full in the *ex parte* and *in camera* proceedings. They conducted lengthy cross-examinations of witnesses. There were objections to the breadth of their interrogation. They also raised issues of fact and law, some of which were novel, and during the confidential hearings, they provided confidential submissions that obviously put forward different points of view from that of the counsel for the Attorney General. The *Amici* were given the task of representing the Appellants' interests and they fully assumed that role. The *Amici* generated an adversarial tone during the confidential proceedings through their active involvement, which was exactly what former Chief Justice McLachlin sought in such extraordinary closed sessions, as detailed in *Charkaoui I* [at paragraph 50]:

Lorsque j'ai choisi les amis de la cour et que j'ai réfléchi à leur rôle et l'ai défini, je savais que la LSDA ne permettait pas le recours à des avocats spéciaux, contrairement à la LIPR dans le cas des procédures relatives aux certificats de sécurité. J'ai nommé les amis de la cour parce que le juge désigné doit veiller à ce que la procédure soit équitable, et que je voulais démontrer qu'en tant que juge désigné, je devais non seulement être indépendant et impartial, mais aussi donner l'impression de l'être. Leur présence et leur participation aux séances *ex parte* et à huis clos ont contribué à en faire en sorte que ce soit le cas.

[210] C'était important.

[211] Par conséquent, j'ai attribué aux amis de la cour presque toutes les fonctions attribuées aux avocats spéciaux en vertu de la LIPR. Je leur ai demandé de représenter les intérêts des appelants dans les deux affaires. Ils ont eu des discussions avec les appelants et se sont même vus accorder une prolongation du délai pour le faire. Ils auraient pu communiquer de nouveau avec les appelants après avoir vu les renseignements confidentiels, avec l'autorisation de la Cour, mais aucune demande n'a été faite en ce sens. Je ne sais pas si les appelants ont profité de l'occasion pour communiquer avec les amis de la cour à un moment donné, dans la mesure où il s'agissait d'une communication unidirectionnelle protégée par le secret professionnel de l'avocat et le privilège relatif au litige, mais cette possibilité leur était offerte dans la présente affaire.

[212] Les amis de la cour ont participé pleinement aux audiences *ex parte* et à huis clos. Ils ont longuement contre-interrogé les témoins. Des objections ont été soulevées quant à la portée de leurs questions. Ils ont également soulevé des questions de fait et de droit, dont certaines étaient nouvelles, et au cours des audiences confidentielles, ils ont présenté des observations confidentielles qui, de toute évidence, offraient des points de vue différents de ceux de l'avocat du procureur général. Les amis de la cour devaient représenter les intérêts des appelants et ils ont pleinement assumé ce rôle. Par leur participation active, ils ont donné un ton contradictoire aux débats confidentiels, ce qui est exactement ce que l'ancienne juge en chef McLachlin voulait qu'il se passe au cours de séances à huis clos aussi extraordinaires, comme le précise l'arrêt *Charkaoui I* [au paragraphe 50] :

There are two types of judicial systems, and they ensure that the full case is placed before the judge in two different ways. In inquisitorial systems, as in Continental Europe, the judge takes charge of the gathering of evidence in an independent and impartial way. By contrast, an adversarial system, which is the norm in Canada, relies on the parties — who are entitled to disclosure of the case to meet, and to full participation in open proceedings — to produce the relevant evidence. The designated judge under the IRPA does not possess the full and independent powers to gather evidence that exist in the inquisitorial process. At the same time, the named person is not given the disclosure and the right to participate in the proceedings that characterize the adversarial process. The result is a concern that the designated judge, despite his or her best efforts to get all the relevant evidence, may be obliged — perhaps unknowingly — to make the required decision based on only part of the relevant evidence. As Hugessen J. has noted, the adversarial system provides “the real warranty that the outcome of what we do is going to be fair and just” (p. 385); without it, the judge may feel “a little bit like a fig leaf” (Proceedings of the March 2002 Conference, at p. 386).

[213] When advocating for the Appellants’ interests, the *Amici* could have petitioned the Court to hear a witness or call an expert witness if needed. I would have heard both the *Amici* and the Attorney General’s counsel if such a request had been made. The main difference with the IRPA certificate proceedings is that in instances involving *Amici*, leave from the Court would be required. In such instances, having a judge act as the gatekeeper to the proceedings may be in the best interests of justice.

[214] I note in passing that dealing with special advocates can be challenging, as I have learned from my experience in certificate proceedings where special advocates were appointed. Indeed, the functions, responsibilities, and power of the special advocates are fixed, with little room for manoeuvring. It is informative to know that special advocates with no restrictions on resources can present a slew of motions that can be time-consuming and sometimes ineffective (for more on this see *Brar 2020*, at paragraphs 172–179, in particular paragraph 176).

Il existe deux types de systèmes de justice, qui garantissent de deux manières différentes que le juge dispose d’une preuve complète. Dans un système de type inquisitoire, comme on en retrouve notamment sur le continent européen, le juge dirige la collecte des éléments de preuve de façon impartiale et indépendante. Par contraste, un système contradictoire, qui constitue la norme au Canada, compte sur les parties — qui ont le droit de connaître les allégations formulées contre elles et de participer pleinement à une procédure publique — pour qu’elles produisent les éléments de preuve pertinents. Sous le régime de la LIPR, le juge désigné n’est pas investi de tous les pouvoirs indépendants de colliger les éléments de preuve que lui conférerait le processus inquisitoire. Par contre, la personne désignée ne bénéficie ni de la divulgation de la preuve ni du droit de participer à la procédure qui caractérisent le processus contradictoire. En conséquence, on craint que le juge désigné, en dépit des efforts qu’il déploie pour obtenir toute la preuve pertinente, puisse être obligé — peut-être sans le savoir — de rendre la décision requise sur le fondement d’une partie seulement de la preuve pertinente. Comme l’a noté le juge Hugessen, le système contradictoire [TRADUCTION] « garantit réellement que l’issue de notre travail sera équitable et juste » (p. 385); sans lui, le juge pourrait avoir « un peu le sentiment d’être une feuille de vigne » (Actes de la conférence de mars 2002, p. 386).

[213] Pendant qu’ils défendaient les intérêts des appelants, les amis de la cour auraient pu demander à la Cour d’entendre un témoin ou de convoquer un témoin expert au besoin. J’aurais entendu à la fois les amis de la cour et l’avocat du procureur général si une telle demande avait été faite. La principale différence avec les procédures relatives aux certificats relevant de la LIPR, c’est que, dans les affaires où un ami de la cour est nommé, l’autorisation de la Cour est requise. Dans de tels cas, il peut être dans l’intérêt de la justice que le juge soit le gardien de l’instance.

[214] Je signale en passant qu’il peut être difficile de traiter avec des avocats spéciaux, comme je l’ai appris au cours des instances relatives à des certificats que j’ai présidées, où des avocats spéciaux avaient été nommés. En effet, les fonctions, les responsabilités et le pouvoir des avocats spéciaux sont déterminés et n’offrent que peu de marge de manœuvre. Il est bon de savoir que les avocats spéciaux qui n’ont aucune restriction en matière de ressources peuvent présenter une foule de requêtes qui peuvent prendre du temps et être parfois inefficaces

[215] For the reasons enumerated above, I believe that my role in these appeals can only reflect that I served in an impartial and independent capacity.

(6) Disclosure

[216] It is worth repeating that full disclosure is not an absolute right. The protection of national security information can legitimately limit the scope of disclosure of what would be revealed to a person involved in such proceedings under normal circumstances, as discussed at paragraph 6 of these reasons.

[217] The public order and reasons issued in each appeal (*Brar 2021* and *Dulai 2021*) explain why national security material had to be protected in both cases without disclosing anything prejudicial to national security or the safety of any person. At paragraph 90 of the *Brar 2021* decision, I included a summary of the allegations that became publicly known to both Appellants. Mr. Brar's case had 16 allegations, whereas Mr. Dulai's had 10. The summaries cross-referenced each allegation to the appealed decisions. A revised appeal book was also issued for each file, including the new disclosure that resulted from lifts of redactions or information summaries. The work done in the *ex parte* and *in camera* hearings led to the disclosure of additional substantial information.

[218] Even though there was limited disclosure at the time, the submissions made by each of the Appellants in response to the two-page summaries submitted by the Minister in the administrative review proceedings are equally revelatory with respect to their knowledge of the case against them (see revised appeal books, at pages 118–136 (*Brar*) and pages 157–180 (*Dulai*)).

(pour en savoir plus à ce sujet, voir *Brar 2020*, aux paragraphes 172 à 179, en particulier le paragraphe 176).

[215] Pour les motifs énumérés ci-dessus, je crois que mon rôle dans les présents appels ne peut que témoigner de l'impartialité et de l'indépendance dont j'ai fait preuve.

6) Communication

[216] Il vaut la peine de répéter que la communication complète n'est pas un droit absolu. La protection des renseignements relatifs à la sécurité nationale peut légitimement limiter la portée des renseignements qui seraient révélés à une personne visée par ce type de procédure dans des circonstances normales, comme il en est question au paragraphe 6 des présents motifs.

[217] L'ordonnance et les motifs publics rendus dans chaque appel (*Brar 2021* et *Dulai 2021*) expliquent pourquoi il importait de protéger les renseignements relatifs à la sécurité nationale dans les deux affaires sans divulguer quoi que ce soit de préjudiciable à la sécurité nationale ou à la sécurité d'autrui. Au paragraphe 90 de la décision *Brar 2021*, j'ai inclus un résumé des allégations qui ont été divulguées aux deux appelants. Dans le cas de M. Brar, il y avait 16 allégations, alors que dans celui de M. Dulai, il y en avait 10. Les résumés contiennent des références liant chaque allégation aux décisions faisant l'objet d'un appel. Un dossier d'appel révisé a également été présenté dans chaque dossier et contenait notamment les nouveaux renseignements divulgués au moyen des décaviardages ou des résumés d'information. Le travail accompli lors des audiences *ex parte* et à huis clos a mené à la communication d'autres renseignements importants.

[218] Même si la quantité de renseignements divulgués était alors limitée, les observations présentées par chacun des appelants en réponse aux résumés de deux pages présentés par le ministre dans le cadre de la procédure d'examen administratif sont tout aussi révélatrices du niveau de connaissance que les appelants avaient de la preuve qui pesait contre eux (voir les dossiers d'appel révisés, aux pages 118 à 136 (*Brar*) et aux pages 157 à 180 (*Dulai*)).

[219] As the judge having heard all of the evidence, I am confident that most of the allegations, as well as most of the evidence, have ultimately been disclosed to the Appellants. Nevertheless, in each case, some of the specific allegations have not been made public, and some, but not all, of the evidence in support of known allegations also remains unknown to the Appellants.

[220] As is explained in the Reasonableness Decisions, each allegation that has not been disclosed to the Appellants is related to a public allegation in the appeals. Thus, although the Appellants may not be aware of the specificity of the undisclosed allegations, they are aware of the essence of those allegations as reflected in the public allegations. As a result, they have been able to provide the necessary guidance to their counsel and the *Amici*.

[221] Indeed, the *Amici*, who were appointed by the undersigned to represent the Appellants' interests, were aware of the unknown claims and evidence, and they challenged all of them. They presented factual and legal submissions that addressed opposing viewpoints to the Attorney General's counsel. The IRPA's special advocate mechanism could not have done more in the current appeals' unique circumstances because a special advocate could not have retrieved more from the protected national security material. As a result, I find that the *Amici* mandated to represent the Appellants' interests were meaningful and substantial substitutes for absolute disclosure for the purposes of a SATA appeal, just as the special advocates were found to be a meaningful and substantial substitute for adherence to the principles of fundamental justice in the IRPA proceedings.

[222] The Appellants' submissions were comprehensive, extensive, and well documented, and I can infer from everything that has been disclosed in both appeals that the Appellants have a sufficient understanding of the case to which they have to respond.

[223] The SATA protections ensure that persons on the SATA list have a meaningful opportunity to be heard,

[219] En tant que juge ayant entendu tous les témoignages, j'estime que la plupart des allégations, ainsi que la plupart des éléments de preuve, ont fini par être communiqués aux appelants. Néanmoins, dans chaque cas, certaines allégations n'ont pas été rendues publiques, et certains des éléments de preuve, mais pas tous, présentés à l'appui des allégations divulguées demeurent inconnus des appelants.

[220] Comme je l'ai expliqué dans les décisions sur le caractère raisonnable, chaque allégation qui n'a pas été divulguée aux appelants est liée à une allégation rendue publique à l'issue des appels. Ainsi, même si les appelants ne sont peut-être pas au courant des détails de ces allégations non divulguées, ils en connaissent l'essentiel, comme en témoignent les allégations rendues publiques. Par conséquent, ils ont pu donner à leurs avocats et aux amis de la cour les indications nécessaires.

[221] D'ailleurs, les amis de la cour, qui ont été nommés par le soussigné pour représenter les intérêts des appelants, étaient au courant des allégations et des éléments de preuve inconnus, et ils les ont tous contestés. Ils ont présenté des observations factuelles et juridiques qui répondaient aux points de vue contraires exprimés par l'avocat du procureur général. L'avocat spécial désigné au titre de la LIPR n'aurait pas pu en faire plus dans les circonstances particulières des présents appels, parce qu'il n'aurait pas pu obtenir plus de renseignements protégés pour des raisons de sécurité nationale. Par conséquent, je conclus que les amis de la cour chargés de représenter les intérêts des appelants ont remplacé pour l'essentiel la divulgation absolue pour les besoins des appels fondés sur la LSDA, tout comme il a été jugé que les avocats spéciaux remplaçaient pour l'essentiel le respect des principes de justice fondamentale dans les instances relevant de la LIPR.

[222] Les observations des appelants étaient exhaustives et bien documentées, et je peux inférer de tous les éléments qui ont été divulgués dans les deux appels que les appelants ont une idée suffisante de la preuve qu'ils doivent réfuter.

[223] Les mesures de protection prévues par la LSDA offrent aux personnes inscrites au titre de cette loi la



but not to the point of disclosing information that might jeopardize national security. There is a delicate balancing act between an acceptable judicial system that ensures air transportation safety and providing a fair recourse to impacted citizens. I believe that this balancing act has been achieved in the circumstances.

[224] On this, I add the following: in order to make the SATA appeal provisions more consistent in its application and ensure procedural fairness when responding to the particulars of these appeals, the appointment of *amicus curiae* or an equivalent should be legislated and not left to a designated judge's discretion. The appointment should be automatic, with a mandate to represent the appellant's interests, similar to the role given to the *Amici* in the two current proceedings. Leaving it up to the presiding judge's discretion without changing the legislation could potentially open the door to unfair appeal processes.

- (7) The decision has to be made on the facts and law

[225] As can be seen from the foregoing, I consider that I have all of the facts necessary to make a decision on the reasonableness of the Minister's decisions in both appeals. I was privy to all of the public, *ex parte* and *in camera* evidence, heard witnesses in both forums, saw and heard the Minister's counsel's and Appellants' submissions in public and confidential hearings, and saw and heard the *Amici*'s challenge the Minister's evidence and their confidential submissions. I also have all legal arguments on the law and constitutional issues, having received public comments from the Minister's and public counsel, as well as confidential submissions from the Attorney General and the *Amici*. The Reasonableness Decisions and the confidential reasons that complement them, including the present decision, are the result of this process.

possibilité de se faire entendre, mais elles ne permettent cependant pas la divulgation de renseignements qui pourraient compromettre la sécurité nationale. Établir un équilibre entre un système judiciaire acceptable qui veille à la sécurité du transport aérien et la possibilité pour les citoyens touchés de bénéficier d'un recours équitable est un exercice délicat. Je crois que cet équilibre a été atteint dans les circonstances.

[224] À cet égard, j'ajouterai ce qui suit : afin de rendre les dispositions d'appel de la LSDA plus cohérentes dans leur application et que l'équité procédurale de ces appels puisse être assurée, la nomination d'un ami de la cour ou d'un équivalent devrait être prévue par la loi et non pas relever de la discrétion du juge désigné. Cette nomination devrait être automatique et la personne désignée devrait être investie du mandat de représenter les intérêts de l'appelant, tout comme l'ont été les amis de la cour dans les deux présentes instances. Laisser au juge qui préside l'instance le soin de nommer un ami de la cour pourrait donner lieu à des processus d'appel injustes.

- 7) La décision doit être rendue en fonction des faits et du droit

[225] À la lumière de ce qui précède, j'estime que je dispose de tous les faits nécessaires pour me prononcer sur le caractère raisonnable des décisions du ministre dans les deux appels. J'ai pris connaissance de tous les éléments de preuve présentés lors des audiences publiques, *ex parte* et à huis clos, j'ai entendu les témoins dans les deux instances, j'ai vu et entendu les avocats du ministre et des appelants présenter leurs arguments lors des audiences publiques et confidentielles, et j'ai vu et entendu les amis de la cour contester le témoignage du ministre et pris connaissance de leurs observations confidentielles. Je dispose également de tous les arguments juridiques sur les points de droit et les questions constitutionnelles soulevées, ayant entendu les observations présentées par l'avocat du ministre et l'avocat public en audience publique, ainsi que les observations confidentielles du procureur général et des amis de la cour. Les décisions sur le caractère raisonnable et les motifs confidentiels qui les complètent, y compris la présente décision, découlent de ce processus.

#### D. Conclusion on section 7 analysis

[226] Given my finding that the SATA's administrative review and appeal procedure available to listed individuals are fair processes that comply with the principles of natural justice when considering relevant factors (*Charkaoui I*, at paragraph 21), it is not necessary to go through a section 1 analysis.

[227] The Appellants also made other arguments, which have largely been addressed in the present reasons. As they tackle some of the same issues highlighted in this judgment but in more detail, the Reasonableness Decisions should also be consulted (see section entitled “*Legal principles related to the disclosure of national security information in judicial civil and administrative proceedings*” in both Reasonableness Decisions, at page 49 [at paragraph 110] (*Brar 2022*) and page 48 [at paragraph 107] (*Dulai 2022*)).

[228] The constitutional question is answered in the following way:

Do sections 15 and 16 of the SATA violate the Appellants' rights to section 7 of the *Charter*, specifically their rights to liberty and security of the person, because they permit the Minister, and the Court, to determine the reasonableness of the Appellants' designation as listed persons, and the reasonableness of the Minister's decision based on information that is not disclosed to the Appellants and in relation to which they have no opportunity to respond?

If so, is the violation of the Appellants' section 7 rights justified by section 1 of the *Charter*?

[229] The answer is that although the SATA deprives the Appellants of their right to the security of the person, this violation is done in accordance with the principles of fundamental justice. Indeed, the SATA and the inclusion of *Amici* provided a substantial substitute to ensure a fair process. As a result, no section 1 analysis is required.

#### D. Conclusion sur l'analyse fondée sur l'article 7

[226] Compte tenu de ma conclusion selon laquelle les processus d'examen administratif et d'appel dont les personnes inscrites peuvent se prévaloir en vertu de la LSDA sont équitables et conformes aux principes de justice naturelle, eu égard aux facteurs pertinents (*Charkaoui I*, au paragraphe 21), il n'est pas nécessaire de procéder à une analyse fondée sur l'article premier.

[227] Les appelants ont également présenté d'autres arguments, que j'ai en grande partie examinés dans les présents motifs. Comme elles traitent de certaines des questions soulevées dans le présent jugement, mais de façon plus détaillée, les décisions sur le caractère raisonnable devraient également être consultées (voir la section intitulée « *Les principes de droit liés à la divulgation de renseignements touchant la sécurité nationale dans des procédures judiciaires civiles et administratives* » dans les deux décisions sur le caractère raisonnable, à la page 49 [au paragraphe 110] (*Brar 2022*) et à la page 48 [au paragraphe 107] (*Dulai 2022*)).

[228] La réponse à la question constitutionnelle est la suivante :

Les articles 15 et 16 de la LSDA portent-ils atteinte aux droits que garantit aux appelants l'article 7 de la *Charte*, notamment le droit de chacun à la liberté et à la sécurité de sa personne, au motif qu'ils permettent au ministre, et à la Cour, de décider du caractère raisonnable de la désignation des appelants comme personnes inscrites sur la liste, ainsi que le caractère raisonnable de la décision prise par le ministre sur le fondement de renseignements qui ne leur ont pas été communiqués et auxquels ils n'ont pas la possibilité de répondre?

Dans l'affirmative, la violation des droits garantis aux appelants par l'article 7 est-elle justifiée au regard de l'article premier de la *Charte*?

[229] La réponse est que, bien que la LSDA prive les appelants de leur droit à la sécurité de la personne, cette violation est conforme aux principes de justice fondamentale. En effet, le mécanisme de la LSDA et la participation des amis de la cour remplaçaient pour l'essentiel les processus visant à assurer l'équité procédurale. Par conséquent, aucune analyse fondée sur l'article premier n'est nécessaire.

X. Overall conclusions on sections 6 and 7 of the Charter

[230] In the current decision I considered whether section 8 and paragraph 9(1)(a) of the SATA, as well as sections 15 and 16, infringed on the Appellants' constitutional rights, specifically sections 6 and 7 of the Charter. Ultimately, I determined that both the international mobility right (paragraph 6(1)(a)) and the national mobility right (paragraph 6(2)(b)) had been violated, but that these violations were justified under section 1 of the Charter. I also found that the section 7 Charter security right was engaged, but that the deprivation of security complied with the principles of natural justice given the SATA's administrative review and appeal process which included, among other things, a substantial substitute for full disclosure and a fair process. As a result, a section 1 analysis was not required.

[231] Infringements to section 6 of the Charter in this case were the results of two main causes. First, the Appellants would have great difficulty leaving the continent because they are unable to travel by air, which restricts their freedom "[to] leave" under subsection 6(1) of the Charter. Second, since I deemed travelling by air within Canada for personal or business purposes to be a necessity rather than a privilege for a Canadian citizen, the Appellants' possibility to work is restricted by their inability to rely on air transportation because of their status as listed persons. The ability to seek a living in any province is a constitutional right under paragraph 6(2)(b) of the Charter, and any restriction to it constitutes a breach.

[232] The section 1 analysis showed that the violations were justified and necessary to safeguard national security and the security of any person. Indeed, the analysis concluded that the SATA's limitations were properly defined, unambiguous, and legally mandated in order to achieve national security purposes.

X. Conclusions générales sur les articles 6 et 7 de la Charte

[230] Dans la présente décision, j'ai examiné la question de savoir si l'article 8 et l'alinéa 9(1)a) de la LSDA, ainsi que les articles 15 et 16, portaient atteinte aux droits constitutionnels des appelants, et plus précisément s'ils contrevenaient aux articles 6 et 7 de la Charte. En fin de compte, j'ai conclu qu'il avait été porté atteinte à la liberté de circulation internationale (alinéa 6(1)a)) et à la liberté de circulation au pays (alinéa 6(2)b)), mais que ces atteintes étaient justifiées au regard de l'article premier de la Charte. J'ai également conclu que le droit à la sécurité conféré par l'article 7 de la Charte était compromis, mais que cette atteinte à la sécurité était conforme aux principes de justice naturelle, compte tenu du processus d'examen administratif et d'appel de la LSDA qui remplace pour l'essentiel la divulgation complète et l'équité du processus. Par conséquent, aucune analyse fondée sur l'article premier n'était nécessaire.

[231] En l'espèce, s'il a été porté atteinte à l'article 6 de la Charte, c'est pour deux raisons principales. Premièrement, les appelants auraient beaucoup de difficulté à sortir du continent parce qu'ils ne peuvent pas voyager par avion, ce qui restreint la liberté de « sortir » du pays que leur confère le paragraphe 6(1) de la Charte. Deuxièmement, j'estime que, pour tout citoyen canadien, pouvoir se déplacer par avion à l'intérieur du Canada, à des fins personnelles ou professionnelles, est une nécessité plutôt qu'un privilège, de sorte que la possibilité qu'ont les appelants de travailler est limitée parce qu'ils ne peuvent compter sur le transport aérien en raison de leur statut de personnes inscrites. La capacité de gagner sa vie dans une province est un droit constitutionnel qui est protégé par l'alinéa 6(2)b) de la Charte, et toute restriction à ce droit constitue une violation.

[232] L'analyse fondée sur l'article premier a démontré que les violations étaient justifiées et nécessaires pour protéger la sécurité nationale et la sécurité d'autrui. En effet, l'analyse a permis de conclure que les restrictions prévues par la LSDA étaient bien définies, non équivoques et prescrites par une règle de droit à des fins de protection de la sécurité nationale.

[233] Furthermore, the SATA's objective of ensuring Canadians' air safety, and providing a fair procedure for listed individuals who want to make submissions or appeal a decision was clearly stated, pressing, and substantial. A correlation was established between the purpose of air transportation security, terrorist acts, and the limits that are in place through the SATA. The legislation aims to protect air travel against terrorist threats, and one method of doing so is to restrict international mobility. To this effect, prohibiting air travel is the only infallible way to prevent a terrorist attack on a plane or the facilitation of such an act, whether in Canada or abroad. Consequently, the SATA is rationally connected to its objective.

[234] The SATA's safety goal is causally linked to a breach of the national mobility right, and as a result, the mechanisms used to reach this objective are proportional. As long as a person is suspected of posing a threat to Canadian air travel, the decision to prevent them from travelling domestically by air can be justified. This is also true of an individual suspected of flying from Canada to an international destination in order to commit a terrorist act in violation of Canadian law.

[235] When it comes to infringing international and national mobility rights, the SATA scheme only does so to the extent that it is reasonably necessary to achieve the purpose of air transport safety. Limiting mobility rights is the best way to ensure safety in air transportation, as long as suitable recourses are available to dispute the claims levelled against the named individuals. Essentially, the safety of air transportation from terrorist acts and Canadians' trust in air travel trump any difficulties caused by the violation of the Appellants' mobility rights, whether for foreign travel or to earn a living within Canada. Therefore, the section 6 constitutional challenge is dismissed.

[233] De plus, l'objectif de la LSDA, qui est d'assurer la sécurité aérienne des Canadiens et d'offrir une procédure équitable aux personnes inscrites qui veulent présenter des observations ou interjeter appel d'une décision, est clairement énoncé, urgent et réel. L'existence d'une corrélation entre l'objectif de sûreté du transport aérien, les actes terroristes et les restrictions prévues par la LSDA a été établie. La loi vise à protéger le transport aérien contre les menaces terroristes, et l'une des façons de le faire est de restreindre la liberté de circulation internationale. À cet égard, interdire les déplacements aériens est la seule façon infallible de prévenir et de ne pas faciliter les attaques terroristes à bord d'un avion, que ce soit au Canada ou à l'étranger. Par conséquent, la LSDA est rationnellement liée à son objectif.

[234] Il existe un lien causal entre l'objectif de sécurité de la LSDA et une atteinte à la liberté de circulation au pays, si bien que les mécanismes utilisés pour atteindre cet objectif sont proportionnels. Tant qu'une personne est soupçonnée de représenter une menace pour le transport aérien au Canada, la décision de l'empêcher de se déplacer par avion au pays peut être justifiée. Il en va de même de la personne soupçonnée de vouloir prendre l'avion au Canada pour se rendre à l'étranger afin de commettre un acte terroriste en violation des lois canadiennes.

[235] S'agissant de la liberté de circulation internationale et nationale, le régime de la LSDA n'y porte atteinte que dans la mesure où il est raisonnablement nécessaire de le faire pour atteindre l'objectif de sûreté du transport aérien. Limiter la liberté de circulation est le meilleur moyen d'assurer la sûreté du transport aérien, tant que la personne inscrite dispose de recours appropriés pour contester les allégations portées contre elle. Essentiellement, la protection du transport aérien contre les actes terroristes et la confiance des Canadiens à l'égard du transport aérien l'emportent sur les difficultés que l'atteinte à leur liberté de circulation cause aux appelants, qu'il s'agisse de voyager à l'étranger ou de gagner leur vie au Canada. Par conséquent, la contestation constitutionnelle fondée sur l'article 6 est rejetée.

[236] While the limits imposed by the SATA on the Appellants' section 7 Charter security right were in accordance with the principles of fundamental justice and therefore there was no need to conduct a section 1 analysis, I nevertheless recognized that having one's name on the no-fly list has an impact on their right to security of the person.

[237] In view of this fact and because the individuals' security rights in these instances were determined to be partially violated, it was necessary to ensure that the SATA's impact on these interests was consistent with the principles of fundamental justice. As a result, I had to ensure that the SATA's administrative review and appeal procedures gave the Appellants a fair chance to defend themselves against the allegations, despite the fact that national security intelligence prevented them from seeing the entire record and from attending all hearings in person.

[238] For this purpose, I completed a thorough examination of the role of the designated judge and of the *Amici*. It reaffirmed that the designated judge in a SATA appeal has a larger gatekeeper role to play given the national security angle. It was also a reminder that, based on *Charkaoui I*, the designated judge is the only person capable of supplying the important judicial component of the procedure and must play an active and non-deferential role to ensure that his independence and impartiality are not jeopardized by seeming too deferential to the Government's position. The designated judge's active interventionist role and enhanced ability to skeptically evaluate and vet material demonstrates that he or she can make choices based on the facts and the law.

[239] As for the *Amici*, they saw their mandate expanded in July 2020 to include the representation of the Appellants' interests during *ex parte* and *in camera* hearings. I also made sure that all the conversations the *Amici* had with the Appellants would be protected by solicitor-client privilege and compelled them to act as cross-examiners under the new mandate, which they faithfully did. This allows us to conclude that the *Amici*'s

[236] Bien que les restrictions imposées par la LSDA au droit à la sécurité que garantit aux appelants l'article 7 de la Charte respectaient les principes de justice fondamentale et qu'il n'était donc pas nécessaire de procéder à une analyse fondée sur l'article premier, j'ai néanmoins reconnu que le fait que le nom d'une personne soit inscrit sur la liste d'interdiction de vol a une incidence sur son droit à la sécurité.

[237] Compte tenu de ce fait et comme j'ai conclu que le droit à la sécurité était en partie violé en l'espèce, il me fallait vérifier que l'incidence de la LSDA sur ce droit respectait les principes de justice fondamentale. J'ai donc dû m'assurer que les processus d'examen administratif et d'appel établis par la LSDA donnaient aux appelants une occasion équitable de se défendre contre les allégations portées contre eux, malgré le fait que le service du renseignement en matière de sécurité nationale les empêchait de consulter l'ensemble du dossier et d'assister en personne aux audiences.

[238] À cette fin, j'ai effectué un examen approfondi du rôle du juge désigné et des amis de la cour. Cet examen a permis de confirmer que le juge désigné en vertu de la LSDA doit jouer un important rôle de gardien compte tenu de l'aspect sécurité nationale en jeu. Il m'a également donné l'occasion de rappeler que, selon l'arrêt *Charkaoui I*, le juge désigné est la seule personne capable de conférer au processus son caractère judiciaire essentiel et qu'il doit jouer un rôle actif qui ne l'oblige pas à faire preuve de retenue afin que son indépendance et son impartialité ne soient pas compromises par une apparente adhésion à la thèse du gouvernement. Le rôle interventionniste actif du juge désigné et sa capacité accrue d'évaluer et d'examiner les documents avec scepticisme démontrent qu'il peut faire des choix en fonction des faits et du droit.

[239] Quant aux amis de la cour, leur mandat a été élargi en juillet 2020 afin d'y ajouter la représentation des intérêts des appelants au cours des audiences *ex parte* et à huis clos. J'ai également veillé à ce que toutes les conversations que les amis de la cour ont eues avec les appelants soient protégées par le secret professionnel de l'avocat et je les ai obligés, grâce au nouveau mandat, à agir à titre de contre-interrogateurs, ce qu'ils ont fait

mandate and role in these cases were a meaningful substitute to ensure compliance with principles of natural justice.

[240] Lastly, owing to summaries of allegations that were made available to the Appellants and in which they accessed some of the supporting evidence, they knew the essence of the case against them and were given a fair chance to respond to it and give adequate directions to their counsel.

[241] In light of this, the constitutional challenge raised by section 7 of the Charter is also dismissed.

#### XI. A few last words

[242] These appeals have been ongoing for a little over three years (April 2019). According to subsection 16(4) of the SATA, such appeals must be resolved “without delay.” While appeals under the SATA are complex and the legislation requires specific procedures such as confidential and public hearings, I do not believe that three years can be qualified as being “without delay”. Considering the COVID-19 pandemic, however, that began in March 2020, this timeline was the best we could do under the circumstances.

[243] In my opening remarks at the public hearings in Vancouver in April 2022, I went into great detail about the various steps we underwent. I think that future appeals that are filed in a timely manner (assuming that day ever comes) can be resolved in 10 to 14 months. The parties, counsel and the designated judge must prioritize such proceedings in order to accomplish that.

[244] Finally, I would like to express my gratitude to everyone involved in these proceedings. In action, you were professionals. Notably, a sincere appreciation to the personnel at the Federal Court’s Designated Proceedings Section, without whose assistance it would have been challenging to complete our work.

consciencieusement. Il m’est donc permis de conclure que le mandat et le rôle joué par les amis de la cour en l’espèce ont remplacé utilement le respect des principes de justice naturelle.

[240] Enfin, compte tenu des résumés des allégations qui ont été mis à leur disposition et grâce auxquels ils ont eu accès à une partie de la preuve à l’appui, les appellants ont pu être informés de l’essentiel de la preuve qui pesait contre eux et ils ont eu une occasion équitable d’y répondre et de donner des directives adéquates à leurs avocats.

[241] Cela étant, la contestation constitutionnelle fondée sur l’article 7 de la Charte est également rejetée.

#### XI. Quelques dernières observations

[242] Les présents appels ont été introduits il y a un peu plus de trois ans (avril 2019). Selon le paragraphe 16(4) de la LSDA, le juge doit rendre sa décision « [d]ès qu’il est saisi de la demande ». Bien que les appels interjetés en vertu de la LSDA soient complexes et que la loi exige certaines mesures, comme des audiences publiques et confidentielles, je ne crois pas qu’un délai de trois ans réponde à l’exigence voulant que le juge rende sa décision « [d]ès qu’il est saisi de la demande ». Toutefois, compte tenu de la pandémie de COVID-19 qui a commencé en mars 2020, ce délai est ce que nous pouvions faire de mieux dans les circonstances.

[243] Dans les observations préliminaires que j’ai faites lors des audiences publiques tenues à Vancouver en avril 2022, j’ai expliqué en détail les diverses étapes que nous avons suivies. Je crois que les appels qui seront déposés à l’avenir en temps utile (en supposant que ce jour arrive) pourront être réglés dans un délai de 10 à 14 mois. Pour ce faire, les parties, les avocats et le juge désigné devront leur donner la priorité.

[244] Enfin, j’aimerais exprimer ma gratitude à tous ceux qui ont participé à la présente instance. En pleine action, vous avez été professionnels. Je tiens notamment à remercier sincèrement le personnel du service des instances désignées de la Cour fédérale, sans qui il aurait été difficile de terminer notre travail.

JUDGMENT in T-669-19 and T-670-19

THIS COURT'S JUDGMENT is that:

Question 1:

Do section 8 and paragraph 9(1)(a) of the *Secure Air Travel Act*, S.C. 2015, c. 20, s. 11 (SATA) infringe on the Appellants' mobility rights pursuant to section 6 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] (Charter)?

Answer:

Those provisions alone do not infringe the Appellants' mobility rights, but the SATA scheme does.

Question 2:

Can this infringement be justified under section 1 of the Charter?

Answer:

Yes. I note that had I conducted an analysis pursuant to the *Doré* framework, as suggested by the Minister's counsel, my above reasoning would apply to find that the restriction imposed on Mr. Dulai's mobility rights by the Minister's decision was reasonable.

Question 3:

Do sections 15 and 16 of the SATA violate the Appellants' rights to section 7 of the Charter; specifically, their rights to liberty and security of the person because they permit the Minister and the Court to determine the reasonableness of the Appellants' designation as listed persons and the reasonableness of the Minister's decision based on information that is not disclosed to the Appellants and in relation to which they have no opportunity to respond?

JUGEMENT dans les dossiers T-669-19 et T-670-19

LA COUR STATUE :

Question 1 :

L'article 8 et l'alinéa 9(1)a) de la *Loi sur la sûreté des déplacements aériens*, L.C. 2015, ch. 20, art. 11 (LSDA), portent-ils atteinte à la liberté de circulation que confère aux appelants l'article 6 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)?

Réponse :

Ces dispositions à elles seules ne portent pas atteinte à la liberté de circulation des appelants, mais le régime établi par la LSDA y porte atteinte.

Question 2 :

Cette atteinte peut-elle se justifier au regard de l'article premier de la Charte?

Réponse :

Oui. Je souligne que, si j'avais appliqué le cadre d'analyse établi dans l'arrêt *Doré*, comme l'ont suggéré les avocates du ministre, le raisonnement que j'ai exposé ci-dessus s'appliquerait et je conclurais que la restriction imposée à la liberté de circulation de M. Dulai par la décision du ministre était raisonnable.

Question 3 :

Les articles 15 et 16 de la LSDA portent-ils atteinte aux droits que garantit aux appelants l'article 7 de la Charte, notamment le droit de chacun à la liberté et à la sécurité de sa personne, au motif qu'ils permettent au ministre, et à la Cour, de décider du caractère raisonnable de la désignation des appelants comme personnes inscrites, ainsi que du caractère raisonnable de la décision prise par le ministre sur le fondement de renseignements qui ne leur ont pas été

communiqués et auxquels ils n'ont pas la possibilité de répondre?

Answer:

The Appellants' section 7 Charter security rights have been violated but a substantial substitute was found to ensure that the appeal process was fair.

No costs are awarded.

Annex A

*Procedural history covering both Appeals (Mr. Brar and Mr. Dulai)*

[1] Following the filing of the Notices of Appeal from Mr. Brar and Mr. Dulai, this Court ordered the Respondent to serve and file a public appeal book for each appeal, the contents of which were agreed upon by the parties. These appeal books contained numerous redactions made by the Respondent in order to protect the confidentiality of information or evidence it believed would be injurious to national security or endanger the safety of any person if disclosed.

[2] Subsequently, this Court ordered on October 7, 2019, that the Respondent file with the Designated Registry of this Court an unredacted appeal book for each appeal, containing and clearly identifying the information that the Respondent asserts could be injurious to national security or endanger the safety of any person if disclosed. The Court also ordered that the Respondent file classified affidavits with the Designated Registry explaining the grounds for the redactions as well as file and serve public affidavits explaining the nature of the redactions in a manner that does not injure national security or endanger the safety of any person. During the process of preparing the unredacted classified appeal books and the affidavits, a number of redactions were lifted by the Respondent, resulting in further disclosure to the Appellants.

Réponse :

Les droits à la sécurité que garantit aux appelants l'article 7 de la Charte ont été violés, mais j'ai conclu à l'existence d'une solution remplaçant pour l'essentiel l'équité du processus d'appel.

Aucuns dépens ne sont adjugés.

Annexe A

*Historique des procédures dans les deux appels (M. Brar et M. Dulai)*

[1] À la suite du dépôt des avis d'appel de MM. Brar et Dulai, la Cour a ordonné à l'intimé de signifier et de déposer un dossier d'appel public à l'égard de chaque appel. Les parties ont convenu entre elles du contenu de ces dossiers. Ceux-ci contenaient de nombreux passages caviardés par l'intimé afin de protéger la confidentialité des renseignements ou des éléments de preuve qui, selon lui, pouvaient porter atteinte à la sécurité nationale ou à la sécurité d'autrui s'ils étaient divulgués.

[2] Par la suite, le 7 octobre 2019, la Cour a ordonné que l'intimé dépose auprès du greffe désigné de la Cour un dossier d'appel non caviardé à l'égard de chaque appel. Les dossiers devaient contenir et désigner clairement les renseignements qui, selon l'intimé, pouvaient porter atteinte à la sécurité nationale ou à la sécurité d'autrui s'ils étaient divulgués. La Cour a également ordonné que l'intimé dépose auprès du greffe désigné des affidavits confidentiels expliquant les motifs des caviardages, et qu'il signifie et dépose des affidavits publics expliquant, sans porter atteinte à la sécurité nationale ou mettre en danger la sécurité d'autrui, la nature des caviardages. Durant le processus de préparation des dossiers d'appel et des affidavits confidentiels non caviardés, un certain nombre de passages ont été décaviardés par l'intimé, de sorte que d'autres renseignements ont été divulgués aux appelants.



[3] The Respondent also advised the Court and the parties that, pursuant to paragraph 16(6)(g) of the SATA, it was withdrawing certain classified information from the appeal book in response to Mr. Dulai's statutory appeal. The Court accepted that the legislation provides for the withdrawal of information and issued an Order authorizing the withdrawal of the information and the replacement of the relevant pages in the classified unredacted appeal book. However, the Court also ordered that, as a superior court of record, it would keep three copies of the appeal book containing the withdrawn information under seal in a separate location at the Designated Registry, at least until the issue of the withdrawn information retention had been dealt with.

[4] In response to the inclusion of redacted information in the appeal books, the Court appointed two *Amici* in an order dated October 7, 2019. The Court originally ordered that the *Amici* be given access to the confidential information as of December 9, 2019, following which they would not be permitted to engage in two-way communication with the Appellants and their counsel, except with leave from the Court. At the request of the *Amici*, this was extended to January 20, 2020, in order to allow for more effective and meaningful communication with the Appellants in light of the redactions lifted by the Respondent.

[5] On January 16, 2020, an *ex parte* and *in camera* case management conference was held to discuss the next steps concerning the confidential information in this case. A public summary of the case management conference was provided to the Appellants shortly thereafter. During this case management conference, the Respondent and the *Amici* raised numerous legal issues regarding the withdrawn information (in Mr. Dulai's case only), the role of the *Amici* in these appeals, the bifurcation of the appeals process between the "disclosure phase" and the "merits phase," and the role of the designated judge. The Court proposed that the *Amici* and the Respondent meet to discuss the issues raised and correspond with the Court concerning the preliminary legal issues to be adjudicated before moving further in the appeals.

[3] L'intimé a également informé la Cour et les parties que, conformément à l'alinéa 16(6)g de la LSDA, il retirait certains renseignements confidentiels du dossier d'appel en réponse à l'appel interjeté par M. Dulai en vertu de la loi. La Cour a reconnu que la loi permettait le retrait de renseignements et a rendu une ordonnance autorisant le retrait desdits renseignements et le remplacement des pages pertinentes du dossier d'appel confidentiel non caviardé. Cependant, la Cour a également ordonné, à titre de cour supérieure d'archives, que trois exemplaires du dossier d'appel contenant les renseignements retirés sous scellés soient conservés dans un endroit distinct au greffe désigné, du moins jusqu'à ce qu'elle ait statué sur la question de la conservation des renseignements retirés.

[4] Par suite de l'inclusion des renseignements caviardés dans les dossiers d'appel, la Cour a, par ordonnance du 7 octobre 2019, nommé deux amis de la cour. La Cour a d'abord ordonné que les amis de la cour aient accès aux renseignements confidentiels à compter du 9 décembre 2019, après quoi ils ne seraient pas autorisés à communiquer avec les appelants et leurs avocats, sauf avec l'autorisation de la Cour. À la demande des amis de la cour, cette période a été prolongée jusqu'au 20 janvier 2020 afin de permettre une communication plus efficace et utile avec les appelants, étant donné que l'intimé avait procédé à certains décaviardages.

[5] Le 16 janvier 2020, lors d'une conférence de gestion de l'instance tenue *ex parte* et à huis clos, il a été question des prochaines étapes concernant les renseignements confidentiels. Un résumé public de la conférence de gestion de l'instance a été fourni aux appelants peu après. Au cours de cette conférence de gestion de l'instance, l'intimé et les amis de la cour ont soulevé plusieurs points de droit concernant les renseignements retirés (dans le dossier de M. Dulai seulement), le rôle des amis de la cour dans les présents appels, la scission de l'appel en deux étapes, « l'étape de la divulgation » et « l'étape du bien-fondé », et le rôle du juge désigné. La Cour a proposé que les amis de la cour et l'intimé se rencontrent pour discuter des questions soulevées et qu'ils écrivent à la Cour pour l'informer des questions juridiques préliminaires à trancher avant d'aller plus loin dans les appels.

[6] Notwithstanding the Respondent's position that the Court should address, on a preliminary basis, the applicable standard of review in these appeals, which the Court found to be premature at this stage, a list of preliminary legal issues was agreed upon by the Appellants, the Respondent, and the *Amici* during a case management conference held on February 13, 2020. This list of preliminary questions was subsequently endorsed by the Court via its order dated February 18, 2020.

[7] On April 16, 2020, a public hearing via teleconference was held where the parties and the *Amici* made oral submissions on these legal questions.

[8] On June 20, 2020, this Court issued detailed reasons in *Brar v Canada* (Public Safety and Emergency Preparedness), 2020 FC 729 [*Brar 2020*] answering the preliminary legal questions in these appeals. These reasons addressed the role of the designated judge in appeals under the SATA, the role and powers of the *Amici* in these appeals, the procedure applicable to the withdrawal of information by the Minister under the SATA, and the possibility and purpose of *ex parte* and *in camera* hearings on the merits under the SATA. For more information on the facts up to the issuance of these reasons, see paragraphs 22 to 28 in *Brar 2020*.

[9] On July 15, 2020, a public case management conference was held to discuss the next steps in the appeals.

[10] On July 17, 2020, an order was issued to replace the order dated October 7, 2019, appointing the *Amici* to better reflect the Court's reasons dated June 30, 2020, and set out the next steps in the appeals.

[11] On September 10, 2020, the Respondent filed a replacement *ex parte* affidavit for the CSIS affiant due to the unavailability of the previous affiant. Additionally, in light of the reasons in *Brar 2020*, counsel for the

[6] Bien que l'intimé ait fait valoir que la Cour devrait se prononcer, à titre préliminaire, sur la norme de contrôle applicable dans les présents appels, ce que la Cour a jugé prématuré à cette étape, les appelants, l'intimé et les amis de la cour se sont entendus sur une liste de questions de droit préliminaires lors d'une conférence de gestion de gestion de l'instance tenue le 13 février 2020. Cette liste de questions préliminaires a par la suite été approuvée par la Cour au moyen d'une ordonnance rendue le 18 février 2020.

[7] Le 16 avril 2020, au cours d'une audience publique tenue par téléconférence, les parties et les amis de la cour ont pu présenter des observations orales sur ces questions de droit.

[8] Le 20 juin 2020, la Cour a rendu des motifs détaillés dans la décision *Brar c Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2020 CF 729 [*Brar 2020*], au moyen desquels elle répondait aux questions de droit préliminaires soulevées dans les présents appels. Dans ces motifs, elle a examiné la tâche qui incombe au juge désigné dans un appel interjeté sous le régime de la LSDA, le rôle et les pouvoirs des amis de la cour dans un tel appel, la procédure applicable au retrait de renseignements par le ministre sous le régime de la LSDA, l'objet des audiences *ex parte* et à huis clos sur le fond tenues en vertu de la LSDA, et la possibilité de tenir de telles audiences. Pour en savoir davantage sur le déroulement des faits jusqu'au prononcé de ces motifs, voir les paragraphes 22 à 28 de la décision *Brar 2020*.

[9] Le 15 juillet 2020, au cours d'une conférence de gestion de l'instance publique, les participants ont discuté des prochaines étapes des appels.

[10] Le 17 juillet 2020, la Cour a rendu une ordonnance remplaçant l'ordonnance du 7 octobre 2019 (par laquelle elle avait désigné les amis de la cour), laquelle reflétait mieux les motifs de la Cour datés du 30 juin 2020 et exposait les prochaines étapes des appels.

[11] Le 10 septembre 2020, l'intimé a déposé un affidavit *ex parte* au nom du SCRS afin de remplacer celui du déposant précédent qui n'était pas disponible pour comparaître. De plus, le 25 septembre 2020, à la lumière

Attorney General filed a supplemental *ex parte* affidavit from the same affiant on September 25, 2020.

[12] On September 22, 2020, an *ex parte* and *in camera* case management conference was held to discuss the progress of the appeals. A public summary of the discussion that took place was communicated to the Appellants in Public Communication No. 5.

[13] On October 5, 2020, an *ex parte* and *in camera* hearing was held. The AG's counsel and the *Amici* presented their agreed-upon lifts and summaries of redacted information to the Court in preparation for the upcoming *ex parte* and *in camera* hearing on the disputed redactions. This Court approved the proposed lifts and summaries. On October 7, 2020, a public summary of the hearing was issued to the Appellants in Public Communication No. 6.

[14] The *ex parte* and *in camera* examination and cross-examination of the AG's witnesses in Mr. Brar's appeal took place over six days on October 14, 15, 16, 19, 20 and 22, 2020. The AG's counsel presented evidence on the injury to national security of disclosing the contested redactions and summaries proposed by the *Amici*, as well as the reliability and credibility of the redacted information. The *Amici* questioned the justifications for the redactions and the summaries proposed by the AG's counsel, and questioned the affiants with documentary evidence. On November 3, 2020, a public summary of the hearings was communicated to the Appellants in Public Communication No. 7, which summarizes the hearings as follows:

October 14, 2020

Court began at 10:00 a.m. on October 14, 2020. The Minister called a CSIS witness who filed two (2) classified affidavits in these proceedings, one (1) on September 10, 2020, and another on September 25, 2020. The first affidavit relates primarily to the injury to national security of disclosing the redacted information and the supplementary

des motifs rendus dans la décision *Brar 2020*, l'avocat du procureur général a déposé un autre affidavit *ex parte* souscrit par le même déposant.

[12] Le 22 septembre 2020, lors d'une conférence de gestion de l'instance tenue *ex parte* et à huis clos, les participants ont discuté de l'état d'avancement des appels. Un résumé public de la discussion a été communiqué aux appelants (communication publique n° 5).

[13] Le 5 octobre 2020, une audience *ex parte* et à huis clos a eu lieu. L'avocat du procureur général et les amis de la cour ont présenté à la Cour les décaviardages dont ils avaient convenu et les résumés de renseignements caviardés sur lesquels ils s'étaient entendus en prévision de l'audience qui aurait lieu *ex parte* et à huis clos au sujet des caviardages contestés. La Cour a approuvé les décaviardages et les résumés proposés. Le 7 octobre 2020, un résumé public de l'audience a été communiqué aux appelants (communication publique n° 6).

[14] L'interrogatoire et le contre-interrogatoire *ex parte* et à huis clos des témoins cités par le procureur général dans l'appel de M. Brar se sont déroulés sur une période de six jours, soit les 14, 15, 16, 19, 20 et 22 octobre 2020. Le procureur général a présenté des éléments de preuve sur l'atteinte à la sécurité nationale que porterait la divulgation des caviardages contestés et des résumés proposés par les amis de la cour ainsi que sur la fiabilité et la crédibilité des renseignements caviardés. Les amis de la cour ont remis en question les raisons justifiant les caviardages et les résumés proposés par le procureur général et ont interrogé les déposants à l'aide d'éléments de preuve documentaire. Le 3 novembre 2020, un résumé public des audiences a été communiqué aux appelants (communication publique n° 7) :

[TRADUCTION]

Le 14 octobre 2020

L'audience a commencé le 14 octobre 2020, à 10 h. Le ministre a appelé un témoin du SCRS qui a déposé deux (2) affidavits confidentiels dans le cadre de la présente instance, un le 10 septembre 2020 et un autre le 25 septembre 2020. Le premier affidavit traite principalement de l'atteinte à la sécurité nationale que porterait la

affidavit relates primarily to the reliability and credibility of the redacted information.

The witness gave evidence on various points, including:

- aspects of CSIS' operations that are relevant to SATA and the PPP;
- CSIS policies and procedures relating to the PPP including policies and procedures in relation to preparing, reviewing and updating case briefs;
- the Khalistani extremism threat in Canada;
- the reasons for Mr. Brar's nomination in exigent circumstances;
- subsequent instances where Mr. Brar's case brief was reviewed and/or revised, and Mr. Brar was relisted, including reasons for changes to Mr. Brar's case brief;
- the harm to national security that would result if each contested redaction and summary was disclosed; and
- the reliability and credibility of the redacted information, including the origin of some of this information and how it was assessed by the Service.

October 15, 2020

Court resumed in the morning of October 15, 2020, at 9:30 a.m. and the AG's counsel completed its examination of the CSIS witness late in the morning. Immediately after the examination in chief, the *Amici* commenced their cross-examination of the CSIS witness, which continued for the remainder of the day. The cross-examination on this day included questions on a variety of topics, including CSIS' policies, procedures and practices in respect of the PPP and the reliability and credibility of the redacted information.

During the cross-examination, the AG's counsel reminded the Court and the *Amici* that public counsel for the appellant would play an important role, and objected that the *Amici's* role should not be to duplicate that of public counsel. The Court endorsed those comments, and so directed the *Amici*. The *Amici* filed a number of exhibits on various topics.

divulgence des renseignements caviardés, et le deuxième affidavit porte principalement sur la fiabilité et la crédibilité des renseignements caviardés.

Le témoin a témoigné sur divers sujets, dont :

- les aspects des activités du SCRS qui sont pertinents pour l'application de la LSDA et le PPP;
- les politiques et les procédures du SCRS liées au PPP, y compris les politiques et les procédures relatives à la préparation, à l'examen et à la mise à jour des sommaires de cas;
- la menace que pose l'extrémisme khalistanais au Canada;
- les raisons de la désignation de M. Brar en situation d'urgence;
- les occasions ultérieures où le sommaire du cas de M. Brar a été examiné et/ou révisé, et que le nom de M. Brar a été de nouveau inscrit sur la liste, y compris les raisons pour lesquelles des changements ont été apportés au sommaire du cas de M. Brar;
- l'atteinte à la sécurité nationale que porterait la divulgation de chaque caviardage et résumé contesté;
- la fiabilité et la crédibilité des renseignements caviardés, y compris l'origine de certains de ces renseignements et la manière dont ils ont été évalués par le SCRS.

Le 15 octobre 2020

L'audience a repris le matin du 15 octobre 2020, à 9 h 30, et l'avocat du procureur général a terminé d'interroger le témoin du SCRS en fin de matinée. Immédiatement après l'interrogatoire principal, les amis de la cour ont commencé leur contre-interrogatoire du témoin du SCRS, qui s'est poursuivi jusqu'à la fin de la journée. Ce jour-là, pendant le contre-interrogatoire, les amis de la cour ont posé des questions sur un éventail de sujets, notamment sur les politiques, les procédures et les pratiques du SCRS relativement au PPP ainsi que sur la fiabilité et la crédibilité des renseignements caviardés.

Durant le contre-interrogatoire, l'avocat du procureur général a rappelé à la Cour et aux amis de la cour que l'avocat public de l'appelant jouerait un rôle important et a objecté que le rôle des amis de la cour ne devrait pas reproduire celui de l'avocat public. La Cour a souscrit à ces commentaires et a donné des directives en ce sens aux amis de la cour. Ces derniers ont produit plusieurs pièces sur divers sujets.

October 16, 2020

The *Amici* continued to cross-examine the CSIS witness for part of the morning on October 16, 2020, at 9:30 a.m., after which Court was adjourned until Monday.

October 19, 2020

Court resumed the morning of October 19, 2020, at 9:30 a.m., and the *Amici* continued their cross-examination of the CSIS witness for the remainder of the day. The cross-examination continued to address the reliability and credibility of the redacted information.

October 20, 2020

The cross-examination of the CSIS witness continued for the morning of October 20, 2020. Among other things, the questions focused on the injury to national security of releasing certain information or summaries. After lunch, the AG's counsel conducted its re-direct of the CSIS affiant, which was concluded mid-afternoon.

October 22, 2020

Court commenced at 9:30 a.m. on October 22, 2020, and the Minister called a witness from Public Safety Canada. The Public Safety witness gave evidence on various points, including:

- the PPP, the PPAG and the PPIO;
- the documents that were prepared in relation to Mr. Brar's listing; and
- injury to national security that would result from releasing certain information.

The *Amici* completed its cross-examination of the Public Safety affiant mid-afternoon on that same day, which focused on the PPP, the Passenger Protect Advisory Group, the Passenger Protect Inquiries Office and the documents relating to Mr. Brar's listing.

[15] The *ex parte* and *in camera* examination and cross-examination of the Minister's witnesses in Mr. Dulai's matter was held on November 16, 17 and 23, 2020. At the outset of the hearing, the AG's counsel and the *Amici* consented to an order that would render the evidentiary

Le 16 octobre 2020

À compter de 9 h 30 le 16 octobre 2020, les amis de la cour ont continué à contre-interroger le témoin du SCRS pendant une partie de la matinée. Après quoi, l'audience a été ajournée jusqu'au lundi.

Le 19 octobre 2020

L'audience a repris le matin du 19 octobre 2020, à 9 h 30, et les amis de la cour ont poursuivi leur contre-interrogatoire du témoin du SCRS jusqu'à la fin de la journée. Le contre-interrogatoire a encore porté sur la fiabilité et la crédibilité des renseignements caviardés.

Le 20 octobre 2020

Le contre-interrogatoire du témoin du SCRS s'est poursuivi le matin du 20 octobre 2020. Les questions ont porté entre autres sur l'atteinte à la sécurité nationale que porterait la divulgation de certains renseignements ou résumés. Après le dîner, l'avocat du procureur général a mené son réinterrogatoire du déposant du SCRS, qui s'est terminé au milieu de l'après-midi.

Le 22 octobre 2020

L'audience a débuté le 22 octobre 2020, à 9 h 30, et le ministre a appelé un témoin de Sécurité publique Canada. Ce dernier a témoigné sur divers sujets, dont :

- le PPP, le GCPP et le BDRPPP;
- les documents préparés relativement à l'inscription du nom de M. Brar sur la liste;
- l'atteinte à la sécurité nationale que porterait la divulgation de certains renseignements.

Au milieu de l'après-midi de cette même journée, les amis de la cour ont terminé de contre-interroger le déposant de Sécurité publique Canada au sujet du PPP, du Groupe consultatif sur la protection des passagers, du Bureau de renseignement du PPP et des documents relatifs à l'inscription du nom de M. Brar sur la liste.

[15] L'interrogatoire et le contre-interrogatoire *ex parte* et à huis clos des témoins du ministre dans l'affaire de M. Dulai se sont déroulés les 16, 17 et 23 novembre 2020. Au début de l'audience, le procureur général et les amis de la cour ont consenti à une ordonnance qui rendrait

record resulting from the Brar and Dulai hearings subject to any arguments in relation to the weight, relevancy and admissibility of the evidence. The AG's counsel and the *Amici* agreed to an order at the beginning of the hearing that would make the evidentiary record resulting from the Brar and Dulai hearings subject to any arguments over the weight, relevancy and admissibility of the evidence. This allowed for efficiencies in the Dulai examinations and cross-examinations. On December 2, 2020, a public summary of the hearings was communicated to the Appellants in Public Communication No. 8, which summarizes the hearings as follows:

November 16, 2020

Court began at 9:45 a.m. on November 16, 2020. The AG's counsel commenced by filing four (4) charts, namely (i) a classified chart listing all of the contested redactions and contested summaries, (ii) a classified chart itemizing the proposed uncontested redactions, uncontested summaries and lifts agreed to by the AG, (iii) a classified chart containing only the CSIS contested redactions and summaries organized in a way to guide the examination of the CSIS witness; and (iv) a classified chart listing excerpts from the transcript of the Brar hearings that apply to the present hearings.

The Minister called the same CSIS witness that it called in the Brar appeal. This witness filed two (2) classified affidavits in these proceedings, one (1) on September 10, 2020, and another on September 25, 2020. The first affidavit relates primarily to the injury to national security of disclosing the redacted information and the supplementary affidavit relates primarily to the reliability and credibility of the redacted information.

Because of the Evidentiary Order, the examination and cross-examination of the CSIS witness in the present appeal was shorter than it was in Brar. That said, the witness gave evidence on various points including:

admissible en preuve dans les deux appels le dossier de preuve découlant des audiences tenues dans les affaires *Brar* et *Dulai*, sous réserve de tout argument susceptible d'être présenté relativement au poids, à la pertinence et à l'admissibilité de la preuve. L'avocat du procureur général et les amis de la cour se sont entendus au début de l'audience sur une ordonnance qui rendrait admissible en preuve le dossier de la preuve découlant des audiences tenues dans les affaires *Brar* et *Dulai*, sous réserve de tout argument susceptible d'être présenté relativement au poids, à la pertinence et à l'admissibilité de la preuve. Ainsi, les interrogatoires et les contre-interrogatoires dans l'affaire *Dulai* ont été plus efficaces. Le 2 décembre 2020, un résumé public des audiences a été communiqué aux appelants (communication publique n° 8) :

[TRADUCTION]

Le 16 novembre 2020

L'audience s'est ouverte le 16 novembre 2020, à 9 h 45. Le procureur général a commencé par déposer quatre (4) tableaux : i) un tableau confidentiel énumérant tous les caviardages et résumés contestés, ii) un tableau confidentiel détaillant les caviardages et résumés proposés et non contestés ainsi que les décaviardages consentis par le procureur général, iii) un tableau confidentiel contenant seulement les caviardages et résumés du SCRS qui sont contestés, organisés de manière à orienter l'interrogatoire du témoin du SCRS, et iv) un tableau confidentiel dressant la liste des extraits de la transcription des audiences tenues dans l'affaire *Brar* qui se rapportent aux présentes audiences.

Le ministre a appelé le même témoin du SCRS qu'il avait appelé dans l'appel *Brar*. Ce témoin a déposé deux (2) affidavits confidentiels dans la présente instance, un le 10 septembre 2020 et un autre le 25 septembre 2020. Le premier affidavit traite principalement de l'atteinte à la sécurité nationale que porterait la divulgation des renseignements caviardés, et le deuxième affidavit porte principalement sur la fiabilité et la crédibilité des renseignements caviardés.

Compte tenu de l'ordonnance en matière de preuve, l'interrogatoire et le contre-interrogatoire du témoin du SCRS dans le présent appel ont été plus courts que dans l'appel *Brar*. Cela étant dit, le témoin a témoigné sur divers sujets, dont :

- the threat posed by Khalistani extremism;
- the reasons for Mr. Dulai's nomination in exigent circumstances;
- subsequent occasions where Mr. Dulai's case brief was reviewed and/or revised, and Mr. Dulai was relisted, including reasons for changes to Mr. Dulai's case brief;
- the harm to national security that would result if each contested redaction and summary was disclosed; and
- the reliability and credibility of the redacted information, including the origin of some of this information and how it was assessed by the Service.

The AG's counsel completed its examination of the CSIS witness mid-day, after which the *Amici* commenced their cross-examination of the CSIS witness for the remainder of the day. The cross-examination on this day focused on the reliability and credibility of the redacted information, while also exploring the process by which Mr. Dulai was nominated for and has been maintained on the SATA list.

November 17, 2020

Court resumed in the morning of November 17, 2020, at 9:30 a.m. The *Amici* continued to cross-examine the CSIS witness, and questions focused on the reliability and credibility of the redacted information and the injury to national security of releasing certain information or summaries. The *Amici* filed a number of exhibits on various topics. The cross-examination was complete near the end of the day, after which the AG's counsel conducted a brief re-direct of the CSIS witness.

November 23, 2020

Court resumed at 10:00 a.m. on November 23, 2020. The Minister called a witness from Public Safety Canada. This witness also testified in the Brar appeal. Because of the Evidentiary Order, the examination and cross-examination of the Public Safety witness in the present appeal was shorter than it was in Brar.

The AG's counsel conducted its direct examination for the first half of the morning, which focused primarily on the documents that were prepared in relation to Mr. Dulai's

- la menace que pose l'extrémisme khalistanais;
- les raisons de la désignation de M. Dulai en situation d'urgence;
- les occasions ultérieures où le sommaire du cas de M. Dulai a été examiné et/ou révisé, et que le nom de M. Dulai a été de nouveau inscrit sur la liste, y compris les raisons pour lesquelles des changements ont été apportés au sommaire du cas de M. Dulai;
- l'atteinte à la sécurité nationale que porterait la divulgation de chaque caviardage et résumé contesté;
- la fiabilité et la crédibilité des renseignements caviardés, y compris l'origine de certains de ces renseignements et la manière dont ils ont été évalués par le SCRS.

L'avocat du procureur général a terminé son interrogatoire du témoin du SCRS vers midi, après quoi les amis de la cour ont commencé leur contre-interrogatoire de ce même témoin jusqu'à la fin de la journée. Ce jour-là, le contre-interrogatoire a porté sur la fiabilité et la crédibilité des renseignements caviardés et a permis d'examiner le processus par lequel M. Dulai a été désigné pour figurer sur la liste de la LSDA et a été maintenu sur cette liste.

Le 17 novembre 2020

L'audience a repris le matin du 17 novembre 2020, à 9 h 30. Les amis de la cour ont poursuivi le contre-interrogatoire du témoin du SCRS, et les questions ont porté sur la fiabilité et la crédibilité des renseignements caviardés et sur l'atteinte à la sécurité nationale que porterait la divulgation de certains renseignements ou résumés. Les amis de la cour ont produit plusieurs pièces sur divers sujets. Le contre-interrogatoire s'est terminé vers la fin de la journée, après quoi l'avocat du procureur général a mené un court réinterrogatoire du témoin du SCRS.

Le 23 novembre 2020

L'audience a repris le 23 novembre 2020, à 10 h. Le ministre a appelé un témoin de Sécurité publique Canada, qui avait également témoigné dans l'appel *Brar*. Compte tenu de l'ordonnance en matière de preuve, l'interrogatoire et le contre-interrogatoire du témoin de Sécurité publique Canada dans le présent appel ont été plus courts que dans l'appel *Brar*.

Pendant la première moitié de la matinée, l'avocat du procureur général a mené l'interrogatoire principal, qui a porté principalement sur les documents préparés relativement à

listing. The *Amici* completed its cross-examination of the Public Safety affiant by the lunch break, which focused on the documents relating to Mr. Dulai's listing and the process by which individuals are placed on the SATA list.

[16] On December 16, 2020, a public case management conference was held with all counsel to update the Appellants on the next steps in the appeals. In addition, the AG's counsel filed an *ex parte* motion record to strike certain evidence resulting from the *ex parte* and *in camera* hearings from the record.

[17] Following the *ex parte* and *in camera* hearings, on January 8, 2021, the AG's counsel and the *Amici* filed confidential submissions concerning the redactions.

[18] On January 14, 2021, the Court issued Public Communication No. 9 to inform the Appellants on the progress of the appeals in light of the COVID-19 situation and, more specifically, the recent orders enacted by the provinces of Quebec and Ontario relating to the pandemic. The AG's counsel and the *Amici* then informed the Court that they were of the view that in-person hearings in these matters should be postponed until the stay-at-home order was lifted.

[19] On February 4, 2021, an *ex parte* case management conference was held in the presence of the AG's counsel and the *Amici* to discuss the status of the appeals. I also raised a question of law, namely whether the principles set out by the SCC in *Harkat* in relation to the requirement to provide the Appellant(s) summaries or information that would permit them to know the Minister's case, applied to the SATA appeal scheme. I requested comments and further submissions from the AG's counsel and the *Amici*.

[20] On February 5, 2021, a public summary of the discussion was communicated to the Appellants in Public Communication No. 10.

l'inscription du nom de M. Dulai sur la liste. Les amis de la cour ont terminé leur contre-interrogatoire du déposant de SPC à midi, qui a porté sur les documents relatifs à l'inscription du nom de M. Dulai sur la liste et le processus d'inscription sur la liste de la LSDA.

[16] Le 16 décembre 2020, une conférence de gestion de l'instance publique réunissant tous les avocats a eu lieu pour tenir les appelants au courant des prochaines étapes dans les appels. De plus, l'avocat du procureur général a déposé un dossier de requête *ex parte* visant à radier du dossier certains éléments de preuve découlant des audiences tenues *ex parte* et à huis clos.

[17] Le 8 janvier 2021, à la suite des audiences *ex parte* et à huis clos, l'avocat du procureur général et les amis de la cour ont déposé des observations confidentielles concernant les caviardages.

[18] Le 14 janvier 2021, la Cour a transmis la communication publique n° 9 aux appelants pour les informer de l'état d'avancement des appels compte tenu de la situation liée à la COVID-19 et, surtout, des récents décrets pris par les provinces du Québec et de l'Ontario. L'avocat du procureur général et les amis de la cour ont ensuite informé la Cour que, selon eux, les audiences en personne dans les présentes affaires devraient être reportées jusqu'à la levée du décret ordonnant de rester à domicile.

[19] Le 4 février 2021, une conférence de gestion de l'instance *ex parte* a eu lieu en présence de l'avocat du procureur général et des amis de la cour pour discuter de l'état d'avancement des appels. J'ai également soulevé une question de droit, à savoir si les principes énoncés par la CSC dans l'arrêt *Harkat* relativement à l'obligation de fournir à l'appelant des résumés de renseignements qui lui permettraient de connaître la thèse du ministre s'appliquent au régime d'appel établi par la LSDA. J'ai demandé à l'avocat du procureur général et aux amis de la cour de me présenter leurs commentaires et d'autres observations sur cette question.

[20] Le 5 février 2021, un résumé public de la discussion a été communiqué aux appelants (communication publique n° 10).



[21] On February 9, 2021, counsel for the Appellants requested permission to provide the Court with submissions respecting the above question of law. The Court granted leave. Counsel for the Appellants, the AG's counsel and the *Amici* filed their written representations on February 19, 2021. The AG's counsel filed their reply on February 24, 2021.

[22] On February 24, 2021, the *Amici* filed *ex parte* written representations concerning the AG's counsel's motion to strike certain evidence from the record.

[23] On March 3, 2021, an *ex parte* case management conference was held in the presence of the AG's counsel and the *Amici* to discuss the possible adjournment of the *ex parte* and *in camera* hearing scheduled for March 4, 2021. A public communication was issued to all parties to explain that the Court proposed, and the AG's counsel and the *Amici* agreed, to adjourn the hearing scheduled for the next day due to COVID-19 related reasons and schedule an *ex parte* and *in camera* case management conference on March 9, 2021, to discuss the specific legal issues for which the Court was seeking to receive submissions.

[24] *Ex parte* and *in camera* hearings were held on June 16 and June 17, 2021. The purpose of the hearings was for AG's counsel and the *Amici* to make submissions on disclosure, the reasonably informed threshold, and the AG's motion to strike. On July 21, 2021, a public summary of the hearings was communicated to the Appellants in Public Communication No. 11 which can be found below:

June 16, 2021

Court commenced at 9:30 a.m. on June 16, 2021, and submissions were made by the AG's counsel and the *Amici* on disclosure and the requirement to reasonably inform the appellants.

AG Submissions on Disclosure and Reasonably Informed

[21] Le 9 février 2021, les avocats des appelants ont demandé l'autorisation de présenter à la Cour des observations sur cette question de droit, ce qu'elle a accepté. Les avocats des appelants, l'avocat du procureur général et les amis de la cour ont déposé leurs observations écrites le 19 février 2021. L'avocat du procureur général a déposé sa réponse le 24 février 2021.

[22] Toujours le 24 février 2021, les amis de la cour ont déposé des observations écrites *ex parte* concernant la requête de l'avocat du procureur général visant à radier du dossier certains éléments de preuve.

[23] Le 3 mars 2021, une conférence de gestion de l'instance *ex parte* a eu lieu en présence de l'avocat du procureur général et des amis de la cour pour discuter de la possibilité d'ajourner l'audience *ex parte* et à huis clos prévue le 4 mars 2021. Une communication publique a ensuite été envoyée à toutes les parties pour expliquer la proposition de la Cour, que l'avocat du procureur général et les amis de la cour ont acceptée. La Cour proposait d'ajourner l'audience prévue pour le lendemain pour des raisons liées à la COVID-19 et de tenir une conférence de gestion de l'instance *ex parte* et à huis clos le 9 mars 2021 pour discuter des questions juridiques précises pour lesquelles la Cour demandait des observations.

[24] Une audience *ex parte* et à huis clos a eu lieu les 16 et 17 juin 2021 afin que l'avocat du procureur général et les amis de la cour puissent présenter leurs observations sur la divulgation, la norme de la personne suffisamment informée et la requête en radiation du procureur général. Le 21 juillet 2021, un résumé public de l'audience a été communiqué aux appelants (communication publique n° 11) :

[TRADUCTION]

Le 16 juin 2021

L'audience a commencé le 16 juin 2021, à 9 h 30, et l'avocat du procureur général et les amis de la cour ont présenté des observations sur la divulgation et l'obligation d'informer suffisamment les appelants.

Observations du procureur général sur la divulgation et la norme de la personne suffisamment informée

The AG's counsel filed the following documents at the commencement of the proceedings:

- an updated chart for each file containing the contested claims and summaries;
- an updated chart for each file containing the summaries and redactions agreed to by the AG's counsel and the *Amici*;
- an updated chart for each file containing the lifts made by the AG;
- a chart for each file listing all of the allegations against the appellants that have been disclosed, partially disclosed or summarized, and withheld; and
- a copy of the Recourse Decision in each file reflecting the agreed-upon summaries and redactions and the lifts made by the AG.

The AG's counsel made submissions on the applicable test for disclosure in appeals under section 16 of the SATA. The AG's counsel argued that if disclosure of information would result in injury to national security or endanger the safety of any person, it should not be disclosed. Additionally, it argued that SATA does not authorize the Court to balance different interests that could be at play when assessing disclosure, including whether or not the appellant is reasonably informed. The AG's counsel then went through the chart containing the contested claims and summaries to highlight why lifting or summarizing these claims would result in injury to national security.

The AG's counsel then made submissions on the reasonably informed threshold and argued that at this point in time, the appellants are reasonably informed. The AG's counsel highlighted that the scheme allows for some information to not be disclosed or summarized, and that the assessment of whether or not the appellants are reasonably informed is fact specific and should be made throughout the appeals. The AG's counsel stressed that the threshold under subsection 8(1) of SATA, namely "reasonable grounds to suspect," must inform the Court's consideration of whether or not the appellants are reasonably informed.

Au début de l'instance, l'avocat du procureur général a déposé les documents suivants :

- un tableau mis à jour pour chaque dossier contenant les réclamations de confidentialité et résumés contestés;
- un tableau mis à jour pour chaque dossier contenant les résumés et les caviardages dont l'avocat du procureur général et les amis de la cour ont convenu;
- un tableau mis à jour pour chaque dossier contenant les décaviardages consentis par le procureur général;
- un tableau dressant pour chaque dossier la liste de toutes les allégations portées contre les appelants qui ont été divulguées, partiellement divulguées, résumées ou tenues confidentielles;
- une copie de la décision sur la demande de recours présentée pour chaque dossier, où il est fait état des résumés et caviardages dont il a été convenu ainsi que des décaviardages consentis par le procureur général.

L'avocat du procureur général a présenté des observations sur le critère applicable en matière de divulgation dans les appels interjetés au titre de l'article 16 de la LSDA. Il a soutenu que les renseignements dont la divulgation porterait atteinte à la sécurité nationale ou à la sécurité d'autrui ne devraient pas être divulgués. Il a également fait valoir que la LSDA ne permet pas à la Cour de mettre en balance les divers intérêts qui pourraient entrer en jeu lors de l'évaluation de l'opportunité de divulguer des renseignements, notamment la question de savoir si l'appelant est suffisamment informé. L'avocat du procureur général a ensuite passé en revue le tableau dressant la liste des réclamations de confidentialité et des résumés contestés afin de mettre en évidence les raisons pour lesquelles le fait de décaviarder ou de résumer les renseignements visés par ces demandes porterait atteinte à la sécurité nationale.

L'avocat du procureur général a ensuite présenté des observations sur la norme de la personne suffisamment informée et a soutenu qu'à ce stade-ci, les appelants étaient suffisamment informés. Il a souligné que le régime permet de ne pas divulguer ou résumer certains renseignements et que l'évaluation visant à déterminer si les appelants sont suffisamment informés repose sur les faits et doit être effectuée tout au long des appels. Il a insisté sur le fait que le seuil établi au paragraphe 8(1) de la LSDA, soit « des motifs raisonnables de soupçonner », doit guider la Cour lorsqu'elle examine si les appelants sont suffisamment informés.

### Amici's Submissions on Disclosure and Irreconcilable Tension

The *Amici* made submissions on two issues.

First, the *Amici* argued that the decision of the SCC in *Harkat* requires (in circumstances where redacted information or evidence cannot be lifted or summarized without national security injury, such information comes within the incompressible minimum amount of disclosure that the appellant must receive in order to know and meet the case against him), that the Minister withdraw the information or evidence whose non-disclosure prevents the appellant from being reasonably informed: *Harkat* para 59. The *Amici* argued that this situation, described in *Harkat* as an irreconcilable tension, arises in both the Brar appeal and the Dulai appeal. The *Amici* further argued that given the Minister's disagreement with the *Amici* that irreconcilable tensions arise in these appeals, he will not withdraw evidence of his own motion. The Court must therefore decide whether or not the appeals involve irreconcilable tensions.

To that end, the *Amici* proposed a form of order the Court should make if it agrees with the *Amici* that either or both of the appeals involve situations of irreconcilable tension. The order would identify the specific information or evidence that gives rise to the irreconcilable tension and declare that the Minister must withdraw that information or evidence within a fixed period (the *Amici* proposed 60 days), failing which the Court will be unable to determine the reasonableness of the appellant's listing and must allow the appeal.

Second, the *Amici* reviewed the contested claims and summaries in each appeal. In some instances, the *Amici* argued that the AG's redactions were not necessary (because the information or evidence was not injurious). In other cases, the *Amici* agreed that disclosure would be injurious but proposed a summary that would avert the injury while allowing the appellant to be reasonably informed of the case he must meet. In other cases still, the *Amici* argued that the information or evidence could not be lifted or summarized without injury, but had to be disclosed for the appellant to be reasonably informed. In these latter cases, the *Amici* asked the court to make the declaration of irreconcilable tension described above.

### Les observations des amis de la cour sur la divulgation et la tension irréconciliable

Les amis de la cour ont présenté des observations sur deux questions.

Premièrement, ils ont soutenu que, dans l'arrêt *Harkat*, la CSC a indiqué que, dans les cas où les renseignements ou les éléments de preuve caviardés ne peuvent pas être décaviardés ou résumés sans porter atteinte à la sécurité nationale, mais qu'ils font tout de même partie de la quantité minimale incompressible de renseignements que l'appellant doit recevoir pour connaître la preuve qui pèse contre lui et y répondre, le ministre doit retirer les renseignements ou les éléments de preuve dont la non-divulgation empêche l'appellant d'être suffisamment informé : arrêt *Harkat*, au para 59. Les amis de la cour ont fait valoir que cette situation, considérée dans l'arrêt *Harkat* comme une tension irréconciliable, se présente dans l'appel *Brar* et dans l'appel *Dulai*. En outre, ils ont soutenu que, compte tenu du désaccord du ministre avec eux sur la présence de tensions irréconciliables dans ces appels, ce dernier ne retirera pas d'éléments de preuve de son propre chef. Il revient donc à la Cour de décider s'il existe ou non des tensions irréconciliables dans les appels.

À cette fin, les amis de la cour ont présenté un projet d'ordonnance que la Cour devrait rendre si elle convient avec eux que l'un des appels, ou les deux, présente une tension irréconciliable. L'ordonnance indiquerait les renseignements ou les éléments de preuve précis qui donnent lieu à la tension irréconciliable et enjoindrait au ministre de retirer ces renseignements ou ces éléments de preuve dans un délai déterminé (les amis de la cour ont proposé un délai de 60 jours), à défaut de quoi, la Cour sera incapable de décider si l'inscription du nom de l'appellant sur la liste est raisonnable et elle devra accueillir l'appel.

Deuxièmement, les amis de la cour ont examiné les réclamations de confidentialité et résumés contestés dans chaque appel. Dans certains cas, ils ont soutenu que les caviardages du procureur général n'étaient pas nécessaires (car les renseignements ou les éléments de preuve ne portaient pas atteinte à la sécurité nationale). Dans d'autres cas, ils ont convenu que la divulgation des renseignements caviardés porterait atteinte à la sécurité nationale, mais ont proposé un résumé qui éviterait une telle atteinte tout en permettant à l'appellant d'être suffisamment informé de la preuve à laquelle il doit répondre. Dans d'autres cas encore, ils ont fait valoir que les renseignements ou les éléments de preuve ne pouvaient pas être décaviardés ou résumés sans qu'il soit porté atteinte à la sécurité nationale, mais qu'ils devaient être divulgués pour que l'appellant soit suffisamment informé. Dans ces

The *Amici* emphasized that the applicable standard is that of a “serious risk of injury,” and that the judge must ensure throughout the proceeding that the Minister does not cast too wide a net with his claims of confidentiality.

#### Other Issues

The parties discussed other procedural issues, including the format and timing for filing a revised appeal book following the Court’s decision on disclosure, a timeline for appealing this decision and staying the order if an appeal is filed, and potential redactions to the list of exhibits.

June 17, 2021

The hearing resumed at 9:30 a.m. on June 17, 2021, and the Court heard arguments from both the AG’s counsel and the *Amici* on the AG’s motion to strike. The AG withdrew its motion to strike following the mid-day break.

In the afternoon, the Court discussed with the *Amici* and AG’s counsel the possibility of preparing a further summary of the evidence in the *ex parte* and *in camera* hearings, to expand on the summaries provided in Public Communication No.7 (T-669-19) and Public Communication No. 8 (T-670-19) in a way that would not be injurious to national security. The AG’s counsel and the *Amici* agreed to prepare a draft summary in this regard.

The Court asked that this summary include confirmation that there is no information or evidence against either Appellant in relation to 8(1)(a) of SATA, and that both listings concern information and evidence in respect of 8(1)(b).

[25] The issues related to the redacted list of exhibits and disclosure of additional information through summaries were a constant endeavour after the June 2021 hearing. The Appellants were informed of this through Public Communication No. 12. Concerning the list of exhibits, it was later agreed that it would be released in a redacted format once the AG’s counsel and the *Amici* had reviewed the determinations made on the redactions at issue as a

cas, les amis de la cour ont demandé à la Cour de déclarer que la tension irréconciliable décrite précédemment existe.

Les amis de la cour ont souligné que la norme applicable est celle du « risque sérieux d’atteinte » et que, tout au long de l’instance, il incombe au juge de garantir que le ministre ne vise pas trop large lorsqu’il invoque la confidentialité.

#### Autres questions en litige

Les parties ont discuté d’autres questions procédurales, notamment le format et le délai pour présenter un dossier d’appel révisé après la décision de la Cour sur la divulgation, le délai pour interjeter appel de cette décision et faire surseoir à l’ordonnance s’il est interjeté appel, et d’éventuels caviardages dans la liste des pièces.

Le 17 juin 2021

L’audience a repris le 17 juin 2021, à 9 h 30, et la Cour a entendu les arguments de l’avocat du procureur général et ceux des amis de la cour concernant la requête en radiation du procureur général. Après la pause de mi-journée, le procureur général a retiré sa requête en radiation.

En après-midi, la Cour a discuté avec les amis de la cour et l’avocat du procureur général de la possibilité de préparer un autre résumé des éléments de preuve présentés lors des audiences *ex parte* et à huis clos en vue d’ajouter aux résumés fournis dans la communication publique n° 7 (T-669-19) et la communication publique n° 8 (T-670-19) d’une manière qui ne porterait pas atteinte à la sécurité nationale. L’avocat du procureur général et les amis de la cour ont accepté de préparer un projet de résumé à cet égard.

La Cour a demandé que ce résumé confirme qu’aucun renseignement ou élément de preuve visant l’un ou l’autre appelant ne se rapporte à l’alinéa 8(1)a) de la LSDA et que les deux inscriptions sont liées à des renseignements et à des éléments de preuve se rapportant à l’alinéa 8(1)b).

[25] Après l’audience de juin 2021, les questions liées à la liste caviardée des pièces et à la divulgation d’autres renseignements au moyen de résumés revenaient constamment. Les appelants en ont été informés dans la communication publique n° 12. En ce qui concerne la liste des pièces, il a plus tard été convenu qu’une version caviardée serait communiquée après que l’avocat du procureur général et les amis de la cour auraient pris

result of the *ex parte* and *in camera* hearings. As for the summary of additional information, counsel for both the Appellants and Respondent undertook to submit it no later than August 31, 2021. As soon as it was submitted, reviewed, and then agreed upon by the undersigned, it was released as Public Communication No. 13 on August 31, 2021, after an *ex parte* and *in camera* hearing was held the same day.

[26] From then on, all outstanding matters were taken under reserve with the objective of issuing an order and reasons as soon as possible, which was done on October 5, 2021, and resulted in two Orders (*Brar 2021* and *Dulai 2021*). The issuance of orders was announced in Public Communication No. 16.

[27] On October 12, 2021, a revised appeal book was filed and made available to all parties. This resulted in a broader scope of disclosure and more information was revealed to the Appellants.

[28] On November 1, 2021, a case management teleconference was held to discuss all outstanding matters, including the opportunity to be heard for both the Appellants and the Minister pursuant to paragraph 16(6)(d) of the SATA. Then, on December 1, 2021, the Court issued an order regarding the timing for the filing of affidavits and submissions, and the scheduling of hearings planned for 2022.

[29] On December 7, 2021, and at the request of the presiding judge, an *ex parte* and *in camera* case management conference was held to discuss next steps and other scheduling matters. The Court requested additional *ex parte* and *in camera* submissions to be filed in respect of the classified and public evidence on the record that support the allegations in each appeal. A schedule was established and the Court set a few days aside in May 2022 to hold an *ex parte* and *in camera* hearing following the public hearings, if deemed necessary. This information was confirmed in Public Communication No. 17, issued on December 8, 2021.

connaissance des décisions sur les caviardages en litige rendues à l'issue des audiences *ex parte* et à huis clos. En ce qui a trait au résumé des renseignements supplémentaires, les avocats se sont engagés à le soumettre au plus tard le 31 août 2021. Tout de suite après que la Cour l'eut reçu, examiné, puis approuvé, le résumé a été communiqué à titre de communication publique n° 13, le 31 août 2021, à la suite d'une audience *ex parte* tenue à huis clos le même jour.

[26] Dès lors, toutes les questions en suspens ont été mises en délibéré en vue de rendre une ordonnance et des motifs le plus rapidement possible, ce qui a été fait le 5 octobre 2021 et ce qui a donné lieu à deux ordonnances (*Brar 2021* et *Dulai 2021*). Les ordonnances rendues ont été annoncées dans la communication publique n° 16.

[27] Le 12 octobre 2021, un dossier d'appel révisé a été déposé et mis à la disposition de toutes les parties, ce qui a élargi la portée de la divulgation et permis de révéler d'autres renseignements aux appelants.

[28] Le 1<sup>er</sup> novembre 2021, au cours d'une téléconférence de gestion de l'instance, les participants ont discuté des questions en suspens, y compris la possibilité d'être entendu pour les appelants et le ministre en vertu de l'alinéa 16(6)d) de la LSDA. Puis, le 1<sup>er</sup> décembre 2021, la Cour a rendu une ordonnance établissant l'échéancier du dépôt des affidavits et des observations, et le calendrier des audiences prévues pour 2022.

[29] Le 7 décembre 2021, à la demande du juge qui présidait l'audience, une conférence de gestion de l'instance *ex parte* et à huis clos a eu lieu pour discuter des prochaines étapes et d'autres questions liées à l'établissement du calendrier. La Cour a demandé que des observations *ex parte* et à huis clos supplémentaires soient déposées à l'égard des éléments de preuve confidentiels et publics au dossier qui appuient les allégations dans chaque appel. Un calendrier a été établi et la Cour a réservé quelques jours en mai 2022 pour tenir une audience *ex parte* et à huis clos après les audiences publiques, si elle le jugeait nécessaire. Cette information a été confirmée dans la communication publique n° 17, transmise le 8 décembre 2021.

[30] On January 31, 2022, the Court received further affidavits from Mr. Dulai including personal material that, in the view of his counsel, could jeopardize Mr. Dulai's safety or security if made public. As a result, in a letter dated January 31, 2022, his counsel requested the option to file a "public" version of the affidavit in which sensitive information would be redacted.

[31] On February 2, 2022, the AG's counsel filed their written and confidential submissions.

[32] The Court issued an oral direction on February 7, 2022, in response to Mr. Dulai's letter and the AG's counsel's reply of February 4, 2022. The Court stated that it was satisfied with the parties' agreed-upon proposal for Mr. Dulai to send a list of proposed redactions to the AG's counsel for discussion and parties to reach an agreement.

[33] On February 25, 2022, the *Amici* filed their written and confidential submissions.

[34] On March 1, 2022, the AG's counsel filed their public affidavits for each file (Mr. Brar and Mr. Dulai).

[35] On March 9, 2022, the AG's counsel filed a confidential reply in response to the *Amici*'s confidential submissions.

[36] On March 17, 2022, a public case management teleconference was held to discuss details of planned public hearings in Vancouver.

[37] On March 21, 2022, both Appellants filed their written representations related to the allegations against them.

[38] On March 23, 2022, the AG's counsel submitted a letter in response to the case management conference and Public Communication No. 11 confirming that both listings (Mr. Brar and Mr. Dulai) were based on paragraph 8(1)(b) of the SATA and not paragraph 8(1)(a).

[30] Le 31 janvier 2022, la Cour a reçu d'autres affidavits de M. Dulai, y compris des documents personnels qui, de l'avis de ses avocates, pouvaient compromettre la sécurité de M. Dulai s'ils étaient rendus publics. Par conséquent, dans une lettre datée du 31 janvier 2022, ses avocates ont demandé la possibilité de déposer une version « publique » de l'affidavit dans laquelle des renseignements de nature délicate seraient caviardés.

[31] Le 2 février 2022, l'avocat du procureur général a déposé ses observations écrites et confidentielles.

[32] La Cour a formulé une directive verbale le 7 février 2022, en réponse à la lettre de M. Dulai et à la réplique de l'avocat du procureur général du 4 février 2022. La Cour a déclaré qu'elle était satisfaite de la proposition convenue par les parties selon laquelle M. Dulai devait envoyer une liste des caviardages proposés à l'avocat du procureur général pour que les parties en discutent et parviennent à une entente.

[33] Le 25 février 2022, les amis de la cour ont déposé ses observations écrites et confidentielles.

[34] Le 1<sup>er</sup> mars 2022, l'avocat du procureur général a déposé ses affidavits publics pour chaque dossier (M. Brar et M. Dulai).

[35] Le 9 mars 2022, l'avocat du procureur général a déposé une réplique confidentielle en réponse aux observations confidentielles des amis de la cour.

[36] Le 17 mars 2022, une téléconférence publique sur la gestion de l'instance a eu lieu afin que les participants puissent discuter des détails des audiences publiques prévues à Vancouver.

[37] Le 21 mars 2022, les deux appelants ont déposé leurs observations écrites concernant les allégations portées contre eux.

[38] Le 23 mars 2022, l'avocat du procureur général a présenté une lettre faisant suite à la conférence de gestion de l'instance et à la communication publique n° 11 qui confirmait que les deux inscriptions sur la liste (celle de M. Brar et celle de M. Dulai) étaient fondées sur l'alinéa 8(1)(b) de la LSDA et non sur l'alinéa 8(1)(a).

[39] On April 5, 2022, the AG's counsel filed classified submissions pinpointing the classified evidence, if any, on which it relies in support of each of the public allegations against the Appellants found in the October 5, 2021, amended public order and reasons.

[40] On April 11, 2022, Counsel for the Minister filed their public submissions.

[41] On April 14, 2022, the *Amici* filed classified responding submissions to the AG's counsel's classified submissions.

[42] Public hearings took place over four days (April 19–22, 2022) in Vancouver, British Columbia. Both Mr. Brar and Mr. Dulai were present and testified, in addition to Ms. Lesley Soper from the Department of Public Safety Canada. Counsel for both Appellants and Respondent were present. The two *Amici* were also in attendance. The purpose of these hearings was to provide the Appellants and the Minister with an opportunity to be heard. A summary of the hearings can be found below:

April 19, 2022

Court commenced at 9:30 a.m. (PT) on April 19, 2022. Both Appellants were present and examined by their respective Counsel. Counsel for the Minister also questioned Mr. Dulai.

The examination consisted of a review of each Appellant's background and questions related to the specific allegations against each one of them.

In both cases, the Appellants answered all the questions and testified on the impact the listing had on them, their families and their businesses.

They both categorically denied being involved in any terrorist-related activities, whether at home or abroad.

[39] Le 5 avril 2022, l'avocat du procureur général a déposé des observations confidentielles dans lesquelles il désignait les éléments de preuve confidentiels, le cas échéant, sur lesquels il s'appuyait pour étayer chacune des allégations publiques formulées contre les appelants et figurant dans l'ordonnance et les motifs publics modifiés du 5 octobre 2021.

[40] Le 11 avril 2022, les avocates du ministre ont déposé leurs observations publiques.

[41] Le 14 avril 2022, les amis de la cour ont déposé des observations confidentielles en réponse aux observations confidentielles de l'avocat du procureur général.

[42] Les audiences publiques se sont déroulées sur quatre jours (du 19 au 22 avril 2022) à Vancouver, en Colombie-Britannique. MM. Brar et Dulai étaient présents et ont témoigné, en plus de M<sup>me</sup> Lesley Soper du ministère de la Sécurité publique du Canada. Les avocats des appelants et de l'intimé étaient présents. Les deux amis de la cour étaient également présents. Ces audiences visaient à donner aux appelants et au ministre la possibilité de se faire entendre. Ces audiences peuvent être résumées de la façon suivante :

[TRADUCTION]

Le 19 avril 2022

L'audience s'est ouverte le 19 avril 2022, à 9 h 30 (heure du Pacifique). Les deux appelants étaient présents et ont été interrogés par leurs avocats respectifs. Les avocates du ministre ont également interrogé M. Dulai.

L'interrogatoire comprenait un examen des antécédents de chaque appelant et des questions liées aux allégations précises portées contre chacun d'eux.

Dans les deux cas, les appelants ont répondu à toutes les questions et ont témoigné de l'incidence que leur inscription sur la liste a eue sur eux, leur famille et leurs entreprises.

Ils ont tous deux catégoriquement nié avoir participé à des activités liées au terrorisme, que ce soit au pays ou à l'étranger.

April 20, 2022

Court commenced at 9:30 a.m. (PT) on April 20, 2022.

Counsel for the Minister introduced their witness, Ms. Lesley Soper from Public Safety Canada.

Counsel for both Appellants examined Ms. Soper. Several questions regarding her four affidavits were posed focusing on her job and role.

In Mr. Dulai's case, questions were raised about the administrative update and amended direction that occurred in April 2018, media reports and information obtained as a result of alleged mistreatment.

In the case of Mr. Brar, questions were asked about the nature of the advisory group finding, the decision-making process and the nominating agency. Additionally, Counsel for Mr. Brar raised concerns about the credibility and reliability of the sources used to justify the listing of Mr. Brar.

Counsel for Mr. Dulai made submissions on procedural fairness under the common law and section 7 of the *Charter*. Counsel stated that the Minister's delegate violated Mr. Dulai's procedural fairness rights during the administrative recourse process by failing to give him adequate notice of the case to meet before requiring his response, and by failing to provide reasons for his decision to maintain his name on the no-fly list. As a result, Mr. Dulai seeks a declaration from the Court to this effect.

Counsel for Mr. Dulai also submitted that an irreconcilable tension remains between Mr. Dulai's right to an incompressible minimum amount of disclosure and national security concerns at the appeal stage. Counsel explained that certain information cannot be disclosed to Mr. Dulai because of national security concerns. Consequently, Mr. Dulai cannot know the case to meet and defend himself accordingly. Counsel submits that the only remedy for this irreconcilable tension is for the Minister to withdraw the undisclosed information. If this remedy is not granted, the proceedings will remain unfair. This, in turn, will violate natural justice and Mr. Dulai's rights under section 7 of the *Charter*.

Le 20 avril 2022

L'audience s'est ouverte le 20 avril 2022, à 9 h 30 (heure du Pacifique).

Les avocates du ministre ont présenté leur témoin, M<sup>me</sup> Lesley Soper, de Sécurité publique Canada.

Les avocats des deux appelants ont interrogé M<sup>me</sup> Soper. Plusieurs questions ont été posées au sujet de ses quatre affidavits. Elles portaient essentiellement sur son travail et son rôle.

Dans le cas de M. Dulai, des questions ont été posées au sujet de la mise à jour administrative et de la modification des directives qui ont eu lieu en avril 2018, de reportages médiatiques et de renseignements obtenus à la suite de mauvais traitements allégués.

Dans le cas de M. Brar, des questions ont été posées sur la nature des conclusions du groupe consultatif, le processus décisionnel et l'organisme de nomination. De plus, les avocats de M. Brar ont soulevé des préoccupations au sujet de la crédibilité et de la fiabilité des sources utilisées pour justifier l'inscription du nom de M. Brar sur la liste.

Les avocates de M. Dulai ont présenté des observations sur le droit à l'équité procédurale reconnu par la common law et protégé par l'article 7 de la *Charte*. Les avocates ont déclaré que le délégué du ministre avait porté atteinte aux droits à l'équité procédurale de M. Dulai pendant le processus de recours administratif en ne l'informant pas suffisamment de la preuve à réfuter avant d'exiger sa réponse, et en omettant de fournir les motifs de sa décision de maintenir son nom sur la liste d'interdiction de vol. Par conséquent, M. Dulai demande à la Cour un jugement déclaratoire à cet effet.

Les avocates de M. Dulai ont également soutenu qu'il subsiste une tension irréconciliable entre le droit qu'a M. Dulai de recevoir une quantité minimale incompressible de renseignements et les préoccupations en matière de sécurité nationale à l'étape de l'appel. Les avocates ont expliqué que certains renseignements ne pouvaient pas être divulgués à M. Dulai pour des raisons de sécurité nationale. Par conséquent, M. Dulai ne peut pas connaître la preuve à réfuter et se défendre en conséquence. Les avocates soutiennent que la seule solution à cette tension irréconciliable consiste à ordonner au ministre de retirer les renseignements impossibles à communiquer. Si cette mesure n'est pas accordée, la procédure demeurerait injuste, ce qui porterait atteinte à la justice naturelle et aux droits de M. Dulai garantis par l'article 7 de la *Charte*.



Counsel for Mr. Dulai also raised concerns regarding the choice of witness for public hearings. Despite the fact that Ms. Soper did not have any role in Mr. Dulai's listing, she was the witness retained for the hearing while everything related to the CSIS witness remained out of reach for the Appellant. Consequently, the Appellant cannot be satisfied that alleged foreign interference is not related to Mr. Dulai's listing and cannot be satisfied that the decision was not political. Important rights are at issue when the label of terrorist is involved and this creates a problem.

Counsel for Mr. Dulai said that he feels scared about speaking freely and that he is concerned at the prospect that a country he advocates against [India] is potentially pulling the strings. Mr. Dulai had to put his entire life before this Court in part because he does not have what he needs to respond to the case against him. In these circumstances, Mr. Dulai is owed a high degree of procedural fairness.

April 21, 2022

Court commenced at 9:30 a.m. (PT) on April 20, 2022.

Counsel for Mr. Dulai carried on with their submissions arguing that the case against Mr. Dulai was based to a decisive degree on undisclosed information and that according to *Harkat* at para 59 "the Minister must withdraw the information or evidence whose nondisclosure prevents the named person from being reasonably informed."

His counsel also said that Mr. Dulai was unable to give meaningful direction to his counsel and therefore the *Amici* were not able to represent Mr. Dulai's interests.

Counsel stated that the standard of review in this case was correctness to which the Judge agreed.

Counsel reviewed most of the allegations against Mr. Dulai and provided explanations aimed at casting a doubt on the credibility of sources and/or the authenticity of the intent behind those allegations.

In summary, Mr. Dulai's lawyer feels that the Government of India has him on its radar and is attempting to discredit him because he is a prominent figure who could pose a threat to them.

Les avocates de M. Dulai ont également soulevé des préoccupations au sujet du choix du témoin en vue des audiences publiques. Même si M<sup>me</sup> Soper n'a joué aucun rôle dans l'inscription du nom de M. Dulai sur la liste, elle a été retenue comme témoin à l'audience, tandis que tout ce qui concerne le témoin du SCRS est demeuré inaccessible à l'appelant. Par conséquent, l'appelant ne peut pas être convaincu que l'allégation d'ingérence étrangère n'est pas liée à l'inscription de son nom sur la liste et que la décision n'était pas politique. Des droits importants sont en cause lorsqu'une personne est étiquetée comme terroriste, ce qui crée un problème.

Les avocates de M. Dulai ont déclaré que celui-ci avait peur de parler librement et qu'il s'inquiétait de la possibilité qu'un pays contre lequel il milite [l'Inde] tire les ficelles. M. Dulai a dû exposer toute sa vie devant la Cour en partie parce qu'il n'a pas ce dont il a besoin pour répondre à la preuve qui pèse contre lui. Dans ces circonstances, M. Dulai a droit à un degré élevé d'équité procédurale.

Le 21 avril 2022

L'audience s'est ouverte le 20 avril 2022, à 9 h 30 (heure du Pacifique).

Les avocates de M. Dulai ont poursuivi en faisant valoir que la preuve contre M. Dulai était fondée à un degré décisif sur des renseignements non divulgués et que, selon le paragraphe 59 de l'arrêt *Harkat*, « le ministre doit retirer les renseignements ou les éléments de preuve dont la non-divulgaration empêche la personne visée d'être raisonnablement informée ».

Les avocates ont également déclaré que M. Dulai n'était pas en mesure de leur donner des directives utiles et que, par conséquent, les amis de la cour ne pouvaient pas représenter ses intérêts.

Les avocates ont déclaré que la norme de contrôle applicable en l'espèce était celle de la décision correcte, et le juge était d'accord sur ce point.

Les avocates ont examiné la plupart des allégations portées contre M. Dulai et fourni des explications visant à semer le doute sur la crédibilité des sources ou l'authenticité de l'intention sous-tendant ces allégations.

En résumé, les avocates de M. Dulai estiment que le gouvernement de l'Inde l'a sur son radar et tente de le discréditer parce qu'il est un personnage important qui pourrait représenter une menace pour lui.

Counsel for Mr. Brar indicated, at the beginning of their submissions, that they were not pursuing the amended constitutional question of overbreadth, nor the one related to section 6 of the *Charter*. They submitted that if the Court found that Mr. Brar was not provided with the incompressible minimum disclosure then it needed to ignore the reasonableness of the decision.

Counsel for Mr. Brar argued that section 7 of the *Charter* was engaged in Mr. Brar's case because being labelled as a terrorist engages security of the person. The fact that Mr. Brar was labelled by the Canadian government as a terrorist imposes psychological stress. Mr. Brar feels like he is being followed. The allegations and accusations are criminal ones. Among the highest seriousness in our society today. The mere fact of accusing someone of those crimes, this is what is different from the ordinary stresses of living in a society.

Counsel for Mr. Brar submitted that when section 7 is engaged, and they believe it is, the person must know the case and have the opportunity to meet that case. While Mr. Brar takes no issue with the role of the *Amici* in this case, their participation is only as good as Mr. Brar is receiving enough information to direct both public counsel and the *Amici*. Confidential sources need to be tested to ensure their reliability.

Counsel for Mr. Brar agreed with the standard or review set forward by the Court, i.e., correctness and no deference. However, they disagree with the claim that Mr. Brar received the incompressible minimum disclosure. They submit that the Respondent's written submissions fail to address the new information that is before this Court. If the merit can only be addressed at a *ex parte* and *in camera* meeting than it reinforces the point that Mr. Brar did not received the incompressible minimum disclosure. Counsel states that Public Communication No.13 mentions additional evidence (about credibility and reliability of information) that was added and to which the Appellant is not privy. The concern about why the CSIS' evidence is preferred over that of Mr. Brar remains.

Counsel for Mr. Brar went over the allegations against him and pointed out that the narrative seems to have changed over time with some information that was withdrawn. For example, the allegation related to the training of youths appears in the first two case briefs but is not

Les avocats de M. Brar ont indiqué, au début de leurs observations, qu'ils renonçaient à la question constitutionnelle modifiée de la portée excessive et à celle liée à l'article 6 de la *Charte*. Ils ont fait valoir que, si la Cour concluait que M. Brar n'avait pas reçu la quantité minimale incompressible de renseignements nécessaires, elle devait rejeter le caractère raisonnable de la décision.

Les avocats de M. Brar ont fait valoir que l'article 7 de la *Charte* s'applique au cas de M. Brar parce que le fait d'être étiqueté comme terroriste met en jeu la sécurité de la personne. Le fait que le gouvernement canadien a qualifié M. Brar de terroriste impose un stress psychologique. M. Brar a l'impression d'être suivi. Les allégations et les accusations sont de nature criminelle. Elles sont parmi les plus graves dans notre société actuelle. Le simple fait d'accuser quelqu'un de ces crimes est différent du stress ordinaire de vivre dans une société.

Les avocats de M. Brar ont fait valoir que, lorsque l'article 7 est en jeu, et ils croient que c'est le cas, la personne doit connaître la preuve qui pèse contre elle et avoir la possibilité d'y répondre. Bien que M. Brar ne conteste pas le rôle des amis de la cour dans la présente instance, leur participation n'est valable que si M. Brar reçoit suffisamment d'information pour donner des directives à la fois à l'avocat public et aux amis de la cour. Il faut vérifier les sources confidentielles pour s'assurer qu'elles sont dignes de foi.

Les avocats de M. Brar étaient d'accord avec la norme de contrôle établie par la Cour, c.-à-d. la décision correcte, sans déférence. Cependant, ils ne souscrivent pas à l'allégation selon laquelle M. Brar a reçu la quantité minimale incompressible de renseignements nécessaires. Ils soutiennent que les observations écrites de l'intimé ne tiennent pas compte des nouveaux renseignements soumis à la Cour. Que la question du bien-fondé ne puisse être examinée qu'au cours d'une séance *ex parte* et à huis clos vient confirmer que M. Brar n'a pas reçu la quantité minimale incompressible de renseignements nécessaires. Les avocats affirment que la communication publique n° 13 mentionne des éléments de preuve supplémentaires (au sujet de la crédibilité et de la fiabilité des renseignements) qui ont été ajoutés et dont l'appellant n'est pas au courant. La raison pour laquelle les éléments de preuve du SCRS sont retenus plutôt que ceux de M. Brar demeure préoccupante.

Les avocats de M. Brar ont passé en revue les allégations portées contre lui et ont souligné que le récit semble avoir changé au fil du temps, certains renseignements ayant été retirés. Par exemple, l'allégation relative à la formation de jeunes figure dans les deux premiers sommaires

included in the subsequent one. Eventually, those actions were attributed to Mr. Cheema. The Appellant does not know the sources of these allegations but questions the rationale justifying why some have been withdrawn. Counsel submits that if the sources have been found to be unreliable, then the credibility of other evidence provided by these sources is doubtful.

Counsel for Mr. Brar stated that in and of itself, there is nothing wrong with anti-India activities or being an operational contact for someone, as opposed to what is claimed in the allegations. There are additional factors to consider in Mr. Brar's case, such as the fact that his father may make him a target for the Government of India in addition to his advocacy for social issues in the community. The consulate ban, which was declared in December 2017 and included Mr. Brar's name as a contact, could also play against him.

Lastly, Counsel for Mr. Brar introduced the idea that the timeline of Prime Minister Trudeau's trip to India and the listing of Mr. Brar may be connected, which would indicate foreign interference.

April 22, 2022

Court commenced at 9:30 a.m. (PT) on April 22, 2022.

Counsel for the Minister of Public Safety Canada informed the Court they would be relying on their written submissions and that three aspects would be covered, namely the standard of review, section 7 of the *Charter* and section 6.

They began by saying that neither Appellant had advanced arguments in terms of their liberty interest and that the Minister's position was that section 7 (liberty) was not engaged and had not been interpreted as the right to choose a means of transportation.

When it comes to security of the person, Counsel for the Minister submitted that recent jurisprudence (*Moretto v Canada (Citizenship and Immigration)*, 2019 FCA 261) had determined that stand-alone stigma did not engage section 7 of the *Charter*. The Minister is of the opinion that the Appellants' evidence of being saddened, scared and frustrated needs to be looked at from a broader picture and that it is not enough to meet the threshold required to engage section 7.

de cas, mais n'est pas incluse dans le dossier subséquent. Ces actions ont finalement été attribuées à M. Cheema. L'appellant ne connaît pas les sources de ces allégations, mais il remet en question les raisons du retrait de certaines allégations. Les avocats soutiennent que si les sources ont été jugées non fiables, la crédibilité des autres éléments de preuve fournis par ces sources est douteuse.

Les avocats de M. Brar ont déclaré qu'en soi, il n'y a rien de mal à ce que quelqu'un se livre à des activités anti-Inde ou soit un contact opérationnel pour quelqu'un, par opposition à ce qui est soutenu dans les allégations. Il y a d'autres facteurs à prendre en considération dans le cas de M. Brar, comme le fait que son père pourrait en faire une cible pour le gouvernement de l'Inde, en plus de sa défense des enjeux sociaux dans la communauté. L'interdiction du consulat, qui a été déclarée en décembre 2017 et qui incluait le nom de M. Brar comme contact, pourrait aussi jouer contre lui.

Enfin, les avocats de M. Brar ont présenté l'idée selon laquelle la chronologie du voyage du premier ministre Trudeau en Inde et l'inscription sur la liste de M. Brar pourraient être liées, ce qui serait le signe d'une ingérence étrangère.

Le 22 avril 2022

L'audience s'est ouverte le 22 avril 2022, à 9 h 30 (heure du Pacifique).

Les avocates du ministre de la Sécurité publique du Canada ont informé la Cour qu'elles se fonderaient sur leurs observations écrites et que trois aspects seraient abordés, à savoir la norme de contrôle, l'article 7 et l'article 6 de la *Charte*.

Ils ont commencé par dire que ni l'un ni l'autre des appelants n'avaient présenté d'arguments concernant leur droit à la liberté et que le ministre était d'avis que l'article 7 (liberté) n'était pas en jeu et n'avait pas été interprété comme le droit de choisir un moyen de transport.

En ce qui concerne la sécurité de la personne, les avocates du ministre ont soutenu que la jurisprudence récente (*Moretto c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2019 CAF 261) avait déterminé que la stigmatisation à elle seule ne mettait pas en cause l'article 7 de la *Charte*. Le ministre est d'avis que le témoignage des appelants selon lequel ils sont attristés, effrayés et contrariés doit être examiné d'un point de vue plus général et qu'il n'est pas suffisant pour atteindre le seuil requis pour déclencher l'application l'article 7.

The Minister's Counsel claims that the Appellants were given the incompressible minimum disclosure during the appeal proceedings. The Appellants have shown they knew the case against them through the precision with which they addressed different issues. Counsel adds that the two *Amici* also acted as substantial substitutes.

The Minister's Counsel argues that the standard of review in these two cases should be reasonableness and not correctness, as agreed with the Court the day prior. Counsel submits that in the SATA context, a court that receives new information with regards to credibility has to go back to the decision and determine its reasonableness. On a statutory appeal, the court has to use the standard provided. The fact that the judge has more information still requires the court to decide if the decision is still tenable.

Counsel argued that if the decision is reasonable but is not the decision the judge would have made, it is still reasonable, as this is not about a *de novo* determination. Looking at the whole of the record, the question is whether the decision is reasonable and tenable. That is reasonableness.

Counsel for the Minister stated that one did not need to differentiate between paragraph 8(1)(a) or 8(1)(b) in a SATA appeal as the outcome remained the same; being listed. The judge disagreed.

When it comes to section 6 of the *Charter*, Counsel for the Minister argued that subsection 6(2) (interprovincial) was not infringed under the SATA because the law does not create a differential treatment among people. Counsel submitted that the Appellants have the ability to go to other provinces, just not by air. This does not create a differential treatment. The *Charter* does not protect the type of transportation. Moreover, the Appellants have given evidence to the effect that they have been travelling. Although travel time has been longer, they still travelled.

When asked by the Judge if an infringement to section 6 of the *Charter* could be saved under section 1 in this particular case, Counsel for the Minister answered that the required analysis was that of *Doré*, and not section 1 (*Oakes*). Counsel added that every breach of section 6

Les avocates du ministre soutiennent que les appelants ont reçu la quantité minimale incompressible de renseignements nécessaires pendant la procédure d'appel. Les appelants ont démontré qu'ils connaissaient la preuve qui pesait contre eux par la précision avec laquelle ils ont traité de différentes questions. Les avocats ajoutent que les deux amis de la cour ont également servi pour l'essentiel de solutions de remplacement.

Les avocates du ministre soutiennent que la norme de contrôle applicable dans les deux présentes affaires devrait être celle de la décision raisonnable et non celle de la décision correcte, comme il avait été convenu avec la Cour la veille. Les avocats soutiennent que, dans le contexte de la LSDA, un tribunal qui reçoit de nouveaux renseignements concernant la crédibilité doit réexaminer la décision et décider si elle est raisonnable. Dans le cas d'un appel prévu par la loi, le tribunal doit utiliser la norme prévue. Le fait que le juge dispose d'une plus grande quantité de renseignements l'oblige tout de même à déterminer si la décision est toujours défendable.

Les avocats ont fait valoir que, si la décision est raisonnable, mais que ce n'est pas celle que le juge aurait rendue, elle demeure raisonnable, puisqu'il ne s'agit pas d'une décision *de novo*. Si l'on examine l'ensemble du dossier, la question est de savoir si la décision est raisonnable et défendable. Il s'agit du caractère raisonnable.

Les avocates du ministre ont déclaré qu'il n'était pas nécessaire de faire la distinction entre l'alinéa 8(1)a) ou 8(1)b) dans un appel fondé sur la LSDA, car l'issue demeure la même, soit l'inscription sur la liste. Le juge s'est dit en désaccord.

En ce qui concerne l'article 6 de la *Charte*, les avocates du ministre ont fait valoir que le régime de la LSDA ne portait pas atteinte au paragraphe 6(2) (circulation interprovinciale) parce que la loi ne crée pas une différence de traitement entre les personnes. Les avocates ont soutenu que les appelants pouvaient se rendre dans d'autres provinces, mais pas par avion. Cela ne crée pas une différence de traitement. La *Charte* ne protège pas le type de transport. De plus, les appelants ont déclaré qu'ils avaient effectué des déplacements. Bien que le temps de déplacement ait été plus long, ils ont quand même effectué des déplacements.

Lorsque le juge leur a demandé si une violation de l'article 6 de la *Charte* pouvait être justifiée au regard de l'article premier en l'espèce, les avocates du ministre ont répondu que l'analyse requise était celle de l'arrêt *Doré*, et non celle de l'article premier (*Oakes*). Elles ont ajouté

rights is proportionate and balanced based on national security considerations and that a lack of reasons does not constitute a breach of procedural fairness. The Minister relied on the recommendation as being the reasons.

The AG's counsel was present at the hearing and claimed that the Appellants had been reasonably informed and had received the incompressible minimum disclosure. Counsel went on to say that while Appellants can never know everything, they certainly know enough in light of their submissions and the *Amici*'s. There would not be a need for subsection 16(6) if they knew everything. *Harkat* has to be applied on a case-by-case basis.

The AG's counsel specified that they would argue in *ex parte* submissions that the reasonable grounds to suspect threshold has been met. This is based on confidential information but also on some responses the Appellants have given publicly.

For their part, the *Amici* submitted that they had specifically identified undisclosed allegations that do not come with the incompressible minimum. They maintain that there remains allegations to which the Appellants are unable to respond and therefore unable to direct their counsel and the *Amici*. They argue that this Court should make a *Harkat* declaration in respect to specific allegations – this invites the Minister to either find a way to make further disclosure or failing that, withdraw the allegations.

[43] An *ex parte* and *in camera* case management conference was held on April 27, 2022, at the Federal Court in Ottawa. Both *Amici* and AG's counsel were present. The purpose of the case management conference was to discuss different topics in relation to the final steps of the statutory appeals.

[44] Public Communication No. 19 was issued on April 28, 2022. It gave directions following the *ex parte* and *in camera* case management conference held the day before.

que toute violation des droits garantis par l'article 6 était proportionnelle et équilibrée, eu égard aux considérations liées à la sécurité nationale, et que l'absence de motifs ne constitue pas un manquement à l'équité procédurale. Le ministre s'est fondé sur la recommandation pour justifier sa décision.

L'avocat du procureur général était présent à l'audience et a affirmé que les appelants avaient été raisonnablement informés et qu'ils avaient reçu la quantité minimale incompressible de renseignements nécessaires. Il a ajouté que, même si les appelants pourraient ne jamais tout savoir, ils en savent certainement assez compte tenu des observations qu'ils ont présentées et de celles des amis de la cour. Le paragraphe 16(6) ne serait pas nécessaire s'ils savaient tout. L'arrêt *Harkat* doit être appliqué au cas par cas.

L'avocat du procureur général a précisé qu'il soutiendrait, dans ses observations *ex parte*, que le seuil des motifs raisonnables de soupçonner a été atteint. Cette déclaration repose sur des renseignements confidentiels, mais aussi sur certaines réponses que les appelants ont données publiquement.

Pour leur part, les amis de la cour ont soutenu qu'ils avaient expressément identifié des allégations non divulguées qui ne font pas partie de la quantité minimale incompressible de renseignements. Ils soutiennent qu'il reste des allégations auxquelles les appelants sont incapables de répondre et que les appelants ne peuvent pas donc donner de directives à leurs avocats et aux amis de la cour. Ils font valoir que la Cour devrait rendre un jugement déclaratoire fondé sur l'arrêt *Harkat* quant à ces allégations – qui invite le ministre à trouver un moyen de divulguer d'autres renseignements ou, à défaut, à retirer les allégations en cause.

[43] Une conférence de gestion de l'instance *ex parte* et à huis clos a eu lieu le 27 avril 2022, à la Cour fédérale, à Ottawa. Les amis de la cour et l'avocat du procureur général étaient présents. La conférence de gestion de l'instance visait à discuter de différents sujets liés aux dernières étapes des appels prévus par la loi.

[44] La communication publique n° 19 a été transmise le 28 avril 2022. Elle visait à donner des directives faisant suite à la conférence de gestion de l'instance *ex parte* et à huis clos tenue la veille.

[45] On April 29, 2022, Sadaf Kashia, a lawyer from Edelman & Co. Law Corporation specializing in complex issues concerning U.S. and Canadian immigration, provided submissions about the circumstances in which individuals may be denied admission to the United States and how that informs what may be inferred from Mr. Dulai's denial of admission on May 27, 2017.

[46] On May 6, 2022, the Court issued Public Communication No. 20 stating that it had received the NNSICOP unredacted Report on the Prime Minister's trip to India in February 2018, which would be opened and reviewed only by the judge at that time. Additional consultation was to be undertaken should the Court have determined that further disclosure was necessary.

[47] On May 16, 2022, the Court issued Public Communication No. 21 stating that it had reviewed the NSICOP Report and that the portions pertinent to the issues relating to the appeals would be made available to the AG's counsel and *Amici* for their comments, if any.

[48] The *Amici* filed written classified submissions on May 18, 2022.

[49] The Minister filed written classified submissions concerning the NSICOP report on May 18, 2022.

[50] Both the *Amici* and the Minister filed written classified reply submissions on May 24, 2022.

[51] On May 25, 2022, the Court issued Public Communication No. 22 stating that it had read the final confidential submissions and replies of the Minister and the *Amici*, and had decided to take both appeals under reserve without any further *ex parte* and *in camera* hearing.

[45] Le 29 avril 2022, Sadaf Kashfi, un avocate d'Edelman & Co. Law Corporation spécialisée dans les questions d'immigration complexes touchant les États-Unis et le Canada, a présenté des observations sur les circonstances dans lesquelles une personne pourrait se voir refuser l'admission aux États-Unis et sur la façon dont cela explique les conclusions qui peuvent être tirées à partir du refus d'admission de M. Dulai le 27 mai 2017.

[46] Le 6 mai 2022, la Cour a publié la communication publique n° 20 dans laquelle elle disait qu'elle avait reçu le rapport non caviardé du Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement (CPSNR) sur le voyage du premier ministre en Inde en février 2018, lequel allait être ouvert et examiné uniquement par le juge à ce moment-là. De nouvelles consultations devaient avoir lieu si la Cour déterminait qu'une divulgation supplémentaire était nécessaire.

[47] Le 16 mai 2022, la Cour a publié la communication publique n° 21 dans laquelle elle disait qu'elle avait examiné le rapport du CPSNR et que les parties du rapport qui portaient sur les questions liées aux appels seraient mises à la disposition de l'avocat du procureur général et des amis de la cour pour obtenir leurs commentaires, le cas échéant.

[48] Les amis de la cour ont déposé des observations écrites confidentielles, le 18 mai 2022.

[49] Le ministre a déposé des observations écrites classifiées concernant le rapport du CPSNR, le 18 mai 2022.

[50] Le 24 mai 2022, les amis de la cour et le ministre ont déposé des observations écrites confidentielles en réplique.

[51] Le 25 mai 2022, la Cour a publié la communication publique n° 22 dans laquelle elle disait qu'elle avait lu les observations confidentielles finales et les répliques du ministre et des amis de la cour, et qu'elle avait décidé de mettre les deux appels en délibéré sans tenir d'autres audiences *ex parte* et à huis clos.



# 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.**

---

## AIR LAW

Appeal from Federal Court judgment (2021 FC 819, [2021] 3 F.C.R. D-16) dismissing appellant's application for judicial review of order made on May 4, 2020, by respondent, Minister of Transport (Minister), under *Aeronautics Act*, R.S.C., 1985, c. A-2 (Act), s. 4.32 — Order prohibiting appellant's proposed development of aerodrome at Saint-Roch-de-l'Achigan, Quebec — Background to dispute November 2016 closure of Mascouche Airport, then operated by members, officers of appellant, efforts to relocate airport — Minister not objecting to development of new aerodrome on land straddling cities of Mascouche, Terrebonne — However, legal dispute between project proponents, City of Mascouche compromised relocation project — Appellant initiated consultation process under *Canadian Aviation Regulations*, SOR/96-433, Part III, Subpart 7 — Project rejected following referendum organized by municipality of Saint-Roch-de-l'Achigan — Three options presented to Minister by Transport Canada officials: (i) not intervening, allowing appellant to proceed with project; (ii) imposing, by ministerial order, conditions appellant must meet before beginning development of proposed aerodrome; (iii) prohibiting project because contrary to public interest — Option of prohibiting project on basis of powers conferred by s. 4.32 recommended to, accepted by Minister — In fall 2019, appellant commissioned noise impact study — Revised report revealing, *inter alia*, noise impact study failed to address municipality's concerns — Minister satisfied consultations conducted by appellant [TRANSLATION] "meaningful" but still believed aerodrome development project at Saint-Roch-de-l'Achigan not in public interest because of impact on local communities — Federal Court satisfied Minister's decision to prohibit project not based on considerations extraneous to Act — Determined open to Minister to consider lack of social acceptability of project, effects on matters within provincial jurisdiction — Concluded Minister's exercise of powers conferred by Act, s. 4.32 reasonable, Federal Court's intervention therefore not warranted by decision to make order — Main issue whether order reasonable — No reason to conclude Minister's decision to make order prohibiting appellant's plan to develop aerodrome at Saint-Roch-de-l'Achigan unreasonable — Wording of s. 4.32 provides useful, even determinative, information on scope of power provided for therein — Actions of decision maker vested with power to intervene in public interest not confined by rigid analysis framework — Reflecting breadth of power available to Minister under s. 4.32 — Granting of power to intervene in public interest [TRANSLATION] "imposes low degree of legal constraint" and, conversely, high level of deference by court called upon to control exercise of such restraint — Wording of s. 4.32 giving Minister highly discretionary power, indicating Parliament's intention for Minister to assess appropriateness, manner of intervening in given case within very non-restrictive legal framework — Parliament clearly gave Minister power to intervene to prohibit aerodrome development — Legislation clear, no other interpretation possible — No regulations concerning prohibition of aerodrome development govern or limit Minister's action — Nothing in s. 4.32 wording making exercise of power provided for therein conditional on adopting regulations to supplement s. 4.32 or to govern exercise thereof — Consultation process in no way procedural framework determining exercise of power provided for in s. 4.32 — Where interaction between s. 4.32, consultation process reviewed on reasonableness, nothing in fact or in law warranting intervention herein — Decision behind making of order not motivated only by referendum results — Alleged breaches of procedural fairness without merit — Appeal dismissed.

11316753 CANADA ASSOCIATION V. CANADA (TRANSPORT) (A-260-21, 2023 FCA 28, LeBlanc J.A., reasons for judgment dated February 7, 2023, 35 pp.)



**CONSTITUTIONAL LAW****CHARTER OF RIGHTS***Legal Rights*

## Right to Interpreter

*Related subjects: Citizenship and Immigration, Practice*

Motion seeking to compel plaintiffs to provide, at public expense, services of interpreter fluent in English, Serbo-Croatian to assist defendant throughout trial of matter — Issue in underlying action whether defendant obtained Canadian citizenship by false representations or fraud, or by knowingly concealing material circumstances with respect to his involvement in war crimes or in crimes against humanity — Evidence showing that defendant not sufficiently fluent in English or French to fully, effectively participate in his defense at trial — Plaintiffs arguing *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, s. 14 not guaranteeing general, derivative right to have cost of interpretation paid by government — Defendant positing that right to interpreter protected under s. 14 absolute, unrestricted, that in any event, establishing that unable to pay for services — Whether Charter, s. 14 imposing substantive constitutional obligation on government to provide free interpretation services in proceeding such as present one — If not, whether defendant establishing he is unable to pay interpretation services so as to trigger obligation on government to provide assistance — Right to assistance of interpreter guaranteed by Charter, s. 14 in citizenship revocation matters not including right to have those services paid by state regardless of financial need — Seminal decision on s. 14 *R. v. Tran*, [1994] 2 S.C.R. 951 (*Tran*) — Supreme Court in *Tran* defined purpose of s. 14 through specific lens of the legal rights comprised in Charter, ss. 8–14, as components of general right expressed in Charter, s. 7 — Federal Court in *Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Phan*, 2003 FC 1194 (*Phan*) recognizing that although s. 14 “primarily directed” to rights in criminal proceedings, it nevertheless applied to judicial proceedings in civil cases, in quasi-judicial proceedings — Holding that, in civil or quasi-judicial proceedings, leaving primary responsibility of paying interpreters fees to litigant requiring service not violating litigant’s right to fair trial, so long as it has not been established that litigant unable to pay those costs — Conclusion that s. 14 not protecting right to state-funded interpretation services in non-penal cases absent evidence of impecuniosity not offending teachings of *Tran* — Not all legal rights protected by Charter include right to be provided with means to exercise them at state’s expense, regardless of financial need — No support in case law for proposition that s. 14 recognized as conferring broad positive right in all circumstances — No established principles for defining protected rights as “positive” or “negative”, or scope of state’s obligations even in respect of so-called positive rights — Defendant conflating notion of ensuring procedural fairness by ensuring *access* to interpretation services with provision of state funding to retain these services — Question of whether Charter, s. 7 implying unconditional right to state-funded interpretation services not at issue herein — Proceedings could result in revocation of defendant’s Canadian citizenship, stigma of being declared war criminal, but they do not result in imprisonment, automatic expulsion from Canada or deportation so as to engage s. 7 rights — Accordingly, no reasons to depart from principle that rights protected by s. 14 in context of this action not absolute — Evidence here showing defendant able to pay interpretation services — Defendant’s testimony revealing contradictions, inconsistencies with statements made in his affidavit to effect cannot afford services — Motion dismissed.

CANADA (CITIZENSHIP AND IMMIGRATION) V. JOZEOVIC (T-1862-17, 2023 FC 289, Tabib A.J., reasons for order dated March 1, 2023, 12 pp.)

**EMPLOYMENT INSURANCE**

Judicial review of Social Security Tribunal, Appeal Division decision denying leave to appeal General Division’s refusal to overturn denial of employment insurance (EI) benefits — Applicant former employee of Lakeridge Health hospital — Suspended from his employment, ultimately terminated, because failing to comply with employer’s policy regarding COVID-19 vaccinations, testing — Lakeridge Health not having its own policy, but rather followed rules set out in Directive 6, issued by Ontario’s Chief Medical Officer of Health pursuant to *Health Protection and Promotion Act*, R.S.O. 1990, c. H-7 — Applicant participated in education session regarding vaccines pursuant to Directive but did not get vaccinated or provide antigen test results as required — Put on unpaid leave, dismissed from employment as a result — Applied for employment insurance in October 2021 — Canada Employment Insurance Commission (Commission) denied application, finding that applicant had lost job due to misconduct — General Division assessed two issues: why applicant had been suspended, whether law considered that reason to be misconduct, as that term understood for purposes of administering EI benefits — Accepted employer’s evidence, found applicant’s denial that he had been notified of Directive’s requirements, that he had never refused antigen testing to be lacking in credibility — Based on this, General Division found applicant committed misconduct under law — Appeal Division found that

**EMPLOYMENT INSURANCE—Concluded**

applicant had not demonstrated that his appeal had reasonable chance of success — Noted that General Division could not make ruling in relation to misconduct based on other legislation cited by applicant — Found that fact applicant having avenues of recourse under other legislation not undermining General Division’s finding that Commission had proven that employer dismissed applicant because of his misconduct, therefore was not entitled to EI benefits — Whether Appeal Division’s decision denying applicant leave to appeal reasonable — While applicant frustrated that decision makers not addressing legal or factual issues that he raised, i.e. bodily integrity, consent to medical testing, safety, efficacy of COVID-19 vaccines or antigen tests, this not making decision of Appeal Division unreasonable — Appeal Division properly summarized law applying to this case, in particular its limited role in making decision whether to grant leave to appeal from decision of General Division — Made no factual errors that might justify overturning its decision — Appeal Division’s decision, like that of General Division, rooted in interpretation of term “misconduct” — Misconduct not requiring that the employee act with malicious intent — Applicant raised none of the reviewable errors listed in *Department of Employment and Social Development Act*, S.C. 2005, c. 34, s. 58(1) that could justify the granting of his appeal — *AL v. Canada Employment Insurance Commission*, 2022 SST 1428 distinguished herein — General Division, Appeal Division having important, but narrow, specific role to play in legal system — In this case, that role involved determining why applicant dismissed from his employment, whether that reason constituting “misconduct” — That is what they did — Application dismissed.

CECCHETTO V. CANADA (ATTORNEY GENERAL) (T-1665-22, 2023 FC 102, Pentney J., reasons for judgment dated January 23, 2023, 20 pp.)

**FEDERAL COURT JURISDICTION**

*Related subject: Practice*

Motion by respondent seeking to strike applicant’s notice of application on basis Court lacking jurisdiction — In underlying application, applicant seeking judicial review of Director of Public Prosecutions (DPP) decision to stay five private informations brought by applicant for private prosecutions — Applicant relying on Yukon Supreme Court case law to argue that Crown prosecutor, when directing stay, acting as counsel for Attorney General and thus, falling within definition of federal board, commission or other tribunal — Respondent arguing that applicant’s argument failing to address current state of law, that Supreme Court of Canada clarifying that jurisdiction is to be determined not by nature of body exercising authority but by source of authority being exercised — Whether Court having jurisdiction to hear application — Source of prosecutor’s discretion considered in *SNC-Lavalin Group Inc. v. Canada (Public Prosecution Service)*, 2019 FC 282, [2019] 3 F.C.R. 327 — Prosecutor, in exercising discretion, not exercising powers conferred by *Director of Public Prosecutions Act*, S.C. 2006, c. 9, s. 121 or *Criminal Code*, R.S.C., 1985, c. C-46 — Prosecutorial discretion is derived from the common law and the Constitution — Therefore, in present instance, prosecutor exercising his discretion to stay applicant’s private informations did so pursuant to the common law and the Constitution — In so doing, the DPP was not acting as a federal board, commission or other tribunal necessary to clothe Court with jurisdiction — Motion allowed; application dismissed.

WOOD V. CANADA (ATTORNEY GENERAL) (T-2504-22, 2023 FC 224, Coughlan A.J., reasons for order date February 17, 2023, 9 pp.)

**HUMAN RIGHTS**

*Related subject: Indigenous Peoples*

Judicial review of Canadian Human Rights Tribunal (Tribunal) decision (2022 CHRT 4) finding Pekuakamiulnuatsh (Pekuakamiulnuatsh First Nation), members of Mashteuiatsh community, suffered adverse treatment as result of implementation of First Nations Policing Program (FNPP) on ground of race, national or ethnic origin, within meaning of *Canadian Human Rights Act*, R.S.C., 1985, c. H-6 (Act), s. 5(b) — Applicant claiming adverse treatment stemmed from insufficient funding provided to First Nation for maintaining own police force, resulting in inadequate service not comparable to services provided to non-Indigenous communities, significant annual deficit — Tribunal applying test established by Supreme Court in *Moore v. British Columbia (Education)*, 2012 SCC 61, [2012] 3 S.C.R. 360 to conclude existence of discriminatory practice within meaning of Act, s. 5(b) — Public Safety Canada providing Pekuakamiulnuatsh First Nation service within meaning of Act through implementation, application of FNPP — Tribunal noting First Nation ran budget deficit year after year — Funding level resulting from application

**HUMAN RIGHTS—Concluded**

of FNPP not allowing Mashteuiatsh police to provide policing coverage equal to level provided to other non-Indigenous police forces — Tribunal concluding legitimate, reasonable for Mashteuiatsh community to want to provide members with level of services comparable to services provided to other Quebec residents — In sum, Tribunal rejecting argument claiming FNPP only funding or contribution program, Canadian government not obliged to fully fund Indigenous police services — Tribunal also rejecting applicant’s arguments claiming Mashteuiatsh community in some ways in better position than non-Indigenous communities — Tribunal concluding implementation of FNPP perpetuating existing discrimination, goal of substantive equality not achieved by FNPP because of FNPP’s very structure — Main issue whether Tribunal erred in finding Pekuakamiulnuatsh First Nation discriminated against on prohibited ground in provision of service within meaning of Act, s. 5 — Quebec Court of Appeal’s interpretation of Policy, FNPP in *Takuhikan c. Procureur général du Québec*, 2022 QCCA 1699, scope giving thereto, persuasive, retained for purposes of analysis in present case — Tribunal committed no error warranting Court’s intervention in finding Pekuakamiulnuatsh First Nation discriminated against on prohibited ground in provision of service by federal government — Tribunal correctly rejected applicant’s position claiming FNPP simply contribution program to fund various Indigenous police forces, or FNPP’s only purpose to improve provincial policing services — This interpretation fundamentally narrow, not taking into account object, scope of policy aiming to implement Indigenous Peoples’ inherent right to self-govern — While true that Policy providing that “First Nations communities will, where possible, be encouraged to help pay for the cost of maintaining their police service, particularly for enhanced services”, services at issue in case at bar not enhanced services, but basic services — Provision having to take into account First Nation’s autonomy in allocating, managing resources, that government could not rely on provision to interfere in First Nation’s budgets, or to force First Nation to dip into fund maintained for other purposes to offset police service funding deficits — Yet government did so — Applicant’s interpretation of federal government’s obligations under Policy, FNPP not well founded — Reasonable for Tribunal to find Pekuakamiulnuatsh First Nation discriminated against on prohibited ground in provision of service within meaning of Act, s. 5 — Application dismissed.

CANADA (ATTORNEY GENERAL) v. PEKUAKAMIULNUATSH FIRST NATION, (T-454-22, 2023 FC 267, Gagné A.C.J., reasons for judgment dated February 27, 2023, 28 pp.)

**INCOME TAX****INCOME CALCULATION**

Appeal from Tax Court of Canada (TCC) judgment (2020 TCC 47) dismissing appellant’s appeal of Minister of National Revenue’s assessment denying appellant tax credits it claimed for scientific research, experimental development (SR&ED) under *Income Tax Act*, R.S.C., 1985 (5th Supp.), c. 1, s. 248(1) — TCC finding that appellant had not shown on balance of probabilities that appellant’s project qualified as SR&ED under Act, s. 248(1) since not meeting criteria set out in *Northwest Hydraulic Consultants Ltd. v. The Queen*, [1998] 3 C.T.C. 2520, 1998 CanLII 553 (TCC) — TCC drawing from *CW Agencies Inc. v. Canada*, 2001 FCA 393 criteria to be applied in this case (1. Was there technological risk or uncertainty which could not be removed by routine engineering or standard procedures? 2. Whether person claiming to be doing SR&ED formulating hypotheses specifically aimed at reducing or eliminating that technological uncertainty? 3. Whether procedure adopted accorded with total discipline of scientific method including formulation, testing, modification of hypotheses? 4. Whether process resulted in technological advancement? 5. Was detailed record of hypotheses tested, results kept as work progressed?) — TCC finding that appellant satisfied first requirement but failed to meet remaining four criteria under test — Appellant contended that TCC made legal errors in its understanding of Act, s. 248(1), made palpable, overriding errors in assessment of evidence respecting appellant’s project, misunderstood burden of proof on taxpayer in proceedings before TCC, erred in ruling expert report tendered by appellant to be inadmissible — Whether TCC erred in understanding of Act, s. 248(1) — Pursuant to Act, s. 248(1), SR&ED entailing systemic investigation, by means of experiment or analysis, into scientific or technological innovations — Appellant arguing in particular that criteria in *Northwest Hydraulic* are mere guidance, not mandatory prerequisites for SR&ED eligibility — Appellant focussing on third requirement, i.e. that scientific method be followed; stressing that not requirement for SR&ED eligibility found in s. 248 — Court previously affirming that *Northwest Hydraulic* criteria are appropriate interpretation of definition of scientific research, experimental development in Act, s. 248(1) — Argument that *Northwest Hydraulic* criteria are inconsistent with revised Canada Revenue Agency (CRA) guidance on SR&ED eligibility rejected — While CRA guidance is useful context in understanding purpose, intent of particular provision, guidance not binding on court — Court is guided by rules of statutory interpretation and by precedent — TCC not erring in relying on criteria in *Northwest Hydraulic* — Appellant’s argument proceeding on misunderstanding of relationship between courts, legislation — Criteria relied on by TCC not *ultra vires* s. 248(1); rather reflecting court’s understanding of what Parliament intended by s. 248(1) — TCC also not adopting restrictive approach to what constitutes scientific method; found that activities in applied sciences constituted SR&ED in context

**INCOME TAX—Concluded**

of technological as opposed to pure scientific development — Although TCC referenced “scientific method”, no indication its understanding of requirements of s. 248(1) was unsuitable for applied sciences — TCC not taking narrow or restrictive approach to what evidence might be encompassed by scientific method — Regarding burden of proof, TCC not erring in requiring appellant to establish, at trial, that its activities qualified as scientific development under s. 248(1) — Appellant had burden of proving its case — Here, Minister assumed that appellant’s project not constituting SR&ED; pleaded to this effect in reply — Concerning TCC’s understanding of evidence, TCC’s reasons demonstrating careful regard to evidence — TCC finding on evidence that appellant not conducting its work in methodical manner, not keeping adequate records — There was no palpable, overriding error in TCC’s findings thereon — As to TCC’s decision to exclude expert testimony, (expert report, testimony of appellant’s proposed expert witness), TCC found report not complying with *Tax Court of Canada Rules (General Procedure)*, SOR/90-688a, nor paragraphs 3(d),(e), (g), (h) of Code of Conduct for Experts — Proposed report not setting out proposed evidence in full, not identifying source of facts, assumptions, and not including source material — TCC also holding report not satisfying threshold criteria for admissibility — TCC not erring in making that conclusion — TCC also determining that report failed at second stage of inquiry into whether to admit expert report — Given that expert witness not impartial, report proffered opinion on question of law, TCC deciding, on balance, not to admit report — Absent error in principle, material apprehension of evidence or unreasonable conclusion, decision of trial judge not to admit expert evidence will not be reversed on appeal — Appeal dismissed.

NATIONAL R&D INC. V. CANADA (A-231-20, 2022 FCA 72, Rennie J.A., reasons for judgment dated May 3, 2022, 11 pp.)

**PRACTICE****CLASS PROCEEDINGS**

Motion for directions regarding implementation of late claims provision (Late Claims Provision) in final settlement agreement (FSA) negotiated between plaintiffs, defendant in two class proceedings — Proceedings, FSA encompassing two classes consisting of women, men who experienced sexual misconduct while serving in Canadian Armed Forces, in Department of National Defence, and as Staff of the Non-Public Funds, Canadian Forces — FSA established individual application deadline (Individual Application Deadline) of 18 months from implementation date of May 25, 2020 — Also provided for additional period of 60 days within which class members could continue to submit claims, provided Administrator was satisfied they were delayed “due to disability” or “due to other exceptional circumstances” (Extension Period) — In addition, FSA conferred upon Federal Court discretion to grant leave to permit further late claims after expiry of Extension Period referred to as Late Claims Provision — At time motion heard, estimated that approximately 640 late claims had been received by Administrator after expiry of Extension Period — Parties herein disagreeing about test to be applied in granting leave to permit late claims, manner in which Late Claims Provision should be administered — In addition to motion for directions, plaintiffs seeking leave on behalf of 13 class members to submit their claims after expiry of Extension Period — Plaintiffs noting that Late Claims Provision in FSA specifically authorizing the granting of leave to late claimants; stating that Federal Court having jurisdiction to appoint Administrator to decide whether to admit late claims — Plaintiffs also relying on *Federal Courts Rules*, SOR/98-106, in particular rule 8, which allows for the extension of any period fixed by order — Motion may be granted under rule 8 whenever it is in “interests of justice” to do so — Defendants stating in particular that supervising court’s jurisdiction to administer settlement agreement is limited to filling gap or applying term of agreement; that supervising court has no jurisdiction to rewrite terms of settlement unless this power is expressly conferred by terms of settlement — Also arguing that once settlement is concluded, no provision in agreement or settlement approval order should be changed unless all parties agree or provision is invalid — According to defendant, directions requested by plaintiffs not addressing any gap in settlement — Issues were: what test should be applied when determining whether to grant leave to submit late claims?; how should Late Claims Provision be administered?; should leave be granted to 13 class members to submit their claims after expiry of Extension Period? — FSA confers general discretion to permit further late claims after Extension Period — However, FSA silent about test to be applied — Nor clear whether discretion must be exercised on case-by-case basis or whether directions may be provided to administrators or assessors regarding circumstances in which further late claims may be accepted after expiry of Extension Period. — Authority that had closest resemblance to this case was Ontario Superior Court of Justice’s decision in *Guglietti v. Toronto Area Transit Operating Authority*, [2000] O.J. No. 2144 (QL) (Sup. Ct.) — In that case, “interests of justice” test to grant leave to late claimant applied — FSA in this case contemplating that further claims may be submitted after expiry of Extension Period with leave — No reason to depart from application of “interests of justice” test in *Guglietti* in comparable circumstances — When applying interests of justice test under rule 8, necessary to consider whether party seeking leave has established: (1) continuing intention to pursue matter; (2) that application has some merit; (3) that no prejudice arising from delay; (4) that there is reasonable explanation for delay — Failure to establish one of preceding criteria is not determinative, as real test is ultimately that justice be done between parties — Regarding administration

**PRACTICE**—Continued

of late claims provision, reasonable to infer that parties anticipated number of claims submitted after Individual Application Deadline, Extension Period to be small — However, in reality, number was significant — Obligations in settlement agreement must be read in light of agreement’s spirit, to address damage inflicted by, or as result of, defendant’s conduct — Would be incompatible with overarching principles of FSA to resolve numerous applications for leave to participate in settlement in public, adversarial manner contemplated by Rules — Furthermore, FSA, s. 10.03 stating that Administrator’s duties include “such other duties and responsibilities as the Court may from time to time by order direct” — As to whether, pursuant to provisions of FSA, or in accordance with rule 334.26, Administrator or assessors may be assigned additional duty, responsibility of deciding whether further claims may be accepted following expiry of Extension Period, Administrator is best suited to perform this additional duty, responsibility — Administrator has considered, accepted approximately 19,000 claims for determination by assessors, including late claims that were brought in extenuating circumstances — With respect to late claims of 13 class members, FSA not prescribing end date for adjudication of claims — Must be end date for acceptance of claims — While defendant not demonstrating that permitting further claims beyond Extension Period will result in prejudice, prejudice will result unless clear directions provided on acceptance of late claims, final date set by which all claims must be submitted — Thirteen claimants who requested leave to submit claims after Extension Period did so without knowing test that would be applied to determination of their applications — Administrator better placed to decide whether late claims should be accepted — Therefore, Administrator shall decide whether to accept 12 late claims for which leave sought in this motion, all other claims received after expiry of Extension Period, in accordance with directions provided in Order accompanying reasons — Administrator shall not accept any further late claims 30 days beyond date of Order — Separate Order to be issued granting leave to lone claimant whose leave application not contested, addressing confidentiality of all 13 leave applications accompanying present motion.

HEYDER V. CANADA (ATTORNEY GENERAL) (T-2111-16, T-460-17, 2023 FC 28, Fothergill J., reasons for order dated January 6, 2023, 20 pp.)

## CONTEMPT OF COURT

*Sentencing*

Appeal from Federal Court order (2019 FC 794) sentencing five appellants for contempt of court — Appellants five of seven persons convicted of contempt of court for failing to comply with Federal Court judgment (2017 FC 1179) — Judgment cancelling election by which appellants elected members of council of Pessamit Innu Nation (Nation), ordering new election unless Nation’s 1994 custom election code duly amended before certain date — Chief Simon sentenced to fine of \$20,000.00, each councillor fined \$10,000.00, payable within 90 days of decision — Appellants criticizing Federal Court for not properly applying principles of sentencing, particularly principles of proportionality, individualization, parity in sentencing — Appellants contesting quantum of fines, considering fines excessive, inappropriate — More specifically, appellants insisting Federal Court failed to consider all mitigating factors raised or give sufficient weight to Indigenous aspect or context of Indigenous governance, an important mitigating factor in appellants’ view — Before Federal Court, respondent arguing term of imprisonment as well as fines of \$50,000.00 for Chief Simon, \$30,000.00 for each councillor, appropriate considering serious, flagrant nature of contempt — Whether Federal Court correctly determined sentence imposed on five appellants for contempt of court — Is settled law that court of appeal cannot vary sentence simply because court would have ordered different one — Appellate courts must instead show great deference when reviewing trial court decisions where appeal against sentence concerned — In decision, Federal Court noted case law factors to consider with regard to sentencing — Review of arguments submitted regarding mitigating factors Federal Court allegedly did not give sufficient weight to in sentencing not establishing Federal Court committed error in principle warranting intervention — As for context of Indigenous governance, Federal Court noted appellants believed themselves acting in interest of community in not holding election, wanted to preserve Nation’s self-government — Federal Court emphasized objective or effect of 2017 judgment not intended to strip Nation of right to self-determination, but to enforce laws, customs of Nation with regard to elections — Moreover, Federal Court duly considered Indigenous aspect, principles set out by Supreme Court in *R. v. Gladue*, [1999] 1 S.C.R. 688, *R. v. Ipeelee*, 2012 SCC 13, [2012] 1 S.C.R. 433, before concluding appellants should be fined because sentence of imprisonment inappropriate — Regarding political interference, judicial review under rule of law, decisions of all government authorities subject to judicial review, must comply with rules of law governing exercise of authorities’ powers — On whole, appellants’ arguments essentially called into question Federal Court’s findings of fact regarding circumstances of contempt — However, findings fell within purview of trier of fact’s assessment of evidence, contained no reviewable errors — Federal Court’s reasoning suggested Federal Court prioritized objectives of deterrence, denunciation in determining appropriate sentence, as Federal Court entitled to do — Fines imposed by Federal Courts in cases of contempt of court vary enormously depending on context — At end of a proceeding, one party will always disagree with decision rendered — But in state founded

**PRACTICE—Continued**

on rule of law, disagreement with court order never justifying refusal to comply with order before order quashed or stayed — In case at hand, appellants not only broke law of appellants' First Nation and caused Nation harm, but also tried to undermine members of Nation seeking Federal Court's intervention — Federal Court correct in finding flagrant, repeated contempt because appellants had had multiple opportunities to think issue over — Chief Simon well aware could lose in Federal Court in 2017, had [TRANSLATION] “plan of action” — Chief Simon definitely directing mind in decision making after 2017 judgment — Given Chief Simon's position holding that right to self-determination allowed contravening Federal Court judgment, position could influence other bands as well as appellants, fine against chief, although steep, not unjust — Similarly, not clearly inappropriate to set fine applicable to other appellants at amount equal to half of fine imposed on chief — Fine took into account other appellants' level of responsibility — As for one appellant in present case, exceptional circumstances justified Court's intervention to offer alternative way to pay fine, which alternative offered — Appeal dismissed with exception of one appellant.

SIMON V. BACON ST-ONGE (A-258-19, 2023 FCA 1, Gauthier J.A., reasons for judgment dated January 4, 2023, 22 pp.)

**DISCOVERY***Production of Documents*

*Related Subjects: Practice (Separate determination of issues); Ethics*

Motion by applicant for disclosure of documents from Conflict of Interest and Ethics Commissioner — In underlying application for judicial review, applicant seeking to set aside Commissioner's decision concerning alleged conduct of Prime Minister in participating in two decisions involving “WE Charity” — Commissioner refusing requested disclosure, moving to strike application for judicial review — Relying upon bar against raising certain grounds of review: *Conflict of Interest Act*, S.C. 2006, c. 9, s. 66 — Court declining to hear motion to strike, adjourning matter to panel hearing merits of application — Doing so because of serious conflict in Court's case law relating to validity of bar at issue — Conflict needing to be addressed — This conflict creating problem with respect to present motion for disclosure — If ultimately panel hearing application finding that Act, s. 66 applying to bar some or all of grounds raised therein, then confidential material that never should have been disclosed will have been disclosed — *Federal Courts Rules*, SOR/98-106, r. 107(1) providing solution to problem — Allowing Court to order that issue in proceeding be determined separately — Issue here conflict in Court's case law — Underlying application therefore ordered to proceed in two stages — Legal conflict to be addressed under stage 1 — If Act, s. 66 found to apply, application may be dismissed — If Act, s. 66 found not to apply, in whole or in part, motion requiring respondent to disclose confidential information will have to be determined, followed by consideration of merits of application — Motion granted in part on other grounds.

DEMOCRACY WATCH V. CANADA (ATTORNEY GENERAL) (A-169-21, 2023 FCA 39, Stratas J.A., reasons for order dated February 21, 2023, 9 pp.)

**JUDGMENTS AND ORDERS***Summary Judgment*

*Related subject: Patents*

Motion for summary trial by defendants/plaintiffs by counterclaim Guangzhou Unique Electronics Co. Ltd., Sui Cheng Limited, Shenzhen Gooloo E-Commerce Co. Ltd., Aukey Technology Co. Ltd. (moving defendants) arising from patent action brought against them — Plaintiff/defendant by counterclaim (hereinafter plaintiff) alleging certain vehicle battery jump starters offered for sale in Canada by defendants infringing certain claims of Canadian Patent No. 2916782 ('782 patent) — Moving defendants defending these allegations on basis their jump starters not infringing asserted claims of '782 patent — Also counterclaiming for various relief, including declaration that their newer jump starters, equipped with CC-209 printed circuit board (CC-209 products), not infringing any claim of '782 patent — Moving defendants seeking judgment prior to trial on their counterclaim pursuant to *Federal Courts Rules*, SOR/98-106, r. 216 — Asserting a summary determination of issues on this motion will streamline action going forward, possibly leading to settlement of action — Submitting there has been palpable culture shift to summary disposition, including in patent cases — Also submitting, *inter alia*, issues on this motion simple, straightforward, suitable for summary adjudication — Plaintiff submitting not appropriate to decide issues on this motion summarily — Arguing that moving defendants' motion request for summary judgment under r. 215 — Pointing to *Gemak Trust v. Jempak Corporation*,

**PRACTICE—Concluded**

2022 FCA 141 (*Gemak*), where Federal Court of Appeal overturned Federal Court’s decision on summary judgment motion that turned on only two claim construction issues — Stating insufficient evidence before Court to make determination on infringement for CC-209 products, *viva voce* evidence not remedying problems of deciding issues on this motion in summary way — Whether summary judgment or summary trial “appropriate” — Moving defendants not meeting burden of demonstrating that issues should be decided summarily — Issues raised by moving defendants not suitable for summary trial — Court having wide discretion to determine whether unjust to grant judgment — Moving defendants brought r. 216 motion, should not be dismissed for failing to meet requirements of r. 215 — However, factors to be considered in deciding whether matter suitable for summary disposition under rr. 215, 216 overlapping — Summary judgment not reserved for clearest of cases — Apparent conflict in evidence not precluding summary judgment — Judges faced with motion for summary disposition based on paper record may be guided by similar factors to decide whether matter suitable for summary adjudication, regardless of whether motion made under r. 215 or 216 — Cautionary comments in *Gemak* applicable to this case — Moving defendants not presenting sufficiently narrow, well-defined non-infringement issue suitable for summary adjudication — Moving defendants presented multiple non-infringement arguments, range of possible non-infringement declarations that Court could make, with expectation that Court could decide motion on narrower basis or re-define relief — Such an approach inconsistent with values underlying summary adjudication as means for proportionate, cost-effective, timely dispute resolution that fairly balances expediency with just resolution of issues in dispute — In this case, motion raising multiple, complex issues of claim construction, infringement not framed in manner suitable for summary determination — Declaration of non-infringement for CC-209 products would leave infringement, validity issues for trial — Evidence on this motion demonstrating serious issues with respect to underlying factual basis for deciding infringement — Allowing discovery process to unfold is more proportionate, efficient way to address these issues, particularly under case management — Deciding issues raised on this motion not assisting in efficiently resolving action due to prospect of streamlining proceeding or increasing likelihood of settlement — Insufficient evidence on this motion to fairly, justly adjudicate whether CC-209 products infringing '782 patent — Cases should go to trial where serious issues with respect to credibility of witnesses present — Here, credibility issues with witnesses affecting multiple, important issues Court being asked to decide summarily — Cannot be addressed justly, fairly by summary proceeding — Motion dismissed.

NOCO COMPANY, INC. v. GUANGZHOU UNIQUE ELECTRONICS Co., LTD. (T-484-21, 2023 FC 208, Pallotta J., public reasons for order dated February 13, 2023, 49 pp.)

**PRIVACY**

*Related subject: Administrative Law*

Consolidated applications brought by Information Commissioner on behalf of applicants (Patrick Cain, Molly Hayes) pursuant to *Access to Information Act*, R.S.C., 1985, c. A-1 (Act), s. 41(1) challenging Health Canada’s refusal to disclose parts of postal codes, names of cities associated with licenses to grow medical marijuana — Canadian postal codes containing six characters divided into two groups of three: first three characters called Forward Sortation Area (FSA), which identify major geographic divisions in urban or rural location; last three characters called Local Delivery Unit, which identify smallest delivery zone within FSA — Ms. Hayes in August, Mr. Cain in October 2017 making access to information request to Health Canada for list of addresses, first three characters of postal codes of licensed personal production grow operations, producers of medical cannabis — Requested information obtained by Health Canada under *Access to Cannabis for Medical Purposes Regulations*, SOR/2016-230 regime — This scheme replaced by *Cannabis Act*, S.C. 2018, c. 16, *Cannabis Regulations*, SOR/2018-144 — Regarding Ms. Hayes’ request, Health Canada’s Access to Information and Privacy (ATIP) Division found most information to be personal information, thus exempt from disclosure under Act, s. 19 — ATIP Division applied severance to record, only disclosed province names — Information Commissioner agreeing with Health Canada that s. 19(1) exemption for personal information applied to civic numbers, street names, last three digits of postal codes — However, Commissioner asked Health Canada to determine whether additional portions of postal codes, city names could be disclosed — Health Canada subsequently agreed to release first character of postal code but refused to release any other information, claiming it was “personal information” — Also asserted unreasonable to require it to analyze each FSA separately to determine risk of re-identification — Information Commissioner not convinced that risk of identification arising from disclosure of city names or FSAs for more populous areas — Also disagreed with Health Canada’s assertion not reasonable to ask it to analyze each FSA to determine which could be disclosed — Regarding Mr. Cain’s request, Health Canada refused to disclose second, third characters of FSAs pursuant to Act, s. 19(1) — Information Commissioner found that Health Canada’s blanket refusal to release more information not justified, because risk of re-identification of designated persons not meeting legal test — In response to Information Commissioner’s reports

**PRIVACY—Concluded**

on complaints, Health Canada maintained its position that FSAs, cities personal information exempt from disclosure — Asserted that because of risk of identification, information falling within definition of “personal information” — First issue whether respondent Minister of Health authorized to refuse disclosure of records at issue pursuant to s. 19(1) because they constitute personal information — Second issue whether Minister correctly refused to further sever records pursuant to Act, s. 25 — Regarding standard of review for first issue, law clear that under Act, s. 41, reviews heard *de novo* — As regards second issue, in light of *Merck Frosst Canada Ltd. v. Canada (Health)*, 2012 SCC 3, [2012] 1 S.C.R. 23, question of how much effort required to meet s. 25 severance obligation should be treated as part of *de novo* review, rather than as discretionary decision — Dispute at centre of present case whether second, third characters of FSAs with larger populations, city names protected from disclosure because of “serious possibility” this data can be linked with other information to identify specific individuals — Related to this is proper approach to assessing risks regarding “structured data sets”, methodology to assess such risks — “Serious possibility” test set out in *Gordon v. Canada (Minister of Health)*, 2008 FC 258, [2008] 3 F.C.R. D-5 governing authority guiding analysis — Releasing second or third character of FSA, names of cities creating serious possibility of re-identification — This information therefore falling within definition of personal information about identifiable individual — Disclosure of information about individual’s medical condition(s) having particularly devastating consequences — Risks of disclosure of such intimate information must be reduced as much as is feasible — Evidence showing progressive release of more information about medical marijuana licenses, details about individuals who received them, including medical conditions, year of birth, gender, type of license issued, dosage — Question whether significant possibility that data can be combined to identify particular individuals — Datasets sufficiently comparable to serve as foundation for assessing risk that mosaic of information could be assembled — Fact that datasets not exactly comparable not impediment to motivated user seeking to identify person licensed for personal production or designated producer under medical marijuana licensing regime — In undertaking *de novo* review, Court required to take into account more recent developments pertinent to task at hand — Court conducting *de novo* review of refusal to disclose record should take into account any relevant changes between date of refusal, time of hearing of matter — *Ontario (Community Safety and Correctional Services) v. Ontario (Information and Privacy Commissioner)*, 2014 SCC 31, [2014] 1 S.C.R. 674 not supporting more general proposition that population thresholds suitable to manage privacy risks — Expert’s report highly relevant, persuasive regarding risks associated with further disclosure of second, third characters of FSAs, names of cities — Releasing only first character posing much lower risk — As to whether Minister correctly refused to further sever records pursuant to Act, s. 25, core question whether more effort required by Health Canada to respect its obligations under s. 25 — Reference in French version of s. 25 to “problèmes sérieux” not setting different, more rigorous standard than English version — Only where expenditure of effort disproportionate to quality of access that disclosure becoming unreasonable — Test from *Merck Frosst* applicable herein — In assessing whether effort reasonably proportionate to quality of access, two points needing to be emphasized: (1) sensitive nature of information suggesting that lowest-risk option should be adopted, (2) with general location of most of licenses revealed, question whether further narrowing of lens would bring significant benefits — Imposing such requirement on Health Canada, in context of particular facts of case, going beyond what s. 25 requiring — Health Canada not required to undertake further severance in order to meet its disclosure obligations under s. 25 — In conclusion, risks to privacy arising from any further disclosure of records simply too great — Evidence compelling conclusion that requiring Health Canada to undertake risk analysis for each FSA separately would impose burden disproportionate to quality of additional access it would provide — Applications dismissed.

CAIN V. CANADA (HEALTH) (T-645-20, T-641-20, T-637-20, 2023 FC 55, Pentney J., amended public reasons for judgment dated January 25, 2023, 73 pp.)

**SECURITY INTELLIGENCE**

Appeal from decision by Associate Deputy Minister, delegate for respondent Minister of Public Safety and Emergency Preparedness (Minister’s delegate) to maintain appellant on no-fly list pursuant to *Secure Air Travel Act*, S.C. 2015, c. 20, s. 11 (SATA), ss. 15, 16 — Minister’s delegate having reasonable grounds to suspect appellant would either (1) engage or attempt to engage in act that would threaten transportation security or (2) travel by air to commit certain terrorism offences pursuant to SATA, ss. 8(1)(a),(b) — Appellant’s name included on no-fly list in 2018 — Appellant later prevented from boarding flight pursuant to direction under SATA, s. 9(1)(a) — Applied to Passenger Protect Inquiries Office (PPIO) for administrative recourse in which he sought removal of his name from SATA list — In response, PPIO provided appellant with two-page unclassified summary of information supporting decision to place his name on SATA list — On January 30, 2019, Minister advised appellant of decision to maintain his status as listed person under SATA — Appellant argued information, evidence before Court not establishing reasonable grounds to suspect that he will travel by air to commit terrorism offence — Maintained not having sufficient disclosure to know critical evidence against him — Issue whether Minister’s delegate’s decision of January 30, 2019, reasonable



**SECURITY INTELLIGENCE—Concluded**

based on information available — Summary of allegations against appellant including connection to individuals within Sikh extremist milieu — Based on incompressible minimum disclosure<sup>1</sup> doctrine, *amici curiae* argued there were irreconcilable tensions, that some of the unknown information should be ordered withdrawn — Disclosed, undisclosed information in question relating to appellant — Information not only reliable, appropriate, but also material to appeal — Evidence presented as whole not containing any conclusion that appellant would engage or attempt to engage in act that would threaten transportation security, as per SATA, s. 8(1)(a) — Therefore, first portion of Minister’s delegate’s conclusion dealing with transportation security evidently unreasonable — Focus of terrorist activities located abroad — At next 90-day review of appellant’s case, Minister should consider findings herein when determining what SATA, s. 9 directions should apply to appellant, in particular with respect to flying domestically — Public Safety Canada having to ensure that any decision relating to air transportation adequately documented, especially when such decisions having significant impact on mobility rights — Despite finding with respect to SATA, s. 8(1)(a), decision to maintain appellant on no-fly list pursuant to SATA, ss. 8(1)(b)(i),(ii) reasonable — Appellant created pattern of behaviour over time that, on basis of reasonable reasons to suspect, links him to ss. 8(1)(b)(i),(ii) — Six allegations deemed to be within realm of possibility in light of discernible facts in evidence — Suggestions to potentially improve procedure to ultimately fulfill SATA’s objectives, officially establish legislative fairness in proceedings presented for consideration, including that attention should be given to incorporating some protection of appellants’ identities within legislation, subject to open court principle; Minister’s decision pursuant to SATA, s. 15 should give some explanation for listing of individual, specifically state whether s. 8(1)(a) or s. 8(1)(b) applies, or both — Withdrawing information would fail to adequately portray case against appellant, would potentially render SATA legislation ineffective — This would neither respect legislation’s objective nor be in interest of justice — Appellant was heard, was able to respond to case brought against him, offer adequate instruction to his counsel — Despite national security constraints, proceedings fair — Appeal allowed in part.

DULAI V. CANADA (PUBLIC SAFETY AND EMERGENCY PREPAREDNESS) (T-670-19, 2022 FC 1164, Noël J., reasons for judgment dated August 10, 2022, 66 pp. + 37 pp.)

---

<sup>1</sup> The concept of incompressible minimum disclosure allows the named person to receive sufficient disclosure to know and respond to the case against them.

# 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.

---

## ASSURANCE-EMPLOI

Contrôle judiciaire d'une décision rendue par la division d'appel du Tribunal de la sécurité sociale, qui a rejeté la permission d'en appeler du refus de la division générale d'annuler un refus de prestations d'assurance-emploi — Le demandeur était un ancien employé de Lakeridge Health — Il a été suspendu de son emploi et a finalement été licencié parce qu'il ne s'était pas conformé à la politique de l'employeur concernant la vaccination contre la COVID-19 et les tests de dépistage — Lakeridge Health n'avait pas sa propre politique, mais elle suivait plutôt les règles énoncées dans la Directive n° 6, émise par le médecin-hygiéniste en chef de l'Ontario en vertu de la *Loi sur la protection et la promotion de la santé*, L.R.O. 1990, chap. H.7 — Le demandeur a participé à une séance d'information sur les vaccins conformément à la Directive, mais il ne s'est pas fait vacciner ni n'a fourni les résultats de tests antigéniques comme il y était tenu — Il a été mis en congé sans solde et a été congédié en conséquence — Il a demandé des prestations d'assurance-emploi en octobre 2021 — La Commission de l'assurance-emploi du Canada (la Commission) a rejeté la demande, concluant que le demandeur avait perdu son emploi en raison d'une inconduite — La division générale a examiné deux questions : celle de savoir pourquoi le demandeur avait été suspendu et celle de savoir si la loi considérait ce motif comme étant une inconduite, au sens où ce terme était compris aux fins de l'administration des prestations d'assurance-emploi — Elle a accepté la preuve de l'employeur et a conclu que l'affirmation du demandeur selon laquelle il n'avait pas été informé des exigences de la Directive et qu'il n'avait jamais refusé le test antigénique manquait de crédibilité — Pour cette raison, la division générale a conclu que le demandeur avait commis une inconduite au sens de la loi — La division d'appel a conclu que le demandeur n'avait pas démontré que son appel avait une chance raisonnable de succès — Elle a souligné que la division générale ne pouvait rendre une décision sur l'inconduite en se fondant sur les autres lois citées par le demandeur — Elle a conclu que le fait que le demandeur disposait de recours sous le régime d'autres lois ne venait pas miner la conclusion de la division générale selon laquelle la Commission avait prouvé que l'employeur a congédié le demandeur en raison de son inconduite et qu'il n'avait donc pas droit à des prestations d'assurance-emploi — Il s'agissait de savoir si la décision de la division d'appel de rejeter la demande de permission d'en appeler du demandeur était raisonnable — Le demandeur était frustré parce que les décideurs n'ont pas abordé les questions juridiques ou factuelles qu'il a soulevées, c'est-à-dire l'intégrité corporelle, le consentement à des tests médicaux, et l'innocuité et l'efficacité des vaccins contre la COVID-19 ou des tests antigéniques, mais la décision de la division d'appel n'était pas déraisonnable pour autant — La division d'appel a résumé correctement le droit qui s'appliquait en l'espèce, en particulier son rôle limité dans la décision d'accorder ou non la permission d'interjeter appel d'une décision de la division générale — Elle n'a commis aucune erreur factuelle susceptible de justifier l'annulation de sa décision — La décision de la division d'appel, comme celle de la division générale, reposait sur l'interprétation du terme « inconduite » — L'inconduite n'exige pas que l'employé agisse avec une intention malveillante — Le demandeur n'a soulevé aucune des erreurs susceptibles de contrôle énumérées au paragraphe 58(1) de la *Loi sur le ministère de l'Emploi et du Développement social*, L.C. 2005, ch. 34, qui pourrait justifier qu'il soit fait droit à son appel — En l'espèce, une distinction a été établie d'avec l'affaire *AL c. Commission de l'assurance-emploi du Canada*, 2022 TSS 1428 — La division générale et la division d'appel ont un rôle important, mais restreint et précis à jouer dans le système juridique — Ici, ce rôle consistait à établir pourquoi le demandeur avait été congédié et si ce motif constituait une « inconduite » — C'est ce qu'elles ont fait — Demande rejetée.

CECCHETTO C. CANADA (PROCUREUR GÉNÉRAL) (T-1665-22, 2023 CF 102, juge Pentney, motifs du jugement en date du 23 janvier 2023, 20 p.)

## COMPÉTENCE DE LA COUR FÉDÉRALE

*Sujet connexe : Pratique*

Requête du défendeur visant à faire radier l'avis de demande de la demanderesse au motif que la Cour n'a pas compétence — Dans la demande sous-jacente, la demanderesse sollicite le contrôle judiciaire de la décision par laquelle la directrice des poursuites pénales (la DPP) a sursis aux cinq dénonciations qu'elle avait déposées relativement à des poursuites privées — La demanderesse s'appuie sur la jurisprudence de la Cour suprême du Yukon pour soutenir qu'un procureur de la Couronne qui sursoit à une dénonciation agit à titre d'avocat du procureur général et, par conséquent, répond à la définition d'un office fédéral — Le défendeur fait valoir que l'argument de la demanderesse ne tient pas compte de l'état actuel du droit, la Cour suprême du Canada ayant précisé qu'une question de compétence doit être tranchée en fonction non pas de la nature de l'organisme qui exerce la compétence, mais de la source de la compétence qui est exercée — Il s'agissait de savoir si la Cour a compétence pour entendre la demande — La source du pouvoir discrétionnaire d'un procureur a été examinée dans la décision *Groupe SNC-Lavalin Inc. c. Canada (Service des poursuites pénales)*, 2019 CF 282, [2019] 3 R.C.F. 327 — Un procureur qui exerce son pouvoir discrétionnaire n'exerce pas des pouvoirs conférés par la *Loi sur le directeur des poursuites pénales*, L.C. 2006, ch. 9, art. 121 ou *Code criminel*, L.R.C. (1985), ch. C-46 — Le pouvoir discrétionnaire en matière de poursuites découle de la common law et de la Constitution — Par conséquent, en l'espèce, la procureure a exercé son pouvoir discrétionnaire de surseoir aux dénonciations de la demanderesse en vertu de la common law et de la Constitution — Ce faisant, la DPP n'a pas agi à titre d'office fédéral, et cela n'était pas nécessaire pour que le tribunal ait compétence — La requête est accueillie; la demande est rejetée.

WOOD C. CANADA (PROCTEUR GÉNÉRAL) (T-2504-22, 2023 CF 224, juge adjointe Coughlan, motifs de l'ordonnance en date du 17 février 2023, 9 p.)

## DROIT AÉRIEN

Appel d'un jugement de la Cour fédérale (2021 CF 819, [2021] 3 R.C.F. F-21) qui a rejeté la demande de contrôle judiciaire introduite par l'appelante à l'encontre d'un arrêté pris le 4 mai 2020 par l'intimé le ministre des Transports (ministre) aux termes de l'article 4.32 de la *Loi sur l'aéronautique*, L.R.C. (1985), ch. A-2 (Loi) — Cet arrêté interdisait l'aménagement projeté par l'appelante d'un aérodrome à Saint-Roch-de-l'Achigan, au Québec — Le présent litige a pour toile de fond la fermeture, en novembre 2016, de l'aéroport de Mascouche, alors exploité par des membres et dirigeants de l'appelante, et les efforts de relocalisation de cet aéroport — Le ministre ne s'est pas objecté à l'aménagement d'un nouvel aérodrome sur des terrains chevauchant les territoires des villes de Mascouche et de Terrebonne — Toutefois, un imbroglio judiciaire entre les promoteurs du projet et la ville de Mascouche a compromis la réalisation de ce projet de relocalisation — L'appelante a mis en branle un processus de consultation prévu par la sous-partie 7 de la partie III du *Règlement de l'aviation canadien*, DORS/96-433 — Le projet a été rejeté suite à une consultation référendaire organisée par la municipalité de Saint-Roch-de-l'Achigan — Trois options ont alors été présentées au ministre par les fonctionnaires de Transports Canada : i) ne pas intervenir et laisser l'appelante procéder avec son projet; ii) imposer par arrêté ministériel des conditions auxquelles l'appelante devra satisfaire avant d'entreprendre les travaux d'aménagement de l'aérodrome projeté; et iii) interdire ledit projet parce que contraire à l'intérêt public — C'est l'option d'interdire la réalisation du projet, sur la base des pouvoirs qui lui sont dévolus par l'article 4.32, qui est recommandée au Ministre et qui est acceptée par celui-ci — À l'automne 2019, l'appelante a commandé une étude d'impact sonore — Un rapport révisé a révélé, entre autres choses, que l'étude d'impact sonore n'apaise pas les préoccupations de la municipalité — Bien que le ministre soit persuadé que les consultations menées par l'appelante « aient été significatives », il est toujours d'avis que le projet d'aménagement d'aérodrome à Saint-Roch-de-l'Achigan n'est pas dans l'intérêt public en raison de ses répercussions sur les collectivités locales — La Cour fédérale était satisfaite que le ministre n'avait pas fondé sa décision d'interdire le projet sur des considérations étrangères à la Loi — Elle a déterminé qu'il était loisible au ministre de tenir compte de l'absence d'acceptabilité sociale du projet et de ses effets sur des matières relevant de la compétence provinciale — Elle a conclu que le ministre avait raisonnablement exercé les pouvoirs qui lui sont dévolus par l'article 4.32 de la Loi et que la décision de prendre l'arrêté ne justifiait pas, dès lors, son intervention — Il s'agissait de déterminer principalement si la prise de l'arrêté était raisonnable — Il n'y avait pas matière à conclure à la déraisonnabilité de la décision du ministre de prendre l'arrêté interdisant le projet de l'appelante d'aménager un aérodrome à Saint-Roch-de-l'Achigan — Le libellé de l'article 4.32 renseigne de manière utile, voire déterminante, sur la portée du pouvoir qui y est prévu — L'action du décideur investi du pouvoir d'intervenir dans l'intérêt public n'est pas confinée par un cadre d'analyse rigide — Cela témoigne de l'ampleur du pouvoir dont dispose le ministre aux termes de l'article 4.32 — L'attribution d'un pouvoir d'intervenir dans l'intérêt public « impose un faible degré de contrainte juridique », et, à l'inverse, un niveau de retenue élevé de la part du tribunal appelé à en contrôler l'exercice — Le libellé de l'article 4.32 octroie au ministre un pouvoir hautement discrétionnaire et dénote une intention de la part du Parlement de laisser au ministre le soin d'apprécier l'opportunité et la manière d'intervenir dans une affaire donnée et de le faire à l'intérieur d'un cadre juridique très

**DROIT AÉRIEN—Fin**

peu contraignant — Le Parlement a clairement investi le ministre du pouvoir d'intervenir pour interdire l'aménagement d'un aérodrome — Le texte de loi est clair à cet égard et ne se prête à aucune autre interprétation — Aucun règlement portant sur l'interdiction d'aménager des aérodromes ne vient encadrer ou contraindre l'action du ministre — Rien dans le libellé de l'article 4.32 ne subordonne l'exercice du pouvoir qui y est prévu à l'adoption de règlements destinés à le compléter ou à en encadrer l'exercice — Le processus de consultation n'a rien d'un cadre procédural venant conditionner l'exercice du pouvoir prévu à l'article 4.32 — Rien, lorsque la question de l'interaction entre l'article 4.32 et le processus de consultation est examinée à l'aune de la norme de la décision raisonnable, ne justifiait, en fait ou en droit, qu'on intervienne en l'espèce — La décision derrière la prise de l'arrêté n'a pas été motivée que par les résultats du référendum — Les manquements allégués à l'équité procédurale étaient sans mérite — Appel rejeté.

11316753 CANADA ASSOCIATION C. CANADA (TRANSPORTS) (A-260-21, 2023 CAF 28, juge LeBlanc, J.C.A., motifs du jugement en date du 7 février 2023, 35 p.)

**DROIT CONSTITUTIONNEL**

## CHARTRE DES DROITS

*Garanties juridiques*

## Droit à l'assistance d'un interprète

*Sujets connexes : Citoyenneté et Immigration, Pratique*

Requête en vue de contraindre les demandeurs à fournir, aux frais de l'État, les services d'un interprète qui parle couramment l'anglais et le serbo-croate pour aider le défendeur tout au long de l'instruction — La question dans l'action sous-jacente était de déterminer si le défendeur a obtenu la citoyenneté canadienne par fraude ou au moyen d'une fausse déclaration ou de la dissimulation intentionnelle de faits essentiels concernant sa participation à des crimes de guerre ou des crimes contre l'humanité — La preuve a révélé que le défendeur ne maîtrise pas suffisamment l'anglais ou le français pour participer pleinement et efficacement à sa défense au procès — Les demandeurs ont fait valoir qu'exiger que le gouvernement paie le coût des services d'interprétation n'est pas un droit général qui découle de l'article 14 de la *Charte canadienne des droits et libertés* — Le défendeur était d'avis que le droit à l'assistance d'un interprète garanti par l'article 14 est absolu et sans restriction et que, quoi qu'il en soit, il a démontré qu'il n'était pas en mesure d'assumer le coût de ces services.— Les questions à trancher étaient de savoir si l'article 14 de la Charte impose au gouvernement l'obligation constitutionnelle positive de fournir des services d'interprétation sans frais dans une instance comme celle-ci— Dans la négative, le défendeur a-t-il établi qu'il n'était pas en mesure de payer les services d'interprétation de façon à obliger le gouvernement à fournir l'assistance d'un interprète? — Le droit à l'assistance d'un interprète garanti par l'article 14 de la Charte dans des affaires de révocation de la citoyenneté ne comprend pas le droit à ce que ces services soient payés par l'État peu importe le besoin financier — L'arrêt de principe concernant l'article 14 est *R. c. Tran*, [1994] 2 R.C.S. 951 (*Tran*) — Dans l'arrêt *Tran*, la Cour suprême a défini l'objet de l'article 14 à la lumière des droits garantis aux articles 8 à 14 de la Charte, qu'elle a considérés comme des composantes du droit général protégé par l'article 7 — La Cour fédérale dans la décision *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Phan*, 2003 CF 1194 (*Phan*) a reconnu que l'article 14, bien qu'il « vise principalement » les affaires criminelles, s'applique tout de même aux instances civiles judiciaires et aux instances quasi judiciaires — Elle a conclu que, dans des instances civiles ou quasi judiciaires, le fait de laisser la responsabilité de payer les honoraires d'un interprète à la partie qui en requiert les services ne constitue pas une violation de son droit à un procès équitable, pourvu qu'il n'ait pas été démontré qu'elle est incapable d'en assumer le coût — La conclusion selon laquelle l'article 14 ne protège pas le droit à l'assistance d'un interprète rémunéré par l'État dans des affaires non pénales si le besoin financier n'est pas démontré ne va pas à l'encontre des enseignements de *Tran* — Les droits protégés par la Charte ne garantissent pas tous le droit d'obtenir les moyens de les exercer aux frais de l'État, sans égard aux besoins financiers — Aucune décision n'appuie la proposition que le droit protégé par l'article 14 a été reconnu comme un droit général positif dans toutes les circonstances— Il n'existe aucun principe établi pour déterminer si le droit protégé est « positif » ou « négatif », ni pour définir la portée de l'obligation de l'État même en ce qui concerne les droits dits « positifs » — Le défendeur a confondu la notion d'assurer l'équité procédurale en garantissant l'accès à des services d'interprétation et le financement de ces services par l'État — La question de savoir si l'article 7 de la Charte suppose un droit inconditionnel à l'assistance d'un interprète rémunéré par l'État n'était pas en cause ici — L'instance pourrait entraîner la révocation de la citoyenneté canadienne du défendeur et la stigmatisation associée au fait d'être déclaré criminel de guerre ou d'avoir commis des crimes contre l'humanité, mais elle n'entraîne pas l'emprisonnement ou

**DROIT CONSTITUTIONNEL—Fin**

l'expulsion automatique du Canada de façon à mettre en cause les droits garantis par l'article 7 — Par conséquent, il n'y avait aucune raison de déroger au principe selon lequel les droits protégés par l'article 14 dans le contexte de la présente action n'étaient pas absolus — La preuve a démontré que le défendeur était en mesure de payer les services d'interprétation — Le témoignage du défendeur a révélé des contradictions et des incohérences par rapport aux déclarations qu'il a faites dans son affidavit selon lesquelles il n'avait pas les moyens de se payer ces services — Requête rejetée.

CANADA (CITOYENNETÉ ET IMMIGRATION) C. JOZEPOVIC (T-1862-17, 2023 CF 289, juge adjointe Tabib, motifs de l'ordonnance en date du 1<sup>er</sup> mars 2023, 12 p.)

**DROITS DE LA PERSONNE**

*Sujet connexe : Peuples autochtones*

Contrôle judiciaire de la décision (2022 TCDP 4) du Tribunal canadien des droits de la personne (Tribunal) concluant que les Pekuakamiulnuatsh (Première Nation des Pekuakamiulnuatsh), membres de la communauté de Mashteuiatsh, ont subi un traitement défavorable dans le cadre de l'application du Programme des services de police des Premières Nations (PSPPN), en raison de leur race et de leur origine ethnique, au sens de l'alinéa 5b) de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, L.R.C. (1985), ch. H-6 (Loi) — Ce traitement défavorable découle, selon le demandeur, de l'insuffisance du financement accordé à la Première Nation pour le maintien de son propre corps policier, résultant en un service inadéquat et incomparable à ceux fournis aux communautés non-autochtones, et en un important déficit annuel — Le Tribunal a appliqué le test établi par la Cour suprême dans l'arrêt *Moore c. Colombie-Britannique (Éducation)*, 2012 CSC 61, [2012] 3 R.C.S. 360 pour conclure en l'existence d'un acte discriminatoire au sens de l'alinéa 5b) de la Loi — Sécurité publique Canada fournit à la Première Nation des Pekuakamiulnuatsh un service au sens de la Loi et ce, par la mise en œuvre et l'application du PSPPN — Le Tribunal a constaté que d'année en année, la Première Nation s'est retrouvée en situation de déficit budgétaire — Le niveau de financement découlant de l'application du PSPPN ne permettait pas à la police de Mashteuiatsh d'offrir une couverture policière de niveau égal à celle qu'offrent les autres corps de police non-autochtones — Le Tribunal a conclu qu'il est légitime et raisonnable pour la communauté de Mashteuiatsh de vouloir offrir à ses membres un niveau de services comparable à celui offert aux autres citoyens du Québec — En somme, le Tribunal a rejeté l'argument voulant que le PSPPN ne soit qu'un programme de financement ou de contributions et que le gouvernement canadien n'ait pas l'obligation de financer entièrement les services de police autochtone — Le Tribunal a aussi rejeté les arguments du demandeur voulant que la communauté de Mashteuiatsh se trouve, à certains égards, dans une meilleure position que les communautés non-autochtones — Le Tribunal a conclu que la mise en œuvre du PSPPN perpétue la discrimination existante et que l'objectif d'égalité réelle n'est pas atteint au moyen du PSPPN, en raison de sa structure même — La principale question en litige était de déterminer si le Tribunal a erré en concluant que la Première Nation des Pekuakamiulnuatsh a fait l'objet de discrimination fondée sur un motif illicite dans la fourniture d'un service, au sens de l'article 5 de la Loi — L'interprétation qu'a faite la Cour d'appel du Québec de la Politique et du PSPPN dans l'arrêt *Takuhikan c. Procureur général du Québec*, 2022 QCCA 1699, ainsi que la portée qu'elle leur a donnée étaient convaincantes et ont été retenues pour les fins de l'analyse en l'espèce — Le Tribunal n'a commis aucune erreur justifiant une intervention en l'espèce lorsqu'il a conclu que la Première Nation des Pekuakamiulnuatsh a subi de la discrimination fondée sur un motif illicite dans la fourniture d'un service offert par le gouvernement fédéral — C'est à bon droit que le Tribunal a rejeté la position du demandeur à l'effet que le PSPPN n'est qu'un programme de contribution au financement des divers corps policiers autochtones, ou encore qu'il ne sert qu'à bonifier les services de police offerts par les provinces — Cette interprétation est fondamentalement réductrice et elle ne tient aucunement compte du but et de la portée de la politique qui vise la mise en œuvre du droit inhérent des peuples autochtones à l'autonomie gouvernementale

Il est vrai que la Politique prévoit qu'on « demandera autant que possible aux collectivités des Premières Nations de payer une partie des coûts de leurs services de police, particulièrement en ce qui a trait aux services améliorés » — On ne parle pas ici de services améliorés, mais bien de services de base — Cette disposition doit tenir compte de l'autonomie de la Première Nation dans l'allocation et la gestion de ses ressources et que le gouvernement ne pouvait pas se fonder sur cette disposition pour s'immiscer dans la gestion des budgets de la Première Nation, ou encore afin de la forcer à puiser dans un fonds destiné à d'autres fins pour combler les déficits de financement du service policier — C'est pourtant ce que le gouvernement a fait — L'interprétation par le demandeur des obligations qui incombent au fédéral aux termes de la Politique et du PSPPN était mal fondée — Il était raisonnable pour le Tribunal de conclure que la Première Nation des Pekuakamiulnuatsh a fait l'objet de discrimination fondée sur un motif illicite dans la fourniture d'un service, au sens de l'article 5 de la Loi — Demande rejetée.

CANADA (PROCUREUR GÉNÉRAL) C. PREMIÈRE NATION DES PEKUAKAMIULNUATSH (T-454-22, 2023 CF 267, juge en chef adjointe Gagné, motifs du jugement en date du 27 février 2023, 28 p.)

## IMPÔT SUR LE REVENU

## CALCUL DU REVENU

Appel du jugement (2020 CCI 47) par lequel la Cour canadienne de l'impôt (CCI) a rejeté l'appel de l'appelante à l'encontre d'une cotisation, établie par le ministre du Revenu national, qui lui refusait des crédits d'impôt pour des activités de recherche scientifique et de développement expérimental (RS&DE) au titre du paragraphe 248(1) de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, L.R.C. (1985) (5<sup>e</sup> suppl.), ch. 1 — La CCI a conclu que l'appelante n'avait pas démontré, selon la prépondérance des probabilités, que son projet relevait de la RS&DE au sens du paragraphe 248(1) de la Loi, car il ne satisfaisait pas aux critères énoncés dans la décision *Northwest Hydraulic Consultants Ltd. c. La Reine*, 1998 CanLII 553 (CCI) — Citant l'arrêt *C.W. Agencies Inc. c. Canada*, 2001 CAF 393, la CCI a énoncé les critères à appliquer en ces termes (1. Existait-il un risque ou une incertitude technologique qui ne pouvait être éliminé par les procédures habituelles ou les études techniques courantes? 2. La personne qui prétend se livrer à de la RS&DE a-t-elle formulé des hypothèses visant expressément à réduire ou à éliminer cette incertitude technologique? 3. La procédure adoptée était-elle complètement conforme à la discipline de la méthode scientifique, notamment dans la formulation, la vérification et la modification des hypothèses? 4. Le processus a-t-il abouti à un progrès technologique? 5. Un compte rendu détaillé des hypothèses vérifiées et des résultats a-t-il été fait au fur et à mesure de l'avancement des travaux?) — La CCI a conclu que l'appelante satisfaisait à la première exigence, mais pas aux quatre autres critères — Selon l'appelante, la CCI a commis des erreurs de droit dans son interprétation du paragraphe 248(1) de la Loi, a commis des erreurs manifestes et dominantes dans son appréciation des éléments de preuve relatifs au projet de l'appelante, a mal compris le fardeau de la preuve incombant au contribuable dans une instance devant la CCI et a commis une erreur en concluant que le rapport d'expert présenté par l'appelante était irrecevable — Il s'agissait de déterminer si la CCI a commis une erreur dans son interprétation du paragraphe 248(1) de la Loi — Aux termes du paragraphe 248(1) de la Loi, une activité de RS&DE nécessite une investigation ou une recherche systématique d'ordre scientifique ou technologique, effectuée par voie d'expérimentation ou d'analyse — Selon l'appelante, les critères dans la décision *Northwest Hydraulic* fournissent simplement des lignes directrices, et non des conditions préalables obligatoires pour l'admissibilité aux crédits de RS&DE — L'appelante a mis l'accent sur le troisième critère, selon lequel il faut respecter la méthode scientifique, et elle a souligné qu'il ne s'agit pas d'une exigence des activités de RS&DE prévue à l'article 248 — La Cour a déjà confirmé que les critères de la décision *Northwest Hydraulic* constituaient la bonne façon d'interpréter ce que constitue une activité de RS&DE au sens du paragraphe 248(1) de la Loi — L'argument selon lequel les critères de la décision *Northwest Hydraulic* ne sont pas conformes aux lignes directrices révisées de l'Agence du revenu du Canada (ARC) a été rejeté — Les lignes directrices de l'ARC fournissent un contexte utile pour comprendre l'objet et l'intention d'une disposition précise, mais elles ne lient pas la Cour — La Cour s'appuie sur les règles d'interprétation des lois et la jurisprudence — La CCI n'a commis aucune erreur en se fondant sur les critères énoncés dans la décision *Northwest Hydraulic* — La thèse de l'appelante reposait sur une mauvaise compréhension du rôle des cours au regard des textes législatifs — Les critères sur lesquels la CCI s'est fondée n'outrepassent pas la portée du paragraphe 248(1); ils exposent plutôt l'interprétation que fait la cour de l'intention du législateur lorsqu'il a rédigé le paragraphe 248(1) — La CCI n'a pas non plus adopté une approche restrictive de la définition de la méthode scientifique; elle a conclu que les activités des sciences appliquées relevaient de la RS&DE dans le contexte des technologies, par opposition aux activités de développement purement scientifique — Bien que la CCI ait renvoyé à la « méthode scientifique », rien n'indiquait que son interprétation des exigences prévues au paragraphe 248(1) ne convenait pas aux sciences appliquées — La CCI n'a pas adopté d'approche étroite ou restrictive des éléments de preuve pouvant ressortir à la méthode scientifique — En ce qui concerne le fardeau de la preuve, la CCI n'a commis aucune erreur en obligeant l'appelante à établir, au procès, que ses activités constituaient du développement scientifique au sens du paragraphe 248(1) — Il incombait à l'appelante de prouver ses affirmations — En l'espèce, le ministre s'est fondé sur l'hypothèse que le projet de l'appelante ne constituait pas des activités de RS&DE et, dans sa réponse, il a présenté des observations en ce sens — En ce qui concerne l'interprétation des éléments de preuve faite par la CCI, les motifs de la CCI témoignaient d'un examen attentif des éléments de preuve — La CCI a conclu, sur le fondement des éléments de preuve dont elle disposait, que l'appelante n'avait pas réalisé ses travaux de manière méthodique et n'avait pas consigné ses travaux adéquatement — Il n'y avait aucune erreur manifeste et dominante dans les conclusions de la CCI à ce sujet — En ce qui concerne la décision de la CCI d'écarter le témoignage de l'expert (rapport d'expert, déposition du témoin expert proposé par l'appelante), la CCI a conclu que le rapport ne respectait ni les *Règles de la Cour canadienne de l'impôt (procédure générale)* (DORS/90-688a) ni les alinéas 3d), e), g) et h) du *Code de conduite régissant les témoins experts* — Le rapport proposé ne reproduisait pas l'intégralité des éléments de preuve proposés, ne précisait pas la source des faits et des hypothèses et ne comprenait pas les documents sources — La CCI a conclu que le rapport ne satisfaisait pas aux critères de recevabilité — La CCI n'a commis aucune erreur en tirant cette conclusion — La CCI a par ailleurs conclu que le rapport a échoué à la deuxième étape de l'examen visant à déterminer s'il convenait ou non d'admettre en preuve un rapport d'expert — Étant donné que le témoin expert n'était pas impartial et que le rapport présentait une opinion sur une question de droit, la CCI a décidé, tout bien pesé, d'exclure le rapport — S'il n'y a pas d'erreur de principe, de crainte de partialité importante ou de conclusion déraisonnable, la décision du juge du procès d'exclure les éléments de preuve d'un expert ne peut être infirmée en appel — Appel rejeté.

## PRATIQUE

## COMMUNICATION DE DOCUMENTS ET INTERROGATOIRE PRÉALABLE

*Production de documents*

*Sujets connexes : Pratique (instruction distincte des questions en litige); Éthique*

Requête présentée par la requérante visant la communication de documents du commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique — Dans la demande de contrôle judiciaire sous-jacente, la requérante demande l'annulation d'une décision du commissaire concernant la conduite alléguée du premier ministre dans la prise de deux décisions concernant l'« organisme UNIS » — Le commissaire a refusé de communiquer les documents et a demandé la radiation de la demande de contrôle judiciaire — Il a plaidé l'irrecevabilité de certains motifs de contrôle : *Loi sur les conflits d'intérêts*, L.C. 2006, ch. 9, art. 66 — La Cour a refusé d'examiner la requête en radiation et l'a déferée pour examen à la formation qui se penchera sur la demande principale — Elle l'a fait en raison d'une importante contradiction dans la jurisprudence de la Cour d'appel fédérale concernant la validité de la restriction en cause — Ce conflit jurisprudentiel doit être tranché — Ce conflit crée un problème en ce qui concerne la présente requête en communication — Si la formation saisie de la demande conclut au bout du compte que l'article 66 s'applique pour rendre irrecevable une partie ou l'entièreté des motifs avancés dans la présente demande, alors des documents confidentiels qui n'auraient jamais dû être communiqués auront été communiqués — Le paragraphe 107(1) des *Règles des Cours fédérales*, DORS/98-106, peut constituer une solution — Selon celui-ci, la Cour peut ordonner que les questions en litige dans une instance soient jugées séparément — En l'espèce, la question en litige est la contradiction dans la jurisprudence de notre Cour — Il est donc ordonné que la demande sous-jacente soit examinée en deux étapes — Le conflit jurisprudentiel sera examiné à l'étape 1 — S'il est conclu que l'article 66 s'applique, la demande pourra être rejetée — S'il est conclu que l'article 66, en tout ou en partie, ne s'applique pas, la requête exigeant que le défendeur communique des documents confidentiels devra être tranchée, après quoi la demande sera examinée au fond — Requête accueillie en partie pour des motifs différents.

DÉMOCRATIE EN SURVEILLANCE C. CANADA (PROCUREUR GÉNÉRAL) (A-169-21, 2023 CAF 39, juge Stratas, J.C.A., motifs de l'ordonnance en date du 21 février 2023, 9 p.)

## JUGEMENTS ET ORDONNANCES

*Jugement sommaire*

Requête pour procès sommaire par les défenderesses (danderesses reconventionnelles) Guangzhou Unique Electronics Co. Ltd., Sui Cheng Limited, Shenzhen Gooloo E-Commerce Co. Ltd., Aukey Technology Co. Ltd. (défenderesses requérantes) résultant d'une action en matière de brevet intentée contre eux — La demanderesse/défenderesse reconventionnelle (ci-après la demanderesse) a allégué que certains des appareils d'assistance au démarrage pour batterie de véhicules offerts en vente au Canada par les défenderesses contrefont certaines revendications du brevet canadien n° 2916782 (brevet '782) — Les défenderesses requérantes se sont défendues face à ces allégations en soutenant que leurs appareils d'assistance au démarrage ne violaient pas les revendications du brevet '782 — Elles ont aussi fait une demande reconventionnelle en vue d'obtenir diverses réparations, dont un jugement déclaratoire portant que leurs nouveaux appareils d'assistance au démarrage munis d'une carte de circuits imprimés CC-209 (les produits CC-209) ne contrefont aucune revendication du brevet '782 — Les défenderesses requérantes cherchaient à obtenir un jugement avant le procès concernant leur demande reconventionnelle au titre de la règle 216 des *Règles des Cours fédérales*, DORS/98-106 — Elles ont affirmé qu'un jugement sommaire concernant les questions en litige en l'espèce simplifierait le déroulement de l'action et pourrait donner lieu à un règlement — Les défenderesses requérantes ont fait valoir qu'un virage culturel manifeste s'est opéré en ce qui a trait aux jugements sommaires, notamment dans les affaires de brevet — Elles ont soutenu également, entre autres choses, que les questions en litige en l'espèce sont simples et directes et qu'elles pouvaient être tranchées par voie sommaire — La demanderesse a affirmé qu'il n'était pas approprié de trancher les questions en litige en l'espèce par jugement sommaire — Elle a soutenu que la requête des défenderesses requérantes est, en substance, une requête en jugement sommaire au titre de la règle 215 — Elle a renvoyé à l'arrêt *Gemak Trust c. Jempak Corporation*, 2022 CAF 141 (*Gemak*), dans laquelle la Cour d'appel fédérale a annulé la décision de la Cour fédérale sur une requête en jugement sommaire concernant l'interprétation de seulement deux revendications — Elle a affirmé que la preuve dont disposait la Cour était insuffisante pour qu'elle puisse se prononcer sur la question de la contrefaçon concernant les produits CC-209 et que des témoignages de vive voix n'auraient pas permis de surmonter les difficultés liées au prononcé d'un jugement sommaire relativement aux questions en litige en l'espèce — Il s'agissait de déterminer si un jugement sommaire ou un procès sommaire était « approprié » — Les défenderesses requérantes ne se sont pas acquittées du fardeau de démontrer que les questions devaient être tranchées sommairement — Les questions soulevées par les défenderesses requérantes ne se prêtaient pas à la tenue d'un procès sommaire — La Cour dispose d'un

**PRATIQUE—Suite**

large pouvoir d'appréciation pour déterminer s'il est injuste d'accorder un jugement — Les défenderesses requérantes ont présenté une requête au titre de l'article 216 et celle-ci ne devrait pas être rejetée pour n'avoir pas satisfait aux exigences de la règle 215 — Toutefois, les facteurs dont doit tenir compte la Cour pour décider si une affaire peut faire l'objet d'un jugement sommaire au titre de la règle 215 ou se prête à la tenue d'un procès sommaire au titre de la règle 216 se recoupent — Le jugement sommaire n'est pas réservé aux cas les plus clairs — L'existence d'une apparente contradiction de preuves n'empêche pas en soi le tribunal de prononcer un jugement sommaire — Les juges saisis de requêtes en procédure sommaire fondées sur un dossier écrit peuvent tenir compte de facteurs similaires pour déterminer si l'affaire peut faire l'objet d'une procédure sommaire, que la requête ait été présentée en vertu de la règle 215 ou de la règle 216 — Les mises en garde dans l'affaire *Gemak* s'appliquent en l'espèce — Les questions soulevées par les défenderesses requérantes quant à l'absence de contrefaçon n'étaient pas suffisamment circonscrites et bien définies pour faire l'objet d'un jugement sommaire. — Les défenderesses requérantes ont présenté de nombreux arguments se rapportant à l'absence de contrefaçon, ainsi que plusieurs des déclarations que pourrait faire la Cour en ce qui a trait à l'absence de contrefaçon, en espérant que cette dernière tranche leur requête en se fondant sur des motifs plus restreints ou redéfinisse la mesure qu'elles sollicitent — Une telle approche est incompatible avec les valeurs qui sous-tendent la procédure sommaire, qui fournit un moyen d'obtenir un règlement du litige proportionné, économique et expéditif en assurant un équilibre raisonnable entre la rapidité et l'équité du règlement des — En l'espèce, la requête a soulevé de nombreuses questions complexes relatives à l'interprétation des revendications et à la contrefaçon qui n'ont pas été formulées de manière à ce qu'elles puissent faire l'objet d'un jugement sommaire — Des questions relatives à la contrefaçon et à la validité demeureraient en litige à la suite d'un jugement déclaratoire portant que les produits CC-209 ne constituent pas une contrefaçon — Les éléments de preuve présentés en l'espèce ont démontré qu'il existait des questions sérieuses à trancher quant au fondement factuel à partir duquel les questions relatives à la contrefaçon seront tranchées — Laisser le processus d'interrogatoire préalable suivre son cours constitue un moyen plus proportionné et efficace de trancher ces questions, particulièrement dans le cadre de la gestion de l'instance — Le fait de trancher les questions soulevées en l'espèce n'a pas contribué efficacement au règlement de l'action, compte tenu de la possibilité de simplifier l'instance ou d'augmenter les chances de règlement — La preuve en l'espèce n'était pas suffisante pour trancher justement et équitablement la question de savoir si les produits CC-209 ont contrefait le brevet '782 — Les litiges doivent faire l'objet d'un procès lorsqu'il existe des questions sérieuses quant à la crédibilité des témoins — En l'espèce, les questions quant à la crédibilité ont influé sur de nombreuses questions importantes que devait trancher la Cour par voie sommaire — Il était impossible de statuer justement et équitablement sur ces questions au moyen d'une procédure sommaire — Requête rejetée.

NOCO COMPANY, INC. C. GUANGZHOU UNIQUE ELECTRONICS CO., LTD. (T-484-21, 2023 CF 208, juge Pallotta, motifs publics de l'ordonnance en date du 13 février 2023, 49 p.)

**OUTRAGE AU TRIBUNAL***Détermination de la peine*

Il s'agissait d'un appel d'une ordonnance de la Cour fédérale (2019 CF 794) établissant la peine pour l'outrage au tribunal à l'encontre des cinq appelants — Les appelants étaient cinq des sept personnes déclarées coupables d'outrage au tribunal pour le non-respect d'un jugement de la Cour fédérale (2017 CF 1179) — Ce jugement annulait l'élection par laquelle ils ont été élus membres du conseil des Innus de Pessamit et ordonnait qu'une nouvelle élection soit tenue à moins que le code électoral coutumier de 1994 de la Nation innue de Pessamit (la Nation) ne soit dûment modifié avant cette date — Le chef Simon a été condamné à une amende de 20 000,00 \$ et chacun des conseillers à une amende de 10 000,00 \$ payable dans les 90 jours de la décision — Les appelants reprochaient à la Cour fédérale de ne pas avoir adéquatement appliqué les principes de détermination de la peine, notamment les principes de proportionnalité, d'individualisation et d'harmonisation des peines — Ils contestaient le quantum des amendes imposées, qu'ils estimaient excessif et inapproprié. — Plus particulièrement, les appelants insistaient que la Cour fédérale n'a pas considéré tous les facteurs atténuants qu'ils avaient soulevés et n'a pas accordé suffisamment de poids à l'aspect autochtone ou au contexte de gouvernance autochtone qui, selon eux, était un facteur atténuant important — Devant la Cour fédérale, l'intimé faisait valoir que compte tenu du caractère grave et flagrant de l'outrage, il y avait lieu d'imposer une peine d'emprisonnement, de même qu'une amende de 50 000,00 \$ au chef Simon, et de 30 000,00 \$ à chacun des conseillers — Il s'agissait de savoir si la Cour fédérale a bien établi la peine pour l'outrage au tribunal à l'encontre des cinq appelants — Il est bien établi qu'une cour d'appel ne peut modifier une peine pour la seule raison qu'elle aurait prononcé une sentence différente — Les tribunaux d'appel doivent plutôt faire preuve d'une grande retenue dans l'examen des décisions des cours de première instance à l'occasion d'un appel d'une sentence — Dans sa décision, la Cour fédérale a rappelé les facteurs jurisprudentiels à considérer en matière de détermination de la peine — L'examen des arguments soumis quant aux facteurs atténuants auxquels la Cour fédérale n'aurait pas accordé suffisamment de poids dans l'établissement de la peine n'a pas établi que la Cour fédérale a commis une erreur de principe justifiant une intervention — Quant au contexte de gouvernance autochtone, la Cour fédérale a



**PRATIQUE—Suite**

noté la conviction qu’avaient les appelants d’agir dans l’intérêt de leur communauté en ne tenant pas d’élection et leur volonté de préserver l’autonomie gouvernementale de la Nation — La Cour fédérale a souligné que le jugement de 2017 n’avait pas pour but ou effet de dépouiller la Nation de son droit à l’autodétermination, mais plutôt de faire respecter les lois et coutumes de la Nation en matière électorale — Qui plus est, la Cour fédérale a dûment tenu compte de l’aspect autochtone et des principes énoncés par la Cour suprême dans *R. c. Gladue*, [1999] 1 R.C.S. 688 et *R. c. Ipeelee*, 2012 CSC 13, [2012] 1 R.C.S. 433 pour conclure qu’il y avait lieu d’imposer une amende aux appelants puisque l’imposition d’une peine d’emprisonnement n’était pas appropriée — En ce qui concerne l’ingérence politique et le contrôle judiciaire dans un État de droit, les décisions de toutes les autorités gouvernementales sont soumises à la révision judiciaire et celles-ci doivent respecter les règles de droit qui encadrent l’exercice de leur pouvoir — Dans l’ensemble, les arguments qu’ont soumis les appelants consistaient essentiellement à remettre en question les conclusions de fait de la Cour fédérale quant aux circonstances de l’outrage — Or, ces conclusions relevaient de l’appréciation de la preuve par le juge des faits qui n’étaient pas entachées d’une erreur révisable — Quant au raisonnement de la Cour fédérale, il en ressortait que cette dernière a priorisé les objectifs de dissuasion et de dénonciation dans sa détermination de la peine appropriée comme elle était en droit de le faire — Les amendes imposées par les Cours fédérales dans des cas d’outrages au tribunal varient énormément selon le contexte — À la conclusion d’un litige, il y aura presque toujours une partie qui sera en désaccord avec la décision rendue — Mais dans un état fondé sur la règle de droit, un désaccord ne justifie jamais de refuser d’obtempérer à une ordonnance de la Cour avant qu’elle ne soit cassée ou suspendue — Dans la présente affaire, les appelants ont non seulement brimé le droit de leur Première Nation et lui ont causé un préjudice, mais ils ont aussi tenté de miner ceux du membre de cette nation qui a demandé l’intervention de la Cour fédérale — La Cour fédérale avait raison de conclure à un outrage flagrant et répété puisque les appelants avaient eu plusieurs occasions de réfléchir à cette question — Le chef Simon savait bien qu’il pouvait perdre devant la Cour fédérale en 2017, et il avait un « plan d’action » — Il était définitivement la tête dirigeante dans la prise de décisions suite au jugement de 2017 — Compte tenu de sa position voulant que le droit à l’autodétermination lui permettait de contrevenir à un jugement de la Cour fédérale, laquelle pouvait influencer d’autres bandes ainsi que les appelants, l’amende à son encontre n’était pas injuste bien qu’elle était élevée — De la même façon, il n’était pas manifestement non indiqué d’établir l’amende applicable aux autres appelants à un montant équivalent à la moitié de l’amende imposée au chef — Ceci tenait compte de leur niveau de responsabilité — Quant à une des appelantes dans cette affaire, il existait des circonstances exceptionnelles justifiant l’intervention de la Cour pour lui offrir une manière alternative de s’acquitter de l’amende imposée, ce qui a été fait — Appel rejeté sauf quant à une des appelantes.

SIMON C. BACON ST-ONGE (A-258-19, 2023 CAF 1, juge Gauthier, J.C.A., motifs du jugement en date du 4 janvier 2023, 22 p.)

**RECOURS COLLECTIFS**

Requête visant à obtenir une directive sur l’application de la clause sur les demandes tardives (la clause sur les demandes tardives) dans l’entente de règlement définitive (ERD) négociée entre les demandeurs et le défendeur dans deux recours collectifs — Les recours et l’ERD rassemblaient deux groupes composés de femmes et d’hommes qui ont vécu de l’inconduite sexuelle alors qu’ils servaient dans les Forces armées canadiennes, travaillaient au ministère de la Défense nationale ou faisaient partie du Personnel des fonds non publics, Forces canadiennes — L’ERD prévoyait que la date limite de présentation des demandes individuelles arriverait au terme du dix-huitième mois suivant la date de mise en œuvre du 25 mai 2020 — Elle accordait par ailleurs une période additionnelle de 60 jours pendant laquelle les membres du groupe pouvaient toujours déposer leur demande si l’administrateur était convaincu que le retard était dû à une « invalidité ou [à] d’autres circonstances exceptionnelles » (période de prolongation) — En outre, l’ERD conférait à la Cour fédérale le pouvoir discrétionnaire d’autoriser la présentation d’autres demandes tardives après l’échéance de la période de prolongation appelée la clause sur les demandes tardives — À l’audition de la présente requête, on a estimé que l’administrateur avait reçu environ 640 demandes tardives après l’échéance de la période de prolongation — Les parties aux présentes ne s’entendaient pas sur le critère à appliquer pour autoriser les demandes tardives et sur la façon dont la clause sur les demandes tardives devait être appliquée — En plus de la requête visant à obtenir une directive, les demandeurs ont sollicité l’autorisation, au nom de 13 membres du groupe, de déposer leur demande après l’échéance de la période de prolongation — Les demandeurs ont soutenu que la clause sur les demandes tardives prévue dans l’ERD permet expressément d’accorder l’autorisation aux réclamants tardifs; ils ont soutenu que la Cour fédérale a compétence pour charger l’administrateur de déterminer s’il y a lieu d’accepter les demandes tardives — Les demandeurs ont invoqué en outre les *Règles des Cours fédérales*, DORS/98-106, et plus particulièrement la règle 8, qui permet de proroger tout délai fixé par ordonnance — Toute requête déposée sous le régime de la règle 8 peut être accueillie s’il est dans « l’intérêt de la justice » de le faire — Les défendeurs ont fait valoir plus particulièrement que la fonction de surveillance judiciaire concernant l’administration d’une entente de règlement se limite à combler les lacunes ou à faire exécuter les modalités de l’entente, que la cour qui exerce la fonction de surveillance n’a pas compétence pour modifier les

**PRATIQUE—Fin**

modalités d'une entente à moins que le pouvoir ne lui soit expressément conféré par l'entente — Ils ont également soutenu qu'une fois le règlement conclu, aucune disposition de l'entente ou de l'ordonnance d'approbation de l'entente de règlement ne peut être modifiée sans le consentement de toutes les parties; sinon, la disposition est invalide — Selon le défendeur, la directive que les demandeurs souhaitaient obtenir ne visait aucune lacune dans l'entente de règlement — Il s'agissait de savoir quel critère devrait être appliqué pour déterminer s'il faut accorder l'autorisation de présenter une demande tardive; de quelle façon la clause sur les demandes tardives doit être appliquée; s'il y a lieu d'autoriser 13 membres du groupe à déposer leur demande après l'échéance de la période de prolongation — L'ERD confère le pouvoir discrétionnaire général d'autoriser les demandes tardives après l'échéance de la période de prolongation — Mais elle ne précise pas le critère qui doit être appliqué — Elle ne précise pas si le pouvoir discrétionnaire doit être exercé au cas par cas ou si une directive peut être fournie à l'administrateur ou aux évaluateurs pour définir les circonstances dans lesquelles les demandes tardives présentées après l'échéance de la période de prolongation peuvent être acceptées — C'est l'affaire *Guglietti c. Toronto Area Transit Operating Authority*, [2000] O.J. n° 2144 (QL) (C.S.), que la Cour supérieure de justice de l'Ontario a tranchée, qui ressemble le plus à la présente affaire — Dans cette affaire, le critère de l'« intérêt de la justice » a été appliqué pour autoriser une demande tardive — En l'espèce, l'ERD prévoyait la possibilité de présenter une demande après l'échéance de la période de prolongation, avec autorisation — Il n'y avait aucune raison de déroger à l'application du critère de l'« intérêt de la justice » énoncé dans l'affaire *Guglietti* dans des circonstances comparables — Lorsqu'on applique le critère de l'« intérêt de la justice » sous le régime de la règle 8, il faut déterminer si la partie qui demande l'autorisation a démontré : 1) qu'elle a une intention constante de poursuivre sa demande; 2) que la demande est bien fondée; 3) qu'aucun préjudice ne naît du délai; 4) qu'il existe une explication raisonnable justifiant le délai — Le défaut de démontrer l'un ou l'autre des critères précédents n'est pas déterminant, puisque le véritable critère est, en fin de compte, que la justice soit rendue entre les parties — En ce qui concerne l'application de la clause sur les demandes tardives, il est raisonnable de déduire que les parties s'attendaient à ce que le nombre de demandes présentées après la date limite de présentation des demandes individuelles et après l'échéance de la période de prorogation soit peu élevé — En réalité, ce nombre était toutefois important — Les obligations de l'entente doivent être interprétées en fonction de l'esprit de l'entente de façon à réparer les torts causés par le défendeur ou imputables à ce dernier — Il serait incompatible avec les principes fondamentaux de l'ERD de trancher de nombreuses demandes d'autorisation pour prendre part au règlement de façon publique et contradictoire, comme le prévoient les Règles — En outre, l'article 10.03 de l'ERD stipule que les fonctions et responsabilités de l'administrateur incluent « les autres fonctions et responsabilités que la Cour pourra de temps à autre requérir par ordonnance » — Quant à savoir s'il est possible, tant aux termes des clauses de l'ERD que de la règle 334.26, de confier à l'administrateur ou aux évaluateurs les fonctions et responsabilités additionnelles de déterminer s'il y a lieu d'accepter les demandes tardives présentées après l'échéance de la période de prolongation, c'est l'administrateur qui est le mieux placé pour s'acquitter de ces fonctions et responsabilités additionnelles — L'administrateur a examiné et accepté environ 19 000 demandes, incluant les demandes tardives lorsque des circonstances atténuantes le justifiaient, qu'il a ensuite transmises aux évaluateurs — En ce qui concerne les demandes tardives de 13 membres du groupe, l'ERD ne prévoyait pas de date finale au règlement des réclamations — Il doit y avoir une date finale pour accepter les demandes — Bien que le défendeur n'ait pas établi que l'autorisation de présenter des demandes au-delà de la période de prolongation causera un préjudice, il y aura un préjudice à moins qu'une directive précise soit donnée sur l'acceptation des demandes tardives et qu'une date finale où toutes les demandes devront avoir été présentées soit fixée — Les 13 réclamants qui ont demandé l'autorisation de déposer leur demande après l'échéance de la période de prolongation l'ont fait sans savoir le critère qui serait appliqué pour déterminer si l'autorisation serait accordée ou non — L'administrateur est le mieux placé pour décider s'il y a lieu d'accepter les demandes tardives — Par conséquent, l'administrateur doit déterminer s'il y a lieu d'accepter les 12 demandes tardives visées par la présente requête pour obtenir une autorisation ainsi que toute autre demande reçue après l'échéance de la période de prolongation conformément à la directive donnée dans l'ordonnance qui accompagne les présents motifs — L'administrateur doit refuser toute demande présentée après les 30 jours suivant la date de l'ordonnance — Une ordonnance distincte sera rendue pour autoriser la seule réclamante dont la demande d'autorisation n'a pas été opposée et garantir la confidentialité des 13 demandes d'autorisation visées par la présente requête.

HEYDER C. CANADA (PROCUREUR GÉNÉRAL) (T-2111-16, T-460-17, 2023 CF 28, juge Fothergill, motifs de l'ordonnance en date du 6 janvier 2023, 20 p.)

**PROTECTION DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS**

*Sujet connexe : Droit administratif*

Demandes réunies présentées par la commissaire à l'information pour le compte des demandeurs (Patrick Cain, Molly Hayes) en application du paragraphe 41(1) de la *Loi sur l'accès à l'information*, L.R.C. (1985), ch. A-1 (Loi), pour contester le refus de

**PROTECTION DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS—Suite**

Santé Canada de communiquer des parties des codes postaux et des noms de villes associés à des permis de culture de marijuana à des fins médicales — Les codes postaux canadiens sont formés de six caractères divisés en deux groupes de trois : les trois premiers caractères représentent la région de tri d'acheminement (RTA), laquelle désigne les grandes divisions géographiques dans les milieux urbains et ruraux; les trois derniers caractères représentent l'unité de distribution locale, qui désigne les zones de livraison plus petites dans la RTA — M<sup>me</sup> Hayes, en août, et M. Cain, en octobre 2017, ont présenté à Santé Canada une demande d'accès à l'information pour obtenir une liste des adresses et les trois premiers caractères des codes postaux d'opérations de culture à des fins personnelles et de producteurs de cannabis à des fins médicales détenteurs d'un permis — Les renseignements demandés ont été obtenus par Santé Canada en vertu du régime du *Règlement sur l'accès au cannabis à des fins médicales*, DORS/2016-230 — Ce régime a été remplacé par la *Loi sur le cannabis*, L.C. 2018, ch. 16, et le *Règlement sur le cannabis*, DORS/2018-144 — En ce qui concerne la demande de M<sup>me</sup> Hayes, la Division de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels (AIPRP) de Santé Canada a conclu que la plupart des renseignements étaient des renseignements personnels et qu'ils ne pouvaient donc pas être communiqués en application de l'article 19 de la Loi — La Division de l'AIPRP a prélevé certaines parties du document et elle n'a communiqué que les noms des provinces — La commissaire à l'information a convenu avec Santé Canada que l'exemption prévue au paragraphe 19(1) concernant les renseignements personnels s'appliquait aux numéros de voirie, aux noms de rue et aux trois derniers caractères des codes postaux — Toutefois, la commissaire a demandé à Santé Canada de déterminer si d'autres parties des codes postaux et les noms des villes pouvaient être communiqués — Santé Canada a par la suite accepté de divulguer le premier caractère du code postal, mais a refusé de communiquer tout autre renseignement, affirmant qu'il s'agissait de « renseignements personnels » — Santé Canada a également affirmé qu'il était déraisonnable de l'obliger à analyser chaque RTA séparément pour déterminer le risque de réidentification — La commissaire à l'information n'était pas convaincue que le risque d'identification découlait de la communication des noms de ville ou des RTA pour les régions plus peuplées — En outre, elle n'était pas d'accord avec l'affirmation de Santé Canada selon laquelle il n'était pas raisonnable de lui demander d'analyser chaque RTA pour déterminer laquelle pouvait être communiquée — En ce qui concerne la demande de M. Cain, Santé Canada a refusé de communiquer les deuxième et troisième caractères des RTA en application du paragraphe 19(1) de la Loi — La commissaire à l'information a conclu que le refus général de Santé Canada de communiquer plus de renseignements n'était pas justifié, car le risque de réidentification des personnes désignées ne satisfaisait pas au critère juridique — En réponse aux rapports de la commissaire à l'information sur les plaintes, Santé Canada a maintenu sa position selon laquelle les RTA et les noms des villes étaient des renseignements personnels et qu'ils étaient exemptés de la communication — Il a affirmé qu'en raison du risque d'identification, les renseignements tombaient sous le coup de la définition de « renseignements personnels » — Il s'agissait d'abord de savoir si le ministre de la Santé intime était autorisé à refuser la communication des documents en cause en vertu du paragraphe 19(1) parce qu'ils constituent des renseignements personnels — Il s'agissait ensuite de savoir si le ministre a refusé à juste titre de prélever d'autres parties des documents en vertu de l'article 25 de la Loi — En ce qui concerne la norme de contrôle applicable à l'égard de la première question, le droit est clair : en vertu de l'article 41 de la *Loi*, le recours en révision est entendu *de novo* — En ce qui concerne la deuxième question, compte tenu de l'arrêt *Merck Frosst Canada Ltd. c. Canada (Santé)*, 2012 CSC 3, [2012] 1 R.C.S. 23, la question de savoir combien d'efforts doivent être déployés pour respecter l'obligation de prélèvement prévue à l'article 25 devrait être traitée dans le cadre du recours en révision *de novo* plutôt que comme une décision discrétionnaire — En l'espèce, il s'agissait de savoir si les deuxième et troisième caractères des RTA dont la population est plus nombreuse et les noms des villes étaient protégés contre la communication en raison de la « forte possibilité » que ces données puissent être couplées à d'autres renseignements pour identifier certaines personnes — Se rapporte à cette question l'approche appropriée pour évaluer les risques en ce qui concerne les « ensembles de données structurées » et la méthodologie utilisée pour évaluer ces risques — Le critère de la « forte possibilité » énoncé dans l'arrêt *Gordon c. Canada (Ministre de la Santé)*, 2008 CF 258, [2008] 3 R.C.F. F-5, est le critère qui doit guider l'analyse — La communication du deuxième ou du troisième caractère de la RTA et des noms des villes crée une forte possibilité de réidentification — Ces renseignements entrent donc dans la définition de renseignements personnels concernant un individu identifiable — La communication de renseignements sur l'état de santé d'une personne a des conséquences particulièrement dévastatrices — Les risques de communication de renseignements à ce point intimes doivent être réduits autant que possible — La preuve a démontré une communication progressive de plus de renseignements sur les permis de marijuana à des fins médicales et de détails sur les personnes qui les ont obtenus, y compris l'état de santé, l'année de naissance, le sexe, le type de permis délivré et la posologie — La question était de savoir s'il était fort possible que les données puissent être combinées pour identifier certaines personnes — Les ensembles de données étaient suffisamment comparables pour servir de fondement à l'évaluation du risque qu'une mosaïque de renseignements puisse être assemblée — Le fait que les ensembles de données ne soient pas exactement comparables n'empêchait pas un utilisateur motivé de chercher à identifier une personne détenant un permis de production à des fins personnelles ou un producteur désigné dans le cadre du régime de délivrance de licences de marijuana à des fins médicales — En entreprenant une révision *de novo*, la Cour est tenue de tenir compte des développements plus récents qui sont pertinents relativement à la tâche à accomplir — La cour qui effectue une révision *de novo* du refus de communiquer un document doit tenir compte de tout changement pertinent

**PROTECTION DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS—Fin**

survenu entre la date du refus et la date de l'audition de l'affaire — L'arrêt *Ontario (Sécurité communautaire et Services correctionnels c. Ontario (Commissaire à l'information et à la protection de la vie privée)*, 2014 CSC 31, [2014] 1 R.C.S. 674, n'appuyait pas la proposition plus générale selon laquelle les seuils de population conviennent à la gestion des risques liés à la protection des renseignements personnels — Le rapport de l'expert était très pertinent et convaincant en ce qui concerne les risques associés à la communication des deuxième et troisième caractères des RTA et des noms de villes — La communication du premier caractère seulement pose un risque beaucoup plus faible — Quant à savoir si le ministre a refusé à juste titre de prélever davantage de parties des documents en vertu de l'article 25 de la Loi, il s'agissait de savoir principalement si Santé Canada aurait dû faire plus d'efforts pour respecter les obligations qui lui étaient imposées par l'article 25 — Le renvoi dans la version française de l'article 25 à des « problèmes sérieux » n'établit pas une norme différente et plus rigoureuse que la version anglaise — Ce n'est que lorsque les efforts consacrés à la communication sont disproportionnés par rapport à la qualité de l'accès que cette communication devient déraisonnable — Le critère tiré de l'arrêt *Merck Frosst* était applicable dans la présente affaire — Pour déterminer si l'effort est raisonnablement proportionnel à la qualité de l'accès, il faut souligner deux points : 1) la nature délicate des renseignements permettait de penser que l'option présentant le risque le plus faible devrait être adoptée; 2) l'emplacement de la plupart des licences en général ayant été révélé, se posait la question de savoir si rétrécir davantage le champ visuel apporterait des avantages importants — Imposer une telle exigence à Santé Canada, dans le contexte de faits particuliers de l'affaire, allait au-delà de ce que l'article 25 exige — Santé Canada n'était pas tenu d'effectuer d'autres prélèvements pour s'acquitter de ses obligations de communication prévues à l'article 25 — En conclusion, les risques pour la vie privée découlant de toute autre communication de documents étaient tout simplement trop importants — La preuve poussait à conclure que le fait d'exiger de Santé Canada qu'il entreprenne une analyse des risques pour chaque RTA séparément lui imposerait un fardeau disproportionné par rapport à la qualité de l'accès supplémentaire qu'il fournirait — Demandes rejetées.

CAIN C. CANADA (SANTÉ) (T-645-20, T-641-20, T-637-20, 2023 CF 55, juge Pentney, motifs publics modifiés du jugement en date du 25 janvier 2023, 73 p.)

**RENSEIGNEMENT DE SÉCURITÉ**

Appel de la décision par laquelle le sous-ministre adjoint et délégué de l'intimé, le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile (le délégué du ministre), a maintenu l'inscription du nom de l'appelant sur la liste d'interdiction de vol en vertu des articles 15 et 16 de la *Loi sur la sûreté des déplacements aériens*, L.C. 2015, ch. 20, **art. 11** (LSDA) — Le délégué du ministre avait des motifs raisonnables de soupçonner que l'appelant soit 1) participerait ou tenterait de participer à un acte qui menacerait la sûreté des transports, soit 2) se déplacerait en avion dans le but de commettre certaines infractions de terrorisme visées aux alinéas 8(1)a) et b) de la LSDA — Le nom de l'appelant a été inscrit sur la liste d'interdiction de vol en 2018 — On a par la suite empêché l'appelant d'embarquer sur un vol en vertu de l'alinéa 9(1)a) de la LSDA — Il a demandé un recours administratif au Bureau de renseignement du Programme de protection des passagers (le BRPPP) visant à faire radier son nom sur la liste de la LSDA — En réponse, le BRPPP a fourni à l'appelant un résumé non confidentiel, de deux pages, des renseignements à l'appui de la décision d'inscrire son nom sur la liste de la LSDA — Le 30 janvier 2019, le ministre a informé l'appelant de sa décision de maintenir son statut de personne inscrite sous le régime de la LSDA — L'appelant a fait valoir que les renseignements et les éléments de preuve dont disposait la Cour n'établissaient pas l'existence de motifs raisonnables de soupçonner qu'il se déplacerait en avion dans le but de commettre une infraction de terrorisme — Il a soutenu que les renseignements qui lui ont été communiqués n'étaient pas suffisants pour lui permettre de connaître les éléments de preuve déterminants qui pesaient contre lui — Il s'agissait de savoir si la décision rendue par le délégué du ministre le 30 janvier 2019 était raisonnable compte tenu de l'information existante — Le résumé des allégations formulées contre l'appelant faisait état notamment du fait que l'appelant serait lié à des personnes faisant partie du milieu extrémiste sikh — Compte tenu de la doctrine de la quantité minimale incompressible de renseignements<sup>1</sup>, les amis de la cour ont soutenu qu'il existait des tensions irréconciliables et qu'il y avait lieu d'ordonner le retrait de certains des renseignements caviardés — Les renseignements divulgués et non divulgués étaient liés à l'appelant — Les renseignements étaient non seulement dignes de foi et utiles, mais également importants pour l'appel — La preuve dans son ensemble ne permettait pas de conclure que l'appelant participerait ou tenterait de participer à un acte qui menacerait la sûreté des transports, conformément à l'alinéa 8(1)a) de la LSDA — Par conséquent, la première partie de la conclusion du délégué du ministre, qui porte sur la sûreté des transports, était manifestement déraisonnable — Les activités terroristes étaient concentrées à l'étranger — Lors du prochain examen du dossier de l'appelant après 90 jours, le ministre devrait tenir compte des conclusions tirées en l'espèce pour déterminer quelles directives prévues à l'article 9 de la LSDA devraient s'appliquer à l'appelant, notamment

<sup>1</sup> Le concept de quantité minimale incompressible de renseignements permet à la personne visée de recevoir suffisamment de renseignements pour connaître et réfuter la preuve qui pèse contre elle.

**RENSEIGNEMENT DE SÉCURITÉ—Fin**

en ce qui concerne les vols nationaux — Sécurité publique Canada doit s’assurer que les décisions liées au transport aérien sont adéquatement documentées, surtout lorsque ces décisions ont une incidence importante sur la liberté de circulation — Malgré la conclusion concernant l’alinéa 8(1)a) de la LSDA, la décision de maintenir le nom de l’appelant sur la liste d’interdiction de vol conformément aux sous-alinéas 8(1)(b)(i) et (ii) de la LSDA était raisonnable — Au fil du temps, l’appelant a adopté un type de comportement qui, selon la norme des motifs raisonnables de soupçonner, le lie aux sous-alinéas 8(1)(b)(i) et (ii) — Six allégations ont été considérées comme étant plausibles à la lumière des faits discernables dans la preuve — Des suggestions susceptibles d’améliorer la procédure en vue d’atteindre les objectifs de la LSDA et d’assurer officiellement l’équité procédurale dans la loi ont été faites pour examen, notamment qu’il est nécessaire de veiller à ce que la loi protège, d’une manière ou d’une autre, l’identité des appelants, sous réserve du principe de la publicité des débats judiciaires; que la décision rendue par le ministre en vertu de l’article 15 de la LSDA devrait donner certaines explications pour justifier l’inscription d’une personne sur la liste et indiquer expressément si c’est l’alinéa 8(1)a) ou 8(1)b) qui s’applique, ou les deux — Retirer des renseignements ne permettrait pas de présenter adéquatement la preuve qui pèse contre l’appelant et pourrait rendre la LSDA inefficace — Cela ne respecterait pas l’objectif de la loi et ne serait pas dans l’intérêt de la justice — L’appelant a été entendu et il a été en mesure de répondre à la preuve qui pesait contre lui et de donner des instructions adéquates à son avocat — Malgré les contraintes liées à la sécurité nationale, la procédure a été équitable — Appel accueilli en partie.

DULAI C. CANADA (SÉCURITÉ PUBLIQUE ET PROTECTION CIVILE) (T-670-19, 2022 CF 1164, juge Noël, motifs du jugement en date du 10 août 2022, 66 p. + 37 p.)

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<sup>e</sup> étage  
Ottawa (Ontario), Canada K1A 1E3

---

Available on the Internet at the following Web sites:

<http://reports.fja-cmf.gc.ca/eng/>

<http://publications.gc.ca/site/eng/369902/publication.html>

Disponible sur Internet aux sites Web suivants :

<http://recueil.cmf-fja.gc.ca/fra/>

<http://publications.gc.ca/site/fra/369902/publication.html>