

IMM-3428-16
 IMM-913-16
 IMM-1378-16
 IMM-3026-16
 IMM-3861-16
 2016 FC 1199

IMM-3428-16
 IMM-913-16
 IMM-1378-16
 IMM-3026-16
 IMM-3861-16
 2016 CF 1199

The Minister of Public Safety and Emergency Preparedness (Applicant)

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

v.

c.

Jacob Damiany Lunyamila (Respondent)

Jacob Damiany Lunyamila (défendeur)

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

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

Federal Court, Crampton C.J.—Vancouver, October 12; Ottawa, October 27, 2016.

Cour fédérale, juge en chef Crampton—Vancouver, 12 octobre; Ottawa, 27 octobre 2016.

Citizenship and Immigration — Exclusion and Removal — Inadmissible Persons — Detention and Release — Consolidated applications for judicial review of Immigration and Refugee Board, Immigration Division (ID) detention review decisions releasing respondent from detention — Applications raising fundamental issue of how to resolve tension between immigration detainee's refusal to cooperate with validly issued order for removal from Canada, length of detention, uncertainty regarding duration of future detention resulting in whole or in part from refusal — Respondent, Rwandan, granted refugee status in Canada — Having numerous convictions since arriving in Canada — Determined inadmissible on grounds of criminality pursuant to Immigration and Refugee Protection Act, s. 36(2)(a), ordered removed from Canada — Also determined to constitute danger to public in accordance with Act, s. 115(2)(a) — Respondent mainly held in detention since 2013 since danger to public, flight risk — However, respondent conditionally released in January, February 2016 by ID member in particular because prospects for respondent's removal speculative, further detention unreasonable — Federal Court granting judicial reviews of ID member's decisions — Whether detention review decisions subject of consolidated judicial review reasonable; whether terms, conditions set forth therein reasonable — In general, detention review decisions at issue unreasonable since based on abrupt, speculative conclusion that detention indefinite without any meaningful consideration of factors set forth in Immigration and Refugee Protection Regulations, s. 248, in particular, danger respondent posing to public, respondent's flight risk — To permit someone in present circumstances to take position that they should be released on grounds detention becoming indefinite would be allowing that

Citoyenneté et Immigration — Exclusion et renvoi — Personnes interdites de territoire — Détention et mise en liberté — Demandes réunies de contrôle judiciaire à l'encontre de décisions de la Section de l'immigration (SI) de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié portant sur les motifs de détention et ayant pour effet de remettre le défendeur en liberté — Les demandes soulevaient la question fondamentale de savoir comment trancher entre le refus de collaborer d'un détenu en matière d'immigration faisant l'objet d'une mesure de renvoi du Canada valide et la durée de la détention et l'incertitude concernant la durée de la détention future qui découle en tout ou en partie de ce refus — Le défendeur, un citoyen du Rwanda, a obtenu le statut de réfugié au Canada — Il a fait l'objet de nombreuses condamnations depuis son arrivée au Canada — Il a été jugé interdit de territoire pour cause de criminalité en vertu de l'art. 36(2)a de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés, puis a fait l'objet d'une mesure de renvoi du Canada — Il a également été jugé qu'il constituait un danger pour le public en application de l'art. 115(2)a — Le défendeur est essentiellement détenu depuis 2013 parce qu'il constitue un danger pour le public et présente un risque de fuite — Par contre, le défendeur a été libéré sous conditions en janvier et en février 2016 par un commissaire de la SI, en particulier parce que la perspective de son renvoi était devenue spéculative et toute poursuite de la détention était devenue déraisonnable — La Cour fédérale a accueilli les demandes de contrôle judiciaire relativement aux deux décisions du commissaire de la SI — Il s'agissait de savoir si les décisions portant sur le contrôle des motifs de détention qui faisaient l'objet d'un contrôle dans le cadre des demandes réunies étaient raisonnables et si les conditions énoncées dans ces décisions étaient elles aussi

person to frustrate will of Parliament, take law into own hands — Would undermine integrity of immigration laws, public confidence in rule of law — Scheme of Act, Regulations contemplating that persons constituting danger to public or flight risk, failing to cooperate with applicant's efforts to remove them must, except in exceptional circumstances, continue to be detained until such time as persons cooperating with their removal — Also in general, terms, conditions of release imposed on respondent in decisions reviewed not reasonable either since not sufficiently reducing risks specified — Apparent divergence in case law relating to issue of length of detention addressed — Two lines of case law in question consistent insofar as they maintain that it is an error to focus solely on one factor — ID's decisions not justified or defensible in law, set aside — Question certified — Applications allowed.

Constitutional Law — Charter of Rights — Immigration and Refugee Board, Immigration Division (ID) releasing respondent from detention on basis that indefinite detention contravening several sections of Canadian Charter of Rights and Freedoms (ss. 7, 9, 12, 15) — To extent ID relying in particular on finding regarding indefinite detention to reach conclusion concerning violation of respondent's Charter rights, conclusion unreasonable — ID also erring when concluding that Charter preventing imposition of conditions to reduce risk that respondent posing to public — So long as meaningful process of ongoing review taking place allowing conditions of release to be revisited, in particular circumstances of present case, Charter not preventing ID from imposing such conditions.

These were consolidated applications for judicial review of the decisions of the Immigration Division (ID) of the Immigration and Refugee Board releasing the respondent from detention. The applications raised the fundamental issue as to how to resolve the tension between an immigration detainee's refusal to cooperate with a validly issued order for

raisonnables — En général, les décisions portant sur le contrôle des motifs de détention en cause étaient déraisonnables parce qu'elles étaient fondées sur une conclusion précipitée et spéculative selon laquelle la détention du défendeur était indéfinie et que les critères énoncés à l'art. 248 du Règlement, y compris qu'il représente un danger pour le public ou un risque de fuite n'ont pas été pris en considération adéquatement — Le fait de permettre à quelqu'un dans ces circonstances de prendre la position selon laquelle il devrait être libéré au motif que sa détention est devenue indéfinie reviendrait effectivement à permettre à cette personne de faire échec à la volonté du législateur et, essentiellement, de se faire justice soi-même — Cela nuirait à l'intégrité de nos lois en matière d'immigration et minerait la confiance du public envers la primauté du droit — Le régime de la Loi et du Règlement prévoit que les personnes qui représentent un danger pour le public ou un risque de fuite et qui ne coopèrent pas aux efforts du demandeur pour les renvoyer du pays doivent, sauf dans des circonstances exceptionnelles, demeurer incarcérées jusqu'à ce qu'elles collaborent à leur renvoi — De plus, en général, les conditions de libération imposées au défendeur dans les décisions faisant l'objet du contrôle n'étaient pas raisonnables non plus puisqu'elles ne réduisaient pas suffisamment les risques précisés — La divergence apparente dans la jurisprudence liée à la question de la durée de la détention a été abordée — Les deux courants de jurisprudence en question sont compatibles dans la mesure où ils prévoient qu'il est erroné de mettre l'accent uniquement sur un facteur — Les décisions de la SI n'étaient pas justifiées ni défendables en droit et ont été annulées — Une question a été certifiée — Demandes accueillies.

Droit constitutionnel — Charte des droits — La Section de l'immigration (SI) de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié a libéré le défendeur au motif que la détention indéfinie irait à l'encontre de plusieurs articles de la Charte canadienne des droits et libertés (art. 7, 9, 12, 15) — Dans la mesure où la SI s'est fondée en particulier sur sa constatation relative à la détention indéfinie pour en arriver à sa conclusion concernant la violation des droits du défendeur garantis par la Charte, cette conclusion était déraisonnable — La SI a également commis une erreur lorsqu'elle a conclu que la Charte l'empêchait d'imposer des conditions pour réduire le risque que le défendeur représente pour le public — Tant qu'il existe un processus significatif de contrôle continu permettant de réviser les conditions de sa mise en liberté, en particulier dans les circonstances de l'espèce, la Charte n'empêche pas la SI d'imposer de telles conditions.

Il s'agissait de demandes réunies de contrôle judiciaire à l'encontre de décisions de la Section de l'immigration (SI) de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié de remettre le défendeur en liberté. Les demandes soulevaient la question fondamentale de savoir comment trancher entre le refus de collaborer d'un détenu en matière d'immigration

removal from Canada and the length of detention and uncertainty regarding the duration of future detention that result in whole or in part from that refusal.

The respondent claims to be a citizen of Rwanda and was granted refugee status in Canada in 1996. Since his arrival in Canada, he has apparently had 389 police encounters resulting in 95 criminal charges and 54 convictions, some of which were for acts of violence and sexual assault. In August 2012, an ID member issued an order for the respondent's removal after determining that he was inadmissible on grounds of criminality pursuant to paragraph 36(2)(a) of the *Immigration and Refugee Protection Act*. Later, a delegate of the applicant Minister issued an opinion pursuant to paragraph 115(2)(a) of the Act that the respondent constituted a danger to the public in Canada. The respondent was first placed in detention in June 2013 and was briefly released in September 2013. However, he was rearrested within a few days after breaching one of the conditions of his release and has been in detention ever since. Until January 2016, the respondent's detention was maintained in each of his regular 30-day detention reviews on the basis that he is a danger to the public and a flight risk. In most of those decisions, significant weight was apparently given to the fact that he was not cooperating with the requirement of Rwandan authorities that he sign a declaration relating to the acquisition of travel documents. However, in January and February 2016, an ID member released the respondent from detention on certain conditions after realizing that he has not had any Rwandan identity documents since arriving in Canada. That ID member found that, given the respondent's circumstances, the prospects for his removal had become speculative and any further detention had become unreasonable. The ID member imposed certain release conditions as well. The Federal Court granted the applicant's applications for judicial review of the ID member's two decisions after finding that those decisions were unreasonable and it also certified a question regarding the legality of the ID member's decision to release the respondent.

Pursuant to subsection 58(1) of the Act, the ID must release a detained permanent resident or foreign national unless it is satisfied of certain things relating to such persons after considering prescribed factors, including that they are a danger to the public; they are unlikely to appear for examination or an admissibility hearing, etc.; the foreign national's identity has not been but may be established; and they have not reasonably cooperated concerning information about their identity. Also, where it is determined that there are grounds for detention, the ID must consider the factors listed in section 248 of

faisant l'objet d'une mesure de renvoi valide du Canada et la durée de la détention et l'incertitude concernant la durée de la détention future qui découle en tout ou en partie de ce refus.

Le défendeur affirme être un citoyen du Rwanda et avoir obtenu le statut de réfugié au Canada en 1996. Depuis son arrivée au Canada, il a apparemment eu 389 confrontations avec la police, qui ont donné lieu à 95 accusations au criminel et à 54 condamnations, dont certaines visaient des actes de violence et des agressions sexuelles. En août 2012, un commissaire de la SI a pris une mesure de renvoi contre le défendeur après avoir conclu qu'il était interdit de territoire pour cause de criminalité en vertu de l'alinéa 36(2)a) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*. Plus tard, un délégué du ministre demandeur a émis, en application de l'alinéa 115(2)a) de la Loi, un avis selon lequel le défendeur constituait un danger pour le public au Canada. Le défendeur a d'abord été placé en détention en juin 2013, puis a été libéré brièvement en septembre 2013. Il a toutefois été arrêté de nouveau quelques jours après avoir violé l'une des conditions de sa mise en liberté, et est détenu depuis ce temps. Depuis janvier 2016, la détention du défendeur a été maintenue à chacun des contrôles réguliers des motifs de détention après 30 jours parce qu'il constitue un danger pour le public et présente un risque de fuite. Dans la plupart de ces décisions, un poids considérable a apparemment été accordé au fait qu'il ne collaborait pas avec les autorités rwandaises, lesquelles voulaient qu'il signe une déclaration sur l'acquisition de documents de voyage. Cependant, en janvier et en février 2016, un commissaire de la SI a mis le défendeur en liberté sous certaines conditions après s'être rendu compte qu'il n'avait pas eu de pièce d'identité du Rwanda depuis son arrivée au Canada. Ce commissaire de la SI a conclu qu'étant donné les circonstances du défendeur, la perspective de son renvoi était devenue spéculative et toute poursuite de la détention était devenue déraisonnable. Le commissaire de la SI a également imposé certaines conditions de mise en liberté. La Cour fédérale a accueilli les demandes de contrôle judiciaire du demandeur relativement aux deux décisions du commissaire de la SI après avoir conclu que ces décisions étaient déraisonnables, et a aussi certifié une question concernant la légalité de la décision du commissaire de la SI de libérer le défendeur.

Aux termes du paragraphe 58(1) de la Loi, la SI doit prononcer la mise en liberté d'un résident permanent ou d'un étranger détenu, sauf sur preuve, compte tenu des critères réglementaires, de certains faits le concernant, notamment que le détenu constitue un danger pour la sécurité publique; qu'il se soustraira vraisemblablement au contrôle ou à l'enquête, etc.; que l'identité de l'étranger n'a pas été prouvée, mais peut l'être; et qu'il n'a pas raisonnablement coopéré en fournissant des renseignements utiles à cette fin. En outre, lorsqu'il est déterminé qu'il existe des motifs de détention, la

the *Immigration and Refugee Protection Regulations*, which include the reason for detention and the length of time in detention.

The issues were whether the detention review decisions that were the subject of review in the five applications herein were reasonable and whether the terms and conditions set forth in those decisions were reasonable.

Held, the applications should be allowed.

In application IMM-913-16, the decision at issue released the respondent because the ID member found that the respondent's detention had become indefinite given the difficulty in obtaining Rwandan identity documents. That member thus found that this indefinite detention would contravene several sections of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, including sections 7, 9, 12, and 15. This decision to release the respondent was however unreasonable because it was based on an abrupt and speculative conclusion that his detention was indefinite without any meaningful consideration of the factors set forth in section 248 of the Regulations, including the respondent's lack of cooperation. Given the danger the respondent posed to the public and his flight risk, the member should have considered the steps that could reasonably be taken by the respondent to obtain Rwandan government-issued identification documents. The member should also have assessed whether the Canada Border Services Agency (CBSA) could obtain a definitive answer as to whether the respondent's lack of identity papers could be overcome should he cooperate by signing required Rwandan documentation. This member's failure to come to grips with these issues resulted in a decision that was not appropriately justified or defensible in law, particularly given that the respondent has an obligation to cooperate with effecting his removal. To the extent that the member relied on her finding regarding indefinite detention to reach her conclusion concerning the violation of the respondent's Charter rights, that conclusion was also unreasonable. This member also erred when she concluded that the Charter prevented her from imposing conditions to reduce the risk that the respondent poses to the public. So long as there is a meaningful process of ongoing review that allows the conditions of his release to be revisited, having regard to the evolving context and circumstances of his particular case, the Charter does not prevent the ID from imposing such conditions. Therefore, the member's decision was unreasonable since it fell outside the range of possible and acceptable outcomes that are defensible in respect of the facts and law.

SI doit prendre en considération les critères énumérés à l'article 248 du *Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés*, qui incluent le motif de la détention et la durée de celle-ci.

Il s'agissait de savoir si les décisions portant sur le contrôle des motifs de détention qui faisaient l'objet d'un contrôle dans le cadre des cinq demandes en l'espèce étaient raisonnables et si les conditions énoncées dans ces décisions étaient elles aussi raisonnables.

Jugement : les demandes doivent être accueillies.

Dans la demande IMM-913-16, il a été décidé de libérer le défendeur parce que le commissaire de la SI a jugé que sa détention était devenue indéfinie étant donné la difficulté d'obtenir des pièces d'identité du Rwanda. Ce commissaire a alors conclu que la détention indéfinie irait à l'encontre de plusieurs articles de la *Charte canadienne des droits et libertés*, y compris des articles 7, 9, 12 et 15. Cette décision de libérer le défendeur était toutefois déraisonnable, car elle était fondée sur une conclusion précipitée et spéculative selon laquelle sa détention était indéfinie et que les critères énoncés à l'article 248 du Règlement, y compris le manque de coopération du défendeur, n'ont pas été pris en considération adéquatement. Étant donné le danger que le défendeur représente pour le public et le risque de fuite, le commissaire aurait dû prendre en considération les étapes que le défendeur aurait pu raisonnablement prendre pour obtenir des pièces d'identité délivrées par le gouvernement du Rwanda. Le commissaire aurait également dû évaluer si l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) pouvait obtenir une réponse définitive à la question de savoir s'il était possible de passer outre à l'absence de pièce d'identité du défendeur s'il coopérait en signant les documents requis par le Rwanda. L'omission du commissaire d'analyser ces questions a entraîné la prise d'une décision qui n'était pas adéquatement justifiée ou défendable en droit, particulièrement étant donné que le défendeur a une obligation de collaborer à son renvoi. Dans la mesure où le commissaire s'est fondé sur sa constatation relative à la détention indéfinie pour en arriver à sa conclusion concernant la violation des droits du défendeur garantis par la Charte, cette conclusion était également déraisonnable. Ce commissaire a aussi commis une erreur lorsqu'il a conclu que la Charte l'empêchait d'imposer des conditions pour réduire le risque que le défendeur représente pour le public. Tant qu'il existe un processus significatif de contrôle continu permettant de réviser les conditions de sa mise en liberté, eu égard au contexte évolutif et aux circonstances de ce cas particulier, la Charte n'empêche pas la SI d'imposer de telles conditions. Par conséquent, la décision du commissaire était déraisonnable parce qu'elle ne faisait pas partie des issues possibles acceptables pouvant se justifier au regard des faits et du droit.

With respect to the detention review decision at issue in IMM-1378-16, the member found that the respondent was both a danger to the public and a flight risk. However, he concluded that the respondent's detention had become indefinite and this contravened his rights under section 7 of the Charter and therefore, the respondent should be released. This member's decision was unreasonable for many of the same reasons as the previous decision (IMM 913-16). Regarding the terms and conditions imposed on the respondent's release, they were not reasonable since they did not reduce to any significant degree the risks specified. While it would be very difficult to completely eliminate the danger the respondent posed, any decision to release a person presenting such risk should virtually eliminate that risk but the terms described in this member's decision fell far short of this, thereby rendering that decision unreasonable.

As for the decision at issue in IMM-3026-16, it was rendered by the same ID member as in a previous detention review decision (IMM-913-16), and she adopted her earlier decision in its entirety. This decision was unreasonable for the same reasons previously discussed. Furthermore, to permit someone in these circumstances to take the position that he should be released on the grounds that his detention has become indefinite would be effectively to allow that person to frustrate the will of Parliament and, in essence, take the law into his own hands. This would undermine the integrity of our immigration laws and public confidence in the rule of law. The scheme of the Act and the Regulations contemplates that persons who are a danger to the public or a flight risk and who are not cooperating with the applicant's efforts to remove them from this country must, except in exceptional circumstances, continue to be detained until such time as they cooperate with their removal. Exceptional circumstances would be warranted because it will ordinarily be very difficult to formulate terms and conditions of release that will eliminate, or virtually eliminate, the danger to the public presented by the individual. Also, the reasons given by this member for rejecting the previous member's decision to keep the respondent in detention were neither compelling nor reasonable. The conditions for release were also patently unreasonable.

In IMM-3428-16, the decision at issue released the respondent from detention after the member concluded that his detention had become indefinite and he could be released subject to conditions that reduced the risks he posed to the public to a level such that continued detention was no longer justified, particularly given the length of his detention to date. There were numerous errors in this member's decision and it

En ce qui a trait à la décision portant sur le contrôle des motifs de détention en question dans le dossier IMM-1378-16, le commissaire a conclu que le défendeur représentait un danger pour le public et un risque de fuite. Toutefois, il a conclu que la détention du défendeur était devenue indéfinie et que cela portait atteinte aux droits garantis à l'article 7 de la Charte et donc, que le défendeur devait être libéré. Cette décision du commissaire était déraisonnable pour bon nombre des mêmes raisons que dans la décision précédente (IMM-913-16). En ce qui concerne les conditions imposées à la libération du défendeur, elles n'étaient pas raisonnables puisqu'elles ne réduisaient pas les risques précisés de manière significative. Bien qu'il soit très difficile d'éliminer complètement le danger que représente le défendeur, toute décision de libérer une personne représentant un tel risque devrait pratiquement éliminer ce risque, mais les conditions énoncées dans la décision de ce commissaire ont failli à faire ceci, rendant ainsi la décision déraisonnable.

Quant à la décision en cause dans le dossier IMM-3026-16, elle a été rendue par le même commissaire de la SI qui avait rendu la décision portant sur le contrôle des motifs de détention dans une affaire précédente (IMM-913-16). Cette décision antérieure a été adoptée dans son entièreté. Elle était déraisonnable pour les mêmes raisons mentionnées précédemment. En outre, le fait de permettre à quelqu'un dans ces circonstances de prendre la position selon laquelle il devrait être libéré au motif que sa détention est devenue indéfinie reviendrait effectivement à permettre à cette personne de faire échec à la volonté du législateur et, essentiellement, de se faire justice soi-même. Cela nuirait à l'intégrité de nos lois en matière d'immigration et minerait la confiance du public envers la primauté du droit. Le régime de la Loi et du Règlement prévoit que les personnes qui représentent un danger pour le public ou un risque de fuite et qui ne coopèrent pas aux efforts du demandeur pour les renvoyer du pays doivent, sauf dans des circonstances exceptionnelles, demeurer incarcérées jusqu'à ce qu'elles collaborent à leur renvoi. Des circonstances exceptionnelles seraient justifiées parce qu'il est habituellement très difficile de formuler des conditions de libération qui éliminent, ou qui éliminent pratiquement, le danger que la personne représente pour le public. De plus, les raisons données par ce commissaire pour rejeter la décision antérieure de l'autre commissaire de garder le défendeur en détention n'étaient ni convaincantes, ni raisonnables. Les conditions de libération étaient également manifestement déraisonnables.

Dans le dossier IMM-3428-16, la décision en cause a eu pour effet de libérer le défendeur après que le commissaire eut conclu que sa détention était devenue indéfinie et qu'il pouvait être libéré sous réserve de conditions qui réduisaient les risques qu'il représentait pour le public à un niveau tel que la détention n'était plus justifiée, particulièrement étant donné la durée de sa détention jusqu'à ce jour. De nombreuses

was unreasonable on the basis of several reasons discussed. In addition, the conditions imposed were unreasonable because they failed to sufficiently mitigate the danger to the public the respondent posed or reduce his flight risk to an acceptable level. Finally, the member's note that there is a divergence in case law relating to the issue of length of detention was addressed. The two lines of case law in question (one line of case law states that indefinite detention cannot be treated as a determinative factor whereas another line of case law gives substantial weight to length of detention in the overall balancing process that is required under section 248 of the Regulations) are consistent insofar as they maintain that it is an error to focus solely on one factor. It is also necessary to consider and reasonably weigh the other factors indicated in section 248 of the Regulations having regard to the particular circumstances of the case. Where the detainee is a danger to the public, the scheme of the Act and the Regulations contemplates that substantial weight should be given to maintaining the detainee in detention and this is even more so when it appears that conditions of release that would virtually eliminate the danger to the public posed by the detainee on a day-to-day basis have not been identified.

Finally, in IMM-3861-16, the consideration of the factors listed in section 248 of the Regulations and the conditions of release specified in the decision at issue [pages 41, 97] were also unreasonable. In the circumstances of this case, it was unreasonable for the member to have given a neutral weighting to the fourth factor in section 248 of the Regulations regarding delay and lack of due diligence, which should have weighed strongly in favour of the respondent's continued detention. To weigh this factor otherwise in these circumstances would be to give the respondent the benefit of failing to cooperate and thereby rendering the applicant's removal efforts much more difficult and lengthy. As to the conditions of release, they were unreasonable because they did not adequately address the respondent's violent tendencies and his flight risk. Given the reasons for detention and the strong priority given to public safety and security in the Act, any conditions of release would have had to virtually eliminate daily many of the risks that the respondent would pose but they fell short of meeting the prescribed standard.

In conclusion, the five consolidated applications were granted and the ID's decisions were set aside. The respondent's detention was maintained for a specified time.

The question as to whether a person who has been detained for removal from Canada pursuant to a valid removal order and who has been found either to be a danger to the public or unlikely to appear for his removal from Canada can avoid

erreurs ont été commises dans cette décision et cette dernière était déraisonnable pour plusieurs des raisons susmentionnées. Par ailleurs, les conditions imposées étaient déraisonnables, car elles n'atténuaient pas suffisamment le danger que le défendeur représentait pour le public ni ne réduisaient le risque de fuite à un niveau acceptable. Enfin, la remarque du commissaire selon laquelle il y avait une divergence dans la jurisprudence relative à la question de la durée de la détention a été abordée. Les deux courants de jurisprudence en question (le premier indique que la détention indéfinie ne peut être traitée comme un critère déterminant, alors que le deuxième accorde un poids considérable à la durée de la détention dans le processus général de pondération requis par l'article 248 du Règlement) sont compatibles dans la mesure où ils prévoient qu'il est erroné de mettre l'accent uniquement sur un seul critère. Il est également nécessaire d'examiner et de soupeser raisonnablement les autres critères énoncés à l'article 248 du Règlement concernant les circonstances particulières de l'affaire. Lorsque le détenu représente un danger pour le public, le régime de la Loi et du Règlement prévoit qu'un poids considérable doit être accordé au maintien du détenu en détention, encore plus lorsqu'il semble qu'aucune condition de libération permettant d'éliminer pratiquement tout le danger que le détenu représente pour le public sur une base quotidienne n'a été établie.

Enfin, dans le dossier IMM-3861-16, l'examen des critères énoncés à l'article 248 du Règlement et les conditions de libération précisées dans la décision en question [pages 41, 97] étaient aussi déraisonnables. Selon les circonstances de cette affaire, il était déraisonnable pour le commissaire d'attribuer un poids neutre au quatrième critère de l'article 248 du Règlement concernant les retards et le manque de diligence, qui aurait dû militer fortement en faveur de la poursuite de la détention du défendeur. Le fait de peser ce critère autrement dans ces circonstances en reviendrait à accorder au défendeur l'avantage de refuser de coopérer et compliquerait donc beaucoup les efforts de renvoi du demandeur, en plus de les prolonger. Quant aux conditions de libération, elles étaient déraisonnables parce qu'elles n'abordaient pas adéquatement les tendances violentes et le risque de fuite du défendeur. Étant donné les motifs de détention et la priorité élevée accordée à la sécurité publique dans la Loi, toute condition de libération aurait dû éliminer pratiquement et quotidiennement bon nombre des risques que le défendeur représente, mais elles ne satisfaisaient pas à la norme prescrite.

En conclusion, les cinq demandes réunies ont été accueillies et les décisions de la SI ont été annulées. La détention du défendeur a été maintenue pour une durée précise.

La question de savoir si une personne qui a été détenue en vue d'un renvoi du Canada en vertu d'une mesure de renvoi valide et qui a été jugée représenter un danger pour le public ou susceptible de ne pas se présenter pour son renvoi du

continued detention by (i) refusing to take steps that may realistically contribute in a meaningful way to effecting such removal and then (ii) relying on the length of his detention to argue that his release from detention is warranted, assuming there has been no significant change in other factors to be considered in the assessment contemplated by section 248 of the Regulations was certified.

Canada peut éviter une détention continue en i) refusant de prendre les mesures qui peuvent contribuer de façon significative à l'exécution de ce renvoi; ii) en se fondant sur la durée de sa détention pour affirmer que sa libération est justifiée, en supposant qu'il n'y a eu aucun changement important dans les autres critères à prendre en considération lors de l'évaluation prévue à l'article 248 du Règlement a été certifiée.

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. 7, 9, 12, 15.
Immigration and Refugee Protection Act, S.C. 2001, c. 27, ss. 3(1)(h),(i),(2)(g),(h), 35(1)(c), 36(1),(2), 48(2), 55(2), 57, 58(1),(2),(3), 64(1), 101(1)(f), 112(3), 115(1),(2).
Immigration and Refugee Protection Regulations, SOR/2002-227, ss. 230, 239, 244, 245, 246, 247, 248.

CASES CITED

APPLIED:

Canada (Public Safety and Emergency Preparedness) v. Lunyamila, IMM-1378-16, Kane J., order dated April 20, 2016 (F.C.); *Canada (Public Safety and Emergency Preparedness) v. Lunyamila*, IMM-1378-16, Kane J., oral directions dated June 10, 2016 (F.C.); *Canada (Public Safety and Emergency Preparedness) v. Lunyamila*, 2016 FC 880; *Sahin v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1995] 1 F.C. 214 (1994), 24 C.R.R. (2d) 276 (T.D.); *Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Sittampalam*, 2004 FC 1756, 266 F.T.R. 113; *Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Kamail*, 2002 FCT 381, 20 Imm. L.R. (3d) 65.

DISTINGUISHED:

Ahmed v. Canada (Citizenship and Immigration), 2015 FC 876; *Warssama v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2015 FC 1311; *Ali v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2015 FC 1012.

CONSIDERED:

Canada (Public Safety and Emergency Preparedness) v. Lunyamila, 2016 FC 289; *Shariff v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2016 FC 640, 45 Imm. L.R. (4th) 224; *Charkaoui v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2007 SCC 9, [2007] 1 S.C.R. 350; *Medovarski v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*; *Esteban v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2005 SCC 51, [2005] 2 S.C.R. 539;

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. 7, 9, 12, 15.
Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés, L.C. 2001, ch. 27, art. 3(1)(h),(i),(2)(g),(h), 35(1)(c), 36(1),(2), 48(2), 55(2), 57, 58(1),(2),(3), 64(1), 101(1)(f), 112(3), 115(1),(2).
Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés, DORS/2002-227, art. 230, 239, 244, 245, 246, 247, 248.

JURISPRUDENCE CITÉE

DÉCISIONS APPLIQUÉES :

Canada (Sécurité publique et Protection civile) c. Lunyamila, IMM-1378-16, la juge Kane, ordonnance en date du 20 avril 2016 (C.F.); *Canada (Sécurité publique et Protection civile) c. Lunyamila*, IMM-1378-16, la juge Kane, directives en date du 10 juin 2016 (C.F.); *Canada (Sécurité publique et Protection civile) c. Lunyamila*, 2016 CF 880; *Sahin c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1995] 1 C.F. 214 (1^{re} inst.); *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Sittampalam*, 2004 CF 1756; *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Kamail*, 2002 CFPI 381.

DÉCISIONS DIFFÉRENCIÉES :

Ahmed c. Canada (Citoyenneté et Immigration), 2015 CF 876; *Warssama c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2015 CF 1311; *Ali c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2015 CF 1012.

DÉCISIONS EXAMINÉES :

Canada (Sécurité publique et Protection civile) c. Lunyamila, 2016 CF 289; *Shariff c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2016 CF 640; *Charkaoui c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2007 CSC 9, [2007] 1 R.C.S. 350; *Medovarski c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*; *Esteban c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2005 CSC 51, [2005] 2 R.C.S. 539; *Panahi-Dargahlloo c.*

Panahi-Dargahlloo v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration), 2009 FC 1114, 357 F.T.R. 9; *Walker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2010 FC 392, 89 Imm. L.R. (3d) 151.

REFERRED TO:

Canada (Public Safety and Emergency Preparedness) v. Lunyamila, IMM-3428-16, Diner J., order dated August 23, 2016 (F.C.); *Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190; *Canada (Public Safety and Emergency Preparedness) v. Ismail*, 2014 FC 390, [2015] 3 F.C.R. 53; *Ahmed v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2015 FC 792, 483 F.T.R. 237; *Canada (Citizenship and Immigration) v. Khosa*, 2009 SCC 12, [2009] 1 S.C.R. 339; *Canada (Citizenship and Immigration) v. Doe*, 2011 FC 974, 100 Imm. L.R. (3d) 161; *Canada (Public Safety and Emergency Preparedness) v. Okwerom*, 2015 FC 433; *Canada (Citizenship and Immigration) v. B147*, 2012 FC 655, 412 F.T.R. 203; *Canada (Public Safety and Emergency Preparedness) v. Hassan*, 2012 FC 1357, 13 Imm. L.R. (4th) 21; *Ahani v. Canada*, [1995] 3 F.C. 669 (1995), 100 F.T.R. 261 (T.D.); affd (1996), 201 N.R. 233, [1996] F.C.J. No. 937 (C.A.) (QL), leave to appeal to S.C.C. refused, [1997] 2 S.C.R. v; *R. v. Malmo-Levine*; *R. v. Caine*, 2003 SCC 74, [2003] 3 S.C.R. 571; *Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Thanabalasingham*, 2004 FCA 4, [2004] 3 F.C.R. 572; *Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Romans*, 2005 FC 435, 272 F.T.R. 48.

APPLICATIONS for judicial review of the decisions of the Immigration Division of the Immigration and Refugee Board releasing the respondent from detention. Applications allowed.

APPEARANCES

Aman Sanghera for applicant.
Robin D. Bajer for respondent.

SOLICITORS OF RECORD

Deputy Attorney General of Canada for applicant.
Robin D. Bajer, Vancouver, for respondent.

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

CRAMPTON C.J.:

Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration), 2009 CF 1114; *Walker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2010 CF 392.

DÉCISIONS CITÉES :

Canada (Sécurité publique et Protection civile) c. Lunyamila, IMM-3428-16, le juge Diner, ordonnance en date du 23 août 2016 (C.F.); *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190; *Canada (Sécurité publique et Protection civile) c. Ismail*, 2014 CF 390, [2015] 3 R.C.F. 53; *Ahmed c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2015 CF 792; *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Khosa*, 2009 CSC 12, [2009] 1 R.C.S. 339; *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Doe*, 2011 CF 974; *Canada (Sécurité publique et Protection civile) c. Okwerom*, 2015 CF 433; *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. B147*, 2012 CF 655; *Canada (Sécurité publique et Protection civile) c. Hassan*, 2012 CF 1357; *Ahani c. Canada*, [1995] 3 C.F. 669 (1^{re} inst.), conf. par [1996] A.C.F. n° 937 (C.A.) (QL), autorisation de pourvoi à la C.S.C. refusée, [1997] 2 R.C.S. v; *R. c. Malmo-Levine*; *R. c. Caine*, 2003 CSC 74, [2003] 3 R.C.S. 571; *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Thanabalasingham*, 2004 CAF 4, [2004] 3 R.C.F. 572; *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Romans*, 2005 CF 435.

DEMANDES de contrôle judiciaire à l'encontre de décisions de la Section de l'immigration de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié de remettre le défendeur en liberté. Demandes accueillies.

ONT COMPARU

Aman Sanghera pour le demandeur.
Robin D. Bajer pour le défendeur.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

Le sous-procureur général du Canada pour le demandeur.
Robin D. Bajer, Vancouver, pour le défendeur.

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

LE JUGE EN CHEF CRAMPTON :

I. Introduction

[1] A fundamental issue raised by these applications is how to resolve the tension between, on the one hand, an immigration detainee's refusal to cooperate with a validly issued order for removal from Canada, and on the other hand, the length of detention and uncertainty regarding the duration of future detention that result, in whole or in part, from that refusal.

[2] In my view, where such a refusal has the result of impeding any steps that may realistically contribute in a meaningful way to effecting the removal of a detainee who has been designated to be a danger to the public, the tension must be resolved in favour of continued detention. The same is true where it has been determined that a detainee is unlikely to appear for removal from Canada.

[3] If it were otherwise, such a detainee could simply produce, or contribute to producing, a "stalemate", for the purposes of ultimately obtaining his release from detention. This is precisely what the respondent in these applications, Mr. Lunyamila, appears to be attempting to do. If he were successful, the public would be required to bear at least some risk of his violent and dangerous behaviour. The degree of such risk that it would be required to bear would depend on the nature of the terms and conditions of his release. But there would likely be at least some non-trivial risk. And if no meaningful constraint on such behaviour could be legally imposed, as at least one of the decision makers whose decisions are the subject of review in these applications believes that risk would be substantial. In my view, this would be contrary to the scheme of the *Immigration and Refugee Protection Act*, S.C. 2001, c. 27 (IRPA [or the Act]). The same is true with respect to the risk posed by the fact that he would be unlikely to appear for his ultimate removal from Canada. To hold otherwise would enable him to manipulate our legal system in order to avoid the execution of a validly issued removal order.

[4] To permit a detainee who is a danger to the public or who poses a "flight risk" to manipulate and frustrate the operation of the law, as Mr. Lunyamila is attempting

I. Introduction

[1] La question fondamentale soulevée par ces demandes est de savoir comment résoudre la tension entre, d'une part, un détenu aux fins de l'immigration qui refuse de coopérer à une ordonnance de renvoi du Canada rendue de manière valide et, d'autre part, la durée de la détention et l'incertitude concernant la durée de la détention future découlant, en totalité ou en partie, de ce refus.

[2] À mon avis, lorsque ce refus constitue un obstacle aux mesures qui pourraient contribuer, de façon réaliste, à l'exécution du renvoi d'un détenu qui a été désigné comme un danger pour le public, la tension doit être résolue en faveur du maintien de la détention. Il en va de même lorsqu'on détermine qu'un détenu se soustraira vraisemblablement au renvoi du Canada.

[3] S'il en était autrement, ce détenu pourrait simplement provoquer ou contribuer à provoquer une « impasse » dans le but d'obtenir sa libération de prison. C'est précisément ce que le défendeur dans ces demandes, M. Lunyamila, semble tenter de faire. S'il devait réussir, le public aurait à assumer une certaine part du risque posé par son comportement violent et dangereux. Le degré de risque que le public aurait à assumer dépend de la nature des conditions de sa mise en liberté. Toutefois, il y aurait probablement une part de risque non négligeable. De plus, si aucune contrainte importante ne pouvait être imposée à ce comportement en vertu de la loi, comme le pense au moins un des décideurs dont les décisions font l'objet d'un examen dans le cadre de ces demandes, le risque serait substantiel. À mon avis, cela serait contraire à l'esprit de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27 (LIPR [ou la Loi]). Il en va de même pour le risque posé par le fait qu'il se soustraira vraisemblablement à son renvoi ultime du Canada. D'en croire autrement lui permettrait de manipuler notre système juridique afin d'éviter l'exécution d'une ordonnance de renvoi rendue de manière valide.

[4] Permettre à un détenu qui constitue un danger pour le public ou présente un « risque de fuite » de manipuler et de contrecarrer l'application de la loi, comme

to do, would be to allow the detainee to essentially “take the law into his own hands”. This would undermine the integrity of our immigration laws and public confidence in the rule of law.

[5] Parliament cannot have intended that the freedom to roam the streets of Canada, and to go into hiding to avoid removal to one’s country of origin, could be procured in this manner by persons who pose a danger to the Canadian public or others who do not wish to cooperate with a validly issued removal order.

[6] Accordingly, and for the additional reasons set forth below, the five applications by the Minister of Public Safety and Emergency Preparedness (the Minister) will be granted. In brief, the decisions of the Immigration Division (the ID) of the Immigration and Refugee Board to release Mr. Lunyamila were all unreasonable. Moreover, the terms and conditions set forth in those decisions were unreasonable, as they would not have sufficiently addressed either the danger or the flight risk posed by Mr. Lunyamila. Those decisions will therefore be set aside.

II. Background

[7] Mr. Lunyamila claims to be a citizen of Rwanda. He was granted refugee status in this country in 1996.

[8] Since his arrival in this country, Mr. Lunyamila has apparently had 389 police encounters. Those encounters have resulted in 95 criminal charges and 54 convictions. Ten of those convictions were for assaults that included punching his ex-girlfriend in the face and randomly attacking innocent civilians without provocation. He has also been convicted for sexual assault and carrying a concealed weapon, namely, an axe.

[9] In August 2012, a member of the ID issued an order for Mr. Lunyamila’s removal after determining that he was inadmissible on grounds of criminality, pursuant to paragraph 36(2)(a) of the IRPA. Approximately two

M. Lunyamila tente de le faire, reviendrait essentiellement à permettre au détenu de « se faire justice lui-même ». Cela nuirait à l’intégrité de nos lois en matière d’immigration et minerait la confiance du public envers la primauté du droit.

[5] Le législateur ne peut pas avoir voulu que la liberté d’errer dans les rues du Canada et de se cacher pour éviter le renvoi vers son pays d’origine puisse être assurée de cette manière à des personnes qui représentent un danger pour le public canadien ou d’autres qui refusent de coopérer avec une ordonnance de renvoi rendue de manière valide.

[6] Par conséquent, et pour les autres motifs établis ci-dessous, les cinq demandes soumises par le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile (le ministre) sont accueillies. En bref, chacune des décisions de la Section de l’immigration (la SI) de la Commission de l’immigration et du statut de réfugié du Canada de libérer M. Lunyamila était déraisonnable. De plus, les conditions décrites dans ces décisions étaient déraisonnables puisqu’elles ne permettaient pas d’aborder de manière satisfaisante le danger ou le risque de fuite posé par M. Lunyamila. Ces décisions seront donc annulées.

II. Contexte

[7] M. Lunyamila prétend être citoyen du Rwanda. Il a obtenu le statut de réfugié au Canada en 1996.

[8] Depuis son arrivée au pays, M. Lunyamila a eu apparemment 389 incidents avec la police. Ces incidents ont mené à 95 accusations criminelles et 54 condamnations. Dix de ces condamnations étaient pour des agressions, notamment pour avoir asséné un coup de poing au visage de son ancienne petite amie et pour avoir attaqué des civils innocents sans aucune provocation. Il a également été reconnu coupable d’agression sexuelle et d’avoir porté une arme dissimulée, en l’occurrence, une hache.

[9] En août 2012, un membre de la SI a émis une ordonnance de renvoi de M. Lunyamila après avoir déterminé qu’il était interdit de territoire pour grande criminalité, conformément à l’alinéa 36(2)a) de la

years later, following his conviction for sexual assault, a delegate of the Minister issued an opinion pursuant to paragraph 115(2)(a) that Mr. Lunyamila constitutes a danger to the public in Canada.

[10] Mr. Lunyamila was first placed in detention in June 2013. He was briefly released in September 2013, but was rearrested within a few days after he breached one of the conditions of his release. He has been in detention ever since.

[11] Until January of this year, Mr. Lunyamila's detention was maintained in each of his regular 30-day detention reviews, on the basis that he is a danger to the public and a flight risk. In each or most of those decisions, significant weight appears to have been given to the fact that he was not cooperating with the requirement of Rwandan authorities that he sign a declaration related to the acquisition of travel documents.

[12] However, in January and again in February of this year, ID Member Nupponen released Mr. Lunyamila from detention on certain conditions, after realizing that he has not had any Rwandan identity documents since his arrival in Canada. Member Nupponen reasoned that because Rwandan authorities also generally requested, at that time, certified copies of Rwandan government issued identification documents, which Mr. Lunyamila does not have, the prospects for his removal had become speculative and any further detention had become unreasonable. In this regard, Member Nupponen observed in his February decision that "even though you're not cooperating with the Minister in the Minister's obligation to remove you, the fact that there is no identity documentation at this point makes removal look very, very distant, if possible" (certified tribunal record (CTR), at page 58).

[13] In ordering Mr. Lunyamila's release, Member Nupponen observed that one of the problematic triggers in Mr. Lunyamila's past has been alcohol. Accordingly, two of the conditions that he imposed on Mr. Lunyamila

LIPR. Environ deux ans plus tard, après sa condamnation pour agression sexuelle, un représentant du ministre a émis un avis conformément à l'alinéa 115(2)a) selon lequel M. Lunyamila constituait un danger pour le public au Canada.

[10] M. Lunyamila a été placé en détention pour la première fois en juin 2013. Il a été libéré brièvement en septembre 2013, mais a été arrêté de nouveau après avoir enfreint une des conditions de sa mise en liberté. Depuis, il demeure en détention.

[11] Jusqu'en janvier de cette année, la détention de M. Lunyamila a été maintenue à chacun des contrôles des motifs de la détention, tenu tous les 30 jours, en raison du fait qu'il représente un danger pour le public et un risque de fuite. Dans chacune ou la plupart de ces décisions, un poids important a été accordé au fait qu'il refuse de coopérer avec les autorités rwandaises, qui exigent la signature d'une déclaration liée à l'acquisition de documents de voyage.

[12] Toutefois, en janvier, puis une autre fois en février, le commissaire Nupponen, de la SI, a fait libérer M. Lunyamila sous certaines conditions, après avoir réalisé que celui-ci ne détenait pas de documents d'identité émis par le Rwanda depuis son arrivée au Canada. Le commissaire Nupponen a fait valoir que puisque les autorités rwandaises exigeaient généralement, à cette époque, des copies certifiées des documents d'identité émis par le gouvernement du Rwanda, ce que M. Lunyamila n'avait pas en sa possession, la perspective de son renvoi était maintenant hypothétique et le maintien de sa détention devenait déraisonnable. À cet égard, le commissaire Nupponen a fait valoir, dans sa décision de février, que [TRADUCTION] « même si vous refusez de coopérer avec le ministre relativement à son obligation de vous expulser, en raison de l'absence de documents d'identité à l'heure actuelle, votre expulsion devient une possibilité très distante, voire impossible » (dossier certifié du tribunal (DCT), à la page 58).

[13] En ordonnant la mise en liberté de M. Lunyamila, le commissaire a souligné que l'un des éléments déclencheurs des problèmes de M. Lunyamila par le passé était l'alcool. Par conséquent, l'une des deux conditions

were that he not consume drugs or alcohol, and that he attend Alcoholics Anonymous. However, Member Nupponen declined to impose certain other terms and conditions that had been imposed by Member King when she released him in 2013. In particular, Member Nupponen refused to require Mr. Lunyamila to “keep the peace and be of good behaviour” or to “cooperate with CBSA [Canada Border Services Agency] with respect to obtaining a travel document”. In the latter regard, Member Nupponen observed: “You’ve made it clear that that really isn’t a part of what you’re able to do now and from your point of view I can understand why you’re not willing to do that so it would be inappropriate for me to include that condition because it would be a condition which undoubtedly would be very quickly breached and it’s not my desire to have you breach conditions which in the bigger picture aren’t required” (CTR, at page 93).

[14] Justice Harrington granted the Minister’s applications for judicial review of Member Nupponen’s two decisions, after finding that those decisions were unreasonable (*Canada (Public Safety and Emergency Preparedness) v. Lunyamila*, 2016 FC 289 (*Lunyamila*)). Among other things, Justice Harrington observed that it was unreasonable for Member Nupponen to have concluded that Mr. Lunyamila’s recent outbursts of violent behaviour in detention did not confirm or exemplify the danger he presented to the general public. He also noted that there was “nothing in the record to support the proposition that enforced abstinence will lead to sobriety in the future, particularly since [Mr. Lunyamila] was to be released into a home where alcohol was available” (*Lunyamila*, above, at paragraph 10). In addition, Justice Harrington stated that there was “nothing in the record to support the proposition that he will report regularly in the future as set out in the terms of his release” (*Lunyamila*, above, at paragraph 11). In this regard, Justice Harrington added: “Releasing Mr. Lunyamila on the term that he report regularly is certainly not justified by his past record. He has been convicted ten times for being a non-show” (*Lunyamila*, above, at paragraph 15).

imposées était que M. Lunyamila ne devait pas consommer de drogues ou d’alcool et devait assister à des rencontres des Alcooliques anonymes. Toutefois, le commissaire Nupponen a choisi de ne pas imposer certaines des conditions qui ont été imposées par la commissaire King lorsqu’elle a fait libérer M. Lunyamila en 2013. Plus particulièrement, le commissaire Nupponen n’a pas exigé de M. Lunyamila [TRADUCTION] « de ne pas troubler l’ordre public et d’avoir une bonne conduite » ou « de coopérer avec l’ASFC [Agence des services frontaliers du Canada] pour obtenir un titre de voyage ». Sur ce dernier point, le commissaire Nupponen a émis l’observation suivante : [TRADUCTION] « Vous avez clairement démontré qu’il n’est pas vraiment de votre ressort de respecter ces conditions et, de votre point de vue, je peux comprendre pourquoi vous pourriez refuser de le faire, si bien qu’il serait inapproprié pour moi d’inclure cette condition, puisqu’il ne fait aucun doute qu’elle serait enfreinte très rapidement, et je n’ai aucun désir de vous voir enfreindre des conditions qui, dans une perspective d’ensemble, ne sont pas nécessaires » (DCT, à la page 93).

[14] Le juge Harrington a autorisé les demandes de contrôle judiciaire soumises par le ministre relativement aux deux décisions du commissaire Nupponen, après avoir déterminé que ces décisions étaient déraisonnables (*Canada (Sécurité publique et Protection civile) c. Lunyamila*, 2016 CF 289 (*Lunyamila*)). Entre autres, le juge Harrington a fait observer qu’il était déraisonnable de la part du commissaire Nupponen de conclure que les récents accès de violence de M. Lunyamila en détention ne confirmaient ou ne démontraient pas le danger qu’il présente pour le public. Il a également fait valoir que « [r]ien dans le dossier n’étaye la thèse selon laquelle l’abstinence forcée conduira à la sobriété dans l’avenir, d’autant plus qu’il [M. Lunyamila] devait aller dans un foyer où il y avait de l’alcool » (*Lunyamila*, précitée, au paragraphe 10). En outre, le juge Harrington a indiqué que « rien dans le dossier n’étaye la proposition voulant qu’il se présente régulièrement à la police conformément aux conditions de sa mise en liberté » (*Lunyamila*, précitée, au paragraphe 11). À cet égard, le juge Harrington a formulé le commentaire suivant : « La mise en liberté de M. Lunyamila à la condition qu’il se présente régulièrement à la police n’est certainement pas justifiée par

[15] While recognizing that the Minister's inquiries with Rwandan authorities had not been robust enough, Justice Harrington observed: "the remedy was not to release Mr. Lunyamila, but rather to call upon the CBSA to get a definitive decision one way or another as to whether his lack of identity papers could be overcome should he sign the required applications" (*Lunyamila*, above, at paragraph 14).

[16] Finally, given that Justice Shore had previously issued a stay "until the application for leave and judicial review is determined on the merits," Justice Harrington certified a question with respect to the legality of Member Nupponen's decision to release Mr. Lunyamila. In passing, I note that an approach similar to that of Justice Shore was adopted by Justice Diner in August of this year (*Canada (Public Safety and Emergency Preparedness) v. Lunyamila* (23 August, 2016), IMM-3428-16 (F.C.)). However, in April and July, Justices Kane and Martineau made it clear that the stays they issued in respect of the decisions to release that were made in those two months, respectively, were not intended to preclude further 30-day detention reviews from taking place pursuant to subsection 57(2) of the IRPA (*Canada (Public Safety and Emergency Preparedness) v. Lunyamila* (20 April, 2016), IMM-1378-16 (F.C.); *Canada (Public Safety and Emergency Preparedness) v. Lunyamila* (10 June 2016), IMM-1378-16 (F.C.); *Canada (Public Safety and Emergency Preparedness) v. Lunyamila*, 2016 FC 880). I have followed that approach in the attached judgment.

III. Relevant Legislation

[17] Pursuant to subsection 58(1) of the IRPA, the ID is required to release a detained permanent resident or foreign national unless it is satisfied of certain things relating to such persons, after having taken account of

ses antécédents. Il a été condamné dix fois pour ne pas s'être présenté à la police » (*Lunyamila*, précitée, au paragraphe 15).

[15] Tout en reconnaissant que les demandes du ministre auprès des autorités rwandaises n'avaient pas été assez fermes, le juge Harrington a observé que « la réparation ne consistait pas à libérer M. Lunyamila, mais plutôt à faire appel à l'ASFC pour obtenir une décision définitive d'une manière ou d'une autre quant à la question de savoir si l'absence de papiers d'identité pourrait être surmontée s'il venait à signer les demandes requises » (*Lunyamila*, précitée, au paragraphe 14).

[16] Finalement, compte tenu du fait que le juge Shore a prononcé un sursis à une demande de contrôle judiciaire [TRADUCTION] « jusqu'à ce que la demande d'autorisation et de contrôle judiciaire fasse l'objet d'une décision sur le fond », le juge Harrington a certifié une question portant sur la légalité de la décision du commissaire Nupponen de libérer M. Lunyamila. Au passage, je note qu'une approche comparable à celle du juge Shore a été adoptée par le juge Diner en août de cette année (*Canada (Sécurité publique et Protection civile) c. Lunyamila* (23 août 2016), IMM-3428-16 (C.F.)). Toutefois, en avril et juillet, les juges Kane et Martineau ont clairement indiqué que les sursis prononcés relativement aux décisions de libérer le défendeur au cours de ces deux mois, respectivement, n'avaient pas pour but d'empêcher les contrôles des motifs de la détention effectués tous les 30 jours conformément au paragraphe 57(2) de la LIPR (*Canada (Sécurité publique et Protection civile) c. Lunyamila* (20 avril 2016), IMM-1378-16 (C.F.); *Canada (Sécurité publique et Protection civile) c. Lunyamila* (10 juin 2016), IMM-1378-16 (C.F.); *Canada (Sécurité publique et Protection civile) c. Lunyamila*, 2016 CF 880). J'ai suivi cette approche dans le jugement joint.

III. Dispositions législatives pertinentes

[17] Conformément au paragraphe 58(1) de la LIPR, la SI est tenue de libérer un résident permanent ou un ressortissant étranger à moins d'être satisfaite de certains faits relatifs à la personne, après avoir pris en compte les

the prescribed factors. Three of the things in question are:

- (a) They are a danger to the public;
- (b) They are unlikely to appear for examination or an admissibility hearing, removal from Canada, or at a proceeding that could lead to the making of a removal order by the Minister under subsection 44(2);

...

- (d) the Minister is of the opinion that the identity of the foreign national — other than a designated foreign national who was 16 years of age or older on the day of the arrival that is the subject of the designation in question — has not been, but may be, established and they have not reasonably cooperated with the Minister by providing relevant information for the purpose of establishing their identity or the Minister is making reasonable efforts to establish their identity; or

[18] Pursuant to section 244 of the *Immigration and Refugee Protection Regulations*, SOR/2002-227 (the Regulations), the factors to be taken into account in considering whether a person is a “flight risk”, a “danger to the public” or “a foreign national whose identity has not been established” are set forth in sections 245, 246 and 247, respectively. Given that none of those factors were in dispute in the decisions that are the subject of these applications for judicial review, they will not be further discussed in these reasons. However, for convenience, they have been included at Appendix 1 below.

[19] Where it is determined that there are grounds for detention, the ID must take into consideration the factors listed in section 248, which states:

Other factors

248 If it is determined that there are grounds for detention, the following factors shall be considered before a decision is made on detention or release:

facteurs prescrits. Trois des faits en question sont les suivants :

- a) le résident permanent ou le ressortissant étranger constitue un danger pour la sécurité publique;
- b) le résident permanent ou le ressortissant étranger se soustraira vraisemblablement au contrôle, à l’enquête, au renvoi ou à une procédure pouvant mener à la prise, par le ministre, conformément au paragraphe 44(2);

[...]

- d) le ministre estime que l’identité du ressortissant étranger, autre qu’un étranger désigné qui était âgé de seize ans ou plus à la date de l’arrivée visée par la désignation en cause, n’a pas été prouvée mais peut l’être, soit le ressortissant étranger n’a pas raisonnablement coopéré en fournissant au ministre des renseignements utiles à cette fin, soit ce dernier fait des efforts valables pour établir l’identité du ressortissant étranger; ou

[18] Conformément à l’article 244 du *Règlement sur l’immigration et la protection des réfugiés*, DORS/2002-227 (le Règlement), les facteurs à prendre en compte pour déterminer si une personne présente un « risque de fuite », constitue un « danger pour le public » ou est un « étranger dont l’identité n’a pas été prouvée » sont énoncés aux articles 245, 246 et 247, respectivement. Compte tenu qu’aucun de ces facteurs n’était en litige dans les décisions qui font l’objet de ces demandes de contrôle judiciaire, ils ne sont pas examinés davantage dans ces motifs. Toutefois, pour des raisons pratiques, ils sont inclus à l’annexe 1, ci-dessous.

[19] S’il est constaté qu’il existe des motifs de détention, la SI doit prendre en considération les facteurs indiqués à l’article 248, qui se lit comme suit :

Autres critères

248 S’il est constaté qu’il existe des motifs de détention, les critères ci-après doivent être pris en compte avant qu’une décision ne soit prise quant à la détention ou la mise en liberté :

- | | |
|--|--|
| <p>(a) the reason for detention;</p> <p>(b) the length of time in detention;</p> <p>(c) whether there are any elements that can assist in determining the length of time that detention is likely to continue and, if so, that length of time;</p> <p>(d) any unexplained delays or unexplained lack of diligence caused by the Department or the person concerned; and</p> <p>(e) the existence of alternatives to detention.</p> | <p>a) le motif de la détention;</p> <p>b) la durée de la détention;</p> <p>c) l'existence d'éléments permettant l'évaluation de la durée probable de la détention et, dans l'affirmative, cette période de temps;</p> <p>d) les retards inexpliqués ou le manque inexpliqué de diligence de la part du ministère ou de l'intéressé;</p> <p>e) l'existence de solutions de rechange à la détention.</p> |
|--|--|

IV. Standard of Review

[20] Decisions made by the ID upon reviews of detention conducted pursuant to subsection 57(2) of the IRPA are decisions of mixed fact and law. It is common ground between the parties that such decisions are reviewable by this Court on a standard of reasonableness (*Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190 (*Dunsmuir*), at paragraph 53; *Shariff v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2016 FC 640, 45 Imm. L.R. (4th) 224 (*Shariff*), at paragraph 14; *Canada (Public Safety and Emergency Preparedness) v. Ismail*, 2014 FC 390, [2015] 3 F.C.R. 53 (*Ismail*); *Ahmed v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2015 FC 792, 483 F.T.R. 237 (*Ahmed 1*), at paragraph 18).

[21] Accordingly, the decisions under review will stand unless they fall outside the range of possible and acceptable outcomes that are defensible in respect of the facts and law (*Dunsmuir*, above, at paragraph 47). In conducting its review, the Court will assess whether the process and outcome fit comfortably within the principles of justification, transparency and intelligibility (*Canada (Citizenship and Immigration) v. Khosa*, 2009 SCC 12, [2009] 1 S.C.R. 339, at paragraph 59).

IV. Norme de contrôle

[20] Les décisions prises par la SI après l'examen de la détention effectué conformément au paragraphe 57(2) de la LIPR sont des décisions mixtes de fait et de droit. Les parties s'entendent sur le fait que ces décisions sont révisables par notre Cour selon la norme de la décision raisonnable (*Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190 (*Dunsmuir*), au paragraphe 53; *Shariff c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2016 CF 640 (*Shariff*), au paragraphe 14; *Canada (Sécurité publique et Protection civile) c. Ismail*, 2014 CF 390, [2015] 3 R.C.F. 53 (*Ismail*); *Ahmed c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2015 CF 792 (*Ahmed 1*), au paragraphe 18).

[21] Par conséquent, les décisions faisant l'objet d'un contrôle judiciaire seront maintenues à moins qu'elles n'appartiennent pas aux issues possibles acceptables pouvant se justifier au regard des faits et du droit. (*Dunsmuir*, précité, au paragraphe 47). Dans son examen, notre Cour déterminera si le processus et le résultat cadrent bien avec les principes de justification, de transparence et d'intelligibilité (*Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Khosa*, 2009 CSC 12, [2009] 1 R.C.S. 339, au paragraphe 59).

V. AnalysisA. *IMM-913-16*

[22] The decision that is the subject of review in application IMM-913-16 is Member King's decision dated March 1, 2016. At the time that decision was made, the evidence in the record indicated that before issuing the necessary travel documents to persons under an enforceable removal order in Canada, the Rwandan High Commission generally requests, among other things, certified copies of Rwandan government issued identification documents (CTR, at page 580).

[23] Given that Mr. Lunyamila has not had such documents since arriving in Canada after jumping off a ship, Member King stated that it would be "extremely unlikely that they would be obtainable." Stated differently, she observed that Mr. Lunyamila "has ... no way to access Rwandan documents himself". In the absence of evidence to suggest that the Rwandan government would waive the requirement for identity documents, she found that "there is nothing [Mr. Lunyamila] can do that has any prospect for assisting the government's removal attempts". On the basis of that finding, she concluded that any request to continue to detain him was in essence a request to detain him indefinitely; and that such a request contravened section 7 of the *Canadian Charter of Human 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).

[24] Member King added, for the same reason, that such a request also contravened section 9 of the Charter, which protects against arbitrary detention or imprisonment; section 12, which provides a right not to be subjected to any cruel and unusual treatment or punishment; and section 15, which provides that every individual is equal before and under the law and has the right to the equal protection and equal benefit of the law without discrimination and, in particular, without

V. AnalyseA. *IMM-913-16*

[22] La décision faisant l'objet d'un contrôle dans la demande IMM-913-16 est une décision de la commissaire King datée du 1^{er} mars 2016. Au moment où la décision a été prise, les éléments de preuve du dossier indiquaient qu'avant d'émettre les titres de voyage nécessaires à des personnes faisant l'objet d'une mesure de renvoi exécutoire au Canada, le Haut-Commissariat du Rwanda demande généralement, entre autres choses, des copies certifiées de documents d'identité émis par le gouvernement du Rwanda (DCT, à la page 580).

[23] Compte tenu que M. Lunyamila ne possède pas ce type de document depuis son arrivée au Canada après avoir sauté d'un bateau, la commissaire King a indiqué qu'il serait [TRADUCTION] « extrêmement improbable que ces documents puissent être obtenus ». Autrement dit, elle a souligné que M. Lunyamila [TRADUCTION] « ne peut aucunement accéder lui-même aux documents émis par le gouvernement rwandais ». En l'absence de preuve suggérant que le gouvernement rwandais renoncerait à exiger ces documents d'identité, elle a conclu [TRADUCTION] « qu'il n'y avait rien que [M. Lunyamila] puisse faire pour aider le gouvernement dans ses tentatives de l'expulser ». Sur la base de ces motifs, elle a conclu que toute demande pour maintenir sa détention revenait essentiellement à demander qu'il soit détenu indéfiniment, ce qui contrevient à l'article 7 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).

[24] La commissaire King a ajouté, par le même motif, que cette demande contrevenait également à l'article 9 de la Charte, qui assure une protection contre la détention ou l'emprisonnement arbitraire, l'article 12, qui assure un droit d'être protégé contre les traitements ou peines cruels ou inusités, et l'article 15, qui assure à tous un droit à la même protection et au même bénéfice de la loi, indépendamment de toute discrimination, notamment des discriminations fondées sur la race, l'origine

discrimination based on race, national or ethnic origin, colour, religion, sex, age or mental or physical disability.

[25] Accordingly, Member King concluded:

Mr. Lunyamila must be released from Immigration detention, not because an alternative to detention or conditions have been found that will mitigate the danger he poses of reoffending. He must be released because to detain him in this situation or even to impose conditions that attempt to deal with criminal behaviour would be a breach of his *Charter* rights.

CTR, at page 33.

[26] The Minister submits that Member King's decision to release Mr. Lunyamila from detention was unreasonable because it was based on an abrupt and speculative conclusion that his detention was indefinite, without any meaningful consideration of the factors set forth in section 248 of the Regulations, including Mr. Lunyamila's lack of cooperation.

[27] I agree. Without such analysis, Member King's conclusion that his detention had become indefinite was essentially based on the bald assertions described at paragraph 23 above.

[28] Given the danger posed to the public by Mr. Lunyamila, and the "flight risk" that he poses, Member King should have considered the steps that could reasonably be taken by Mr. Lunyamila to obtain Rwandan government-issued identification documents. Member King also should have assessed whether the CBSA could obtain a definitive answer as to whether Mr. Lunyamila's lack of identity papers could be overcome, should he sign the declaration required by the Rwandan High Commission (*Lunyamila*, above, at paragraph 14).

[29] Member King's failure to come to grips with these issues resulted in a decision that was not appropriately justified or defensible in law, particularly given

nationale ou ethnique, la couleur, la religion, le sexe, l'âge ou les déficiences mentales ou physiques.

[25] Par conséquent, la commissaire King a conclu ainsi :

[TRADUCTION] M. Lunyamila doit être libéré de la détention aux fins de l'immigration, non pas parce qu'une solution de rechange à la détention ou d'autres conditions ont été trouvées qui permettraient d'atténuer son risque de récidive. Il doit être libéré, car maintenir sa détention dans les conditions actuelles ou même imposer certaines conditions dans une tentative de contrôler ses comportements criminels se ferait en violation de ses droits en vertu de la Charte

DCT, à la page 33.

[26] Le ministre soutient que la décision de la commissaire King de libérer M. Lunyamila était déraisonnable puisqu'elle était fondée sur une conclusion abrupte et spéculative selon laquelle sa détention serait indéterminée, sans un examen utile des facteurs énoncés à l'article 248 du Règlement, notamment le refus de M. Lunyamila de coopérer.

[27] Je suis aussi de cet avis. Sans procéder à cette analyse, la conclusion de la commissaire King selon laquelle la détention est devenue indéterminée était essentiellement fondée sur de simples allégations décrites au paragraphe 23, ci-dessus.

[28] Compte tenu du danger pour le public et du « risque de fuite » que présente M. Lunyamila, la commissaire King aurait dû tenir compte des mesures raisonnables qu'aurait pu prendre M. Lunyamila pour obtenir des documents d'identité émis par le gouvernement du Rwanda. La commissaire King aurait également dû déterminer si l'ASFC était en mesure d'obtenir une réponse définitive à la question à savoir si l'absence de documents d'identité de M. Lunyamila pourrait être contournée s'il venait à signer la déclaration exigée par le Haut-Commissariat du Rwanda (*Lunyamila*, précitée, au paragraphe 14).

[29] La négligence de la commissaire King de régler ces questions a mené à une décision qui n'était pas correctement justifiée au regard de la loi, particulièrement

that Mr. Lunyamila has an obligation to cooperate with effecting his removal, as his counsel conceded during the hearing of this application. Until these issues had been fully explored, it could not reasonably be established whether, in fact, Mr. Lunyamila's detention had become indefinite.

[30] To the extent that Member King relied on her finding with respect to indefinite detention to reach her conclusion with respect to the violation of Mr. Lunyamila's Charter rights, that conclusion was also unreasonable. Moreover, before reaching any conclusion with respect to the interplay between Mr. Lunyamila's potential length of detention and his rights under section 7 of the Charter, Member King was required to consider and weigh additional factors, including the danger that Mr. Lunyamila poses to the public, his flight risk and his steadfast lack of cooperation with the Minister's efforts to remove him (*Sahin v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1995] 1 F.C. 214 (T.D.) (*Sahin*), at pages 231–233). She should also have considered the interplay between Mr. Lunyamila's steadfast refusal to cooperate with the Minister's efforts to remove him from Canada, the extent to which such refusal had contributed to the length of his detention and the uncertainty regarding his future detention, and the principles of fundamental justice that are contemplated by section 7 of the Charter. It is not immediately apparent how defiance of an immigration regime that has been repeatedly found to be constitutional can be consistent with the latter principles. However, given that the parties did not address those principles in their written and oral submissions, I will refrain from commenting further on them.

[31] Once the Minister established a *prima facie* case for Mr. Lunyamila's continued detention based on the uncontested danger to the public that he poses and the flight risk that he presents, the onus shifted to Mr. Lunyamila to establish grounds for his release (*Canada (Citizenship and Immigration) v. John Doe*, 2011 FC 974, 100 Imm. L.R. (3d) 161 (*John Doe*), at paragraph 4; *Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Sittampalam*, 2004 FC 1756, 266 F.T.R. 113 (*Sittampalam*), at paragraph 27). No such grounds

à la lumière de l'obligation de M. Lunyamila de coopérer dans le cadre de son ordonnance de renvoi, comme son avocat l'a admis lors de l'audience de la présente demande. Tant que ces questions n'avaient pas été abordées en profondeur, il était déraisonnable d'établir si la détention de M. Lunyamila était réellement devenue indéterminée.

[30] Dans la mesure où la commissaire King se fondait sur sa conclusion relativement à la détention indéterminée pour tirer sa conclusion concernant la violation des droits de M. Lunyamila en vertu de la Charte, cette conclusion était également déraisonnable. En outre, avant de parvenir à une conclusion quant à l'interdépendance de la durée potentielle de la détention de M. Lunyamila et ses droits en vertu de l'article 7 de la Charte, la commissaire King se devait d'examiner et d'évaluer d'autres facteurs, notamment le danger que pose M. Lunyamila pour le public, son risque de fuite et son entêtement à ne pas coopérer avec les efforts du ministre dans le cadre de son renvoi (*Sahin c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1995] 1 C.F. 214 (1^{re} inst.) (*Sahin*), aux pages 231 à 233). Elle aurait également dû tenir compte de l'interaction entre l'entêtement de M. Lunyamila à ne pas coopérer aux efforts du ministre pour le renvoyer du Canada, dans la mesure où ce refus a contribué à la durée de sa détention et à l'incertitude concernant sa détention future, et les principes de la justice fondamentale prévus à l'article 7 de la Charte. Il n'est pas clair, à première vue, comment le non-respect d'un régime d'immigration qui a été jugé constitutionnel à maintes reprises peut être envisagé dans ces derniers principes. Toutefois, comme les parties n'ont pas abordé ces principes dans leurs observations écrites et orales, je m'abstiendrai de formuler d'autres commentaires à ce sujet.

[31] Une fois que le ministre a fourni une preuve *prima facie* de la détention continue de M. Lunyamila sur la base du danger incontesté qu'il présente pour le public et de son risque de fuite, le fardeau revenait alors à M. Lunyamila d'établir les motifs de sa mise en liberté (*Canada (Citoyenneté et Immigration) c. John Doe*, 2011 CF 974 (*John Doe*), au paragraphe 4; *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Sittampalam*, 2004 CF 1756 (*Sittampalam*), au paragraphe 27). Ces motifs n'ont pas été fournis, puisque la

were offered, as Member King stated that she did not need to hear any submissions from Mr. Lunyamila.

[32] In any event, it was an error for Member King to decide to release Mr. Lunyamila solely on the basis of a finding that, in the absence of his ability to obtain and provide Rwandan identification documents, his detention had effectively become indefinite. It is now settled law that the indefinite nature of an individual's detention under the IRPA is only one factor to be considered when conducting a detention review, and cannot be treated as determinative. The other factors set forth in section 248 of the Regulations also need to be considered (*Ahmed v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2015 FC 876 (*Ahmed 2*), at paragraphs 25 and 26; *Canada (Public Safety and Emergency Preparedness) v. Okwerom*, 2015 FC 433, at paragraph 8; *Canada (Citizenship and Immigration) v. B147*, 2012 FC 655, at paragraphs 53–57; *Warssama v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2015 FC 1311 (*Warssama*), at paragraph 21; *Canada (Public Safety and Emergency Preparedness) v. Hassan*, 2012 FC 1357, 13 Imm. L.R. (4th) 21 (*Hassan*), at paragraph 47).

[33] Member King further erred when she concluded that the Charter prevented her from imposing conditions to reduce the risk that Mr. Lunyamila poses to the public. So long as there is a meaningful process of ongoing review that allows the conditions of his release to be revisited, having regard to the evolving context and circumstances of his particular case, the Charter does not prevent the ID from imposing such conditions (*Charkaoui v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2007 SCC 9, [2007] 1 S.C.R. 350 (*Charkaoui*), at paragraphs 107–117; *John Doe*, above, at paragraph 6).

[34] The foregoing errors distinguish this case from *Ali v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2015 FC 1012 (*Ali*), relied upon by Mr. Lunyamila. That case is further distinguishable as it concerned an ID member's reversal of a previous decision to release the detainee, based on new evidence that suggested, among other things, that the airport in Yemen had reopened. Justice Boswell found that reversal to have been unreasonable,

commissaire King a indiqué qu'elle n'avait pas besoin d'entendre les observations de M. Lunyamila.

[32] Quel que soit le cas, la commissaire King a commis une erreur en décidant de libérer M. Lunyamila en se basant uniquement sur la conclusion selon laquelle, en l'absence de sa capacité à obtenir et à fournir des documents d'identification du Rwanda, sa détention deviendrait indéterminée. Il est maintenant établi en droit que la nature indéterminée de la détention d'une personne en vertu de la LIPR n'est qu'un des facteurs à prendre en compte au moment de procéder à un examen des motifs de détention et qu'elle ne peut être traitée comme un facteur déterminant. Les autres facteurs établis à l'article 248 du Règlement doivent également être pris en compte (*Ahmed c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2015 CF 876 (*Ahmed 2*), aux paragraphes 25 et 26; *Canada (Sécurité publique et Protection civile) c. Okwerom*, 2015 CF 433, au paragraphe 8; *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. B147*, 2012 CF 655, aux paragraphes 53 à 57; *Warssama c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2015 CF 1311 (*Warssama*), au paragraphe 21; *Canada (Sécurité publique et Protection civile) c. Hassan*, 2012 CF 1357 (*Hassan*), au paragraphe 47).

[33] La commissaire King a également commis une erreur lorsqu'elle a conclu que la Charte l'empêchait d'imposer des conditions pour réduire le danger que représente M. Lunyamila pour le public. Tant qu'un processus d'examen continu significatif est en place pour revoir les conditions de mise en liberté en tenant compte de l'évolution du contexte et des circonstances du cas précis, la Charte n'empêche pas la SI d'imposer ces conditions (*Charkaoui c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2007 CSC 9, [2007] 1 R.C.S. 350 (*Charkaoui*), aux paragraphes 107 à 117; *John Doe*, précitée, au paragraphe 6).

[34] Les erreurs qui précèdent distinguent cette affaire de la décision *Ali c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2015 CF 1012 (*Ali*), sur laquelle M. Lunyamila s'est fondé. Cette décision est d'autant plus distincte qu'il concernait l'annulation par la SI d'une décision antérieure de libérer le détenu sur la base de nouvelles preuves qui suggéraient, entre autres, que l'aéroport au Yémen était rouvert. Le juge Boswell a conclu que

in part “because there was no evidence whatsoever to show that the airport in Yemen was now accepting civilian flights or that the situation of unrest in and around Yemen had undergone significant change” (*Ali*, above, at paragraph 14). With this in mind, the new evidence relied upon to justify the detainee’s release could hardly have been considered to have been compelling.

[35] In summary, for the reasons that I have set forth above, Member King’s decision dated March 1, 2016 was unreasonable, as it fell outside the range of possible and acceptable outcomes that are defensible in respect of the facts and law.

B. *IMM-1378-16*

[36] The decision that is the subject of review in IMM-1378-16 is Member McPhelan’s decision dated March 31, 2016.

[37] In the course of his decision, Member McPhelan found that Mr. Lunyamila is both a danger to the public and a flight risk. With respect to the former, Member McPhelan noted that Mr. Lunyamila had displayed violent behaviour on two recent occasions at the facility where he is being detained. He also observed that he had engaged in such behaviour without having consumed any alcohol.

[38] However, like Member King, he concluded that Mr. Lunyamila’s detention had become indefinite, that this contravened his rights under section 7 of the Charter, and that therefore he should be released.

[39] In my view, Member McPhelan’s decision was unreasonable for many of the same reasons as Member King’s decision dated March 1, 2016.

[40] In brief, Member McPhelan’s finding that Mr. Lunyamila’s detention had become indefinite was baldly asserted and not appropriately justified. It was based solely on his view that it was “highly unlikely” that Mr. Lunyamila would be removable to Rwanda without

l’annulation était déraisonnable, en partie car « [c]ela est d’autant plus vrai qu’il n’y avait absolument aucune preuve démontrant l’autorisation de vols civils à l’aéroport du Yémen ou des changements importants en ce qui a trait à l’agitation politique que vivent le Yémen et la région » (*Ali*, précitée, au paragraphe 14). À la lumière de ces faits, les nouveaux éléments de preuve invoqués pour justifier la mise en liberté du détenu pouvaient difficilement être considérés comme convaincants.

[35] En résumé, pour les motifs précités, la décision de la commissaire King datée du 1^{er} mars 2016 était déraisonnable, puisqu’elle n’appartenait pas aux issues possibles acceptables pouvant se justifier au regard des faits et du droit.

B. *IMM-1378-16*

[36] La décision faisant l’objet d’un contrôle dans la demande IMM-1378-16 est une décision du commissaire McPhelan datée du 31 mars 2016.

[37] Dans sa décision, le commissaire McPhelan a conclu que M. Lunyamila constituait un danger pour le public et présentait un risque de fuite. En ce qui concerne ce premier point, le commissaire McPhelan a souligné que M. Lunyamila avait manifesté un comportement violent à deux occasions récentes à l’établissement où il est détenu. Il a également observé qu’il avait eu ces comportements sans avoir consommé d’alcool.

[38] Toutefois, comme la commissaire King, il a conclu que la détention de M. Lunyamila était devenue indéterminée, ce qui constituait une violation de ses droits en vertu de l’article 7 de la Charte, et qu’il devait donc être libéré.

[39] À mon avis, la décision du commissaire McPhelan était déraisonnable pour un grand nombre des raisons invoquées dans la décision de la commissaire King datée du 1^{er} mars 2016.

[40] En bref, la conclusion du commissaire McPhelan selon laquelle la détention de M. Lunyamila était devenue indéterminée a été invoquée de façon erronée et n’a pas été correctement justifiée. Elle était fondée uniquement sur son avis qu’il était « hautement improbable

identity documents. That conclusion was somewhat more problematic than the similar one that was reached by Member King, in view of the new evidence indicating that the documentation “requested” by the Rwandan High Commission no longer included “certified copies of Rwandan government issued identification documents”. That item on the list had been replaced with “any other pertinent information (passport, expired passport, birth certificate, etc.)” (CTR, at page 474). However, given that the examples given in parentheses are all in the nature of identity documents, Member McPhelan simply concluded, without any further discussion, that it was very likely that the Rwandan government was going to want to have identity documents. He did so without reconciling that conclusion with the change in the Rwandan High Commission’s practice, pursuant to which it no longer explicitly requests certified copies of Rwandan government issued identification documents.

[41] In addition, Member McPhelan erred by ordering Mr. Lunyamila’s release solely on the basis of his conclusion that Mr. Lunyamila’s detention had become indefinite. In this regard, he observed: “I do find that you are both a danger to the public and a flight risk but I consider that your detention has become indefinite and because of that I am ordering release”. This was contrary to the settled case law mentioned at paragraph 32 above, and to the plain wording of section 248 of the Regulations, which requires all of the factors listed therein to be considered and weighed.

[42] I recognize that Member McPhelan subsequently identified various ways in which Mr. Lunyamila presents a danger to the public, and that he then proceeded to discuss Mr. Lunyamila’s flight risk and his steadfast refusal to cooperate with his removal from Canada. However, he did not in any way engage in the process of balancing those factors, which individually and collectively weigh strongly in favour of keeping Mr. Lunyamila in detention, against the length of his detention to date and the length of time that such detention is likely to continue. Instead of engaging in that balancing

que » M. Lunyamila puisse être renvoyé au Rwanda sans documents d’identité. Cette conclusion était en quelque sorte plus problématique que la décision similaire tirée par la commissaire King, à la lumière des nouveaux éléments de preuve indiquant que la documentation « demandée » par le Haut-Commissariat du Rwanda ne comportait plus de « copies certifiées des documents d’identité émis par le gouvernement du Rwanda ». Cet élément a été remplacé par [TRADUCTION] « tout autre renseignement pertinent (passeport, passeport expiré, certificat de naissance, etc.) » (DCT, à la page 474). Toutefois, compte tenu que les exemples entre parenthèses sont tous des documents d’identité, le commissaire McPhelan a simplement conclu, sans aucune autre analyse, qu’il était très probable que le gouvernement du Rwanda exigerait des documents d’identité. Il a omis d’examiner cette conclusion à la lumière de changements apportés aux pratiques du Haut-Commissariat du Rwanda, dans le cadre desquelles des copies certifiées des documents d’identité émis par le gouvernement du Rwanda ne sont plus exigées explicitement.

[41] De plus, le commissaire McPhelan a commis une erreur en ordonnant la mise en liberté de M. Lunyamila au seul motif de sa conclusion que sa détention était devenue indéterminée. À cet égard, il a formulé l’observation suivante : [TRADUCTION] « Je conclus que vous constituez un danger pour le public et que vous présentez un risque de fuite, mais je considère que votre détention est devenue indéterminée et pour cette raison, j’ordonne votre mise en liberté ». Cette conclusion était contraire à la jurisprudence mentionnée au paragraphe 32, ci-dessus, et au libellé clair de l’article 248 du Règlement, qui stipule que tous les facteurs indiqués doivent être examinés et évalués.

[42] Je reconnais que le commissaire McPhelan a ensuite indiqué les diverses raisons pour lesquelles M. Lunyamila constitue un danger pour le public et qu’il a ensuite discuté du risque de fuite et de son entêtement à ne pas coopérer à son renvoi du Canada. Toutefois, il ne s’est en aucune façon efforcé de peser ces facteurs qui, individuellement et collectivement, militent fortement en faveur du maintien de M. Lunyamila en détention, à la lumière de la durée de sa détention à ce jour et de la durée probable de cette détention dans le futur. Au lieu de procéder à cet exercice de pondération,

exercise, Member McPhelan proceeded directly to explaining the terms and conditions that he imposed on Mr. Lunyamila's release. That failure to engage in the required balancing exercise contemplated by section 248 rendered Member McPhelan's decision outside the range of possible and acceptable outcomes that are defensible in respect of the facts and law, and therefore unreasonable.

[43] In addition, for essentially the same reasons provided at paragraph 30 above in respect of Member King's decision, Member McPhelan erred in concluding that Mr. Lunyamila's detention had become a violation of his rights under section 7 of the Charter.

[44] Finally, I find that the terms and conditions that Member McPhelan imposed on Mr. Lunyamila's release were not reasonable. Member McPhelan recognized that Mr. Lunyamila is a danger to the public and a flight risk. With respect to the former, he stated:

When I'm faced with the difficult task of releasing someone who is a danger to the public I think about the types of things that a person might do upon release and looking at your criminal record I think it's likely that you might assault someone. You might utter threats at people. You might continue to commit threats. I don't believe the passage of time has improved your behaviour particularly.

[45] Notwithstanding these findings, Member McPhelan did not impose terms and conditions of release that would reduce, to any significant degree, the foregoing risks. The only condition that arguably addressed the danger risk at all was the requirement that Mr. Lunyamila not engage in any activity subsequent to release which results in a conviction under any statute of Canada. In my view, that condition did not reasonably address that risk. While I recognize that it would be very difficult, if at all possible, to completely eliminate the danger posed by Mr. Lunyamila, any decision to release a person presenting such risk should virtually eliminate that risk. The terms described in Member McPhelan's

le commissaire McPhelan a expliqué directement les conditions imposées à la mise en liberté de M. Lunyamila. L'omission de procéder à l'exercice de pondération requis garanti à l'article 248 a fait en sorte que la décision du commissaire McPhelan n'appartenait plus aux issues possibles acceptables pouvant se justifier au regard des faits et du droit et était donc déraisonnable.

[43] De plus, pour les mêmes raisons essentiellement qu'au paragraphe 30, ci-dessus, concernant la décision de la commissaire King, le commissaire McPhelan a commis une erreur en concluant que la détention de M. Lunyamila constituait une violation de ses droits en vertu de l'article 7 de la Charte.

[44] Finalement, je conclus que les conditions imposées par le commissaire McPhelan dans le cadre de la mise en liberté de M. Lunyamila étaient déraisonnables. Le commissaire McPhelan a reconnu que M. Lunyamila constituait un danger pour le public et présentait un risque de fuite. En ce qui concerne le deuxième point, il a formulé l'observation suivante :

[TRADUCTION] Lorsqu'il m'incombe la difficile tâche de libérer une personne qui constitue un danger pour le public, je réfléchis aux types de gestes que cette personne pourrait poser une fois libérée et, à la lumière de votre dossier criminel, je crois qu'il est probable que vous pourriez agresser quelqu'un. Vous pourriez menacer des gens. Vous pourriez continuer à proférer des menaces. Je ne crois pas que votre comportement se soit particulièrement amélioré avec le temps.

[45] En dépit de ces observations, le commissaire McPhelan n'a pas imposé de conditions de remise en liberté qui permettraient de réduire, dans une mesure significative, les risques précités. La seule condition qui aborde vraisemblablement le risque de danger est l'obligation imposée à M. Lunyamila de ne pas s'adonner, après sa mise en liberté, à des activités qui pourraient entraîner une condamnation en vertu d'une loi canadienne. À mon avis, la condition n'aborde pas raisonnablement ce risque. Bien que je reconnaisse qu'il serait très difficile, voire impossible, d'éliminer complètement le danger que présente M. Lunyamila, toute décision de remettre en liberté une personne qui présente

decision fell far short in that regard, thereby rendering that decision unreasonable.

[46] Indeed, to the extent that the condition described in the paragraph immediately above could not be enforced until Mr. Lunyamila had been convicted under a statute of Canada, it contemplates that a crime would have to be committed before it could be addressed, through the criminal justice system. Such an approach was patently unreasonable, and was not cured by the Minister's inexplicable failure to suggest additional conditions.

C. IMM-3026-16

[47] The decision that is the subject of review in IMM-3026-16 is Member King's decision dated July 14, 2016. To properly review that decision, it is necessary to briefly summarize Member Ko's, dated June 16, 2016. In that decision, Member Ko concluded that Mr. Lunyamila's detention should be continued, based on new information that the CBSA was actively pursuing and that raised additional questions as to his identity.

[48] I will note in passing that no detention reviews were held in April or May of this year, because the ID interpreted the order issued by Justice Kane on April 20, 2016 as having imposed a stay on any release of Mr. Lunyamila until the application for judicial review of Member McPhelan's decision was finally disposed of. Justice Kane subsequently clarified that she had not intended to suggest that subsequent 30-day reviews of detention pursuant to subsection 57(2) of the IRPA should not continue to occur.

[49] The new information relating to Mr. Lunyamila's identity that provided the basis of Member Ko's decision to detain him consisted principally of the following:

un tel risque devrait chercher à éliminer presque totalement ce risque. Les conditions décrites par le commissaire McPhelan dans sa décision sont de loin insuffisantes à cet égard, ce qui rend sa décision déraisonnable.

[46] Effectivement, dans la mesure où la condition décrite au paragraphe ci-dessus ne peut être appliquée tant que M. Lunyamila n'a pas été condamné en vertu d'une loi canadienne, elle sous-entend qu'un crime devra être commis avant que le cas puisse être soumis au système de justice pénale. Cette approche est manifestement déraisonnable et n'a pas été corrigée par l'omission inexplicable du ministre de suggérer des conditions supplémentaires.

C. IMM-3026-16

[47] La décision faisant l'objet d'un contrôle dans la demande IMM-3026-16 est une décision de la commissaire King datée du 14 juillet 2016. Pour examiner adéquatement cette décision, il est nécessaire de résumer brièvement la décision du commissaire Ko, daté du 16 juin 2016. Dans cette décision, la commissaire Ko a conclu que la détention de M. Lunyamila devrait être maintenue sur la base de nouveaux renseignements sur lesquels l'ASFC menait activement une enquête et qui soulevaient des questions supplémentaires quant à son identité.

[48] Je signale en passant qu'aucun contrôle des motifs de détention n'a été effectué en avril et en mai de cette année, puisque la SI a interprété l'ordonnance émise par le juge Kane le 20 avril 2016 comme l'imposition d'un sursis à toute mise en liberté de M. Lunyamila jusqu'à ce que la demande de contrôle judiciaire de la décision du juge McPhelan soit réglée définitivement. Le juge Kane a par la suite clarifié qu'il n'avait pas cherché à suggérer que les contrôles des motifs de la détention effectués tous les 30 jours conformément au paragraphe 57(2) de la LIPR ne devaient pas se poursuivre.

[49] Les nouveaux renseignements concernant l'identité de M. Lunyamila sur lesquels la commissaire Ko a fondé sa décision consistaient principalement en ce qui suit :

-
- Information from an informant who provided some details regarding persons he stated were Mr. Lunyamila's father and an imam who may have known his father, who the informant claimed were both living in Tanzania. Although that information was initially received in February 2015, the evidence suggested that the CBSA had been having difficulty following it up with Canadian officials based in Tanzania. However, new information suggested that the International Organization for Migration might be able to assist in the process. In addition, the CBSA was exploring the option of hiring a third party to assist with the investigation. It is relevant to note that the same informant appears to have attended Mr. Lunyamila's first few detention reviews and had initially informed an enforcement officer in November 2013 that Mr. Lunyamila had told him that his name was Maximilian Mlele Bundare and that he was born on April 7, 1968 in Tanzania (CTR, at pages 339, 354, 385, 392, 414, 430, 499; CTR, Vol. 5, at page 150). The CBSA's investigation of that information led to a different person by that name.
 - Confirmation from open source information that a person by the name of the imam existed in Tanzania.
 - Evidence reporting that the CBSA's national headquarters had agreed to fund the cost of a field visit by a liaison officer to Tanzania to further the investigation of this information.
 - A linguistics analysis that stated that Mr. Lunyamila's linguistic background had been assessed to be Tanzanian with a very high degree of certainty and very unlikely to be Rwandan.
 - Evidence from the CBSA that it had decided to request representatives from the Tanzanian High Commission here in Canada to meet with Mr. Lunyamila in Vancouver, in order to attempt to determine his nationality.
 - Des renseignements d'un informateur sur des personnes qu'il disait être le père de M. Lunyamila et un imam qui pourrait avoir connu son père, et qui, selon l'informateur, vivaient tous deux en Tanzanie. Bien que ces renseignements aient été reçus initialement en février 2015, les éléments de preuve indiquent que l'ASFC a eu des difficultés à faire le suivi auprès des fonctionnaires canadiens basés en Tanzanie. Toutefois, de nouveaux renseignements suggèrent que l'Organisation internationale pour les migrations pourrait faciliter le processus. En outre, l'ASFC explorait la possibilité de retenir les services d'une tierce partie pour aider à l'enquête. Il est important de noter que le même informateur semble avoir assisté aux premiers contrôles des motifs de détention de M. Lunyamila et avait initialement indiqué à un agent d'exécution de la loi, en novembre 2013, que M. Lunyamila lui avait affirmé s'appeler Maximilian Mlele Bundare et être né le 7 avril 1968 en Tanzanie (DCT, aux pages 339, 354, 385, 392, 414, 430, 499; DCT, vol. 5, à la page 150). L'enquête de l'ASFC sur cette information a mené à une autre personne portant ce nom.
 - Des renseignements de source ouverte confirmant l'existence d'une personne portant le nom de l'imam en Tanzanie.
 - Des éléments de preuve indiquant que l'administration centrale de l'ASFC avait accepté de financer les coûts de la visite d'un agent de liaison en Tanzanie pour approfondir l'enquête sur cette information.
 - Une analyse linguistique indiquant que les compétences linguistiques de M. Lunyamila ont été établies avec une grande certitude comme du tanzanien et peu probablement du rwandais.
 - Des preuves démontrant que l'ASFC a décidé de demander à des représentants du Haut-Commissariat de la Tanzanie au Canada de rencontrer M. Lunyamila à Vancouver afin de déterminer sa nationalité.

[50] Based on that new information, Member Ko found that further information should be available in the near future to assist in determining whether there is a viable possibility for Mr. Lunyamila's removal to Tanzania. Member Ko then relied on that finding to depart from the four immediately previous reviews by concluding that Mr. Lunyamila's continued detention could no longer be said to be indefinite. She therefore decided to keep him in detention, after discussing the length of his detention and the following facts: (i) his refusal to cooperate with the CBSA's efforts to remove him from Canada; (ii) unexplained delays on the part of the Minister that had contributed to some of the delays in the removal process; (iii) the danger to the public that he presents; and (iv) the flight risk that he presents.

[51] In her decision of July 14, 2016, Member King disagreed with Member Ko's assessment of the new information summarized above. Insofar as Member King explicitly adopted her decision of March 1, 2016 "in its entirety," it was unreasonable for the various reasons discussed at paragraphs 27–35 above.

[52] In addition to the reasons given in her March 1st decision, Member King stated that she disagreed with member Ko's decision on several grounds.

[53] In particular, she rejected Member Ko's conclusion that Mr. Lunyamila's detention could no longer be said to be indefinite because of the new information that I have summarized above. In this regard, she observed that the informant who has been suggesting that Mr. Lunyamila is a Tanzanian citizen initially provided that information to the Minister in 2013, yet the Minister has only recently decided to incur the costs associated with the investigation activities relied upon by Member Ko. She stated that the Minister was not entitled to win detention for longer periods of time because an identity investigation is expensive.

[50] À la lumière de cette nouvelle information, la commissaire Ko a conclu que d'autres renseignements devraient être disponibles dans le futur pour aider à déterminer s'il existe une possibilité que M. Lunyamila puisse être expulsé vers la Tanzanie. La commissaire Ko s'est ensuite fondée sur cette conclusion pour s'écarter des quatre examens précédents en concluant que la détention continue de M. Lunyamila ne pouvait plus être considérée comme indéterminée. Elle a donc décidé de maintenir sa détention, après avoir discuté de la durée de sa détention et des faits suivants : i) son refus de coopérer aux efforts de l'ASFC pour l'expulser du Canada; ii) les délais inexplicables de la part du ministre, qui ont contribué à certains des délais au cours du processus de renvoi; iii) le danger qu'il constitue pour le public; et iv) le risque de fuite qu'il présente.

[51] Dans sa décision datée du 14 juillet 2016, la commissaire King était en désaccord avec l'évaluation faite par la commissaire Ko des nouveaux renseignements résumés ci-dessus. En ce qui concerne le fait que la commissaire King a explicitement adopté sa décision datée du 1^{er} mars 2016 « dans son intégralité », cette décision était déraisonnable pour les divers motifs énoncés aux paragraphes 27 à 35, ci-dessus.

[52] Outre les raisons fournies dans sa décision du 1^{er} mars, la commissaire King a indiqué qu'elle était en désaccord avec la décision de la commissaire Ko pour plusieurs motifs.

[53] Plus particulièrement, elle a rejeté la conclusion de la commissaire Ko selon laquelle la détention de M. Lunyamila ne pouvait plus être qualifiée d'indéterminée au motif des nouveaux renseignements que j'ai résumés ci-dessus. À cet égard, elle a observé que l'informateur qui a suggéré que M. Lunyamila était un citoyen tanzanien a initialement fourni cette information au ministre en 2013, mais que le ministre a attendu jusqu'à récemment pour décider d'assumer les coûts associés aux activités d'investigation sur lesquelles la commissaire Ko a fondé sa décision. Elle a fait valoir que le ministre ne pouvait obtenir des périodes de détention plus longues sous prétexte que les enquêtes sur l'identité sont coûteuses.

[54] In my view, that analysis was unreasonable. In brief, it failed to recognize that Mr. Lunyamila has insisted all along that he is Rwandan, he has not been cooperating with the Minister's efforts to remove him to Rwanda, and it was only recently that a linguistics analysis concluded that he is "assessed to be Tanzanian with a very high degree of certainty". The Minister was entitled to take the time required to pursue what initially appeared to be the most likely avenue for removing him from Canada, namely, by removing him to Rwanda, before devoting scarce public funds to the possibility of removing him to Tanzania.

[55] The Minister is not required to devote scarce funds from the public purse to chase down every possibility, no matter how remote, for removing someone from Canada when that person is not cooperating with efforts to remove him from Canada. It was not reasonable to require the Minister to incur the substantial costs that were required to explore the possibility of removing Mr. Lunyamila to Tanzania until the linguistics analysis was conducted and the new information was received from the informant, and partially verified by confirming the existence in Tanzania of an imam going by the name provided by the informant. Until those new developments, the basis for believing that Mr. Lunyamila might be of Tanzanian nationality was very speculative.

[56] Member King also noted in her decision that Mr. Lunyamila's indefinite detention cannot be supported by the facts that he is a danger to the public, a flight risk and has not been cooperating with the Minister's efforts to remove him for three years.

[57] I disagree. In addition to what I have said earlier in these reasons in connection with Member King's decision dated March 1, 2016, I would add the following.

[58] To permit someone in these circumstances to take the position that he should be released on the grounds that his detention had become indefinite would be effectively to allow that person to frustrate the will of Parliament and, in essence, "take the law into his own

[54] À mon avis, cette analyse était déraisonnable. En bref, elle a omis de reconnaître les faits suivants : M. Lunyamila a insisté tout au long du processus qu'il était rwandais, il n'a pas coopéré avec les efforts du ministre pour le renvoyer au Rwanda, et ce n'est que récemment qu'une analyse a conclu que ses compétences linguistiques [TRADUCTION] « ont été établies avec une grande certitude comme du tanzanien ». Le ministre était en droit de prendre tout le temps nécessaire pour étudier la possibilité qui semblait initialement la plus probable pour l'expulser du Canada, essentiellement, le renvoyer au Rwanda, avant de consacrer des fonds publics déjà limités à la possibilité d'un renvoi en Tanzanie.

[55] Le ministre n'avait pas à consacrer des fonds publics déjà limités afin d'étudier toutes les possibilités, peu importe la distance, dans le but de renvoyer du Canada une personne qui ne coopère pas à ces efforts de renvoi. Il n'était pas raisonnable d'exiger que le ministre assume les coûts substantiels engagés à explorer la possibilité du renvoi de M. Lunyamila en Tanzanie avant que l'analyse linguistique soit terminée et que les nouveaux renseignements requis soient reçus de l'informant et vérifiés en partie en confirmant l'existence en Tanzanie d'un imam portant le nom fourni par l'informateur. Dans l'attente de ces nouveaux développements, les renseignements permettant de croire que M. Lunyamila pourrait être de nationalité tanzanienne étaient fortement spéculatifs.

[56] La commissaire King a également souligné, dans sa décision, que la détention indéterminée de M. Lunyamila ne peut être justifiée par le fait qu'il constitue un danger pour le public, qu'il présente un risque de fuite et qu'il refuse, depuis trois ans, de coopérer avec les efforts du ministre pour l'expulser.

[57] Je ne suis pas d'accord. En complément de mes observations précédentes dans les motifs relatifs à la décision de la commissaire King datée du 1^{er} mars 2016, j'ajouterais ceci.

[58] Permettre à une personne, dans ces circonstances, de soutenir qu'il doit être libéré au motif que sa détention est devenue indéterminée irait effectivement à l'encontre de l'intention du législateur et reviendrait essentiellement à lui permettre de « se faire justice

hands” (*Sahin*, above, at page 223; *Ahani v. Canada*, [1995] 3 F.C. 669 (T.D.), at pages 694–696, affd (1996), 201 N.R. 233 (F.C.A.), at paragraph 4, leave to appeal [to S.C.C.] denied [1997] 2 S.C.R. v; see also, *R. v. Malmo-Levine*; *R. v. Caine*, 2003 SCC 74, [2003] 3 S.C.R. 571, at paragraph 178). That would undermine the integrity of our immigration laws and public confidence in the rule of law.

[59] In my view, the scheme of the IRPA and the Regulations contemplates that persons who are a danger to the public or a flight risk and who are not cooperating with the Minister’s efforts to remove them from this country, must, except in exceptional circumstances, continue to be detained until such time as they cooperate with their removal. Exceptional circumstances would be warranted, because it will ordinarily be very difficult to formulate terms and conditions of release that will eliminate, or virtually eliminate, the danger to the public presented by the individual. Thus, it ordinarily would be difficult to avoid exposing the general public to some risk by releasing the detainee. However, this might be justified in an exceptional circumstance, such as where there have been unexplained and very substantial delays by the Minister that are not attributable to the detained person’s lack of cooperation or to an unwillingness on the part of the Minister to incur substantial costs that would be associated with pursuing non-speculative possibilities for removal.

[60] In *Medovarski v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*; *Esteban v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2005 SCC 51, [2005] 2 S.C.R. 539, the Supreme Court of Canada underscored the priority given to security in the IRPA, in the following terms [at paragraph 10]:

The objectives as expressed in the *IRPA* indicate an intent to prioritize security. This objective is given effect by preventing the entry of applicants with criminal records, by removing applicants with such records from Canada, and by emphasizing the obligation of permanent residents to behave lawfully while in Canada. This marks a change from the focus in the predecessor statute, which emphasized the successful integration of applicants more than security: e.g., see s. 3(1)(i) of the *IRPA* versus s. 3(j) of the former Act; s. 3(1)(e) of the *IRPA* versus s. 3(d) of the former Act; s. 3(1)(h) of the *IRPA* versus s. 3(i) of the

elle-même » (*Sahin*, précitée, à la page 223; *Ahani c. Canada*, [1995] 3 C.F. 669 (1^{re} inst.), aux pages 694 à 696, confirmée par [1996] A.C.F. n° 937 (C.A.) (QL), au paragraphe 4, autorisation d’interjeter appel [à la C.S.C.] refusée [1997] 2 R.C.S. v; voir également, *R. c. Malmo-Levine*; *R. c. Caine*, 2003 CSC 74, [2003] 3 R.C.S. 571, au paragraphe 178). Cela nuirait à l’intégrité de nos lois en matière d’immigration et minerait la confiance du public envers la primauté du droit.

[59] À mon avis, l’esprit de la LIPR et du Règlement prévoit qu’une personne qui constitue un danger pour le public ou présente un risque de fuite et qui ne coopère pas avec les efforts du ministre pour l’expulser du pays doit, sauf dans des circonstances exceptionnelles, demeurer détenue jusqu’à ce qu’elle accepte de coopérer à son renvoi. Des circonstances exceptionnelles seraient justifiées, puisqu’il est normalement très difficile de formuler des conditions de libération permettant d’éliminer complètement ou presque complètement le danger que présente la personne pour le public. Par conséquent, il serait normalement difficile d’empêcher l’exposition du public à un certain risque lors de la libération du détenu. Toutefois, cela peut se justifier dans des circonstances exceptionnelles, comme des délais inexpliqués et très importants de la part du ministre, qui ne sont pas attribuables à un manque de coopération de la part du détenu ou à un refus du ministre d’assumer les coûts substantiels associés à la poursuite de possibilités non spéculatives de renvoi.

[60] Dans l’arrêt *Medovarski c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*; *Esteban c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, 2005 CSC 51, [2005] 2 R.C.S. 539, la Cour suprême du Canada a souligné la priorité accordée à la sécurité dans la LIPR, dans les termes suivants [au paragraphe 10] :

Les objectifs exprimés dans la *LIPR* révèlent une intention de donner priorité à la sécurité. Pour réaliser cet objectif, il faut empêcher l’entrée au Canada des demandeurs ayant un casier judiciaire et renvoyer ceux qui ont un tel casier, et insister sur l’obligation des résidents permanents de se conformer à la loi pendant qu’ils sont au Canada. Cela représente un changement d’orientation par rapport à la loi précédente, qui accordait plus d’importance à l’intégration des demandeurs qu’à la sécurité : voir, par exemple, voir l’al. 3(1)i) [de la] *LIPR* comparativement à l’al. 3j) de l’ancienne Loi; l’al. 3(1)e)

former Act. Viewed collectively, the objectives of the *IRPA* and its provisions concerning permanent residents, communicate a strong desire to treat criminals and security threats less leniently than under the former Act.

[61] This priority to protect the public from foreign nationals who have engaged in serious criminality is in keeping with the fact that “[o]ne of the most fundamental responsibilities of a government is to ensure the security of its citizens” (*Charkaoui*, above, at paragraph 1).

[62] This priority is reflected in the objectives of the *IRPA*, in particular paragraphs 3(1)(h) and (i), and paragraphs 3(2)(g) and (h) which state:

Objectives — Immigration

3 (1) The objectives of this Act with respect to Immigration are:

...

(h) to protect public health and safety and to maintain the security of Canadian society;

(i) to promote international justice and security by fostering respect for human rights and by denying access to Canadian territory to persons who are criminals or security risks; and

...

Objectives — refugees

(2) The objectives of this Act with respect to refugees are

...

(g) to protect public health and safety of Canadians and to maintain the security of Canadian society; and

(h) to promote international justice and security by denying access to Canadian territory to persons, including refugee claimants, who are security risks or serious criminals. [Emphasis added.]

[de la] *LIPR* comparativement à l’al. 3*d*) de l’ancienne Loi; l’al. 3(1)*h*) [de la] *LIPR* comparativement à l’al. 3*i*) de l’ancienne Loi. Considérés collectivement, les objectifs de la *LIPR* et de ses dispositions relatives aux résidents permanents traduisent la ferme volonté de traiter les criminels et les menaces à la sécurité avec moins de clémence que le faisait l’ancienne Loi.

[61] Cette priorité à protéger le public contre les ressortissants étrangers engagés dans des activités criminelles sérieuses est en accord avec le fait que « [l]’une des responsabilités les plus fondamentales d’un gouvernement est d’assurer la sécurité de ses citoyens » (*Charkaoui*, précité, au paragraphe 1).

[62] Cette priorité est reflétée dans les objectifs de la *LIPR*, en particulier aux alinéas 3(1)*h*) et *i*), et aux alinéas 3(2)*g*) et *h*), qui stipulent ce qui suit :

Objet en matière d’immigration

3 (1) En matière d’immigration, la présente loi a pour objet :

[...]

h) de protéger la santé et la sécurité publiques et de garantir la sécurité de la société canadienne;

i) de promouvoir, à l’échelle internationale, la justice et la sécurité par le respect des droits de la personne et l’interdiction de territoire aux personnes qui sont des criminels ou constituent un danger pour la sécurité;

[...]

Objet relatif aux réfugiés

(2) S’agissant des réfugiés, la présente loi a pour objet :

[...]

g) de protéger la santé des Canadiens et de garantir leur sécurité;

h) de promouvoir, à l’échelle internationale, la sécurité et la justice par l’interdiction du territoire aux personnes et demandeurs d’asile qui sont de grands criminels ou constituent un danger pour la sécurité. [Non souligné dans l’original.]

[63] In furtherance of these security and public safety objectives, the IRPA contains numerous provisions, including:

- i. subsection 36(1), which provides that a permanent resident or a foreign national is inadmissible on grounds of serious criminality for having been convicted of one or more of certain types of offences, or for committing a certain type of act outside Canada;
- ii. subsection 36(2), which provides that a foreign national is inadmissible on grounds of criminality for having been convicted of one or more of certain types of offences, or for committing a certain type of act outside Canada;
- iii. subsection 48(2), which provides that if a removal order is enforceable, the foreign national against whom it was made must leave Canada immediately and the order must be enforced as soon as possible;
- iv. subsection 55(2), which permits an officer to arrest and detain a foreign national, other than a protected person, without a warrant, (a) who the officer has reasonable grounds to believe is inadmissible and is a danger to the public or is unlikely to appear for examination, an admissibility hearing, removal from Canada, or at a proceeding that could lead to the making of a removal order by the Minister under subsection 44(2); or (b) if the officer is not satisfied of the identity of the foreign national in the course of any procedure under this Act;
- v. paragraph 58(1), which requires the Immigration Division to release from detention a permanent resident or a foreign national, unless it is satisfied, taking account of prescribed factors, that:
 - (a) they are a danger to the public;
 - (b) they are unlikely to appear for examination, an admissibility hearing, removal from Canada or at

[63] En plus de ces objectifs liés à la sécurité publique, la LIPR contient de nombreuses dispositions, notamment :

- i. le paragraphe 36(1), qui prévoit qu'un résident permanent ou un ressortissant étranger est interdit de territoire pour grande criminalité s'il est déclaré coupable d'un ou plusieurs types d'infractions ou d'avoir commis certains types d'infraction à l'extérieur du Canada;
- ii. le paragraphe 36(2), qui prévoit qu'un ressortissant étranger est interdit de territoire pour criminalité s'il est déclaré coupable d'un ou plusieurs types d'infractions ou d'avoir commis certains types d'infraction à l'extérieur du Canada;
- iii. le paragraphe 48(2), qui prévoit que lorsqu'un renvoi est exécutoire, le ressortissant étranger visé par la mesure de renvoi doit immédiatement quitter le territoire du Canada, la mesure devant être exécutée dès que possible;
- iv. le paragraphe 55(2), qui permet à un agent d'arrêter et de détenir sans mandat le ressortissant étranger qui n'est pas une personne protégée a) lorsqu'il a des motifs raisonnables de croire que celui-ci est interdit de territoire et constitue un danger pour la sécurité publique ou se soustraira vraisemblablement au contrôle, à l'enquête ou au renvoi, ou à la procédure pouvant mener à la prise par le ministre d'une mesure de renvoi en vertu du paragraphe 44(2); ou b) lorsque l'identité de celui-ci ne lui a pas été prouvée dans le cadre d'une procédure prévue par la présente loi;
- v. le paragraphe 58(1), selon lequel la Section de l'immigration est tenue de libérer un résident permanent ou un ressortissant étranger à moins d'être satisfaite de certains faits relatifs à la personne, après avoir pris en compte les facteurs prescrits :
 - a) le résident permanent ou le ressortissant étranger constitue un danger pour la sécurité publique;
 - b) le résident permanent ou le ressortissant étranger se soustraira vraisemblablement au contrôle, à

a proceeding that could lead to the making of a removal order by the Minister under subsection 44(2);

- (c) the Minister is taking necessary steps to inquire into a reasonable suspicion that they are inadmissible on grounds of security, violating human or international rights, serious criminality, criminality or organized criminality;
- (d) the Minister is of the opinion that the identity of the foreign national — other than a designated foreign national who was 16 years of age or older on the day of the arrival that is the subject of the designation in question — has not been, but may be, established and they have not reasonably cooperated with the Minister by providing relevant information for the purpose of establishing their identity or the Minister is making reasonable efforts to establish their identity; or
- (e) the Minister is of the opinion that the identity of the foreign national who is a designated foreign national and who was 16 years of age or older on the day of the arrival that is the subject of the designation in question has not been established.

(Emphasis added.)

- vi. Subsection 64(1), which provides that no appeal may be made to the Immigration Appeal Division by a foreign national or their sponsor or by a permanent resident if the foreign national or permanent resident has been found to be inadmissible on grounds of security, violating human or international rights, serious criminality or organized criminality;
- vii. Paragraph 101(f), which provides that a claim for refugee protection is ineligible to be referred to the Refugee Protection Division if the claimant has been determined to be inadmissible on grounds of security, violating human or international rights, serious criminality or organized criminality, except for persons who are inadmissible solely on the grounds of paragraph 35(1)(c);

l'enquête, au renvoi ou à une procédure pouvant mener à la prise, par le ministre, conformément au paragraphe 44(2);

- c) le ministre prend les mesures voulues pour enquêter sur les motifs raisonnables de soupçonner que le résident permanent ou l'étranger est interdit de territoire pour raison de sécurité, pour atteinte aux droits humains ou internationaux ou pour grande criminalité, criminalité ou criminalité organisée;
- d) le ministre estime que l'identité du ressortissant étranger, autre qu'un étranger désigné qui était âgé de 16 ans ou plus à la date de l'arrivée visée par la désignation en cause, n'a pas été prouvée mais peut l'être, soit le ressortissant étranger n'a pas raisonnablement coopéré en fournissant au ministre des renseignements utiles à cette fin, soit ce dernier fait des efforts valables pour établir l'identité du ressortissant étranger; ou
- e) le ministre estime que l'identité de l'étranger qui est un étranger désigné et qui était âgé de 16 ans ou plus à la date de l'arrivée visée par la désignation en cause n'a pas été prouvée;

(Non souligné dans l'original.)

- vi. le paragraphe 64(1), qui stipule que l'appel ne peut être interjeté devant la Section de l'immigration par le résident permanent ou le ressortissant étranger qui est interdit de territoire pour raison de sécurité ou pour atteinte aux droits humains ou internationaux, grande criminalité ou criminalité organisée, ni par, dans le cas de l'étranger, son répondant.
- vii. l'alinéa 101f), qui prévoit qu'une demande d'asile est inadmissible au renvoi à la Section de la protection des réfugiés si le demandeur est interdit de territoire pour raison de sécurité ou pour atteinte aux droits humains ou internationaux — exception faite des personnes interdites de territoire au seul titre de l'alinéa 35(1)c) — grande criminalité ou criminalité organisée;

- viii. subsection 112(3), which provides that protection may not be conferred on an applicant who is determined to be inadmissible on grounds of serious criminality with respect to certain types of convictions within or outside Canada; and
- ix. paragraph 115(2)(a), which provides an exception to the principle of non-refoulement for persons who are inadmissible on grounds of serious criminality and who constitute, in the opinion of the Minister, a danger to the public in Canada.

[64] In addition to the foregoing:

- i. paragraph 230(3)(c) of the Regulations prohibits the Minister from issuing a stay of removal in respect of a person who is inadmissible under subsection 36(1) of the IRPA on grounds of serious criminality or under subsection 36(2) of the IRPA on grounds of criminality, even where removal would be to a country that is in a state of armed conflict or environmental disaster; and
- ii. section 239 of the Regulations provides, among other things, that if a foreign national does not voluntarily comply with a removal order, the removal order shall be enforced by the Minister.

[65] In my view, the above-mentioned provisions of the IRPA and the Regulations must be taken into account in interpreting and giving weight to the five factors listed in section 248 of the Regulations. For convenience, I will reproduce that section below:

Other factors

248 If it is determined that there are grounds for detention, the following factors shall be considered before a decision is made on detention or release:

- (a) the reason for detention;
- (b) the length of time in detention;
- (c) whether there are any elements that can assist in determining the length of time that detention is likely to continue and, if so, that length of time;

viii. le paragraphe 112(3), qui prévoit que l'asile ne peut être conféré au demandeur dans les cas où il est interdit de territoire pour grande criminalité relativement à certains types de condamnation à l'intérieur et à l'extérieur du Canada; et

ix. l'alinéa 115(2)a), qui prévoit une exception au principe du non-refoulement pour les personnes interdites de territoire pour grande criminalité qui, selon le ministre, constitue un danger pour le public au Canada.

[64] Outre ce qui précède :

- i. l'alinéa 230(3)c) du Règlement interdit au ministre d'imposer un sursis aux mesures de renvoi aux personnes interdites de territoire au titre des paragraphes 36(1) et 36(2) de la LIPR pour grand criminalité, même si le renvoi se fait vers un pays touché par un conflit armé ou un désastre environnemental; et
- ii. l'article 239 du Règlement prévoit, entre autres choses, que si un étranger ne se conforme pas volontairement à la mesure de renvoi, le ministre exécute la mesure de renvoi.

[65] À mon avis, les dispositions susmentionnées de la LIPR et du Règlement doivent être prises en compte dans l'interprétation et dans l'examen des cinq facteurs énoncés à l'article 248 du Règlement. Pour votre commodité, je reproduis ici l'article :

Autres critères

248 S'il est constaté qu'il existe des motifs de détention, les critères ci-après doivent être pris en compte avant qu'une décision ne soit prise quant à la détention ou la mise en liberté :

- a) le motif de la détention;
- b) la durée de la détention;
- c) l'existence d'éléments permettant l'évaluation de la durée probable de la détention et, dans l'affirmative, cette période de temps;

(d) any unexplained delays or unexplained lack of diligence caused by the Department or the person concerned; and

(e) the existence of alternatives to detention.

d) les retards inexpliqués ou le manque inexpliqué de diligence de la part du ministère ou de l'intéressé;

e) l'existence de solutions de rechange à la détention.

[66] When the foregoing factors are approached with the above-mentioned scheme of the IRPA and the Regulations in mind, the following becomes evident:

- i. Where the reason for continued detention is that a person poses a danger to the public, "there is a stronger case for continuing a long detention" (*Sahin*, above, at page 231). Indeed, where the person is a danger to the public on grounds of serious criminality, as contemplated by paragraph 115(2)(a), the scheme of the IRPA and the Regulations imply that this factor should be given very considerable weight.
- ii. Where an individual has been in detention for some time and a further lengthy detention is anticipated, or if the extent of future detention time cannot be ascertained, these facts ordinarily would tend to favour release (*Sahin*, above). However, where, as in Mr. Lunyamila's situation, the detainee has substantially contributed to the length of his detention due to his steadfast refusal to cooperate with his removal, or where that refusal is significantly contributing to the uncertainty with respect to the extent of future detention time, this ordinarily would substantially reduce the weight to be attributed to such facts. In my view, to place substantial weight on the length of past and projected future detention in circumstances of a steadfast refusal to cooperate would permit a detainee to frustrate the scheme of the IRPA and the Regulations, through non-cooperation. Among other things, this would allow the detainee to gain access to Canadian territory (outside detention), contrary to the clear objectives set forth in paragraphs 3(1)(h) and (i), and paragraphs 3(2)(g) and (h) of the Act. It would also allow the detainee, who has been found to be inadmissible to Canada, to manipulate our legal system to facilitate his increased access to this country, and to frustrate, or assist in frustrating, Parliament's will that he be removed from Canada as soon as possible.

[66] Lorsque les facteurs précédents sont abordés dans l'esprit susmentionné de la LIPR et du Règlement, les faits suivants deviennent évidents :

- i. Lorsque le motif du maintien de la détention est que la personne constitue un danger pour le public, « une longue détention est d'autant justifiable » (*Sahin*, précitée, à la page 231). En effet, lorsque la personne constitue un danger pour le public pour grande criminalité, au sens de l'alinéa 115(2)a), l'esprit de la LIPR et du Règlement sous-entend qu'une importance considérable doit être accordée à ce facteur.
- ii. Si l'individu a été déjà détenu pendant un certain temps et s'il est prévu que la détention se poursuivra pendant une longue période, ou si on ne peut en prévoir la durée, ces faits favorisent habituellement la mise en liberté (*Sahin*, précitée). Toutefois, lorsque le détenu a largement contribué à la durée de sa détention en raison de son entêtement à ne pas coopérer à son renvoi, comme dans le cas de M. Lunyamila, ou lorsque ce refus contribue grandement à l'incertitude entourant la durée prévue, cela a généralement pour effet de réduire substantiellement le poids accordé à ces faits. À mon avis, le fait d'accorder un poids substantiel à la durée de la détention antérieure et future prévue dans une situation où le détenu s'entête à ne pas coopérer permettrait au détenu de frustrer l'esprit de la LIPR et du Règlement par cette non-coopération. Entre autre choses, cela permettrait au détenu d'entrer au Canada (à sa libération), ce qui est contraire aux objectifs clairs prévus aux alinéas 3(1)h) et i) et aux alinéas 3(2)g) et h) de la Loi. Cela permettrait à un détenu qui a été déclaré interdit de territoire au Canada de manipuler notre système de justice afin de faciliter son entrée au pays et de frustrer ou de contribuer à frustrer la volonté du législateur qu'il soit renvoyé du Canada aussi rapidement que possible.

- iii. Unexplained delay and unexplained lack of diligence should count against the offending party (*Sahin*, above). However, the weight given to this factor should be less when the other party has contributed to the delays or lack of diligence of the offending party—that is to say, where the detainee has contributed to the Minister’s delay, or vice versa. This is particularly so where, as in Mr. Lunyamila’s case, such contribution has been considerable.
- iv. Where a person is a danger to the public, the weight given to this factor should vary directly with the extent to which alternatives to detention can mitigate such danger. Stated conversely, the greater the risk that the public would be required to assume under a particular alternative, the more this factor should weigh in favour of continued detention. Where, the conditions of release are such that the public would be required to bear significant risk of danger at the hands of the detainee, as was the case with the conditions that Ms. King imposed on Mr. Lunyamila in her decisions of March 1, 2016 and July 14, 2016, this should weigh strongly in favour of continued detention. If it were otherwise, Parliament’s public safety and security objectives, which have been prioritized in the IRPA and the Regulations, would be significantly undermined.
- iii. Les retards inexpliqués ou le manque inexpliqué de diligence doivent compter contre la partie qui en est responsable (*Sahin*, précitée). Toutefois, le poids accordé à ce facteur doit être moindre lorsque l’autre partie a contribué aux retards ou au manque de diligence de la partie qui en est responsable, autrement dit, lorsque le détenu a contribué au retard du ministre, ou le contraire. Cela est particulièrement vrai lorsque la contribution est considérable, comme c’est le cas de M. Lunyamila.
- iv. Lorsqu’une personne constitue un danger pour le public, le poids accordé à ce facteur doit varier directement selon la mesure dans laquelle des solutions de rechange à la détention peuvent atténuer ce danger. Inversement, plus le risque potentiel imposé au public par la solution de rechange est élevé, plus le facteur doit jouer en la faveur du maintien de la détention. Lorsque les conditions de remise en liberté sont telles que le public aurait à assumer une part de risque importante venant du détenu, comme c’était le cas dans les conditions imposées par la commissaire King à M. Lunyamila dans ses décisions datées du 1^{er} mars 2016 et du 14 juillet 2016, ce facteur doit jouer fortement en faveur du maintien de la détention. S’il en était autrement, les objectifs du législateur en matière de sécurité publique, dont la priorité a été établie dans la LIPR et le Règlement, seraient sensiblement compromis.

[67] In summary, Member King’s conclusion that Mr. Lunyamila’s continued detention could not be supported by the fact that he is a danger to the public, a flight risk and has not been cooperating with the Minister’s efforts to remove him, was contrary to the scheme of the IRPA and the Regulations, and therefore unreasonable. To rely on the criminal justice system to protect the Canadian public from Mr. Lunyamila’s random acts of criminal violence, as she was prepared to do, was to contemplate that he would commit and be convicted for at least one further criminal act subsequent to his release. In my view, that was also contrary to the scheme of the IRPA and the Regulations, and unreasonable.

[67] En résumé, la conclusion de la commissaire King selon laquelle le maintien de la détention de M. Lunyamila ne pouvait être justifié par le fait qu’il constitue un danger pour le public, qu’il présente un risque de fuite et qu’il refuse de coopérer avec les efforts du ministre pour l’expulser, était contraire à l’esprit de la LIPR et du Règlement et, par conséquent, déraisonnable. Pour recourir au système de justice pénale afin de protéger le public canadien des gestes de violence criminelle gratuits posés par M. Lunyamila, comme elle était disposée à le faire, elle devait envisager qu’il commettrait et serait reconnu coupable d’au moins une autre infraction criminelle après sa remise en liberté. À mon avis, cette décision était également contraire à l’esprit de la LIPR et du Règlement et est déraisonnable.

[68] Member King’s decision was also unreasonable in that it did not provide compelling reasons for departing from Member Ko’s decision to keep Mr. Lunyamila in detention, given the new information upon which member Ko relied in reaching her decision (*Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Thanabalasingham*, 2004 FCA 4, [2004] 3 F.C.R. 572, at paragraph 10). In brief, Member Ko reasoned that in view of the risk to the public and flight risk posed by Mr. Lunyamila, as well as his steadfast refusal to cooperate with the Minister’s efforts to remove him from Canada in accordance with the IRPA and the Regulations, he should be kept in detention while the Minister pursued what Member Ko characterized as being reasonable efforts to ascertain his identity. Member Ko also concluded that “further information should be available in the near future in order to determine if there is a viable possibility for your removal from Canada” and that “the Minister should be given a chance to conduct some further investigation before concluding that detention is indefinite”. In view of the risks presented by Mr. Lunyamila, his continued refusal to cooperate with the Minister’s efforts to remove him, and the new prospects for his potential removal from Canada, the reasons given by Member King for rejecting Member Ko’s assessment were neither compelling nor reasonable.

[69] Finally, the conditions of release imposed by Member King simply would have required Mr. Lunyamila to:

- i. present himself at the date, time and place that a CBSA officer required him to appear to comply with any obligation imposed on him under the IRPA, including removal if necessary;
- ii. provide the CBSA, prior to release, with his residential address and to advise the CBSA in-person of any change in address before making the change;
- iii. report to an officer at the CBSA office in Vancouver within 48 hours of his release; and

[68] La décision de la commissaire King était également déraisonnable en ce sens qu’elle n’a pas fourni de motif convaincant pour s’écarter de la décision de la commissaire Ko de garder M. Lunyamila incarcéré, compte tenu des nouveaux renseignements sur lesquels la commissaire Ko s’est fondée pour prendre sa décision (*Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration) c. Thanabalasingham*, 2004 CAF 4, [2004] 3 R.C.F. 572, au paragraphe 10). En résumé, la commissaire Ko a conclu qu’à la lumière du risque pour le public et du risque de fuite que présente M. Lunyamila, ainsi que de son entêtement à ne pas coopérer avec les efforts du ministre pour l’expulser du Canada conformément à la LIPR et au Règlement, il doit demeurer en détention pendant que le ministre poursuit les efforts que la commissaire Ko a qualifié de raisonnables pour établir son identité. La commissaire Ko a également conclu que [TRADUCTION] « d’autres renseignements devraient être disponibles dans le futur pour aider à déterminer s’il existe une possibilité viable que vous puissiez être expulsé du Canada » et que « le ministre devrait avoir la possibilité de mener une enquête plus approfondie avant de conclure que la durée de la détention est indéterminée ». Compte tenu des risques que présente M. Lunyamila, de son entêtement à refuser de coopérer avec les efforts du ministre pour l’expulser du Canada et des nouvelles possibilités de renvoi du Canada, les motifs invoqués par la commissaire King pour rejeter l’évaluation de la commissaire Ko n’étaient ni convainquants ni raisonnables.

[69] Finalement, dans le cadre des conditions de mise en liberté imposées par la commissaire King, M. Lunyamila aurait eu simplement à :

- i. se présenter à la date, à l’heure et à l’endroit convenus avec un agent de l’ASFC pour démontrer qu’il se conforme aux obligations imposées en vertu de la LIPR, qui peuvent comprendre le renvoi;
- ii. fournir à l’ASFC, avant sa remise en liberté, son adresse résidentielle et aviser l’ASFC en personne avant tout changement d’adresse;
- iii. se présenter à un agent de l’ASFC à Vancouver dans les 48 heures suivant sa remise en liberté; et

iv. report once a week to the CBSA.

To the extent that these conditions would have required the Canadian public to bear a substantial risk of criminal violence at Mr. Lunyamila's hands, they were patently unreasonable.

D. *IMM-3428-16*

[70] The decision that is the subject of review in IMM-3428-16 is Member Rempel's decision dated August 11, 2016.

[71] In brief, Member Rempel decided to release Mr. Lunyamila from detention after concluding that his detention had become indefinite and that he could be released subject to conditions that reduced the risks he poses to the public to a level such that continued detention is no longer justified, particularly given the length of his detention to date.

[72] The Minister has alleged that Member Rempel made numerous errors in reaching his decision. It is not necessary to address each of them, as I agree that Member Rempel's decision was unreasonable for the following reasons.

[73] In the course of reaching his decision, member Rempel found that while Mr. Lunyamila would pose a danger to the public if released from detention, "it's less of a danger than [he] posed before [he] came into immigration custody". I agree with the Minister that this conclusion was unreasonable, because it was based on an unreasonable assessment of recent violent outbursts by Mr. Lunyamila that have occurred in the facility where he is being detained. I further agree with the Minister that Member Rempel misapprehended and minimized the nature of those outbursts, in the course of concluding that Mr. Lunyamila has not had any significant institutional violations or violent behaviour in detention, and that he had not lost control in those instances. I concur with Justice Harrington that Mr. Lunyamila's outbursts were "completely consistent with his previous random attacks on strangers on the street" (*Lunyamila*, above, at paragraph 18). Among other things, the evidence was that, Mr. Lunyamila's

iv. se présenter une fois par semaine à l'ASFC.

Dans la mesure où ces conditions auraient obligé le public canadien à assumer un risque important de violence criminelle de la part de M. Lunyamila, elles étaient manifestement déraisonnables.

D. *IMM-3428-16*

[70] La décision faisant l'objet d'un contrôle dans la demande IMM-3428-16 est une décision du commissaire Rempel datée du 11 août 2016.

[71] En résumé, le commissaire Rempel a décidé de libérer M. Lunyamila après avoir conclu que sa détention était devenue indéterminée et qu'il pourrait être libéré sous des conditions permettant de réduire le risque pour le public à un niveau tel que le maintien de la détention n'était plus justifié, particulièrement compte tenu de la durée de sa détention à ce jour.

[72] Le ministre a fait valoir que le commissaire Rempel a commis de nombreuses erreurs dans sa décision. Il n'est pas nécessaire d'aborder chacune de ces erreurs, puisque je suis d'accord que la décision du commissaire Rempel était déraisonnable pour les motifs suivants.

[73] Au cours de son processus décisionnel, le commissaire Rempel a conclu que malgré le danger posé par M. Lunyamila pour le public s'il était remis en liberté, [TRADUCTION] « il est moins dangereux que lorsqu'il a été incarcéré aux fins de l'immigration ». Je suis d'accord avec le ministre que cette conclusion était déraisonnable puisqu'elle était fondée sur une évaluation déraisonnable des récents accès de violence de M. Lunyamila qui se sont produits à l'établissement où il est détenu. Je suis également d'accord avec le ministre que le commissaire Rempel a mal interprété et minimisé la nature de ces accès lorsqu'il a conclu que M. Lunyamila n'avait pas commis de délit important ou présenté de comportements violents en détention et qu'il n'avait pas perdu le contrôle lors de ces incidents. Je suis d'accord avec le juge Harrington que les excès de violence de M. Lunyamila (*Lunyamila*, précitée, au paragraphe 18) sont « parfaitement compatible(s) avec les attaques aléatoires qu'il a perpétrées antérieurement

“eyes were bulging”, “foam was frothing at [his] mouth”, he adopted a fighting stance, and it took a number of correctional officers to subdue him, as we was “screaming hysterically and physically resisting restraints”.

[74] Member Rempel also erred by concluding that it was “highly unlikely that [the CBSA was] going to have much success”, with its efforts to confirm the information that it had received regarding Mr. Lunyamila’s alleged Tanzanian identity. In this regard, Member Rempel also stated that he was “very sceptical that this identity investigation is going to lead to anything, at least not in the foreseeable future”. This conclusion was unreasonable because it was baldly asserted and not appropriately justified. In addition, Member Rempel completely dismissed the significance of the linguistics analysis discussed earlier in these reasons, the various steps that the CBSA was taking to pursue the possibility of removing Mr. Lunyamila to Tanzania, and the information that the International Organization for Migration had, at that point in time, “accepted to look into this case”. This error in turn led to Member Rempel’s unreasonable conclusion that Mr. Lunyamila’s “detention would be indefinite and strongly favours release”.

[75] In addition, I agree with the Minister that the conditions imposed by Member Rempel on Mr. Lunyamila’s release were unreasonable because they failed to sufficiently mitigate the danger to the public posed by him.

[76] The conditions that Member Rempel imposed on Mr. Lunyamila’s release required him to:

- i. Report at the date, time and place that a CBSA officer requires him to appear;
- ii. Comply with any obligation imposed on him under the IRPA, including removal, if necessary;

contre des inconnus dans la rue ». Entre autres choses, les éléments de preuve indiquent que M. Lunyamila [TRADUCTION] « avait les yeux exorbités » et « la bouche écumeuse », qu’il a pris une position de combat et qu’il a fallu l’intervention d’un certain nombre d’agents correctionnels pour le maîtriser, puisqu’il a commencé [TRADUCTION] « à pousser des cris hystériques et à opposer une résistance physique ».

[74] Le commissaire Rempel a également commis une erreur en concluant qu’il était [TRADUCTION] « hautement improbable que [l’ASFC] réussirait » dans ses efforts de confirmer les renseignements reçus concernant la nationalité tanzanienne présumée de M. Lunyamila. À cet égard, le commissaire a également indiqué qu’il était [TRADUCTION] « très sceptique que l’enquête sur l’identité mènerait quelque part, à tout le moins, pas dans un avenir prévisible ». Cette conclusion était déraisonnable puisqu’elle a été invoquée de façon erronée et n’a pas été correctement justifiée. De plus, le commissaire Rempel a complètement rejeté l’analyse linguistique évoquée plus haut dans ces motifs, les différentes mesures prises par l’ASFC pour étudier la possibilité de renvoyer M. Lunyamila en Tanzanie et les renseignements que l’Organisation internationale pour les migrations avait, à cette étape, [TRADUCTION] « accepté d’étudier dans ce dossier ». Cette erreur a par la suite mené le commissaire Rempel à conclure à tort que [TRADUCTION] « la détention [de M. Lunyamila] serait indéterminée et milite fortement en faveur de sa libération ».

[75] De plus, je suis d’accord avec le ministre que les conditions imposées par le commissaire Rempel à M. Lunyamila dans le cadre de sa libération étaient déraisonnables puisqu’elles ne suffisaient pas à atténuer le danger qu’il constitue pour le public.

[76] En vertu des conditions imposées par le commissaire Rempel, M. Lunyamila devait :

- i. se présenter à la date, à l’heure et à l’endroit convenus avec un agent de l’ASFC;
- ii. se conformer à toute obligation imposée en vertu de la LIPR, y compris le renvoi, s’il y a lieu;

- | | |
|--|---|
| <p>iii. Provide the CBSA with his address prior to his release, and advise the CBSA in person of any change in his address prior to the change being made;</p> <p>iv. Confirm his acceptance at a residential treatment drug and alcohol treatment facility;</p> <p>v. Follow “any” physician-directed treatment program that may be prescribed in respect of his depression or his other physical or mental-health needs;</p> <p>vi. Refrain from engaging in any activity subsequent to his release which results in a conviction under any Act of Parliament;</p> <p>vii. Abstain from consuming alcohol;</p> <p>viii. Report weekly to the CBSA upon completion of his residential treatment program;</p> <p>ix. Inform the CBSA where he will be residing upon the completion of his residential treatment program.</p> | <p>iii. fournir son adresse à l’ASFC avant sa libération et aviser l’ASFC en personne avant tout changement d’adresse;</p> <p>iv. confirmer son acceptation à un centre de traitement en établissement pour alcooliques et toxicomanes;</p> <p>v. suivre « tout » traitement qui pourrait lui être prescrit par un médecin en lien avec sa dépression et ses autres besoins physiques ou mentaux;</p> <p>vi. ne pas s’adonner, après sa libération, à des activités qui pourraient aboutir à une condamnation en vertu d’une loi fédérale;</p> <p>vii. s’abstenir de consommer de l’alcool;</p> <p>viii. se présenter une fois par semaine à l’ASFC au terme de son traitement en établissement;</p> <p>ix. aviser l’ASFC de son lieu de résidence au terme de son traitement en établissement.</p> |
|--|---|

[77] At best, the only conditions in the list above that could be said to reduce the day-to-day danger that would have been posed by Mr. Lunyamila’s release from detention were the conditions requiring him to abstain from consuming alcohol, to refrain from engaging in any activity subsequent to his release which results in a conviction under any Act of Parliament, and to reside at a drug/alcohol treatment facility. The other conditions did not address Mr. Lunyamila’s conduct at the daily level.

[78] However, the three conditions mentioned immediately above would have imposed only weak constraints on Mr. Lunyamila’s violent tendencies. In short, the record demonstrated that Mr. Lunyamila’s violent conduct has continued even in the absence of alcohol, while in detention. In addition, as mentioned earlier in these reasons, the requirement to refrain from engaging in any activity subsequent to his release which results in a conviction under any Act of Parliament would not constrain any violence that he engaged in, until he had committed and been convicted for at least one further offence. Moreover, the requirement that he reside at a drug/alcohol treatment facility would have exposed the

[77] Au mieux, les seules conditions énumérées ci-dessus que l’on peut considérer comme susceptibles de réduire le danger courant que pourrait poser M. Lunyamila après sa libération sont les conditions l’obligeant à ne pas consommer d’alcool, à ne pas s’adonner à des activités qui pourraient aboutir à une condamnation en vertu d’une loi fédérale et à habiter dans un établissement de traitement pour alcooliques et toxicomanes. Les autres conditions n’abordent pas la conduite de M. Lunyamila sur une base quotidienne.

[78] Toutefois, les trois conditions susmentionnées n’auraient imposé que de faibles contraintes aux tentatives à la violence de M. Lunyamila. En résumé, le dossier a démontré que le comportement violent de M. Lunyamila s’est poursuivi même en l’absence d’alcool, alors qu’il était détenu. De plus, comme nous l’avons mentionné précédemment dans ces motifs, l’obligation de ne pas s’adonner à des activités qui pourraient aboutir à une condamnation en vertu d’une loi fédérale ne permettrait aucunement de contrer ses comportements violents tant qu’il n’aurait pas commis au moins une autre infraction et n’aurait pas été reconnu coupable de cette infraction. De plus, l’obligation d’habiter dans un

people at that facility to his violent tendencies, and would have exposed the general public to those same tendencies in the event that he left that facility.

[79] Member Rempel did not address how the treatment facility would prevent Mr. Lunyamila from leaving the premises or would substantially reduce to an acceptable level the risks posed by Mr. Lunyamila's mental health issues and his violent tendencies for those residing or working within the facility. There was also no requirement that he return to detention if he was asked to leave the facility, as occurred after his brief release from detention and stay at a treatment facility in 2013. There was not even a requirement that the facility contact authorities if he left the premises. In brief, as noted by the Minister, Member Rempel imposed a condition in the absence of any evidence or basis for reasonably believing that the unnamed facility to which Mr. Lunyamila would be released would be able to address the public safety concerns raised by his violent tendencies.

[80] Given all of the foregoing, the conditions of release imposed by Member Rempel were unreasonable, as they fell far short of being sufficiently stringent to reduce the danger to the public posed by Mr. Lunyamila, or his flight risk, to an acceptable level (*Canada (Minister Citizenship and Immigration) v. Romans*, 2005 FC 435, at paragraph 73; *Hassan*, above, at paragraphs 42–46). For that reason they fell outside the range of possible and acceptable outcomes that are defensible in respect of the facts and law.

[81] Before concluding this review of Member Rempel's decision, I consider it appropriate to address his observation that this Court's jurisprudence does not provide clear guidance to the ID as to how it should treat the issue of length of detention.

établissement de traitement pour alcooliques et toxicomanes aurait eu pour conséquence d'exposer les résidents de l'établissement à ses tendances à la violence et d'exposer le public à ces mêmes tendances s'il avait quitté l'établissement.

[79] Le commissaire Rempel n'a pas déterminé comment l'établissement de traitement aurait procédé pour empêcher M. Lunyamila de quitter les lieux ou pour réduire à un niveau acceptable le risque posé par M. Lunyamila pour les résidents et les employés de l'établissement en raison de ses problèmes de santé mentale et de ses tendances à la violence. Aucune condition ne prévoyait sa remise en détention advenant qu'on lui demande de quitter l'établissement, ce qui s'est produit brièvement en 2013, alors qu'il séjournait dans un établissement de traitement après sa libération. Les conditions ne l'obligeaient même pas à communiquer avec les autorités de l'établissement s'il quittait les lieux. En résumé, comme l'a souligné le ministre, le commissaire Rempel a imposé une condition en l'absence d'éléments de preuve ou de motifs raisonnables de croire que l'installation non désignée où M. Lunyamila devrait habiter à sa libération serait en mesure de répondre aux préoccupations soulevées par ses tendances à la violence.

[80] Compte tenu de ce qui précède, les conditions de libération imposées par le commissaire Rempel étaient déraisonnables, car elles n'étaient pas suffisamment rigoureuses pour réduire le danger que pose M. Lunyamila pour le public ou son risque de fuite à un niveau acceptable (*Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Romans*, 2005 CF 435, au paragraphe 73; *Hassan*, précitée, aux paragraphes 42 à 46). Par conséquent, elles n'appartiennent pas aux issues possibles acceptables pouvant se justifier au regard des faits et du droit.

[81] Avant de conclure l'examen de la décision du commissaire Rempel, je considère qu'il convient de se pencher sur son observation selon laquelle la jurisprudence de notre Cour ne fournit pas de directives claires à la SI en ce que concerne le traitement de la question de la durée de détention.

[82] In this regard, Member Rempel noted that one line of jurisprudence states that indefinite detention cannot be treated as a determinative factor (see cases cited at paragraph 32 above), whereas another line of cases have given substantial weight to length of detention in the overall balancing process that is required under section 248 of the Regulations (*Panahi-Dargahlloo v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2009 FC 1114, 357 F.T.R. 9 (*Panahi-Dargahlloo*); *Walker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2010 FC 392, 89 Imm. L.R. (3d) 151 (*Walker*); *Shariff*, above; *Warssama*, above).

[83] In my view, the apparent divergence between these two lines of cases narrows considerably when one considers that, in *Panahi-Dargahlloo*, *Walker* and *Shariff*, the Court's stated basis for finding the decisions that were under review to have been unreasonable is that they failed to consider the length of detention in question, and appear to have focused exclusively on the detainee's lack of cooperation in deciding to maintain his detention (*Panahi-Dargahlloo*, above, at paragraphs 49 and 50; *Walker*, above, at paragraphs 28 and 31; *Shariff*, above, at paragraph 36). This was also a principal concern of the Court in *Warssama*, above, at paragraphs 29 and 34, which can in any event be distinguished on the basis that the detainee was not a danger to the public (paragraph 2), and there was no evidence that authorities in the detainee's country of origin (Somalia) were requiring him to sign anything—rather, it was a private airline (paragraph 31). The length of detention in *Warssama* was also longer than in any of the other decisions (five years), a consideration that I will address further below.

[84] In brief, the two lines of jurisprudence in question are consistent insofar as they maintain that it is an error to focus solely on one factor, whether it be length of detention or the failure to cooperate with the Minister's efforts to remove the detainee from the country. I entirely agree. It is also necessary to consider and reasonably weigh the other factors set forth in, and contemplated by, section 248 of the Regulations, having regard to the particular circumstances of the case.

[82] À cet égard, le commissaire Rempel a noté qu'un courant jurisprudentiel stipule que la détention indéterminée ne peut être traitée comme un facteur déterminant (voir les cas cités au paragraphe 32, ci-dessus), alors qu'un autre courant jurisprudentiel accorde un poids substantiel à la durée de la détention dans l'exercice de pondération global requis en vertu de l'article 248 du Règlement (*Panahi-Darghalloo c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2009 CF 1114 (*Panahi-Darghalloo*); *Walker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2010 CF 392 (*Walker*); *Shariff*, précitée; *Warssama*, précitée).

[83] À mon avis, la divergence apparente entre ces deux courants jurisprudentiels se réduit considérablement lorsque l'on tient compte du fait que dans les décisions *Panahi-Darghalloo*, *Walker* et *Shariff*, le fondement énoncé par la Cour pour déterminer que les décisions soumises à un contrôle étaient déraisonnables est qu'elles ne tenaient pas compte de la durée de la détention en question et semblent s'être concentré exclusivement sur l'absence de coopération de la part du détenu pour maintenir sa détention (*Panahi-Darghalloo*, précitée, aux paragraphes 49 et 50; *Walker*, précitée, aux paragraphes 28 et 31; *Shariff*, précitée, au paragraphe 36). Il s'agissait également d'une préoccupation importante dans la décision *Warssama*, précitée, aux paragraphes 29 et 34, qui peut, de toute façon, se distinguer par le fait que le détenu ne constituait pas un danger pour le public (paragraphe 2) et qu'aucun élément de preuve ne démontrait que les autorités du pays d'origine du détenu (la Somalie) l'obligeaient à signer des documents (il s'agissait d'une compagnie aérienne privée) (paragraphe 31). La détention dans la décision *Warssama* était également plus longue que dans toutes les autres décisions (cinq ans), un facteur que j'aborderai plus loin.

[84] En résumé, les deux courants jurisprudentiels en question sont cohérents dans la mesure où ils maintiennent que c'est une erreur d'axer la décision sur un seul facteur, qu'il s'agisse de la durée de la détention ou du refus du détenu de coopérer avec les efforts du ministre pour l'expulser du pays. Je suis entièrement d'accord. Il faut également considérer et soupeser raisonnablement les autres facteurs énoncés et prévus à l'article 248 du Règlement, compte tenu de la situation particulière en l'espèce.

[85] That said, it bears emphasizing that where the detainee is a danger to the public, the scheme of the IRPA and the Regulations contemplates that substantial weight should be given to maintaining the detainee in detention. This is even more so when it appears that conditions of release that would virtually eliminate the danger to the public posed by the detainee on a day-to-day basis have not been identified. In such circumstances, and where the detainee is also largely responsible for the length of his detention, by virtue of his failure to fully cooperate with the Minister's efforts to remove him from Canada, there would be three factors under section 248 that strongly weigh in favour of continued detention.

[86] I will simply add in passing that the refusal to fully cooperate factor would also be a very important factor to consider in assessing whether the deprivation of the detainee's rights to liberty has been effected "in accordance with the principles of fundamental justice", as set forth in section 7 of the Charter. As in the case at bar, it was not necessary to address that issue in *Panahi-Dargahloo, Walker, Shariff* or *Warssama*, as the Court in each of those cases was able to deal with the application for judicial review by assessing whether the ID decisions in question were reasonable.

[87] Before concluding this assessment of Member Rempel's decision, I should also address the tension that he identified between, on the one hand, this Court's decision in *Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Kamil*, 2002 FCT 381, 20 Imm. L.R. (3d) 65 (*Kamil*), and on the other hand the decisions in *Panahi-Dargahloo, Walker, Warssama, Shariff* and *Ahmed 2*, above.

[88] In *Kamil*, the detainee was a citizen of Iran who was considered to be a flight risk and who refused to sign an application for travel documents that was required by the Iranian government. Nevertheless, an adjudicator from the Immigration and Refugee Board's Adjudication Division released the detainee, on the ground that his detention, which had reached four months, had become indefinite, due to the stalemate that the detainee had produced through his refusal to cooperate in signing the application in question.

[85] Ceci dit, il vaut la peine de souligner que lorsque le détenu constitue un danger pour le public, l'esprit de la LIPR et du Règlement prévoit qu'un poids substantiel doit être accordé au maintien de la détention. Cela est encore plus vrai lorsqu'il semble que les conditions de libération qui permettraient d'éliminer presque complètement le danger que représente le détenu pour le public sur une base quotidienne n'ont pas été déterminées. Dans ces circonstances, et lorsque le détenu est en grande partie responsable de la durée de sa détention de par son refus de coopérer avec les efforts du ministre pour l'expulser du Canada, trois facteurs prévus à l'article 248 du Règlement militeraient fortement en faveur du maintien de la détention.

[86] J'ajouterai simplement au passage que le refus de coopérer pleinement serait également un facteur très important à prendre en compte au moment de déterminer si la privation des droits à la liberté du détenu a été mise en vigueur « selon les principes de la justice fondamentale », tels qu'énoncés à l'article 7 de la Charte. Comme en l'espèce, il n'était pas nécessaire d'aborder cette question dans les décisions *Panahi-Dargahloo, Walker, Shariff* ou *Warssama*, puisque la Cour dans chacune de ces affaires a pu traiter la demande de contrôle judiciaire en déterminant si les décisions de la SI dans l'instance étaient raisonnables.

[87] Avant de conclure mon évaluation de la décision du commissaire Rempel, j'aimerais aborder la tension décelée entre, d'un côté, la décision de notre Cour dans *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Kamil*, 2002 CFPI 381 (*Kamil*), et l'autre côté, les décisions dans *Panahi-Dargahloo, Walker, Warssama, Shariff* et *Ahmed 2*, précitées.

[88] Dans la décision *Kamil*, le détenu était un citoyen de l'Iran qui présentait un risque de fuite et refusait de signer une demande pour obtenir les documents de voyage exigés par le gouvernement iranien. Malgré cela, un arbitre de la Section d'arbitrage de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié a libéré le détenu au motif que sa détention, qui durait depuis quatre mois, était devenue indéterminée en raison de l'impasse provoquée par son refus de coopérer et de signer la demande en question.

[89] The Court set aside the adjudicator’s decision, after concluding that it was unreasonable to have decided to release the detainee on the ground that his detention had become indefinite, given that the detainee was the sole cause of the indefinite nature of the detention. The Court observed: “To hold otherwise would be to encourage deportees to be as uncooperative as possible as a means to circumvent Canada’s refugee and immigration system. The decision of the adjudicator cannot be allowed to stand” (*Kamail*, above, at paragraph 38). I note that essentially the same conclusion was reached by the Court in *Sittampalam*, above, at paragraphs 15–16.

[90] In *Panahi-Dargahlloo*, the Court did not specifically comment on the principle quoted above from *Kamail*, although it noted that it was relied upon by the ID member who made the decision that was under review. The Court simply stated that the member’s failure to consider other factors beyond the detainee’s failure to cooperate, in particular his length of detention, was unreasonable (*Panahi-Dargahlloo*, above, at paragraphs 48–51). Essentially the same conclusion was reached in *Walker*, above, at paragraphs 27–31.

[91] In my view, there is no conflict between, on the one hand, the approach adopted in the latter two cases, and on the other hand the approach adopted in *Kamail* and *Sittampalam*, so long as a decision to maintain detention is not made solely on the basis of a refusal to cooperate with the Minister’s removal efforts. The other factors in section 248 of the Regulations must always be considered and weighed before reaching a decision.

[92] Accordingly, it would not present any conflict with *Panahi-Dargahlloo* and *Walker*, above, for an ID member to decide to maintain a detention that has become very lengthy, so long as consideration is given to all of the factors set forth in section 248.

[93] However, I recognize that the Court’s decisions in *Warssama* and *Shariff* are more difficult to reconcile

[89] La Cour a annulé la décision de l’arbitre après avoir conclu qu’il était déraisonnable d’avoir décidé de le libérer sous prétexte que sa détention était devenue indéterminée, puisque le détenu était seul responsable de la nature indéterminée de sa détention. La Cour a formulé l’observation suivante : « Statuer autrement serait encourager les personnes expulsées à coopérer le moins possible, de façon à se soustraire au système canadien de l’immigration et du statut de réfugié. La décision de l’arbitre ne peut pas être maintenue » (*Kamail*, précitée, au paragraphe 38). Je souligne que la même conclusion, essentiellement, a été tirée par la Cour dans la décision *Sittampalam*, précitée, aux paragraphes 15 et 16.

[90] Dans la décision *Panahi-Darghalloo*, la Cour n’a pas spécifiquement commenté sur le principe énoncé ci-dessus dans la décision *Kamail*, bien qu’elle ait souligné le fait qu’il a été invoqué par le commissaire de la SI qui a pris la décision faisant l’objet d’un contrôle. La Cour a simplement mentionné que l’omission du commissaire de prendre en compte des facteurs autres que le refus du détenu de coopérer, en particulier la durée de sa détention, était déraisonnable (*Panahi-Darghalloo*, précitée, aux paragraphes 48 à 51). Essentially, la même conclusion a été tirée dans la décision *Walker*, précitée, aux paragraphes 27 à 31.

[91] À mon avis, il n’y a aucun conflit entre, d’un côté, l’approche adoptée dans les deux dernières affaires, et de l’autre côté, l’approche adoptée dans les décisions *Kamail* et *Sittampalam*, tant que la décision de maintenir la détention n’est pas fondée uniquement sur le refus de coopérer avec le ministre dans ses efforts d’expulsion. Les autres facteurs énoncés à l’article 248 du Règlement doivent toujours être pris en compte et soupesés avant de prendre une décision.

[92] Par conséquent, la décision d’un commissaire de la SI de maintenir une détention qui s’est grandement prolongée n’entrerait pas en conflit avec les décisions *Panahi-Darghalloo* et *Walker*, précitées, tant que tous les facteurs énoncés à l’article 248 sont pris en compte.

[93] Toutefois, je reconnais que les décisions de la Cour dans *Warssama* et *Shariff* sont plus difficiles à

with *Kamail* and *Sittampalam*, at least once detention reaches the point that was at issue in those cases (approximately five years in *Warssama*, and 55 months in *Shariff*). In view of the length of detention that was at issue in *Warssama*, the Court stated that the ID member “was wrong to conclude that the other section 248 factors outweighed the length of his detention” (*Warssama*, above, at paragraph 33). In the course of reaching that decision, the Court observed that the ID Member had “placed undue reliance upon *Kamail*, above, and failed to distinguish *Panahi-Dargahlloo*, above, which is far more relevant” (*Warssama*, above, at paragraph 29). This statement was adopted by the Court in *Shariff*, above, at paragraph 33.

[94] The apparent conflict between, on the one hand, *Warsamma* and *Shariff*, and on the other hand, with *Kamail* and *Sittampalam*, may well be entirely or largely attributable to the fact that the detentions at issue in *Warsamma* and *Shariff* were extremely lengthy.

[95] Nevertheless, in those infrequent situations in which those two lines of jurisprudence come into conflict, the scheme of the IRPA and the Regulations that I have described requires resolving a stalemate that has been produced by the detainee’s failure to fully cooperate with the Minister’s removal efforts, in favour of continued detention. Of course, this assumes that there have been no material changes in any of the other factors required to be considered under section 248. Failure to maintain detention in such circumstances would have the perverse effect of rewarding the detainee for his failure to cooperate with his removal.

[96] Where, notwithstanding the foregoing, a decision to release is made, it would be equally perverse, and contrary to the scheme of the IRPA and the Regulations, to refrain from requiring the detainee to fully cooperate with his removal, as he is obliged to do. To do otherwise would be to permit the detainee to “take the law into [his] own hands” (*Sahin*, above, at page 223).

concilier avec les décisions *Kamail* et *Sittampalam*, à tout le moins lorsque la détention atteint le stade qui était en litige dans ces affaires (environ cinq ans dans la décision *Warssama* et 55 mois dans la décision *Shariff*). Compte tenu de la durée de la détention qui était en litige dans la décision *Warssama*, la Cour a observé que le commissaire de la SI « a eu tort de conclure que les autres facteurs énumérés à l’article 248 l’emportaient sur la durée de [l]a détention » (*Warssama*, précitée, au paragraphe 33). Dans son processus décisionnel, la Cour a observé que le commissaire de la SI « a accordé trop d’importance au jugement *Kamail*, précité, et n’a pas établi de distinction avec l’affaire *Panahi-Darghalloo*, précitée, qui est beaucoup plus pertinente » (*Warssama*, précitée, au paragraphe 29). La Cour a souscrit à cet énoncé dans la décision *Shariff*, précitée, au paragraphe 33.

[94] Le conflit apparent entre, d’un côté, les décisions *Warsamma* et *Shariff*, et de l’autre côté, les décisions *Kamail* et *Sittampalam*, pourrait être attribuable en totalité ou en grande partie au fait que les détentions en litige dans les décisions *Warsamma* et *Shariff* étaient extrêmement longues.

[95] Quoiqu’il en soit, dans ces rares cas où ces deux courants jurisprudentiels entrent en conflit, l’esprit de la LIPR et du Règlement que j’ai décrit précédemment exige de régler l’impasse provoquée par le refus du détenu de coopérer pleinement aux efforts du ministre pour le faire expulser, en faveur du maintien de la détention. Évidemment, cela sous-entend qu’il n’y a pas eu de changements importants aux autres facteurs à prendre en compte en vertu de l’article 248. Le fait de ne pas maintenir la détention dans ces circonstances aurait l’effet illogique de récompenser le détenu pour son refus de coopérer à son expulsion.

[96] Indépendamment de ce qui précède, la décision de le libérer aurait des effets tout aussi illogiques et contraires à l’esprit de la LIPR et du Règlement, en n’exigeant pas du détenu qu’il coopère pleinement à son expulsion, comme il est tenu de le faire. Le fait d’agir autrement reviendrait à permettre au détenu de « se faire justice [lui]-même » (*Sahin*, précitée, à la page 223).

E. IMM-3861-16

[97] The last of the decisions that is the subject of review in this consolidated proceeding is Member Cook's decision dated September 16, 2016. Although counsel noted that they were not able to receive the full CTR prior to the Court's hearing in this matter, they agreed to proceed with this Court's review of that decision.

[98] As with his colleagues whose decisions have been reviewed above in these reasons for judgment, Member Cook decided to release Mr. Lunyamila from detention. He based that decision on the length of time that Mr. Lunyamila had already spent in detention, the indefinite length of time that he might spend in detention moving forward, and the availability of conditions of release that he considered would sufficiently mitigate the risks that Mr. Lunyamila might pose upon his release from detention.

[99] The Minister submitted that Member Cook's consideration of the factors listed in section 248 of the Regulations, as well as the conditions of release that he specified in his decision, were unreasonable. I agree that Member Cook's decision was unreasonable for both of these reasons.

[100] With respect to the section 248 factors, Member Cook initially addressed the reasons for detention and found that the Minister had made out three separate grounds for detention, namely, the danger to the public posed by Mr. Lunyamila, his flight risk, and the fact that the Minister was undertaking "a legitimate investigation into [Mr. Lunyamila's] identity that is capable of uncovering significant evidence" (page 4).

[101] Member Cook then turned to Mr. Lunyamila's length of detention to date and the anticipated length of future detention. With respect to the first of these factors, he noted that Mr. Lunyamila had already been detained three years, and that "[a] large portion of the delay in this case processing falls at [his] feet" (page 6). This was because Mr. Lunyamila had "repeatedly

E. IMM-3861-16

[97] La dernière décision faisant l'objet d'un contrôle dans ces procédures regroupées est une décision du commissaire Cook datée du 16 septembre 2016. Bien que l'avocat ait mentionné qu'ils n'étaient pas en mesure d'obtenir le DCT complet avant l'audience de la Cour en l'espèce, ils ont accepté d'aller de l'avant avec l'examen de la décision par notre Cour.

[98] Tout comme l'ont fait ses collègues, dont les décisions ont été examinées précédemment dans les motifs du jugement, le commissaire Cook a décidé de libérer M. Lunyamila. Il a fondé cette décision sur le temps passé à ce jour par M. Lunyamila en détention, sur la durée indéterminée de son incarcération dans le futur et sur la disponibilité de conditions de libération qu'il considérait comme suffisantes pour atténuer les risques que M. Lunyamila pourrait présenter à sa libération.

[99] Le ministre a fait valoir que l'examen par le commissaire Cook des facteurs énoncés à l'article 248 du Règlement, ainsi que les conditions de libération indiquées dans sa décision, étaient déraisonnables. Je suis d'accord que la décision du commissaire Cook était déraisonnable pour ces deux motifs.

[100] En ce qui concerne les facteurs énoncés à l'article 248, le commissaire Cook a initialement abordé les raisons de la détention et a conclu que le ministre avait déterminé trois motifs de détention distincts, essentiellement, le danger posé par M. Lunyamila pour le public, son risque de fuite et le fait que le ministre menait [TRADUCTION] « une enquête légitime sur l'identité de [M. Lunyamila] susceptible de fournir des éléments de preuve importants » (page 4).

[101] La commissaire Cook s'est ensuite penchée sur la durée de la détention de M. Lunyamila et la durée anticipée de sa détention future. En ce qui concerne ces facteurs, il a souligné que M. Lunyamila était déjà détenu depuis trois ans et [TRADUCTION] « qu'il est en grande partie responsable du retard dans le traitement de son cas » (page 6). Cela s'explique par le fait que

refused to cooperate in signing the declaration required by the Rwandan government” (page 6).

[102] Regarding the anticipated length of future detention, he noted that Mr. Lunyamila’s case is at a stalemate because he had “refused to cooperate and had stated on the record a number of times that [he would] never cooperate” (page 5). Nevertheless, he added that it is uncertain as to whether his cooperation in signing a declaration would ultimately result in the Rwandan authorities issuing a travel document. Accordingly, he found that “[t]here does not appear to be a resolution to your case in sight” (page 6) and that therefore Mr. Lunyamila’s detention moving forward is indefinite. Citing *Sahin*, above, he concluded that this fact, together with the three-year length of Mr. Lunyamila’s detention to date, tended to favour Mr. Lunyamila’s release.

[103] With respect to delays and lack of diligence, Member Cook concluded that this factor should receive a neutral weighting. He explained this conclusion by noting that the Minister first received information regarding the possibility that Mr. Lunyamila is Tanzanian back in 2013, and yet “continued to place the bulk of their resources into the Rwandan angle”. Member Cook stated that the Minister should have more vigorously pursued the possibility of removing Mr. Lunyamila to Tanzania.

[104] Finally, Member Cook turned to the last factor in section 248, the existence of alternatives to detention. He stated that if Mr. Lunyamila agreed to comply with all of the conditions that he subsequently articulated, “the grounds for detention can be mitigated to a degree whereby your release pending removal can be manageable”. He then listed various conditions of release that will be discussed further below in these reasons further below.

[105] In my view, the analysis that was undertaken by Member Cook was unreasonable.

M. Lunyamila a [TRADUCTION] « refusé a plusieurs reprises de coopérer en signant la déclaration exigée par le gouvernement du Rwanda » (page 6).

[102] Concernant la durée anticipée de sa détention dans le futur, il a souligné que le cas de M. Lunyamila se trouve dans une impasse attribuable au fait qu’il a [TRADUCTION] « refusé de coopérer et a déclaré à plusieurs reprises dans le dossier qu’il ne coopérerait jamais » (page 5). Quoi qu’il en soit, il a ajouté qu’il n’est pas certain que sa coopération par la signature d’une déclaration aboutirait à l’émission par le gouvernement rwandais d’un document de voyage. Par conséquent, il a conclu [TRADUCTION] « qu’il ne semble pas y avoir de résolution de votre cas en vue » (page 6) et que, par conséquent, la détention de M. Lunyamila dans le futur semblait indéterminée. Citant la décision *Sahin*, ci-dessus, il a conclu que ce fait, combiné aux trois années de détention de M. Lunyamila, penchait en faveur de la libération de M. Lunyamila.

[103] En ce qui concerne les retards et le manque de diligence, le commissaire Cook a conclu que ce facteur devrait avoir un poids neutre. Il a justifié cette conclusion en soulignant que le ministre a reçu initialement de l’information sur la possibilité que M. Lunyamila soit tanzanien en 2013, mais qu’il a pourtant [TRADUCTION] « continué à consacrer la majorité de ses ressources à l’hypothèse rwandaise ». Le commissaire Cook a indiqué que le ministre aurait dû poursuivre plus vigoureusement la possibilité de renvoyer M. Lunyamila en Tanzanie.

[104] Finalement, le commissaire Cook s’est penché sur le dernier facteur de l’article 248, soit l’existence de solutions de rechange à la détention. Il a souligné que si M. Lunyamila acceptait de se conformer à toutes les conditions qu’il a par la suite énoncées, [TRADUCTION] « les motifs de la détention pourraient être atténués à un degré tel que votre libération en attente de votre renvoi pourrait être gérée ». Il a ensuite énuméré les diverses conditions de sa libération, qui seront abordées dans les motifs exposés ci-dessous.

[105] À mon avis, l’analyse effectuée par le commissaire Cook était déraisonnable.

[106] To begin, the conclusion that Mr. Lunyamila's detention had become indefinite was inconsistent with Member Cook's own findings regarding the prospects for removing Mr. Lunyamila to Rwanda or Tanzania. With respect to Rwanda, Member Cook stated: "A legitimate diplomatic process with the Rwandan government is in place where your removal may occur. Once you sign the declaration the ball is back in the CBSA's court. They then must engage the Rwandans and formally request that they waive the requirement for supporting identity documents" (page 10). With respect to the possibility of removing Mr. Lunyamila to Tanzania, Member Cook recognized earlier in his reasons that "the Minister is undertaking a legitimate investigation into your identity that is capable of uncovering significant evidence" (page 4).

[107] Member Cook also recognized that a large portion of the delay in progressing Mr. Lunyamila's case fell at his own feet, due to his steadfast refusal to cooperate. It is clear from a reading of Member Cook's reasons as a whole that he also recognized that Mr. Lunyamila's repeated refusal to cooperate with the Minister's removal efforts had contributed significantly to the uncertainty that existed with respect to the timing of his future removal.

[108] In these circumstances, it was unreasonable for Member Cook to rely on the foregoing to find that Mr. Lunyamila's detention had become indefinite, and then to rely on this finding to conclude that this, together with the three-year length of detention, tended to favour Mr. Lunyamila's release. In essence, Member Cook was giving Mr. Lunyamila credit for his lengthy detention and the uncertainty regarding the timing of his future removal, notwithstanding the fact that Mr. Lunyamila was largely responsible for those things.

[109] This approach was particularly unreasonable given that Member Cook explicitly recognized precisely what Mr. Lunyamila was doing. In this regard, Member

[106] Pour commencer, la conclusion selon laquelle la détention de M. Lunyamila est devenue indéterminée n'était pas compatible avec les propres conclusions du commissaire Cook concernant les possibilités de renvoyer M. Lunyamila au Rwanda ou en Tanzanie. En ce qui concerne le Rwanda, le commissaire Cook a indiqué ceci : [TRADUCTION] « Un processus diplomatique légitime avec le gouvernement rwandais a été mis en place et pourrait entraîner votre renvoi. Une fois que vous avez signé la déclaration, la balle retourne dans le camp de l'ASFC. Celle-ci doit impliquer les autorités rwandaises et demander officiellement à ce qu'elles renoncent à exiger des documents d'identité à l'appui » (page 10). En ce qui concerne la possibilité de renvoyer M. Lunyamila en Tanzanie, le commissaire Cook a reconnu plus tôt dans ses motifs que [TRADUCTION] « le ministre menait une enquête légitime sur votre identité susceptible de fournir des éléments de preuve importants » (page 4).

[107] Le commissaire Cook a également reconnu que M. Lunyamila était en grande partie responsable du retard dans le traitement de son cas, en raison de son entêtement à refuser de coopérer. Si l'on interprète les motifs du commissaire Cook dans leur ensemble, il est clair qu'il a également reconnu que l'entêtement de M. Lunyamila à refuser de coopérer avec les efforts du ministre pour l'expulser a contribué considérablement à l'incertitude entourant le moment de son renvoi futur.

[108] Dans ces circonstances, il était déraisonnable pour le commissaire Cook de se fonder sur ce qui précède pour conclure que la détention de M. Lunyamila était devenue indéterminée, puis de se fonder sur cette conclusion pour déterminer que ce facteur, combiné aux trois années de détention, penchait en faveur de la libération de M. Lunyamila. Essentiellement, le commissaire Cook accordait un mérite à M. Lunyamila pour sa longue incarcération et l'incertitude concernant le moment de son renvoi futur, sans égard au fait que M. Lunyamila était le principal responsable de ces événements.

[109] Cette approche était particulièrement déraisonnable compte tenu du fait que le commissaire Cook a explicitement reconnu les agissements de M. Lunyamila.

Cook observed: “You seem to have figured out that without your cooperation in signing a declaration required by the Rwandan government to issue a travel document that [*sic*] the CBSA cannot remove you” (page 4). Member Cook also recognized that the wording of subsection 48(2) of the IRPA requires Mr. Lunyamila to leave Canada immediately, and does not give him the choice to refuse to cooperate with his removal. He further recognized that therefore “refusing to provide your signature and remove the process along is completely contrary to what is required by Canadian law”.

[110] Member Cook’s error with respect to the length of past and future detention factors was exacerbated by his decision to give a neutral weighting to the fourth of the factors set forth in section 248, regarding delay and lack of due diligence. I recognize and accept that the Minister could have been more diligent with efforts to remove Mr. Lunyamila to Rwanda. But those efforts were substantially undermined by Mr. Lunyamila’s repeated refusal to cooperate, as Member Cook recognized. Indeed, at one point in his assessment, Member Cook observed: “Your detention may very well have ended by now if you had cooperated as your removal stood a good chance of occurring. It at least stood the chance of the Minister being able to engage Rwanda about whether they would be prepared to offer a travel document in the absence of identity documents” (pages 6 and 7).

[111] In my view, in these circumstances, it was unreasonable for Member Cook to have given a neutral weighting to this fourth factor in section 248. That factor should have weighed strongly in favour of Mr. Lunyamila’s continued detention. To weigh this factor otherwise in these circumstances would be to give Mr. Lunyamila the benefit of failing to cooperate, and thereby rendering the Minister’s removal efforts much more difficult and lengthy.

[112] Member Cook’s decision to give this fourth factor a neutral weighting had a material impact on his overall assessment of the section 248 factors, as it assisted

À cet égard, le commissaire Cook a formulé l’observation suivante : [TRADUCTION] « Vous semblez avoir compris que si vous ne coopérez pas en signant une déclaration exigée par le gouvernement rwandais pour émettre un document de voyage, l’ASFC ne peut vous expulser » (page 4). Le commissaire Cook a également reconnu que le libellé du paragraphe 48(2) de la LIPR oblige M. Lunyamila à quitter le Canada immédiatement et ne lui laisse pas le choix de refuser de coopérer avec les efforts pour l’expulser. Il a également reconnu que, par conséquent, [TRADUCTION] « le refus de signer et de faire avancer le processus est entièrement contraire à ce qui est exigé par le droit canadien ».

[110] L’erreur du commissaire Cook concernant le temps déjà passé en détention et les facteurs relatifs à la détention future a été exacerbée par sa décision d’accorder un poids neutre au quatrième facteur énoncé à l’article 248 concernant le retard et le manque de diligence. Je reconnais et j’accepte le fait que le ministre aurait pu être plus diligent dans ses efforts pour renvoyer M. Lunyamila au Rwanda. Toutefois, ces efforts ont été considérablement compromis par l’entêtement de M. Lunyamila à ne pas coopérer, comme l’a reconnu le commissaire Cook. En effet, au cours de son évaluation, le commissaire Cook a formulé l’observation suivante : [TRADUCTION] « Votre détention pourrait très bien être terminée maintenant si vous aviez accepté de coopérer, puisqu’il y avait de fortes probabilités que le renvoi soit exécuté. Il y avait au moins une probabilité que le ministre puisse demander aux autorités rwandaises si elles accepteraient d’émettre un document de voyage en l’absence de documents d’identité » (pages 6 et 7).

[111] À mon avis, dans ces circonstances, il était déraisonnable pour le commissaire Cook d’accorder un poids neutre au quatrième facteur énoncé à l’article 248. Ce facteur aurait dû pencher fortement en faveur du maintien de la détention de M. Lunyamila. Soupeser ce facteur autrement dans ces circonstances reviendrait à donner à M. Lunyamila l’avantage de ne pas avoir à coopérer, rendant ainsi plus difficiles et plus longs les efforts du ministre pour l’expulser.

[112] La décision du commissaire Cook d’accorder à ce quatrième facteur un poids neutre a eu des effets importants sur son évaluation globale des facteurs

him to conclude that Mr. Lunyamila's three-year length of detention to date, together with the uncertainty surrounding the timing of his future detention, and the availability of "appropriate alternatives" to detention, outweighed the remaining factors that favoured continued detention.

[113] It was also unreasonable for Member Cook to have found that the Minister should have allocated greater resources towards exploring the possibility of removing Mr. Lunyamila to Tanzania, after receiving the initial tip in late 2013 that he might be of Tanzanian nationality. The record demonstrated that the initial tip was followed up, and eventually led to a different person. In addition, Mr. Lunyamila's fingerprints were sent to Tanzanian authorities, who were unable to produce a match. As I have previously stated, the Minister cannot be faulted for failing to dedicate substantial additional resources to the possibility of removing Mr. Lunyamila to Tanzania, until the linguistics assessment was conducted and additional information was received suggesting that Mr. Lunyamila might be of Tanzanian nationality. Prior to those new developments, there was very little remaining basis to warrant spending scarce public funds on the possibility of removing Mr. Lunyamila to Tanzania. This is particularly so given that Mr. Lunyamila had repeatedly stated that he was not Tanzanian, although I recognize that he has given inconsistent evidence regarding whether he had ever been to Tanzania, and at one point he stated that he was "a citizen of the earth" (CTR, at pages 503, 550 and 563).

[114] Relying on *Ahmed 2*, above, at paragraph 34, Mr. Lunyamila submits that Member Cook was under a heightened obligation to consider alternatives to detention, given that his detention had become indefinite. For the reasons I have given, it was unreasonable to conclude that Mr. Lunyamila's detention had become indefinite. In any event, his situation is very different from the situation with which the Court was presented in *Ahmed 2*, as the difficulties that were being encountered in removing Mr. Ahmed appear to have been attributable to

énoncés à l'article 248, puisqu'il a contribué à sa conclusion selon laquelle les trois années de détention de M. Lunyamila, combinées à l'incertitude entourant la durée de sa détention future et la disponibilité de « solutions de rechange appropriées » à la détention, ont plus de poids que les autres facteurs favorables au maintien de sa détention.

[113] Il était également déraisonnable pour le commissaire Cook de conclure que le ministre aurait dû consacrer plus de ressources à explorer la possibilité du renvoi de M. Lunyamila en Tanzanie, après avoir reçu des renseignements initiaux à la fin de l'année 2013 selon lesquels il pourrait être de nationalité tanzanienne. Le dossier montre que les renseignements initiaux reçus ont fait l'objet d'un suivi et ont éventuellement mené à une autre personne. En outre, les empreintes digitales de M. Lunyamila ont été envoyées aux autorités tanzaniennes, qui n'ont pu les faire correspondre. Comme je l'ai mentionné précédemment, le ministre ne peut être blâmé de n'avoir pas consacré de ressources supplémentaires importantes à la possibilité de renvoyer M. Lunyamila en Tanzanie tant que l'évaluation linguistique n'avait pas été réalisée et qu'il n'avait pas reçu les renseignements supplémentaires suggérant que M. Lunyamila était de nationalité tanzanienne. Avant ces nouveaux développements, il restait peu de motifs justifiant de consacrer des fonds publics déjà limités à la possibilité de renvoyer M. Lunyamila en Tanzanie. Cela est particulièrement vrai à la lumière du fait que M. Lunyamila a indiqué à plusieurs reprises qu'il n'était pas tanzanien, bien que je reconnaisse qu'il a présenté des éléments de preuve contradictoires quant à savoir s'il s'était déjà trouvé en Tanzanie et qu'il a affirmé à un certain moment qu'il était « citoyen de la Terre » (DCT, aux pages 503, 550 et 563).

[114] Citant la décision *Ahmed 2*, ci-dessus, au paragraphe 34, M. Lunyamila fait valoir que le commissaire Cook avait une obligation accrue d'envisager des solutions de rechange à la détention, puisque celle-ci était devenue indéterminée. Pour les motifs que j'ai invoqués, il était déraisonnable de conclure que la détention de M. Lunyamila était devenue indéterminée. Quoiqu'il en soit, sa situation était très différente de la situation présentée à la Cour dans la décision *Ahmed 2*, puisque les difficultés rencontrées dans le cadre du

ongoing conflict in the region to which he was to be removed. By contrast, Mr. Lunyamila has been a substantial cause of the difficulties in removing him, by virtue of his steadfast refusal to cooperate with the Minister's removal efforts. That refusal has already created a substantial burden on this country's detention system, this Court (no less than 13 different members of this Court have had to address his situation this year alone) and the taxpayer. In such circumstances, the solution is not to reward those efforts by releasing Mr. Lunyamila subject to conditions to address the risks he poses. Rather, the solution is to "think outside the box" for solutions that would result in Mr. Lunyamila's full cooperation with the Minister's efforts to remove him from Canada. At the same time, the particular facts of this case are such that the Minister should actively explore ways to remove Mr. Lunyamila from Canada on an expeditious basis.

[115] I would simply add in passing that if a set of conditions would not be sufficient to warrant release in the absence of a lengthy detention, they should not be sufficient for that purpose in the presence of a lengthy detention that is largely attributable to non-cooperation by the detainee.

[116] Turning to the conditions of release that Member Cook articulated in his decision, I agree with the Minister that they were unreasonable because they did not adequately address Mr. Lunyamila's violent tendencies and his flight risk. In my view, given those reasons for detention, and the strong priority given to public safety and security in the IRPA, any conditions of release would have had to virtually eliminate, on a day-to-day basis, any risk that Mr. Lunyamila would pose to people living or working at any residence where he may be required to reside, and to the public at large. They would also have to have virtually eliminated any risk that he might disappear into the general public, to avoid future removal. The conditions of release articulated by Member Cook fell short of meeting this standard, even though they were notably more robust than what the other Members whose decisions are reviewed in these reasons for judgment would have imposed.

renvoi de M. Ahmed semblent avoir été attribuables au conflit persistant dans la région vers laquelle il devait être expulsé. À l'opposé, M. Lunyamila était en grande partie responsable des difficultés rencontrées lors de son renvoi en raison de son entêtement à ne pas coopérer avec les efforts du ministre pour l'expulser. Ce refus a déjà créé un fardeau important pour le système carcéral du pays, pour notre Cour (au moins 13 commissaires de notre Cour ont eu à se pencher sur cette affaire au cours de l'année seulement) et pour les contribuables. Dans ces circonstances, la solution ne consistait pas à récompenser ces efforts en libérant M. Lunyamila sous réserve des conditions visant à atténuer les risques qu'il posait. La solution consistait plutôt à « penser différemment » et à rechercher des solutions qui assureraient l'entière coopération de M. Lunyamila aux efforts du ministre pour l'expulser du Canada. En même temps, les circonstances particulières entourant cette affaire sont telles que le ministre devrait explorer activement les façons d'expulser M. Lunyamila du Canada dans les plus brefs délais.

[115] J'ajouterais simplement au passage que si un ensemble de conditions n'était pas suffisant pour justifier la libération en l'absence d'une détention prolongée, il ne devrait pas être suffisant à ces fins en présence d'une détention prolongée qui est largement attribuable à la non-coopération du détenu.

[116] En ce qui concerne les conditions de libération du détenu que le commissaire Cook a décrites dans sa décision, je suis d'accord avec le ministre qu'elles étaient déraisonnables puisqu'elles n'abordaient pas adéquatement les tendances à la violence de M. Lunyamila et son risque de fuite. À mon avis, compte tenu de ces motifs de détention et de la priorité accordée à la sécurité publique dans la LIPR, il faudrait que les conditions de libération éliminent presque complètement, et sur une base quotidienne, tout risque posé par M. Lunyamila pour les personnes vivant ou travaillant dans une résidence où il pourrait habiter, ainsi que le public en général. Les conditions devraient également éliminer presque complètement tout risque qu'il disparaisse dans la population afin d'éviter un renvoi futur. Les conditions de libération formulées par le commissaire Cook n'étaient pas suffisantes pour satisfaire à cette norme, même si elles étaient certainement plus robustes que

celles qu'auraient imposé les autres commissaires dont les décisions font l'objet d'un contrôle dans ces motifs.

[117] The conditions of release that Member Cook would have imposed would have required Mr. Lunyamila to:

- i. Sign the statutory declaration required by the Rwandan authorities;
- ii. Be accepted into a drug and alcohol treatment facility prior to his release, and then to complete that treatment facility's program;
- iii. Abstain from consuming alcohol;
- iv. Provide the CBSA with his address prior to his release, and then to advise them in person of any changes to that address before moving;
- v. Report to the CBSA on a weekly basis, as well as for any lawful purpose under the IRPA, including removal;
- vi. Make efforts to enrol in, and then to complete, a community-based violence prevention program;
- vii. Participate with the Minister's efforts to investigate the possibility of him being of Tanzanian nationality;
- viii. Keep the peace and be of good behaviour; and
- ix. Follow any treatment program that a physician may prescribe.

[118] In my view, each of these conditions was entirely appropriate, for the reasons given by Member Cook. However, collectively they were not sufficient to address the risks posed by Mr. Lunyamila.

[119] Before commenting on the shortcomings of the conditions as a whole, I will pause to address the requirement that Mr. Lunyamila sign the statutory

[117] Selon les conditions de libération imposées par le commissaire Cook, M. Lunyamila aurait eu à faire ce qui suit :

- i. signer la déclaration solennelle exigée par les autorités rwandaises;
- ii. être accepté dans un établissement de traitement pour alcooliques et toxicomanes et suivre le programme dispensé par cet établissement;
- iii. s'abstenir de consommer de l'alcool;
- iv. fournir son adresse de résidence à l'ASFC avant sa libération et aviser l'ASFC en personne de tout changement d'adresse s'il devait déménager;
- v. se présenter une fois par semaine à l'ASFC, ainsi qu'à toute fin légitime en vertu de la LIPR, y compris le renvoi;
- vi. prendre les mesures nécessaires pour s'inscrire et suivre un programme communautaire de prévention de la violence;
- vii. participer aux efforts du ministre pour enquêter sur la possibilité qu'il soit de nationalité tanzanienne;
- viii. ne pas troubler l'ordre public et avoir une bonne conduite;
- ix. suivre tout traitement qui pourrait lui être prescrit par un médecin.

[118] À mon avis, chacune de ces conditions est entièrement appropriée, pour les motifs formulés par le commissaire Cook. Toutefois, collectivement, elles ne sont pas suffisantes pour gérer les risques posés par M. Lunyamila.

[119] Avant de commenter les lacunes des conditions dans leur ensemble, je vais prendre une pause pour aborder la condition que M. Lunyamila signe la

declaration required by the Rwandan authorities. Other Members of the ID have been reluctant to impose that condition, on the ground that it is a form of “disguised detention”, because Mr. Lunyamila has consistently refused to sign anything that might advance the process of his removal. In my view, permitting Mr. Lunyamila to prevail with this demand would be tantamount to letting him take the law into his own hands, and dictate which laws of Canada he will follow and which ones he will not follow. I applaud Member Cook for recognizing this, and for noting that releasing Mr. Lunyamila into the public “without [such] a signature puts the public at risk”.

[120] Turning to the shortcomings of the conditions of release, the reasons why they are not sufficiently robust to address the risks presented by Mr. Lunyamila can be briefly summarized as follows [in paragraphs 121 to 126 below].

[121] First, they did not specifically ensure that the treatment facility to which Mr. Lunyamila is released would have the means and capacity to prevent him from harming another patient or someone who works at the facility on an ongoing, day-to-day, basis (*John Doe*, above, at paragraphs 34–40). Mr. Lunyamila takes the position that this is not a “critical deficiency”, as it should be up to the treatment facility to determine for itself, prior to accepting Mr. Lunyamila for treatment, whether it has adequate security and staff trained in de-escalation or experience dealing with past offenders. I disagree. It would be unreasonable to transfer to a treatment facility the responsibility for deciding whether such considerations need to be addressed, and whether it has the capacity to address them.

[122] Second, the conditions of release imposed by Member Cook did not require Mr. Lunyamila to remain on the premises of the treatment facility, to prevent him from going into the community and harming someone, or obtaining alcohol. There was no ongoing term or condition to ensure, on an ongoing and day-to-day basis, that Mr. Lunyamila remained on the premises. Mr. Lunyamila submits that it should be up to the

déclaration solennelle exigée par les autorités rwandaises. Les autres commissaires de la SI étaient réticents à l’idée de lui imposer cette condition au motif qu’il s’agissait d’une forme de « détention déguisée » puisque M. Lunyamila a toujours refusé de signer tout document susceptible de faire avancer le processus de renvoi. À mon avis, permettre à M. Lunyamila d’obtenir gain de cause dans cette demande reviendrait à lui permettre de se faire justice lui-même et de déterminer quelles sont les lois canadiennes qu’il est disposé à suivre ou non. Je remercie le commissaire Cook d’avoir reconnu ce fait et d’avoir souligné que la libération de M. Lunyamila dans la population générale « sans [cette] signature expose le public à un risque ».

[120] En ce qui concerne les lacunes dans les conditions de libération, les motifs expliquant pourquoi elles ne sont pas suffisantes pour gérer les risques présentés par M. Lunyamila peuvent être résumés comme suit [aux paragraphes 121 à 126 ci-dessous].

[121] Premièrement, elles ne s’assurent pas précisément que l’établissement de traitement où M. Lunyamila serait libéré disposerait des moyens requis et aurait la capacité de l’empêcher de causer un préjudice à un autre patient ou aux personnes qui travaillent à cet établissement sur une base quotidienne (*John Doe*, précitée, aux paragraphes 34 à 40). M. Lunyamila fait valoir que cette lacune n’est pas « critique » puisqu’il incomberait à l’établissement de traitement de déterminer lui-même, avant d’accepter M. Lunyamila, s’il a mis en place des mesures de sécurité adéquate et si son personnel est formé aux procédures de désescalade ou possède une expérience auprès des délinquants. Je ne suis pas d’accord. Il serait déraisonnable de transférer à un établissement de traitement la responsabilité de déterminer si ces facteurs doivent être pris en compte et s’il a la capacité de le faire.

[122] Deuxièmement, les conditions de libération imposées par le commissaire Cook n’obligeaient pas M. Lunyamila à demeurer sur les lieux de traitement et ne l’empêchaient pas d’aller dans la communauté, de causer un préjudice à autrui et d’obtenir de l’alcool. Aucune condition n’a été mise en place pour s’assurer que M. Lunyamila demeurerait sur les lieux sur une base quotidienne. M. Lunyamila fait valoir qu’il reviendrait

treatment facility to determine its own rules, which may well include such restrictions. I could not disagree more.

[123] Third, there was no obligation on the facility to contact the CBSA to advise if Mr. Lunyamila either was not cooperating fully with his treatment or had left the facility. Mr. Lunyamila submits that this is a matter that should be left to the facility's own protocol. Once again, I disagree. Something as important as whether Mr. Lunyamila has not cooperated or has left the facility is a matter that needed to be addressed in his conditions of release, to ensure that the risks he poses are effectively addressed.

[124] Fourth, there was no requirement for Mr. Lunyamila to actually enrol in a community-based violence prevention/anger management program. Rather, the condition that Member Cook would have imposed would simply have required him to "make efforts" to enrol in such a program, notwithstanding that Member Cook recognized Mr. Lunyamila's violent tendencies and that they had persisted even in the absence of alcohol consumption during his detention.

[125] Fifth, the requirement that he report on a weekly basis to the CBSA was not sufficient to address the demonstrated flight risk that Mr. Lunyamila presented.

[126] Finally, there were no other conditions to virtually eliminate the risk that Mr. Lunyamila would harm another patient or a worker at the treatment facility, or someone in the public at large. Even if some form of electronic monitoring had been imposed, it is not clear how that would have effectively addressed the risks presented by Mr. Lunyamila.

[127] Accordingly, as a whole, the conditions of release articulated by Member Cook were unreasonable, and Member Cook's decision should be set aside on that basis alone. For the reasons that I have given, those conditions fell outside the range of possible and

à l'établissement de traitement de déterminer ses propres règles, qui pourraient inclure ces restrictions. Je ne peux qu'être en désaccord.

[123] Troisièmement, il n'y avait aucune obligation de la part de l'établissement d'aviser l'ASFC advenant que M. Lunyamila ne coopère pas entièrement ou quitte l'établissement. M. Lunyamila fait valoir que cette question devrait dépendre du protocole mis en place par l'établissement. Je rejette également cette thèse. Un fait aussi important que le manque de coopération de M. Lunyamila ou son départ de l'établissement est une question qui doit être abordée dans ses conditions de libération, pour s'assurer de gérer efficacement les risques qu'il pose.

[124] Quatrièmement, il n'y avait aucune condition obligeant M. Lunyamila à s'inscrire à un programme communautaire de prévention de la violence et de gestion de la colère. La condition imposée par le commissaire Cook lui demandait simplement de « faire un effort » pour s'inscrire à un programme de ce type, sans égard au fait que le commissaire Cook a reconnu les tendances à la violence de M. Lunyamila et le fait que ces tendances étaient toujours présentes lors de sa détention, alors qu'il ne consommait pas d'alcool.

[125] Cinquièmement, l'obligation de se présenter une fois par semaine devant l'ASFC n'était pas suffisante pour gérer le risque de fuite démontré dans le cas de M. Lunyamila.

[126] Finalement, il n'y avait aucune autre condition permettant d'éliminer virtuellement le risque que M. Lunyamila cause un préjudice à un autre patient ou à un employé de l'établissement de traitement, ou dans la population générale. Même si une forme de surveillance électronique était imposée, on ne sait pas exactement comment elle permettrait de gérer efficacement les risques présentés par M. Lunyamila.

[127] Par conséquent, dans leur ensemble, les conditions de libération formulées par le commissaire Cook étaient déraisonnables et sa décision devrait être écartée pour ce seul motif. Pour les motifs que j'ai invoqués, ces conditions n'appartiennent pas aux issues possibles

acceptable outcomes that are defensible in respect of the facts and law.

VI. Conclusion

[128] For the reasons that I have set out in Part V above, the five applications that have been consolidated in this proceeding will be granted. The ID's decisions in those matters will be set aside, and Mr. Lunyamila's detention will be maintained until 48 hours following the issuance of the ID's decision in connection with his next 30-day detention review, which I understand is imminent.

[129] I have included the 48-hour term to permit the Minister to bring an application for an interim stay, should the ID decide that Mr. Lunyamila should be released from detention.

[130] Given Member Cook's recent familiarity with the facts of Mr. Lunyamila's complicated situation, and his understanding of the scheme of the IRPA and many of the relevant legal principles, I consider it to be appropriate to remit this matter back to him for reconsideration in accordance with these reasons.

VII. Certification Question

[131] At the end of the hearing of these consolidated applications, counsel to Mr. Lunyamila and counsel to the Minister each declined to propose a question for certification, on the basis that no question of general importance arises on the particular facts of this case.

[132] However, given the tensions in this Court's jurisprudence that Member Rempel has identified, and given that those tensions may well persist notwithstanding my effort to reconcile them, I consider that there is a question of general importance that arises on the facts of this case, and that it is appropriate that the Federal Court of Appeal be given an opportunity to address that question.

acceptables pouvant se justifier au regard des faits et du droit.

VI. Conclusion

[128] Pour les motifs que j'ai invoqués dans la partie V, ci-dessus, les cinq demandes regroupées en l'espèce sont accueillies. Les décisions de la SI en l'espèce seront annulées et la détention de M. Lunyamila sera maintenue pendant 48 heures après la délivrance de la décision de la SI concernant le prochain contrôle des motifs de détention après 30 jours, qui, à ce que je comprends, est imminent.

[129] J'ai prévu cette période de 48 heures pour permettre au ministre de déposer une demande de suspension provisoire advenant que la SI décide de libérer M. Lunyamila.

[130] Compte tenu du fait que le commissaire Cook s'est récemment familiarisé avec les faits entourant la situation compliquée de M. Lunyamila et de sa compréhension de l'esprit de la LIPR et d'un grand nombre des principes juridiques pertinents, je considère qu'il serait approprié de lui renvoyer cette affaire afin qu'il puisse la réexaminer à la lumière de ces motifs.

VII. Question à certifier

[131] Au terme de l'audience portant sur ces demandes regroupées, l'avocat de M. Lunyamila et l'avocat du ministre ont tous deux refusé de soumettre une question à certifier, au motif qu'aucune question d'importance générale n'est soulevée par les circonstances particulières entourant cette affaire.

[132] Toutefois, compte tenu des tensions dans la jurisprudence de notre Cour, qui ont été cernées par le commissaire Rempel, et compte tenu que ces tensions pourraient très bien persister malgré mes efforts pour les concilier, je considère qu'une question d'importance générale est soulevée par les faits en l'espèce et qu'il convient que la Cour d'appel fédérale ait la possibilité de l'examiner.

[133] In brief, that question is whether a detainee who is a danger to the public or a flight risk can produce a “stalemate” by not fully cooperating with efforts to enforce a validly issued order for his removal from Canada, and then gain his release from detention as a result of that stalemate.

[134] I therefore requested counsel to provide any comments or suggestions that they might have on the following question, which necessarily has to be more complicated than what I have set forth immediately above, to specifically focus on the narrow issue in question:

Can a person who has been detained for removal from Canada pursuant to a valid removal order and who has either been designated a danger to the public in Canada pursuant to paragraph 115(2)(a) of the *Immigration and Refugee Protection Act* or found to be unlikely to appear for his removal from Canada, as contemplated by paragraph 58(1)(b), avoid continued detention by refusing to take steps that may realistically contribute in a meaningful way to effecting such removal, and then take the position that the length of his detention has become such as to weigh so heavily in the assessment contemplated by section 248 of the *Immigration and Refugee Protection Regulations* that his release from detention is warranted, assuming there has been no significant change in other factors to be considered in that assessment?

[135] Counsel to Mr. Lunyamila and counsel to the Minister have each taken the position that the subject matter of the question set forth immediately above is not a suitable one for certification, because the balancing of each factor under section 248 of the Regulations will vary depending on the circumstances of each case.

[136] However, in recognition of that fact, I inserted the assumption stated at the end of the question to considerably assist in confining the scope of the question to the narrow issue in respect of which the Federal Court of Appeal’s input would be helpful. That issue is whether, holding all other considerations constant,

[133] En bref, la question consiste à déterminer si un détenu qui constitue un danger pour le public ou présente un risque de fuite peut provoquer une « impasse » en refusant de coopérer pleinement aux efforts pour appliquer une ordonnance de renvoi du Canada rendue de manière valide et obtenir ensuite sa libération en raison de cette impasse.

[134] Je demande donc au tribunal de formuler tout commentaire ou toute suggestion qu’il pourrait avoir sur la question suivante, qui doit nécessairement être plus complexe que celle que j’ai énoncée ci-dessus, de façon à se concentrer précisément sur la portée étroite de la question :

Est-ce qu’une personne qui est détenue en vue d’un renvoi du Canada conformément à une ordonnance de renvoi valide et qui a été désignée comme un danger pour le public au Canada conformément à l’alinéa 115(2)a) de la *Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés* ou qui se soustraira vraisemblablement à son renvoi du Canada au sens de l’alinéa 58(1)b) peut éviter le maintien de sa détention en refusant de prendre les mesures qui pourraient, de façon réaliste, mener à l’exécution de ce renvoi, puis faire valoir que la durée de sa détention pèse maintenant si lourdement dans l’évaluation envisagée à l’article 248 du *Règlement sur l’immigration et la protection des réfugiés* que sa libération est justifiée, en supposant qu’aucun changement important n’est survenu dans les facteurs à prendre en compte dans cette évaluation?

[135] L’avocat de M. Lunyamila et l’avocat du ministre ont tous deux soutenu que l’objet de la question énoncée ci-dessus ne se prête pas à la certification puisque l’appréciation de chacun des facteurs en vertu de l’article 248 du Règlement variera selon les circonstances de chaque cas.

[136] Toutefois, eu égard à ce fait, j’ai ajouté l’hypothèse énoncée à la fin de la question, qui devrait être d’une aide considérable pour limiter la question à la portée étroite à l’égard de laquelle l’avis de la Cour d’appel fédérale serait utile. La question est de savoir, en supposant tous les autres facteurs constants, si la

length of detention and future uncertainty regarding the approximate date of removal can overcome a steadfast refusal to cooperate that is largely responsible for such length of detention and future uncertainty. In other words, can detained persons in such situations effectively take the law into their own hands, and gain increased access to the territory of Canada, by refusing to cooperate with a validly enforced order for their removal?

[137] Accordingly, I will certify the following question:

Can a person who has been detained for removal from Canada pursuant to a valid removal order and who has been found either to be a danger to the public or unlikely to appear for his removal from Canada, avoid continued detention by (i) refusing to take steps that may realistically contribute in a meaningful way to effecting such removal, and then (ii) relying on the length of his detention to argue that his release from detention is warranted, assuming there has been no significant change in other factors to be considered in the assessment contemplated by section 248 of the *Immigration and Refugee Protection Regulations*?

JUDGMENT

THIS COURT'S JUDGMENT is that

1. The applications in IMM-913-16, IMM-1378-16, IMM-3026-16, IMM 3428-16, and IMM-3861-16 are granted. The decisions that are the subject of review in those proceedings are set aside.
2. Given that Mr. Lunyamila is entitled to another detention review in the near future, only the decision in IMM-3861-16 will be referred back to the ID for reconsideration.
3. The decision in IMM-3861-16 shall be remitted back to Member Cook for reconsideration in

durée de la détention et l'incertitude future concernant la date approximative du renvoi peuvent l'emporter sur l'entêtement à refuser de coopérer, qui est largement responsable de la durée de cette détention et de cette incertitude. En d'autres termes, est-ce qu'une personne détenue dans ces circonstances peut effectivement se faire justice elle-même et entrer au Canada en refusant de coopérer avec une ordonnance de renvoi du Canada rendue de manière valide?

[137] Par conséquent, je certifie la question suivante :

Est-ce qu'une personne qui est détenue en vue d'un renvoi du Canada conformément à une ordonnance de renvoi valide et qui a été désignée comme un danger pour le public au Canada, ou qui se soustraira vraisemblablement à son renvoi du Canada, peut éviter le maintien de sa détention i) en refusant de prendre les mesures qui pourraient, de façon réaliste, mener à l'exécution de ce renvoi, puis ii) en se fondant sur la durée de sa détention pour faire valoir que sa libération est justifiée, en supposant qu'aucun changement important n'est survenu dans les facteurs à prendre en compte dans cette évaluation envisagée à l'article 248 du *Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés*?

JUGEMENT

LA COUR REND LE JUGEMENT SUIVANT :

1. Les demandes dans les dossiers IMM-913-16, IMM-1378-16, IMM-3026-16, IMM 3428-16 et IMM-3861-16 sont accueillies. Les décisions faisant l'objet d'un examen dans ces procédures sont rejetées.
2. Compte tenu que M. Lunyamila a droit à un autre contrôle des motifs de détention dans le futur, seule la décision dans le dossier IMM-3861-16 sera renvoyée à la SI aux fins de réexamen.
3. La décision dans le dossier IMM-3861-16 sera renvoyée au commissaire Cook aux fins de réexamen

accordance with these reasons. Member Cook shall review Mr. Lunyamila's detention having regard to the reasons for continued detention that exist at the time of his review.

4. Mr. Lunyamila shall remain in detention until 48 hours following the issuance of Member Cook's decision, provided, however, that if another Member of the ID conducts a review of Mr. Lunyamila's detention prior to that time, then the 48 hours stipulated above shall run from the issuance of that Member's decision.

APPENDIX 1—Relevant Legislation

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

Serious criminality

36 (1) A permanent resident or a foreign national is inadmissible on grounds of serious criminality for

- (a) having been convicted in Canada of an offence under an Act of Parliament punishable by a maximum term of imprisonment of at least 10 years, or of an offence under an Act of Parliament for which a term of imprisonment of more than six months has been imposed;
- (b) having been convicted of an offence outside Canada that, if committed in Canada, would constitute an offence under an Act of Parliament punishable by a maximum term of imprisonment of at least 10 years; or
- (c) committing an act outside Canada that is an offence in the place where it was committed and that, if committed in Canada, would constitute an offence under an Act of Parliament punishable by a maximum term of imprisonment of at least 10 years.

Criminality

(2) A foreign national is inadmissible on grounds of criminality for

- (a) having been convicted in Canada of an offence under an Act of Parliament punishable by way of indictment, or of two offences under any Act of Parliament not arising out of a single occurrence;

conformément à ces motifs. Le commissaire Cook examinera la détention de M. Lunyamila en tenant compte des motifs du maintien de la détention qui existent au moment de cet examen.

4. La détention de M. Lunyamila sera maintenue pendant 48 heures après la délivrance de la décision du commissaire Cook; toutefois, si un autre commissaire de la SI examine la détention de M. Lunyamila avant la fin de cette période, la période de 48 heures énoncée ci-dessus commencera au moment de la délivrance de la décision de ce commissaire.

ANNEXE 1 – lois applicables

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

Grande criminalité

36 (1) Emportent interdiction de territoire pour grande criminalité les faits suivants :

- a) être déclaré coupable au Canada d'une infraction à une loi fédérale punissable d'un emprisonnement maximal d'au moins dix ans ou d'une infraction à une loi fédérale pour laquelle un emprisonnement de plus de six mois est infligé;
- b) être déclaré coupable, à l'extérieur du Canada, d'une infraction qui, commise au Canada, constituerait une infraction à une loi fédérale punissable d'un emprisonnement maximal d'au moins dix ans;
- c) commettre, à l'extérieur du Canada, une infraction qui, commise au Canada, constituerait une infraction à une loi fédérale punissable d'un emprisonnement maximal d'au moins dix ans.

Criminalité

(2) Emportent, sauf pour le résident permanent, interdiction de territoire pour criminalité les faits suivants :

- a) être déclaré coupable au Canada d'une infraction à une loi fédérale punissable par mise en accusation ou de deux infractions à toute loi fédérale qui ne découlent pas des mêmes faits;

(b) having been convicted outside Canada of an offence that, if committed in Canada, would constitute an indictable offence under an Act of Parliament, or of two offences not arising out of a single occurrence that, if committed in Canada, would constitute offences under an Act of Parliament;

(c) committing an act outside Canada that is an offence in the place where it was committed and that, if committed in Canada, would constitute an indictable offence under an Act of Parliament; or

(d) committing, on entering Canada, an offence under an Act of Parliament prescribed by regulations.

...

48

Effect

(2) If a removal order is enforceable, the foreign national against whom it was made must leave Canada immediately and the order must be enforced as soon as possible.

...

55

Arrest and detention without warrant

(2) An officer may, without a warrant, arrest and detain a foreign national, other than a protected person,

(a) who the officer has reasonable grounds to believe is inadmissible and is a danger to the public or is unlikely to appear for examination, an admissibility hearing, removal from Canada, or at a proceeding that could lead to the making of a removal order by the Minister under subsection 44(2); or

(b) if the officer is not satisfied of the identity of the foreign national in the course of any procedure under this Act.

...

Review of detention

57 (1) Within 48 hours after a permanent resident or a foreign national is taken into detention, or without delay afterward, the Immigration Division must review the reasons for the continued detention.

b) être déclaré coupable, à l'extérieur du Canada, d'une infraction qui, commise au Canada, constituerait une infraction à une loi fédérale punissable par mise en accusation ou de deux infractions qui ne découlent pas des mêmes faits et qui, commises au Canada, constitueraient des infractions à des lois fédérales;

c) commettre, à l'extérieur du Canada, une infraction qui, commise au Canada, constituerait une infraction à une loi fédérale punissable par mise en accusation;

d) commettre, à son entrée au Canada, une infraction qui constitue une infraction à une loi fédérale précisée par règlement.

[...]

48 [...]

Conséquence

(2) L'étranger visé par la mesure de renvoi exécutoire doit immédiatement quitter le territoire du Canada, la mesure devant être exécutée dès que possible.

[...]

55 [...]

Arrestation sans mandat et détention

(2) L'agent peut, sans mandat, arrêter et détenir l'étranger qui n'est pas une personne protégée dans les cas suivants :

a) il a des motifs raisonnables de croire que celui-ci est interdit de territoire et constitue un danger pour la sécurité publique ou se soustraira vraisemblablement au contrôle, à l'enquête ou au renvoi, ou à la procédure pouvant mener à la prise par le ministre d'une mesure de renvoi en vertu du paragraphe 44(2);

b) l'identité de celui-ci ne lui a pas été prouvée dans le cadre d'une procédure prévue par la présente loi.

[...]

Contrôle de la détention

57 (1) La section contrôle les motifs justifiant le maintien en détention dans les quarante-huit heures suivant le début de celle-ci, ou dans les meilleurs délais par la suite.

Further review

(2) At least once during the seven days following the review under subsection (1), and at least once during each 30-day period following each previous review, the Immigration Division must review the reasons for the continued detention.

Presence

(3) In a review under subsection (1) or (2), an officer shall bring the permanent resident or the foreign national before the Immigration Division or to a place specified by it.

...

Release — Immigration Division

58 (1) The Immigration Division shall order the release of a permanent resident or a foreign national unless it is satisfied, taking into account prescribed factors, that

- (a) they are a danger to the public;
- (b) they are unlikely to appear for examination, an admissibility hearing, removal from Canada, or at a proceeding that could lead to the making of a removal order by the Minister under subsection 44(2);
- (c) the Minister is taking necessary steps to inquire into a reasonable suspicion that they are inadmissible on grounds of security, violating human or international rights, serious criminality, criminality or organized criminality;
- (d) the Minister is of the opinion that the identity of the foreign national — other than a designated foreign national who was 16 years of age or older on the day of the arrival that is the subject of the designation in question — has not been, but may be, established and they have not reasonably cooperated with the Minister by providing relevant information for the purpose of establishing their identity or the Minister is making reasonable efforts to establish their identity; or
- (e) the Minister is of the opinion that the identity of the foreign national who is a designated foreign national and who was 16 years of age or older on the day of the arrival that is the subject of the designation in question has not been established.

Comparutions supplémentaires

(2) Par la suite, il y a un nouveau contrôle de ces motifs au moins une fois dans les sept jours suivant le premier contrôle, puis au moins tous les trente jours suivant le contrôle précédent.

Présence

(3) L'agent amène le résident permanent ou l'étranger devant la section ou au lieu précisé par celle-ci.

[...]

Mise en liberté par la Section de l'immigration

58 (1) La section prononce la mise en liberté du résident permanent ou de l'étranger, sauf sur preuve, compte tenu des critères réglementaires, de tel des faits suivants :

- a) le résident permanent ou l'étranger constitue un danger pour la sécurité publique;
- b) le résident permanent ou l'étranger se soustraira vraisemblablement au contrôle, à l'enquête ou au renvoi, ou à la procédure pouvant mener à la prise par le ministre d'une mesure de renvoi en vertu du paragraphe 44(2);
- c) le ministre prend les mesures voulues pour enquêter sur les motifs raisonnables de soupçonner que le résident permanent ou l'étranger est interdit de territoire pour raison de sécurité, pour atteinte aux droits humains ou internationaux ou pour grande criminalité, criminalité ou criminalité organisée;
- d) dans le cas où le ministre estime que l'identité de l'étranger — autre qu'un étranger désigné qui était âgé de seize ans ou plus à la date de l'arrivée visée par la désignation en cause — n'a pas été prouvée mais peut l'être, soit l'étranger n'a pas raisonnablement coopéré en fournissant au ministre des renseignements utiles à cette fin, soit ce dernier fait des efforts valables pour établir l'identité de l'étranger;
- e) le ministre estime que l'identité de l'étranger qui est un étranger désigné et qui était âgé de seize ans ou plus à la date de l'arrivée visée par la désignation en cause n'a pas été prouvée.

...

[...]

Detention — Immigration Division

(2) The Immigration Division may order the detention of a permanent resident or a foreign national if it is satisfied that the permanent resident or the foreign national is the subject of an examination or an admissibility hearing or is subject to a removal order and that the permanent resident or the foreign national is a danger to the public or is unlikely to appear for examination, an admissibility hearing or removal from Canada.

Conditions

(3) If the Immigration Division orders the release of a permanent resident or a foreign national, it may impose any conditions that it considers necessary, including the payment of a deposit or the posting of a guarantee for compliance with the conditions.

...

No appeal for inadmissibility

64 (1) No appeal may be made to the Immigration Appeal Division by a foreign national or their sponsor or by a permanent resident if the foreign national or permanent resident has been found to be inadmissible on grounds of security, violating human or international rights, serious criminality or organized criminality.

...

Ineligibility

101 (1) A claim is ineligible to be referred to the Refugee Protection Division if

...

(f) the claimant has been determined to be inadmissible on grounds of security, violating human or international rights, serious criminality or organized criminality, except for persons who are inadmissible solely on the grounds of paragraph 35(1)(c).

...

112

Restriction

(3) Refugee protection may not be conferred on an applicant who

Mise en détention par la Section de l'immigration

(2) La section peut ordonner la mise en détention du résident permanent ou de l'étranger sur preuve qu'il fait l'objet d'un contrôle, d'une enquête ou d'une mesure de renvoi et soit qu'il constitue un danger pour la sécurité publique, soit qu'il se soustraira vraisemblablement au contrôle, à l'enquête ou au renvoi.

Conditions

(3) Lorsqu'elle ordonne la mise en liberté d'un résident permanent ou d'un étranger, la section peut imposer les conditions qu'elle estime nécessaires, notamment la remise d'une garantie d'exécution.

[...]

Restriction du droit d'appel

64 (1) L'appel ne peut être interjeté par le résident permanent ou l'étranger qui est interdit de territoire pour raison de sécurité ou pour atteinte aux droits humains ou internationaux, grande criminalité ou criminalité organisée, ni par dans le cas de l'étranger, son répondant.

[...]

Irrecevabilité

101 (1) La demande est irrecevable dans les cas suivants :

[...]

f) prononcé d'interdiction de territoire pour raison de sécurité ou pour atteinte aux droits humains ou internationaux — exception faite des personnes interdites de territoire au seul titre de l'alinéa 35(1)(c) —, grande criminalité ou criminalité organisée.

[...]

112 [...]

Restriction

(3) L'asile ne peut être conféré au demandeur dans les cas suivants :

(a) is determined to be inadmissible on grounds of security, violating human or international rights or organized criminality;

(b) is determined to be inadmissible on grounds of serious criminality with respect to a conviction in Canada of an offence under an Act of Parliament punishable by a maximum term of imprisonment of at least 10 years or with respect to a conviction outside Canada for an offence that, if committed in Canada, would constitute an offence under an Act of Parliament punishable by a maximum term of imprisonment of at least 10 years;

(c) made a claim to refugee protection that was rejected on the basis of section F of Article 1 of the Refugee Convention; or

(d) is named in a certificate referred to in subsection 77(1).

...

Protection

115 (1) A protected person or a person who is recognized as a Convention refugee by another country to which the person may be returned shall not be removed from Canada to a country where they would be at risk of persecution for reasons of race, religion, nationality, membership in a particular social group or political opinion or at risk of torture or cruel and unusual treatment or punishment.

Exceptions

(2) Subsection (1) does not apply in the case of a person

(a) who is inadmissible on grounds of serious criminality and who constitutes, in the opinion of the Minister, a danger to the public in Canada; or

(b) who is inadmissible on grounds of security, violating human or international rights or organized criminality if, in the opinion of the Minister, the person should not be allowed to remain in Canada on the basis of the nature and severity of acts committed or of danger to the security of Canada.

*Immigration and Refugee Protection Regulations,
SOR/2002-227*

a) il est interdit de territoire pour raison de sécurité ou pour atteinte aux droits humains ou internationaux ou criminalité organisée;

b) il est interdit de territoire pour grande criminalité pour déclaration de culpabilité au Canada pour une infraction à une loi fédérale punissable d'un emprisonnement maximal d'au moins dix ans ou pour toute déclaration de culpabilité à l'extérieur du Canada pour une infraction qui, commise au Canada, constituerait une infraction à une loi fédérale punissable d'un emprisonnement maximal d'au moins dix ans;

c) il a été débouté de sa demande d'asile au titre de la section F de l'article premier de la Convention sur les réfugiés;

d) il est nommé au certificat visé au paragraphe 77(1).

[...]

Principe

115 (1) Ne peut être renvoyée dans un pays où elle risque la persécution du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un groupe social ou de ses opinions politiques, la torture ou des traitements ou peines cruels et inusités, la personne protégée ou la personne dont il est statué que la qualité de réfugié lui a été reconnue par un autre pays vers lequel elle peut être renvoyée.

Exclusion

(2) Le paragraphe (1) ne s'applique pas à l'interdit de territoire :

a) pour grande criminalité qui, selon le ministre, constitue un danger pour le public au Canada;

b) pour raison de sécurité ou pour atteinte aux droits humains ou internationaux ou criminalité organisée si, selon le ministre, il ne devrait pas être présent au Canada en raison soit de la nature et de la gravité de ses actes passés, soit du danger qu'il constitue pour la sécurité du Canada.

*Règlement sur l'immigration et la protection des
réfugiés, DORS/2002-227*

Considerations

230 (1) The Minister may impose a stay on removal orders with respect to a country or a place if the circumstances in that country or place pose a generalized risk to the entire civilian population as a result of

- (a) an armed conflict within the country or place;
- (b) an environmental disaster resulting in a substantial temporary disruption of living conditions; or
- (c) any situation that is temporary and generalized.

Cancellation

(2) The Minister may cancel the stay if the circumstances referred to in subsection (1) no longer pose a generalized risk to the entire civilian population.

Exceptions

(3) The stay does not apply to a person who

- (a) is inadmissible under subsection 34(1) of the Act on security grounds;
- (b) is inadmissible under subsection 35(1) of the Act on grounds of violating human or international rights;
- (c) is inadmissible under subsection 36(1) of the Act on grounds of serious criminality or under subsection 36(2) of the Act on grounds of criminality;
- (d) is inadmissible under subsection 37(1) of the Act on grounds of organized criminality;
- (e) is a person referred to in section F of Article 1 of the Refugee Convention; or
- (f) informs the Minister in writing that they consent to their removal to a country or place to which a stay of removal applies.

...

Removal by Minister

239 If a foreign national does not voluntarily comply with a removal order, a negative determination is made under

Sursis : pays ou lieu en cause

230 (1) Le ministre peut imposer un sursis aux mesures de renvoi vers un pays ou un lieu donné si la situation dans ce pays ou ce lieu expose l'ensemble de la population civile à un risque généralisé qui découle :

- a) soit de l'existence d'un conflit armé dans le pays ou le lieu;
- b) soit d'un désastre environnemental qui entraîne la perturbation importante et temporaire des conditions de vie;
- c) soit d'une circonstance temporaire et généralisée.

Révocation

(2) Le ministre peut révoquer le sursis si la situation n'expose plus l'ensemble de la population civile à un risque généralisé.

Exception

(3) Le paragraphe (1) ne s'applique pas dans les cas suivants :

- a) l'intéressé est interdit de territoire pour raison de sécurité au titre du paragraphe 34(1) de la Loi;
- b) il est interdit de territoire pour atteinte aux droits humains ou internationaux au titre du paragraphe 35(1) de la Loi;
- c) il est interdit de territoire pour grande criminalité ou criminalité au titre des paragraphes 36(1) ou (2) de la Loi;
- d) il est interdit de territoire pour criminalité organisée au titre du paragraphe 37(1) de la Loi;
- e) il est visé à la section F de l'article premier de la Convention sur les réfugiés;
- f) il avise par écrit le ministre qu'il accepte d'être renvoyé vers un pays ou un lieu à l'égard duquel le ministre a imposé un sursis.

[...]

Exécution forcée

239 Si l'étranger ne se conforme pas volontairement à la mesure de renvoi, si une décision défavorable est

subsection 238(1) or the foreign national's choice of destination is not approved under subsection 238(2), the removal order shall be enforced by the Minister.

...

Factors to be considered:

244 For the purposes of Division 6 of Part 1 of the Act, the factors set out in this Part shall be taken into consideration when assessing whether a person

(a) is unlikely to appear for examination, an admissibility hearing, removal from Canada, or at a proceeding that could lead to the making of a removal order by the Minister under subsection 44(2) of the Act;

(b) is a danger to the public; or

(c) is a foreign national whose identity has not been established.

Flight risk

245 For the purposes of paragraph 244(a), the factors are the following:

(a) being a fugitive from justice in a foreign jurisdiction in relation to an offence that, if committed in Canada, would constitute an offence under an Act of Parliament;

(b) voluntary compliance with any previous departure order;

(c) voluntary compliance with any previously required appearance at an immigration or criminal proceeding;

(d) previous compliance with any conditions imposed in respect of entry, release or a stay of removal;

(e) any previous avoidance of examination or escape from custody, or any previous attempt to do so;

(f) involvement with a people smuggling or trafficking in persons operation that would likely lead the person to not appear for a measure referred to in paragraph 244(a) or to be vulnerable to being influenced or coerced by an organization involved in such an operation to not appear for such a measure; and

rendue aux termes du paragraphe 238(1) ou si son pays de destination n'est pas approuvé aux termes du paragraphe 238(2), le ministre exécute la mesure de renvoi.

[...]

Critères

244 Pour l'application de la section 6 de la partie 1 de la Loi, les critères prévus à la présente partie doivent être pris en compte lors de l'appréciation :

a) du risque que l'intéressé se soustraie vraisemblablement au contrôle, à l'enquête, au renvoi ou à une procédure pouvant mener à la prise, par le ministre, d'une mesure de renvoi en vertu du paragraphe 44(2) de la Loi;

b) du danger que constitue l'intéressé pour la sécurité publique;

c) de la question de savoir si l'intéressé est un étranger dont l'identité n'a pas été prouvée.

Risque de fuite

245 Pour l'application de l'alinéa 244a), les critères sont les suivants :

a) la qualité de fugitif à l'égard de la justice d'un pays étranger quant à une infraction qui, si elle était commise au Canada, constituerait une infraction à une loi fédérale;

b) le fait de s'être conformé librement à une mesure d'interdiction de séjour;

c) le fait de s'être conformé librement à l'obligation de comparaître lors d'une instance en immigration ou d'une instance criminelle;

d) le fait de s'être conformé aux conditions imposées à l'égard de son entrée, de sa mise en liberté ou du sursis à son renvoi;

e) le fait de s'être dérobé au contrôle ou de s'être évadé d'un lieu de détention, ou toute tentative à cet égard;

f) l'implication dans des opérations de passage de clandestins ou de trafic de personnes qui mènerait vraisemblablement l'intéressé à se soustraire aux mesures visées à l'alinéa 244a) ou le rendrait susceptible d'être incité ou forcé de s'y soustraire par une organisation se livrant à de telles opérations;

(g) the existence of strong ties to a community in Canada.

Danger to the public

246 For the purposes of paragraph 244(b), the factors are the following:

(a) the fact that the person constitutes, in the opinion of the Minister, a danger to the public in Canada or a danger to the security of Canada under paragraph 101(2)(b), subparagraph 113(d)(i) or (ii) or paragraph 115(2)(a) or (b) of the Act;

(b) association with a criminal organization within the meaning of subsection 121(2) of the Act;

(c) engagement in people smuggling or trafficking in persons;

(d) conviction in Canada under an Act of Parliament for

(i) a sexual offence, or

(ii) an offence involving violence or weapons;

(e) conviction for an offence in Canada under any of the following provisions of the *Controlled Drugs and Substances Act*, namely,

(i) section 5 (trafficking),

(ii) section 6 (importing and exporting), and

(iii) section 7 (production);

(f) conviction outside Canada, or the existence of pending charges outside Canada, for an offence that, if committed in Canada, would constitute an offence under an Act of Parliament for

(i) a sexual offence, or

(ii) an offence involving violence or weapons; and

(g) conviction outside Canada, or the existence of pending charges outside Canada, for an offence that, if committed in Canada, would constitute an offence

g) l'appartenance réelle à une collectivité au Canada.

Danger pour le public

246 Pour l'application de l'alinéa 244b), les critères sont les suivants :

a) le fait que l'intéressé constitue, de l'avis du ministre aux termes de l'alinéa 101(2)b), des sous-alinéas 113d)(i) ou (ii) ou des alinéas 115(2)a) ou b) de la Loi, un danger pour le public au Canada ou pour la sécurité du Canada;

b) l'association à une organisation criminelle au sens du paragraphe 121(2) de la Loi;

c) le fait de s'être livré au passage de clandestins ou le trafic de personnes;

d) la déclaration de culpabilité au Canada, en vertu d'une loi fédérale, quant à l'une des infractions suivantes :

(i) infraction d'ordre sexuel,

(ii) infraction commise avec violence ou des armes;

e) la déclaration de culpabilité au Canada quant à une infraction visée à l'une des dispositions suivantes de la *Loi réglementant certaines drogues et autres substances* :

(i) article 5 (trafic),

(ii) article 6 (importation et exportation),

(iii) article 7 (production);

f) la déclaration de culpabilité ou l'existence d'accusations criminelles en instance à l'étranger, quant à l'une des infractions ci-après qui, si elle était commise au Canada, constituerait une infraction à une loi fédérale :

(i) infraction d'ordre sexuel,

(ii) infraction commise avec violence ou des armes;

g) la déclaration de culpabilité ou l'existence d'accusations criminelles en instance à l'étranger, quant à l'une des infractions ci-après qui, si elle était commise au

under any of the following provisions of the *Controlled Drugs and Substances Act*, namely,

- (i) section 5 (trafficking),
- (ii) section 6 (importing and exporting), and
- (iii) section 7 (production).

Identity not established

247 (1) For the purposes of paragraph 244(c), the factors are the following:

(a) the foreign national's cooperation in providing evidence of their identity, or assisting the Department in obtaining evidence of their identity, in providing the date and place of their birth as well as the names of their mother and father or providing detailed information on the itinerary they followed in travelling to Canada or in completing an application for a travel document;

(b) in the case of a foreign national who makes a claim for refugee protection, the possibility of obtaining identity documents or information without divulging personal information to government officials of their country of nationality or, if there is no country of nationality, their country of former habitual residence;

(c) the destruction of identity or travel documents, or the use of fraudulent documents in order to mislead the Department, and the circumstances under which the foreign national acted;

(d) the provision of contradictory information by a foreign national with respect to identity during the processing of an application by the Department; and

(e) the existence of documents that contradict information provided by the foreign national with respect to their identity.

...

Other factors

248 If it is determined that there are grounds for detention, the following factors shall be considered before a decision is made on detention or release:

- (a) the reason for detention;

Canada, constituerait une infraction à l'une des dispositions ci-après de la *Loi réglementant certaines drogues et autres substances* :

- (i) article 5 (trafic),
- (ii) article 6 (importation et exportation),
- (iii) article 7 (production).

Preuve de l'identité de l'étranger

247 (1) Pour l'application de l'alinéa 244c), les critères sont les suivants :

a) la collaboration de l'intéressé, à savoir s'il a justifié de son identité, s'il a aidé le ministère à obtenir cette justification, s'il a communiqué des renseignements détaillés sur son itinéraire, sur ses date et lieu de naissance et sur le nom de ses parents ou s'il a rempli une demande de titres de voyage;

b) dans le cas du demandeur d'asile, la possibilité d'obtenir des renseignements sur son identité sans avoir à divulguer de renseignements personnels aux représentants du gouvernement du pays dont il a la nationalité ou, s'il n'a pas de nationalité, du pays de sa résidence habituelle;

c) la destruction, par l'étranger, de ses pièces d'identité ou de ses titres de voyage, ou l'utilisation de documents frauduleux afin de tromper le ministère, et les circonstances dans lesquelles il s'est livré à ces agissements;

d) la communication, par l'étranger, de renseignements contradictoires quant à son identité pendant le traitement d'une demande le concernant par le ministère;

e) l'existence de documents contredisant les renseignements fournis par l'étranger quant à son identité.

[...]

Autres critères

248 S'il est constaté qu'il existe des motifs de détention, les critères ci-après doivent être pris en compte avant qu'une décision ne soit prise quant à la détention ou la mise en liberté :

- a) le motif de la détention;

(b) the length of time in detention;

(c) whether there are any elements that can assist in determining the length of time that detention is likely to continue and, if so, that length of time;

(d) any unexplained delays or unexplained lack of diligence caused by the Department or the person concerned; and

(e) the existence of alternatives to detention.

b) la durée de la détention;

c) l'existence d'éléments permettant l'évaluation de la durée probable de la détention et, dans l'affirmative, cette période de temps;

d) les retards inexplicés ou le manque inexplicé de diligence de la part du ministère ou de l'intéressé;

e) l'existence de solutions de rechange à la détention.