

Huor Chieu *Appellant*

v.

Minister of Citizenship and Immigration *Respondent*

and

Canadian Council of Churches and Immigration and Refugee Board *Interveners*

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

Neutral citation: 2002 SCC 3.

File No.: 27107.

2000: October 10; 2002: January 11.

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

ON APPEAL FROM THE FEDERAL COURT OF APPEAL

Administrative law — Judicial review — Standard of review — Immigration Appeal Division of Immigration and Refugee Board — Standard of review applicable to Immigration Appeal Division's decisions on appeals by permanent residents from removal order.

Immigration — Removal orders — Appeals by permanent residents — Scope of discretionary jurisdiction of Immigration Appeal Division of Immigration and Refugee Board under s. 70(1)(b) of Immigration Act — Whether Immigration Appeal Division entitled to consider potential foreign hardship when dealing with appeals from removal orders by permanent residents — Interpretation of phrase "having regard to all the circumstances of the case" in s. 70(1)(b) — Immigration Act, R.S.C. 1985, c. I-2, s. 70(1)(b).

The appellant was born in Cambodia in 1966, but was taken by his family to Vietnam in 1975 in order to escape the Cambodian civil war. He married a Vietnamese citizen in 1988, and their son was born that same year. In 1991, the appellant's sister sponsored the family, includ-

Huor Chieu *Appellant*

c.

Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration *Intimé*

et

Conseil canadien des églises et Commission de l'immigration et du statut de réfugié *Intervenants*

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

Référence neutre : 2002 CSC 3.

N° du greffe : 27107.

2000 : 10 octobre, 2002 : 11 janvier.

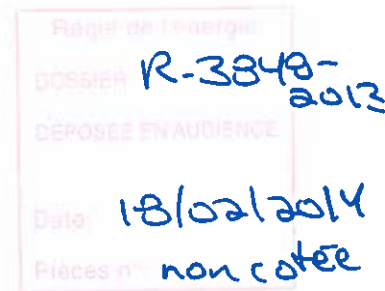
Présents : Le juge en chef McLachlin et les juges L'Heureux-Dubé, Gonthier, Iacobucci, Major, Bastarache, Binnie, Arbour et LeBel.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL FÉDÉRALE

Droit administratif — Contrôle judiciaire — Norme de contrôle — Section d'appel de l'immigration de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié — Norme de contrôle applicable à une décision de la section d'appel de l'immigration sur l'appel d'un résident permanent contre une mesure de renvoi.

Immigration — Mesures de renvoi — Appels de résidents permanents — Portée du pouvoir discrétionnaire de la section d'appel de l'immigration de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié en vertu de l'art. 70(1)(b) de la Loi sur l'immigration — La section d'appel est-elle autorisée à considérer les difficultés possibles à l'étranger dans l'appel d'un résident permanent contre une mesure de renvoi? — Interprétation de l'expression « eu égard aux circonstances particulières de l'espèce » à l'art. 70(1)(b) — Loi sur l'immigration, L.R.C. 1985, ch. I-2, art. 70(1)(b).

L'appellant, né au Cambodge en 1966, part au Vietnam avec sa famille en 1975 pour échapper à la guerre civile cambodgienne. Il épouse une citoyenne vietnamienne en 1988, et ils ont un fils la même année. En 1991, la sœur de l'appellant parraine la famille, dont l'appellant,



ing the appellant, to come to Canada. On his application for permanent residence in Canada, the appellant misrepresented his marital status, stating he was single with no dependants, in order to be eligible to be sponsored as an accompanying dependant of his father. The appellant landed in Canada in 1993 with his parents and brothers, and became a permanent resident. He subsequently applied to sponsor his wife and child to come to Canada. The immigration officer reported that the appellant had become a permanent resident by reason of a misrepresentation of material fact contrary to s. 27(1)(e) of the *Immigration Act* and, after an inquiry, an adjudicator ordered the appellant's removal pursuant to s. 32(2) of the Act. His appeal to the Immigration Appeal Division ("I.A.D.") of Canada's Immigration and Refugee Board under s. 70(1)(b) of the Act was dismissed, and that decision was upheld by the Federal Court, Trial Division and the Federal Court of Appeal. Both courts held that the I.A.D. was correct in refusing to consider potential foreign hardship when reviewing the removal order.

Held: The appeal should be allowed.

The standard of review applicable to the I.A.D.'s decision is correctness. First, the appeal involves a serious question of general importance certified pursuant to s. 83(1) of the Act, generally of precedential value. Second, the issue is one of jurisdiction, an area of law where little deference is shown by the courts, as administrative bodies must generally be correct in determining the scope of their delegated mandate. Third, the I.A.D. is not protected by a strong privative clause. Lastly, appeals under s. 70(1)(b) do not require the I.A.D. to engage in a polycentric balancing of competing interests, but rather to adjudicate the rights of individuals *vis-à-vis* the state.

This case turns on the interpretation given to the phrase "having regard to all the circumstances of the case" in s. 70(1)(b) of the *Immigration Act*. The modern approach to statutory interpretation leads to the conclusion that the I.A.D. is entitled to consider potential foreign hardship under s. 70(1)(b) when deciding to quash or stay a removal order made against a permanent resident, provided that a likely country of removal has been established. This is a case where the ordinary reading of the statute is in harmony with legislative intent and with the scheme and object of the Act.

An ordinary and grammatical sense of the phrase "all the circumstances of the case" favours a broad interpretation of s. 70(1)(b). The words do not provide detailed

en vue de son admission au Canada. Dans sa demande de résidence permanente au Canada, l'appellant fait une fausse déclaration quant à son état civil, disant qu'il est célibataire sans enfant à charge, afin de pouvoir être parrainé à titre d'enfant à charge accompagnant son père. L'appellant obtient le droit d'établissement au Canada en 1993 avec ses parents et ses frères, et devient résident permanent. Par la suite, il fait une demande de parrainage de sa femme et de son enfant. L'agent d'immigration fait un rapport en vertu de l'al. 27(1)e) de la *Loi sur l'immigration* indiquant que l'appellant est devenu résident permanent par suite d'une fausse indication sur un fait important et, après enquête, un arbitre ordonne le renvoi de l'appellant en vertu du par. 32(2) de la Loi. Son appel à la section d'appel de l'immigration (« S.A.I. ») de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada en vertu de l'al. 70(1)b) de la Loi est rejeté, et cette décision est confirmée par la Section de première instance de la Cour fédérale et la Cour d'appel fédérale, qui concluent l'une et l'autre que la S.A.I. a eu raison de refuser de considérer les difficultés possibles à l'étranger dans l'examen de la mesure de renvoi.

Arrêt : Le pourvoi est accueilli.

La norme applicable au contrôle de la décision de la S.A.I. est celle de la décision correcte. Premièrement, le pourvoi vise une question grave de portée générale certifiée en vertu du par. 83(1) de la Loi qui a généralement valeur de précédent. Deuxièmement, il s'agit d'une question de compétence, un domaine du droit où les tribunaux judiciaires montrent peu de déférence car, en règle générale, les organismes administratifs doivent déterminer correctement la portée de leur mandat délégué. Troisièmement, la S.A.I. n'est pas protégée par une clause privative rigoureuse. Enfin, les appels en vertu de l'al. 70(1)b) n'exigent pas de la S.A.I. la pondération polycentrique d'intérêts opposés, mais la résolution d'un litige concernant les droits d'individus face à l'État.

L'issue du pourvoi dépend de l'interprétation de l'expression « eu égard aux circonstances particulières de l'espèce » à l'al. 70(1)b) de la *Loi sur l'immigration*. La méthode moderne d'interprétation des lois mène à la conclusion que la S.A.I. est autorisée à tenir compte des difficultés possibles à l'étranger en vertu de l'al. 70(1)b) pour déterminer s'il y a lieu d'annuler ou de suspendre une mesure de renvoi contre un résident permanent, pourvu que le pays de destination probable soit établi. Il s'agit d'un cas où l'interprétation ordinaire de la loi concorde avec l'intention du législateur et avec l'économie et l'objet de la Loi.

Le sens ordinaire et grammatical des termes « aux circonstances particulières de l'espèce » (« *all the circumstances of the case* » dans la version anglaise) milite

guidelines as to how this discretionary jurisdiction is to be exercised, but instead leave the scope of the discretion open-ended. The use of the word "all" in that context suggests that the greatest possible number of factors relevant to the removal of a permanent resident from Canada should be considered. It is evident that one such factor is the conditions an individual would face upon removal. The word "all" also suggests that realistic possibilities are just as relevant as certainties in making this discretionary decision. This indicates that the I.A.D. should be able to consider conditions in the likely country of removal, even when the ultimate country of removal is not known with absolute certainty at the time the s. 70(1)(b) appeal is heard.

Moreover, the legislative history of the section indicates that this Court has long approved of a broad approach to s. 70(1)(b). The I.A.D. itself has long considered foreign hardship to be an appropriate factor to take into account when dealing with appeals brought under this section. The scheme of the Act favours allowing the I.A.D., a specialized tribunal with ample procedural protections, to take foreign hardship factors into account under s. 70(1)(b) whenever a likely country of removal has been established. A harmonious reading of the Act reveals that all relevant considerations should be considered by the I.A.D. whenever possible. It is only when it is not possible for the I.A.D. to consider potential foreign hardship that other provisions of the Act need be resorted to. These alternative provisions are not as robust as a hearing before the I.A.D. The judicial review of a s. 52 ministerial decision as to the country of removal provides only narrow grounds for review, and an application to the Minister for an exemption from regulations under s. 114(2) is essentially a plea to the executive branch for special consideration which is not explicitly envisioned by the Act. Furthermore, the Act does not provide an automatic stay of the removal order when either of these alternative routes is pursued, as it does for appeals before the I.A.D.

At the hearing of a s. 70(1)(b) appeal, the onus is on the permanent resident facing removal to establish the likely country of removal on a balance of probabilities. The Minister may make submissions regarding this issue if he disagrees with an individual's submissions on the likely country of removal. Generally, this will only occur when the intended country of removal is other than the individual's country of nationality or citizenship. To allow the I.A.D. to take potential foreign hardship into account does not interfere with the Minister's jurisdiction to decide the country of removal under s. 52, because the

en faveur d'une interprétation large de l'al. 70(1)(b). Ces mots ne fournissent pas de lignes directrices précises sur la manière d'exercer ce pouvoir discrétionnaire et n'assignent pas de limite à sa portée. Le mot « *all* » veut dire qu'il faut examiner le plus grand nombre possible de facteurs intervenant dans la décision de renvoyer un résident permanent du Canada. Il est évident que l'un de ces facteurs est la situation dans laquelle il se trouverait après son renvoi. Le mot « *all* » indique aussi que les possibilités réalistes sont tout aussi pertinentes que les certitudes dans cette décision discrétionnaire. Cela indique que la S.A.I. devrait pouvoir tenir compte de la situation du pays de destination probable même si, au moment de l'audition de l'appel interjeté en vertu de l'al. 70(1)(b), on ne sait pas avec une certitude absolue quel sera finalement le pays de destination.

De plus, l'historique législatif de la disposition montre que notre Cour approuve depuis longtemps l'interprétation large de l'al. 70(1)(b). La S.A.I. a elle-même longtemps considéré que les difficultés à l'étranger sont un facteur à considérer dans les appels interjetés en vertu de cet alinéa. L'économie de la Loi milite en faveur d'autoriser la S.A.I., un tribunal spécialisé muni d'importantes protections procédurales, à tenir compte des facteurs relatifs aux difficultés à l'étranger dans l'application de l'al. 70(1)(b) lorsqu'un pays de destination probable a été établi. L'interprétation cohérente de la Loi indique que la S.A.I. devrait examiner toutes les considérations pertinentes chaque fois que cela est possible. C'est seulement lorsque la S.A.I. ne peut pas examiner les difficultés possibles à l'étranger qu'il y a lieu de recourir à d'autres dispositions de la Loi. Ces autres dispositions ne sont pas aussi fortes qu'une audience devant la S.A.I. Le contrôle judiciaire de la décision concernant le pays de destination prise en vertu de l'art. 52 ne comporte que des motifs de révision limités et la demande faite au ministre en vertu du par. 114(2) est essentiellement un plaidoyer auprès de l'exécutif en vue d'obtenir un traitement spécial qui n'est même pas explicitement envisagé par la Loi. En outre, la Loi ne prévoit aucun sursis automatique de la mesure de renvoi lorsque ces recours sont exercés comme elle le fait pour les appels interjetés auprès de la S.A.I.

À l'audition de l'appel en vertu de l'al. 70(1)(b), il incombe au résident permanent frappé de renvoi d'établir, selon la prépondérance des probabilités, le pays de destination probable. Le ministre peut présenter des observations dans les cas de désaccord avec les arguments d'un individu sur le pays de destination probable. Ceci n'est le cas normalement que lorsque ce pays est autre que le pays dont l'intéressé est le ressortissant. Permettre à la S.A.I. de tenir compte des difficultés à l'étranger n'empêche pas sur le pouvoir du ministre en vertu de l'art. 52 de choisir le pays de destination parce que ce pouvoir

discretion can be exercised at any time. The Minister's jurisdiction to decide the country of removal becomes inoperative when a removal order is quashed or stayed as there is no longer anyone to remove.

Finally, the object of the Act and the intention of Parliament also support a broad reading of s. 70(1)(b). The open-ended wording of the section indicates that Parliament intended the I.A.D. to have broad discretion to allow permanent residents facing removal to remain in Canada if it would be equitable to do so. The object of s. 70(1)(b) is to give the I.A.D. the discretion to determine whether a permanent resident should be removed from Canada. It would be inconsistent with these objectives for a court to narrow the I.A.D.'s discretionary jurisdiction under s. 70(1)(b), and thereby leave foreign hardship concerns to be considered only by the Minister under s. 52 or s. 114(2). The I.A.D. is equipped with all of the tools to ensure that principles of natural justice and the *Charter* are met, while the same is not necessarily true of s. 52 decisions or s. 114(2) applications. When faced with the problem of a statute which can be read in two ways, one that accords with the principles of natural justice and one that does not, an interpretation that favours a fuller assurance that the requirements of natural justice will be met should be adopted.

The factors set out in *Ribic* remain the proper ones for the I.A.D. to consider during an appeal under s. 70(1)(b). The I.A.D. is thus obliged to consider every relevant circumstance, including potential foreign hardship under s. 70(1)(b) when the likely country of removal has been established by an individual facing removal. Neither *Markl* nor *Hoang* establishes a blanket prohibition against the I.A.D. considering potential foreign hardship. This consideration will not lengthen hearings before the I.A.D., as it is designed and equipped to consider this factor. The I.A.D. does not create an alternative refugee system by considering potential foreign hardship and allowing permanent residents to remain in Canada, because the discretion given to the I.A.D. and the factors it considers are quite different from those considered by the Convention Refugee Determination Division in determining whether a person is a Convention refugee. There is no need for absolute consistency in how the Act deals with Convention refugees and non-refugee permanent residents.

In the present case, a likely country of removal had not been established before the I.A.D. and, as a result, the matter must be returned to the I.A.D. for a rehearing. If a likely country of removal is established by the appellant, the I.A.D. may consider, pursuant to s. 70(1)(b), potential foreign hardship he will face upon return to that country.

discretionnaire peut être exercé à tout moment. Le pouvoir du ministre de choisir le pays de destination devient inopérant lorsque la mesure de renvoi est annulée ou suspendue car il n'y a plus personne à renvoyer.

Enfin, l'objet de la Loi et l'intention du législateur appuient aussi une interprétation large de l'al. 70(1)b). Sa formulation non limitative indique que le législateur voulait que la S.A.I. ait un vaste pouvoir discrétionnaire d'autoriser des résidents permanents faisant face au renvoi de demeurer au Canada s'il était équitable de le faire. L'objet de l'al. 70(1)b) est de donner à la S.A.I. le pouvoir discrétionnaire de déterminer si un résident permanent doit être renvoyé du Canada. Il serait incompatible avec ces objectifs pour un tribunal judiciaire de restreindre le pouvoir discrétionnaire conféré à la S.A.I. par l'al. 70(1)b) et de laisser l'examen des difficultés à l'étranger au ministre seulement, dans le cadre de l'art. 52 ou du par. 114(2). La S.A.I. est dotée de tous les outils voulus pour respecter les exigences de la justice naturelle et de la *Charte*, ce qui n'est pas nécessairement le cas pour les décisions en vertu de l'art. 52 et du par. 114(2). Face à une loi pouvant s'interpréter de deux façons possibles, l'une conforme aux principes de la justice naturelle et l'autre non, il faut retenir l'interprétation qui assure mieux le respect des exigences de la justice naturelle.

Les facteurs énoncés dans *Ribic* demeurent les facteurs à considérer par la S.A.I. dans un appel en vertu de l'al. 70(1)b). La S.A.I. doit donc examiner toutes les circonstances y compris les difficultés possibles à l'étranger en vertu de cet alinéa lorsque le pays de destination probable a été établi par la personne frappée de renvoi. Ni *Markl* ni *Hoang* n'établissent une interdiction générale à la S.A.I. d'examiner les difficultés possibles à l'étranger. Cet examen ne prolongera pas les audiences devant la S.A.I. qui est conçue et équipée pour le faire. La S.A.I. ne crée pas un système parallèle de détermination du statut de réfugié lorsqu'elle permet à des résidents permanents de demeurer au Canada en raison de craintes relatives aux difficultés à l'étranger parce que son vaste pouvoir discrétionnaire et les facteurs soupesés par la S.A.I. sont très différents de ceux que la Section du statut de réfugié examine pour déterminer si un individu est un réfugié au sens de la Convention. Il n'est pas nécessaire d'avoir une uniformité absolue dans la manière dont la Loi traite les réfugiés au sens de la Convention et les résidents permanents non réfugiés.

En l'espèce le pays de destination probable n'a pas été établi devant la S.A.I. et l'affaire doit donc lui être renvoyée pour nouvelle audition. Si l'appellant établit le pays de destination probable, la S.A.I. peut examiner les difficultés auxquelles l'appellant pourrait faire face dans ce pays, en vertu de l'al. 70(1)b).

Cases Cited

Applied: *Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1999] 2 S.C.R. 817; *Pushpanathan v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1998] 1 S.C.R. 982; *U.E.S., Local 298 v. Bibeault*, [1988] 2 S.C.R. 1048; *Pezim v. British Columbia (Superintendent of Brokers)*, [1994] 2 S.C.R. 557; *Krishnapillai v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1997] I.A.D.D. No. 636 (QL); **approved:** *Ribic v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1985] I.A.B.D. No. 4 (QL); *Canepa v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1992] 3 F.C. 270; **overruled:** *Hoang v. Canada (Minister of Employment and Immigration)* (1990), 13 Imm. L.R. (2d) 35, aff'g [1987] I.A.B.D. No. 6 (QL); *El Tassi v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1996] I.A.D.D. No. 993 (QL); **distinguished:** *Markl v. Minister of Employment and Immigration*, Imm. App. Bd., No. V81-6127, May 27, 1985; **referred to:** *Al Sagban v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2002] 1 S.C.R. 133, 2002 SCC 4, rev'g [1998] 1 F.C. 501; *Canada (Director of Investigation and Research) v. Southam Inc.*, [1997] 1 S.C.R. 748; *Stuart Investments Ltd. v. The Queen*, [1984] 1 S.C.R. 536; *Canadian National Railway Co. v. Canada (Canadian Human Rights Commission)*, [1987] 1 S.C.R. 1114; *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 S.C.R. 27; *R. v. Sharpe*, [2001] 1 S.C.R. 45, 2001 SCC 2; *Chiarelli v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1992] 1 S.C.R. 711; *Grillas v. Minister of Manpower and Immigration*, [1972] S.C.R. 577; *Moore v. Minister of Employment and Immigration*, Imm. App. Bd., No. 78-3016, December 6, 1978; *Arduengo v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1997] 3 F.C. 468; *Singh v. Minister of Employment and Immigration*, [1985] 1 S.C.R. 177; *Kindler v. Canada (Minister of Justice)*, [1991] 2 S.C.R. 779; *Dehghani v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1993] 1 S.C.R. 1053; *Prata v. Minister of Manpower and Immigration*, [1976] 1 S.C.R. 376; *Minister of Employment and Immigration v. Jiminez-Perez*, [1984] 2 S.C.R. 565; *R. v. Lyons*, [1987] 2 S.C.R. 309; *Syndicat des employés de production du Québec et de l'Acadie v. Canada (Canadian Human Rights Commission)*, [1989] 2 S.C.R. 879; *Knight v. Indian Head School Division No. 19*, [1990] 1 S.C.R. 653; *Pearlman v. Manitoba Law Society Judicial Committee*, [1991] 2 S.C.R. 869; *Alliance des professeurs catholiques de Montréal v. Quebec Labour Relations Board*, [1953] 2 S.C.R. 140; *Nicholson v. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*, [1979] 1 S.C.R. 311; *Grewal v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1989] I.A.D.D. No. 22 (QL); *Suresh v. Canada*

Jurisprudence

Arrêts appliqués : *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817; *Pushpanathan c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1998] 1 R.C.S. 982; *U.E.S., Local 298 c. Bibeault*, [1988] 2 R.C.S. 1048; *Pezim c. Colombie-Britannique (Superintendent of Brokers)*, [1994] 2 R.C.S. 557; *Krishnapillai c. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1997] I.A.D.D. n° 636 (QL); **arrêts approuvés :** *Ribic c. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1985] I.A.B.D. n° 4 (QL); *Canepa c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1992] 3 C.F. 270; **arrêts rejetés :** *Hoang c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1990] A.C.F. n° 1096 (QL), conf. [1987] I.A.B.D. n° 6 (QL); *El Tassi c. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1996] I.A.D.D. n° 993 (QL); **distinction avec l'arrêt :** *Markl c. Minister of Employment and Immigration*, C.A.I., n° V81-6127, 27 mai 1985; **arrêts mentionnés :** *Al Sagban c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2002] 1 R.C.S. 133, 2002 CSC 4, inf. [1998] 1 C.F. 501; *Canada (Directeur des enquêtes et recherches) c. Southam Inc.*, [1997] 1 R.C.S. 748; *Stuart Investments Ltd. c. La Reine*, [1984] 1 R.C.S. 536; *Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada c. Canada (Commission canadienne des droits de la personne)*, [1987] 1 R.C.S. 1114; *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27; *R. c. Sharpe*, [2001] 1 R.C.S. 45, 2001 CSC 2; *Chiarelli c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1992] 1 R.C.S. 711; *Grillas c. Ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration*, [1972] R.C.S. 577; *Moore c. Minister of Employment and Immigration*, C.A.I., n° 78-3016, 6 décembre 1978; *Arduengo c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1997] 3 C.F. 468; *Singh c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1985] 1 R.C.S. 177; *Kindler c. Canada (Ministre de la Justice)*, [1991] 2 R.C.S. 779; *Dehghani c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1993] 1 R.C.S. 1053; *Prata c. Ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration*, [1976] 1 R.C.S. 376; *Ministre de l'Emploi et de l'Immigration c. Jiminez-Perez*, [1984] 2 R.C.S. 565; *R. c. Lyons*, [1987] 2 R.C.S. 309; *Syndicat des employés de production du Québec et de l'Acadie c. Canada (Commission canadienne des droits de la personne)*, [1989] 2 R.C.S. 879; *Knight c. Indian Head School Division No. 19*, [1990] 1 R.C.S. 653; *Pearlman c. Comité judiciaire de la Société du Barreau du Manitoba*, [1991] 2 R.C.S. 869; *Alliance des professeurs catholiques de Montréal c. Quebec Labour Relations Board*, [1953] 2 R.C.S. 140; *Nicholson c. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*, [1979] 1 R.C.S. 311; *Grewal c. Canada (Ministre de l'Emploi et*

(Minister of Citizenship and Immigration), [2002] 1 S.C.R. 3, 2002 SCC 1.

Statutes and Regulations Cited

Canadian Charter of Rights and Freedoms, ss. 6(2), 7, 12.
Convention Relating to the Status of Refugees, Can. T.S. 1969 No. 6, Art. 33.
Immigration Act, R.S.C. 1985, c. I-2 [am. 1992, c. 49], ss. 6(2), 24(1)(b), 27(1)(d), (e), 32(2), 44(1), 48, 49, 52 [am. c. 30 (3rd Suppl.), s. 7], 53, 69.2, 69.4, 70(1) [am. c. 28 (4th Suppl.), s. 18; am. 1995, c. 15, s. 13], (3)(b), (5), 71, 73(1), 74, 81, 82, 82.1, 83(1), 114(2).
Immigration Act, 1976, S.C. 1976-77, c. 52, s. 72.
Immigration Appeal Board Act, S.C. 1966-67, c. 90, ss. 11, 15, 21.
Protocol relating to the Status of Refugees, 606 U.N.T.S. 267.

Authors Cited

Canada. Citizenship and Immigration Canada. *Building on a Strong Foundation for the 21st Century: New Directions for Immigration and Refugee Policy and Legislation*. Ottawa: Citizenship and Immigration Canada, 1998.
 Canada. *House of Commons Debates*, 2nd sess., 30th Parl., vol. VIII, July 22, 1977, p. 7928.
 Canada. Immigration and Refugee Board of Canada, Legal Services. *Removal Order Appeals*, July 31, 1999.
Concise Oxford Dictionary of Current English, 8th ed. Oxford: Clarendon Press, 1990, "all".
 Côté, Pierre-André. *The Interpretation of Legislation in Canada*, 3rd ed. Scarborough, Ont.: Carswell, 2000.
 Driedger, Elmer A. *Construction of Statutes*, 2nd ed. Toronto: Butterworths, 1983.
Driedger on the Construction of Statutes, 3rd ed. By Ruth Sullivan. Toronto: Butterworths, 1994.
 Kelley, Ninette, and Michael Trebilcock. *The Making of the Mosaic: A History of Canadian Immigration Policy*. Toronto: University of Toronto Press, 1998.
 Waldman, Lorne. *Immigration Law and Practice*, loose-leaf ed. Toronto: Butterworths, 1992 (service issues 1993-2000).

APPEAL from a judgment of the Federal Court of Appeal, [1999] 1 F.C. 605, 169 D.L.R. (4th) 173, 234 N.R. 112, 46 Imm. L.R. (2d) 163, [1998] F.C.J. No. 1776 (QL), affirming a decision of the Trial Division (1996), 125 F.T.R. 76, [1996] F.C.J. No. 1680 (QL), affirming a decision the Immigration and Refugee Board (Appeal Division), [1995]

de l'Immigration), [1989] D.S.A.I. n° 22 (QL). *Suresh c. Canada* (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration), [2002] 1 R.C.S. 3, 2002 CSC 1.

Lois et règlements cités

Charte canadienne des droits et libertés, art. 6(2), 7, 12.
Convention relative au statut des réfugiés, R.T. Can. 1969 n° 6, art. 33.
Loi sur l'immigration, L.R.C. 1985, ch. I-2 [mod. 1992, ch. 49], art. 6(2), 24(1)b), 27(1)d), e), 32(2), 44(1), 48, 49, 52 [mod. ch. 30 (3^e suppl.), art. 7], 53, 69.2, 69.4, 70(1) [mod. ch. 28 (4^e suppl.), art. 18, mod. 1995, ch. 15, art. 13], (3)b), (5), 71, 73(1), 74, 81, 82, 82.1, 83(1), 114(2).
Loi sur l'immigration de 1976, S.C. 1976-77, ch. 52, art. 72.
Loi sur la Commission d'appel de l'immigration, S.C. 1966-67, ch. 90, art. 11, 15, 21.
Protocole relatif au Statut des Réfugiés, 606 R.T.N.U. 267.

Doctrines citées

Canada. Citoyenneté et Immigration Canada. *De solides assises pour le 21^e siècle : Nouvelles orientations pour la politique et la législation relatives aux immigrants et aux réfugiés*. Ottawa : Citoyenneté et Immigration Canada, 1998.
 Canada. Commission de l'immigration et du statut de réfugié. Services juridiques. *Appels relatifs à une mesure de renvoi*, 31 juillet 1999.
 Canada. *Débats de la Chambre des communes*, 2^e sess., 30^e lég., vol. VIII, 22 juillet 1977, p. 7928.
Concise Oxford Dictionary of Current English, 8th ed. Oxford : Clarendon Press, 1990, « all ».
 Côté, Pierre-André. *Interprétation des lois*, 3^e éd. Montréal : Thémis, 1999.
 Driedger, Elmer A. *Construction of Statutes*, 2nd ed. Toronto : Butterworths, 1983.
Driedger on the Construction of Statutes, 3rd ed. By Ruth Sullivan. Toronto : Butterworths, 1994.
 Kelley, Ninette, and Michael Trebilcock. *The Making of the Mosaic : A History of Canadian Immigration Policy*. Toronto : University of Toronto Press, 1998.
 Waldman, Lorne. *Immigration Law and Practice*, loose-leaf ed. Toronto : Butterworths, 1992 (service issues 1993-2000).

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel fédérale, [1999] 1 C.F. 605, 169 D.L.R. (4th) 173, 234 N.R. 112, 46 Imm. L.R. (2d) 163, [1998] A.C.F. n° 1776 (QL), qui confirmait une décision de la Section de première instance (1996), 125 F.T.R. 76, [1996] A.C.F. n° 1680 (QL), confirmant une décision de la Commission de l'immigration et du

I.A.D.D. No. 1055 (QL), dismissing the appellant's appeal from a removal order. Appeal allowed.

David Matas, for the appellant.

Judith Bowers, Q.C., for the respondent.

Lorne Waldman and Carol Simone Dahan, for the interveners the Canadian Council of Churches.

Brian A. Crane, Q.C., and *Krista Daley*, for the interveners the Immigration and Refugee Board.

The judgment of the Court was delivered by

IACOBUCCI J. —

I. Introduction

¹ The fundamental question in this appeal is whether the factor of potential foreign hardship can be considered in deciding whether to uphold an order to remove an individual from Canada. More specifically, this appeal concerns the interpretation of the phrase "having regard to all the circumstances of the case", as employed in s. 70(1)(b) of the *Immigration Act*, R.S.C. 1985, c. I-2 (the "Act"). These words define, in part, what has come to be called the "discretionary" or "equitable" jurisdiction of the Immigration Appeal Division ("I.A.D.") of Canada's Immigration and Refugee Board ("I.R.B.").

² The question is whether this jurisdiction allows the I.A.D. to consider the potential foreign hardship a permanent resident would face if removed from Canada, or whether only domestic factors can be taken into account. The appellant, Huor Chieu, argues for the former interpretation, on the grounds that a decision regarding whether an individual is to be removed must be informed by where he or she will be removed to. The respondent Minister of Citizenship and Immigration supports the latter interpretation, arguing that where an individual will be removed to is not decided until after the I.A.D. upholds his or her removal, and it is therefore

statut de réfugié (Section d'appel), [1995] I.A.D.D. n° 1055 (QL), rejetant l'appel de l'appellant contre une ordonnance de renvoi. Pourvoi accueilli.

David Matas, pour l'appellant.

Judith Bowers, c.r., pour l'intimé.

Lorne Waldman et Carol Simone Dahan, pour l'intervenant le Conseil canadien des églises.

Brian A. Crane, c.r., et *Krista Daley*, pour l'intervenante la Commission de l'immigration et du statut de réfugié.

Version française du jugement de la Cour rendu par

LE JUGE IACOBUCCI —

I. Introduction

La question fondamentale en l'espèce est de savoir si on peut tenir compte du facteur des difficultés possibles à l'étranger pour déterminer s'il faut confirmer une mesure de renvoi du Canada. Il s'agit plus particulièrement de l'interprétation de l'expression « eu égard aux circonstances particulières de l'espèce » à l'al. 70(1)b) de la *Loi sur l'immigration*, L.R.C. 1985, ch. I-2 (la « Loi »). Ces mots définissent en partie ce qu'on en est venu à qualifier de compétence « discrétionnaire » ou en « equity » de la Section d'appel de l'immigration (« S.A.I. ») de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada (« C.I.S.R. »).

La question est de savoir si cette compétence permet à la S.A.I. d'examiner les difficultés auxquelles un résident permanent pourrait faire face à l'étranger s'il était renvoyé du Canada ou si seuls les facteurs intérieurs peuvent être pris en considération. L'appellant Huor Chieu plaide la première interprétation, soutenant qu'une décision de renvoyer ou non un individu doit dépendre de l'endroit où il sera renvoyé. L'intimé, le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration favorise la deuxième interprétation, soutenant que l'endroit où un individu est renvoyé n'est décidé qu'après que la S.A.I. confirme le renvoi, de sorte qu'il est prématuré pour la S.A.I.

premature for the I.A.D. to consider foreign factors in deciding whether to quash or stay a removal order. The Minister's position was adopted in the courts below.

Ahmad Abdulaal Al Sagban, in the companion case of *Al Sagban v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2002] 1 S.C.R. 133, 2002 SCC 4, reasons which are also being released on this date, makes arguments similar to the appellant's regarding the proper interpretation of s. 70(1)(b). *Chieu* and *Al Sagban* were heard together before this Court. Some of the facts and lower decisions in *Al Sagban* will be referred to in the course of these reasons.

I conclude that the appellant's arguments should prevail and that the I.A.D. can consider foreign hardship in deciding whether to quash or stay a removal order under s. 70(1)(b).

II. Relevant Statutory Provisions

There are three statutory provisions which are at the heart of this appeal — ss. 70(1), 52 and 114(2) of the Act, which are set out below. Many other provisions are relevant to the particular facts of this case and to the overall scheme of the Act. They will be cited as they become relevant throughout the course of these reasons. Section 70(1) establishes the I.A.D.'s jurisdiction with respect to appeals by permanent residents from removal orders entered against them (although not law, I have included the marginal notes to the relevant provisions of the Act throughout these reasons as an explanatory aid):

70. (1) [Appeals by permanent residents and persons in possession of returning resident permits] Subject to subsections (4) and (5), where a removal order or conditional removal order is made against a permanent resident or against a person lawfully in possession of a valid returning resident permit issued to that person pursuant to the regulations, that person may appeal to the Appeal Division on either or both of the following grounds, namely,

(a) on any ground of appeal that involves a question of law or fact, or mixed law and fact; and

de tenir compte de facteurs à l'étranger pour décider d'annuler ou de suspendre ou non une mesure de renvoi. Le ministre a eu gain de cause devant les juridictions inférieures.

Dans l'affaire connexe *Al Sagban c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2002] 1 R.C.S. 133, 2002 CSC 4 (jugement rendu simultanément), Ahmad Abdulaal Al Sagban présente des arguments semblables à ceux de l'appelant sur la façon d'interpréter l'al. 70(1)b). Les affaires *Chieu* et *Al Sagban* ont été entendues conjointement devant notre Cour. Les présents motifs renvoient à des faits et procédures de l'affaire *Al Sagban*.

Je conclus qu'il faut faire droit aux arguments de l'appelant et que la S.A.I. peut examiner les difficultés possibles à l'étranger pour décider s'il y a lieu d'annuler ou de suspendre une mesure de renvoi en vertu de l'al. 70(1)b).

II. Les dispositions législatives

Trois dispositions législatives sont au cœur du pourvoi — le par. 70(1), l'art. 52 et le par. 114(2) de la Loi, reproduits ci-après. Plusieurs autres dispositions sont pertinentes pour les faits particuliers de l'espèce et l'économie générale de la Loi. Elles sont citées dans les motifs là où elles sont pertinentes. Le paragraphe 70(1) établit la compétence de la S.A.I. relativement aux appels interjetés par les résidents permanents contre les mesures de renvoi (bien que les notes marginales ne fassent pas partie du texte de la Loi, je les inclus pour faciliter la compréhension) :

70. (1) [Appel des résidents permanents et des titulaires de permis de retour] Sous réserve des paragraphes (4) et (5), les résidents permanents et les titulaires de permis de retour en cours de validité et conformes aux règlements peuvent faire appel devant la section d'appel d'une mesure de renvoi ou de renvoi conditionnel en invoquant les moyens suivants :

a) question de droit, de fait ou mixte;

(b) on the ground that, having regard to all the circumstances of the case, the person should not be removed from Canada.

6

Section 52 is the provision under which the country of removal is determined:

52. (1) [Voluntary departure] Unless otherwise directed by the Minister, a person against whom an exclusion order or a deportation order is made may be allowed to leave Canada voluntarily and to select the country for which that person wishes to depart.

(2) [Place to which removed] Where a person is not allowed to leave Canada voluntarily and to select the country for which he wishes to depart pursuant to subsection (1), that person shall, subject to subsection (3), be removed from Canada to

- (a) the country from which that person came to Canada;
- (b) the country in which that person last permanently resided before he came to Canada;
- (c) the country of which that person is a national or citizen; or
- (d) the country of that person's birth.

(3) [Idem] Where a person is to be removed from Canada and no country referred to in subsection (2) is willing to receive him, the person, with the approval of the Minister, or the Minister, may select any other country that is willing to receive that person within a reasonable time as the country to which that person shall be removed.

(4) [Idem] Notwithstanding subsections (1) and (2), where a removal order is made against a person described in paragraph 19(1)(j), the person shall be removed from Canada to a country selected by the Minister that is willing to receive the person.

7

Section 114(2) confers a discretionary decision-making power on the Minister:

114. . . .

(2) [Exemption from regulations] The Governor in Council may, by regulation, authorize the Minister to exempt any person from any regulation made under subsection (1) or otherwise facilitate the admission of any person where the Minister is satisfied that the person should be exempted from that regulation or that the person's admission should be facilitated owing to the existence of compassionate or humanitarian considerations.

b) le fait que, eu égard aux circonstances particulières de l'espèce, ils ne devraient pas être renvoyés du Canada.

L'article 52 régit la détermination du pays de destination :

52. (1) [Départ avant exécution forcée] Sauf instruction contraire du ministre, quiconque est frappé d'une mesure d'exclusion ou d'une mesure d'expulsion peut être autorisé à quitter le Canada avant l'exécution forcée de celle-ci et à choisir son pays de destination.

(2) [Pays de destination] Dans tous les autres cas, l'individu est, sous réserve du paragraphe (3), renvoyé :

- a) soit dans le pays d'où il est arrivé;
- b) soit dans le pays où il avait sa résidence permanente avant de venir au Canada;
- c) soit dans le pays dont il est le ressortissant;
- d) soit dans son pays natal.

(3) [Idem] Si aucun de ces pays ne veut le recevoir, l'individu peut, avec l'agrément du ministre, choisir comme pays de destination tout autre pays disposé à le recevoir dans un délai raisonnable. Ce choix appartient également au ministre.

(4) [Idem] Par dérogation aux paragraphes (1) et (2), l'individu faisant l'objet d'une mesure de renvoi et appartenant à la catégorie non admissible visée à l'alinéa 19(1)f) est renvoyé dans un pays choisi par le ministre et disposé à le recevoir.

Le paragraphe 114(2) confère un pouvoir discrétionnaire au ministre :

114. . . .

(2) [Règlements] Le gouverneur en conseil peut, par règlement, autoriser le ministre à accorder, pour des raisons d'ordre humanitaire, une dispense d'application d'un règlement pris aux termes du paragraphe (1) ou à faciliter l'admission de toute autre manière.

III. Facts

The appellant was born in Cambodia on December 2, 1966. In 1975, he and his family fled to Vietnam in order to escape the Cambodian civil war. The Chieu family resided in Vietnam under a series of temporary resident permits until 1993. On February 12, 1988, the appellant married a Vietnamese citizen. They had a son on November 20, 1988.

In 1989, the appellant's sister came to Canada, sponsored by her Canadian fiancé. In 1991, she in turn sponsored her family, including the appellant, to come to Canada. The appellant submitted his Application for Permanent Residence in Canada at the Canadian Embassy in Bangkok, Thailand, on March 17, 1992. In the application, he misrepresented his status, stating that he was single with no dependents. He did this in order to be eligible to be sponsored as an accompanying dependent of his father as a member of the family class. A previous application, in which he had correctly stated his marital status, had been refused. The misrepresentation was not discovered at the time, and the appellant was landed in Canada on October 21, 1993, along with his parents and brothers. He became a permanent resident of Canada at that time.

On March 29, 1994, the appellant attended at the Canada Immigration offices in Winnipeg and made an application to sponsor his wife and child to come to Canada. As a result of this disclosure, an immigration officer reported that the appellant had become a permanent resident of Canada by reason of the misrepresentation of a material fact contrary to s. 27(1)(e) of the Act, which reads:

27. (1) [Reports on permanent residents] An immigration officer or a peace officer shall forward a written report to the Deputy Minister setting out the details of any information in the possession of the immigration officer or peace officer indicating that a permanent resident is a person who

III. Les faits

L'appellant est né au Cambodge le 2 décembre 1966. En 1975, lui et sa famille fuient au Vietnam pour échapper à la guerre civile cambodgienne. La famille Chieu réside au Vietnam en vertu d'une série de permis de résident temporaire jusqu'en 1993. Le 12 février 1988, l'appellant épouse une citoyenne vietnamienne. Ils ont un fils le 20 novembre 1988.

En 1989, la sœur de l'appellant vient au Canada, parrainée par son fiancé canadien. En 1991, elle parraine à son tour sa famille, dont l'appellant, en vue de son admission au Canada. L'appellant fait une demande de résidence permanente au Canada auprès de l'ambassade canadienne à Bangkok (Thaïlande), le 17 mars 1992. Dans la demande, il fait une fausse déclaration quant à son état civil, disant qu'il est célibataire sans enfant à charge. Il fait cela afin de pouvoir être parrainé à titre d'enfant à charge accompagnant son père, comme personne appartenant à la catégorie de la famille. Une demande antérieure, dans laquelle il avait correctement indiqué son état matrimonial, avait été refusée. La fausse déclaration n'est pas découverte à l'époque et l'appellant obtient le droit d'établissement au Canada le 21 octobre 1993, ainsi que ses parents et ses frères. Il devient alors résident permanent au Canada.

Le 29 mars 1994, l'appellant se rend aux bureaux d'Immigration Canada à Winnipeg et fait une demande de parrainage de son épouse et de son enfant en vue de leur admission au Canada. En raison de cette divulgation, un agent d'immigration fait un rapport défavorable indiquant que l'appellant est devenu résident permanent du Canada en raison d'une fausse indication sur un fait important, en application de l'al. 27(1)e) de la Loi :

27. (1) [Rapports défavorables : résidents permanents] L'agent d'immigration ou l'agent de la paix doit faire part au sous-ministre, dans un rapport écrit et circonstancié, de renseignements concernant un résident permanent et indiquant que celui-ci, selon le cas :

8

9

10

(e) was granted landing by reason of possession of a false or improperly obtained passport, visa or other document pertaining to his admission or by reason of any fraudulent or improper means or misrepresentation of any material fact, whether exercised or made by himself or by any other person . . .

e) a obtenu le droit d'établissement soit sur la foi d'un passeport, visa — ou autre document relatif à son admission — faux ou obtenu irrégulièrement, soit par des moyens frauduleux ou irréguliers ou encore par suite d'une fausse indication sur un fait important, même si ces moyens ou déclarations sont le fait d'un tiers;

An inquiry was directed to be held by the Director of Immigration for the Prairie Northwest Territories Region.

Le directeur de l'immigration pour la région des Prairies et des Territoires du Nord-Ouest ordonne une enquête.

11 At the inquiry of June 29, 1994, the appellant conceded that he had made a material misrepresentation on his application for permanent resident status. He further stated that he would not be making a refugee claim. The adjudicator ordered his removal pursuant to s. 32(2) of the Act, on the basis that the appellant was a person described in s. 27(1)(e) of the Act. Section 32(2) reads:

32. . . .

(2) [Where person is a permanent resident] Where an adjudicator decides that a person who is the subject of an inquiry is a permanent resident described in subsection 27(1), the adjudicator shall, subject to subsections (2.1) and 32.1(2), make a deportation order against that person.

The appellant appealed the order to the I.A.D., not on legal grounds pursuant to s. 70(1)(a) — as he conceded that the removal order was correct in law — but on discretionary grounds pursuant to s. 70(1)(b). On October 30, 1995, the I.A.D. dismissed the appeal, a decision which was upheld by the Federal Court, Trial Division on December 18, 1996 and by the Federal Court of Appeal on December 3, 1998. Leave to appeal to this Court was granted on October 14, 1999.

IV. Judicial History

A. *Immigration Appeal Division*, [1995] I.A.D.D. No. 1055 (QL)

12 Board Member Wiehe noted that, in an appeal pursuant to s. 70(1)(b), the onus is on an appellant to establish that, having regard to all the circumstances of the case, he or she should not be removed from Canada. She held that the appellant Chieu

À l'enquête du 29 juin 1994, l'appellant admet avoir fait une fausse déclaration importante sur sa demande de statut de résident permanent. Il dit aussi qu'il ne demandera pas le statut de réfugié. L'arbitre ordonne son renvoi en vertu du par. 32(2) de la Loi au motif que l'appellant est une personne visée par l'al. 27(1)e) de la Loi. Le paragraphe 32(2) prévoit :

32. . . .

(2) [Résidents permanents] S'il conclut que l'intéressé est un résident permanent se trouvant dans l'une des situations visées au paragraphe 27(1), l'arbitre, sous réserve des paragraphes (2.1) et 32.1(2), prend une mesure d'expulsion contre lui.

L'appellant fait appel de l'ordonnance à la S.A.I., en invoquant non pas les moyens prévus à l'al. 70(1)a) — puisqu'il admet que la mesure de renvoi est justifiée en droit — mais en invoquant le pouvoir discrétionnaire conféré par l'al. 70(1)b). Le 30 octobre 1995, la S.A.I. rejette l'appel, décision qui est confirmée par la Section de première instance de la Cour fédérale le 18 décembre 1996 et par la Cour d'appel fédérale le 3 décembre 1998. L'autorisation de pourvoi à notre Cour est accordée le 14 octobre 1999.

IV. Historique des procédures

A. *Section d'appel de l'immigration*, [1995] I.A.D.D. n° 1055 (QL)

Le commissaire Wiehe souligne que, dans un appel en vertu de l'al. 70(1)b), il incombe à l'appellant d'établir que, eu égard aux circonstances particulières de l'espèce, il ne devrait pas être renvoyé du Canada. Elle conclut que l'appellant Chieu ne s'est

failed to meet that burden. The board member found that there was "no evidence of oppression or even of significant hardship" facing the appellant in Vietnam. She also made some brief comments regarding the appellant's lack of connections to Cambodia. However, she gave "minimal" weight to the evidence regarding foreign hardship as she believed, following *Hoang v. Canada (Minister of Employment and Immigration)* (1990), 13 Imm. L.R. (2d) 35 (F.C.A.), that "it is premature for the Appeal Division to take into account the conditions of the person's country of origin, as the determination of to which country the deported person will be sent rests with the Minister of Immigration". The relevant domestic considerations did not weigh in favour of allowing the appellant to remain in Canada, and therefore the appeal was dismissed.

B. *Federal Court, Trial Division* (1996), 125 F.T.R. 76

The appellant obtained leave from the Federal Court, Trial Division to commence an application for judicial review of the I.A.D.'s decision pursuant to s. 82.1 of the Act. Before the court, the appellant argued that the I.A.D. had erred in not fully considering the potential hardship he would face in Cambodia, as this was the only country that was legally obliged to accept him upon removal from Canada. The appellant further argued that *Hoang* was a case involving the removal of a refugee and therefore does not apply to the removal of permanent residents who are not Convention refugees. Muldoon J. rejected both arguments. He held that *Hoang* does apply to appeals by non-refugee permanent residents pursuant to s. 70(1)(b) as "no determination has yet been made [under s. 52] regarding the country to which applicant will be deported" and, as a result, "an assessment of country conditions by the board would have been premature" (paras. 8 and 10). Muldoon J. therefore concluded that the I.A.D. was correct in refusing to consider conditions in either Vietnam or Cambodia.

Consequently, Muldoon J. dismissed the application for judicial review. In the event that he was in error in applying *Hoang* outside the refugee context,

pas acquitté de cette charge. Elle conclut qu'il n'y a [TRADUCTION] « aucune preuve d'oppression ni même de difficultés importantes » auxquelles ferait face l'appelant au Vietnam. Elle fait également de brefs commentaires sur l'absence de lien de l'appelant avec le Cambodge. Elle accorde cependant un poids [TRADUCTION] « minime » à la preuve relative aux difficultés à l'étranger car elle estime, suivant *Hoang c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1990] A.C.F. n° 1096 (QL) (C.A.), qu'[TRADUCTION] « il est prématuré pour la Section d'appel de tenir compte de la situation du pays d'origine puisqu'il appartient au ministre de l'Immigration de décider vers quel pays la personne sera expulsée ». Les considérations internes pertinentes ne militent pas en faveur d'autoriser l'appelant à demeurer au Canada, l'appel est rejeté.

B. *Section de première instance de la Cour fédérale*, [1996] A.C.F. n° 1680 (QL)

L'appelant obtient de la Section de première instance de la Cour fédérale l'autorisation d'instituer une demande de contrôle judiciaire de la décision de la S.A.I. en vertu de l'art. 82.1 de la Loi. Devant la cour, l'appelant allègue que la S.A.I. a eu tort de ne pas avoir considéré pleinement les difficultés auxquelles il pourrait faire face au Cambodge puisqu'il s'agit du seul pays légalement tenu de l'accepter suivant son renvoi du Canada. L'appelant soutient aussi que l'affaire *Hoang* porte sur le renvoi d'un réfugié et ne s'applique donc pas au renvoi de résidents permanents qui ne sont pas des réfugiés au sens de la Convention. Le juge Muldoon rejette les deux arguments. Il conclut que *Hoang* s'applique aux appels interjetés en vertu de l'al. 70(1)(b) par des résidents permanents qui ne sont pas des réfugiés car « aucune décision n'a encore été prise [en vertu de l'art. 52] quant au pays vers lequel le requérant serait expulsé », de sorte qu'« une évaluation par le tribunal de la situation du pays aurait été prématurée » (par. 8 et 10). Le juge Muldoon conclut donc que la S.A.I. a eu raison de refuser de tenir compte de la situation au Vietnam et au Cambodge.

Par conséquent, le juge Muldoon rejette la demande de contrôle judiciaire. Au cas où il commettrait une erreur en appliquant l'arrêt *Hoang* à

13

14

he certified a serious question of general importance so that an appeal could be brought to the Federal Court of Appeal, pursuant to s. 83(1) of the Act. The certified question stated (at para. 16):

Can the Appeal Division of the IRB, in the exercise of its jurisdiction to have “regard to all the circumstances of the case”, under the *Immigration Act*’s s. 70(1)(b), consider the country (and its conditions) to which the non-refugee appellant would, on the balance of probabilities, be removed when assessing whether “the person should not be removed from Canada”; or not, in accordance with the decision of Mr. Justice MacGuigan in a refugee case, *Hoang v. Minister of Employment and Immigration* (1990), 120 N.R. 193 at 195; 13 Imm. L.R. (2d) 35 (F.C.A.) quoted above herein?

C. *Federal Court of Appeal*, [1999] 1 F.C. 605

15

The Federal Court of Appeal answered the certified question in the negative. Linden J.A. for the court agreed with Muldoon J. that *Hoang* does apply to permanent residents who are not Convention refugees, on the grounds of consistency. He felt that the confusion over this issue had arisen as a result of the decision of the Immigration Appeal Board (“I.A.B.”) in *Ribic v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1985] I.A.B.D. No. 4 (QL), which had included “the degree of hardship that would be caused to the appellant by his return to his country of nationality” as one of the relevant factors to be considered under the discretionary jurisdiction of the I.A.B. The I.A.B. was the predecessor of the I.A.D. and had an identical discretionary jurisdiction pursuant to what was then s. 72(1)(b) of the Act.

16

Linden J.A. overruled *Ribic* on this point. He stated at para. 15:

Let there be no confusion about it — this Court affirms its adherence to *Hoang* and to its application in non-refugee cases such as this. The Board cannot, in exercising its equitable jurisdiction pursuant to paragraph 70(1)(b), consider, as a circumstance, country conditions in potential destinations of deportees. Moreover, evidence relating to these countries is irrelevant and, therefore, inadmissible. The Board’s jurisdiction under paragraph 70(1)(b) is only to determine whether a person should be removed from Canada. The Board has no busi-

une affaire ne concernant pas un réfugié, il certifie (au par. 16) une question grave de portée générale, pour permettre un appel à la Cour d’appel fédérale en vertu du par. 83(1) de la Loi :

Dans l’exercice de son pouvoir discrétionnaire d’avoir « égard aux circonstances particulières de l’espèce », sous le régime de l’alinéa 70(1)b) de la *Loi sur l’immigration*, la section d’appel de la CISR peut-elle examiner le pays (et sa situation) auquel l’appelant qui n’est pas un réfugié serait, selon la prépondérance des probabilités, renvoyé lorsqu’il s’agit de déterminer s’« il ne devrait pas être renvoyé du Canada », conformément à l’arrêt rendu par le juge MacGuigan dans l’affaire de réfugiés *Hoang c. Ministre de l’Emploi et de l’Immigration* (1990), 120 N.R. 193, à la page 195; 13 Imm. L.R. (2d) 35 (C.A.F.), cité dans les présents motifs?

C. *Cour d’appel fédérale*, [1999] 1 C.F. 605

La Cour d’appel fédérale répond à la question certifiée par la négative. Le juge Linden, au nom de la cour, est d’accord avec le juge Muldoon que l’arrêt *Hoang* s’applique aux résidents permanents qui ne sont pas des réfugiés au sens de la Convention, et ce, pour des raisons de cohérence. Il estime que la confusion sur cette question découle de la décision *Ribic c. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1985] I.A.B.D. n° 4 (QL), dans laquelle la Commission d’appel de l’immigration (« C.A.I. »), indique que [TRADUCTION] « l’importance des difficultés qu’éprouverait l’appelant en rentrant dans son pays de nationalité » est un des facteurs pertinents dont la C.A.I. doit tenir compte dans l’exercice de son pouvoir discrétionnaire. La C.A.I., le prédécesseur de la S.A.I., avait un pouvoir discrétionnaire semblable en vertu de ce qui était alors l’al. 72(1)b) de la Loi.

Le juge Linden renverse la décision *Ribic* à cet égard et dit au par. 15 :

Ne laissons persister aucune confusion à ce sujet — la Cour confirme qu’elle est d’accord avec l’arrêt *Hoang* et son application aux affaires concernant les non-réfugiés comme en l’espèce. La Commission ne peut pas, dans l’exercice de sa juridiction d’équité conformément à l’alinéa 70(1)b), considérer, comme une circonstance, la situation des pays où des personnes pourraient être expulsées. De plus, les éléments de preuve relatifs à ces pays ne sont pas pertinents et, par conséquent, ils ne sont pas admissibles. Selon l’alinéa 70(1)b), la Commission

ness considering the merits or demerits of any potential destination.

Linden J.A. based this conclusion on a number of factors: precedent; the overall scheme of the Act; the wording of s. 70(1)(b) when read in its total context; a need to avoid prolonged hearings before the I.A.D.; the fact that the I.A.D. is neither designed nor equipped to deal with such issues; that allowing it to do so would create an alternative refugee system; and that the Federal Court could handle any increase in the number of judicial review applications that could potentially result from preventing the I.A.D. from examining potential foreign hardship.

Having come to this conclusion, Linden J.A. canvassed four potential avenues of recourse, in lieu of an appeal to the I.A.D., through which an individual facing removal could have foreign hardship concerns taken into account: (1) voluntary departure to a safe country pursuant to s. 52 of the Act; (2) an application under s. 114(2) of the Act, asking the Minister to consider the conditions in the country to which the person is about to be sent; (3) an application for judicial review of the Minister's s. 52(2) decision regarding the country of removal; or (4) a court challenge of the Minister's decision on *Charter* or international law grounds if removal might endanger life or security of the person. Linden J.A. therefore dismissed the appeal. The I.A.D.'s reference to the appellant's connections to Vietnam was held to be of little importance as "it was a cursory reference of no consequence in arriving at [its decision] in this case" (para. 26).

V. Issue

There is one issue to be resolved in this appeal: do the words "having regard to all the circumstances of the case" in s. 70(1)(b) of the *Immigration Act* allow the I.A.D. to consider potential foreign hardship when reviewing a removal order made against a permanent resident?

a seulement le pouvoir de décider si une personne devrait être renvoyée du Canada. La Commission n'a pas à prendre en considération le bien-fondé ou non de quelque destination éventuelle.

Le juge Linden fonde sa conclusion sur plusieurs facteurs : la jurisprudence; l'économie générale de la Loi; le libellé de l'al. 70(1)b) interprété dans un contexte global; la nécessité d'éviter les audiences prolongées devant la S.A.I.; le fait que la S.A.I. n'est ni conçue ni équipée pour traiter ces questions; que lui permettre de le faire créerait un système parallèle de détermination du statut de réfugié; et que la Cour fédérale peut faire face à toute augmentation du nombre de demandes de contrôle judiciaire que pourrait causer l'interdiction faite à la S.A.I. d'examiner les difficultés possibles à l'étranger.

Après cette conclusion, le juge Linden analyse quatre recours possibles autres qu'un appel à la S.A.I., par lesquels l'individu frappé de renvoi peut faire valoir la question des difficultés à l'étranger : (1) le départ volontaire vers un pays sûr en vertu de l'art. 52 de la Loi; (2) la demande au ministre, en vertu du par. 114(2) de la Loi, d'examiner la situation du pays vers lequel la personne est sur le point d'être renvoyée; (3) la demande de contrôle judiciaire de la décision prise par le ministre en vertu du par. 52(2) relativement au pays de destination; (4) la contestation judiciaire de la décision du ministre, en vertu de la *Charte* ou de moyens de droit international si le renvoi est susceptible de mettre en péril la vie ou la sécurité de la personne. Le juge Linden rejette donc l'appel. Il conclut que la mention par la S.A.I. des liens de l'appelant avec le Vietnam avait peu d'importance car « c'était une brève mention et sans conséquence pour arriver à [sa décision] en l'espèce » (par. 26).

V. Question en litige

Le pourvoi pose la question suivante : les mots « eu égard aux circonstances particulières de l'espèce » à l'al. 70(1)b) de la *Loi sur l'immigration* permettent-ils à la S.A.I. de tenir compte des difficultés possibles à l'étranger lorsqu'elle examine une mesure de renvoi prise contre un résident permanent?

17

18

VI. Analysis

19 In my view, this appeal can be decided by applying principles of administrative law and statutory interpretation, as was the case in this Court's decision in *Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1999] 2 S.C.R. 817, at para. 11. It is not necessary to address directly the scope and content of ss. 7 and 12 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*.

A. Standard of Review

20 Judicial review of any administrative decision must begin with a determination of the proper standard on which the review is to be carried out. Although not explicitly discussed by the courts below in this case, it is apparent that they were reviewing the I.A.D.'s decision on a correctness basis. Is this the appropriate standard? The answer is largely provided by this Court's decision in *Pushpanathan v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1998] 1 S.C.R. 982. In that case, this Court considered, for the first time, the standard of review to be applied to decisions of the I.R.B. For legal questions of general importance, the appropriate standard was held to be correctness. Although *Pushpanathan* involved the Convention Refugee Determination Division ("C.R.D.D.") of the I.R.B., not the I.A.D., many of the relevant factors are similar on this appeal.

21 The "pragmatic and functional" approach is employed to determine the proper standard of review in any given case: see *U.E.S., Local 298 v. Bibeault*, [1988] 2 S.C.R. 1048, at pp. 1088-90; *Pezim v. British Columbia (Superintendent of Brokers)*, [1994] 2 S.C.R. 557, at p. 592; *Canada (Director of Investigation and Research) v. Southam Inc.*, [1997] 1 S.C.R. 748, at paras. 28-53; *Pushpanathan, supra*, at para. 27; and *Baker, supra*, at para. 52. This approach takes into consideration factors such as the expertise of the tribunal, the nature of the decision being made, the language of the provision and the surrounding legislation, and the intention of Parliament. It recognizes that standards of review are appropriately seen as a spectrum, ranging from patent unreasonableness at the more deferential end of the spectrum, through reasonableness *simpliciter*,

VI. Analyse

Je suis d'avis que la Cour peut statuer sur le pourvoi en appliquant les principes de droit administratif et d'interprétation des lois, comme elle l'a fait dans *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817, par. 11. Il n'y a pas lieu de traiter directement de la portée et de la teneur des art. 7 et 12 de la *Charte canadienne des droits et libertés*.

A. La norme de contrôle

Le contrôle judiciaire de toute décision administrative doit commencer par la détermination de la norme de contrôle appropriée. Même si les décisions antérieures en l'espèce ne le mentionnent pas expressément, elles semblent appliquer la norme de la décision correcte à la décision de la S.A.I. Est-ce la norme appropriée? La réponse est fournie en grande partie dans *Pushpanathan c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1998] 1 R.C.S. 982, où la Cour examine pour la première fois la norme de contrôle applicable aux décisions de la C.I.S.R. : pour les questions de droit de portée générale, la norme appropriée est celle de la décision correcte. L'arrêt *Pushpanathan* avait trait à la Section du statut de réfugié (« S.S.R. ») de la C.I.S.R., et non pas à la S.A.I., mais de nombreux facteurs pertinents sont semblables.

La méthode « pragmatique et fonctionnelle » est utilisée pour déterminer la norme de contrôle appropriée dans une affaire donnée : voir *U.E.S., Local 298 c. Bibeault*, [1988] 2 R.C.S. 1048, p. 1088-1090; *Pezim c. Colombie-Britannique (Superintendent of Brokers)*, [1994] 2 R.C.S. 557, p. 592; *Canada (Directeur des enquêtes et recherches) c. Southam Inc.*, [1997] 1 R.C.S. 748, par. 28-53; *Pushpanathan, précité*, par. 27; et *Baker, précité*, par. 52. Cette méthode tient compte de facteurs comme l'expertise du tribunal, la nature de la décision rendue, la formulation de la disposition et les dispositions législatives environnantes ainsi que l'intention du législateur. Elle reconnaît que les normes de contrôle sont considérées avec raison comme une gamme allant du caractère manifestement déraisonnable à l'échelon de la plus grande

to correctness at the more exacting end of the spectrum: see *Pezim*, at pp. 589-90; *Southam*, at paras. 54-56; *Pushpanathan*, at para. 27; and *Baker*, at para. 55.

The appropriate standard of review in this case therefore must be determined by examining the relevant factors. First, the nature of the question under review favours a correctness standard. Like *Pushpanathan*, *supra*, and *Baker*, *supra*, this appeal involves a serious question of general importance certified pursuant to s. 83(1) of the Act. The jurisdiction of the I.A.D. and the mechanisms through which a decision of the I.A.D. can be appealed are established primarily by the following provisions of the Act:

69.4 . . .

(2) [Sole and exclusive jurisdiction] The Appeal Division has, in respect of appeals made pursuant to sections 70, 71 and 77, sole and exclusive jurisdiction to hear and determine all questions of law and fact, including questions of jurisdiction, that may arise in relation to the making of a removal order or the refusal to approve an application for landing made by a member of the family class.

82.1 (1) [Judicial review by Federal Court] An application for judicial review under the *Federal Court Act* with respect to any decision or order made, or any matter arising, under this Act or the rules or regulations thereunder may be commenced only with leave of a judge of the Federal Court — Trial Division.

83. (1) [Certification necessary to appeal] A judgment of the Federal Court — Trial Division on an application for judicial review with respect to any decision or order made, or any matter arising, under this Act or the rules or regulations thereunder may be appealed to the Federal Court of Appeal only if the Federal Court — Trial Division has at the time of rendering judgment certified that a serious question of general importance is involved and has stated that question.

The resolution of a certified question will generally be of considerable precedential value. The legislative scheme recognizes this fact by providing

retenue, passant par le caractère raisonnable *simpliciter*, jusqu'à la décision correcte à l'extrémité la plus exigeante : voir *Pezim*, p. 589-590; *Southam*, par. 54-56; *Pushpanathan*, par. 27; et *Baker*, par. 55.

La norme de contrôle appropriée en l'espèce doit donc être déterminée par l'examen des facteurs pertinents. Premièrement, la nature de la question faisant l'objet du contrôle milite en faveur de la norme de la décision correcte. Comme dans *Pushpanathan* et *Baker*, précités, ce pourvoi concerne une question grave de portée générale certifiée en vertu du par. 83(1) de la Loi. La compétence de la S.A.I. et les mécanismes d'appel de ses décisions sont établis par les dispositions suivantes de la Loi :

69.4 . . .

(2) [Compétence exclusive] La section d'appel a compétence exclusive, dans le cas des appels visés aux articles 70, 71 et 77, pour entendre et juger sur des questions de droit et de fait — y compris en matière de compétence — relatives à la prise d'une mesure de renvoi ou au rejet d'une demande de droit d'établissement présentée par un parent.

82.1 (1) [Instances devant la Cour fédérale] La présentation d'une demande de contrôle judiciaire aux termes de la *Loi sur la Cour fédérale* ne peut, pour ce qui est des décisions ou ordonnances rendues, des mesures prises ou de toute question soulevée dans le cadre de la présente loi ou de ses textes d'application — règlements ou règles — se faire qu'avec l'autorisation d'un juge de la Section de première instance de la Cour fédérale.

83. (1) [Appel du jugement de la Section de première instance à la Cour d'appel fédérale] Le jugement de la Section de première instance de la Cour fédérale rendu sur une demande de contrôle judiciaire relative à une décision ou ordonnance rendue, une mesure prise ou toute question soulevée dans le cadre de la présente loi ou de ses textes d'application — règlements ou règles — ne peut être porté en appel devant la Cour d'appel fédérale que si la Section de première instance certifie dans son jugement que l'affaire soulève une question grave de portée générale et énonce celle-ci.

La résolution d'une question certifiée a généralement une grande valeur de précédent. Le régime législatif reconnaît ce fait en prévoyant que les

that questions of general importance, i.e. those that will be applicable to numerous future cases, may be reviewed by the Federal Court of Appeal and, with leave, by this Court. The Act thus evinces a particular concern that questions of general importance be appropriately resolved. For this reason, Bastarache J. concluded in *Pushpanathan*, *supra*, that "s. 83(1) would be incoherent if the standard of review were anything other than correctness" (para. 43). However, in *Baker*, *supra*, a decision by the Minister under s. 114(2) of the Act was reviewed by L'Heureux-Dubé J. on the intermediate standard of reasonableness *simpliciter*, even though a question had been certified in that case. In my opinion, the presence of s. 83(1) is not determinative of the standard of review on its own. As this Court stated in *Southam*, *supra*, at paras. 36-37, the precedential value of a case is only one factor relevant to the determination of the appropriate standard of review. While the review of an issue of "general importance" weighs in favour of a correctness standard, other factors relevant to the pragmatic and functional approach must still be considered. Indeed, both Bastarache J. in *Pushpanathan* and L'Heureux-Dubé J. in *Baker* went on to examine a number of additional factors.

questions de portée générale, c.-à-d. celles qui s'appliqueront à de nombreuses affaires ultérieures, peuvent être soumises à la Cour d'appel fédérale et, après autorisation, à notre Cour. La Loi exprime donc la volonté spécifique que les questions de portée générale soient résolues de façon appropriée. C'est pour cette raison que le juge Bastarache conclut dans *Pushpanathan*, précité, que « le par. 83(1) serait incohérent si la norme de contrôle était autre chose que celle de la décision correcte » (par. 43). Toutefois, dans *Baker*, précité, une décision rendue par le ministre en vertu du par. 114(2) de la Loi est examinée par le juge L'Heureux-Dubé selon la norme intermédiaire du caractère raisonnable *simpliciter*, bien qu'une question ait été certifiée. À mon avis, l'existence du par. 83(1) n'est pas déterminante, à elle seule, quant à la norme de contrôle. Comme notre Cour le dit dans *Southam*, précité, par. 36-37, la valeur de précédent d'une affaire ne constitue que l'un des facteurs pertinents pour la détermination de la norme de contrôle appropriée. Même si la présence d'une question de « portée générale » milite en faveur de la norme de la décision correcte, il faut examiner d'autres facteurs pertinents dans le cadre de la méthode pragmatique et fonctionnelle. D'ailleurs, le juge Bastarache dans *Pushpanathan* et le juge L'Heureux-Dubé dans *Baker* examinent ensuite des facteurs supplémentaires.

24

In this case, the relevant additional factors also favour the correctness standard. The I.A.D. enjoys no relative expertise in the matter of law which is the object of the judicial review. While in *Pushpanathan* the matter under review was a human rights issue, an area of law in which deference is usually not given, the issue here is one of jurisdiction, a similar area where little deference is shown. Administrative bodies generally must be correct in determining the scope of their delegated mandate, given that they are entirely the creatures of statute. As Bastarache J. stated in *Pushpanathan*, at para. 28, "it is still appropriate and helpful to speak of 'jurisdictional questions' which must be answered correctly by the tribunal in order to be acting *intra vires*". While the I.A.D. has considerable expertise in determining the weight to be given to the factors it considers when exercising the discretionary jurisdiction conferred by s. 70(1)(b) of the Act, the scope

En l'espèce, les facteurs supplémentaires favorisent aussi la norme de la décision correcte. La S.A.I. n'a aucune expertise particulière dans le domaine du droit faisant l'objet du contrôle judiciaire. Dans *Pushpanathan*, le contrôle visait une question de droits de la personne, un domaine de droit qui habituellement ne bénéficie pas du principe de déférence; en l'espèce, il s'agit d'une question de compétence, un domaine exigeant également peu de déférence. En règle générale, les organismes administratifs doivent déterminer correctement la portée de leur mandat délégué puisqu'ils sont entièrement créés par la loi. Comme le juge Bastarache le dit dans *Pushpanathan*, « il convient toujours, et il est utile, de parler des "questions de compétence" que le tribunal doit trancher correctement pour ne pas outrepasser sa compétence » (par. 28). Même si la S.A.I. a une expertise considérable dans la détermination de l'importance à accorder aux fac-

of this discretionary jurisdiction itself is a legal issue ultimately to be supervised by the courts. The legal nature of the issue is particularly evident in cases like the one before us, where the Minister is arguing that the I.A.D. has usurped her jurisdiction. The factor of expertise weighed in the opposite direction in *Baker*, because the Minister “has some expertise relative to courts in immigration matters, particularly with respect to when exemptions should be given from the requirements that normally apply” (para. 59). The issue under review in *Baker* did not involve a jurisdictional issue like the one presently before this Court, and therefore a more deferential standard of review was appropriate.

In addition, Parliament has not enacted a strong privative clause for decisions of the I.A.D. (s. 69.4(2)). As Bastarache J. stated in *Pushpanathan* (at para. 49), in relation to the similarly worded privative clause for the C.R.D.D. (s. 67(1)), “read in the light of s. 83(1), it appears quite clear that the privative clause, such as it is, is superseded with respect to questions of ‘general importance’”. In my opinion, this is also the case for the privative clause contained in s. 69.4(2).

Finally, appeals under s. 70(1)(b) do not engage the I.A.D. in a polycentric balancing of competing interests, but instead require the resolution of an issue in which an individual’s rights are at stake. The I.A.D. is not involved in a managing or supervisory function, but is adjudicating the rights of individuals *vis-à-vis* the state. This factor also weighs in favour of a less deferential standard of review. For all of these reasons, I conclude that a correctness standard should be applied in reviewing the decision of the I.A.D. in this case. However, it may well be that a more deferential standard would apply to decisions of the I.A.D. in other contexts, particularly if the issue under review were to fall squarely within the specialized expertise of the board.

B. Statutory Interpretation

The resolution of this appeal turns on the interpretation given to the words of s. 70(1)(b). What

teurs dont elle tient compte lorsqu’elle exerce le pouvoir discrétionnaire que lui confère l’al. 70(1)b) de la Loi, la portée de ce pouvoir discrétionnaire est une question de droit qui doit en fin de compte être contrôlée par les tribunaux. Le caractère juridique de la question est particulièrement évident dans des affaires comme l’espèce où le ministre soutient que la S.A.I. a usurpé sa compétence. Le facteur de l’expertise favorisait la thèse contraire dans *Baker* parce que le ministre « a une certaine expertise par rapport aux tribunaux en matière d’immigration, surtout en ce qui concerne les dispenses d’application des exigences habituelles » (par. 59). Le contrôle dans *Baker* ne visait pas une question de compétence comme en l’espèce, de sorte qu’une norme de plus grande déférence se justifiait.

En outre, le législateur n’a pas édicté de clause privative rigoureuse relativement aux décisions de la S.A.I. (par. 69.4(2)). Le juge Bastarache, traitant d’une clause privative rédigée de façon semblable à l’égard de la S.S.R. (par. 67(1)), dit au par. 49 de *Pushpanathan*, qu’« il ressort nettement du rapprochement de la clause privative dans sa formulation actuelle et du par. 83(1), que la première est annulée pour ce qui est des questions de “portée générale” ». À mon avis, c’est aussi le cas pour la clause privative du par. 69.4(2).

Enfin, les appels en vertu de l’al. 70(1)b) n’entraînent pas la S.A.I. dans une pondération polycentrique d’intérêts opposés, mais exigent plutôt la résolution d’une question mettant en jeu les droits d’un individu. La S.A.I. n’a pas une fonction de gestion ou de surveillance, elle statue sur les droits d’individus face à l’État. Ce facteur milite aussi en faveur d’une norme de moins grande déférence. Pour tous ces motifs, je conclus qu’il faut appliquer la norme de la décision correcte au contrôle de la décision de la S.A.I. en l’espèce. Il se peut toutefois qu’une norme de plus grande déférence s’appliquerait aux décisions de la S.A.I. dans d’autres contextes, surtout si l’objet du contrôle relevait directement des connaissances spécialisées de la commission.

B. L’interprétation de la loi

La résolution du pourvoi repose sur l’interprétation du texte de l’al. 70(1)b). Que signifie

25

26

27

does the phrase "having regard to all the circumstances of the case" mean? Did Parliament intend it to be broad enough to allow the I.A.D. to consider potential foreign hardship when deciding whether to quash or stay a removal order made against a permanent resident? This Court has stated on numerous occasions that the preferred approach to statutory interpretation is that set out by E. A. Driedger in *Construction of Statutes* (2nd ed. 1983), at p. 87:

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

See also P.-A. Côté, *The Interpretation of Legislation in Canada* (3rd ed. 2000), at pp. 287-94, and R. Sullivan, *Driedger on the Construction of Statutes* (3rd ed. 1994), at p. 131. The modern approach to statutory interpretation has been relied on by this Court in many areas, including the administrative law context. See, for example: Estey J. in *Stuart Investments Ltd. v. The Queen*, [1984] 1 S.C.R. 536, at p. 578 (taxation); Dickson C.J. in *Canadian National Railway Co. v. Canada (Canadian Human Rights Commission)*, [1987] 1 S.C.R. 1114, at p. 1134 (administrative); Iacobucci J. in *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 S.C.R. 27, at para. 21 (employment); and McLachlin C.J. in *R. v. Sharpe*, [2001] 1 S.C.R. 45, 2001 SCC 2, at para. 33 (criminal).

28

While the interpretive factors enumerated by Driedger need not be applied in a formulaic fashion, they provide a useful framework through which to approach this appeal, given that the sole issue is one of statutory interpretation. However, I note that these interpretive factors are closely related and interdependent. They therefore need not be canvassed separately in every case.

1. Grammatical and Ordinary Sense

29

An ordinary reading of "all the circumstances of the case" leads to a broad interpretation of s. 70(1)(b). The first consideration is that these words appear in a provision establishing a discretionary or equitable jurisdiction. The words do not provide

l'expression « eu égard aux circonstances particulières de l'espèce »? Le législateur voulait-il une disposition assez large pour permettre à la S.A.I. d'examiner les difficultés possibles à l'étranger afin de décider si elle doit annuler ou suspendre une mesure de renvoi prise contre un résident permanent? Notre Cour a dit maintes fois que la méthode d'interprétation des lois à privilégier est celle qu'énonce E. A. Driedger dans *Construction of Statutes* (2^e éd. 1983), p. 87 :

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

Voir également P.-A. Côté, *Interprétation des lois* (3^e éd. 1999), p. 364-373, et R. Sullivan, *Driedger on the Construction of Statutes* (3^e éd. 1994), p. 131. Notre Cour s'est fondée sur la méthode moderne d'interprétation des lois dans de nombreux domaines, dont celui du droit administratif. Voir, par exemple : le juge Estey dans *Stuart Investments Ltd. c. La Reine*, [1984] 1 R.C.S. 536, p. 578 (droit fiscal); le juge en chef Dickson dans *Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada c. Canada (Commission canadienne des droits de la personne)*, [1987] 1 R.C.S. 1114, p. 1134 (droit administratif); le juge Iacobucci dans *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27, par. 21 (droit du travail); et le juge en chef McLachlin dans *R. c. Sharpe*, [2001] 1 R.C.S. 45, 2001 CSC 2, par. 33 (droit criminel).

Même s'il n'est pas nécessaire de les appliquer à la lettre, les facteurs d'interprétation énumérés par Driedger fournissent un cadre utile à l'examen de ce pourvoi étant donné que la seule question en litige relève de l'interprétation des lois. Je souligne toutefois que ces facteurs d'interprétation sont étroitement liés et interdépendants. Il n'y a donc pas lieu de les analyser séparément dans chaque cas.

1. Le sens ordinaire et grammatical

Une lecture ordinaire de l'expression « aux circonstances particulières de l'espèce » mène à une interprétation large de l'al. 70(1)b). La première constatation est que ces mots figurent dans une disposition établissant une compétence discrétion-

detailed guidelines as to how this discretionary jurisdiction is to be exercised, but instead leave the scope of the discretion open-ended.

The second factor favouring a broad reading of s. 70(1)(b) is the grammatical sense of the phrase "all the circumstances of the case". The word "all" is defined by the *Concise Oxford Dictionary* (8th ed. 1990), at p. 29, as "entire number of" or "greatest possible". In this context, it would therefore mean considering the greatest possible number of factors relevant to the removal of a permanent resident from Canada. It is evident that one such factor is the conditions an individual would face upon removal. This is a natural consideration, because it is difficult to decide if it would be equitable to remove an individual from Canada without engaging in a comparative analysis of the conditions the individual would face if allowed to remain in the country and the conditions he or she would face if removed to a foreign state. For instance, an individual with two relatives in Canada but no relatives in the likely country of removal is in a different position from an individual with two relatives in Canada but an extensive family network in the likely country of removal. Similarly, an individual whose likely country of removal is at peace is in a different situation from an individual whose likely country of removal is in the midst of a civil war.

That this is the natural way to read "all the circumstances of the case" is supported by *Krishnapillai v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1997] I.A.D.D. No. 636 (QL), where the I.A.D. stated, at paras. 37-38:

The statutory duty of the Appeal Division is to consider all of the circumstances of the case of a permanent resident. This is a mandate to consider the individual in the entirety of his or her context. The connections of that individual to Canada, and the hardship that individual would experience upon removal can not be fully appreciated by assessing the individual solely in terms of the connections that individual has to Canada and people

naire ou d'équité. Ils ne fournissent pas de lignes directrices précises sur la manière d'exercer ce pouvoir discrétionnaire et n'assignent pas de limite à sa portée.

Le deuxième facteur favorisant l'interprétation large de l'al. 70(1)b) est le sens grammatical de l'expression « *all the circumstances of the case* » dans la version anglaise. Le mot « *all* », selon le *Concise Oxford Dictionary* (8^e éd. 1990), p. 29, signifie [TRADUCTION] « le nombre total de » ou « le plus possible ». Dans ce contexte, cela veut dire qu'il faut examiner le plus grand nombre possible de facteurs intervenant dans la décision de renvoyer un résident permanent du Canada. Il est évident que l'un de ces facteurs est la situation dans laquelle il se trouverait après son renvoi. C'est une considération naturelle car il est difficile de déterminer s'il serait équitable de renvoyer un individu du Canada sans faire l'analyse comparative de la situation dans laquelle il se trouverait si on lui permettait de demeurer au Canada et de celle dans laquelle il serait s'il était renvoyé vers un État étranger. Par exemple, la situation d'un individu qui a deux membres de sa famille au Canada mais aucun dans le pays de destination probable diffère de la situation de celui qui a deux membres de sa famille au Canada mais de nombreuses attaches familiales dans le pays de destination probable. De la même manière, la situation d'un individu diffère selon que le pays de destination probable est en paix ou est en proie à une guerre civile.

La proposition que telle est la façon naturelle de comprendre l'expression « aux circonstances particulières de l'espèce » est appuyée par la décision *Krishnapillai v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1997] I.A.D.D. n° 636 (QL), par. 37-38, où la S.A.I. dit :

[TRADUCTION] La loi oblige la section d'appel à tenir compte de toutes les circonstances du cas d'un résident permanent. Il s'agit d'un mandat d'examen de l'individu à la lumière de l'ensemble de sa situation. On ne peut pas vraiment apprécier les liens de cet individu avec le Canada et les difficultés qu'il subirait s'il était renvoyé en l'évaluant seulement par rapport aux liens qu'il a avec le Canada et les gens qui y vivent. Procéder ainsi

30

31

living in Canada. To do so would be to abstract that individual from the connections which also link that individual to his or her country of origin, and which connections form part of the reality of every immigrant.

The degree to which a permanent resident maintains a connection with his or her country of origin varies with the circumstances of the individual, and it is the extent of that connection which, quite properly, forms the basis of inquiry in literally every removal appeal before this Division.

32 In addition, the inclusive nature of the word "all" suggests that realistic possibilities are just as relevant as certainties in making this discretionary decision. For instance, the likelihood that an individual will re-offend is an uncertain factor, but one that is commonly considered by the I.A.D. pursuant to s. 70(1)(b) when an individual is being removed as a result of a criminal conviction, as is the case in *Al Sagban*. This indicates that the I.A.D. should also be able to consider conditions in the likely country of removal, even when the ultimate country of removal is not known with absolute certainty at the time the s. 70(1)(b) appeal is heard.

33 I therefore conclude that when the words of s. 70(1)(b) are read in their grammatical and ordinary sense, potential foreign hardship appears to be a relevant factor for the I.A.D. to consider. To conclude otherwise would be akin to reading this provision as entitling the I.A.D. to have regard to only some of the circumstances of the case.

2. Broader Context

34 The grammatical and ordinary sense of the words employed in s. 70(1)(b) is not determinative, however, as this Court has long rejected a literal approach to statutory interpretation. Instead, s. 70(1)(b) must be read in its entire context. This inquiry involves examining the history of the provision at issue, its place in the overall scheme of the Act, the object of the Act itself, and Parliament's intent both in enacting the Act as a whole, and in enacting the particular provision at issue.

35 When read in this way, I conclude that the I.A.D. is entitled to consider potential foreign hardship

reviendrait à soustraire cet individu de ses liens avec son pays d'origine, liens qui font partie de la réalité de chaque immigrant.

La mesure dans laquelle un résident permanent conserve un lien avec son pays d'origine dépend de sa situation, et c'est l'étendue de ce lien qui, à bon droit, constitue le fondement de l'enquête dans littéralement tous les appels interjetés contre le renvoi devant cette section.

En outre, la nature englobante du mot « *all* » indique que les possibilités réalistes sont tout aussi pertinentes que les certitudes dans cette décision discrétionnaire. Par exemple, la probabilité qu'un individu récidive est un facteur incertain, mais un facteur que la S.A.I. prend couramment en considération en vertu de l'al. 70(1)(b) lorsqu'un individu est renvoyé à la suite d'une condamnation pénale, comme c'est le cas dans l'affaire *Al Sagban*. Cela indique que la S.A.I. devrait aussi pouvoir tenir compte de la situation du pays de destination probable même si, au moment de l'audition de l'appel interjeté en vertu de l'al. 70(1)(b), on ne sait pas avec une certitude absolue quel sera finalement le pays de destination.

Je conclus donc que les mots de l'al. 70(1)(b), dans leur sens grammatical ordinaire, indiquent que les difficultés possibles à l'étranger sont un facteur dont la S.A.I. doit tenir compte. Conclure autrement équivaldrait à interpréter cette disposition comme autorisant la S.A.I. à tenir compte de certaines circonstances de l'espèce seulement.

2. Le contexte général

Le sens ordinaire et grammatical du texte de l'al. 70(1)(b) n'est toutefois pas déterminant, car notre Cour rejette depuis longtemps la méthode littérale d'interprétation des lois. Il faut considérer l'al. 70(1)(b) dans son contexte global, c'est-à-dire examiner l'historique de la disposition, sa place dans l'économie générale de la Loi, l'objet de la Loi elle-même ainsi que l'intention du législateur tant dans l'adoption de la Loi tout entière que dans l'adoption de cette disposition particulière.

Selon cette analyse, je conclus que la S.A.I. a le droit de considérer les difficultés possibles à

under s. 70(1)(b), provided that a likely country of removal has been established on a balance of probabilities by the permanent resident facing removal. This is a case where the ordinary reading of the statute is in harmony with legislative intent and with the scheme and object of the Act. I will now explore each of the relevant contextual factors supporting this conclusion, beginning with the history of s. 70(1)(b).

(a) *History of Section 70(1)(b)*

Individuals facing removal from Canada have long been able to appeal the removal order made against them. Citizenship and Immigration Canada reviewed the history of the appeal process in *Building on a Strong Foundation for the 21st Century: New Directions for Immigration and Refugee Policy and Legislation* (1998), at p. 52:

Appeals were made directly to the Minister responsible for immigration until 1956, at which time an administrative agency, still subordinate to the Minister, was established. A combination of factors, including dissatisfaction with an appeal process that lacked independence, led to the creation, in 1967, of the [reconstituted] Immigration Appeal Board.

See *Chiarelli v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1992] 1 S.C.R. 711, at pp. 739-42, and N. Kelley and M. Trebilcock, *The Making of the Mosaic: A History of Canadian Immigration Policy* (1998), at pp. 368-69. The reconstituted I.A.B. was an administrative board independent of the Minister. Section 11 of the *Immigration Appeal Board Act*, S.C. 1966-67, c. 90, provided for appeals to the I.A.B. on any question of law or fact or mixed law and fact. Section 15 of this legislation conferred upon the I.A.B. the power to stay or quash a deportation order made against a permanent resident on the basis of "all the circumstances of the case". As Kelley and Trebilcock point out, at pp. 368-69, the creation of this new power significantly changed the division of powers between the Minister and the administrative regime:

The most important innovation in the new act was an extension of IAB powers to include areas of equitable jurisdiction. This new power allowed the IAB to consider humanitarian and compassionate arguments if the

l'étranger sous le régime de l'al. 70(1)(b) pourvu que le résident permanent faisant face au renvoi ait établi selon la prépondérance des probabilités un pays de destination probable. Il s'agit d'un cas où l'interprétation ordinaire de la loi concorde avec l'intention du législateur et avec l'économie et l'objet de la Loi. J'analyse maintenant chacun des facteurs contextuels pertinents à l'appui de cette conclusion, en commençant par l'historique de l'al. 70(1)(b).

(a) *L'historique de l'al. 70(1)(b)*

Les individus faisant face au renvoi du Canada peuvent depuis longtemps interjeter appel de la mesure prise contre eux. Citoyenneté et Immigration Canada fait l'historique du processus d'appel dans *De solides assises pour le 21^e siècle : Nouvelles orientations pour la politique et la législation relatives aux immigrants et aux réfugiés* (1998), p. 50 :

Les appels étaient interjetés directement auprès du ministre responsable de l'Immigration jusqu'à 1956, alors qu'on a créé un organisme administratif, toujours sous la supervision du ministre. Une série de facteurs, dont l'insatisfaction à l'égard du manque d'indépendance de l'organisme, ont mené en 1967 à la création de la Commission d'appel de l'immigration [reconstituée].

Voir *Chiarelli c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1992] 1 R.C.S. 711, p. 739-742, et N. Kelley et M. Trebilcock, *The Making of the Mosaic: A History of Canadian Immigration Policy* (1998), p. 368-369. La C.A.I. reconstituée était une commission administrative indépendante du ministre. La *Loi sur la Commission d'appel de l'immigration*, S.C. 1966-67, ch. 90, instituait à l'art. 11 un droit d'appel à la C.A.I. sur toute question de droit ou de fait et toute question mixte de droit et de fait. La Loi conférait à la C.A.I., à l'art. 15, le pouvoir de suspendre et d'annuler une ordonnance d'expulsion visant un résident permanent compte tenu de « toutes les circonstances du cas ». Comme Kelley et Trebilcock le soulignent, aux p. 368-369, la création de ce nouveau pouvoir a considérablement modifié le partage des pouvoirs entre le ministre et l'organisme administratif :

[TRADUCTION] L'innovation la plus importante de la nouvelle loi était l'élargissement des pouvoirs de la C.A.I. aux domaines de compétence en equity. Ce nouveau pouvoir permettait à la C.A.I. d'examiner les argu-

appellant was about to be deported under the strict terms of the Immigration Act. [Progressive Conservative M.P.] Richard Bell opposed placing such equitable powers in the hands of an administrative tribunal, preferring that the political arm of government continue to exercise it. However, as he himself acknowledged, his view was not one widely shared by his colleagues: 'without question, sir, the majority opinion is against me.'

However, this new power remained subject to the discretion of the Minister and the Solicitor General, who were empowered under s. 21 of this legislation (ss. 81 through 82 of the present Act) to pre-empt an I.A.B. decision by certifying their opinion, based on security or criminal intelligence reports, that it would be contrary to the national interest to permit such relief. As an aside, I note that the right of appeal may also now be lost if the Minister is of the opinion that an individual constitutes a danger to the public in Canada: s. 70(5) of the present Act.

37 The *Immigration Appeal Board Act* was repealed in 1977 by the *Immigration Act, 1976*, S.C. 1976-77, c. 52. Section 72 of this new legislation consolidated the former ss. 11 and 15 into one section setting out two separate grounds of appeal. In *Chiarelli, supra*, Sopinka J. stated, for the Court, at p. 741, that these reforms:

... did not change the nature of the decision that could be made by the Board "having regard to all the circumstances of the case". That decision remained, as it had been under the 1967 Act, an exercise of discretion based on compassionate grounds.

38 The appeals component of the I.A.B. later became the I.A.D., and s. 72 was later renumbered s. 70, but its wording has remained the same. What did change in 1977, however, was that the concept of domicile was removed from the Act. Prior to the 1977 reforms, permanent residents who had lived in Canada for five years acquired Canadian domicile and could not be removed from the country, absent exceptional circumstances: see Kelley and Trebilcock, *supra*, at p. 430. When questioned on the vulnerability of long-term permanent

ments fondés sur des raisons d'ordre humanitaire dans les cas où l'appelant était sur le point d'être expulsé suivant les seules dispositions de la Loi sur l'immigration. [Le député progressiste conservateur] Richard Bell s'est opposé à ce que de tels pouvoirs d'équité soient conférés à un tribunal administratif, préférant que la branche politique du gouvernement continue à les exercer. Toutefois, comme il l'a lui-même reconnu, son opinion n'était pas partagée par un grand nombre de ses collègues : « il ne fait aucun doute, monsieur, que l'opinion majoritaire est contre moi ».

Ce nouveau pouvoir est cependant demeuré assujéti au pouvoir discrétionnaire du ministre et du solliciteur général, à qui l'art. 21 de cette loi (les art. 81 et 82 de la loi actuelle) donnait le pouvoir de devancer une décision de la C.A.I. en certifiant leur opinion, fondée sur des renseignements secrets en matière de sécurité ou de criminalité, selon laquelle il serait contraire à l'intérêt national de permettre une telle réparation. Je note en passant que le droit d'appel peut aussi être perdu aujourd'hui si le ministre est d'avis qu'un individu constitue un danger pour le public au Canada : par. 70(5) de la loi actuelle.

La *Loi sur la Commission d'appel de l'immigration* est abrogée en 1977 par la *Loi sur l'immigration de 1976*, S.C. 1976-77, ch. 52. L'article 72 de la nouvelle loi fond les anciens art. 11 et 15 en un seul article établissant deux moyens d'appel distincts. Dans *Chiarelli*, précité, le juge Sopinka, au nom de la Cour, dit à la p. 741 que ces réformes :

... n'[ont] rien changé [...] à la nature de la décision que pouvait rendre la Commission « compte tenu des circonstances de l'espèce ». Cette décision tenait encore, comme sous le régime de la Loi de 1967, à l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire fondé sur des motifs de compassion.

La section des appels de la C.A.I. devient plus tard la S.A.I., et l'art. 72 est renuméroté par la suite art. 70, sans modification du texte. Ce qui change en 1977, toutefois, c'est l'élimination dans la Loi de la notion de domicile. Avant les réformes de 1977, les résidents permanents ayant vécu cinq ans au Canada devenaient domiciliés au Canada et ne pouvaient être renvoyés du Canada que dans des circonstances exceptionnelles : voir Kelley et Trebilcock, *op. cit.*, p. 430. En réponse à une question sur la vulnérabilité de résidents permanents établis depuis

residents under the new approach, the Honourable Bud Cullen, Minister of Manpower and Immigration, responded that the new Act “permits removal of permanent residents only for very serious reasons and leaves ameliorating or compassionate factors such as length of residence in Canada to the discretion of the Immigration Appeal Board to which permanent residents have a right to appeal” (*House of Commons Debates*, July 22, 1977, at p. 7928). I note that no mention was made of relegating to the Minister the consideration of ameliorating or compassionate factors that involve foreign considerations.

Indeed, this Court has long approved of a broad approach to s. 70(1)(b) (or its predecessor legislation). Martland J. stated in *Grillas v. Minister of Manpower and Immigration*, [1972] S.C.R. 577, at p. 590 (dissenting, but not on this point) that, “[t]he intention of the Act was to enable the Board, in certain circumstances, to ameliorate the lot of an appellant against whom a deportation order had lawfully been made.” In the same case, Abbott J. stated, for the majority, at p. 581:

This somewhat unusual section [s. 15, the provisions of which are now contained in ss. 70(1)(b) and 70(3)(b)] gives the Board broad discretionary powers to allow a person to remain in Canada who is inadmissible under the *Immigration Act*. Before the section was enacted, such power was vested solely in the executive branch of Government.

Whether the discretion to be exercised by the Board under s. 15 be described as equitable, administrative or political, it is not in the strict sense a judicial discretion, but it would appear it should be exercised essentially upon humanitarian grounds.

This view was confirmed by Sopinka J., for the Court, in *Chiarelli*, *supra*, at p. 737, where he stated that s. 70(1)(b) “allows for clemency from deportation on compassionate grounds”. In the I.R.B. publication, *Removal Order Appeals* (1999), at p. 9-2, it is stated that s. 70(1)(b) “contemplates the realization of a valid social objective, namely, relief from the hardship that may be caused by the

longtemps, sous ce nouveau régime, l’honorable Bud Cullen, ministre de la Main-d’œuvre et de l’Immigration, déclare que la nouvelle loi « ne permet donc le renvoi de résidents permanents que pour des raisons très graves, et laisse les facteurs de clémence ou de compassion tels que la durée de résidence au Canada, à la discrétion de la Commission d’appel de l’immigration à laquelle les résidents permanents ont le droit d’en appeler » (*Débats de la Chambre des communes*, 22 juillet 1977, p. 7928). Je souligne qu’on ne mentionne aucunement l’attribution au ministre de l’examen de facteurs de clémence ou de compassion comportant des considérations relatives à l’étranger.

D’ailleurs, notre Cour approuve depuis longtemps l’interprétation large de l’al. 70(1)(b) (ou de la disposition qui l’a précédé). Le juge Martland, dissident sur d’autres questions, dit dans *Grillas c. Ministre de la Main-d’œuvre et de l’Immigration*, [1972] R.C.S. 577, p. 590, que « [l]e but de la Loi est d’habiliter la Commission, en certaines circonstances, à améliorer le sort d’un appelant contre lequel il existe un ordre d’expulsion valide ». Dans le même arrêt, à la p. 581, le juge Abbott dit au nom de la majorité :

Cet article [l’art. 15, dont les dispositions sont maintenant comprises dans les al. 70(1)(b) et 70(3)(b)] plutôt inusité accorde à la Commission des pouvoirs discrétionnaires étendus de permettre à quelqu’un de demeurer au Canada même s’il n’est pas admissible aux termes de la *Loi sur l’immigration*. Avant l’adoption de cet article, cette faculté appartenait exclusivement au pouvoir exécutif.

Peu importe que le pouvoir discrétionnaire dont jouit la Commission en vertu de l’art. 15 soit qualifié de pouvoir fondé sur l’équité, de pouvoir administratif ou de pouvoir politique, il n’est pas judiciaire au sens strict, mais doit s’exercer essentiellement, semble-t-il, pour des motifs d’ordre humanitaire.

Cette opinion est confirmée par le juge Sopinka, au nom de notre Cour dans *Chiarelli*, p. 737, où il dit que l’al. 70(1)(b) « permet [...] que l’expulsion soit écartée pour des motifs de compassion ». Dans la publication de la C.I.S.R. intitulée *Appels relatifs à une mesure de renvoi* (1999), p. 9-2, on dit que l’al. 70(1)(b) « vise la réalisation d’un objectif social valide, soit un recours contre un préjudice qui peut

pure operation of the law relating to removal.” I agree.

-40

Employing such a broad approach to s. 70(1)(b), the I.A.D. itself has long considered foreign hardship to be an appropriate factor to take into account when dealing with appeals brought under this section. In *Ribic*, *supra*, at pp. 4-5, the I.A.B. summarized the relevant factors to be considered under its discretionary jurisdiction pursuant to what is now s. 70(1)(b) of the Act:

In each case the Board looks to the same general areas to determine if having regard to all the circumstances of the case, the person should not be removed from Canada. These circumstances include the seriousness of the offence or offences leading to the deportation and the possibility of rehabilitation or in the alternative, the circumstances surrounding the failure to meet the conditions of admission which led to the deportation order. The Board looks to the length of time spent in Canada and the degree to which the appellant is established; family in Canada and the dislocation to that family that deportation of the appellant would cause; the support available for the appellant not only within the family but also within the community and the degree of hardship that would be caused to the appellant by his return to his country of nationality. While the general areas of review are similar in each case the facts are rarely, if ever, identical. [Emphasis added.]

This list is illustrative, and not exhaustive. The weight to be accorded to any particular factor will vary according to the particular circumstances of a case. While the majority of these factors look to domestic considerations, the final factor includes consideration of potential foreign hardship.

-41

The “*Ribic* factors” were applied by the I.A.D. for at least 15 years. In fact, the I.A.B. considered potential foreign hardship under s. 70(1)(b) as early as 1978: *Moore v. Minister of Employment and Immigration*, No. 78-3016, December 6, 1978. Prior to these appeals, the only other case in which the I.A.D. refused to consider potential foreign hardship when reviewing a removal order against a non-refugee permanent resident under its discretionary jurisdiction was *El Tassi v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1996] I.A.D.D. No. 993 (QL). As in these appeals, this was the result

être causé par la simple application des règles de droit touchant le renvoi ». Je suis d'accord.

Adoptant cette interprétation large de l'al. 70(1)b), la S.A.I. elle-même considère depuis longtemps que les difficultés à l'étranger sont un facteur à considérer dans les appels interjetés en vertu de cet alinéa. Dans *Ribic*, précité, p. 4-5, la C.A.I. résume les facteurs pertinents qu'elle doit considérer dans l'exercice du pouvoir discrétionnaire que lui confère ce qui est maintenant l'al. 70(1)b) de la Loi :

[TRADUCTION] Dans chaque cas, la Commission tient compte des mêmes considérations générales pour déterminer si, compte tenu des circonstances de l'espèce, la personne ne devrait pas être renvoyée du Canada. Ces circonstances comprennent la gravité de l'infraction ou des infractions à l'origine de l'expulsion et la possibilité de réadaptation ou, de façon subsidiaire, les circonstances du manquement aux conditions d'admissibilité, qui est à l'origine de la mesure d'expulsion. La Commission examine la durée de la période passée au Canada, le degré d'établissement de l'appelant, la famille qu'il a au pays, les bouleversements que l'expulsion de l'appelant occasionnerait pour cette famille, le soutien dont bénéficie l'appelant, non seulement au sein de sa famille, mais également de la collectivité, et l'importance des difficultés que causerait à l'appelant le retour dans son pays de nationalité. Même si les questions générales à examiner sont similaires dans chaque affaire, les faits, eux, ne sont que rarement, voire jamais, identiques. [Je souligne.]

Cette liste est indicative, et non pas exhaustive. Le poids à accorder à un facteur donné dépend des circonstances particulières de chaque cas. Même si la majorité de ces facteurs visent des considérations intérieures, le dernier facteur comporte l'examen des difficultés possibles à l'étranger.

Les « facteurs *Ribic* » sont appliqués par la S.A.I. depuis au moins 15 ans. En fait, la C.A.I. tenait déjà compte des difficultés possibles à l'étranger sous le régime de l'al. 70(1)b) en 1978 : *Moore c. Minister of Employment and Immigration*, n° 78-3016, 6 décembre 1978. Avant les présents pourvois, le seul autre cas où la S.A.I. a refusé de considérer les difficultés possibles à l'étranger dans l'examen d'une mesure de renvoi contre un résident permanent non réfugié dans le cadre de son pouvoir discrétionnaire est l'affaire *El Tassi c. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*,

of the panel interpreting *Hoang, supra*, as preventing them from doing so. The types of foreign hardship factors considered by the I.A.D. since the 1977 reforms have included language ability, family connections, availability of necessary medical care, and risk of physical harm.

(b) *The Scheme of the Act*

The arguments raised by both sides in this appeal primarily concern the proper role of s. 70(1)(b) appeals within the overall scheme of the Act. In addition, most of the concerns expressed by the Federal Court of Appeal with regard to allowing the I.A.D. to consider potential foreign hardship involved the appropriate place for foreign hardship to be considered within the scheme of the Act. The Minister argues that the I.A.D. cannot consider potential foreign hardship under s. 70(1)(b) because the Minister has not yet made her decision as to the country of removal under s. 52 at the time of the s. 70(1)(b) hearing. To conclude otherwise would allow the I.A.D. to interfere with the jurisdiction of the Minister to make that decision. The appellant, on the other hand, argues that a likely country of removal is almost always known at the time of the s. 70(1)(b) appeal (at least for permanent residents who are not refugees), and therefore can be considered at that time. Furthermore, the appellant submits, there is no other logical place in the Act under which potential foreign hardship can be considered if it is not considered under s. 70(1)(b).

I will therefore examine the scheme of the Act to explain, in part, why I have concluded that the appellant's position is the correct one. The relevant provisions are those concerned with the way in which permanent residents can be lawfully removed from Canada, and the various avenues of redress available to permanent residents to contest a removal order.

[1996] I.A.D.D. n° 993 (QL). Comme dans les présents pourvois, cela découlait du fait que la formation avait interprété l'arrêt *Hoang*, précité, comme l'empêchant de le faire. Les genres de difficultés à l'étranger dont la S.A.I. tient compte depuis les réformes de 1977 comprennent la connaissance de la langue, les liens familiaux, la disponibilité de soins médicaux nécessaires et le risque de préjudice corporel.

(b) *L'économie de la Loi*

Les arguments des deux parties au pourvoi portent principalement sur le rôle des appels prévus à l'al. 70(1)(b) dans l'économie générale de la Loi. En outre, la plupart des préoccupations exprimées par la Cour d'appel fédérale quant à autoriser la S.A.I. à tenir compte des difficultés possibles à l'étranger concernent le moment, dans l'application de la Loi, auquel il convient de considérer les difficultés à l'étranger. Le ministre soutient que la S.A.I. ne peut pas tenir compte des difficultés possibles à l'étranger sous le régime de l'al. 70(1)(b) parce qu'au moment de l'audience prévue par cet alinéa, il n'a pas encore décidé en vertu de l'art. 52 quel sera le pays de destination. Toute autre conclusion permettrait à la S.A.I. de s'immiscer dans la compétence du ministre de prendre cette décision. Pour sa part, l'appellant soutient que le pays de destination probable est presque toujours connu au moment de l'appel interjeté en vertu de l'al. 70(1)(b) (au moins pour les résidents permanents qui ne sont pas des réfugiés), de sorte qu'il est possible d'en tenir compte à ce moment-là. L'appellant soutient qu'en outre, la Loi ne contient aucune autre disposition que l'al. 70(1)(b) permettant logiquement l'examen des difficultés possibles à l'étranger.

Je vais donc examiner l'économie de la Loi pour expliquer en partie pourquoi je conclus que la thèse de l'appellant est bien fondée. Les dispositions pertinentes sont celles qui régissent la manière dont les résidents permanents peuvent être légalement renvoyés du Canada et les divers recours qu'ils peuvent exercer pour contester une mesure de renvoi.

(i) General Provisions with Respect to Removal of Permanent Residents

44

The scheme of the Act with regard to the removal of permanent residents is relatively straightforward, although there are some complexities in more unusual circumstances. Once lawfully admitted to Canada, permanent residents are removable only if they are a person described in s. 27(1) of the Act. Grounds for removal set out in s. 27(1) include obtaining landing by virtue of fraud or misrepresentation of a material fact (s. 27(1)(e)), the applicable ground in this case, and conviction of an offence for which a term of more than six months' imprisonment has been imposed, or where a term of imprisonment of five years or more may be imposed (s. 27(1)(d)), the applicable ground in *Al Sagban*.

45

Permanent residents have the right to appeal a removal order to the I.A.D. pursuant to s. 70(1), on either legal grounds (s. 70(1)(a)) or discretionary grounds (s. 70(1)(b)), unless they are designated as a "danger to the public" under s. 70(5) or as a security risk under s. 81. It is important to note that when such an appeal is brought, the execution of the removal order is automatically stayed by s. 49 of the Act until the appeal has been disposed of by the I.A.D. and any judicial review proceedings have come to an end. As I will discuss below, this is not the situation when an individual is seeking the judicial review of a decision by the Minister. In such instances, a stay of the removal order is at the discretion of the Federal Court.

46

Parliament has structured the I.A.D. to provide robust procedural guarantees to individuals who come before it and to provide a significant degree of administrative flexibility to I.A.D. board members and staff. The I.A.D. is a court of record (s. 69.4(1)) with broad powers to summons and examine witnesses, order the production of documents, and enforce its orders (s. 69.4(3)). A removal order appeal is essentially a hearing *de novo*, as evidence

(i) Dispositions générales relatives au renvoi des résidents permanents

L'économie de la Loi est relativement simple en ce qui concerne le renvoi des résidents permanents, bien qu'il y ait certaines complexités dans les cas inhabituels. Une fois légalement admis au Canada, les résidents permanents ne peuvent être renvoyés que s'ils sont visés par le par. 27(1) de la Loi. Les motifs de renvoi énoncés au par. 27(1) comprennent notamment l'obtention du droit d'établissement par fraude ou par fausse indication sur un fait important (al. 27(1)e)) — le motif applicable en l'espèce — ainsi qu'une déclaration de culpabilité relative à une infraction pour laquelle une peine d'emprisonnement de plus de six mois a été imposée ou qui peut être punissable d'un emprisonnement égal ou supérieur à cinq ans (al. 27(1)d)) — le motif applicable dans *Al Sagban*.

Les résidents permanents ont un droit d'appel contre une mesure de renvoi auprès de la S.A.I. en vertu du par. 70(1) sur des moyens prévus par la loi (al. 70(1)a)) ou sur des moyens relevant d'un pouvoir discrétionnaire (al. 70(1)b)), à moins d'avoir été déclarés un « danger pour le public » aux termes du par. 70(5) ou un risque pour la sécurité aux termes de l'art. 81. Il est important de souligner que, lorsque l'appel est formé, l'exécution de la mesure de renvoi est automatiquement suspendue en vertu de l'art. 49 de la Loi jusqu'à l'issue de l'appel devant la S.A.I. et de toute demande de contrôle judiciaire subséquente. Comme je le mentionne plus loin, il ne s'agit pas d'un cas où l'individu demande le contrôle judiciaire d'une décision du ministre. Dans de tels cas, il appartient à la Cour fédérale de décider d'accorder ou non le sursis à l'exécution de la mesure de renvoi.

Le législateur a structuré la S.A.I. de manière à fournir de solides garanties procédurales aux individus qui se présentent devant elle ainsi qu'une grande latitude administrative aux commissaires et au personnel. La S.A.I. est une cour d'archives (par. 69.4(1)) jouissant de vastes pouvoirs de citer des témoins à comparaître et de les interroger, d'ordonner la production de documents, et de faire exécuter ses ordonnances (par. 69.4(3)). L'appel d'une

can be received that was not available at the time the removal order was made. The I.A.D. has liberal rules of evidence, and may "receive such additional evidence as it may consider credible or trustworthy and necessary for dealing with the subject-matter before it" (s. 69.4(3)(c)). Written reasons must be provided for the disposition of an appeal under ss. 70 or 71 when such reasons are requested by either of the parties to the appeal (s. 69.4(5)). As with the statutory stay, Parliament has not provided similar procedural guarantees for decisions by the Minister.

Furthermore, the remedial powers of the I.A.D. are very flexible. Pursuant to s. 73(1) of the Act, the I.A.D. can dispose of an appeal made pursuant to s. 70 in three ways: by allowing it; by dismissing it; or, if exercising its equitable jurisdiction under ss. 70(1)(b) or 70(3)(b), by directing that execution of the order be stayed. When a removal order is quashed, the I.A.D. has the power to make any other removal order or conditional removal order that should have been made (s. 74(1)). When a removal order is stayed, the I.A.D. may impose any terms and conditions it deems appropriate, and review the case from time to time as it considers necessary (s. 74(2)). Stays may be cancelled or amended by the I.A.D. at any time (s. 74(3)). When a stay is cancelled, the appeal must be either dismissed or allowed, although the I.A.D. retains its powers under s. 74(1) to substitute a different removal order.

The I.A.D. can also reopen an appeal prior to execution of the removal order and, if appropriate, exercise its discretion in another way. As a result, this Court has stated that the I.A.D.'s discretionary jurisdiction is ongoing: *Grillas*, *supra*, at p. 582, *per* Abbott J., and at p. 590, *per* Martland J. As Lorne Waldman states, in *Immigration Law and Practice* (loose-leaf ed.), at § 10.133.7:

It is trite law that the Appeal Division has ongoing jurisdiction over the appellant up to and until the time that the removal order is executed. In such circumstances, there would appear to be no reason for concluding that the Appeal Division could [not] consider subsequently

mesure de renvoi est essentiellement une audience *de novo* car on peut y présenter des preuves qui n'étaient pas disponibles au moment de la prise de la mesure de renvoi. La S.A.I. a des règles de preuve souples et peut « recevoir [...] les éléments de preuve supplémentaires qu'elle estime utiles, crédibles et dignes de foi » (al. 69.4(3)c)). Les motifs écrits de la décision relative à un appel en vertu de l'art. 70 ou 71 doivent être fournis lorsqu'ils sont demandés par l'une des parties à l'appel (par. 69.4(5)). Comme en matière de sursis, le législateur n'a pas prévu des garanties procédurales semblables pour les décisions du ministre.

En outre, les pouvoirs de réparation de la S.A.I. sont très souples. En vertu du par. 73(1) de la Loi, la S.A.I. peut statuer sur un appel interjeté en vertu de l'art. 70 de trois façons : en l'accueillant; en le rejetant; ou en exerçant sa compétence d'équité en vertu des al. 70(1)b) et 70(3)b) pour ordonner le sursis à l'exécution de la mesure. Lorsqu'une mesure de renvoi est annulée, la S.A.I. a le pouvoir de prendre toute autre mesure de renvoi ou de renvoi conditionnel qui aurait dû être prise (par. 74(1)). Lorsqu'une mesure de renvoi est suspendue, la S.A.I. peut imposer les conditions qu'elle estime appropriées et réexaminer le cas de temps en temps selon ce qu'elle juge nécessaire (par. 74(2)). La S.A.I. peut annuler ou modifier un sursis à tout moment (par. 74(3)). Lorsque le sursis est annulé, l'appel doit être rejeté ou accueilli, mais la S.A.I. conserve son pouvoir en vertu du par. 74(1) de remplacer la mesure de renvoi par une autre.

La S.A.I. peut aussi rouvrir un appel avant l'exécution de la mesure de renvoi et, si elle l'estime approprié, exercer son pouvoir discrétionnaire d'une autre manière. C'est pour cela que notre Cour a dit que la S.A.I. conservait toujours son pouvoir discrétionnaire : *Grillas*, précité, p. 582, le juge Abbott, et p. 590, le juge Martland. Comme Lorne Waldman le dit dans *Immigration Law and Practice* (éd. feuilles mobiles), § 10.133.7 :

[TRADUCTION] Il est bien établi en droit que la section d'appel conserve sa compétence sur l'appelant jusqu'à l'exécution de la mesure de renvoi. Dans ce cas, il ne paraît y avoir aucune raison de conclure que la section d'appel [ne peut pas] déterminer par la suite si elle doit

47

48

whether or not to reopen an appeal to consider issues related to the impact of removal to a specific country on the appellant.

rouvrir un appel pour examiner l'effet du renvoi vers un pays particulier sur l'appelant.

49

It is within this general scheme that the alternative suggestions made by the Minister as to where foreign hardship should be considered must be evaluated. Essentially, the Minister submits that the scheme of the Act favours considering foreign hardship by seeking judicial review of the Minister's decision as to the country of removal, made under s. 52 of the Act, or by seeking a Minister's permit under s. 114(2) of the Act to exempt the individual from removal due to foreign hardship concerns. In either of these ways, foreign hardship can be considered after the Minister has made her decision regarding the country of removal.

C'est dans ce cadre général qu'il faut évaluer les arguments subsidiaires du ministre quant au moment de l'examen des difficultés à l'étranger. Le ministre soutient essentiellement que l'économie de la Loi milite en faveur de l'examen des difficultés à l'étranger soit par voie de demande de contrôle judiciaire de la décision prise en vertu de l'art. 52 de la Loi par le ministre relativement au pays de destination soit par voie de demande de permis du ministre, en vertu du par. 114(2) afin de dispenser l'individu du renvoi en raison de difficultés possibles à l'étranger. D'une manière ou de l'autre, les difficultés à l'étranger peuvent être prises en considération après que le ministre a pris sa décision relativement au pays de destination.

50

In my opinion, these alternative avenues of redress are not the ideal way for foreign hardship concerns to be taken into account. They need be resorted to only in cases where the I.A.D. cannot consider potential foreign hardship — either because a likely country of removal has not been established, because the I.A.D. has lost jurisdiction (i.e. pursuant to ss. 70(5) or 81 of the Act), or because the country of removal changed after the s. 70(1)(b) appeal hearing. Furthermore, I do not believe that allowing the I.A.D. to take foreign hardship into account under s. 70(1)(b) interferes with the Minister's jurisdiction under s. 52, with regard to the selection of the country of removal. I will now explain why I have reached these conclusions.

À mon avis, ces autres voies de recours ne sont pas la meilleure façon de prendre en considération la question des difficultés à l'étranger. Ils ne sont nécessaires que dans les cas où la S.A.I. n'est pas en mesure d'examiner les difficultés possibles à l'étranger, soit parce qu'aucun pays de destination probable n'a été établi, soit parce que la S.A.I. a perdu compétence (c.-à-d., en vertu du par. 70(5) ou de l'art. 81), soit parce que le pays de destination a changé après l'audition de l'appel en vertu de l'al. 70(1)(b). En outre, je ne crois pas que permettre à la S.A.I. de tenir compte des difficultés à l'étranger sous le régime de l'al. 70(1)(b) empiète sur le pouvoir du ministre en vertu de l'art. 52 de choisir le pays de destination. J'explique maintenant pourquoi j'en suis venu à ces conclusions.

(ii) Section 52 of the Act

(ii) L'article 52 de la Loi

51

Section 52 of the Act controls the country of removal, which can be selected by the individual being removed, subject to the Minister's approval, or by the Minister, which is the usual occurrence. In practice, the Minister usually makes the s. 52 decision by having an enforcement officer book travel arrangements for the individual being removed. There is no other administrative procedure in place by which a s. 52 decision is made, or by which a s. 52 decision can be contested by the individual

L'article 52 de la Loi porte sur le pays de destination, qui peut être choisi par l'individu renvoyé, sous réserve de l'approbation du ministre, ou par le ministre, ce qui se produit habituellement. Dans les faits, le ministre prend habituellement la décision visée par l'art. 52 en chargeant un agent d'exécution de prendre les dispositions de voyage pour l'individu renvoyé. Hormis la demande de contrôle judiciaire de la décision du ministre, aucune autre procédure administrative n'est prévue pour la prise

being removed, beyond seeking judicial review of the Minister's decision. I note, however, that the judicial review of a s. 52 decision is very limited in scope: *Arduengo v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1997] 3 F.C. 468 (T.D.).

When a removal order is made, the traditional practice is that a decision regarding the country of removal is made by the Minister pursuant to s. 52 of the Act after the I.A.D. has dismissed an appeal. However, as was conceded by the Minister in oral argument, there is no statutory requirement that this be the case. The Minister can select the country of removal at any time after "an exclusion order or a deportation order is made" (s. 52(1)). The only legislative direction with regard to timing is contained in s. 48 of the Act, which instructs the Minister to execute a removal order "as soon as reasonably practicable" after it is made, or after any stays have been lifted. But s. 48 deals only with the timing of the execution of removal orders, not the selection of a country of removal. If the Minister is concerned about maintaining the ability to exercise her jurisdiction to decide the country of removal in every case, she is free to make the s. 52 decision prior to the I.A.D. hearing.

In any event, there is no legal impediment to the Minister making a submission to the I.A.D. at the time of the appeal regarding the likely country of removal. The Minister is always a party to an appeal under s. 70(1)(b). The intervener I.R.B. points out that the Minister has made such submissions on many occasions in the past. In addition, the country of removal for a permanent resident who is not a refugee will rarely be one other than the individual's country of nationality or citizenship. Counsel for the appellant and for the intervener I.R.B. argued that, when the appeal involves a non-refugee, approximately 90 percent of the time the country of removal is known at the time the s. 70(1)(b) appeal is heard. The Minister conceded in oral argument that the correct figure was "a very high percentage". That this is the case is not surprising, given that the only country usually willing to take an individual being removed is the country that is legally obliged to take them — that of which the individual

de la décision visée par l'art. 52 ou sa contestation par l'individu renvoyé. Je souligne toutefois que le contrôle judiciaire d'une décision visée par l'art. 52 a une portée très limitée : *Arduengo c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1997] 3 C.F. 468 (1^{re} inst.).

Lorsqu'une mesure de renvoi est prise, la pratique traditionnelle est que le ministre décide du pays de destination en vertu de l'art. 52 après le rejet de l'appel par la S.A.I. Toutefois, le ministre a admis au cours des débats que ce n'est pas une exigence de la loi. Le ministre peut choisir le pays de destination à tout moment après la prise « d'une mesure d'exclusion ou d'une mesure d'expulsion » (par. 52(1)). La seule mention temporelle figure à l'art. 48 de la Loi, qui prescrit que le ministre doit exécuter la mesure de renvoi « dès que les circonstances le permettent » après qu'elle a été prise ou après la levée du sursis. Mais l'art. 48 porte seulement sur le moment de l'exécution des mesures de renvoi, et non sur le choix du pays de destination. Si le ministre se soucie du maintien de sa capacité d'exercer son pouvoir de choisir le pays de renvoi dans tous les cas, il est libre de prendre la décision visée par l'art. 52 avant l'audience de la S.A.I.

De toute manière, rien n'empêche en droit le ministre de présenter des arguments à la S.A.I. relativement au pays de destination probable lors de l'appel. Le ministre est toujours partie aux appels prévus à l'al. 70(1)(b). L'intervenante C.I.S.R. souligne que le ministre a souvent présenté de tels arguments dans le passé. De plus, le pays de destination pour un résident permanent qui n'est pas un réfugié est rarement un pays autre que le pays dont il est le ressortissant. L'avocat de l'appellant et celui de l'intervenante C.I.S.R. ont soutenu que lorsque l'appel met en cause un non-réfugié, le pays de destination est connu dans environ 90 p. 100 des cas à l'audition de l'appel prévu à l'al. 70(1)(b). Le ministre a admis dans les débats que la proportion exacte était [TRADUCTION] « un pourcentage très élevé ». Cela n'est pas surprenant étant donné qu'habituellement le seul pays à accepter de recevoir un individu renvoyé est le pays légalement tenu de le faire — celui dont l'individu est le ressortissant : voir la décision

52

53

is a national or citizen: see Reed J.'s decision in *Al Sagban v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1998] 1 F.C. 501 (T.D.), at p. 506.

54

This explains why the option of voluntary departure under s. 52 will not be realistic for many individuals facing removal. Voluntary departure is dependent on an individual finding a suitable country willing to accept him or her. When an individual has criminal convictions, this will be particularly difficult. As Waldman points out, *supra*, at §10.133.4, "this remedy will, in most cases, be more apparent than real, because it will usually be extremely difficult for a person who has been ordered deported from Canada to gain admission to any country other than the country of his or her nationality". I point this out for two reasons. First, to illustrate that voluntary departure will not usually be an option available to a permanent resident facing removal who has foreign hardship concerns. And second, to further confirm that the likely country of removal will usually be known at the time the s. 70(1)(b) appeal is heard.

55

I also do not believe that allowing the I.A.D. to take foreign hardship into account under s. 70(1)(b) interferes with the Minister's jurisdiction to decide the country of removal. If the I.A.D. decides to quash or stay a removal order, it does not interfere with the Minister's jurisdiction under s. 52, because there is no longer a removal order in place for which a s. 52 decision needs to be made. In other words, the Minister's jurisdiction to decide the country of removal becomes inoperative when a removal order is quashed or stayed, as there is no longer anyone to remove. While the Act does not prevent the Minister from making the s. 52 decision prior to the hearing of the s. 70(1)(b) appeal, if the Minister decides to wait until after the hearing to make a decision under s. 52, she runs the risk of losing jurisdiction to make that decision because there will no longer be anyone to remove. In my opinion, this was the intended scheme of the Act. I therefore see no reason why s. 52 should prevent the I.A.D. from considering foreign hardship in the

du juge Reed dans *Al Sagban v. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1998] 1 C.F. 501 (1^{re} inst.), p. 506.

Cela explique pourquoi l'option du départ volontaire prévu par l'art. 52 n'est pas réaliste pour de nombreux individus faisant face au renvoi. Le départ volontaire dépend de la capacité d'un individu de trouver un pays adéquat prêt à l'accepter. Lorsqu'un individu a un casier judiciaire, cela est particulièrement difficile. Comme Waldman le souligne, *op. cit.*, § 10.133.4, [TRADUCTION] « dans la plupart des cas, cette réparation est plus apparente que réelle parce qu'il est habituellement extrêmement difficile pour une personne frappée d'expulsion du Canada d'être admise dans un pays autre que celui de sa nationalité ». Je souligne cela pour deux raisons. Premièrement, cela illustre le fait que le départ volontaire n'est habituellement pas une option dont bénéficie un résident permanent frappé de renvoi qui craint des difficultés à l'étranger. Deuxièmement, cela confirme de nouveau que le pays de renvoi probable est généralement connu lors de l'audition de l'appel en vertu de l'al. 70(1)b).

Je ne crois pas non plus que permettre à la S.A.I. de tenir compte des difficultés à l'étranger sous le régime de l'al. 70(1)b) empiète sur le pouvoir du ministre de choisir le pays de destination. Si la S.A.I. décide d'annuler ou de suspendre une mesure de renvoi, il n'y a pas d'entrave au pouvoir conféré au ministre par l'art. 52 parce qu'il n'y a plus de mesure de renvoi exigeant une décision en vertu de l'art. 52. En d'autres termes, le pouvoir du ministre de choisir le pays de destination devient inopérant lorsqu'une mesure de renvoi est annulée ou suspendue car il n'y a plus personne à renvoyer. La Loi n'empêche pas le ministre de prendre la décision visée par l'art. 52 avant l'audition de l'appel interjeté en vertu de l'al. 70(1)b), mais s'il décide d'attendre après l'audition pour prendre sa décision, il prend le risque de perdre le pouvoir de le faire parce qu'il n'y aura plus personne à renvoyer. Je suis d'avis que telle est l'intention de la Loi. Je ne vois donc aucune raison pour laquelle l'art. 52 empêcherait la S.A.I. de considérer les difficultés dans le

likely country of removal when hearing an appeal under s. 70(1)(b).

Before turning to the Minister's arguments with respect to s. 114(2), I wish to add some brief comments regarding the correct procedure to be followed during a s. 70(1)(b) appeal. First, the onus is on a permanent resident facing removal to establish the likely country of removal, on a balance of probabilities. It is only in those cases where the Minister disagrees with an individual's submissions as to the likely country of removal that the Minister would need to make submissions as to why some other country is the likely country of removal, or as to why a likely country of removal cannot yet be determined. This would be the case, for instance, where the Minister is involved in negotiations with a country other than an individual's country of nationality or citizenship with regard to accepting that individual.

Second, in appeals under the I.A.D.'s discretionary jurisdiction, the onus has always been on the individual facing removal to establish why he or she should be allowed to remain in Canada. If the onus is not met, the default position is removal. Non-citizens do not have a right to enter or remain in Canada: *Chiarelli*, *supra*, at p. 733, *per* Sopinka J. See also *Singh v. Minister of Employment and Immigration*, [1985] 1 S.C.R. 177, at p. 189, *per* Wilson J.; *Kindler v. Canada (Minister of Justice)*, [1991] 2 S.C.R. 779, at p. 834, *per* La Forest J.; and *Dehghani v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1993] 1 S.C.R. 1053, at p. 1070. In general, immigration is a privilege not a right, although refugees are protected by the guarantees provided by the 1951 *Convention Relating to the Status of Refugees*, Can. T.S. 1969 No. 6, entered into force April 22, 1954, entered into force for Canada September 2, 1969 (the "1951 Geneva Convention"), and the *Protocol relating to the Status of Refugees*, 606 U.N.T.S. 267, entered into force October 4, 1967, entered into force in Canada June 4, 1969. As Martland J. stated for this Court in *Prata v. Minister of Manpower and Immigration*, [1976] 1 S.C.R. 376, at p. 380, a removal order "establishes that, in the absence of some special privilege existing, [an individual subject to a lawful

pays de destination probable lorsqu'elle entend un appel interjeté en vertu de l'al. 70(1)b).

Avant d'aborder les arguments avancés par le ministre relativement au par. 114(2), je désire ajouter quelques brefs commentaires sur la procédure à suivre dans un appel en vertu de l'al. 70(1)b). Premièrement, il incombe au résident permanent frappé de renvoi d'établir selon la prépondérance des probabilités le pays de renvoi probable. C'est seulement dans les cas de désaccord avec les arguments d'un individu relativement au pays de destination probable que le ministre doit expliquer pourquoi un autre pays est le pays de destination probable ou pourquoi on ne peut pas encore déterminer ce pays. Cela serait le cas, par exemple, lorsque le ministre négocie avec un pays autre que le pays dont l'individu est le ressortissant pour qu'il accepte de le recevoir.

Deuxièmement, dans les appels relevant de la compétence discrétionnaire de la S.A.I., il a toujours été à la charge de l'individu frappé de renvoi d'établir les raisons pour lesquelles il devrait être autorisé à demeurer au Canada. S'il ne s'acquitte pas de cette charge, la mesure prise par défaut est le renvoi. Les non-citoyens n'ont pas de droit d'entrer ou de s'établir au Canada : *Chiarelli*, précité, p. 733, le juge Sopinka. Voir aussi *Singh c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1985] 1 R.C.S. 177, p. 189, le juge Wilson; *Kindler c. Canada (Ministre de la Justice)*, [1991] 2 R.C.S. 779, p. 834, le juge La Forest; et *Dehghani c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1993] 1 R.C.S. 1053, p. 1070. En règle générale, l'immigration est un privilège, et non un droit, quoique les réfugiés soient protégés par les garanties de la *Convention relative au statut des réfugiés*, R.T. Can. 1969 n° 6, de 1951 (« *Convention de Genève de 1951* »), entrée en vigueur le 22 avril 1954, et mise en vigueur au Canada le 2 septembre 1969, et le *Protocole relatif au Statut des Réfugiés*, 606 R.T.N.U. 267, entré en vigueur le 4 octobre 1967, et mis en vigueur au Canada le 4 juin 1969. Le juge Martland, au nom de la Cour, dit dans *Prata c. Ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration*, [1976] 1 R.C.S. 376, p. 380, qu'une mesure de renvoi « établit que, s'il

56

57

removal order] has no right whatever to remain in Canada. [An individual appealing a lawful removal order] does not, therefore, attempt to assert a right, but, rather, attempts to obtain a discretionary privilege.”

ne peut bénéficier d’aucun privilège particulier, [l’individu faisant appel d’une mesure de renvoi légitime] n’a aucun droit à demeurer au Canada. Par conséquent, [l’intéressé] ne cherche pas à faire reconnaître un droit, mais il tente plutôt d’obtenir un privilège discrétionnaire. »

58

Finally, I note that the likely country of removal will often not be ascertainable for Convention refugees because s. 53 of the Act prohibits their removal “to a country where the person’s life or freedom would be threatened for reasons of race, religion, nationality, membership in a particular social group or political opinion”, unless the individual falls within particular enumerated classes and the Minister is of the opinion that the individual constitutes a danger to the public in Canada (s. 53(1)(a), (c) and (d)) or a danger to the security of Canada (s. 53(1)(b)). Section 53 implements Canada’s international commitment under Article 33 of the 1951 *Geneva Convention* to protect against *refoulement*, the principle of international law which requires that no state shall return a refugee to a country where his or her life or freedom may be endangered, except where a refugee is a danger to national security or a danger to the community in the host state. As a result, most Convention refugees cannot be removed to their country of nationality or citizenship, but often no other country will be obliged or willing to accept them. In such cases, there will be no likely country of removal at the time of the appeal and the I.A.D. cannot therefore consider foreign hardship.

Enfin, je note que souvent on ne pourra pas déterminer le pays de destination probable dans le cas d’un réfugié au sens de la Convention parce que l’art. 53 de la Loi interdit le renvoi « dans un pays où sa vie ou sa liberté seraient menacées du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un groupe social ou de ses opinions politiques » à moins d’appartenir à une catégorie non admissible et, selon le ministre, de constituer un danger pour le public au Canada (al. 53(1)a, c) et d)) ou un danger pour la sécurité du Canada (al. 53(1)b)). L’article 53 met en œuvre les engagements internationaux du Canada en vertu de l’article 33 de la *Convention de Genève de 1951* de protection contre le refoulement, le principe de droit international exigeant de l’État de ne pas renvoyer un réfugié dans un pays où sa vie ou sa liberté serait en danger, sauf lorsque le réfugié est un danger pour la sécurité nationale ou un danger pour la collectivité du pays hôte. Par conséquent, la plupart des réfugiés au sens de la Convention ne peuvent pas être renvoyés vers le pays dont ils sont les ressortissants mais, souvent, aucun autre pays ne sera obligé ou désireux de les accepter. Dans de tels cas, il n’y a aucun pays de destination probable au moment de l’appel, de sorte que la S.A.I. ne peut pas considérer les difficultés à l’étranger.

59

In contrast, permanent residents who are not Convention refugees have no explicit statutory protection against removal to a state where they believe their life or freedom would be threatened (although they have *Charter* protections against return to certain conditions: see *Suresh v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2002] 1 S.C.R. 3, 2002 SCC 1). This illustrates that there is no need to have absolute consistency between how permanent residents who are not refugees are dealt with under the Act and how Convention refugees are dealt with. In fact, the Act treats citizens differently from permanent residents, who in turn are treated differently

Par opposition, les résidents permanents qui ne sont pas des réfugiés au sens de la Convention ne jouissent d’aucune protection légale expresse contre le renvoi vers un État où ils croient que leur vie ou leur liberté serait menacée, quoique la *Charte* leur confère des garanties contre le retour vers certaines situations : voir *Suresh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, [2002] 1 R.C.S. 3, 2002 CSC 1. Cela démontre qu’il n’est pas indispensable d’avoir une uniformité absolue entre la façon dont la Loi traite les résidents permanents qui ne sont pas des réfugiés et les réfugiés au sens de la Convention. En fait, la Loi traite les citoyens

from Convention refugees, who are treated differently from individuals holding visas and from illegal residents. It is an important aspect of the statutory scheme that these different categories of individuals are treated differently, with appropriate adjustments to the varying rights and contexts of individuals in these groups. I need only point out that permanent residents have rights under both the *Charter* and the Act that other non-citizens do not, including mobility rights under s. 6(2) of the *Charter* and the right to sponsor individuals to come to Canada under s. 6(2) of the Act.

(iii) Section 114(2) of the Act

This brings us to the Minister's argument that foreign hardship is more appropriately considered under an application for a Minister's permit under s. 114(2), which would be made after the s. 52 decision as to the country of removal has been made. I disagree with this position, at least in those cases where a likely country of removal can be established before the I.A.D. For ease of reference, s. 114(2) is repeated here:

114. . . .

(2) [Exemption from regulations] The Governor in Council may, by regulation, authorize the Minister to exempt any person from any regulation made under subsection (1) or otherwise facilitate the admission of any person where the Minister is satisfied that the person should be exempted from that regulation or that the person's admission should be facilitated owing to the existence of compassionate or humanitarian considerations.

First, I note that this provision is generally used by the Minister to facilitate entry to Canada, not to prevent removal from Canada. As L'Heureux-Dubé J. stated for a majority of this Court in *Baker, supra*, at para. 1:

Regulations made pursuant to s. 114(2) of the *Immigration Act*, R.S.C., 1985, c. I-2, empower the respondent Minister to facilitate the admission to Canada of a person where the Minister is satisfied, owing to

différemment des résidents permanents, qui à leur tour sont traités différemment des réfugiés au sens de la Convention, lesquels sont traités différemment des détenteurs de visas et des résidents illégaux. C'est un aspect important du régime législatif que différentes catégories de personnes soient traitées différemment, avec les adaptations voulues selon les différents droits et les différentes situations des personnes faisant partie de ces groupes. Il suffit de souligner que les résidents permanents ont des droits en vertu de la *Charte* et de la Loi que les autres non-citoyens n'ont pas, notamment la liberté de circulation et d'établissement garantie par le par. 6(2) de la *Charte* et le droit de parrainer des individus en vue de leur admission au Canada en vertu du par. 6(2) de la Loi.

(iii) Le paragraphe 114(2) de la Loi

Ceci nous amène à l'argument du ministre selon lequel il vaut mieux examiner les difficultés à l'étranger dans le cadre d'une demande de permis du ministre visée au par. 114(2), laquelle est faite après la décision prise en vertu de l'art. 52 sur le pays de destination. Je ne suis pas d'accord, à tout le moins pour les cas où il est possible d'établir le pays de destination probable devant la S.A.I. Pour faciliter la lecture, je cite de nouveau le par. 114(2) :

114. . . .

(2) [Règlements] Le gouverneur en conseil peut, par règlement, autoriser le ministre à accorder, pour des raisons d'ordre humanitaire, une dispense d'application d'un règlement pris aux termes du paragraphe (1) ou à faciliter l'admission de toute autre manière.

Premièrement, je note que cette disposition est généralement utilisée par le ministre pour faciliter l'entrée au Canada, et non pour empêcher le renvoi du Canada. Comme le dit le juge L'Heureux-Dubé au nom de la majorité de la Cour au par. 1 de *Baker*, précité :

Le règlement passé en vertu du par. 114(2) de la *Loi sur l'immigration*, L.R.C. (1985), ch. I-2, autorise le ministre intimé à faciliter l'admission au Canada d'une personne quand il est convaincu, pour des raisons

humanitarian and compassionate considerations, that admission should be facilitated or an exemption from the regulations made under the Act should be granted. [Emphasis added.]

61

A waiver granted under s. 114(2) is referred to as a Minister's permit. Although a decision under s. 114(2) is officially made by the Minister, in practice, and like a ministerial decision under s. 52 of the Act, the decision is dealt with in the name of the Minister by immigration officers: see *Baker*, at para. 15, and *Minister of Employment and Immigration v. Jiminez-Perez*, [1984] 2 S.C.R. 565, at p. 569. Most commonly, s. 114(2) is used to exempt persons already in Canada who wish to apply for landing from within the country and therefore must obtain a waiver from the normal requirement to obtain an immigrant visa outside Canada. This was the situation applicable to Mavis Baker in *Baker*, *supra*. Ms. Baker lived illegally in Canada for 11 years as a domestic worker before a removal order was made against her. She then applied to the Minister for an exemption from the requirement to apply for permanent residence outside Canada, based upon humanitarian and compassionate considerations, pursuant to s. 114(2) of the Act. As the intervenor I.R.B. points out, s. 114(2) must be relied on by illegal residents who wish to remain in Canada when a removal order has been made against them because such individuals do not have a right to appeal to the I.A.D. Essentially, s. 114(2) is the only recourse provided by the Act for such individuals.

62

However, the Minister argues in this appeal that s. 114(2) can also be used by permanent residents who have recently lost their permanent resident status pursuant to s. 24(1)(b) of the Act as a result of the I.A.D. upholding a removal order made against them. The argument is that such individuals could then apply to be "reinstated" as permanent residents by the Minister based on humanitarian and compassionate considerations. In this way, potential foreign hardship would be considered by the Minister under s. 114(2) after the s. 52 decision as to country of removal has been made, rather than by the I.A.D. under s. 70(1)(b) prior to the s. 52 decision. Linden J.A. accepted this argument in the court below.

d'ordre humanitaire, que l'admission devrait être facilitée ou qu'une dispense d'application des règlements passés aux termes de la Loi devrait être accordée. [Je souligne.]

On appelle permis du ministre une dispense accordée en vertu du par. 114(2). Même si la décision visée par le par. 114(2) est officiellement prise par le ministre, elle est prise en pratique au nom du ministre par des agents d'immigration, tout comme la décision ministérielle visée par l'art. 52 de la Loi : voir *Baker*, par. 15, et *Ministre de l'Emploi et de l'Immigration c. Jiminez-Perez*, [1984] 2 R.C.S. 565, p. 569. Le plus souvent, le par. 114(2) sert à dispenser des personnes qui sont déjà au Canada et désirent faire une demande de droit d'établissement de l'obligation d'obtenir un visa d'immigrant hors du Canada. C'était la situation dans *Baker*, précité. M^{me} Mavis Baker vivait illégalement au Canada depuis 11 ans en tant que domestique quand une mesure de renvoi a été prise contre elle. Elle a demandé au ministre une dispense de l'obligation de faire une demande de résidence permanente de l'extérieur du Canada pour des raisons d'ordre humanitaire en vertu du par. 114(2) de la Loi. Comme le souligne l'intervenante C.I.S.R., les résidents illégaux frappés d'une mesure de renvoi qui désirent demeurer au Canada doivent s'appuyer sur le par. 114(2) parce qu'ils n'ont aucun droit d'appel auprès de la S.A.I. Essentiellement, le par. 114(2) est leur seul recours légal.

Le ministre soutient toutefois que le par. 114(2) peut aussi être invoqué par les résidents permanents qui ont récemment perdu leur statut aux termes de l'al. 24(1)(b) de la Loi en raison de la confirmation par la S.A.I. de la mesure de renvoi prise contre eux. Selon cet argument, ils peuvent alors demander d'être « réintégrés » comme résidents permanents par le ministre pour des raisons d'ordre humanitaire. De cette manière, les difficultés possibles à l'étranger seraient prises en considération par le ministre sous le régime du par. 114(2), après la décision visée par l'art. 52 relativement au pays de destination, plutôt que par la S.A.I. sous le régime de l'al. 70(1)(b) avant la décision visée par l'art. 52. Le juge Linden a accepté cet argument en Cour d'appel.

But as Waldman, *supra*, asks at § 10.133.3:

Can a person who has been admitted to Canada as a permanent resident and who has had that status removed as a result of ministerial action, but who has not yet been deported from Canada, seek to be granted the very status which has so recently been removed from him or her? Can a permanent resident under a deportation order seek and be granted landing prior to the deportation order being executed?

In my opinion, this was not the intended role of s. 114(2) within the scheme of the Act, at least as a matter of general recourse. The scheme of the Act does not support the view that a s. 114(2) application could be made by every individual being removed from Canada. Instead, the Act provides for the I.A.D. to deal with the majority of issues surrounding the removal of individuals from Canada, absent the I.A.D. losing jurisdiction because an individual has been determined to be a danger to the public or a threat to national security. Without foreclosing the operation of s. 114(2) in other circumstances, I conclude that there is no need to resort to it in this case. Provided a permanent resident is able to establish a likely country of removal during the s. 70(1)(b) appeal, the I.A.D. should be able to consider potential foreign hardship when deciding whether to quash or stay the removal order.

To summarize, the scheme of the Act reveals that an appeal to the I.A.D. under s. 70(1)(b) is the most appropriate place for a permanent resident facing removal from Canada to have foreign hardship taken into account. A harmonious reading of the scheme of the Act reveals that all relevant considerations should be considered by the I.A.D. whenever possible. It is only when it is not possible for the I.A.D. to consider potential foreign hardship that other provisions of the Act need be resorted to. These alternative provisions are not as robust as a hearing before the I.A.D. The judicial review of a s. 52 decision provides only narrow grounds for review, and an application to the Minister under s. 114(2) is essentially a plea to the executive branch for special consideration which is not even explicitly envisioned by the Act. Furthermore, the Act does not provide an automatic stay of the removal order

Waldman pose toutefois la question suivante (*op. cit.*, § 10.133.3) :

[TRANSLATION] Une personne admise au Canada en tant que résident permanent qui perd ce statut par voie d'acte ministériel mais qui n'a pas encore été expulsée, peut-elle demander le statut qui lui a été retiré si récemment? Un résident permanent faisant l'objet d'une mesure d'expulsion peut-il demander et obtenir le droit d'établissement avant l'exécution de la mesure?

À mon avis, ce n'était pas le rôle prévu pour le par. 114(2) dans l'économie générale de la Loi, du moins pas en tant que recours général. L'économie de la Loi n'appuie pas l'opinion que tout individu renvoyé du Canada peut faire une demande en vertu du par. 114(2). La Loi prévoit plutôt que la S.A.I. tranche la majorité des questions entourant le renvoi d'individus du Canada sauf dans les cas où elle perd compétence parce qu'une personne a été jugée constituer un danger pour le public ou une menace à la sécurité nationale. Sans écarter l'application du par. 114(2) dans d'autres circonstances, je conclus qu'il n'y a pas lieu d'y recourir en l'espèce. Pourvu que le résident permanent réussisse à établir un pays de destination probable lors de l'appel en vertu de l'al. 70(1)b), la S.A.I. doit pouvoir examiner les difficultés possibles à l'étranger pour décider si elle doit annuler la mesure de renvoi ou y surseoir.

En résumé, l'économie générale de la Loi indique que l'appel devant la S.A.I. en vertu de l'al. 70(1)b), est le moment le plus approprié pour un résident permanent frappé de renvoi de faire valoir les difficultés à l'étranger. L'interprétation cohérente du régime de la Loi indique que la S.A.I. doit examiner toutes les considérations pertinentes chaque fois que cela est possible. C'est seulement lorsque la S.A.I. ne peut pas examiner les difficultés possibles à l'étranger qu'il y a lieu de recourir aux autres dispositions de la Loi. Ces autres dispositions ne sont pas aussi fortes qu'une audience devant la S.A.I. Le contrôle judiciaire d'une décision prise en vertu de l'art. 52 ne comporte que des motifs de révision limités et la demande faite au ministre en vertu du par. 114(2) est essentiellement un plaidoyer auprès de l'exécutif en vue d'obtenir un traitement spécial qui n'est même pas explicitement envisagé par la Loi. En

when either of these alternative routes is pursued, as it does for appeals before the I.A.D. For all of these reasons, the scheme of the Act favours allowing the I.A.D., a specialized tribunal with ample procedural protections, to take foreign hardship factors into account whenever a likely country of removal has been established.

3. Object and Intention

65 Turning to object and intention, I conclude that both the object of the Act and the intention of Parliament support such a reading of s. 70(1)(b). The object of the Act is to create a comprehensive administrative scheme to deal with immigration issues in Canada. Under this administrative scheme, Parliament has given certain powers to the I.R.B. and certain powers to the Minister, with a limited supervisory role to be played by the courts. The role of this Court in this appeal is to ensure that Parliament's intended division of powers is respected, in accordance with the controlling legislation.

66 Parliament intended the I.A.D. to have a broad discretion to allow permanent residents facing removal to remain in Canada if it would be equitable to do so. This is apparent from the open-ended wording of s. 70(1)(b), which does not enumerate any specific factors to be considered by the I.A.D. when exercising its discretion under this provision. The ability to quash or stay removal orders based on ameliorating or compassionate factors was granted to the I.A.D. partially as a result of the removal of the domicile provisions from the Act in 1977. The object of s. 70(1)(b) is to give the I.A.D. the discretion to determine whether a permanent resident should be removed from Canada. This is, admittedly, an unusual provision in that it gives the I.A.D. considerable discretionary power in dealing with the removal of permanent residents. But granting this discretionary power was a decision of Parliament. If Parliament is now concerned that such a broad grant of administrative discretion has been made, it is open to Parliament to amend the legislation.

autre, la Loi ne prévoit aucun sursis automatique de la mesure de renvoi lorsque ces recours sont exercés comme elle le fait pour les appels interjetés auprès de la S.A.I. Pour toutes ces raisons, l'économie de la Loi milite en faveur d'autoriser la S.A.I., un tribunal spécialisé muni d'importantes protections procédurales, de tenir compte des facteurs relatifs aux difficultés à l'étranger lorsqu'un pays de destination probable a été établi.

3. L'objet et l'intention

À mon avis, tant l'objet de la Loi que l'intention du législateur appuient cette interprétation de l'al. 70(1)b). L'objet de la Loi est de créer un régime administratif complet de l'immigration au Canada. Par ce régime administratif, le législateur a donné certains pouvoirs à la C.I.S.R. et certains autres au ministre, les tribunaux devant jouer un rôle de surveillance limité. Le rôle de la Cour en l'espèce est de voir à ce que le partage des pouvoirs voulu par le législateur soit respecté, conformément à la loi habilitante.

Le législateur voulait que la S.A.I. ait un vaste pouvoir discrétionnaire d'autoriser des résidents permanents faisant face au renvoi de demeurer au Canada s'il était équitable de le faire. Cela ressort de la formulation non limitative de l'al. 70(1)b), qui n'énumère aucun facteur précis dont la S.A.I. doit tenir compte lorsqu'elle exerce le pouvoir discrétionnaire qu'il confère. La capacité d'annuler et de suspendre les mesures de renvoi pour des raisons de clémence et d'ordre humanitaire a été accordée à la S.A.I. en partie parce que les dispositions relatives au domicile ont été retirées de la Loi en 1977. L'objet de l'al. 70(1)b) est de donner à la S.A.I. le pouvoir discrétionnaire de déterminer si un résident permanent doit être renvoyé du Canada. Il faut admettre que c'est une disposition inusitée puisqu'elle confère à la S.A.I. un pouvoir discrétionnaire considérable en matière de renvoi de résidents permanents. Mais c'est le législateur qui a décidé de conférer ce pouvoir discrétionnaire. S'il est préoccupé par l'existence d'un pouvoir discrétionnaire administratif si large, il lui est loisible de modifier la loi.

It would be inconsistent with these objectives for this Court to narrow the I.A.D.'s discretionary jurisdiction under s. 70(1)(b), and thereby leave foreign hardship concerns to be considered only by the Minister under s. 52 or a s. 114(2) application, or by the courts on either an application for judicial review of a s. 52 or s. 114(2) decision or an independent *Charter* action. Such a bifurcation of the administrative process was not envisioned by Parliament, as evidenced by the absence of procedural provisions and statutory stays for such proceedings, and would result in unnecessary complexity and confusion in the administrative scheme. One of the objects of the Act is to streamline immigration proceedings in Canada, while providing full protection for *Charter* and common law rights.

In *Building on a Strong Foundation for the 21st Century: New Directions for Immigration and Refugee Policy and Legislation*, *supra*, the Minister expressed a commitment to reduce delays and "multiple decision layers" in the immigration appeal system (p. 52). I therefore believe that it is consistent with the object of the Act to avoid the bifurcation of the removal appeal process whenever possible. Bifurcation need be resorted to only in those cases where the I.A.D. is unable to consider potential foreign hardship. As a matter of policy and statutory design, the bifurcation in such cases will not be ideal. However, such shortcomings are not for this Court to remedy, absent the establishment of an unjustifiable *Charter* violation, which has not been argued in this case.

Parliament has equipped the I.A.D. with all of the tools necessary to ensure that the requirements of natural justice are met when removing individuals from Canada, including providing for an oral hearing, the calling and cross-examination of witnesses, the tendering of evidence, the giving of reasons (when requested), and a right to seek judicial review of the I.A.D.'s decision (during which time the statutory stay of the removal order is in place). That these procedures are designed to meet the requirements of natural justice can be inferred from

Il serait incompatible avec ces objectifs que notre Cour restreigne le pouvoir discrétionnaire conféré à la S.A.I. par l'al. 70(1)b) et laisse l'examen des difficultés à l'étranger au ministre seulement, dans le cadre de l'art. 52 ou d'une demande en vertu du par. 114(2), et aux tribunaux, dans le cadre du contrôle judiciaire d'une décision prise en application de l'art. 52 ou du par. 114(2) ou dans le cadre d'une action distincte fondée sur la *Charte*. Un tel détour dans le processus administratif n'était pas envisagé par le législateur, comme le démontre l'absence de dispositions procédurales et de sursis légal pour de telles procédures, et donnerait lieu à un régime administratif inutilement complexe et confus. L'un des objets de la Loi est de rationaliser les procédures d'immigration au Canada tout en protégeant pleinement les droits garantis par la *Charte* et la common law.

Dans *De solides assises pour le 21^e siècle : Nouvelles orientations pour la politique et la législation relatives aux immigrants et aux réfugiés*, *op. cit.*, le ministre a exprimé son engagement à réduire les retards et les « multiples niveaux de décision » dans le processus d'appel de l'immigration (p. 51). J'estime donc qu'il est compatible avec l'objet de la Loi d'éviter là où cela est possible ce type de détour dans le processus d'appel des renvois. Il ne faut y recourir que dans les cas où la S.A.I. ne peut pas examiner les difficultés possibles à l'étranger. Sur le plan des principes et des objectifs visés par la loi, ce détour n'est pas idéal dans de tels cas. Cependant, il n'appartient pas à notre Cour de remédier à ces lacunes en l'absence de violation injustifiable de la *Charte*, violation qui n'a pas été plaidée en l'espèce.

Le législateur a doté la S.A.I. de tous les outils nécessaires pour garantir le respect des exigences de la justice naturelle lors du renvoi d'individus du Canada, notamment en prévoyant une audience, la citation et le contre-interrogatoire de témoins, le dépôt d'éléments de preuve, le prononcé de motifs (lorsque cela est demandé) ainsi que le droit de demander le contrôle judiciaire de la décision de la S.A.I. (pendant lequel la loi prévoit le sursis de la mesure de renvoi). Le fait que ces procédures visent à respecter les exigences de la justice naturelle peut

67

68

69

Wilson J.'s statement in *Singh, supra*, at p. 199, that a hearing before the I.A.B., the I.A.D.'s predecessor, is "a quasi-judicial one to which full natural justice would apply". These procedures help ensure that any relevant *Charter* rights will be respected. Parliament did not give the Minister similar tools for making ss. 52 or 114(2) decisions, where no oral hearing is required, no witnesses can be called, and a statutory stay is not provided either pending the decision or if judicial review is sought.

être déduit de la déclaration du juge Wilson dans *Singh*, précité, p. 199, selon laquelle l'audience tenue devant la C.A.I., le prédécesseur de la S.A.I., est « de nature quasi judiciaire et assujettie à toutes les règles de justice naturelle ». Ces procédures facilitent le respect de tout droit applicable garanti par la *Charte*. Le législateur n'a pas fourni au ministre des outils semblables pour ses décisions en vertu de l'art. 52 et du par. 114(2), aucune audience n'étant requise, aucun témoin ne pouvant être cité et la loi ne prévoyant aucun sursis jusqu'à la décision ou l'issue du contrôle judiciaire.

70

As Cory J. stated, in dissent, in *Pushpanathan, supra*, at para. 157, when an individual faces removal from Canada:

... it would be unthinkable if there were not a fair hearing before an impartial arbiter to determine whether there are "substantial grounds for believing" that the individual to be deported would face a risk of torture, arbitrary execution, disappearance or other such serious violation of human rights. In light of the grave consequences of deportation in such a case, there must be an opportunity for a hearing before the individual is deported, and the hearing must comply with all of the principles of natural justice. As well, the individual in question ought to be entitled to have the decision reviewed to ensure that it did indeed comply with those principles.

Comme le dit le juge Cory, dissident, dans *Pushpanathan*, précité, par. 157, lorsqu'un individu fait face au renvoi du Canada :

... il serait impensable qu'une audience équitable n'ait pas lieu devant un arbitre impartial pour déterminer s'il y a des « motifs sérieux de croire » que la personne visée par la mesure d'expulsion risque la torture, l'exécution arbitraire, la disparition ou une autre violation grave des droits de la personne. Vu la gravité des conséquences de l'expulsion dans un tel cas, l'intéressé doit avoir l'occasion d'être entendu avant son expulsion, et l'audience doit être tenue conformément aux principes de la justice naturelle. De même, l'intéressé a droit au contrôle judiciaire de la décision rendue pour s'assurer qu'elle est bien conforme à ces principes.

The protections provided in relation to a s. 70(1)(b) appeal to the I.A.D. satisfy these requirements. While the Minister's decisions under ss. 52 and 114(2) may well accord with the requirements of natural justice in most cases, I am concerned that this will not always be the case. *Baker, supra*, is one example of an instance where the Minister's decision was procedurally deficient. It fell to this Court to clarify that the principles of natural justice guarantee certain rights to individuals who make a s. 114(2) application, including a right to make written submissions to the Minister's delegate who actually makes the decision, a right to receive brief reasons for the decision, and a right to an unbiased decision maker. However, it is clear that the procedural protections required may vary with the context of the case: *Singh, supra*, at p. 213, *per* Wilson J.; *R. v. Lyons*, [1987] 2 S.C.R. 309, at p. 361, *per* La Forest J.; *Syndicat des employés de production du Québec et de l'Acadie v. Canada* (*Canadian Human Rights*

Les protections prévues relativement à l'appel devant la S.A.I. en vertu de l'al. 70(1)b) satisfont à ces exigences. Même si les décisions prises par le ministre en vertu de l'art. 52 et du par. 114(2) sont le plus souvent conformes aux exigences de la justice naturelle, je crains que cela ne soit pas toujours le cas. L'affaire *Baker*, précitée, est l'exemple d'un cas où la décision du ministre souffrait de lacunes sur le plan procédural. Il est revenu à notre Cour de préciser que les principes de la justice naturelle garantissent certains droits aux individus qui font une demande en vertu du par. 114(2), notamment le droit de présenter une argumentation écrite au délégué du ministre qui prend la décision, le droit de recevoir de brefs motifs de décision ainsi que le droit à un décideur impartial. Il est cependant clair que les protections procédurales requises peuvent varier selon le contexte de l'affaire : *Singh*, précité, p. 213, le juge Wilson; *R. c. Lyons*, [1987] 2 R.C.S. 309, p. 361, le juge La Forest; *Syndicat des*

Commission), [1989] 2 S.C.R. 879, at pp. 895-96, per Sopinka J.; *Knight v. Indian Head School Division No. 19*, [1990] 1 S.C.R. 653, at p. 682, per L'Heureux-Dubé J.; *Pearlman v. Manitoba Law Society Judicial Committee*, [1991] 2 S.C.R. 869, at p. 882; and *Dehghani*, *supra*, at p. 1076.

When faced with the problem of a statute which can be read in two ways, one that accords with the principles of natural justice and one that does not, this Court has consistently adopted the interpretation that favours a fuller assurance that the requirements of natural justice will be met: *Alliance des professeurs catholiques de Montréal v. Quebec Labour Relations Board*, [1953] 2 S.C.R. 140, at p. 166, per Fauteux J.; *Nicholson v. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*, [1979] 1 S.C.R. 311, at p. 328, per Laskin C.J.; and *Singh*, *supra*, at p. 200, per Wilson J. Therefore, for the purposes of this appeal, a reading of the Act which allows permanent residents to have foreign hardship considered by the I.A.D., where a likely country of removal has been established, is preferable.

C. Precedent

Given the way the issue involved in this appeal arose, I wish to briefly review the cases relied on by the Federal Court to conclude that the I.A.D. cannot consider potential foreign hardship on an appeal under s. 70(1)(b). The debate surrounding the jurisdiction of the I.A.D. developed essentially because the factors stated by the I.A.B. in *Ribic*, *supra*, as being relevant to an appeal under s. 70(1)(b) were revisited by the Federal Court of Appeal beginning with *Hoang*, *supra*. This was a somewhat surprising development, given that the *Ribic* factors were applied for many years by the I.A.D. without objection by the Minister. All indications are that the system worked rather well.

The confusion that has now arisen appears to have its genesis in the decision of the I.A.B. in *Markl v. Minister of Employment and Immigration*,

employés de production du Québec et de l'Acadie c. Canada (Commission canadienne des droits de la personne), [1989] 2 R.C.S. 879, p. 895-896, le juge Sopinka; *Knight c. Indian Head School Division No. 19*, [1990] 1 R.C.S. 653, p. 682, le juge L'Heureux-Dubé; *Pearlman c. Comité judiciaire de la Société du Barreau du Manitoba*, [1991] 2 R.C.S. 869, p. 882; et *Dehghani*, précité, p. 1076.

Face à une loi pouvant s'interpréter de deux façons possibles, l'une qui est conforme aux principes de la justice naturelle et l'autre qui ne l'est pas, la Cour a uniformément adopté l'interprétation qui assure mieux le respect des exigences de la justice naturelle : *Alliance des professeurs catholiques de Montréal c. Quebec Labour Relations Board*, [1953] 2 R.C.S. 140, p. 166, le juge Fauteux; *Nicholson c. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*, [1979] 1 R.C.S. 311, p. 328, le juge en chef Laskin; et *Singh*, précité, p. 200, le juge Wilson. Il est donc préférable, en l'espèce, d'interpréter la Loi comme permettant à la S.A.I. de tenir compte des difficultés à l'étranger dans le cas des résidents permanents frappés de renvoi lorsqu'un pays de destination probable a été établi.

C. Les précédents

Étant donné la manière dont s'est présenté le litige en l'espèce, je tiens à examiner brièvement les décisions en vertu desquelles la Cour fédérale a conclu que la S.A.I. ne pouvait pas tenir compte des difficultés possibles à l'étranger dans un appel en vertu de l'al. 70(1)(b). Le débat entourant la compétence de la S.A.I. a pris naissance essentiellement parce que les facteurs que la C.A.I. avait estimés pertinents dans *Ribic*, précité, pour les appels fondés sur l'al. 70(1)(b), ont été réexaminés par la Cour d'appel fédérale à commencer par l'arrêt *Hoang*, précité. Cette évolution est assez surprenante puisque les facteurs de la décision *Ribic* ont été appliqués pendant de nombreuses années par la S.A.I. sans opposition de la part du ministre. Tout indique que le régime fonctionnait plutôt bien.

La confusion qui se manifeste maintenant paraît tirer son origine de la décision de la C.A.I., *Markl c. Minister of Employment and Immigration*,

71

72

73

No. V81-6127, May 27, 1985, which was relied on in *Hoang, supra*, and consequently was also considered by the courts below in this case and in *Al Sagban, supra*. Markl was both a permanent resident and a Convention refugee. A removal order was made against him as the result of a series of criminal offences. Although a Convention refugee, Markl could have been removed to his country of nationality because his offence was sufficiently serious to bring him within the exception in s. 55(c) of the Act (now s. 53(1)). This provision allows Convention refugees who have committed a serious offence to be removed to a country where they may face persecution. The policy of the Canadian government at the time, however, was not to deport people to Czechoslovakia, Markl's country of nationality. The I.A.B. was therefore in the unusual position of knowing the likely country of removal but also knowing that Markl would not be deported there at that time. However, the I.A.B. declined to take judicial notice of the government policy in question because such policies change from time to time. As a result, it took into account the conditions Markl would face in Czechoslovakia in making its discretionary decision under s. 70(1)(b) — the fact that his parents were still there, that he spoke the language and had lived there until he was 18, and the fact that he would be jailed for 18 months for deserting if he was returned to Czechoslovakia. Weighing these factors along with the relevant domestic ones, it declined to exercise its discretionary jurisdiction in favour of allowing Markl to remain in the country.

74 It was in this context that the I.A.B. stated, at p. 5:

The Board is seized with an appeal from a deportation order. It has to rule on the validity of this order. Should he appeal fail, the issue of to where the appellant may be deported is a separate one; one over which the Board has no jurisdiction. [Emphasis added.]

However, this passage simply clarifies that once the I.A.D. upholds a removal order, the issue of where the individual will be removed to is a matter for the

n° V81-6127, 27 mai 1985, qui a été invoquée dans *Hoang* et qui a été examinée dans les décisions antérieures en l'espèce et dans l'affaire connexe *Al Sagban*, précité. Markl était à la fois un résident permanent et un réfugié au sens de la Convention. Une mesure de renvoi a été prise contre lui à la suite d'une série d'infractions criminelles. Bien que réfugié au sens de la Convention, Markl aurait pu être renvoyé vers son pays de nationalité parce que son infraction était assez grave pour qu'il soit visé par l'exception figurant à l'al. 55c) de la Loi (maintenant par. 53(1)). Cette disposition permet le renvoi de réfugiés au sens de la Convention ayant commis une infraction grave vers un pays où ils pourraient être persécutés. Le gouvernement canadien avait toutefois comme politique à l'époque de ne pas expulser vers la Tchécoslovaquie, le pays dont Markl était le ressortissant. La C.A.I. se trouvait donc dans une situation inhabituelle car elle connaissait le pays de destination probable et savait que Markl ne serait pas expulsé vers ce pays à ce moment-là. Toutefois la C.A.I. a refusé de prendre connaissance d'office de cette politique gouvernementale parce que ce type de politique change parfois. Par conséquent, elle a tenu compte de la situation à laquelle Markl ferait face en Tchécoslovaquie lorsqu'elle a pris sa décision discrétionnaire aux termes de l'al. 70(1)b), prenant en considération le fait qu'il parlait la langue, que ses parents y vivaient toujours, qu'il y avait vécu jusqu'à l'âge de 18 ans ainsi que le fait qu'il serait emprisonné pendant 18 mois pour désertion s'il était renvoyé dans ce pays. Soupesant ces facteurs et les facteurs internes pertinents, elle a refusé d'exercer son pouvoir discrétionnaire pour permettre à Markl de demeurer au Canada.

C'est dans ce contexte que la C.A.I. disait, à la p. 5 :

[TRADUCTION] La Commission est saisie de l'appel d'une ordonnance d'expulsion. Elle doit statuer sur la validité de cette ordonnance. En cas de rejet de l'appel, le lieu vers lequel l'appelant peut être expulsé est une question à part, dont la Commission ne peut connaître. [Je souligne.]

Toutefois, ce passage précise simplement que, lorsque la S.A.I. confirme une mesure de renvoi, la question du pays de destination relève du ministre. Si le

Minister. If the Minister has a policy not to remove to a particular country, then the removal may be delayed. This passage is not authority for the proposition that the I.A.D. can never consider potential foreign hardship. In fact, it stands for just the opposite, as the I.A.B. was considering factors related to Czechoslovakia in deciding whether or not to deport Markl. Unfortunately, this was not the interpretation given to *Markl* when *Hoang* was decided.

When *Hoang v. Canada (Minister of Employment and Immigration)* was before the I.A.B., [1987] I.A.B.D. No. 6 (QL), the majority incorrectly relied on *Markl* as authority for the I.A.B. not being able to consider potential foreign hardship. Board Member Townshend dissented, stating, at para. 32:

... certainly, the Board has no jurisdiction to tell or not to tell the Minister to which country he should or can deport a permanent resident. But I cannot agree that *Markl* stands for the proposition that the prospective removal of a Convention refugee to the very country from which he has escaped persecution is not one of the circumstances which the Board is entitled to consider under paragraph 72(1)(b) [now s. 70(1)(b)] which requires the Board to consider "all the circumstances of the case."

With the greatest of respect for the opposite view, Board Member Townshend was correct. The I.A.D. cannot make a decision as to the country of removal, because this decision is reserved to the Minister under s. 52. But when there is a likely country of removal, the I.A.D. can consider potential foreign hardship when exercising its discretionary jurisdiction.

Hoang, like Markl, was both a refugee and a permanent resident and had committed a sufficiently serious offence to be returned to a country where he feared persecution (under the exception in s. 55(c), now s. 53(1), of the Act). Vietnam was the likely country of removal. The Minister made a submission in this regard at the hearing of the s. 70(1)(b) appeal. While it may not have changed the outcome of the appeal, the hardship Hoang would face in Vietnam should have been considered. With

ministre a comme politique de ne renvoyer personne vers un pays donné, le renvoi peut être retardé. Ce passage ne fait pas autorité pour la proposition que la S.A.I. ne peut jamais examiner les difficultés possibles à l'étranger. En fait, il appuie exactement le contraire puisque la C.A.I. examinait des facteurs liés à la Tchécoslovaquie pour déterminer si elle expulserait Markl ou non. Malheureusement, la décision *Markl* n'a pas reçu cette interprétation dans la décision *Hoang*.

Dans *Hoang c. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1987] I.A.B.D. n° 6 (QL), la majorité de la C.A.I. s'est fondée à tort sur *Markl* comme établissant que la C.A.I. ne pouvait pas examiner les difficultés possibles à l'étranger. Le commissaire Townshend, dissident, déclarait au par. 32 :

[TRADUCTION] ... la Commission n'a certainement pas compétence pour dire ou ne pas dire au ministre vers quel pays il devrait expulser un résident permanent. Mais je ne peux pas partager l'avis que la décision *Markl* appuie la proposition que le renvoi possible d'un réfugié au sens de la Convention vers le pays même duquel il a fui la persécution ne constitue pas l'une des circonstances dont la Commission a le droit de tenir compte en vertu de l'alinéa 72(1)b [maintenant l'al. 70(1)b], qui exige que la Commission tienne compte « des circonstances de l'espèce ».

Le commissaire Townshend avait raison. La S.A.I. ne peut pas rendre une décision relative au pays de destination parce que cette décision appartient au ministre en vertu de l'art. 52. Mais lorsqu'on connaît le pays de destination probable, la S.A.I. peut examiner les difficultés possibles à l'étranger quand elle exerce son pouvoir discrétionnaire.

Tout comme Markl, Hoang était à la fois réfugié et résident permanent et avait commis une infraction assez grave pour être renvoyé vers un pays où il craignait d'être persécuté (en vertu de l'exception de l'al. 55c), maintenant par. 53(1), de la Loi). Le Vietnam était le pays de destination probable. Le ministre l'a mentionné à l'audition de l'appel en vertu de l'al. 70(1)b). Même si cela n'aurait peut-être pas changé l'issue de l'appel, les difficultés auxquelles Hoang

75

76

respect, I believe that the Federal Court of Appeal erred in concluding that the I.A.B. was correct in refusing to consider potential foreign hardship. MacGuigan J.A. stated, for the court, at para. 8, "that the Board's jurisdiction is only over whether a person should be removed from Canada, not as to the country of removal". This is true, but the decision of whether an individual should be removed can be informed by considerations of potential foreign hardship when the likely country of removal has been established.

77

In my opinion, neither *Markl* nor *Hoang* establishes a blanket prohibition against the I.A.D. considering potential foreign hardship. I agree with Reed J.'s interpretation of these cases in *Al Sagban*, at p. 509:

The focus of this comment [about *Markl*, by MacGuigan J.A. in *Hoang*] appears to have been on whether or not the Board had jurisdiction to determine the country of destination for the applicant in this type of case. There is no express statement that the Board is not entitled to assess the harm that would befall an applicant in his country of origin if he were returned there. I consider this issue to be unresolved.

As a result of this appeal, this issue is now resolved: the I.A.D. can consider potential foreign hardship under s. 70(1)(b) when the likely country of removal has been established by an individual facing removal. The approach set out by the I.A.B. in *Ribic*, *supra*, remains sound.

78

Although Linden J.A. was correct in noting, at p. 612, that "[c]onsistency is a virtue" in dealing with ss. 52 and 70(1) of the Act, the consistency to be achieved is not that the I.A.D. can never consider potential foreign hardship under its discretionary jurisdiction but that it can do so only when a likely country of removal has been established. In the case of Convention refugees, it is less likely that a country of removal will be ascertainable. But permanent residents who are not Convention refugees will usually be able to establish a likely country of removal, thereby permitting the I.A.D. to consider

devraient faire face au Vietnam auraient dû être considérées. Avec égards, j'estime que la Cour d'appel fédérale a fait une erreur en concluant que la C.A.I. avait eu raison de refuser d'examiner les difficultés possibles à l'étranger. Le juge MacGuigan, au nom de la Cour d'appel fédérale, dit au par. 8 « que la compétence de la Commission se limite à décider s'il y a lieu d'expulser une personne du Canada et non à savoir vers quel pays elle le sera ». C'est vrai, mais la décision de renvoyer ou non un individu peut être guidée par l'examen des difficultés possibles à l'étranger lorsque le pays de destination probable est connu.

À mon avis, ni *Markl* ni *Hoang* n'établissent une interdiction générale à la S.A.I. d'examiner les difficultés possibles à l'étranger. Je suis d'accord avec l'interprétation que donne le juge Reed de ces décisions dans *Al Sagban*, p. 509 :

Il semble que ce commentaire [du juge MacGuigan dans *Hoang* sur la décision *Markl*] portait principalement sur la question de savoir si la Commission avait la compétence pour déterminer le pays vers lequel le requérant allait être expulsé dans un tel cas. Il n'y est pas expressément dit que la Commission n'a pas le droit d'apprécier le préjudice que subirait le requérant dans son pays d'origine s'il y retournait. J'estime que cette question n'est pas résolue.

En raison du présent pourvoi, cette question est maintenant résolue : la S.A.I. peut tenir compte des difficultés possibles à l'étranger pour l'application de l'al. 70(1)*b*) lorsque le pays de destination probable a été établi par l'individu faisant face au renvoi. La méthode énoncée par la C.A.I. dans *Ribic* demeure bien fondée.

Même si le juge Linden a raison de souligner, à la p. 612, que « [l]a cohérence est une vertu » lorsqu'il traite de l'art. 52 et du par. 70(1) de la Loi, la cohérence à atteindre n'est pas que la S.A.I. ne puisse jamais examiner les difficultés possibles à l'étranger dans le cadre de sa compétence discrétionnaire, mais qu'elle puisse le faire seulement lorsqu'un pays de destination probable a été établi. Dans le cas des réfugiés au sens de la Convention, il est moins probable qu'un pays de destination puisse être déterminé. Mais les résidents permanents qui ne sont pas des réfugiés au sens de la Convention

any potential foreign hardship they will face upon removal to that country.

I also wish to clarify any confusion that has arisen over MacGuigan J.A.'s statement in *Canepa v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1992] 3 F.C. 270 (C.A.), at p. 286, for the court, that a discretionary decision under s. 70(1)(b) requires the consideration of "every extenuating circumstance that can be adduced in favour of the deportee". The Federal Court of Appeal erred in the case at bar in concluding that *Canepa* was not applicable because "there was no discussion of the conditions in the country to which the appellant would be deported" (para. 22). In fact, the I.A.D. had examined the potential hardship *Canepa* would face in the likely country of removal, as excerpted by MacGuigan J.A. at p. 284:

Although he has no close relatives in Italy he is a toughened street-wise twenty-six-year-old adult who is in no different a predicament than many immigrants are when they emigrate to Canada. Although he is not now fluent in Italian, he has resided in a family setting where Italian is spoken and he ought to be able to achieve reasonable facility in that language soon after his return to Italy.

The instruction to the I.A.D. to consider every extenuating circumstance is sound. Those circumstances may, in appropriate cases, include potential foreign hardship.

D. Policy Concerns

I also wish to address briefly the concerns expressed by the Federal Court of Appeal with respect to allowing the I.A.D. to consider potential foreign hardship.

1. Prolonging Hearings

The I.A.D. has considered the potential foreign hardship an individual would face upon removal for well over a decade, following *Ribic*, *supra*. There is no evidence that this consideration prolonged hearings before the I.A.D. by any significant extent. The intervener I.R.B. supports this view. Many of

sont généralement en mesure d'établir un pays de destination probable, ce qui permet ainsi à la S.A.I. d'examiner toutes les difficultés possibles auxquelles ils feront face après leur renvoi dans ce pays.

Je tiens aussi à dissiper toute confusion qu'aurait créée cette observation du juge MacGuigan, au nom de la Cour d'appel fédérale, dans *Canepa c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1992] 3 C.F. 270, p. 286, selon laquelle la décision discrétionnaire visée par l'al. 70(1)b) exige l'examen de « toutes les circonstances atténuantes pouvant être invoquées en faveur de l'expulsé ». La Cour d'appel fédérale a commis une erreur en l'espèce en concluant que *Canepa* n'était pas applicable parce qu'« il n'y a pas eu d'examen de la situation du pays vers lequel l'appelant devait être expulsé » (par. 22). En fait, la S.A.I. avait examiné les difficultés auxquelles *Canepa* pourrait faire face dans le pays de destination probable, comme le démontre le passage cité par le juge MacGuigan (à la p. 284) :

[TRADUCTION] Il n'a aucun parent proche en Italie, mais il est un homme de la rue, endurci, âgé de vingt-six ans, qui se trouve dans la même situation que de nombreux immigrants qui émigrent au Canada. Il ne parle pas l'italien couramment, mais il a résidé dans un environnement familial où l'italien est parlé et il devrait pouvoir acquérir une certaine facilité à parler cette langue peu après son retour en Italie.

L'instruction, donnée à la S.A.I., d'examiner toutes les circonstances atténuantes est bien fondée. Dans les cas appropriés, ces circonstances peuvent inclure les difficultés possibles à l'étranger.

D. Les considérations de principe

Je tiens aussi à traiter brièvement des problèmes que susciterait, selon la Cour d'appel fédérale, le fait de permettre à la S.A.I. d'examiner les difficultés possibles à l'étranger.

1. Le prolongement des audiences

Suivant la décision *Ribic*, précitée, la S.A.I. a examiné pendant bien plus de dix ans les difficultés auxquelles un individu pourrait faire face à l'étranger s'il était renvoyé. Rien n'indique que cet examen ait beaucoup prolongé les audiences de la S.A.I. L'intervenante C.I.S.R. appuie cette

79

80

81

the witnesses called to speak about an individual's situation in Canada will also be able to speak to the situation the individual will face in the likely country of removal, particularly family members. Furthermore, the likely country of deportation will rarely be in dispute. When the country of removal is in dispute, the issue can be quickly decided following submissions from the individual facing removal and the Minister.

2. The I.A.D. is not Designed nor Equipped

82

Hearings before the I.A.D. are adversarial in nature, unlike those before the C.R.D.D., which are more inquisitorial in nature. Evidence regarding potential foreign hardship can be adduced before the I.A.D. on a similar basis to establishing a fact in any other adversarial proceeding. Witnesses can be called, and written evidence can be submitted. Unlike the C.R.D.D., where staff research country conditions, the parties are responsible for researching and supplying this evidence before the I.A.D. The Minister is entitled to disclosure of all documents relied on by an individual appealing a removal order, and can have the documents verified prior to the hearing or can challenge their validity at the hearing by way of evidence, cross-examination or argument. In any event, much of the relevant evidence regarding potential foreign hardship will relate to personal concerns, such as language ability, family connections, and availability of necessary health care, which can all be readily established before the I.A.D.

83

The intervener I.R.B., at para. 41 of its written submissions to this Court, confirms that it is designed and equipped to consider such matters, and has done so for two decades:

For almost 20 years, the I.A.D. and its predecessor tribunal have operated within this statutory scheme and have effectively provided a full oral hearing and consideration of all the circumstances of the case, including circumstances in the likely country of removal.

opinion. Beaucoup de témoins cités pour parler de la situation d'un individu au Canada peuvent aussi parler de la situation dans laquelle il se trouverait dans le pays de destination probable, en particulier les membres de sa famille. En outre, le pays d'expulsion probable serait rarement en litige. Lorsque le pays de destination est en litige, la question peut être tranchée rapidement après examen des arguments de l'individu frappé de renvoi et ceux du ministre.

2. La S.A.I. n'est ni conçue ni équipée en conséquence

Les audiences de la S.A.I. sont contradictoires par nature, contrairement aux audiences plus inquisitoires de la S.S.R. La preuve relative aux difficultés possibles à l'étranger peut être produite devant la S.A.I. de la même manière que pour établir un fait dans toute autre instance contradictoire. On peut faire entendre des témoins et présenter des preuves écrites. Contrairement à ce qui se passe à la S.S.R., dont le personnel fait des recherches sur la situation du pays, les parties sont responsables de la recherche et de la présentation des preuves devant la S.A.I. Le ministre a droit à la communication de tous les documents invoqués par un individu faisant appel d'une mesure de renvoi, il peut les faire vérifier avant l'audience ou en contester la validité à l'audience par voie de preuve, de contre-interrogatoire et de plaidoirie. Quoi qu'il en soit, une bonne partie de la preuve relative aux difficultés possibles à l'étranger a trait à des craintes personnelles comme la connaissance de la langue, les liens familiaux et la disponibilité des soins médicaux nécessaires, qui peuvent toutes être facilement établies devant la S.A.I.

Dans son argumentation écrite à la Cour (au par. 41), l'intervenante C.I.S.R. confirme qu'elle est organisée et équipée étudier ces questions et qu'elle l'a fait pendant 20 ans :

[TRADUCTION] Pendant près de 20 ans, la S.A.I. et son prédécesseur ont fonctionné dans le cadre de ce régime législatif et ont en fait tenu des audiences complètes et examiné toutes les circonstances de l'affaire, la situation dans le pays de destination probable.

I therefore have little hesitation in concluding that the I.A.D. is designed and equipped to consider potential foreign hardship. While it is undoubtedly designed differently than the C.R.D.D., there is no reason to believe that the I.A.D. is an unsuitable forum to consider foreign hardship concerns.

3. An Alternative Refugee System

Only the C.R.D.D. has the jurisdiction to determine that an individual is a Convention refugee. The I.A.D. cannot make such a finding, nor does it do so when it exercises its discretion to allow a permanent resident facing removal to remain in Canada. When exercising its discretionary jurisdiction, the I.A.D. does not directly apply the *1951 Geneva Convention*, which protects individuals against persecution based on race, religion, nationality, membership in a particular social group, or political opinion. Instead, the I.A.D. considers a broader range of factors, many of which are closely related to the individual being removed, such as considerations relating to language, family, health, and children. Even when examining country conditions, the I.A.D. can consider factors, such as famine, that are not considered by the C.R.D.D. when determining if an individual is a Convention refugee. These foreign concerns are weighed against the relevant domestic considerations in making the final decision as to the proper exercise of the I.A.D.'s discretion. As a result of this broad-based balancing exercise, the protections offered to non-refugee permanent residents are of a different nature than those provided to Convention refugees. In this respect, I reiterate that it is only refugees who are protected from *refoulement*, as guaranteed by Article 33 of the *1951 Geneva Convention* (enacted into Canadian law by s. 53 of the Act).

If a permanent resident has a refugee claim before the C.R.D.D. at the same time that he or she is appealing a removal order to the I.A.D., the I.A.D. holds the appeal in abeyance until the C.R.D.D. has

Je n'ai donc aucune hésitation à conclure que la S.A.I. est conçue et équipée pour examiner les difficultés possibles à l'étranger. Même si elle est organisée différemment de la S.S.R., il n'y a aucune raison de croire que la S.A.I. n'est pas l'instance appropriée pour l'examen de la question des difficultés à l'étranger.

3. Un système parallèle de détermination du statut de réfugié

Seule la S.S.R. a compétence pour déterminer qu'un individu est un réfugié au sens de la Convention. La S.A.I. ne peut pas le faire, et elle ne le fait pas non plus lorsqu'elle exerce son pouvoir discrétionnaire pour autoriser un résident permanent frappé de renvoi à demeurer au Canada. Lorsqu'elle exerce son pouvoir discrétionnaire, la S.A.I. n'applique pas directement la *Convention de Genève 1951*, qui protège les individus contre la persécution fondée sur la race, la religion, la nationalité, l'appartenance à un groupe social particulier et les opinions politiques. Elle examine plutôt une vaste gamme de facteurs, dont plusieurs sont étroitement liés à l'individu frappé de renvoi comme les considérations relatives à la langue, à la famille, à la santé et aux enfants. Même lorsqu'elle examine la situation du pays, la S.A.I. peut tenir compte de facteurs, comme la famine, qui ne sont pas pris en considération par la S.S.R. pour déterminer si un individu est un réfugié au sens de la Convention. Dans sa décision finale sur l'exercice de son pouvoir discrétionnaire, la S.A.I. soupèse ces préoccupations relatives à la situation à l'étranger par rapport aux considérations intérieures. En raison de cet exercice global de pondération, les protections offertes aux résidents permanents non réfugiés sont d'une nature différente de celles accordées aux réfugiés au sens de la Convention. À ce sujet, je répète que seuls les réfugiés sont protégés contre le *refoulement*, en vertu de l'article 33 de la *Convention de Genève de 1951* (appliquée en droit canadien par l'art. 53 de la Loi).

Si un résident permanent a saisi la S.S.R. d'une revendication du statut de réfugié au moment où il fait appel d'une mesure de renvoi auprès de la S.A.I., la S.A.I. sursoit à l'appel jusqu'à ce que la S.S.R. ait

84

85

determined the refugee claim. As the intervener I.R.B. submits at para. 34 of its factum:

This sequencing of cases enables the C.R.D.D. to determine if the person is a Convention refugee. The I.A.D. can then consider this decision as one of the many factors in assessing "all the circumstances of the case". This procedure respects the separation of the adjudicative functions of the two Divisions and the exclusive jurisdiction of the C.R.D.D. to determine Convention refugee status.

I agree. Furthermore, I do not believe that the I.A.D. is attempting to do indirectly what it cannot do directly by considering foreign hardship when hearing a s. 70(1)(b) appeal. If the Minister is concerned that the I.A.D. will quash or stay a removal order based on foreign hardship concerns, the Minister is free to make a submission at the s. 70(1)(b) appeal hearing that the individual will be removed to a country other than the one in which hardship concerns have been raised. For individuals who have committed sufficiently serious offences, the Minister can also remove their right of appeal to the I.A.D. under s. 70(5) of the Act.

86

I therefore cannot agree that the I.A.D. is creating an alternative refugee system when it allows permanent residents to remain in Canada because of foreign hardship concerns. Parliament gave the I.A.D. the wide jurisdiction to make such discretionary decisions, and the factors weighed by the I.A.D. in exercising this discretion are very different than those considered by the C.R.D.D. when determining whether an individual is a Convention refugee.

4. The Checks and Balances of Sections 69.2 and 44(1) of the Act

87

Section 69.2 of the Act allows the government to attempt to strip a Convention refugee of his or her status. As just noted, s. 44(1) prevents a refugee claim from being made by any person in Canada against whom a removal order has been entered. While *Linden J.A.* is correct in identifying these provisions as providing checks and balances for Canada's refugee system, their presence

statué sur la revendication. Voici ce que dit l'intervenant C.I.S.R. au par. 34 de son mémoire :

[TRADUCTION] Cet ordre séquentiel permet à la S.S.R. de déterminer si la personne est un réfugié au sens de la Convention. La S.A.I. peut alors considérer cette décision comme un des nombreux facteurs d'évaluation des « circonstances particulières de l'espèce ». Cette procédure respecte la séparation des fonctions décisionnelles des deux sections et la compétence exclusive de la S.S.R. en matière de détermination du statut de réfugié au sens de la Convention.

Je suis d'accord. En outre, je ne crois pas que la S.A.I. tente de faire indirectement ce qu'elle ne peut pas faire directement lorsqu'elle examine les difficultés possibles à l'étranger dans un appel fondé sur l'al. 70(1)b). S'il craint que la S.A.I. annule ou suspende une mesure de renvoi en raison de difficultés possibles à l'étranger, le ministre est libre de proposer, à l'audition de l'appel en vertu de l'al. 70(1)b), que l'individu soit renvoyé vers un pays autre que celui qui suscite des préoccupations. Dans le cas d'individus qui ont commis des infractions suffisamment graves, le ministre peut aussi, en vertu du par. 70(5) de la Loi, retirer le droit d'appel à la S.A.I.

Je ne peux donc pas partager l'avis que la S.A.I. crée un système parallèle de détermination du statut de réfugié lorsqu'elle permet à des résidents permanents de demeurer au Canada en raison de craintes relatives aux difficultés à l'étranger. Le législateur a conféré à la S.A.I. le vaste pouvoir discrétionnaire de rendre de telles décisions, et les facteurs soupesés par la S.A.I. lorsqu'elle l'exerce sont très différents de ceux que la S.S.R. examine pour déterminer si un individu est un réfugié au sens de la Convention.

4. Les freins et contrepoids de l'art. 69.2 et du par. 44(1) de la Loi

L'article 69.2 de la Loi permet au gouvernement de tenter de retirer son statut à un réfugié au sens de la Convention. Comme je viens de le souligner, le par. 44(1) empêche quiconque fait l'objet d'une mesure de renvoi de revendiquer le statut de réfugié. Même si le juge *Linden* a raison de mentionner ces dispositions parmi les freins et contrepoids au régime applicable aux réfugiés au Canada, leur

indicates little about Parliament's intent in dealing with non-refugee permanent residents. Parliament could just as easily enact a provision establishing a process to strip permanent residents of their status. However, Parliament chose to leave such considerations to the I.A.D., at least for those individuals who have not lost their ability to appeal to the I.A.D. (i.e. pursuant to ss. 70(5) or 81(6) of the Act). To reiterate, there is no need for absolute consistency in how the Act deals with Convention refugees and non-refugee permanent residents. Furthermore, Parliament has provided a balancing mechanism applicable to permanent residents in allowing the I.A.D. to stay a removal order, to which conditions can be attached and which can be reviewed when necessary (s. 74).

E. Application to the Facts of the Case at Bar

Applying these holdings to the case at bar, it is apparent that the likely country of removal had not been established before the I.A.D. The appellant has a wife and child in Vietnam, but is a national of Cambodia. The I.A.D. did not determine whether the appellant had successfully established Cambodia as the likely country of removal. Indeed, it appears that Vietnam was given greater consideration by Board Member Wiebe. However, the appellant submits that Vietnam is not obliged to accept him, as he is not a national of Vietnam, and therefore that Vietnam cannot be the likely country of removal. This critical issue was not resolved by the I.A.D.

As a result, this case must be returned to the I.A.D. for a rehearing. If the appellant establishes a likely country of removal at that time, the I.A.D. can consider the potential foreign hardship the appellant will face in that country in exercising its discretionary jurisdiction under s. 70(1)(b).

VII. Summary and Conclusion

For these reasons, the I.A.D. is entitled to consider potential foreign hardship when exercising its discretionary jurisdiction under s. 70(1)(b) of the Act, provided that the likely country of removal has

présence n'indique pas grand chose sur l'intention du législateur en matière de résidents permanents non réfugiés. Le législateur pourrait tout aussi facilement adopter une disposition établissant un processus de retrait du statut de résident permanent. Le législateur a toutefois décidé de laisser ces considérations à la S.A.I., du moins à l'égard de ceux qui n'ont pas perdu leur droit d'appel à la S.A.I. (en vertu des par. 70(5) ou 81(6) de la Loi). Je le répète, il n'est pas nécessaire d'avoir une uniformité absolue dans la manière dont la Loi traite les réfugiés au sens de la Convention et les résidents permanents non réfugiés. En outre, le législateur a adopté un mécanisme de pondération applicable aux résidents permanents en permettant à la S.A.I. de surseoir à une mesure de renvoi, en fixant des conditions au besoin, et de réexaminer le cas si nécessaire (art. 74).

E. Application aux faits de l'espèce

En l'espèce le pays de destination probable n'a pas été établi devant la S.A.I. L'appelant a une épouse et un enfant au Vietnam, mais il est un ressortissant du Cambodge. La S.A.I. n'a pas déterminé si l'appelant avait réussi à démontrer que le Cambodge était le pays de destination probable. En réalité, il semble que la commissaire Wiebe ait accordé davantage d'attention au Vietnam. L'appelant soutient toutefois que le Vietnam n'est pas tenu de l'accepter puisqu'il n'en est pas un ressortissant, de sorte que le Vietnam ne peut pas être le pays de destination probable. Cette question cruciale n'a pas été résolue par la S.A.I.

Par conséquent, l'affaire doit être renvoyée à la S.A.I. pour nouvelle audition. Si l'appelant établit alors un pays de destination probable, la S.A.I. peut examiner les difficultés auxquelles l'appelant pourrait faire face dans ce pays lorsqu'elle exercera le pouvoir discrétionnaire que lui confère par l'al. 70(1)b).

VII. Résumé et conclusion

Pour ces motifs, la S.A.I. a le droit d'examiner les difficultés possibles à l'étranger lorsqu'elle exerce le pouvoir discrétionnaire que lui confère l'al. 70(1)b) de la Loi, pourvu que le pays de destination probable

88

89

90

been established by the individual being removed on a balance of probabilities. The Minister should facilitate the determination of the likely country of removal before the I.A.D. whenever possible, as this improves the efficient functioning of the Act. The factors set out in *Ribic, supra*, remain the proper ones for the I.A.D. to consider during an appeal under s. 70(1)(b). On such an appeal, the onus is on the individual facing removal to establish exceptional reasons as to why they should be allowed to remain in Canada. As the I.A.B. stated in *Grewal v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1989] I.A.D.D. No. 22 (QL), the making of such a discretionary decision involves "the exercising of a special or extraordinary power which must be applied objectively, dispassionately and in a *bona fide* manner after carefully considering relevant factors" (p. 2).

91

In the instant case, the I.A.D. did not determine whether the appellant had established a likely country of removal. The appeal is therefore allowed with costs. The judgment of the Federal Court of Appeal is set aside, and the matter is returned to the I.A.D. for reconsideration in accordance with these reasons. The I.A.D. must consider, first, whether there is a likely country of removal and, if so, whether any hardships the appellant could potentially face in that country are sufficient to alter the previous balance of relevant factors and thereby permit the appellant to remain in Canada.

Appeal allowed with costs.

Solicitor for the appellant: David Matas, Winnipeg.

Solicitor for the respondent: The Attorney General of Canada, Vancouver.

Solicitors for the intervenor the Canadian Council of Churches: Jackman, Waldman & Associates, Toronto.

Solicitors for the intervenor the Immigration and Refugee Board: Gowling Lafleur Henderson, Ottawa.

ait été établi par l'individu renvoyé, selon la prépondérance des probabilités. Le ministre devrait faciliter la détermination du pays de destination probable devant la S.A.I. chaque fois que cela est possible pour favoriser l'application efficace de la Loi. Les facteurs énoncés dans *Ribic*, précité, demeurent les facteurs à considérer par la S.A.I. dans un appel en vertu de l'al. 70(1)b). Dans le cadre d'un tel appel, il incombe à l'individu faisant face au renvoi d'établir les motifs exceptionnels pour lesquels on devrait lui permettre de demeurer au Canada. Comme la C.A.I. le dit dans *Grewal c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1989] D.S.A.I. n° 22 (QL), la prise d'une telle décision discrétionnaire comporte « l'exercice d'un pouvoir spécial ou extraordinaire qui doit être appliqué de façon objective, sans parti pris et de bonne foi, après un examen attentif des facteurs pertinents » (p. 2).

En l'espèce, la S.A.I. n'a pas déterminé si l'appelant avait établi un pays de destination probable. Le pourvoi est donc accueilli avec dépens. L'arrêt de la Cour d'appel fédérale est infirmé et l'affaire est renvoyée à la S.A.I. pour réexamen conforme aux présents motifs. La S.A.I. doit d'abord déterminer s'il y a un pays de destination probable et, dans l'affirmative, déterminer si les difficultés auxquelles l'appelant pourrait faire face dans ce pays suffisent pour modifier l'équilibre antérieur des facteurs pertinents et permettre ainsi à l'appelant de demeurer au Canada.

Pourvoi accueilli avec dépens.

Procureur de l'appelant : David Matas, Winnipeg.

Procureur de l'intimé : Le procureur général du Canada, Vancouver.

Procureurs de l'intervenant le Conseil canadien des églises : Jackman, Waldman & Associates, Toronto.

Procureurs de l'intervenante la Commission de l'immigration et du statut de réfugié : Gowling Lafleur Henderson, Ottawa.

