

A-67-97

A-67-97

The Minister of Citizenship and Immigration
(*Appellant*)

Le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration
(*appelant*)

v.

c.

Balbinder Singh Athwal (*Respondent*)

Balbinder Singh Athwal (*intimé*)

INDEXED AS: ATHWAL v. CANADA (MINISTER OF CITIZENSHIP AND IMMIGRATION) (C.A.)

RÉPERTORIÉ: ATHWAL c. CANADA (MINISTRE DE LA CITOYENNETÉ ET DE L'IMMIGRATION) (C.A.)

Court of Appeal, Denault J.A. (*ex officio*), Linden and Robertson JJ.A.—Vancouver, September 2; Ottawa, September 11, 1997.

Court d'appel, juges Denault, J.C.A. (de droit), Linden et Robertson, J.C.A.—Vancouver, 2 septembre; Ottawa, 11 septembre 1997.

Citizenship and Immigration — Exclusion and removal — Inadmissible persons — Jurisdiction in Immigration Appeal Division, under Immigration Act, s. 70(5), to hear appeal from deportation order made by adjudicator even though latter has not made specific finding person to be deported convicted of offence for which sentence of ten years or more could have been imposed — Literal approach to interpretation of Act, s. 70(5) (whereby adjudicator must make finding) producing result inconsistent with adjudicator's jurisdiction and transitional provision accompanying adoption of new s. 70(5).

Citoyenneté et Immigration — Exclusion et renvoi — Personnes non admissibles — La section d'appel de l'immigration a compétence en vertu de l'art. 70(5) de la Loi sur l'immigration, pour connaître d'un appel interjeté d'une mesure d'expulsion prise par un arbitre même si ce dernier n'a pas expressément conclu que la personne à expulser avait été déclarée coupable d'une infraction punissable d'un emprisonnement maximal égal ou supérieur à dix ans — Une approche littérale de l'interprétation de l'art. 70(5) de la Loi (qui prévoit que l'arbitre doit tirer une conclusion) produirait un résultat incompatible avec le pouvoir de l'arbitre et la disposition transitoire accompagnant l'adoption du nouvel art. 70(5).

Construction of statutes — Immigration Act, s. 70(5) — Motions Judge finding no ambiguity, rejecting invocation of "golden rule" of statutory interpretation — Literal approach not to be followed if resulting in absurdity.

Interprétation des lois — Art. 70(5) de la Loi sur l'immigration — N'ayant trouvé aucune ambiguïté, le juge des requêtes a rejeté le recours à la «règle d'or» en matière d'interprétation législative — L'approche littérale ne doit pas être suivie si elle donne lieu à des absurdités.

An Immigration adjudicator found that the respondent was a permanent resident who fell within subparagraph 27(1)(d)(i) of the *Immigration Act* and a deportation order was made against him. The Immigration Appeal Division (IAD) declined to hear the respondent's appeal from that order on the ground that it lacked jurisdiction to do so because of paragraph 70(5)(c) of the Act which eliminates the right of appeal to the IAD where a permanent resident, *inter alia*, is determined to have been convicted of an offence for which a sentence of ten years or more could have been imposed. On judicial review, the Motions Judge agreed with the respondent's argument that his right of appeal to the IAD had not been extinguished because the adjudicator had failed to make a specific finding that he had been convicted of an offence for which a sentence of ten or more years could have been imposed. The Motions Judge thereupon certified a question concerning the interpretation of paragraph 70(5)(c) of the Act. This was an appeal from the Motions Judge's decision allowing the application for judicial review.

Un arbitre de l'immigration a conclu que l'intimé était un résident permanent visé par le sous-alinéa 27(1)d)(i) de *Loi sur l'immigration*, et une mesure d'expulsion a été prise contre lui. La section d'appel de l'immigration (SAI) a refusé d'entendre l'appel interjeté par l'intimé de cette mesure pour le motif qu'elle n'avait pas compétence pour le faire en raison de l'alinéa 70(5)c) de la Loi, qui élimine le droit d'appel devant la SAI lorsqu'il est conclu notamment qu'un résident permanent a été déclaré coupable d'une infraction punissable d'un emprisonnement maximal égal ou supérieur à dix ans. À l'occasion du contrôle judiciaire, le juge des requêtes a souscrit à l'argument de l'intimé selon lequel son droit d'appel devant la SAI n'avait pas été éteint parce que l'arbitre n'avait pas conclu expressément que l'intimé avait été déclaré coupable d'une infraction punissable d'un emprisonnement maximal égal ou supérieur à dix ans. Le juge des requêtes a par la suite certifié une question concernant l'interprétation de l'alinéa 70(5)c) de la Loi. Appel est interjeté de la décision par laquelle le juge des requêtes a accueilli la demande de contrôle judiciaire.

Held, the appeal should be allowed. Under paragraph 70(5)(c), a finding that a person has been convicted of an offence for which a term of imprisonment of ten years or more may be imposed can be made by the IAD in the course of determining whether it has jurisdiction to proceed with an appeal.

Paragraph 70(5)(c) provides that no appeal may be made to the IAD by a person against whom a deportation order has been made where the Minister is of the opinion that the person constitutes a danger to the public in Canada (the Minister issued a danger opinion in respect of respondent in January 1996) and the person has been determined by an adjudicator to be a person described in paragraph 27(1)(d) who has been convicted of an offence under any Act of Parliament for which a term of imprisonment of ten years or more may be imposed. The issue was whether the adjudicator, who did not specifically do so, was required to establish, as a finding of fact, that the respondent had been convicted of an offence for which a term of ten years or more could have been imposed.

Subsection 70(5), which was proclaimed into force on July 10, 1995, was accompanied by a transitional provision providing that the subsection applied to appeals made on or before the coming into force of that subsection (the respondent's appeal to the IAD was filed on May 11, 1995) and in respect of which the hearing had not been commenced (the appeal was heard in March 1996).

There was no ambiguity in paragraph 70(5)(c) when literally interpreted: it stated very clearly that the determination must be made by an adjudicator. However, there was a need to invoke the "golden rule" of interpretation which allows for the modification of the ordinary or grammatical sense of words to avoid absurdity or ambiguity. The literal interpretation herein lead to two absurdities: first, it forces an adjudicator to make a finding that he does not have the statutory authority to make (there is nothing in the Act which expressly empowers an adjudicator presiding at an inquiry to make factual findings other than those required for the purposes of section 27 of the Act); second, it negates the intended effect of the transitional provision with respect to those cases in which an adjudicator rendered his decision prior to paragraph 70(5)(c) coming into force (the literal interpretation would preserve the right to appeal even though a hearing had not commenced, simply because an adjudicator did not make a particular finding of fact at a time when the relevant legislation was not even in force).

Where there are two competing interpretations of a provision, one which gives rise to an absurdity and the other does not, then it is only just and logical that the former be rejected. In this case, the literal interpretation should be rejected as producing a result which is inconsistent with the adjudicator's jurisdiction and the transitional provision, both

Arrêt: l'appel doit être accueilli. En application de l'alinéa 70(5)c), la conclusion qu'une personne a été déclarée coupable d'une infraction punissable d'un emprisonnement maximal égal ou supérieur à dix ans peut être tirée par la section d'appel de l'immigration lorsqu'elle détermine si elle a compétence pour statuer sur un appel.

L'alinéa 70(5)(c) prévoit qu'aucun appel ne peut être interjeté devant la SAI par une personne contre qui une mesure d'expulsion a été prise lorsque le ministre est d'avis que cette personne constitue un danger pour le public au Canada (en janvier 1996, le ministre a émis un avis de danger à l'égard de l'intimé), et qu'un arbitre a conclu qu'elle était une personne visée à l'alinéa 27(1)d) qui avait été déclarée coupable d'une infraction punissable, aux termes d'une loi fédérale, d'un emprisonnement maximal égal ou supérieur à dix ans. La question qui se pose est de savoir si l'arbitre, qui n'a pas tiré une telle conclusion expresse, était tenu d'établir, comme conclusion de fait, que l'intimé avait été déclaré coupable d'une infraction punissable d'un emprisonnement maximal égal ou supérieur à dix ans.

Le paragraphe 70(5), qui est entré en vigueur le 10 juillet 1995, était accompagné d'une disposition transitoire prévoyant qu'il s'appliquait aux appels interjetés au plus tard à la date de son entrée en vigueur (l'appel de l'intimé devant la SAI a été déposé le 11 mai 1995) et dont l'audition n'avait pas été commencée (l'appel a été entendu en mars 1996).

L'alinéa 70(5)c) ne comporte aucune ambiguïté lorsqu'on l'interprète littéralement: cette disposition prévoit très clairement que la décision doit être prise par un arbitre. Toutefois, il est nécessaire d'invoquer la «règle d'or» en matière d'interprétation qui permet la modification du sens ordinaire ou grammatical des mots pour éviter les absurdités ou ambiguïtés. L'interprétation littérale en l'espèce conduit à deux absurdités: en premier lieu, elle force un arbitre à tirer une conclusion qu'il n'a pas le pouvoir légal de formuler (rien dans la Loi n'autorise expressément un arbitre présidant une enquête à tirer des conclusions factuelles à l'exception de celles requises aux fins de l'article 27 de la Loi); en second lieu, elle annule l'effet voulu de la disposition transitoire relativement à ces cas où un arbitre a pris sa décision antérieurement à l'entrée en vigueur de l'alinéa 70(5)c) (l'interprétation littérale préserverait le droit d'interjeter appel même si une audition n'avait pas commencé, simplement parce qu'un arbitre n'aurait pas tiré une conclusion de fait particulière à un moment où la disposition applicable n'était même pas en vigueur).

Lorsqu'il existe, en concurrence, deux interprétations d'une disposition, dont l'une donne lieu à une absurdité et l'autre ne le fait pas, alors il est seulement juste et logique que la première soit rejetée. En l'espèce l'approche littérale devrait être rejetée puisqu'elle produit un résultat incompatible avec le pouvoir de l'arbitre et la disposition transitoire,

of which are integral to the proper functioning of the Act.

qui font tous deux partie intégrante du fonctionnement approprié de la Loi.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

An Act to amend the Immigration Act and the Citizenship Act and to make a consequential amendment to the Customs Act, S.C. 1995, c. 15, s. 13.

Criminal Code, R.S.C., 1985, c. C-46, ss. 268(2), 279(2) (as am. by R.S.C., 1985 (1st Supp.), c. 27, s. 39).

Immigration Act, R.S.C., 1985, c. I-2, ss. 27(1) (as am. by S.C. 1992, c. 49, s. 16), (d)(i),(ii), (3) (as am. *idem*), 32(2) (as am. *idem*, s. 21), 69.4(2) (as enacted by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 28, s. 18), 70(5)(c) (as am. by S.C. 1995, c. 15, s. 13), 80.1 (as enacted by S.C. 1992, c. 49, s. 70).

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

Canada v. Cymerman, [1996] 2 F.C. 593; (1996), 19 C.C.E.L. (2d) 226; 96 CLLC 210-027; 195 N.R. 361 (C.A.).

CONSIDERED:

R. v. McIntosh, [1995] 1 S.C.R. 686; (1995), 95 C.C.C. (3d) 481; 36 C.R. (4th) 171; 178 N.R. 161; 79 O.A.C. 81; 2747-3174 *Québec Inc. v. Québec (Régie des permis d'alcool)*, [1996] 3 S.C.R. 919; (1996), 140 D.L.R. (4th) 577; 42 Admin. L.R. (2d) 1; 205 N.R. 1.

APPEAL from the Motions Judge's decision ([1997] F.C.J. No. 95 (T.D.)) allowing a judicial review application of the Immigration Appeal Division of the Immigration and Refugee Board decision declining to hear the respondent's appeal stemming from a deportation order made against him by an adjudicator. Appeal allowed.

COUNSEL:

Leigh A. Taylor for appellant.
Chris Elgin for respondent.

SOLICITORS:

Deputy Attorney General of Canada for appellant.
McPherson, Elgin and Cannon, Vancouver, for respondent.

LOIS ET RÈGLEMENTS

Code criminel, L.R.C. (1985), ch. C-46, art. 268(2), 279(2) (mod. par L.R.C. (1985) (1^{er} suppl.), ch. 27, art. 39).

Loi modifiant la Loi sur l'immigration et la Loi sur la citoyenneté et modifiant la Loi sur les douanes en conséquence, L.C. 1995, ch. 15, art. 13.

Loi sur l'immigration, L.R.C. (1985), ch. I-2, art. 27(1) d)(i),(ii) (mod. par L.C. 1992, ch. 49, art. 16), (3) (mod. *idem*), 32(2) (mod., *idem*, art. 21), 69.4(2) (édicte par L.R.C. (1985) (4^e suppl.), ch. 28, art. 18), 70(5)c) (mod. par L.C. 1995, ch. 15, art. 13), 80.1 (édicte par L.C. 1992, ch. 49, art. 70).

JURISPRUDENCE

DÉCISION APPLIQUÉE:

Canada c. Cymerman, [1996] 2 C.F. 593; (1996), 19 C.C.E.L. (2d) 226; 96 CLLC 210-027; 195 N.R. 361 (C.A.).

DÉCISIONS EXAMINÉES:

R. c. McIntosh, [1995] 1 R.C.S. 686; (1995), 95 C.C.C. (3d) 481; 36 C.R. (4th) 171; 178 N.R. 161; 79 O.A.C. 81; 2747-3174 *Québec Inc. c. Québec (Régie des permis d'alcool)*, [1996] 3 R.C.S. 919; (1996), 140 D.L.R. (4th) 577; 42 Admin. L.R. (2d) 1; 205 N.R. 1.

APPEL interjeté de la décision du juge des requêtes ([1997] A.C.F. n° 95 (1^{re} inst.)) qui a accueilli une demande de contrôle judiciaire de la décision par laquelle la section d'appel de l'immigration de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié a refusé d'entendre l'appel interjeté par l'intimé d'une mesure d'expulsion prise contre lui par un arbitre. Appel accueilli.

AVOCATS:

Leigh A. Taylor pour l'appellant.
Chris Elgin pour l'intimé.

PROCUREURS:

Le sous-procureur général du Canada pour l'appellant.
McPherson, Elgin and Cannon, Vancouver, pour l'intimé.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

[1] ROBERTSON J.A.: The Immigration Appeal Division of the Immigration and Refugee Board (the IAD) declined to hear the respondent's appeal stemming from a deportation order made against him by an adjudicator. The IAD found that it lacked jurisdiction to hear the appeal because of paragraph 70(5)(c) [as am. by S.C. 1995, c. 15, s. 13] of the *Immigration Act*, R.S.C., 1985, c. I-2 (the Act). That provision eliminates the right of appeal to the IAD where a person, *inter alia*, is determined to have been convicted of an offence for which a sentence of ten years or more could have been imposed. The respondent sought judicial review of the IAD's decision arguing that his right to appeal had not been extinguished because the Adjudicator failed to make that specific finding as required by paragraph 70(5)(c). The appellant Minister (the Minister) countered that on a proper construction of that paragraph the IAD, and not the Adjudicator, was authorized to make the necessary finding. The Motions Judge [[1997] F.C.J. No. 95 (T.D.)] agreed with the respondent's construction of paragraph 70(5)(c) and allowed the judicial review application, entitling him to an appeal on the "merits". It is against this background that the Motions Judge was prepared to certify the following question for our consideration [at paragraph 22]:

Under s. 70(5)(c) of the *Immigration Act*, must an adjudicator specifically find that a person described in paragraph 27(1)(d) is also a person who has been convicted of an offence under any Act of Parliament for which a term of imprisonment of ten years or more may be imposed, before s. 70(5)(c) will be effective to remove the Applicant's appeal to the Immigration Appeal Division, or can this finding be made by the Immigration Appeal Division in the course of determining whether it has jurisdiction to proceed with the appeal?

[2] In my respectful view, the learned Motions Judge erred in his construction of paragraph 70(5)(c) of the Act. The essential facts leading up to this appeal are not in dispute.

[3] On October 5, 1994 an immigration officer issued a written report under section 27 [as am. by

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

[1] LE JUGE ROBERTSON, J.C.A.: La section d'appel de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (la SAI) a refusé d'entendre l'appel interjeté par l'intimé d'une mesure d'expulsion prise contre lui par un arbitre. La SAI a conclu qu'elle n'avait pas compétence pour entendre l'appel en raison de l'alinéa 70(5)c) [mod. par L.C. 1995, ch. 15, art. 13] de la *Loi sur l'immigration*, L.R.C. (1985), ch. I-2 (la Loi). Cette disposition élimine le droit d'appel devant la SAI lorsqu'il est conclu notamment qu'une personne a été déclarée coupable d'une infraction punissable d'un emprisonnement maximal égal ou supérieur à dix ans. L'intimé a demandé le contrôle judiciaire de la décision de la SAI, prétendant que son droit d'appel n'avait pas été éteint parce que l'arbitre n'avait pas tiré cette conclusion particulière comme l'exige l'alinéa 70(5)c). Le ministre appelant (le ministre) a riposté en disant que, d'après une interprétation appropriée de cet alinéa, la SAI, et non l'arbitre, était autorisée à tirer la conclusion nécessaire. Le juge des requêtes [[1997] A.C.F. n° 95 (1^{re} inst.)] a souscrit à l'interprétation donnée par l'intimé à l'alinéa 70(5)c), et il a accueilli la demande de contrôle judiciaire, autorisant l'intimé à interjeter appel sur le «fond». C'est dans ce contexte que le juge des requêtes était disposé à certifier la question suivante aux fins de notre examen [au paragraphe 22]:

En application de l'alinéa 70(5)c) de la *Loi sur l'immigration*, un arbitre doit-il expressément conclure qu'une personne visée à l'alinéa 27(1)d) est également une personne qui a été déclarée coupable d'une infraction punissable, aux termes d'une loi fédérale, d'un emprisonnement maximal égal ou supérieur à dix ans, avant que l'alinéa 70(5)c) n'entre en jeu pour soustraire l'appel du requérant à la section d'appel de l'immigration, ou cette conclusion peut-elle être tirée par la section d'appel de l'immigration lorsqu'elle détermine si elle a compétence pour statuer sur l'appel?

[2] Je me permets de dire que le juge des requêtes a commis une erreur dans son interprétation de l'alinéa 70(5)c) de la Loi. Les faits essentiels conduisant au présent appel ne sont pas contestés.

[3] Le 5 octobre 1994, un agent d'immigration s'est fondé sur l'article 27 de la Loi pour établir un rapport

S.C. 1992, c. 49, s. 16] of the Act alleging, based on information in his possession, that the respondent was a person described in subparagraphs 27(1)(d)(i) and (ii) of the Act, being a permanent resident who:

27. (1) . . .

(d) has been convicted of an offence under any Act of Parliament for which a term of imprisonment of

- (i) more than six months has been imposed, or
- (ii) five years or more may be imposed,

In his report the immigration officer made specific reference to the fact that the respondent was a permanent resident of Canada who had been convicted of an offence under subsection 268(2) of the *Criminal Code* [R.S.C., 1985, c. C-46], sentenced to three years in a penitentiary and that the maximum sentence for this offence was fourteen years. Reference was also made to a conviction under subsection 279(2) [as am. by R.S.C., 1985 (1st Supp.), c. 27, s. 39] of the *Criminal Code* for which the respondent received a three year sentence. Under that provision the maximum term of imprisonment could not exceed ten years.

[4] Pursuant to subsection 27(3) of the Act, the respondent was directed to an inquiry by notice dated January 18, 1995 for the purpose of determining whether a deportation order should be made against him. The inquiry was held on May 11, 1995 and an adjudicator concluded that the respondent was a permanent resident who fell within subparagraph 27(1)(d)(i), an allegation that was admitted by the respondent. The adjudicator made no other findings. As mandated by subsection 32(2) [as am. by S.C. 1992, c. 49, s. 21], a deportation order was made against the respondent. On May 11, 1995 he filed a notice of appeal with the IAD.

[5] On July 10, 1995 subsection 70(5) [as am. by S.C. 1995, c. 15, s. 13] of the Act was proclaimed into force. That provision has the effect of extinguishing the right of appeal to the IAD of a person in defined circumstances. Subsection 70(5) states:

écrit, alléguant, compte tenu des renseignements dont il disposait, que l'intimé était une personne visée aux sous-alinéas 27(1)d)(i) et (ii) [mod. par L.C. 1992, ch. 49, art. 16] de la Loi, étant un résident permanent qui:

27. (1) . . .

d) a été déclaré coupable d'une infraction prévue par une loi fédérale:

- (i) soit pour laquelle une peine d'emprisonnement de plus de six mois a été imposée,
- (ii) soit qui peut être punissable d'un emprisonnement maximal égal ou supérieur à cinq ans;

Dans son rapport, l'agent d'immigration a mentionné particulièrement le fait que l'intimé était un résident permanent du Canada qui avait été déclaré coupable d'une infraction prévue au paragraphe 268(2) du *Code criminel* [L.R.C. (1985), ch. C-46], condamné à un emprisonnement de trois ans dans un pénitencier, et que la peine maximale pour cette infraction était de quatorze ans. Il a également été fait état d'une condamnation fondée sur le paragraphe 279(2) [mod. par L.R.C. (1985) (1^{er} suppl.), ch. 27, art. 39] du *Code criminel* pour laquelle l'intimé avait reçu une peine de trois ans. Sous le régime de cette disposition, la peine d'emprisonnement maximale ne pouvait dépasser dix ans.

[4] En application du paragraphe 27(3) [mod. par L.C. 1992, ch. 49, art. 16] de la Loi, l'intimé a été, par avis daté du 18 janvier 1995, informé d'une enquête menée aux fins de déterminer si une mesure d'expulsion devait être prise contre lui. L'enquête a été tenue le 11 mai 1995, et un arbitre a conclu que l'intimé était un résident permanent visé au sous-alinéa 27(1)d)(i), allégation reconnue par l'intimé. L'arbitre n'a tiré aucune autre conclusion. Comme l'exige le paragraphe 32(2) [mod. par L.C. 1992, ch. 49, art. 21], une mesure d'expulsion a été prise contre l'intimé. Le 11 mai 1995, il a saisi la SAI d'un avis d'appel.

[5] Le 10 juillet 1995, le paragraphe 70(5) [mod. par L.C. 1995, ch. 15, art. 13] est entré en vigueur. Cette disposition a pour conséquence d'éteindre, dans des circonstances définies, le droit d'une personne d'interjeter appel devant la SAI. Le paragraphe 70(5) est ainsi rédigé:

70. . . .

(5) No appeal may be made to the Appeal Division by a person described in subsection (1) or paragraph (2)(a) or (b) against whom a deportation order or conditional deportation order is made where the Minister is of the opinion that the person constitutes a danger to the public in Canada and the person has been determined by an adjudicator to be

(a) a member of an inadmissible class described in paragraph 19(1)(c), (c.1), (c.2) or (d);

(b) a person described in paragraph 27(1)(a.1); or

(c) a person described in paragraph 27(1)(d) who has been convicted of an offence under any Act of Parliament for which a term of imprisonment of ten years or more may be imposed. [Emphasis added.]

For the purposes of this appeal it is important to emphasize that the right of appeal is lost where: (1) a deportation order has been made; (2) the Minister has issued an opinion that the person constitutes a danger to the public in Canada (a "danger opinion"); and (3) the person has been determined by an adjudicator to be a permanent resident as described in paragraph 27(1)(d). These three requirements were fulfilled in this case. The issue on appeal is whether the adjudicator is required to establish, as a finding of fact, a fourth requisite: namely that the person was convicted of an offence for which a term of ten years or more could have been imposed.

[6] Subsection 70(5) was accompanied by a transitional provision that has the effect of rendering subsection 70(5) retroactive ([*An Act to amend the Immigration Act and the Citizenship Act and to make a consequential amendment to the Customs Act*, S.C. 1995, c. 15] subsection 13(4) of Bill C-44). The transitional provision states:

13. . . .

(4) Subsection 70(5) of the Act, as enacted by subsection (3) [of Bill C-44], applies to an appeal that has been made on or before the coming into force of that subsection and in respect of which the hearing has not been commenced, but a person who has made such an appeal may, within fifteen days after the person has been notified that, in the opinion of the Minister, the person constitutes a danger to the public in Canada, make an

70. . . .

(5) Ne peuvent faire appel devant la section d'appel les personnes, visées au paragraphe (1) ou aux alinéas (2)a) ou b), qui, selon la décision d'un arbitre:

a) appartiennent à l'une des catégories non admissibles visées aux alinéas 19(1)c), c.1), c.2) ou d) et, selon le ministre, constituent un danger pour le public au Canada;

b) relèvent du cas visé à l'alinéa 27(1)a.1) et, selon le ministre, constituent un danger pour le public au Canada;

c) relèvent, pour toute infraction punissable aux termes d'une loi fédérale d'un emprisonnement maximal égal ou supérieur à dix ans, du cas visé à l'alinéa 27(1)d) et, selon le ministre, constituent un danger pour le public au Canada. [Non souligné dans l'original.]

Aux fins du présent appel, il importe d'insister sur le fait que le droit d'appel est perdu lorsque: 1) une mesure d'expulsion a été prise; 2) le ministre a émis un avis selon lequel la personne constitue un danger pour le public au Canada (avis de danger); et 3) un arbitre a conclu que la personne était un résident permanent visé à l'alinéa 27(1)d). Ces trois conditions ont été remplies en l'espèce. La question qui se pose dans l'appel est de savoir si l'arbitre est tenu d'établir, comme conclusion de fait, une quatrième condition requise, savoir que la personne a été déclarée coupable d'une infraction punissable d'un emprisonnement maximal égal ou supérieur à dix ans.

[6] Le paragraphe 70(5) était accompagné d'une disposition transitoire qui avait pour conséquence de le rendre rétroactif (paragraphe 13(4) du projet de loi C-44 [*Loi modifiant la Loi sur l'immigration et la Loi sur la citoyenneté et modifiant la Loi sur les douanes en conséquence*, L.C. 1995, ch. 15]). Cette disposition transitoire est ainsi rédigée:

13. . . .

(4) Le paragraphe 70(5) de la même loi, édicté par le paragraphe (3), s'applique aux appels interjetés dans le cadre de l'article 70 dont l'audition n'est pas commencée à la date de son entrée en vigueur; cependant, toute personne visée peut, dans les quinze jours suivant la date à laquelle elle est avisée que, selon le ministre, elle constitue un danger pour le public au Canada, présenter une demande de contrôle judiciaire, dans le cadre de

application for judicial review under section 82.1 of the Act with respect to the deportation order or conditional deportation order referred to in subsection 70(5). [Underlining added.]

The foregoing provision has the effect of eliminating any claim to a vested right of appeal where the hearing of a person's appeal had not commenced on or before July 10, 1995. It applies to the respondent in this case whose appeal was heard in March 1996. The transitional provision substitutes the right of appeal with the right to seek judicial review of the deportation order.

[7] On January 10, 1996, the Minister issued a danger opinion. On March 26, 1996 the respondent's appeal to the IAD was dismissed under paragraph 70(5)(c) of the Act for lack of jurisdiction. In rendering its decision, the IAD had before it a copy of the report of the immigration officer referred to earlier in these reasons, containing specific references to the convictions, sentence imposed and maximum sentence available. While the respondent challenges the IAD's construction of paragraph 70(5)(c), he does not concede nor challenge the finding that he is in fact a permanent resident of Canada who was convicted of an offence for which a term of imprisonment of ten years or more could have been imposed.

[8] In the opinion of the Motions Judge there is no ambiguity in paragraph 70(5)(c). That provision [at paragraph 16] "stipulates very clearly that the determination [of having been convicted of an offence for which a sentence of ten years or more could have been imposed] must be made by an adjudicator." Having found no ambiguity, the Motions Judge rejected the need to invoke the "golden rule" of interpretation which allows for the modification of the ordinary or grammatical sense of words to avoid absurdity or ambiguity. The Motions Judge recognized that it is vital to the respondent's case that a "strict interpretation" of paragraph 70(5)(c) be applied as the Minister's interpretation would allow for the immediate execution of the deportation order.

[9] It cannot be denied that, on first reading, paragraph 70(5)(c) of the Act contemplates that an adjudicator

l'article 82.1, à l'égard de la mesure de renvoi ou de renvoi conditionnel. [Non souligné dans l'original.]

La disposition précédente a pour conséquence d'éliminer toute prétention à un droit d'appel acquis lorsque l'audition de l'appel d'une personne n'a pas commencé le 10 juillet 1995 ou avant cette date. Elle s'applique à l'intimé à l'instance dont l'appel a été entendu en mars 1996. La disposition transitoire remplace le droit d'appel par le droit de demander le contrôle judiciaire de la mesure d'expulsion.

[7] Le 10 janvier 1996, le ministre a émis un avis de danger. Le 26 mars 1996, l'appel interjeté par l'intimé devant la SAI a été rejeté en application de l'alinéa 70(5)c) de la Loi, pour défaut de compétence. En rendant sa décision, la SAI disposait d'une copie du rapport de l'agent d'immigration mentionné plus haut dans les présents motifs, lequel rapport faisait particulièrement état des condamnations, de la peine imposée et de la peine maximale possible. Certes, l'intimé conteste l'interprétation par la SAI de l'alinéa 70(5)c); mais il ne reconnaît ni ne conteste la conclusion qu'il est dans les faits un résident permanent du Canada qui a été déclaré coupable d'une infraction punissable d'un emprisonnement maximal égal ou supérieur à dix ans.

[8] De l'avis du juge des requêtes, l'alinéa 70(5)c) ne comporte aucune ambiguïté. Cette disposition [au paragraphe 16] «prévoit très clairement que cette décision [selon laquelle une personne a été déclarée coupable d'une infraction punissable d'un emprisonnement maximal égal ou supérieur à dix ans] doit être faite par un arbitre». N'ayant trouvé aucune ambiguïté, le juge des requêtes a rejeté la nécessité d'invoquer la «règle d'or» en matière d'interprétation qui permet la modification du sens ordinaire ou grammatical des mots pour éviter toute absurdité ou ambiguïté. Le juge des requêtes a reconnu qu'il était vital pour la cause de l'intimé qu'une «interprétation stricte» de l'alinéa 70(5)c) soit appliquée, puisque l'interprétation du ministre autoriserait l'exécution immédiate de la mesure d'expulsion.

[9] On ne saurait nier que, à la première lecture, l'alinéa 70(5)c) de la Loi considère qu'un arbitre

cator will make the determination that a person was convicted of an offence for which a sentence of ten years or more could have been imposed. At this point it is worth restating the disputed portion of that paragraph:

70. . . .

(5) No appeal may be made to the Appeal Division . . . [where] the person has been determined by an adjudicator to be

. . .

(c) a person described in paragraph 27(1)(d) who has been convicted of an offence under any Act of Parliament for which a term of imprisonment of ten years or more may be imposed.

Counsel for the respondent maintains that there is no ambiguity and, thus, no need to search out Parliament's intent through the employment of other interpretative rules. On the other hand, counsel for the Minister contends that the interpretation being placed on paragraph 70(5)(c) of the Act leads to two "absurdities" if a literal analysis is adopted. First, it forces an adjudicator to make a finding that he or she does not have the statutory authority to make. Second, it negates the intended effect of the transitional provision with respect to those cases in which an adjudicator rendered his or her decision prior to paragraph 70(5)(c) coming into force. The respondent replies that where a statutory provision is clear and unambiguous, it must be enforced no matter how harsh or absurd the result may be. In support of his position the respondent relies on the Supreme Court of Canada's decision in *R. v. McIntosh*, [1995] 1 S.C.R. 686 in which Lamer C.J., writing for the majority, utilized what is arguably a literal interpretation of a provision of the *Criminal Code*. In my opinion that decision does not require courts to interpret statutory provisions in a vacuum, nor ignore the context of legislation. As I said in *Canada v. Cymerman*, [1996] 2 F.C. 593 (C.A.), at page 619, "you cannot take a section out of the Act, interpret it in isolation from its context and then put it back into the Act with the meaning assigned." A contextual analysis of the Act, including paragraph 70(5)(c) reveals the absurdities that arise in accepting the Motions Judge's literal interpretation of

décidera qu'une personne a été déclarée coupable d'une infraction punissable d'un emprisonnement maximal égal ou supérieur à dix ans. À ce stade, il vaut la peine de répéter encore la partie contestée de cet alinéa:

70. . . .

(5) Ne peuvent faire appel devant la section d'appel les personnes . . . , qui, selon la décision d'un arbitre:

. . .

c) relèvent, pour toute infraction punissable aux termes d'une loi fédérale d'un emprisonnement maximal égal ou supérieur à dix ans, du cas visé à l'alinéa 27(1)d) et, selon le ministre, constituent un danger pour le public au Canada.

L'avocat de l'intimé soutient qu'il n'existe aucune ambiguïté, et qu'il n'est nullement besoin de chercher l'intention du législateur en recourant à d'autres règles d'interprétation. De sa part, l'avocat du ministre prétend que l'interprétation donnée à l'alinéa 70(5)c) conduit à deux [TRADUCTION] «absurdités» si une analyse littérale est adoptée. En premier lieu, elle force un arbitre à tirer la conclusion qu'il n'a pas le pouvoir légal de le faire. En second lieu, elle annule l'effet voulu de la disposition transitoire relativement à ces cas où un arbitre a pris sa décision antérieurement à l'entrée en vigueur de l'alinéa 70(5)c). L'intimé répond que lorsqu'une disposition législative est claire et non ambiguë, elle doit être appliquée quelle que puisse être la sévérité ou l'absurdité du résultat. À l'appui de sa position, l'intimé cite l'arrêt de la Cour suprême du Canada *R. c. McIntosh*, [1995] 1 R.C.S. 686, où le juge en chef Lamer, qui rédigeait l'arrêt au nom de la majorité, a recouru à ce qui est, peut-on soutenir, une interprétation littérale d'une disposition du *Code criminel*. À mon avis, cette décision n'exige pas des tribunaux qu'ils interprètent les dispositions législatives dans un vide, ou méconnaissent le contexte de la loi. Comme je l'ai dit dans l'affaire *Canada c. Cymerman*, [1996] 2 C.F. 593 (C.A.), à la page 619, «on ne saurait en l'espèce détacher un article, l'interpréter hors contexte puis le remettre dans la Loi avec le sens qu'on lui aura assigné». Une analyse contextuelle de la Loi, notamment l'alinéa 70(5)c), révèle les absurdités qui surviennent si l'on accepte l'interpréta-

that provision.

[10] An adjudicator clearly lacks the express authority to make a determination that a person has been convicted of an offence for which a sentence of ten years or more could have been imposed. Paragraph 70(5)(c) of the Act is not an enabling provision. Rather that provision merely sets out the criteria that have to be met before the right of appeal to the IAD is extinguished. Nothing in sections 80.1 [as enacted by S.C. 1992, c. 49, s. 70], 27 or 32 contradicts this understanding. Section 80.1 defines the arbitrator's [*sic*] jurisdiction. The most relevant portion states:

80.1 (1) Subject to section 40.2, an adjudicator has sole and exclusive jurisdiction to hear and determine all questions of law and fact, including questions of jurisdiction, that may arise in the course of proceedings that are required by this Act to be held before an adjudicator.

Section 27 governs reports filed on permanent residents. The relevant paragraph as referred to in paragraph 70(5)(c), does not instruct adjudicators to make a finding of a conviction for which a sentence of ten years or more could have been imposed. Instead, paragraph 27(1)(d) provides:

27. (1) 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

...

(d) has been convicted of an offence under any Act of Parliament for which a term of imprisonment of

- (i) more than six months has been imposed, or
- (ii) five years or more may be imposed. [Emphasis added.]

Finally, section 32 of the Act governs the deportation of permanent residents in certain circumstances. Subsection (2) states:

32. . . .

(2) Where an adjudicator decides that a person who is the subject of an inquiry is a permanent resident described in

tion littérale que le juge des requêtes a donnée à cette disposition.

[10] À l'évidence, un arbitre n'a pas le pouvoir exprès de décider qu'une personne a été déclarée coupable d'une infraction punissable d'un emprisonnement maximal égal ou supérieur à dix ans. L'alinéa 70(5)(c) de la Loi n'est pas une disposition habilitante. Cette disposition ne fait qu'énoncer les critères qui doivent être respectés avant l'extinction du droit d'appel devant la SAI. Rien dans les articles 80.1 [édicte par L.C. 1992, ch. 49, art. 70], 27 ou 32 ne contredit cet entendement. L'article 80.1 définit la compétence de l'arbitre:

80.1 (1) Sous réserve de l'article 40.2, l'arbitre a compétence exclusive pour connaître et décider des questions de droit et de fait, y compris les questions de compétence, dans le cadre des procédures instruites devant lui sous le régime de la présente loi.

L'article 27 régit les rapports déposés concernant les résidents permanents. La disposition applicable mentionnée à l'alinéa 70(5)(c) ne donne pas aux arbitres l'instruction de conclure à une condamnation pour laquelle un emprisonnement maximal égal ou supérieur à dix ans aurait pu être imposé. L'alinéa 27(1)d) prévoit plutôt:

27. (1) 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:

...

d) a été déclaré coupable d'une infraction prévue par une loi fédérale:

- (i) soit pour laquelle une peine d'emprisonnement de plus de six mois a été imposée,
- (ii) soit qui peut être punissable d'un emprisonnement maximal égal ou supérieur à cinq ans; [Non souligné dans l'original.]

En dernier lieu, l'article 32 de la Loi porte sur l'expulsion de résidents permanents dans certaines circonstances. Le paragraphe 2 est ainsi conçu:

32. . . .

(2) S'il [arbitre] conclut que l'intéressé est un résident permanent se trouvant dans l'une des situations visées au

subsection 27(1), the adjudicator shall, subject to subsections (2.1) and 32.1(2), make a deportation order against that person. [Emphasis added.]

[11] In summary, there is nothing in the Act which expressly empowers an adjudicator presiding at an inquiry to make factual findings other than those required for the purposes of section 27 of the Act. That section makes no reference to the specific finding required under paragraph 70(5)(c) for a right of appeal to be eliminated. I recognize that read in isolation, the subsection might suggest that the adjudicator has an implied power to make the necessary finding of fact. In my opinion, there are two reasons why such an implication is unwarranted in this case. First, subsection 69.4(2) [as enacted by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 28, s. 18] gives the IAD “sole and exclusive jurisdiction to hear and determine all questions of law and fact, including questions of jurisdiction” with respect to appeals made under section 70. Thus, it is reasonable to maintain that it was Parliament’s intention to vest the IAD with the responsibility of determining whether a person had been convicted of an offence for which a prison term of ten years or more could have been imposed. This conclusion is reinforced when consideration is given to the eviscerating effect that a contrary opinion would have on the application of the transitional provision. Therein lies the second reason for rejecting the idea that an adjudicator has the implied authority to make the finding in issue.

[12] The transitional provision anticipates situations in which an adjudicator had made a deportation order pursuant to sections 27 and 32 of the Act and an appeal was then filed with the IAD prior to paragraph 70(5)(c) coming into effect on July 10, 1995. (I note that the Motions Judge stated in error that the relevant date is July 10, 1996.) In such circumstances, a person does not have a vested right of appeal unless the hearing of their appeal has commenced on or before that date. The interpretation placed on paragraph 70(5)(c) by the respondent and accepted by the Motions Judge would preserve the right to appeal even though a hearing had not commenced, simply because an adjudicator did not make a particular finding of

paragraphe 27(1), l’arbitre, sous réserve des paragraphes (2.1) et 32.1(2), prend une mesure d’expulsion contre lui. [Soulignement ajouté.]

[11] En résumé, rien dans la Loi n’autorise expressément l’arbitre présidant une enquête à tirer des conclusions factuelles à l’exception de celles requises aux fins de l’article 27 de la Loi. Cet article ne fait nullement état de la conclusion particulière requise sous le régime de l’alinéa 70(5)c pour qu’un droit d’appel soit éliminé. Je reconnais que, interprété isolément, cet alinéa pourrait laisser entendre que l’arbitre a le pouvoir implicite de tirer la conclusion de fait nécessaire. À mon avis, il existe deux raisons pour lesquelles un tel sous-entendu n’est pas justifié en l’espèce. En premier lieu, le paragraphe 69.4(2) [édicte par L.R.C. (1985) (4^e suppl.), ch. 28, art. 18] confère à la SAI une «compétence exclusive . . . pour entendre et juger sur des questions de droit et de fait—y compris en matière de compétence» dans le cas des appels visé à l’article 70. Ainsi donc, il est raisonnable de soutenir que l’intention du législateur était d’investir la SAI de l’obligation de déterminer si une personne avait été déclarée coupable d’une infraction punissable d’un emprisonnement maximal égal ou supérieur à dix ans. Cette conclusion se trouve renforcée lorsqu’on examine l’effet de privation de ce qui est essentiel qu’une opinion contraire aurait sur l’application de la disposition transitoire. C’est dans cela que réside le second motif du rejet de l’idée qu’un arbitre a le pouvoir implicite de tirer la conclusion en question.

[12] La disposition transitoire prévoit des situations où un arbitre avait pris une mesure d’expulsion en application des articles 27 et 32 de la Loi et un appel a été déposé à la SAI antérieurement à l’entrée en vigueur de l’alinéa 70(5)c le 10 juillet 1995. (Je fais remarquer que le juge des requêtes a énoncé par erreur que la date pertinente était le 10 juillet 1996.) Dans de telles circonstances, une personne n’a pas de droit d’appel acquis à moins que l’audition de son appel n’ait commencé au plus tard à cette date. L’interprétation que l’intimé a donnée à l’alinéa 70(5)c et que le juge des requêtes a acceptée préserverait le droit d’interjeter appel même si une audition n’avait pas commencé, simplement parce qu’un arbitre n’a pas tiré

fact at a time when the relevant legislation was not even in force. For this reason alone the respondent's interpretation of paragraph 70(5)(c) cannot be accepted. It is one thing to ask this Court to accept that an adjudicator has the implied power to make a required finding of fact and quite another to ask it to adopt an interpretation which would fundamentally alter another, namely a transitional provision. I take it to be accepted law that where there are two competing interpretations of a provision, one of which gives rise to an absurdity and the other does not, then it is only just and logical that the former be rejected.

[13] The respondent submits that notwithstanding any absurdity which may arise from the interpretation placed on paragraph 70(5)(c) of the Act by the Motions Judge, it is not permissible to engage in interpreting a provision which is clear and unambiguous. The respondent relies on the Supreme Court's decision in *McIntosh*, *supra*. In light of the fact that paragraph 70(5)(c) is not an enabling provision conferring jurisdiction on an adjudicator to make the required finding of fact, I do not feel compelled to address this particular argument. In any event, in *McIntosh*, Lamer C.J. embarked upon a contextual analysis of the provision in question (see pages 696 to 707 of the decision), despite his view that the language was clear and unequivocal. His contextual analysis is inevitably overlooked by those who rely on *McIntosh* as supportive of a literal approach: see generally 2747-3174 *Québec Inc. v. Québec (Régie des permis d'alcool)*, [1996] 3 S.C.R. 919 where L'Heureux-Dubé J. details the confusion of late in the Supreme Court's approach to statutory interpretation including the Court's decision in *McIntosh*. Given that Lamer C.J. specifically noted at page 705 of *McIntosh* that, "The special nature of the *Criminal Code* requires an interpretive approach which is sensitive to liberty interests", his comments on statutory interpretation are more applicable to the criminal context. In this case, I reject the literal approach as producing a result which is inconsistent with the adjudicator's jurisdiction and the transitional provision, both of which are integral to the proper functioning of the Act.

une conclusion de fait particulière à un moment où la disposition applicable n'était même pas en vigueur. Pour ce motif seul, l'interprétation que l'intimé a donnée à l'alinéa 70(5)c) ne saurait être acceptée. Demander à la Cour de reconnaître qu'un arbitre a le pouvoir implicite de tirer une conclusion de fait requise ne revient pas du tout à lui demander d'adopter une interprétation qui modifierait fondamentalement une autre, à savoir celle d'une disposition transitoire. À mon avis, il est bien établi en droit que lorsqu'il existe, en concurrence, deux interprétations d'une disposition, dont l'une donne lieu à une absurdité et l'autre ne le fait pas, alors il est seulement juste et logique que la première soit rejetée.

[13] L'intimé soutient que malgré l'absurdité qui peut provenir de l'interprétation que le juge des requêtes a donnée à l'alinéa 70(5)c), il n'est pas permis de s'engager dans l'interprétation d'une disposition qui est claire et non ambiguë. L'intimé s'appuie sur l'arrêt *McIntosh*, précité, de la Cour suprême. Compte tenu du fait que l'alinéa 70(5)c) n'est pas une disposition habilitante conférant la compétence à un arbitre pour tirer la conclusion de fait nécessaire, je ne me vois pas dans l'obligation de me pencher sur cet argument particulier. En tout état de cause, dans l'arrêt *McIntosh*, le juge en chef Lamer s'est lancé dans une analyse contextuelle de la disposition en question (voir les pages 696 à 707 de l'arrêt), malgré son point de vue selon lequel le texte était clair et sans équivoque. Inévitablement, ceux qui s'appuient sur l'arrêt *McIntosh* pour justifier une approche littérale ne prennent pas en compte son analyse contextuelle. Voir généralement 2747-3174 *Québec Inc. c. Québec (Régie des permis d'alcool)*, [1996] 3 R.C.S. 919, où le juge l'Heureux-Dubé détaille la confusion survenue dernièrement dans l'approche de la Cour suprême à l'égard de l'interprétation législative, y compris l'approche de la Cour dans l'arrêt *McIntosh*. Étant donné que le juge en chef Lamer a particulièrement noté à la page 705 de l'arrêt *McIntosh* que «Compte tenu de son caractère spécial, le *Code criminel* doit être interprété de façon à tenir compte des intérêts en matière de liberté», ses remarques sur l'interprétation législative s'appliquent davantage au contexte criminel. En l'espèce, je rejette l'approche littérale puisqu'elle produit un résultat incompatible avec le pouvoir de l'arbitre et la disposi-

[14] I find that paragraph 70(5)(c) does not require an adjudicator to determine that a person was convicted of an offence for which a term of ten years or more may be imposed. For the above reasons the appeal must be allowed, the order of the Motions Judge set aside and the stated question answered as follows:

Under paragraph 70(5)(c), a finding that a person has been convicted of an offence for which a term of imprisonment of ten years or more may be imposed can be made by the Immigration Appeal Division in the course of determining whether it has jurisdiction to proceed with an appeal.

DENAULT J.A.: I agree.

LINDEN J.A.: I agree.

tion transitoire, qui font tous deux partie intégrante du fonctionnement approprié de la Loi.

[14] Je conclus que l'alinéa 70(5)c n'exige pas d'un arbitre qu'il détermine qu'une personne a été déclarée coupable d'une infraction punissable d'un emprisonnement maximal égal ou supérieur à dix ans. Pour les motifs invoqués ci-dessus, l'appel doit être accueilli, l'ordonnance du juge des requêtes annulée, et la réponse à la question énoncée est la suivante:

En application de l'alinéa 70(5)c), la conclusion qu'une personne a été déclarée coupable d'une infraction punissable d'un emprisonnement maximal égal ou supérieur à dix ans peut être tirée par la section d'appel de l'immigration lorsqu'elle détermine si elle a compétence pour statuer sur un appel.

LE JUGE DENAULT, J.C.A.: Je souscris aux motifs ci-dessus.

LE JUGE LINDEN, J.C.A.: Je souscris aux motifs ci-dessus.