

IMM-4060-02
2003 FCT 634

IMM-4060-02
2003 CFPI 634

Olga Medovarski (Applicant)

Olga Medovarski (demanderesse)

v.

c.

**The Minister of Citizenship and Immigration
(Respondent)**

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

**INDEXED AS: MEDOVARSKI v. CANADA (MINISTER OF
CITIZENSHIP AND IMMIGRATION) (T.D.)**

**RÉPERTORIÉ: MEDOVARSKI c. CANADA (MINISTRE DE LA
CITOYENNETÉ ET DE L'IMMIGRATION) (1^{re} INST.)**

Trial Division, Snider J.—Toronto, April 29; Ottawa,
May 20, 2003.

Section de première instance, juge Snider—Toronto, 29
avril; Ottawa, 20 mai 2003.

Citizenship and Immigration — Exclusion and Removal — Inadmissible Persons — Judicial review of IAD decision discontinuing deportation appeal for want of jurisdiction — Citizen of Yugoslavia, permanent resident of Canada — Sentenced to two years upon conviction of causing death by criminal negligence in operation of motor vehicle — Deportation ordered — Appealed to IAD — MCI sending IAD notice of discontinuance under Immigration and Refugee Protection Act (IRPA), s. 196 — IAD discontinuing applicant's appeal — Issue one of statutory interpretation — Relevant statutory provisions set forth, explained — IRPA came into force June 28, 2002, containing transitional provisions — S. 192 provides for continuation of appeals — S. 196 providing exception where stay not granted under former Act, appeal impossible due to IRPA, s. 64 — Under s. 64, no appeal to IAD if inadmissible for serious criminality — Whether "stay" in s. 196 including stay arising automatically under s. 49(1)(b) of former Act — Ordinary meaning of s. 196 favouring applicant's position — MCI arguing means only stay conferred under s. 73 of former Act — Former Act inconsistent as to how stays arose — French version of s. 196 considered — Works by Sullivan and Driedger, Côté considered — General context of legislation — Purposive approach to statutory interpretation — Every enactment deemed remedial — Objective of IRPA: protect Canadians' safety by denying criminals access to Canadian territory — "Serious criminality" defined in IRPA, s. 36(1) — Three factors requiring consideration: (1) provision is transitional; (2) parties' behaviour before IRPA in force; (3) applicant having "vested" rights — Those caught in legislative change should be treated fairly — Where appeal right abrogated, interpretation should minimize negative impact — Minister's position herein inconsistent with behaviour before IRPA in force, lack of concern on part of immigration bar to have appeals set down — Even if applicant not having "vested" right, fairness requiring she have "day in Court" — Though interpretation in applicant's favour meaning s. 196 will apply only in few cases, provision not entirely devoid of meaning —

Citoyenneté et Immigration — Exclusion et renvoi — Personnes non admissibles — Contrôle judiciaire d'une décision de la Section d'appel de l'immigration de mettre fin à l'appel concernant une mesure d'expulsion pour cause d'absence de compétence — Citoyenne de Yougoslavie ayant le statut de résidente permanente au Canada — Condamnée à deux ans de prison après avoir été reconnue coupable de négligence criminelle causant la mort au volant d'un véhicule automobile — Expulsion ordonnée — Appel déposé à la Section d'appel de l'immigration — Le MCI a fait parvenir à la Section d'appel un avis de désistement en vertu de l'art. 196 de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés (LIPR) — La Section d'appel a mis fin à l'appel de la demanderesse — Question d'interprétation législative — Dispositions statutaires pertinentes énoncées et expliquées — LIPR entrée en vigueur le 28 juin 2002, avec des dispositions transitoires — L'art. 192 prévoit la continuation des appels — L'art. 196 prévoit une exception: lorsqu'un sursis n'a pas été accordé en vertu de l'ancienne loi, il est impossible de se pourvoir en appel du fait de l'art. 64 de la LIPR — En vertu de l'art. 64, aucun appel ne peut être fait à la Section d'appel si la personne n'est pas admissible pour cause de grande criminalité — Le mot «sursis» utilisé à l'art. 196 englobe-t-il un sursis accordé automatiquement en vertu de l'art. 49(1)(b) de l'ancienne loi — Le sens ordinaire de l'art. 196 favorise la position de la demanderesse — Le MCI prétend que ce mot signifie seulement le sursis accordé en vertu de l'art. 73 de l'ancienne loi — Manque de cohérence de l'ancienne loi sur la façon d'accorder les sursis — Version française de l'art. 196 examinée — Ouvrages de Sullivan et Driedger et de Côté examinés — Contexte général de la loi — Démarche téléologique utilisée pour l'interprétation législative — Tout texte adopté est réputé apporter une solution de droit — Objectif de la LIPR: garantir la sécurité des Canadiens en interdisant le territoire canadien aux criminels — Expression «grande criminalité» définie à l'art. 36(1) de la LIPR — Trois facteurs à examiner: 1) la disposition est transitoire; 2) le comportement des parties avant l'entrée en vigueur de la

All elements of statutory construction must be balanced — Unnecessary to consider whether Charter s. 7 engaged — IAD erred, application allowed, question certified.

Construction of Statutes — Immigration Law — Immigration Act replaced by Immigration and Refugee Protection Act (IRPA) — Whether right to appeal deportation order extinguished in case of permanent resident convicted of serious criminal offence — Judicial review application turning on statutory construction question — Whether “stay” in IRPA, s. 196 including automatic stay under old Act — Transitional provisions — Plain, ordinary meaning of s. 196 — Minister arguing “grant” meaning only stays conferred, not including automatic stays — French version of s. 196 considered — Works by Sullivan and Driedger, Côté considered — General context of legislation, Interpretation Act provision that every enactment deemed remedial, referred to — Purpose of s. 196 to prevent criminals from appealing deportation — Other considerations: provision is transitional; parties’ conduct; applicant’s “vested” rights — Those caught in legislative transition to be treated fairly — Where appeal right abrogated, transitional provisions interpreted to minimize negative impact — If Parliament intending to remove right of appeal, had to use clearest of terms — Even if applicant’s rights not “vested”, fairness requiring she have “day in Court” — If statute capable of two readings, one according with natural justice to be chosen — Even though interpretation of s. 196 in applicant’s favour meaning section applicable in few cases, other statutory construction principles to be balanced.

This was an application for the judicial review of a decision of the Immigration Appeal Division (IAD) of the Immigration and Refugee Board discontinuing applicant’s appeal against a deportation order for want of jurisdiction.

LIPR; 3) la demanderesse a des droits «acquis» — Les personnes touchées par le changement législatif doivent être traitées équitablement — Lorsqu’un droit d’appel est enlevé, l’interprétation devrait minimiser l’effet négatif — Position du ministre en l’espèce non compatible avec son comportement avant l’entrée en vigueur de la LIPR, et manque d’intérêt des avocats spécialisés en immigration pour faire inscrire les appels au rôle — Même si la demanderesse n’a pas de droit «acquis», l’équité exige qu’elle soit entendue par la Cour — Bien que l’interprétation favorable à la demanderesse signifie que l’art. 196 ne sera appliqué que dans certains cas, la disposition n’est pas entièrement privée de sens — Tous les éléments de l’interprétation législative doivent être pondérés — Il n’est pas nécessaire d’examiner si l’art. 7 de la Charte entre en jeu — La Section d’appel a commis une erreur, la demande est accueillie et une question est certifiée.

Interprétation législative — Droit en matière d’immigration — Loi sur l’immigration remplacée par la Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés (LIPR) — Le droit d’appel contre une mesure d’expulsion est-il supprimé dans le cas d’une résidente permanente qui a été reconnue coupable d’un crime grave? — La demande de contrôle judiciaire s’articule sur une question d’interprétation législative — Le mot «sursis» utilisé à l’art. 196 de la LIPR englobe-t-il un sursis accordé automatiquement en vertu de l’ancienne loi? — Dispositions transitoires — Sens ordinaire de l’art. 196 — Le ministre prétend que le verbe «grant» vise seulement les sursis accordés spécifiquement, et non pas ceux accordés automatiquement — Version française de l’art. 196 examinée — Ouvrages de Sullivan et Driedger et de Côté examinés — Contexte général de la loi, l’article de la Loi d’interprétation selon laquelle tout texte est censé apporter une solution de droit examiné — L’objectif de l’art. 196 est d’empêcher les criminels de porter une mesure d’expulsion en appel — Autres considérations pertinentes: la disposition est transitoire; la conduite des parties; les droits «acquis» de la demanderesse — Les personnes visées par un changement législatif doivent être traitées équitablement — Lorsqu’un droit d’appel est enlevé, les dispositions transitoires sont interprétées pour minimiser l’effet négatif — Si le législateur avait l’intention de supprimer le droit d’appel, il devait le faire le plus clairement possible — Même si les droits de la demanderesse ne sont pas «acquis», l’équité exige qu’elle ait l’occasion de se faire entendre par la Cour — Si la loi peut être interprétée de deux façons, il faut choisir l’interprétation compatible avec les principes de justice naturelle — Même si l’interprétation de l’art. 196 favorisant la demanderesse signifie que l’article ne sera applicable que dans quelques cas, d’autres principes d’interprétation législative doivent être pondérés.

Il s’agit d’une demande de contrôle judiciaire d’une décision de la Section d’appel de la Commission de l’immigration et du statut de réfugié (la Section d’appel) par laquelle celle-ci a mis fin à l’appel de la demanderesse contre une mesure d’expulsion pour cause d’absence de compétence.

The applicant, a citizen of Yugoslavia, had been granted permanent residence upon coming to Canada in 1997. But, in 2001, she was sentenced to two years' imprisonment for causing death by criminal negligence. She had been operating a motor vehicle when intoxicated and was involved in a fatal car crash. Her deportation was ordered but applicant appealed to the IAD. When the *Immigration and Refugee Protection Act* (IRPA) came into force, counsel for the Minister sent the IAD Registrar a notice requesting that her appeal be discontinued under IRPA, section 196. Section 196 provides that an appeal made to the IAD before the coming into force of section 196 shall be discontinued if the appellant has not been granted a stay under the former Act and the appeal could not have been made because of section 64. The IAD in turn notified applicant that her appeal would be discontinued.

Two issues were identified: (1) whether section 196 of the IRPA extinguished applicant's appeal rights under section 192; and (2) whether the facts of this case engaged Charter, section 7 and, if they did, whether fundamental justice principles had been breached?

The first issue presented a problem of statutory interpretation: did the word "stay" in section 196 of the IRPA contemplate a stay that came into effect under the *Immigration Act* due to the operation of paragraph 49(1)(b)? Applicant's deportation was ordered under subsection 32(2) of the former Act but, under section 70 of that statute, she was entitled to appeal the removal order. When she commenced her appeal, execution of the removal order was stayed under paragraph 49(1)(b). The IRPA, which came into force on June 28, 2002, contained transitional provisions which included section 192. It made provision for the continuance of appeals filed before the new legislation came into force. But, an exception to that was provided by section 196 in the case of those who, due to a criminal conviction, are disentitled to appeal by IRPA, section 64. The applicant conceded that she fell within section 64.

Held, the application should be allowed.

The plain and ordinary meaning of section 196 accords with the interpretation urged by applicant: that the automatic stay of removal pending appeal under paragraph 49(1)(b) of the former Act renders IRPA, section 196 inapplicable. The Minister's argument was that "grant" in section 196 should be read as applying only to stays in some way conferred on the

La demanderesse est citoyenne de la république yougoslave et a obtenu le statut de résidente permanente à son arrivée au Canada en 1997. Mais, en 2001, elle a été condamnée à deux ans de prison pour négligence criminelle causant la mort. Elle conduisait un véhicule automobile sous l'influence de l'alcool et elle a eu un accident qui a entraîné la mort d'une personne. Une mesure d'expulsion a été prise contre elle, mais elle en a appelé devant la Section d'appel. Quand la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* (LIPR) est entrée en vigueur, l'avocat du ministre a fait parvenir un avis de désistement au registraire de la Section d'appel demandant de mettre fin à l'appel concernant la demanderesse en vertu de l'article 196 de la LIPR. L'article 196 stipule qu'il doit être mis fin à un appel présenté devant la Section d'appel avant l'entrée en vigueur de l'article 196 si l'intéressé est, alors qu'il ne fait pas l'objet d'un sursis au titre de l'ancienne loi, visé par la restriction du droit d'appel prévue par l'article 64. À son tour, la Section d'appel a informé la demanderesse qu'il serait mis fin à son appel.

Deux questions sont formulées: 1) l'article 196 de la LIPR a-t-il eu pour effet d'éteindre les droits d'appel de la demanderesse fondés sur l'article 192; et 2) l'article 7 de la Charte trouve-t-il application d'après les faits de l'espèce et, dans l'affirmative, y a-t-il eu manquement aux principes de justice fondamentale?

La première question pose un problème d'interprétation législative: le mot «sursis» utilisé à l'article 196 de la LIPR englobe-t-il un sursis qui aurait été accordé en vertu de la *Loi sur l'immigration*, du fait de l'application de l'alinéa 49(1)(b)? L'expulsion de la demanderesse a été ordonnée aux termes du paragraphe 32(2) de l'ancienne loi, mais en vertu de l'article 70 de cette loi, la demanderesse avait le droit d'en appeler de la mesure de renvoi. Une fois l'appel intenté, la demanderesse a obtenu un sursis à l'exécution de la mesure de renvoi aux termes de l'alinéa 49(1)(b) de l'ancienne loi. La LIPR, qui est entrée en vigueur le 28 juin 2002 renferme des dispositions transitoires, dont l'article 192. Cet article prévoit la continuation des appels déposés à la Section d'appel avant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi. Mais une exception à ce droit a été prévue par l'article 196 dans le cas des personnes qui, en raison d'une condamnation au criminel, n'ont pas de droit d'appel aux termes de l'article 64 de la LIPR. La demanderesse reconnaît qu'elle est visée par l'article 64.

Jugement: la demande doit être accueillie.

Le sens ordinaire de l'article 196 s'accorde avec la position adoptée par la demanderesse selon laquelle le sursis accordé automatiquement à l'exécution d'une mesure de renvoi en attendant le règlement d'un appel et fondé sur le paragraphe 49(1)(b) de l'ancienne loi rend l'article 196 de la LIPR inapplicable. Le ministre soutient que le verbe anglais «grant»

recipient, in his case by section 73 of the former Act, and as not including stays arising by operation of law under paragraph 49(1)(b). The Minister pointed to a dictionary definition of “grant” as an active verb: “to bestow or confer”. That argument could not prevail, given the inconsistency within the former Act as to how stays arose. The better view was to look at the effect of the words rather than at the accompanying verb. That view of “stay” was consistent also with the French version of section 196, which does not suggest any bestowal or conferral. In *Sullivan and Driedger on the Construction of Statutes* it is said that where the two versions of a statute do not say exactly the same thing, the shared common meaning is to be adopted. The Minister, on the other hand, relied upon the work on legislative interpretation by Côté, whose view is that, if the two versions seem contradictory, “reconciliation must be attempted”, in one of three ways including, if one version has a broader meaning than the other, the shared meaning would be the narrower. The problem with this was that the Court was unable to accept the Minister’s starting point: that use of the active verb “grant” in the English version imparts a narrower meaning.

Still, the general context of the legislation had to be kept in mind as well as *Interpretation Act*, section 12 which provides that every “enactment is deemed remedial, and shall be given such fair, large and liberal construction and interpretation as best ensures the attainment of its objects”. An important objective of the IRPA is to maintain the security of Canadian society by denying access to Canada to those who are criminals or pose security risks. Under subsection 36(1), “serious criminality” is a ground of inadmissibility. The Minister argued that the purpose of section 196 is to ensure that criminals who were appealing deportation under the old legislation are treated the same as those who are serious criminals under the IRPA. But, while it is entirely clear that the IRPA seeks to deny criminals access to Canadian territory, there were three important considerations that could not be ignored: (1) the provision is transitional; (2) the parties’ behaviour, until the IRPA came into force, was inconsistent with the Minister’s interpretation; and (3) applicant had “vested” rights.

Those caught up in a legislative transition constitute a unique group to which the general objectives of both the old and new laws will apply. Parliament inserts transitional

utilisé à l’article 196 devrait être lu de façon à ne s’appliquer qu’aux sursis qui ont été conférés au bénéficiaire, en l’espèce, il s’agirait d’un sursis ordonné aux termes de l’article 73 de l’ancienne loi, et non pas des sursis qui découlent de l’opération de la loi aux termes de l’alinéa 49(1)b). Le ministre fait référence au fait que le dictionnaire définit le verbe «grant» comme un verbe actif, savoir «to bestow or confer» (conférer ou attribuer). Cet argument ne peut être maintenu, compte tenu du manque de cohérence dans l’ancienne loi sur la façon dont les sursis étaient accordés. La meilleure interprétation à donner au terme sursis est de considérer l’effet des mots utilisés plutôt que le verbe qui l’accompagne. Cette interprétation du mot «sursis» est également conforme à la version française de l’article 196 où il n’est pas question d’un sursis qui aurait été conféré. D’après l’ouvrage *Sullivan and Driedger on the Construction of Statutes*, lorsque les deux versions d’une loi ne disent pas la même chose, le sens qui est commun aux deux versions doit être retenu. Par ailleurs, le ministre s’appuie sur l’ouvrage de Côté sur l’interprétation des lois qui soutient que lorsque les deux versions semblent contradictoires, «il faut tenter de les concilier» en utilisant une des trois façons qu’il énumère, notamment si l’une des versions a un sens plus large que l’autre, alors le sens commun aux deux versions sera le sens le plus étroit des deux. Cependant, la Cour s’est dit incapable d’accepter le point de départ du ministre, c’est-à-dire que l’utilisation du verbe actif «grant» dans la version anglaise entraîne un sens plus étroit.

Pourtant, le contexte général de la loi doit être pris en compte de même que l’article 12 de la *Loi d’interprétation* qui stipule que «tout texte est censé apporter une solution de droit et s’interprète de la manière la plus équitable et la plus large qui soit compatible avec la réalisation de son objet». L’un des objectifs importants de la LIPR est de garantir la sécurité des Canadiens en interdisant le territoire canadien aux personnes qui sont des criminels ou qui constituent un danger pour la sécurité. En vertu du paragraphe 36(1), l’expression «grande criminalité» est un motif de non-admissibilité. Selon la prétention du ministre, l’article 196 a pour objectif de veiller à ce que les personnes considérées comme de grands criminels et qui avaient entamé une procédure d’appel contre leur expulsion en vertu de l’ancienne loi soient traitées de la même façon que celles considérées comme de grands criminels en vertu de la LIPR. Bien qu’il ne puisse être plus clair que la LIPR a pour objectif d’interdire le territoire aux personnes qui sont des criminels, il y a trois facteurs importants qui ne peuvent être ignorés: 1) la disposition est transitoire; 2) le comportement des parties, avant l’entrée en vigueur de la LIPR, n’est pas compatible avec l’interprétation du défendeur; et 3) la demanderesse avait des droits «acquis».

Les personnes touchées par le passage d’un cadre législatif à un autre constituent un groupe unique auquel les objectifs généraux de la nouvelle loi comme ceux de l’ancienne loi

provisions in new legislation in order that those caught by legislative change will be treated as fairly as possible. If a previously held right is affected, upon the transitional provisions should be interpreted such that those affected are treated fairly. Where, as here, a right of appeal is being abrogated, the transitional provisions are to be interpreted such as to minimize the negative impact on the individual affected. The Minister's interpretation goes against the objective of fairness. If the intent of Parliament was to remove the right of appeal to the IAD, it would have had to do so in the clearest of terms.

Had both sides understood that section 196 of the IRPA was to be interpreted as the Minister now proposes, surely the immigration bar would have pressed for an early setting down for hearing of outstanding appeals and the Minister would have made an effort to have such appeals heard before the new legislation came into force.

While it may be correct to say that applicant has not a "vested" right, having been led by the Minister's conduct to believe that she was to have her "day in Court", fairness required that the process go forward. If a statute is capable of being read in two ways, one in accordance with natural justice principles and the other not, a court should always choose the former.

The Minister submitted that if section 196 is interpreted in this applicant's favour, that section would in no case be applicable. That would be contrary to the statutory interpretation principle that a provision must not be interpreted such as to render it "mere surplusage" or redundant. It is true that under an interpretation in applicant's favour, few cases would meet the section 196 requirements for discontinuation of an appeal from a removal order. The provision would not be entirely devoid of meaning but, even if rendered essentially "surplusage", it was necessary to weigh in the balance all of the elements of statutory interpretation. That balancing exercise militated strongly in favour of an interpretation that would allow applicant's appeal to be heard by the IAD.

Given this Court's decision that the IAD erred in its conclusion that applicant's appeal rights had been extinguished by section 196, there was no necessity for addressing the Charter issue.

The following question should be certified as one of general importance: "Does the word 'stay' in section 196 of

s'appliqueront. Le législateur insère des dispositions transitoires dans les nouvelles lois afin de s'assurer que les personnes touchées par le changement législatif sont traitées le plus équitablement possible. Lorsqu'un droit qui existait auparavant est touché, la disposition transitoire doit être interprétée d'une façon telle que les personnes visées sont traitées équitablement. Lorsque, comme en l'espèce, un droit d'appel est enlevé, les dispositions transitoires doivent être interprétées d'une façon qui en minimise l'effet négatif sur l'intéressé. L'interprétation du ministre va à l'encontre de cet objectif d'équité. Si le législateur avait l'intention de supprimer le droit d'appel à la Section d'appel, il aurait dû le faire le plus clairement possible.

Si les deux parties avaient compris que l'article 196 de la LIPR devait être interprété comme le propose maintenant le ministre, il est bien certain que les avocats spécialisés en immigration auraient insisté pour que les appels déjà engagés soient inscrits au rôle et le ministre aurait déployé tous les efforts pour que ces appels soient entendus avant que la nouvelle loi entre en vigueur.

Bien qu'il soit exact de dire que la demanderesse n'a pas de droit «acquis», comme elle a été menée à croire par le ministre qu'elle pourrait se faire entendre par la Cour, l'équité exige que la procédure continue. Si une loi peut 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 devrait toujours choisir la première interprétation.

Le ministre fait valoir que si l'article 196 est interprété en faveur de la demanderesse, cela aurait pour effet de le rendre inapplicable dans tous les cas. Cela serait contraire au principe d'interprétation législative selon lequel une disposition ne doit pas être interprétée de façon à en faire une disposition «simplement superflue» ou redondante. Il est vrai qu'en vertu d'une interprétation favorable à la demanderesse, il y aurait peu de situations qui pourraient satisfaire aux conditions de l'article 196 pour le désistement d'un appel concernant une mesure de renvoi. La disposition ne serait pas tout à fait privée de sens, mais, même si elle devenait essentiellement «superflue», la situation exige une pondération de tous les éléments de l'interprétation législative. La pondération de ces éléments milite fortement en faveur d'une interprétation qui permet à la demanderesse de faire entendre son appel par la Section d'appel.

Compte tenu de la décision de la Cour selon laquelle la Section d'appel a commis une erreur en concluant que l'article 196 avait pour effet d'éteindre les droits d'appel de la demanderesse, il n'est pas nécessaire de traiter de la question concernant la Charte.

La question suivante devrait être certifiée comme étant une question grave de portée générale: «Le mot «sursis» utilisé à

the IRPA contemplate a stay that came into effect under the *Immigration Act*, R.S.C., 1985, c. I-2 as a result of the operation of paragraph 49(1)(b)»?

l'article 196 de la LIPR envisage-t-il un sursis qui a été accordé en vertu de la *Loi sur l'immigration*, L.R.C. (1985), ch. I-2, par suite de l'application de l'alinéa 49(1)b)?»

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

Canadian Charter of Rights and Freedoms, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44], ss. 7, 18(1).
Immigration Act, R.S.C., 1985, c. I-2, ss. 23(1.1) (as enacted by S.C. 1992, c. 49, s. 13), 32(2) (as am. *idem*, s. 21), 49(1) (as am. *idem*, s. 41), 70 (as am. by R.S.C., 1985 (4th Supp.)), c. 28, s. 18; S.C. 1995, c. 15, s. 13, 73 (as am. by R.S.C., 1985 (4th Supp.)), c. 28, s. 18).
Immigration and Refugee Protection Act, S.C. 2001, c. 27, ss. 3(1), 36(1), 64, 192, 196, 197.
Immigration and Refugee Protection Regulations, SOR/2002-227.
Income Tax Act, R.S.C. 1952, c. 148.
Interpretation Act, R.S.C., 1985, c. I-21, s. 12.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED:

APPLIED:

Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re), [1998] 1 S.C.R. 27; (1998), 36 O.R. (3d) 418; 154 D.L.R. (4th) 193; 50 C.B.R. (3d) 163; 33 C.C.E.L. (2d) 173; 221 N.R. 241; 106 O.A.C. 1; *Chieu v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2002] 1 S.C.R. 84; (2002), 208 D.L.R. (4th) 107; 37 Admin. L.R. (3d) 252; 18 Imm. L.R. (3d) 93; 280 N.R. 268; *Canada v. Trade Investments Shopping Centre Ltd.*, [1993] 2 C.T.C. 333; (1993), 93 DTC 5486 (F.C.T.D.); aff'd (1996), 96 DTC 6570; 200 N.R. 156 (F.C.A.).

DISTINGUISHED:

Gustavson Drilling (1964) Ltd. v. Minister of National Revenue, [1977] 1 S.C.R. 271; (1975), 66 D.L.R. (3d) 449; [1976] CTC 1; 75 DTC 5451; 7 N.R. 401.

REFERRED TO:

Manning Timber Products Ltd. v. Minister of National Revenue, [1952] 2 S.C.R. 481; [1952] 3 D.L.R. 848; [1952] CTC 206; (1952), 52 DTC 1148; *R. v. Z. (D.A.)*, [1992] 2 S.C.R. 1025; (1992), 131 A.R. 1; 5 Alta. L.R. (3d) 1; 76 C.C.C. (3d) 97; 16 C.R. (4th) 133; 140 N.R. 327; *R. v. Gladue*, [1999] 1 S.C.R. 688; (1999), 171 D.L.R. (4th) 385; 121 B.C.A.C. 161; 133 C.C.C. (3d) 385; [1999] 2 C.N.L.R. 252; 23 C.R. (5th) 197; *R. v. Proulx*,

LOIS ET RÈGLEMENTS

Charte canadienne des droits et libertés, qui constitue la partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C., (1985), appendice II, n° 44], art. 7, 18(1).
Loi de l'impôt sur le revenu, S.R.C. 1952, ch. 148.
Loi d'interprétation, L.R.C. (1985), ch. I-21, art. 12.
Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés, L.C. 2001, ch. 27, art. 3(1), 36(1), 64, 192, 196, 197.
Loi sur l'immigration, L.R.C. (1985), ch. I-2, art. 23(1.1) (édité par L.C. 1992, ch. 49, art. 13), 32(2) (mod., *idem*, art. 21), 49(1) (mod., *idem*, art. 41), 70 (mod. par L.R.C. (1985) (4^e suppl.)), ch. 28, art. 18; L.C. 1995, ch. 15, art. 13, 73 (mod. par L.R.C. (1985) (4^e suppl.)), ch. 28, art. 18).
Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés, DORS/2002-227.

JURISPRUDENCE

DÉCISIONS APPLIQUÉES:

Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re), [1998] 1 R.C.S. 27; (1998), 36 O.R. (3d) 418; 154 D.L.R. (4th) 193; 50 C.B.R. (3d) 163; 33 C.C.E.L. (2d) 173; 221 N.R. 241; 106 O.A.C. 1; *Chieu c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2002] 1 R.C.S. 84; (2002), 208 D.L.R. (4th) 107; 37 Admin. L.R. (3d) 252; 18 Imm. L.R. (3d) 93; 280 N.R. 268; *Canada c. Trade Investments Shopping Centre Ltd.*, [1993] 2 C.T.C. 333; (1993), 93 DTC 5382 (C.F. 1^{re} inst.); conf. par (1996), 96 DTC 6570; 200 N.R. 156 (C.A.F.).

DISTINCTION FAITE D'AVEC:

Gustavson Drilling (1964) Ltd. c. Ministre du Revenu national, [1977] 1 R.C.S. 271; (1975), 66 D.L.R. (3d) 449; [1976] CTC 1; 75 DTC 5451; 7 N.R. 401.

DÉCISIONS MENTIONNÉES:

Manning Timber Products Ltd. v. Minister of National Revenue, [1952] 2 S.C.R. 481; [1952] 3 D.L.R. 848; [1952] CTC 206; (1952), 52 DTC 1148; *R. c. Z. (D.A.)*, [1992] 2 R.C.S. 1025; (1992), 131 A.R. 1; 5 Alta. L.R. (3d) 1; 76 C.C.C. (3d) 97; 16 C.R. (4th) 133; 140 N.R. 327; *R. c. Gladue*, [1999] 1 R.C.S. 688; (1999), 171 D.L.R. (4th) 385; 121 B.C.A.C. 161; 133 C.C.C. (3d) 385; [1999] 2 C.N.L.R. 252; 23 C.R. (5th) 197; *R. c. Proulx*,

[2001] 1 S.C.R. 61; 182 D.L.R. (4th) 1; [2000] 4 W.W.R. 21; 142 Man. R. (2d) 161; 140 C.C.C. (3d) 449; 30 C.R. (5th) 1; 49 M.V.R. (3d) 163; 249 N.R. 201; *Winters v. Legal Services Society*, [1999] 3 S.C.R. 160; (1999), 177 D.L.R. (4th) 94; [1999] 9 W.W.R. 327; 128 B.C.A.C. 161; 73 B.C.L.R. (3d) 193; 137 C.C.C. (3d) 371; 27 C.R. (5th) 1; 66 C.R.R. (2d) 241; 244 N.R. 203; *Morguard Properties Ltd. et al. v. City of Winnipeg*, [1983] 2 S.C.R. 493; (1983), 3 D.L.R. (4th) 1; [1984] 2 W.W.R. 97; 25 Man. R. (2d) 302; 6 Admin. L.R. 206; 24 M.P.L.R. 219; 50 N.R. 264.

AUTHORS CITED

Black's Law Dictionary, 6th ed. St. Paul, Minn.: West Pub. Co., 1990.
Côté, P.-A. *The Interpretation of Legislation in Canada*, 3rd ed. Scarborough, Ont.: Carswell, 2000.
Sullivan, Ruth. *Sullivan and Driedger on the Construction of Statutes*, 4th ed. Toronto: Butterworths, 2002.

APPLICATION for the judicial review of an Immigration Appeal Division decision to discontinue, for want of jurisdiction an appeal against a deportation order. Application granted and question certified.

APPEARANCES:

Lorne Waldman for applicant.
Catherine C. Vasilaros for respondent.

SOLICITORS OF RECORD:

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

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

[1] SNIDER J.: This is an application for judicial review of the decision of the Immigration Appeal Division of the Immigration and Refugee Board (the IAD), dated August 12, 2002, wherein the IAD discontinued Olga Medovarski's (the applicant) appeal for lack of jurisdiction.

[2001] 1 R.C.S. 61; 182 D.L.R. (4th) 1; [2000] 4 W.W.R. 21; 142 Man. R. (2d) 161; 140 C.C.C. (3d) 449; 30 C.R. (5th) 1; 49 M.V.R. (3d) 163; 249 N.R. 201; *Winters c. Legal Services Society*, [1999] 3 R.C.S. 160; (1999), 177 D.L.R. (4th) 94; [1999] 9 W.W.R. 327; 128 B.C.A.C. 161; 73 B.C.L.R. (3d) 193; 137 C.C.C. (3d) 371; 27 C.R. (5th) 1; 66 C.R.R. (2d) 241; 244 N.R. 203; *Morguard Properties Ltd. et autres c. Ville de Winnipeg*, [1983] 2 R.C.S. 493; (1983), 3 D.L.R. (4th) 1; [1984] 2 W.W.R. 97; 25 Man. R. (2d) 302; 6 Admin. L.R. 206; 24 M.P.L.R. 219; 50 N.R. 264.

DOCTRINE

Black's Law Dictionary, 6th ed. St. Paul, Minn.: West Pub. Co., 1990.
Côté, P.-A. *Interprétation des lois*, 3^e éd. Montréal: Éditions Thémis, 1999.
Sullivan, Ruth. *Sullivan and Driedger on the Construction of Statutes*, 4th ed. Toronto: Butterworths, 2002.

DEMANDE de contrôle judiciaire d'une décision de la Section d'appel de l'immigration de mettre fin à un appel déposé contre une mesure d'expulsion pour cause d'absence de compétence. La demande est accueillie et une question est certifiée.

ONT COMPARU:

Lorne Waldman pour la demanderesse.
Catherine C. Vasilaros pour le défendeur.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER:

Waldman & Associates, Toronto, pour la demanderesse.
Le sous-procureur général du Canada pour le défendeur.

Ce qui suit est la version française des motifs de l'ordonnance et de l'ordonnance rendus par

[1] LE JUGE SNIDER: Il s'agit d'une demande de contrôle judiciaire concernant la décision de la Section d'appel de l'immigration de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (la Section d'appel), en date du 12 août 2002 par laquelle la Section d'appel a mis fin à l'appel d'Olga Medovarski (la demanderesse) pour cause d'absence de compétence.

Background

[2] The applicant is a citizen of the Republic of Yugoslavia. She was granted permanent residence upon her arrival in Canada on January 19, 1997. On November 6, 1999, the applicant was operating a motor vehicle while intoxicated and was involved in a car accident, which resulted in the death of one person. The applicant was charged with criminal negligence causing death and was sentenced to two years' imprisonment on June 25, 2001.

[3] On November 21, 2001, the applicant was ordered deported because of her criminal conviction. The applicant appealed this deportation to the IAD. She received a notice to appear from the IAD, dated April 24, 2002, stating that her appeal would be heard on September 26, 2002. On June 28, 2002, the *Immigration and Refugee Protection Act*, S.C. 2001, c. 27 (the IRPA) and its accompanying regulations [*Immigration and Refugee Protection Regulations*, SOR/2002-227] came into force. On July 23, 2002, M. Heyes, counsel for the Minister of Citizenship and Immigration, sent a notice of discontinuance to the Registrar of the IAD, requesting that the applicant's appeal be discontinued under section 196 of the IRPA.

[4] By letter dated August 12, 2002, the IAD advised the applicant that her appeal would be discontinued pursuant to sections 196 and 64 of the IRPA.

Issues

[5] The issues can be stated as follows:

1. Did the IAD err in law in concluding that section 196 of the IRPA had the effect of extinguishing the applicant's appeal rights under section 192 of the IRPA? This is essentially an issue of statutory interpretation; specifically, whether the word "stay" in section 196 of the IRPA contemplates a stay that came into effect under the *Immigration Act*, R.S.C., 1985, c. I-2 (the former Act) as a result of the operation of paragraph 49(1)(b) [as am. by S.C. 1992, c. 49, s. 41]?

Contexte

[2] La demanderesse est citoyenne de la république yougoslave. Elle a obtenu le statut de résidente permanente à son arrivée au Canada, le 19 janvier 1997. Le 6 novembre 1999, la demanderesse conduisait un véhicule automobile sous l'influence de l'alcool et elle a eu un accident qui a entraîné la mort d'une personne. Elle a été accusée de négligence criminelle causant la mort et a été condamnée à deux ans de prison le 25 juin 2001.

[3] Le 21 novembre 2001, une mesure d'expulsion a été prise contre la demanderesse en raison de son casier judiciaire. Elle en a appelé de cette mesure d'expulsion devant la section d'appel. Elle a reçu un avis de convocation de la section d'appel, en date du 24 avril 2002, indiquant que son appel serait entendu le 26 septembre 2002. Le 28 juin 2002, la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27 (LIPR) et ses règlements connexes [*Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés*, DORS/2002-227] sont entrés en vigueur. Le 23 juillet 2002, M. Heyes, l'avocat du ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration, a fait parvenir un avis de désistement au registraire de la Section d'appel, demandant de mettre fin à l'appel concernant la demanderesse en vertu de l'article 196 de la LIPR.

[4] Dans une lettre datée du 12 août 2002, la Section d'appel a informé la demanderesse qu'il serait mis fin à son appel aux termes des articles 196 et 64 de la LIPR.

Les questions en litige

[5] On peut formuler les questions en litige de la façon suivante:

1. La Section d'appel a-t-elle commis une erreur de droit en concluant que l'article 196 de la LIPR a eu pour effet d'éteindre les droits d'appel de la demanderesse fondés sur l'article 192 de la LIPR? Il s'agit essentiellement d'une question d'interprétation législative; plus précisément, de savoir si le mot «sursis» utilisé à l'article 196 de la LIPR englobe le mot sursis qui aurait été accordé en vertu de la *Loi sur l'immigration*, L.R.C. (1985), ch. I-2 (l'ancienne Loi) du fait de l'application de l'alinéa 49(1)b) [mod. par L.C. 1992, ch. 49, art. 41]?

2. Is section 7 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* [being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44]] (the Charter) engaged on the facts of this case and, if so, did the dismissal of the applicant's appeal result in a breach of the principles of fundamental justice?

Relevant Statutory Provisions

[6] Since the first issue of this review is fundamentally one of statutory interpretation, it is useful to set out the relevant provisions in the context of the facts of this case.

[7] The applicant was ordered deported pursuant to subsection 32(2) [as am. by S.C. 1992, c. 49, s. 21] of the former Act. That provision is as follows:

32. . . .

(2) Where an adjudicator decides that a person who is the subject of 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.

[8] Under section 70 [as am. by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 28, s. 18; S.C. 1995, c. 15, s. 13] of the former Act, the applicant was entitled to an appeal of the removal order. By notice of appeal dated November 21, 2001, she exercised her right to that appeal. The applicable paragraph of that section is as follows:

70. (1) 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,

...

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

[9] Once the applicant had commenced this appeal, the exclusion of her removal order was stayed pursuant to

2. L'article 7 de la *Charte canadienne des droits et libertés* [qui constitue la partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44]] (la Charte) trouve-t-il application d'après les faits de l'espèce et, dans l'affirmative, l'abandon de l'appel de la demanderesse constitue-t-il un manquement aux principes de justice fondamentale?

Les dispositions législatives pertinentes

[6] Étant donné que la première question que soulève ce contrôle judiciaire est essentiellement une question d'interprétation législative, il est utile de reproduire les dispositions pertinentes dans le contexte des faits de l'espèce.

[7] Une mesure d'expulsion a été prise aux termes du paragraphe 32(2) [mod. par L.C. 1992, ch. 49, art. 21] de l'ancienne Loi. Ce paragraphe est rédigé dans les termes suivants:

32. [. . .]

(2) 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.

[8] En vertu de l'article 70 [mod. par L.R.C. (1985) (4^e suppl.), ch. 28, art. 18; L.C. 1995, ch. 15, art. 13] de l'ancienne Loi, la demanderesse avait le droit d'appeler de la mesure de renvoi. Dans un avis d'appel daté du 21 novembre 2001, elle a exercé ce droit. Le paragraphe applicable est le suivant:

70. (1) 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:

[. . .]

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

[9] Une fois l'appel intenté, la demanderesse a obtenu un sursis à l'exécution de la mesure de renvoi aux termes

paragraph 49(b) of the former Act as follows:

49. (1) Subject to subsection (1.1), the execution of a removal order made against a person is stayed

[. . .]

(b) in any case where an appeal from the order has been filed with the Appeal Division, until the appeal has been heard and disposed of or has been declared by the Appeal Division to be abandoned;

[10] Had the applicant's appeal to the IAD proceeded, the IAD could have taken one of three courses of action under the former Act, one of which would have resulted in a stay of the removal order. Specifically, subsection 73(1) [as am. by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 28, s. 18] of the former Act provides that the IAD may dispose of an appeal by directing that the execution of the removal order be stayed:

73. (1) The Appeal Division may dispose of an appeal made pursuant to section 70

(a) by allowing it;

(b) by dismissing it;

(c) in the case of an appeal made pursuant to paragraph 70(1)(b) or 70(3)(b) respecting a removal order, by directing that execution of the order be stayed; or

(d) in the case of an appeal made pursuant to paragraph 70(1)(b) or 70(3)(b) respecting a conditional removal order, by directing that execution of the order on its becoming effective be stayed.

[11] On June 28, 2002, the IRPA came into effect. This Act contains a number of transitional provisions. One such provision is section 192, which provides for the continuance of appeals filed with the IAD prior to the coming into force of the IRPA:

192. If a notice of appeal has been filed with the Immigration Appeal Division immediately before the coming into force of this section, the appeal shall be continued under the former Act by the Immigration Appeal Division of the Board.

de l'alinéa 49(1)b) de l'ancienne Loi qui stipule ce qui suit:

49. (1) Sauf dans les cas mentionnés au paragraphe (1.1), il est sursis à l'exécution d'une mesure de renvoi:

[. . .]

b) en cas d'appel, jusqu'à ce que la section d'appel ait rendu sa décision ou déclaré qu'il y a eu désistement d'appel;

[10] Si l'appel de la demanderesse devant la section d'appel s'était poursuivi, la section d'appel aurait pu suivre l'une des trois démarches prévues sous l'ancienne Loi, dont l'une aurait entraîné un sursis à l'exécution de la mesure de renvoi. Plus précisément, le paragraphe 73(1) [mod. par L.R.C. (1985) (4^e suppl.), ch. 28, art. 18] de l'ancienne Loi stipule que la section d'appel peut statuer sur un appel en ordonnant de surseoir à l'exécution de la mesure de renvoi:

73. (1) Ayant à statuer sur un appel interjeté dans le cadre de l'article 70, la section d'appel peut:

a) soit y faire droit;

b) soit le rejeter;

c) soit, s'il s'agit d'un appel fondé sur les alinéas 70(1)b) ou 70(3)b) et relatif à une mesure de renvoi, ordonner de surseoir à l'exécution de celle-ci;

d) soit, s'il s'agit d'un appel fondé sur les alinéas 70(1)b) ou 70(3)b) et relatif à une mesure de renvoi conditionnel, ordonner de surseoir à l'exécution de celle-ci au moment où elle deviendra exécutoire.

[11] Le 28 juin 2002, la LIPR est entrée en vigueur. Cette nouvelle loi renferme un certain nombre de dispositions transitoires. L'une d'elles est l'article 192, qui prévoit la continuation des appels déposés à la Section d'appel de l'immigration avant l'entrée en vigueur de la LIPR:

192. S'il y a eu dépôt d'une demande d'appel à la Section d'appel de l'immigration, à l'entrée en vigueur du présent article, l'appel est continué sous le régime de l'ancienne Loi, par la Section d'appel de l'immigration de la Commission.

[12] Section 196 of the IRPA provides an exception to section 192 and is at issue in this case:

196. Despite section 192, an appeal made to the Immigration Appeal Division before the coming into force of this section shall be discontinued if the appellant has not been granted a stay under the former Act and the appeal could not have been made because of section 64 of this Act.

[13] The applicant concedes that she falls within section 64 of the IRPA and would not be entitled to an appeal under that section because of her criminal conviction:

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

(2) For the purpose of subsection (1), serious criminality must be with respect to a crime that was punished in Canada by a term of imprisonment of at least two years.

[14] The respondent argues that the word “stay” in section 196 of the IRPA is intended to apply only to stays granted pursuant to section 73 of the former Act and not to any other statutory stays, including those arising automatically by the operation of paragraph 49(1)(b) of the former Act. The applicant urges the Court to adopt a broader interpretation of section 196 of the IRPA.

Analysis

Issue 1: Did the IAD err in law in concluding that section 196 of the IRPA had the effect of extinguishing the applicant’s appeal rights under section 192 of the IRPA?

(i) Ordinary Meaning of Section 196 of the IRPA

[15] First, I will review the ordinary meaning of section 196 of the IRPA. In my view, the plain meaning of section 196 of the IRPA accords with the position taken by the applicant that the automatic stay of removal pending appeal pursuant to paragraph 49(1)(b) of the former Act renders section 196 of the IRPA inapplicable.

[12] L’article 196 de la LIPR prévoit une exception à l’article 192 et c’est son application qui est contestée en l’espèce:

196. Malgré l’article 192, il est mis fin à l’affaire portée en appel devant la Section d’appel de l’immigration si l’intéressé est, alors qu’il ne fait pas l’objet d’un sursis au titre de l’ancienne Loi, visé par la restriction du droit d’appel prévue par l’article 64 de la présente loi.

[13] La demanderesse reconnaît qu’elle est visée par l’article 64 de la LIPR et qu’elle n’aurait pas droit à un appel en vertu de cet article en raison de sa condamnation au criminel:

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

(2) L’interdiction de territoire pour grande criminalité vise l’infraction punie au Canada par un emprisonnement d’au moins deux ans.

[14] Le défendeur soutient que le mot «sursis» employé à l’article 196 de la LIPR doit s’appliquer uniquement aux sursis accordés en vertu de l’article 73 de l’ancienne Loi et non à d’autres sursis prévus par la loi, y compris ceux qui sont accordés automatiquement du fait de l’alinéa 49(1)(b) de l’ancienne Loi. La demanderesse demande à la Cour d’adopter une interprétation de l’article 196 de la LIPR plus large que celle qui est proposée par le défendeur.

Analyse

Question 1: La Section d’appel a-t-elle commis une erreur de droit en concluant que l’article 196 de la LIPR a eu pour effet d’éteindre les droits d’appel de la demanderesse fondés sur l’article 192 de la LIPR?

(i) Sens ordinaire de l’article 196 de la LIPR

[15] Tout d’abord, j’examinerai le sens ordinaire des mots utilisés à l’article 196 de la LIPR. À mon avis, le sens ordinaire de l’article 196 de la LIPR s’accorde avec la position adoptée par la demanderesse selon laquelle le sursis accordé automatiquement à l’exécution d’une mesure de renvoi en attendant le règlement d’un appel et

[16] The respondent argues that the use of the active verb “grant” in section 196 ought to be read to apply only to stays that were, in some manner, conferred on the recipient; in this case, those conferred by section 73 of the former Act and not those stays that arose by operation of law under paragraph 49(1)(b) of the former Act. In support of this argument, the respondent referred to the definition in *Black’s Law Dictionary*, 6th ed., of “grant” as an active verb, namely; “to bestow or confer”. In contrast, the stay pursuant to paragraph 49(1)(b) is one that arises automatically. The respondent points out that, under the former Act, the word “grant” was always used in the context of some action; for example, subsection 23(1.1) [as enacted by S.C. 1992, c. 49, s. 13] of the former Act speaks of a “grant of landing”.

[17] In my view, this argument is not sustainable. It is difficult to discern any consistency within the former Act with respect to how stays arise. In direct opposition to the use of the word “grant” in section 196 of the IRPA, I note that section 73 of the former Act provides that the IAD may dispose of an appeal by “directing that execution of the order be stayed”. This is the very provision that the respondent argues is the only section that is the subject of section 196 of the IRPA. If his interpretation of the word “grant” is correct, one could argue that not even section 73 stays are caught in the operation of section 196 of the IRPA. The better view of “stay” is to look at the result or effect of the words, rather than the accompanying verb. Whether granted or directed or otherwise applied to the situation at hand, the result is a stay.

[18] This view of the word “stay” is also consistent with the French version of section 196. The words used in the French version of section 196 are “*il ne fait pas l’objet d’un sursis*”; this can be roughly translated as “is

fondé sur le paragraphe 49(1)(b) de l’ancienne Loi rend l’article 196 de la LIPR inapplicable.

[16] Le défendeur soutient que l’utilisation du verbe actif anglais «grant» à l’article 196 devrait être lu de façon à ne s’appliquer qu’aux sursis qui ont été, d’une manière ou d’une autre, conférés au bénéficiaire; en l’espèce, il s’agirait des sursis ordonnés aux termes de l’article 73 de l’ancienne Loi et non pas des sursis qui découlent de l’opération de la loi aux termes de l’alinéa 49(1)(b) de l’ancienne Loi. À l’appui de cet argument, le défendeur fait référence à la définition que donne le *Black’s Law Dictionary*, 6^e éd., du verbe actif anglais «grant», à savoir: «*to bestow or confer*» (conférer ou attribuer). Par contraste, le sursis prévu à l’alinéa 49(1)(b) est celui qui est automatiquement accordé. Le défendeur souligne que, en vertu de l’ancienne Loi, le verbe «grant» était toujours utilisé dans le contexte d’une action quelconque; par exemple, le paragraphe 23(1.1) [édicte par L.C. 1992, ch. 49, art. 13] de l’ancienne Loi utilise l’expression «*grant of landing*» (octroi du droit d’établissement).

[17] À mon avis, cet argument ne peut être maintenu. Il est difficile de discerner une quelconque cohérence dans l’ancienne Loi sur la façon dont les sursis sont accordés. En opposition directe à l’emploi du verbe «grant» à l’article 196 de la LIPR, je note que l’article 73 de l’ancienne Loi prévoit que la section d’appel peut statuer sur un appel en «directing that execution of the order be stayed» ([ordonnant] de surseoir à l’exécution de [la mesure de renvoi]). C’est la disposition même qui, selon l’argument du défendeur, serait le seul article qui est visé à l’article 196 de la LIPR. Si son interprétation du verbe «grant» est exacte, on pourrait faire valoir que même les sursis accordés en vertu de l’article 73 ne sont pas visés par l’article 196 de la LIPR. La meilleure interprétation à donner au terme «sursis» est de considérer l’effet des mots utilisés plutôt que le verbe qui l’accompagne. Que le sursis ait été accordé ou ordonné ou qu’il s’applique de toute autre façon à la situation en l’espèce, il n’en reste pas moins qu’il y a sursis.

[18] Cette interprétation du mot «sursis» est également conforme à la version française de l’article 196. Les mots utilisés dans la version française de l’article 196 sont «il ne fait pas l’objet d’un sursis»; ce qui pourrait se traduire

not the object of a stay”. There is no bestowing or conferring of the stay. The English and French versions of a statute are equally authoritative and must be read together (Charter, subsection 18(1); *Manning Timber Products Ltd. v. Minister of National Revenue*, [1952] 2 S.C.R. 481). If the two versions do not say exactly the same thing, then the common meaning that is shared by both ought to be adopted, unless that common meaning is unacceptable for some reason (R. Sullivan, *Sullivan and Driedger on the Construction of Statutes*, 4th ed. (Toronto: Butterworths, 2002), at page 80).

[19] The respondent referred me to P.-A. Côté, *The Interpretation of Legislation in Canada*, 3rd ed. (Scarborough, Ontario: Carswell, 2000) (Côté). According to Côté, at page 327, where two versions of the same enactment seem contradictory “reconciliation must be attempted” in one of three ways:

1. if the versions are manifestly irreconcilable, look to the legislative history of the provision;
2. if one version is ambiguous, while the other is plain and unequivocal, the latter is preferred; and
3. if one version has a broader meaning than the other, then the shared meaning is the more narrow of the two.

[20] The respondent urged me to apply the third test cited in Côté, *supra*. That is, if one version has a broader meaning than the other, the shared meaning should be the more narrow of the two. I do not agree with the starting point of the respondent that the use of the active verb “grant” in the English version results in a narrower meaning. As I discussed above, given the inconsistent use of the word “grant”, the better approach to interpreting the English provision is to focus on the result. In both the English and French, the effect of the provision is a stay and the two versions are not “manifestly irreconcilable”. In the alternative, the French is plain and unequivocal and, on the basis of the second test cited in Côté, *supra*, is to be preferred.

approximativement par «*is not the object of a stay*». Il n’est pas question d’un sursis qui aurait été conféré. Les versions française et anglaise d’une loi font également autorité et doivent être lues ensemble (le paragraphe 18(1) de la Charte; *Manning Timber Products Ltd. v. Minister of National Revenue*, [1952] 2 R.C.S. 481). Si les deux versions ne disent pas exactement la même chose, alors le sens qui est commun aux deux versions doit être retenu, à moins que celui-ci soit inacceptable pour une raison ou pour une autre (R. Sullivan, *Sullivan and Driedger on the Construction of Statutes*, 4^e éd. (Toronto: Butterworths, 2002), à la page 80).

[19] Le défendeur me renvoie à l’ouvrage de P.-A. Côté, *Interprétation des lois*, 3^e éd. (Éditions Thémis, Montréal, 1999) (Côté). Selon Côté, à la page 412, lorsque les deux versions d’un texte législatif semblent contradictoires, il faut «*tenter de les concilier*» de l’une des trois façons suivantes:

1. si les versions sont manifestement irréconcilables, examiner l’historique législatif de la disposition;
2. si une version est ambiguë, alors que l’autre est claire et sans équivoque, il faut préférer cette dernière; et
3. si l’une des versions a un sens plus large que l’autre, alors le sens commun aux deux versions sera le sens le plus étroit des deux.

[20] Le défendeur me demande d’appliquer le troisième critère cité dans l’ouvrage de Côté, précité. C’est-à-dire que si l’une des versions a un sens plus large que l’autre, le sens commun devrait être le plus étroit des deux. Je ne suis pas d’accord avec le point de départ du défendeur selon lequel l’utilisation du verbe actif «*grant*» dans la version anglaise entraîne un sens plus étroit. Comme je l’ai indiqué ci-dessus, compte tenu de l’utilisation non cohérente du verbe «*grant*», la meilleure démarche à suivre pour interpréter la disposition anglaise est de mettre l’accent sur le résultat. Dans les versions anglaise et française, la disposition donne lieu à l’octroi d’un sursis et les deux versions ne sont pas «*manifestement irréconcilables*». Subsidiairement, la version française a un sens clair et sans équivoque et, d’après le deuxième critère cité dans l’ouvrage de Côté, précité, il doit être préféré.

[21] In conclusion on this point, I am of the view that, on an ordinary reading of the words of section 196 of the IRPA, a stay in place because of the operation of paragraph 49(1)(b) of the former Act is a stay for the purposes of this section.

(ii) General Context of the Legislation

[22] As informed by the jurisprudence, I cannot leave the matter here. In *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 S.C.R. 27 (*Rizzo Shoes*), Iacobucci J., writing for a majority of the Supreme Court of Canada, outlined the following framework for statutory interpretation at paragraph 21:

Although much has been written about the interpretation of legislation . . . Elmer Driedger in *Construction of Statutes* (2nd ed. 1983) best encapsulates the approach upon which I prefer to rely. He recognizes that statutory interpretation cannot be founded on the wording of the legislation alone. At p. 87 he states:

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

[23] The purposive approach to statutory interpretation adopted in *Rizzo Shoes*, *supra*, has been applied by the Supreme Court of Canada in many cases (see, e.g. *Chieu v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2002] 1 S.C.R. 84; *R. v. Z. (D.A.)*, [1992] 2 S.C.R. 1025).

[24] The Supreme Court of Canada has also emphasized the importance of section 12 of the *Interpretation Act*, R.S.C., 1985, c. I-21 in interpreting federal legislation (*R. v. Gladue*, [1999] 1 S.C.R. 688). Section 12 of the *Interpretation Act* provides as follows:

12. Every enactment is deemed remedial, and shall be given such fair, large and liberal construction and interpretation as best ensures the attainment of its objects.

[25] Thus, the words of section 196 of the IRPA must 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” (*Rizzo Shoes*, *supra*, at paragraph 21).

[21] Pour conclure sur ce point, je suis d’avis que, d’après le sens ordinaire des mots utilisés à l’article 196 de la LIPR, le sursis accordé du fait de l’application de l’alinéa 49(1)(b) de l’ancienne Loi est un sursis accordé pour les fins de cet article.

(ii) Contexte général de la Loi

[22] Comme le souligne la jurisprudence, je ne peux m’en tenir à cela. Dans l’arrêt *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27 (*Rizzo Shoes*), le juge Iacobucci, s’exprimant pour la majorité de la Cour suprême du Canada, a défini le cadre suivant pour l’interprétation législative au paragraphe 21:

Bien que l’interprétation législative ait fait couler beaucoup d’encre [. . .] Elmer Driedger dans son ouvrage intitulé *Construction of Statutes* (2^e éd. 1983) résume le mieux la méthode que je privilégie. Il reconnaît que l’interprétation législative ne peut pas être fondée sur le seul libellé du texte de loi. À la p. 87, il dit:

[TRADUCTION] Aujourd’hui il n’y a qu’un seul principe ou solution: il faut lire les termes d’une loi dans leur contexte global et 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.

[23] La démarche téléologique utilisée pour l’interprétation législative qui a été adoptée dans l’arrêt *Rizzo Shoes*, précité, a été appliquée par la Cour suprême du Canada dans de nombreuses causes (voir par exemple *Chieu c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, [2002] 1 R.C.S. 84; *R. c. Z. (D.A.)*, [1992] 2 R.C.S. 1025).

[24] La Cour suprême du Canada a également souligné l’importance de l’article 12 de la *Loi d’interprétation*, L.R.C. (1985), ch. I-21 dans l’interprétation des lois fédérales (*R. c. Gladue*, [1999] 1 R.C.S. 688). L’article 12 de la *Loi d’interprétation* stipule ce qui suit:

12. Tout texte est censé apporter une solution de droit et s’interprète de la manière la plus équitable et la plus large qui soit compatible avec la réalisation de son objet.

[25] Ainsi donc, les mots utilisés à l’article 196 de la LIPR doivent être lus «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» (*Rizzo Shoes*, précité, paragraphe 21).

Overall Objectives

[26] The immigration objectives of the IRPA are set out in subsection 3(1) of the IRPA. The relevant paragraphs of subsection 3(1) are as follows:

3. (1) The objectives of this Act with respect to immigration are

...

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

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

[27] Subsection 36(1) of the IRPA addresses inadmissibility on the grounds of serious criminality:

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

(a) having been convicted in Canada of an offence under an Act of Parliament punishable by a maximum term of imprisonment of at least 10 years, or of an offence under an Act of Parliament for which a term of imprisonment of more than six months has been imposed;

(b) having been convicted of an offence outside Canada that, if committed in Canada, would constitute an offence under an Act of Parliament punishable by a maximum term of imprisonment of at least 10 years; or

(c) committing an act outside Canada that is an offence in the place where it was committed and that, if committed in Canada, would constitute an offence under an Act of Parliament punishable by a maximum term of imprisonment of at least 10 years.

[28] In the submission of the respondent, the purpose of section 196 of the IRPA is to ensure that individuals found to be serious criminals under the former Act and who were in the process of appealing their deportation are treated in the same manner as those found to be serious criminals under the IRPA. This purpose is consistent with the emphasis on the protection of the public and the removal of serious criminals from Canada in the IRPA. According to the respondent, in order to give effect to this purpose, section 196 of the IRPA needs to be interpreted in a manner that ensures it is

Les objectifs globaux

[26] Les objectifs en matière d'immigration de la LIPR sont énoncés au paragraphe 3(1) de cette loi. Les parties pertinentes du paragraphe 3(1) sont les suivantes:

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

[. . .]

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

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

[27] Le paragraphe 36(1) de la LIPR traite de la non-admissibilité pour des motifs de grande criminalité:

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

a) être déclaré coupable au Canada d'une infraction à une loi fédérale punissable d'un emprisonnement maximal d'au moins dix ans ou d'une infraction à une loi fédérale pour laquelle un emprisonnement de plus de six mois est infligé;

b) être déclaré coupable, à l'extérieur du Canada, d'une infraction qui, commise au Canada, constituerait une infraction à une loi fédérale punissable d'un emprisonnement maximal d'au moins dix ans;

c) commettre, à l'extérieur du Canada, une infraction qui, commise au Canada, constituerait une infraction à une loi fédérale punissable d'un emprisonnement maximal d'au moins dix ans.

[28] Selon la prétention du défendeur, l'article 196 de la LIPR a pour objectif de veiller à ce que les personnes considérées comme de grands criminels en vertu de l'ancienne Loi et qui avaient entamé une procédure d'appel contre leur expulsion soient traitées de la même façon que celles considérées comme de grands criminels en vertu de la LIPR. Cet objectif est compatible avec l'accent mis sur la protection du public et le renvoi des grands criminels du Canada dans la LIPR. Selon le défendeur, pour que cet objectif puisse être atteint, il faut interpréter l'article 196 de la LIPR de manière que

applied to individuals on the basis of their serious criminality. As a result, the respondent submits that section 196 of the IRPA does not refer to the automatic stay of removal pending the appeal of a deportation order provided for in paragraph 49(1)(b) of the former Act. This interpretation gives meaning to both conditions set out in section 196 of the IRPA and properly places the emphasis on the serious criminality of the applicant. Serious criminals who had actually been granted a stay by the IAD under the former Act, as opposed to by the automatic operation of law, would be still entitled to have their appeal heard pursuant to section 192 of the IRPA. In addition, together with section 197, there is a symmetry and harmony to the IRPA.

[29] I do not disagree with the analysis of the respondent as to the intent of the legislative scheme as a whole; there is a clear intent to limit the rights of convicted criminals. Paragraph 3(1)(i) could not be clearer when it states that an objective of the IRPA is to deny “access to Canadian territory to persons who are criminals”. However, what this analysis avoids is any discussion of three important factors that I view as significant in the determination of this issue:

1. the provision in question is part of the transitional provisions of the IRPA;
2. the parties’ behaviour, prior to the coming into force of the IRPA, was not consistent with the respondent’s interpretation; and
3. the applicant held special or “vested” rights.

Transitional Provisions

[30] For purposes of establishing the intent of the legislation in question, I believe that I should also examine the intent of sections 192 and 196 of the IRPA as transitional provisions.

[31] Parliament acknowledges that a change from one legislative framework to another will affect parties who have commenced some actions under the repealed legislation. This group of affected parties is usually

l’article s’applique à des personnes sur la base des crimes graves qu’elles ont commis. Par conséquent, le défendeur soutient que l’article 196 de la LIPR ne fait pas référence au sursis accordé automatiquement à l’exécution du renvoi en attendant l’audition d’un appel contre une mesure d’expulsion prévu à l’alinéa 49(1)(b) de l’ancienne Loi. Cette interprétation donne tout leur sens aux deux conditions énoncées à l’article 196 de la LIPR et met à bon droit l’accent sur le fait que la demanderesse est une grande criminelle. Les grands criminels à l’égard desquels la section d’appel a en fait déjà accordé un sursis aux termes de l’ancienne Loi, par opposition à l’application automatique de la Loi, auraient encore le droit de faire entendre leur appel aux termes de l’article 192 de la LIPR. En outre, si l’on tient compte de l’article 197, il y a symétrie et harmonie dans la LIPR.

[29] Je ne disconviens pas de l’analyse que fait le défendeur de l’intention qui se dégage du cadre législatif dans son ensemble; il y a une intention manifeste de limiter les droits des criminels qui ont été condamnés. L’alinéa 3(1)(i) ne peut être plus clair quand il indique que l’un des objectifs de la LIPR est d’interdire «[le] territoire aux personnes qui sont des criminels». Toutefois, cette analyse a pour effet d’éluder une discussion de trois facteurs importants que j’estime significatifs dans le règlement de la présente question:

1. la disposition en question fait partie des dispositions transitoires de la LIPR;
2. le comportement des parties, avant l’entrée en vigueur de la LIPR, n’est pas compatible avec l’interprétation du défendeur; et
3. la demanderesse a des droits spéciaux ou «acquis».

Les dispositions transitoires

[30] Pour les fins d’établir l’intention des dispositions législatives en question, je crois devoir examiner également l’intention des articles 192 et 196 de la LIPR à titre de dispositions transitoires.

[31] Le législateur reconnaît que le passage d’un cadre législatif à un autre aura des effets sur les parties qui ont intenté des actions en vertu de la loi abrogée. Ce groupe de parties touchées est habituellement facilement défini

easily defined and is a finite subset of the much larger group of parties impacted by the new legislation. While those caught in the transition are subject to the new statute as a whole, they form a unique group to whom the general objectives of both the new law and the old law will apply. Thus, almost every statute that is intended to replace an existing statute contains transitional provisions. Given this situation, I believe that it is reasonable to conclude that an objective of Parliament is to ensure that those who are caught by legislative change are treated as fairly as possible. This objective would apply in the context of interpreting the transitional provisions of a new statute. Accordingly, where a right previously held is being affected, the transitional provision should be interpreted in a manner that respects not only the overall intent of the IRPA, but also the more limited intent of treating individuals who were caught by changing legislation fairly.

[32] This approach to the interpretation of transitional provisions is consistent with that set out by Noël J. in *Canada v. Trade Investments Shopping Centre Ltd.*, [1993] 2 C.T.C. 333 (F.C.T.D.), *affd* (1996), 96 DTC 6570 (F.C.A.), at paragraphs 31 and 32:

Transitional provisions do not lend themselves to the scrutiny of an overly strict interpretation. It should be borne in mind that transitional provisions are secondary and incidental to the provisions of substantive law which they accompany. Unlike taxing provisions, they are not adopted as part of a coherent legislative plan in which the provisions must interrelate with one another in a logical scheme. They are ad hoc provisions the sole purpose of which is to ensure that the particular provision of substantive law which they accompany is introduced in an equitable manner. . . .

In my view, when a question of interpretation arises as to the scope of a transitional provision, it must be answered by reference to the provision of substantive law it accompanies and the specific situation which Parliament sought to alleviate by introducing it.

[33] Applied to the situation before me, where the right to an appeal is being removed, the context requires an interpretation that minimizes the negative impact on

et constitue un sous-groupe précis du groupe beaucoup plus important de parties touchées par la nouvelle législation. Bien que les personnes touchées par la transition soient assujetties à la nouvelle loi dans son ensemble, elles forment un groupe unique auquel les objectifs généraux de la nouvelle loi comme ceux de l'ancienne loi s'appliqueront. Ainsi, presque toutes les lois qui ont pour objet de remplacer une loi existante renferment des dispositions transitoires. Cela étant, je crois qu'il est raisonnable de conclure que l'un des objectifs poursuivis par le législateur est de s'assurer que les personnes touchées par le changement législatif sont traitées le plus équitablement possible. Cet objectif s'appliquerait dans le contexte de l'interprétation des dispositions transitoires d'une nouvelle loi. Par conséquent, lorsqu'un droit qui existait auparavant est touché, la disposition transitoire doit être interprétée d'une manière qui respecte non seulement l'intention générale de la LIPR, mais aussi l'intention plus restreinte qui est de traiter équitablement les personnes qui sont touchées par ce changement législatif.

[32] Cette démarche relative à l'interprétation des dispositions transitoires est conforme à ce qu'a dit le juge Noël dans la décision *Canada c. Trade Investments Shopping Centre Ltd.*, [1993] 2 C.T.C. 333 (C.F. 1^{re} inst.), confirmée à (1996), 96 DTC 6570 (F.C.A.), aux paragraphes 31 et 32:

L'on ne saurait, face à des mesures transitoires, imposer les rigueurs d'une interprétation trop stricte. Il faut se rappeler que les mesures transitoires sont secondaires et incidentes aux dispositions de droit substantif qu'elles accompagnent. Contrairement aux mesures d'imposition, elles ne sont pas adoptées dans le cadre d'un plan législatif cohérent où les dispositions doivent s'intégrer les unes aux autres. Ce sont des mesures *ad hoc* qui ont comme unique vocation celle d'assurer la mise en vigueur équitable de la disposition particulière de droit substantif qu'elles accompagnent [. . .]

Selon moi, lorsqu'une question d'interprétation se soulève quant au champ d'application d'une mesure transitoire, elle doit trouver sa réponse à la lumière de la disposition de droit substantif qu'elle accompagne et de la situation précise à laquelle le législateur voulait apporter un palliatif en la mettant en vigueur.

[33] Si l'on applique cette citation à la situation dont je suis saisie, lorsqu'un droit d'appel est enlevé, le contexte dicte une interprétation qui en minimise l'effet

the applicant. As interpreted by the respondent, section 196 operates to strip a previously held right from many individuals. Arguably this is not in keeping with the general objectives of fairness and minimization of the impact on those who, through no fault of their own, are caught in the face of changing legislation.

[34] It should be pointed out that this does not, in any way, affect the operation of the non-transitional provisions or the objectives of the IRPA as a whole. Nor does it mean that Parliament could not have removed the right of appeal to the IAD; however, if Parliament wishes to remove that right, it must do so in the clearest of terms.

Behaviour of Parties

[35] Although the IRPA came into effect on June 28, 2002, it received Royal Assent on November 1, 2001. Both the applicant and the respondent were aware of its provisions for a significant period of time prior to its coming into force. However, notwithstanding their knowledge of the new provisions, neither the applicant nor the respondent conducted themselves in a manner consistent with the interpretation of section 196 of the IRPA put forth by the respondent. If the respondent's interpretation is correct, why was there not a hue and cry from the immigration bar and pleas to set down those appeals that were "in the works"? Why was there no apparent effort made by the respondent to hear outstanding appeals before June 28, 2002?

[36] The applicant made her application for an appeal to the IAD in November 2001. On April 24, 2002, barely two months before the coming into force of the IRPA, the applicant received a notice to appear setting down her appeal for September 26, 2002. The notice made no reference to the IRPA or the effects of the IRPA on the applicant's appeal. Assuming good faith, as I should, there is only one reasonable explanation of this notice; the respondent was interpreting section 196 of the IRPA as not applicable to the applicant.

Special or "Vested" Rights

[37] The applicant submits that by making application and having a hearing set down that she held "vested"

négatif sur le demandeur. Selon l'interprétation du défendeur, l'article 196 opère de façon à retirer à de nombreuses personnes un droit qui leur était autrefois accordé. On peut prétendre que cela n'est pas conforme aux objectifs généraux d'équité et de minimisation de l'effet sur les personnes qui, sans qu'il y ait faute de leur part, sont touchées par le changement législatif.

[34] Il convient de souligner que cela n'a aucun effet sur l'application des dispositions non transitoires ou des objectifs de la LIPR dans son ensemble. Cela ne signifie pas non plus que le législateur ne pouvait pas supprimer le droit d'appel à la section d'appel; toutefois, si le législateur souhaite supprimer ce droit, il doit le faire le plus clairement possible.

Le comportement des parties

[35] Bien que la LIPR soit entrée en vigueur le 28 juin 2002, elle a reçu la sanction royale le 1^{er} novembre 2001. La demanderesse et le défendeur connaissaient ses dispositions bien avant son entrée en vigueur. Toutefois, malgré cela, ni la demanderesse ni le défendeur ne sont conduits d'une manière compatible avec l'interprétation de l'article 196 de la LIPR proposée par le défendeur. Si l'interprétation du défendeur est exacte, pourquoi les avocats et négociateurs spécialisés en immigration n'ont-ils pas réclamé à cor et à cri que les appels qui avaient déjà été engagés soient inscrits au rôle? Pourquoi le défendeur n'a-t-il pas déployé d'effort apparent pour entendre les appels en suspens avant le 28 juin 2002?

[36] La demanderesse a présenté sa demande d'appel à la section d'appel en novembre 2001. Le 24 avril 2002, soit deux mois à peine avant l'entrée en vigueur de la LIPR, elle a reçu un avis de comparution indiquant que son appel serait entendu le 26 septembre 2002. L'avis ne faisait aucune référence à la LIPR ou aux effets qu'aurait cette loi sur son appel. Si je suppose que les parties étaient de bonne foi, comme je dois le faire, il n'y a qu'une seule explication raisonnable à cet avis, c'est que le défendeur a estimé que l'article 196 de la LIPR ne s'appliquait pas à la demanderesse.

Les droits spéciaux ou «acquis»

[37] La demanderesse soutient qu'en raison du fait qu'elle a présenté sa demande d'appel et que la date

rights. Such rights should not be revoked. The respondent relies on the case of *Gustavson Drilling (1964) Ltd. v. Minister of National Revenue*, [1977] 1 S.C.R. 271, to argue that the applicant had no “vested” right to have the provisions of the former Act continue to apply.

[38] I note that *Gustavson, supra*, was a case involving the application of provisions of the *Income Tax Act*, R.S.C. 1952, c. 148. This case, on the other hand involves the rights of individuals. Further, the applicant had already exercised her right under the former Act and a hearing had been set down. While I might not characterize this as having established a “vested” right, I certainly would opine that, having exercised her right under the former Act and having been led to believe by the actions of the respondent that she would have her “day in Court”, fairness would require that the process continue, unless taken away by clear and unmistakable terms.

[39] On the matter of fairness, I note the comments of Iacobucci, J. in the case of *Chieu, supra*, at paragraph 71:

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.

[40] Surely the same principle should operate in these particular circumstances to afford the applicant the continuation of her appeal.

(iii) Remaining Applicability of Section 196 of the IRPA

[41] Lastly, Parliament intended that its words have some meaning. Words of a statute are not to be ignored. Thus, a legislative provision should not be interpreted so as to render it “mere surplusage” (*R. v. Proulx*, [2001] 1 S.C.R. 61, at paragraph 28), meaningless, pointless or redundant (*Winters v. Legal Services Society*, [1999] 3 S.C.R. 160; *Morguard Properties Ltd. et al. v. City of Winnipeg*, [1983] 2 S.C.R. 493).

d’audition avait déjà été fixée, elle a des droits «acquis». Ces droits ne peuvent être révoqués. Le défendeur s’appuie sur l’arrêt *Gustavson Drilling (1964) Ltd. c. Ministre du Revenu national*, [1977] 1 R.C.S. 271, pour faire valoir que la demanderesse n’avait pas de droit «acquis» lui permettant de demander que les dispositions de l’ancienne Loi continuent de s’appliquer.

[38] Je fais remarquer que l’affaire *Gustavson*, précitée, portait sur l’application des dispositions de la *Loi de l’impôt sur le revenu*, S.R.C. 1952, ch. 148. Au contraire, le cas en l’espèce fait intervenir les droits des particuliers. En outre, la demanderesse avait déjà exercé son droit en vertu de l’ancienne Loi et une date d’audition avait été fixée. Bien que je ne puisse qualifier cela comme ayant établi un droit «acquis», je serais certainement d’avis que, comme elle a exercé son droit en vertu de l’ancienne Loi et que les gestes du défendeur l’ont amenée à croire qu’elle pourrait se faire entendre par la Cour, l’équité exigerait que la procédure continue, à moins qu’elle n’ait été abrogée par des conditions claires et sans équivoque.

[39] Pour ce qui est de l’équité, je note d’après les observations du juge Iacobucci, dans l’arrêt *Chieu*, précité, au paragraphe 71:

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.

[40] Le même principe devrait certainement s’appliquer dans ces circonstances particulières pour autoriser la demanderesse à poursuivre son appel.

(iii) L’applicabilité générale de l’article 196 de la LIPR

[41] Enfin, le législateur avait l’intention de donner un sens certain aux mots qu’il a utilisés. Le libellé d’une loi ne doit pas être ignoré. Ainsi, une disposition législative ne peut être interprétée de façon à en faire une disposition «simplement superflue» (*R. c. Proulx*, [2001] 1 R.S.C. 61, au paragraphe 28), n’ayant aucun sens, aucun objectif ou étant redondante (*Winters c. Legal Services Society*, [1999] 3 R.C.S. 160; *Morguard Properties Ltd. et autres c. Ville de Winnipeg*, [1983] 2 R.C.S. 493).

[42] Given that removal is stayed pending appeal of the deportation order in virtually all cases, the respondent argues that the effect of this interpretation is that section 196 of the IRPA may not be applicable in any cases. There is no question that the respondent's interpretation would result in a large number of cases for which an appeal would be denied, thus giving the provision applicability.

[43] The applicant, on the other hand, points out that, under the proposed interpretation, there would still be cases where section 196 of the IRPA would operate to remove any appeal to the IAD. In particular:

Included in the category of persons who would be affected by section 196 are persons who at the time of the hearing did not have outstanding appeals pending before the Board but who after proclamation of IRPA were granted an appeal. Thus, for example a person who was ordered deported and who had his appeal dismissed prior to the coming into effect of IRPA would not be affected by section 49(1)(b) and would not have had a stay in effect at the time of the proclamation of IRPA. If after IRPA's proclamation he had his appeal reinstated section 196 would come into play and he would not have a right to appeal. Thus section 196 would apply to persons who had had appeals under the former Act which were dismissed or discontinued and hence did not have stays in effect under the former Act at the time of proclamation of IRPA.

[44] As admitted by the applicant, this group to whom section 196 of the IRPA would apply is very small. Since almost all appellants, including those who would now be prohibited from making an appeal by section 64 of the IRPA, had an automatic stay of removal, rarely would a situation satisfy the requirements of section 196 of the IRPA for the discontinuation of an appeal from a removal order.

[45] Nevertheless, I am satisfied that the section, as interpreted by the applicant, is not completely devoid of meaning.

[46] Further, even if section 196, as a result of the applicant's interpretation becomes essentially

[42] Étant donné qu'un sursis est accordé à l'exécution de la mesure d'expulsion en attendant l'audition de l'appel dans presque tous les cas, le défendeur fait valoir que cette interprétation pourrait avoir pour effet de rendre l'article 196 de la LIPR inapplicable dans tous les cas. Il ne fait aucun doute que l'interprétation du défendeur ferait en sorte que, dans un grand nombre de cas, l'appel serait refusé, ce qui délimiterait le champ d'application de la disposition.

[43] Par ailleurs, la demanderesse souligne que, en vertu de l'interprétation proposée, il y aurait tout de même des cas où l'article 196 de la LIPR aurait pour effet d'enlever tout droit d'appel devant la Section d'appel. Plus particulièrement:

[TRADUCTION] Seraient incluses dans la catégorie des personnes qui seraient touchées par l'article 196, les personnes qui, au moment de la tenue de l'audience, n'avaient pas d'appel en suspens devant la Commission mais qui, après l'entrée en vigueur de la LIPR, auraient obtenu un droit d'appel. Par exemple, une personne ayant fait l'objet d'une mesure d'expulsion et dont l'appel aurait été rejeté avant l'entrée en vigueur de la LIPR ne serait pas touchée par l'alinéa 49(1)b) et n'aurait pas bénéficié d'un sursis au moment de l'entrée en vigueur de la LIPR. Si, après l'entrée en vigueur de la LIPR, son droit d'appel était rétabli, l'article 196 entrerait en action et n'aurait pas de droit d'appel. Ainsi, l'article 196 s'appliquerait aux personnes qui avaient des droits d'appel sous l'ancienne Loi, appels qui auraient été rejetés ou qui auraient fait l'objet d'un désistement, donc à des personnes qui n'auraient pas bénéficié d'un sursis en vertu de l'ancienne Loi au moment de l'entrée en vigueur de la LIPR.

[44] Comme le reconnaît la demanderesse, ce groupe auquel s'appliquerait l'article 196 de la LIPR est très restreint. Étant donné que la presque totalité des appelants, y compris ceux qui n'auraient actuellement pas le droit de former un appel aux termes de l'article 64 de la LIPR, pouvaient obtenir automatiquement un sursis à l'exécution de la mesure de renvoi, il y aurait peu de situations qui pourraient satisfaire aux conditions de l'article 196 de la LIPR pour le désistement d'un appel concernant une mesure de renvoi.

[45] Néanmoins, je suis convaincue que l'article, tel qu'il a été interprété par la demanderesse, n'est pas tout à fait privé de sens.

[46] En outre, même si l'article 196, par suite de l'interprétation de la demanderesse, devient essentielle-

“surplusage”, I am not persuaded that the respondent’s arguments should prevail. This situation demands a more careful analysis based on consideration and balancing of all elements of statutory interpretation. Balancing those elements militates strongly in favour of an interpretation that permits the applicant to have her appeal heard by the IAD. The unacceptable alternative would be to apply an interpretation to the provision that results in a wider applicability but that ignores the plain meaning of the words and that does not result in fair treatment of the applicant.

Conclusion

[47] In summary on this issue, I am of the view that the interpretation of section 196 put forward by the applicant gives a meaning to section 196 that results in “such fair, large and liberal construction and interpretation as best ensures the attainment of its objects” (*Interpretation Act*, section 12). Specifically, I am satisfied that his interpretation:

1. is supported by the ordinary meaning of the words, in both English and French;
2. is in accord with the general context of the legislation and, in particular, with the transitional provisions of the IRPA;
3. results in a more equitable treatment of the applicant; and
4. does not render the provision completely meaningless.

[48] Accordingly, I conclude that the word “stay” in section 196 of the IRPA contemplates a stay that came into effect as a result of the operation of paragraph 49(1)(b) of the former Act. My decision in this case does not establish whether Parliament could, through legislative amendments, remove the right of appeal from the applicant and others in her position; it only determines that Parliament did not do so for this applicant.

[49] As a result, the IAD erred in concluding that section 196 had the effect of extinguishing the

ment «superflu», je ne suis pas persuadée que les arguments du défendeur doivent prévaloir. Cette situation exige une analyse plus minutieuse fondée sur un examen et une pondération de tous les éléments de l’interprétation législative. La pondération de ces éléments milite fortement en faveur d’une interprétation qui permet à la demanderesse de faire entendre son appel par la Section d’appel. Il serait inacceptable de donner à la disposition une interprétation qui entraînerait un champ d’application plus large, mais qui laisserait de côté le sens ordinaire des mots et qui ne permettrait pas de traiter équitablement la demanderesse.

Conclusion

[47] Pour résumer cette question, je suis d’avis que l’interprétation de l’article 196 proposée par la demanderesse donne à cet article un sens qui entraîne l’interprétation «la plus équitable et la plus large qui soit compatible avec la réalisation de son objet» (*Loi d’interprétation*, article 12). Plus précisément, je suis convaincue que cette interprétation:

1. est appuyée par le sens ordinaire des mots utilisés, autant en anglais qu’en français;
2. s’harmonise avec le contexte général de la loi et, en particulier, avec les dispositions transitoires de la LIPR;
3. assure à la demanderesse un traitement plus équitable; et
4. ne prive pas la disposition de tout son sens.

[48] Par conséquent, je conclus que le mot «sursis» utilisé à l’article 196 de la LIPR envisage un sursis qui a été accordé du fait de l’alinéa 49(1)b) de l’ancienne Loi. Ma décision en l’espèce ne décide pas de la question de savoir si le législateur pourrait, par des modifications législatives, supprimer le droit d’appel de la demanderesse et d’autres personnes se trouvant dans sa situation; elle indique seulement que le législateur n’a pas pris cette décision à l’égard de la demanderesse.

[49] Par conséquent, la Section d’appel a commis une erreur en concluant que l’article 196 avait pour effet

applicant's appeal rights under section 192 of the IRPA.

d'éteindre les droits d'appel de la demanderesse en vertu de l'article 192 de la LIPR.

Issue 2: Is section 7 of the Charter engaged on the facts of this case and, if so, has there been a violation of the applicant's rights under that provision?

Question n° 2: L'article 7 de la Charte trouve-t-il application d'après les faits de l'espèce et, dans l'affirmative, y a-t-il eu atteinte aux droits de la demanderesse en vertu de cette disposition?

[50] Given my conclusions with respect to the first issue, there is no need for me to address this issue.

[50] Compte tenu de mes conclusions à l'égard de la première question, il n'est pas nécessaire de traiter de cette deuxième question.

Question for Certification

Certification d'une question

[51] The applicant proposed that I certify the following question as one of general importance that is determinative of this case:

[51] La demanderesse a proposé que je certifie la question suivante comme étant une question grave de portée générale qui règle définitivement l'espèce:

Does the word "stay" in section 196 of the IRPA contemplate a stay that came into effect under the *Immigration Act*, R.S.C., 1985, c. I-2 as a result of the operation of paragraph 49(1)(b)?

[TRADUCTION] Le mot «sursis» utilisé à l'article 196 de la LIPR envisage-t-il un sursis qui a été accordé en vertu de la *Loi sur l'immigration*, L.R.C. (1985), ch. I-2 par suite de l'application de l'alinéa 49(1)b)?

[52] The respondent did not oppose the certification of this question as worded. I am mindful of the fact that this is a transitional provision that applies to a finite class of persons. At this time, it is difficult to ascertain how many individuals would fall into this category. However, I am satisfied that the population affected by this decision is significant enough in size to warrant classifying this question as one of general importance. Accordingly, I will certify the question.

[52] Le défendeur ne s'est pas opposé à la certification de la question telle qu'elle a été formulée. Je suis consciente du fait qu'il s'agit d'une disposition transitoire qui s'applique à une catégorie limitée de personnes. À l'heure actuelle, il est difficile de prévoir combien de personnes pourraient faire partie de cette catégorie. Toutefois, je suis convaincue que la population visée par cette décision est suffisamment nombreuse pour justifier que cette question soit considérée comme une question grave de portée générale. Par conséquent, je certifierai la question.

ORDER

ORDONNANCE

THIS COURT ORDERS that:

LA COUR ORDONNE ce qui suit:

1. This application for judicial review is allowed.
2. The following question is certified:

1. La présente demande de contrôle judiciaire est accueillie.
2. La question suivante est certifiée:

Does the word "stay" in section 196 of the IRPA contemplate a stay that came into effect under the *Immigration Act*, R.S.C., 1985, c. I-2 as a result of the operation of paragraph 49(1)(b)?

Le mot «sursis» utilisé à l'article 196 de la LIPR envisage-t-il un sursis qui a été accordé en vertu de la *Loi sur l'immigration*, L.R.C. (1985), ch. I-2 par suite de l'application de l'alinéa 49(1)b)?