

IMM-1645-19
2019 FC 1251

IMM-1645-19
2019 CF 1251

Earl Mason (*Applicant*)

Earl Mason (*demandeur*)

v.

c.

The Minister of Citizenship and Immigration
(*Respondent*)

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

INDEXED AS: MASON v. CANADA (CITIZENSHIP AND IMMIGRATION)

RÉPERTORIÉ : MASON c. CANADA (CITOYENNETÉ ET IMMIGRATION)

Federal Court, Grammond J.—Vancouver, September 11; Ottawa, October 2, 2019.

Cour fédérale, juge Grammond—Vancouver, 11 septembre; Ottawa, 2 octobre 2019.

Citizenship and Immigration — Exclusion and Removal — Inadmissible Persons — Judicial review of Immigration and Refugee Board, Immigration Appeal Division (IAD) decision agreeing with respondent's submission that applicant, foreign national, inadmissible pursuant to Immigration and Refugee Protection Act, s. 34(1)(e) for "engaging in acts of violence that would or might endanger the lives or safety of persons in Canada" — Applicant arguing that s. 34 dealing with "security grounds", thus only applying to cases of terrorism, war crimes or organized criminality — Applicant charged with attempted murder after incident but charges stayed — Then, became subject of report for inadmissibility to Canada under Act, s. 34(1)(e) — Report referred to Board's Immigration Division (ID) where proceedings bifurcated — ID deciding that s. 34(1)(e) applying only to cases raising "security element" not to "mere criminal offences" — Respondent appealing thereafter to IAD which reversed ID's decision — IAD finding, in particular, that Act, s. 34(1)(e) not requiring evidence that conduct giving rise to inadmissibility be related to national security but need only be related to security in broader sense — Whether IAD's decision interpreting Act, s. 34(1)(e) reasonable — IAD's decision unreasonable — Strong argument existing that structure of Act's provisions regarding inadmissibility incompatible with IAD's interpretation — Review of structure of inadmissibility regime showing that regime result of number of policy choices as to degree of seriousness of different grounds for inadmissibility, availability of appeal or other forms of relief, standard of proof — In this regard, criminality standing apart from other grounds of inadmissibility in that requiring conviction if offence committed in Canada; regime carefully calibrated according to several factors — Decision of IAD upsetting carefully crafted structure of Act — Its interpretation of s. 34(1)(e) bringing under provision vast range of criminal offences that "would or might endanger the lives or safety of persons in Canada" — IAD's interpretation not

Citoyenneté et Immigration — Exclusion et renvoi — Personnes interdites de territoire — Contrôle judiciaire d'une décision dans laquelle la Section d'appel de l'immigration (la SAI) de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié a retenu l'allégation du défendeur selon laquelle le demandeur, un étranger, était interdit de territoire sur le fondement de l'art. 34(1)e) de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés, parce qu'il avait été « l'auteur [d'un] acte de violence susceptible de mettre en danger la vie ou la sécurité d'autrui au Canada » — Le demandeur a fait valoir que l'art. 34 traite plutôt de « raison[s] de sécurité », ce qui veut dire qu'il ne s'applique qu'aux affaires de terrorisme, de crimes de guerre ou d'activités de criminalité organisée — Des accusations de tentative de meurtre ont été portées contre le demandeur à la suite d'un incident, mais les accusations ont fait l'objet d'un arrêt des procédures — Par la suite, le demandeur a fait l'objet d'un rapport pour interdiction de territoire au Canada en application de l'art. 34(1)e) de la Loi — L'affaire a été déférée à la Section de l'immigration (la SI) de la Commission, qui a scindé l'instance — La SI a déterminé que l'art. 34(1)e) ne s'appliquait qu'aux affaires dans lesquelles un « élément de sécurité » est en jeu, et non de « simples infractions criminelles » — Le défendeur a interjeté appel devant la SAI, qui a infirmé la décision de la SI — Plus particulièrement, la SAI a conclu que l'art. 34(1)e) de la Loi n'exige pas l'existence d'un lien entre la conduite qui emporte interdiction de territoire et la sécurité nationale, mais qu'il suffit que la conduite soit liée à la sécurité dans un sens plus large — Il s'agissait de savoir si l'interprétation de l'art. 34(1)e) donnée par la SAI était raisonnable — La décision de la SAI était déraisonnable — Il y avait un argument massue selon lequel l'économie des dispositions de la Loi relatives à l'interdiction de territoire était incompatible avec l'interprétation de la SAI — L'examen de l'économie du régime applicable aux interdictions de territoire a montré que celui-ci est le fruit d'un certain nombre de choix de politique

requiring conviction — Thwarting Parliament's intention, policy choices — Respondent failing to submit strong arguments to support IAD's decision — While argument about redundancy in Act, ss. 34(1)(d), 34(1)(e) held to have some merit, not possible to discern clear policy choice behind juxtaposition of ss. 34(1)(d), 34(1)(e) that would displace structural arguments — Thus, while two subsections having overlapping meanings, redundancy argument having limited weight — Also, despite applicant's egregious conduct, no reason to overturn policy choices made by Parliament, which decided that person would not be inadmissible for criminality (alleged to have been committed in Canada) without conviction, unless case involving national security, war crimes or organized criminality — Therefore, IAD's decision quashed, ID's decision restored — Question certified — Application allowed.

publique concernant le degré de gravité des différents motifs d'interdiction de territoire, la possibilité d'interjeter appel ou d'obtenir d'autres formes de dispense et la norme de preuve — À cet égard, la criminalité se distingue des autres motifs d'interdiction de territoire, en ce sens qu'elle exige une déclaration de culpabilité si l'infraction a été commise au Canada, et son application dépend de plusieurs facteurs — La décision de la SAI a bouleversé la structure soigneusement élaborée de la Loi — L'interprétation que la SAI a donnée à l'art. 34(1)e) élargit l'application de cette disposition à un vaste éventail d'infractions criminelles qui sont « susceptible[s] de mettre en danger la vie ou la sécurité d'autrui au Canada » — Elle ne requiert aucune déclaration de culpabilité — Elle allait à l'encontre de la volonté et des choix de politique publique du législateur — Le défendeur n'a pas présenté d'arguments solides étayant la décision de la SAI — L'argument sur la redondance de l'art. 34(1)e) et de l'art. 34(1)d) de la Loi a été jugé avoir un certain fondement, mais la juxtaposition des art. 34(1)d) et e) ne permettait pas de dégager un choix de politique publique manifeste qui écarterait les arguments fondés sur l'économie de la loi — En conséquence, même s'il y avait un chevauchement de sens dans les deux articles, l'argument fondé sur la redondance avait une valeur restreinte — De plus, la conduite grave du demandeur ne permettait pas d'ignorer les choix de politique publique du législateur, qui a décidé qu'une personne ne serait pas interdite de territoire pour criminalité (qui aurait été commise au Canada) sans déclaration de culpabilité, à moins qu'il s'agisse d'une affaire de sécurité nationale, de crimes de guerre ou d'activités de criminalité organisée — Par conséquent, la décision de la SAI a été annulée, et la décision de la SI a été rétablie — Une question a été certifiée — Demande accueillie.

This was an application for judicial review of a decision of the Immigration Appeal Division (IAD) of the Immigration and Refugee Board (Board) agreeing with the respondent's submission that the applicant, a foreign national, was inadmissible pursuant to paragraph 34(1)(e) of the *Immigration and Refugee Protection Act* for “engaging in acts of violence that would or might endanger the lives or safety of persons in Canada”. The applicant instead argued that section 34 deals with “security grounds”, which means that it only applies to cases of terrorism, war crimes or organized criminality. This case was about the interpretation of the inadmissibility provisions of the Act.

Il s'agissait d'une demande de contrôle judiciaire d'une décision dans laquelle la Section d'appel de l'immigration (la SAI) de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (Commission) a retenu l'allégation du défendeur selon laquelle le demandeur, un étranger, était interdit de territoire sur le fondement de l'alinéa 34(1)e) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, parce qu'il avait été « l'auteur [d'un] acte de violence susceptible de mettre en danger la vie ou la sécurité d'autrui au Canada ». Le demandeur a fait valoir que l'article 34 traite plutôt de « raison[s] de sécurité », ce qui veut dire qu'il ne s'applique qu'aux affaires de terrorisme, de crimes de guerre ou d'activités de criminalité organisée. L'affaire soulevait une pure question d'interprétation des dispositions de la Loi traitant de l'interdiction de territoire.

The applicant was involved in a dispute at a music concert where he discharged a firearm eight times and injured two persons. As a result of that incident, two charges of attempted murder were laid against him but the charges were subsequently stayed. Further to this, a report pursuant to section 44 of the Act alleging that the applicant had become inadmissible

Au cours d'une bagarre survenue lors d'un concert, le demandeur a tiré huit coups de feu et blessé deux personnes. À la suite de cet incident, deux accusations de tentative de meurtre ont été portées contre lui, mais les accusations ont fait l'objet d'un arrêt des procédures. Par la suite, un rapport établi en vertu de l'article 44 de la Loi a allégué que le demandeur

to Canada under paragraph 34(1)(e) of the Act was prepared. That report was referred to the Board's Immigration Division (ID) where it was agreed to bifurcate the proceedings. The ID had to first determine whether, as a matter of law, paragraph 34(1)(e) applied beyond cases of terrorism, organized crime, war crimes or crimes against humanity and, if so, it would then hold a hearing to make the necessary factual findings. The ID decided that paragraph 34(1)(e) applied only to cases raising a "security element", not to "mere criminal offences" and the respondent appealed thereafter to the IAD. The IAD reversed the ID's decision. In particular, it found that paragraph 34(1)(e) of the Act does not require evidence that the conduct that gives rise to inadmissibility be related to national security. It need only be related "to security in a broader sense", which includes "ensuring that individual Canadians are secure from acts of violence that would or might endanger their lives or safety."

The issue was whether the decision of the IAD interpreting paragraph 34(1)(e) was reasonable.

Held, the application should be allowed.

The decision of the IAD was unreasonable. There was a strong argument or "knock-out punch"—the structure of the provisions of the Act regarding inadmissibility was incompatible with the IAD's interpretation. Division 4 of Part I of the Act governs inadmissibility—reasons why a permanent resident or foreign national may be denied entry to or required to leave Canada. There is a wide array of reasons that may render a person inadmissible and considerable variation in the seriousness of the conduct or situation that gives rise to inadmissibility. A review of the structure of the inadmissibility regime showed that it was the result of a number of policy choices as to the degree of seriousness of the different grounds for inadmissibility, the availability of an appeal or other forms of relief and the standard of proof. In this regard, criminality stands apart from other grounds of inadmissibility in that criminality requires a conviction if the offence was committed in Canada and its regime is carefully calibrated according to several factors including the seriousness of the offence and whether it was committed by a permanent resident or a foreign national. The decision of the IAD upset the carefully crafted structure of the Act. Its interpretation of paragraph 34(1)(e) brings under that provision a vast range of criminal offences that "would or might endanger the lives or safety of persons in Canada." It does not require a conviction. It may relate to the likelihood of future events instead of offences that have been committed. There are few internal limits to the range of conduct covered since the concept of "safety of persons" may be given a wide scope. The IAD's interpretation thwarted Parliament's intention

était interdit de territoire au Canada en application de l'alinéa 34(1)e de la Loi. L'affaire a été déferée à la Section de l'immigration (la SI) de la Commission, qui a convenu de scinder l'instance. La SI devait d'abord décider si, en droit, l'alinéa 34(1)e s'appliquait à des affaires autres que les affaires de terrorisme, d'activités de criminalité organisée, de crime de guerre ou de crimes contre l'humanité et, dans l'affirmative, elle tiendrait une audience lui permettant de tirer les conclusions de fait nécessaires. La SI a déterminé que l'alinéa 34(1)e ne s'appliquait qu'aux affaires dans lesquelles un « élément de sécurité » est en jeu, et non de « simples infractions criminelles », et le défendeur a interjeté appel devant la SAI. La SAI a infirmé la décision de la SI. Plus particulièrement, elle a conclu que l'alinéa 34(1)e de la Loi n'exige pas l'existence d'un lien entre la conduite qui emporte interdiction de territoire et la sécurité nationale. Il suffit que la conduite reprochée soit liée « à la sécurité dans un sens plus large », qui suppose notamment de « s'assurer que les Canadiens sont à l'abri d'actes de violence susceptibles de mettre leur vie ou leur sécurité en danger ».

Il s'agissait de savoir si l'interprétation de l'alinéa 34(1)e donnée par la SAI était raisonnable.

Jugement : la demande doit être accueillie.

La décision de la SAI était déraisonnable. Il y avait un « argument massue » : l'économie des dispositions de la Loi relatives à l'interdiction de territoire était incompatible avec l'interprétation de la SAI. La section 4 de la partie I de la Loi régit les interdictions de territoire, c'est-à-dire les raisons pour lesquelles un résident permanent ou un étranger peuvent se voir interdire l'entrée au Canada ou ordonner de quitter le Canada. De très nombreuses raisons emportent interdiction de territoire et la gravité de la conduite reprochée ou de la situation à l'origine de l'interdiction de territoire varie sensiblement. L'examen de l'économie du régime applicable aux interdictions de territoire a montré que celui-ci est le fruit d'un certain nombre de choix de politique publique concernant le degré de gravité des différents motifs d'interdiction de territoire, la possibilité d'interjeter appel ou d'obtenir d'autres formes de dispense et la norme de preuve. À cet égard, la criminalité se distingue des autres motifs d'interdiction de territoire, en ce sens que ce motif exige une déclaration de culpabilité si l'infraction a été commise au Canada, et son application dépend de plusieurs facteurs, notamment la gravité de l'infraction et la question de savoir si elle a été commise par un résident permanent ou un étranger. La décision de la SAI a bouleversé la structure soigneusement élaborée de la Loi. L'interprétation que la SAI a donnée à l'alinéa 34(1)e élargit l'application de cette disposition à un vaste éventail d'infractions criminelles qui sont « susceptible[s] de mettre en danger la vie ou la sécurité d'autrui au Canada ». Elle ne requiert aucune déclaration de culpabilité. Elle peut viser des événements éventuels, plutôt

and policy choices in at least two ways. First, the IAD's interpretation resulted in bringing under the most severe category of inadmissibility a vast range of conduct that included acts that were below the thresholds set by section 36. Thus, offences that Parliament considered not to be serious enough to warrant deportation, especially in the case of permanent residents, could nevertheless lead to inadmissibility. Second, it discarded the requirement of a conviction that was central to section 36 for offences committed in Canada. Even though inadmissibility is not in and of itself a penal consequence, Parliament made the policy choice to require a conviction and proof beyond a reasonable doubt for someone to become inadmissible for reasons of criminality. Given the careful wording of section 36, it could not have been Parliament's intention to allow this to happen. Therefore, the structural argument rendered the IAD's decision unreasonable. Moreover, the respondent failed to submit equally strong arguments that buttressed the IAD's decision.

The respondent's argument that requiring a nexus to national security in paragraph 34(1)(e) of the Act would render paragraph 34(1)(d) redundant was examined and held to have some merit. Paragraph 34(1)(d) renders inadmissible on security grounds those who are "a danger to the security of Canada" while paragraph 34(1)(e) does so for those "engaging in acts of violence that would or might endanger the lives or safety of persons in Canada". Nonetheless, it was not possible to discern any clear policy choice behind the juxtaposition of paragraphs 34(1)(d) and 34(1)(e) that would displace the structural arguments. As a result, while the two subsections may have overlapping meanings, the redundancy argument had limited weight. Furthermore, in its decision, the IAD mentioned that the "most compelling argument" was that the interpretation it adopted was not "contrary to Canadian values, the fundamental values of the Charter and our history as a parliamentary democracy". While it would be contrary to such values to impose criminal sanctions without a trial, the IAD noted that immigration consequences were not criminal sanctions. This argument was puzzling and was not based on a recognized method of statutory interpretation. The fact that a proposed interpretation is consistent with Canadian values does not provide any insight into Parliament's intent. Finally, despite the applicant's egregious conduct, this was no reason to overturn the policy choices made by Parliament. In this case, Parliament decided that one would not be inadmissible for criminality (alleged to have been committed in Canada) without a conviction, unless it is a case of national security, war crimes or organized

que des infractions déjà commises. La gamme de conduites comporte peu de limites intrinsèques, une vaste portée pouvant être conférée au concept de la « sécurité d'autrui ». L'interprétation de la SAI allait à l'encontre de la volonté et des choix de politique publique du législateur d'au moins deux façons. Premièrement, l'interprétation de la SAI a fait entrer dans la catégorie la plus grave des interdictions de territoire un vaste éventail de conduites parmi lesquelles se trouvaient des actes qui ne répondaient pas aux critères de l'article 36. Ainsi, des infractions que le législateur estimait n'être pas suffisamment graves pour justifier l'expulsion, tout particulièrement dans le cas des résidents permanents, pourraient néanmoins entraîner une interdiction de territoire. Deuxièmement, elle n'exigeait pas une déclaration de culpabilité pour les infractions commises au Canada, alors que cette exigence est un élément essentiel de l'article 36. Même si l'interdiction de territoire n'est pas en soi une conséquence pénale, le législateur a fait le choix de politique publique d'exiger une déclaration de culpabilité et une preuve hors de tout doute raisonnable pour interdire de territoire une personne pour cause de criminalité. Vu le souci du législateur de formuler soigneusement l'article 36, il ne pouvait pas vouloir un tel résultat. L'argument fondé sur l'économie de la loi a donc rendu la décision de la SAI déraisonnable. En outre, le défendeur n'a pas présenté d'arguments tout aussi solides étayant la décision de la SAI.

L'argument du défendeur selon lequel l'exigence d'un lien avec la sécurité nationale, à l'alinéa 34(1)e), rendrait l'alinéa 34(1)d) redondant, a été examiné et jugé avoir un certain fondement. Conformément à l'alinéa 34(1)d), ceux qui « constitue[nt] un danger pour la sécurité du Canada » sont interdits de territoire pour raison de sécurité, tandis que l'alinéa 34(1)e) prévoit la même chose pour ceux qui « [sont] [es] auteur[s] de tout acte de violence susceptible de mettre en danger la vie ou la sécurité d'autrui au Canada ». La juxtaposition des alinéas 34(1)d) et e) ne permettait cependant pas de dégager un choix de politique publique manifeste qui écarterait les arguments fondés sur l'économie de la loi. En conséquence, il pouvait y avoir un chevauchement de sens dans les deux alinéas, ce qui donnait une valeur restreinte à l'argument fondé sur la redondance. De plus, dans sa décision, la SAI a indiqué que l'« argument le plus convaincant » était que son interprétation n'était pas « contraire aux valeurs canadiennes, aux valeurs fondamentales de la *Charte* et à notre histoire en tant que démocratie parlementaire ». Bien que l'imposition de sanctions pénales en l'absence d'un procès soit contraire à de telles valeurs, la SAI a souligné que les conséquences en matière d'immigration n'étaient pas des sanctions pénales. Cet argument rendait quelque peu perplexe et il ne reposait pas sur une méthode reconnue d'interprétation des lois. Le fait qu'une interprétation proposée soit conforme aux valeurs canadiennes ne permet pas de mieux saisir l'intention du législateur. Enfin, la conduite grave du demandeur ne permettait pas d'ignorer les choix de politique publique du législateur. En l'espèce, le

criminality. Parliament did not intend the inadmissibility provisions to be a backstop for the failures of the criminal justice system. If there was a perceived gap in the legislation, it was for Parliament to address, not the IAD.

Therefore, the IAD's decision was quashed, which had the effect of restoring the ID's decision given that the proceedings had been bifurcated. Also, a question regarding the interpretation of paragraph 34(1)(e) of the Act was certified.

STATUTES AND REGULATIONS CITED

Immigration and Refugee Protection Act, S.C. 2001, c. 27, ss. 3, 6(3), 25, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42.1, 44, 63, 64(1), 67(1)(c), 68(1), 96, 97, 112(3), 113(d).

CASES CITED

APPLIED:

McLean v. British Columbia (Securities Commission), 2013 SCC 67, [2013] 3 S.C.R. 895; *Lunyamila v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2018 FCA 22, [2018] 3 F.C.R. 674.

DISTINGUISHED:

Medovarski v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration); *Esteban v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2005 SCC 51, [2005] 2 S.C.R. 539.

CONSIDERED:

Delios v. Canada (Attorney General), 2015 FCA 117, 100 Admin. L.R. (5th) 301; *Re:Sound v. Canadian Association of Broadcasters*, 2017 FCA 138, 20 Admin. L.R. (6th) 179; *Canada (Minister of Transport, Infrastructure and Communities) v. Farwaha*, 2014 FCA 56, [2015] 2 F.C.R. 1006; *Investors Compensation Scheme v. West Bromwich Building Society*, [1997] UKHL 28 (BAILII), [1998] 1 All E.R. 98; *Canada (Canadian Human Rights Commission) v. Canada (Attorney General)*, 2011 SCC 53, [2011] 3 S.C.R. 471; *Dleiw v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2019 CanLII 129531 (I.R.B.).

REFERRED TO:

Dunsmuir v. New Brunswick, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190; *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1

législateur a décidé qu'une personne ne serait pas interdite de territoire pour criminalité (qui aurait été commise au Canada) sans déclaration de culpabilité, à moins qu'il s'agisse d'une affaire de sécurité nationale, de crimes de guerre ou d'activités de criminalité organisée. Le législateur n'a pas voulu que les dispositions relatives à l'interdiction de territoire servent à réparer les échecs du système de justice pénale. S'il paraissait y avoir une faille dans la Loi, c'était au législateur, et non à la SAI, qu'il appartenait de la combler.

Par conséquent, la décision de la SAI a été annulée, ce qui a eu pour effet de rétablir la décision de la SI étant donné que l'instance avait été scindée. En outre, une question concernant l'interprétation de l'alinéa 34(1)e) de la Loi a été certifiée.

LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés, L.C. 2001, ch. 27, art. 3, 6(3), 25, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42.1, 44, 63, 64(1), 67(1)(c), 68(1), 96, 97, 112(3), 113d).

JURISPRUDENCE CITÉE

DÉCISIONS APPLIQUÉES :

McLean c. Colombie-Britannique (Securities Commission), 2013 CSC 67, [2013] 3 R.C.S. 895; *Lunyamila c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2018 CAF 22, [2018] 3 R.C.F. 674.

DÉCISIONS DIFFÉRENCIÉES :

Medovarski c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et Immigration); *Esteban c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2005 CSC 51, [2005] 2 R.C.S. 539.

DÉCISIONS EXAMINÉES :

Delios c. Canada (Procureur général), 2015 CAF 117; *Ré:Sonne c. Association canadienne des radiodiffuseurs*, 2017 CAF 138; *Canada (Ministre des Transports, de l'Infrastructure et des Collectivités) c. Farwaha*, 2014 CAF 56, [2015] 2 R.C.F. 1006; *Investors Compensation Scheme v. West Bromwich Building Society*, [1997] UKHL 28 (BAILII), [1998] 1 All E.R. 98; *Canada (Commission canadienne des droits de la personne) c. Canada (Procureur général)*, 2011 CSC 53, [2011] 3 R.C.S. 471; *Dleiw c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2019 CanLII 129531 (C.I.S.R.).

DÉCISIONS CITÉES :

Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190; *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1

S.C.R. 27, (1998), 36 O.R. (3d) 418; *Montréal (City) v. Montreal Port Authority*, 2010 SCC 14, [2010] 1 S.C.R. 427; *Wilson v. Atomic Energy of Canada Ltd.*, 2016 SCC 29, [2016] 1 S.C.R. 770; *Cepeda-Gutierrez v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 1998 CanLII 8667, 157 F.T.R. 35 (F.C.T.D.); *Magonza v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2019 FC 14; *Chieu v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2002 SCC 3, [2002] 1 S.C.R. 84; *Montréal (City) v. 2952-1366 Québec Inc.*, 2005 SCC 62, [2005] 3 S.C.R. 141; *Céré v. Canada (Attorney General)*, 2019 FC 221, 45 C.C.P.B. (2d) 167; *Sittampalam v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2006 FCA 326, [2007] 3 F.C.R. 198; *Canada (Citizenship and Immigration) v. Dhillon*, 2012 FC 726, [2014] 1 F.C.R. 325; *S.R. v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2019 FC 1118; *Suresh v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2002 SCC 1, [2002] 1 S.C.R. 3; *Canada (Attorney General) v. Philips*, 2019 FCA 240.

AUTHORS CITED

Côté, Pierre-André. *The Interpretation of Legislation in Canada*, 4th ed. Toronto: Carswell, 2011.

Daly, Paul. “The Principle of *Stare Decisis* in Canadian Administrative Law” (2015), 49 *R.J.T.U.M.* 757.

Daly, Paul. “Unreasonable Interpretations of Law” (2014), 66 *Sup. Ct. L. Rev.* (2d) 233.

Sullivan, Ruth. *Statutory Interpretation*, 3rd ed. Toronto: Irwin Law, 2016.

Sullivan, Ruth. *Sullivan on the Construction of Statutes*, 6th ed. Markham, Ont.: LexisNexis, 2014.

Wilderman, Sheila. “Making Sense of Reasonableness” in Colleen M. Flood and Lorne Sossin, *Administrative Law in Context*, 3rd ed. Toronto: Emond Montgomery, 2018.

APPLICATION for judicial review of an Immigration and Refugee Board, Immigration Appeal Division decision (2019 CanLII 55171 (I.R.B.)), revg 2018 CanLII 57522 (I.R.B.)) agreeing with the respondent’s submission that the applicant, a foreign national, was inadmissible pursuant to paragraph 34(1)(e) of the *Immigration and Refugee Protection Act* for “engaging in acts of violence that would or might endanger the lives or safety of persons in Canada”. Application allowed.

R.C.S. 27; *Montréal (Ville) c. Administration portuaire de Montréal*, 2010 CSC 14, [2010] 1 R.C.S. 427; *Wilson c. Énergie Atomique du Canada Ltée*, 2016 CSC 29, [2016] 1 R.C.S. 770; *Cepeda-Gutierrez c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, 1998 CanLII 8667 (C.F. 1^{re} inst.); *Magonza c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2019 CF 14; *Chieu c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, 2002 CSC 3, [2002] 1 R.C.S. 84; *Montréal (Ville) c. 2952-1366 Québec Inc.*, 2005 CSC 62, [2005] 3 R.C.S. 141; *Céré c. Canada (Procureur général)*, 2019 CF 221; *Sittampalam c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, 2006 CAF 326, [2007] 3 R.C.F. 198; *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Dhillon*, 2012 CF 726, [2014] 1 R.C.F. 325; *S.R. c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2019 CF 1118; *Suresh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, 2002 CSC 1, [2002] 1 R.C.S. 3; *Canada (Procureur général) c. Philips*, 2019 CAF 240.

DOCTRINE CITÉE

Côté, Pierre-André. *The Interpretation of Legislation in Canada*, 4^e éd. Toronto : Carswell, 2011.

Daly, Paul. « The Principle of *Stare Decisis* in Canadian Administrative Law » (2015), 49 *R.J.T.U.M.* 757.

Daly, Paul. « Unreasonable Interpretations of Law » (2014), 66 *Sup. Ct. L. Rev.* (2d) 233.

Sullivan, Ruth. *Statutory Interpretation*, 3^e éd. Toronto : Irwin Law, 2016.

Sullivan, Ruth. *Sullivan on the Construction of Statutes*, 6^e éd. Markham, Ont. : LexisNexis, 2014.

Wilderman, Sheila. « Making Sense of Reasonableness » in Colleen M. Flood and Lorne Sossin, *Administrative Law in Context*, 3^e éd. Toronto : Emond Montgomery, 2018.

DEMANDE de contrôle judiciaire d’une décision dans laquelle la Section d’appel de l’immigration de la Commission de l’immigration et du statut de réfugié (2019 CanLII 55171 (C.I.S.R.)), inf. par 2018 CanLII 57522 (C.I.S.R.)) a retenu l’allégation du défendeur selon laquelle le demandeur, un étranger, était interdit de territoire sur le fondement de l’alinéa 34(1)(e) de la *Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés*, parce qu’il avait été « l’auteur [d’un] acte de violence susceptible de mettre en danger la vie ou la sécurité d’autrui au Canada ». Demande accueillie.

APPEARANCES

Peter Edelmann and Erica Olmstead for applicant.

Helen Park for respondent.

SOLICITORS OF RECORD

Edelmann & Co. Law Offices, Vancouver, for applicant.

Deputy Attorney General of Canada for respondent.

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

[1] GRAMMOND J.: This case is about the interpretation of the inadmissibility provisions of the *Immigration and Refugee Protection Act*, S.C. 2001, c. 27 (the Act). The Minister alleges that Mr. Mason, a foreign national, is inadmissible pursuant to paragraph 34(1)(e) of the Act, for “engaging in acts of violence that would or might endanger the lives or safety of persons in Canada”. Mr. Mason, however, rejects this. He argues instead that section 34 deals with “security grounds”, which means that it only applies to cases of terrorism, war crimes or organized criminality. The difference between the Minister and Mr. Mason is a pure issue of statutory interpretation. The Immigration Appeal Division (IAD) of the Immigration and Refugee Board preferred the Minister’s interpretation of paragraph 34(1)(e). Mr. Mason now seeks judicial review of the IAD’s decision.

[2] Both parties agree that the IAD’s decision must be reviewed on a standard of reasonableness, but do not agree on what that means in practice. Thus, in order to decide this case, I must address how a reviewing court must approach the decision of a tribunal concerning the interpretation of legislation. After outlining a method to perform such a review, I find that the IAD’s interpretation of paragraph 34(1)(e) is unreasonable, because it disregards the structure of the Act and renders meaningless the provisions regarding inadmissibility on

ONT COMPARU :

Peter Edelmann et Erica Olmstead pour le demandeur.

Helen Park pour le défendeur.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

Edelmann & Co. Law Offices, Vancouver, pour le demandeur.

La sous-procureure générale du Canada pour le défendeur.

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

[1] LE JUGE GRAMMOND : La présente affaire porte sur l’interprétation des dispositions relatives à l’interdiction de territoire de la *Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27 (la Loi). Le ministre allègue que M. Mason, un étranger, est interdit de territoire sur le fondement de l’alinéa 34(1)e) de la Loi, parce qu’il est « l’auteur [d’un] acte de violence susceptible de mettre en danger la vie ou la sécurité d’autrui au Canada ». M. Mason nie cette allégation. Selon lui, l’article 34 traite plutôt de « raison[s] de sécurité », ce qui veut dire qu’il ne s’applique qu’aux affaires de terrorisme, de crimes de guerre ou d’activités de criminalité organisée. Le différend entre le ministre et M. Mason soulève une pure question d’interprétation des lois. La Section d’appel de l’immigration (la SAI) de la Commission de l’immigration et du statut de réfugié a retenu l’interprétation que le ministre donne à l’alinéa 34(1)e). M. Mason sollicite à présent le contrôle judiciaire de la décision rendue par la SAI.

[2] Les deux parties conviennent que la norme de contrôle applicable à la décision de la SAI est celle de la décision raisonnable, mais elles ne s’entendent pas sur ce que cela signifie concrètement. Par conséquent, je dois, pour trancher l’affaire, préciser la manière dont la cour de révision doit examiner une décision par laquelle un tribunal administratif se prononce sur l’interprétation d’une loi. Après avoir proposé une méthode pour effectuer cet examen, je conclus que l’interprétation de l’alinéa 34(1)e) donnée par la SAI est déraisonnable,

criminality grounds. I conclude that paragraph 34(1)(e) cannot apply to any criminal or violent conduct that has no link with national security.

I. Background

[3] At the root of this case is an incident that took place on May 13, 2012, at a music concert held at the Canadian Legion in Surrey, British Columbia. It is alleged that, after a dispute arose, Mr. Mason discharged a firearm eight times and injured two persons. As a result of that incident, two charges of attempted murder were laid against Mr. Mason on May 30, 2014. However, on November 23, 2015, the charges were stayed. I have no precise information as to why the charges were stayed.

[4] A CBSA [Canada Border Services Agency] officer then prepared a report pursuant to section 44 of the Act, alleging that Mr. Mason had become inadmissible to Canada under paragraph 34(1)(e). That report was referred to the Immigration Division (ID) of the Immigration and Refugee Board. It was agreed to bifurcate the proceedings. The ID would first determine whether, as a matter of law, paragraph 34(1)(e) applies beyond cases of terrorism, organized crime, war crimes or crimes against humanity. In the event of a positive answer, the ID would then hold a hearing to make the necessary factual findings.

[5] On March 20, 2018, the ID [*Mason v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2018 CanLII 57522] decided that paragraph 34(1)(e) applies only to cases raising a “security element”, not to “mere criminal offences” [at paragraphs 23–24]. The Minister appealed to the IAD.

[6] On February 6, 2019, the IAD reversed the ID’s decision. The IAD’s reasons abundantly refer to the parties’ submissions, and it is not always clear whether the IAD accepts or rejects them. Nevertheless, I understand

parce qu’elle ne tient pas compte de l’économie de la Loi et rend inutiles les dispositions concernant l’interdiction de territoire pour motifs de criminalité. Je conclus que l’alinéa 34(1)e ne peut s’appliquer aux gestes criminels ou violents qui n’ont aucun lien avec la sécurité nationale.

I. Les faits

[3] Un incident survenu le 13 mai 2012 lors d’un concert qui s’est tenu à la Légion canadienne à Surrey, en Colombie-Britannique, est à l’origine de l’affaire. Au cours d’une bagarre, M. Mason aurait tiré huit coups de feu et blessé deux personnes. À la suite de cet incident, deux accusations de tentative de meurtre ont été portées contre lui, le 30 mai 2014. Toutefois, le 23 novembre 2015, les accusations ont fait l’objet d’un arrêt des procédures. On ne m’a pas donné d’explication précise quant aux motifs de cet arrêt des procédures.

[4] Par la suite, un agent de l’Agence des services frontaliers du Canada a établi un rapport en vertu de l’article 44 de la Loi, dans lequel il indiquait que M. Mason était interdit de territoire au Canada en application de l’alinéa 34(1)e. L’affaire a été déférée à la Section de l’immigration (la SI) de la Commission de l’immigration et du statut de réfugié. Il a été convenu que l’instance serait scindée. La SI devait d’abord décider si, en droit, l’alinéa 34(1)e s’applique à des affaires autres que les affaires de terrorisme, d’activités de criminalité organisée, de crime de guerre ou de crimes contre l’humanité. Dans l’affirmative, la SI devait tenir une audience lui permettant de tirer les conclusions de fait nécessaires.

[5] Le 20 mars 2018, la SI [*Mason c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2018 CanLII57522] a déterminé que l’alinéa 34(1)e ne s’applique qu’aux affaires dans lesquelles un « élément de sécurité » est en jeu, et non de « simples infractions criminelles » [aux paragraphes 23 et 24]. Le ministre a interjeté appel devant la SAI.

[6] Le 6 février 2019, la SAI [2019 CanLII 55171] a infirmé la décision de la SI. La SAI renvoie abondamment dans ses motifs aux observations des parties, mais il est parfois difficile de savoir si la SAI les retient ou

that the IAD’s decision [2019 CanLII 55171], was mainly based on the following propositions:

- It is not enough to rely on the ordinary meaning of the words of paragraph 34(1)(e) (paragraph 20), nor on a comparison with the other subparagraphs of that section (paragraphs 21 and 27). Nevertheless, a dictionary definition of “security”, which does not relate exclusively to national security, is useful (paragraph 25).
- The expressions “security” and “security grounds” in section 34 must have a meaning different than those of “security of Canada” or “national security”, which are used elsewhere in the Act (paragraph 23).
- Various other inadmissibility provisions have been interpreted as not requiring a criminal conviction.
- Inadmissibility is not a criminal sanction. While imposing a criminal sanction without a conviction would offend Canadian values, making a person inadmissible does not.

[7] As a result, the IAD [at paragraph 37] found that paragraph 34(1)(e) does not require evidence that the conduct that gives rise to inadmissibility be related to national security. It need only be related “to security in a broader sense”, which includes “ensuring that individual Canadians are secure from acts of violence that would or might endanger their lives or safety.”

[8] Mr. Mason now seeks judicial review of the IAD’s decision.

II. Analysis

[9] I am granting Mr. Mason’s application, as I find the IAD’s interpretation to be unreasonable. To explain why I do so, it is necessary to begin with a discussion of

non. Néanmoins, je crois comprendre que la décision de la SAI reposait principalement sur les éléments suivants :

- Il n’est pas suffisant de recourir au sens ordinaire des mots employés à l’alinéa 34(1)e) (au paragraphe 20) ni de se livrer à une comparaison avec les autres alinéas de cette disposition (aux paragraphes 21 et 27). Néanmoins, la définition du terme « sécurité » tirée du dictionnaire, laquelle ne renvoie pas exclusivement à la sécurité nationale, est utile (au paragraphe 25).
- Le sens des termes « sécurité » et « raison de sécurité » employés à l’article 34 doit être différent de celui des termes « sécurité du Canada » ou « sécurité nationale », employés ailleurs dans la Loi (au paragraphe 23).
- Selon l’interprétation donnée à plusieurs autres dispositions relatives à l’interdiction de territoire, celles-ci ne requièrent pas l’existence d’une condamnation criminelle.
- L’interdiction de territoire n’est pas une sanction pénale. Infliger à quelqu’un une sanction pénale sans l’avoir d’abord déclaré coupable constitue une atteinte aux valeurs canadiennes, mais le fait de l’interdire de territoire n’en est pas une.

[7] Par conséquent, la SAI [au paragraphe 37] a conclu que l’alinéa 34(1)e) n’exige pas l’existence d’un lien entre la conduite qui emporte interdiction de territoire et la sécurité nationale. Il suffit que la conduite reprochée soit liée « à la sécurité dans un sens plus large », qui suppose notamment de « s’assurer que les Canadiens sont à l’abri d’actes de violence susceptibles de mettre leur vie ou leur sécurité en danger ».

[8] M. Mason sollicite maintenant le contrôle judiciaire de la décision de la SAI.

II. Analyse

[9] J’accueille la demande de M. Mason, car j’estime que l’interprétation de la SAI est déraisonnable. Avant d’expliquer les raisons pour lesquelles j’en arrive à cette

the method for deciding whether a decision regarding an issue of statutory interpretation is reasonable. I will then apply that method to the IAD's interpretation of paragraph 34(1)(e).

A. Reasonableness and Statutory Interpretation

[10] Both parties agree that in principle, the IAD's decision must be reviewed on a standard of reasonableness. Mr. Mason, however, argues that in cases such as this, the Act admits of only one reasonable interpretation. In contrast, the Minister asks me to give considerable deference to the IAD's decision.

[11] These widely diverging views of what deference requires in matters of statutory interpretation mirror the fundamental tension between the need to enforce the rule of law and the need to respect the autonomy of administrative decision makers. That tension lies at the core of judicial review: *Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190 (*Dunsmuir*), at paragraph 25. Deference forbids courts from substituting their own views for those of the decision maker. However, it does not permit decision makers to subvert Parliament's intention.

[12] Avoiding those pitfalls requires a principled framework for assessing the reasonableness of statutory interpretation decisions. Even though the jurisprudence of the Supreme Court of Canada offers many examples of such cases, it does not provide a detailed method.

[13] Many textbooks outline the methods of statutory interpretation. The most current include Elmer Driedger's classic book, now published as Ruth Sullivan, *Sullivan on the Construction of Statutes*, 6th ed. (Markham, Ont.: LexisNexis, 2014); Pierre-André Côté, in collaboration with Stéphane Beaulac and Mathieu Devinat, *The Interpretation of Legislation in Canada*, 4th ed. (Toronto: Carswell, 2011) (Côté, *Interpretation of Legislation*); Ruth Sullivan, *Statutory Interpretation*,

conclusion, j'énoncerai d'abord la méthode qui permet d'apprécier le caractère raisonnable d'une décision par laquelle un tribunal administratif se prononce sur l'interprétation d'une loi. J'appliquerai ensuite cette méthode à l'interprétation de l'alinéa 34(1)e donnée par la SAI.

A. Caractère raisonnable et interprétation des lois

[10] Si les deux parties s'entendent pour dire que, en principe, la norme applicable à la décision de la SAI est celle du caractère raisonnable, M. Mason fait valoir qu'il ne peut y avoir qu'une seule interprétation raisonnable de la Loi dans une affaire comme celle-ci. En revanche, le ministre me demande de faire montre d'une grande retenue à l'égard de la décision de la SAI.

[11] Ces points de vue très différents sur ce que commande la retenue dans les affaires où l'interprétation des lois est en jeu reflètent la tension fondamentale qui existe entre le besoin d'assurer la primauté du droit et le besoin de respecter l'autonomie des décideurs administratifs. Cette tension se situe au cœur du contrôle judiciaire (*Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190 (*Dunsmuir*), au paragraphe 27). La retenue empêche les tribunaux de substituer leurs propres conclusions à celles du décideur. Toutefois, elle ne permet pas aux décideurs de déroger à la volonté du législateur.

[12] Pour éviter de tomber dans ces pièges, il est nécessaire d'établir un cadre fondé sur des principes pour évaluer le caractère raisonnable des décisions relatives à l'interprétation des lois. Or, la jurisprudence de la Cour suprême du Canada, qui comporte de nombreux exemples dans lesquelles de telles décisions sont examinées, n'expose pas une méthode détaillée.

[13] De nombreux manuels décrivent les méthodes d'interprétation des lois. Parmi les plus récents, mentionnons l'ouvrage classique d'Elmer Driedger, maintenant intitulé *Sullivan on the Construction of Statutes*, 6^e éd. (Ruth Sullivan en étant l'autrice désignée (Markham, Ont. : LexisNexis, 2014)); Pierre-André Côté, en collaboration avec Stéphane Beaulac et Mathieu Devinat, *Interprétation des lois*, 4^e éd. (Montréal : Thémis, 2009) (Côté, *Interprétation des lois*); Ruth Sullivan, *Statutory*

3rd ed. (Toronto: Irwin Law, 2016) (Sullivan, *Statutory Interpretation*). These authors describe the “modern” method of interpretation, adopted by the Supreme Court of Canada in numerous cases, in particular *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 S.C.R. 27, which requires attention to the text, context and purpose of the provision to be interpreted. They do not, however, explain how that method is to be applied in the context of judicial review, to determine if an administrative tribunal’s interpretation is reasonable or not.

(1) Existing Approaches

[14] Certain distinguished jurists have endeavoured to fill this gap and to give a more systematic account of the process through which courts, on judicial review, decide whether an interpretation given to legislation by an administrative decision-maker is reasonable.

[15] Justice David Stratas of the Federal Court of Appeal has proposed to rely on what he calls “badges of unreasonableness” [at paragraph 27]: *Delios v. Canada (Attorney General)*, 2015 FCA 117, 100 Admin. L.R. (5th) 301 (*Delios*); *Re:Sound v. Canadian Association of Broadcasters*, 2017 FCA 138, 20 Admin. L.R. (6th) 179 (*Re:Sound*). The idea is that the presence of certain features in an administrative decision gives rise to a suspicion, if not a presumption, that the decision is unreasonable. Certain features may reflect the opposite, denoting “badge[s] of reasonableness”: *Canada (Minister of Transport, Infrastructure and Communities) v. Farwaha*, 2014 FCA 56, [2015] 2 F.C.R. 1006, at paragraph 100. These badges would include:

- Whether a tribunal’s interpretation of legislation accords with the legislation’s purpose: *Montréal (City) v. Montreal Port Authority*, 2010 SCC 14, [2010] 1 S.C.R. 427, at paragraph 42; *Wilson v. Atomic Energy of Canada Ltd.*, 2016 SCC 29, [2016] 1 S.C.R. 770, at paragraph 69;

Interpretation, 3^e éd. (Toronto : Irwin Law, 2016) (Sullivan, *Statutory Interpretation*). Ces auteurs expliquent la méthode d’interprétation « moderne », retenue par la Cour suprême du Canada dans de nombreuses affaires, tout particulièrement dans l’arrêt *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27, selon laquelle il faut prêter une attention particulière au texte, au contexte et à l’objet de la disposition à interpréter. Ils ne précisent toutefois pas de quelle manière il faut appliquer cette méthode dans le contexte d’un contrôle judiciaire, visant à déterminer si l’interprétation donnée par un tribunal administratif est raisonnable.

1) Approches existantes

[14] Certains éminents juristes ont entrepris de combler cette lacune en proposant une analyse plus rigoureuse du processus que suivent les tribunaux pour déterminer, lors d’un contrôle judiciaire, si l’interprétation de la loi par un décideur administratif est raisonnable.

[15] Le juge David Stratas de la Cour d’appel fédérale a proposé de s’appuyer sur ce qu’il appelle les « traits distinctifs du caractère déraisonnable » [au paragraphe 27] (*Delios c. Canada (Procureur général)*, 2015 CAF 117 (*Delios*); *Ré :Sonne c. Association canadienne des radiodiffuseurs*, 2017 CAF 138 (*Ré :Sonne*)). Selon ce principe, la présence de certaines caractéristiques dans la décision administrative permet de soupçonner, voire de présumer, que la décision est déraisonnable. Certaines caractéristiques peuvent démontrer le contraire, et ainsi constituer des « traits distinctifs du caractère raisonnable » (*Canada (Ministre des Transports, de l’Infrastructure et des Collectivités) c. Farwaha*, 2014 CAF 56, [2015] 2 R.C.F. 1006, au paragraphe 100). Voici des exemples de ces traits distinctifs :

- L’interprétation donnée par le tribunal s’accorde-t-elle avec les objectifs de la loi : *Montréal (Ville) c. Administration portuaire de Montréal*, 2010 CSC 14, [2010] 1 R.C.S. 427, au paragraphe 42; *Wilson c. Énergie Atomique du Canada Ltée*, 2016 CSC 29, [2016] 1 R.C.S. 770, au paragraphe 69.

- Whether the tribunal “applies its previous jurisprudence in the same way on similar facts”: *Re:Sound*, at paragraph 61;
- Whether the tribunal made “key factual findings with no rational basis or entirely at odds with the evidence”: *Delios*, at paragraph 27;
- Whether the tribunal failed to take context into account: *Dunsmuir*, at paragraph 74.
- Le tribunal « applique[-t-il] la jurisprudence antérieure de la même façon, à des faits similaires » : *Ré :Sonne*, au paragraphe 61.
- Le tribunal a-t-il tiré « d’importantes conclusions de fait dépourvues de fondement rationnel ou en totale opposition avec les preuves » : *Delios*, au paragraphe 27.
- Le tribunal a-t-il tenu compte du contexte : *Dunsmuir*, au paragraphe 74.

[16] Such badges are not conclusive. There may be an explanation for what, at first sight, looks like a badge of unreasonableness. For example, the decision maker may have explained why an interpretation that apparently contradicts the purpose of the legislation is nevertheless warranted by a careful review of the statutory scheme. In such cases, the decision may well be reasonable.

[16] Ces traits distinctifs ne sont pas déterminants. Ce qui, à première vue, constitue un trait distinctif du caractère déraisonnable pourrait, en réalité, s’expliquer. Par exemple, le décideur pourrait avoir expliqué pourquoi l’examen attentif du régime législatif justifie une interprétation qui paraît contredire l’objet de la loi. Dans ces cas, la décision pourrait bien être raisonnable.

[17] Professor Paul Daly analyzed judicial review of statutory interpretation decisions at length in “Unreasonable Interpretations of Law” (2014), 66 *Sup. Ct. L. Rev.* (2d) 233 (Daly, “Unreasonable Interpretations”). He cautions about the use of the principles of statutory interpretation in assessing the reasonableness of a tribunal’s decision. Those principles would be too “technical”, geared towards the identification of one right answer to interpretive problems and their use would result in the imposition of a legalistic method on administrative decision makers who were supposed to be free from such constraints. Professor Daly suggests that review for reasonableness should begin with a search for “indicia” of unreasonableness—akin to Justice Stratas’s “badges”—and, where such indicia are present, the reviewing court should assess whether the decision-maker has given a valid explanation. Such “indicia” would include “[i]llogicality, inconsistency with statutory purpose or underlying values, differential treatment and unexplained changes in policy” (at page 260); see also, for a longer list of such indicia, Sheila Wildeman, “Making Sense of Reasonableness” in Colleen M. Flood and Lorne Sossin, *Administrative Law in Context*, 3rd ed. (Toronto: Emond Montgomery, 2018) 437, at pages 500–503.

[17] Le professeur Paul Daly s’est livré à une analyse approfondie du contrôle judiciaire de décisions en matière d’interprétation des lois dans son article intitulé « Unreasonable Interpretations of Law » (2014), 66 *Sup. Ct. L. Rev.* (2d) 233 (Daly, « Unreasonable Interpretations »). Il souligne que les tribunaux doivent se garder de faire reposer leur évaluation du caractère raisonnable sur les principes d’interprétation des lois, et que ces principes, trop [TRADUCTION] « formalistes », sont conçus de manière à permettre de dégager une seule bonne réponse aux problèmes d’interprétation, et y recourir reviendrait à imposer une méthode légaliste aux décideurs administratifs, qui ne devaient pas y être contraints. Le professeur Daly affirme que l’examen du caractère raisonnable devrait commencer par une recherche d’[TRADUCTION] « indices » du caractère déraisonnable — semblables aux [TRADUCTION] « traits distinctifs » du juge Stratas — et, en présence de tels indices, la cour de révision devrait vérifier si le décideur a fourni une explication valable. Des exemples de ces [TRADUCTION] « indices » sont [TRADUCTION] « l’illogisme, l’incompatibilité avec l’objet de la loi ou les valeurs sous-jacentes, les différences de traitement et les changements inexplicables des principes » (à la page 260) (pour une liste plus détaillée des indices, voir également Sheila Wildeman, « Making Sense of Reasonableness »

[18] Those approaches have the merit of providing lawyers and judges with useful tools to identify unreasonable administrative decisions. They underscore the fact that unreasonableness does not stem from mere disagreement about the proper interpretation of legislation.

[19] What is ironic, however, is that most of the “badges” or “indicia” that have been identified are closely linked with the methods of statutory interpretation. There might be little practical difference between saying that an interpretation contrary to legislative purpose is a badge of unreasonableness and saying that the decision maker failed to apply the purposive method of interpretation. This raises the question of which methods of interpretation give rise to such “badges”, and on what basis the selection is made.

(2) Proposed Approach

[20] In my view, it is not useful to set aside the principles of statutory interpretation when we review administrative decisions. They are not overly legalistic or technical. Rather, as Lord Hoffmann observed 20 years ago, they embody “the common sense principles by which any serious utterance would be interpreted in ordinary life”: *Investors Compensation Scheme v. West Bromwich Building Society*, [1997] UKHL 28 (BAILII), [1998] 1 All E.R. 98, at page 114. And, quite frankly, we have no alternative set of principles to apply in the administrative context.

[21] Statutory interpretation principles are not incompatible with deference. Their use does not necessarily lead to what has sometimes been termed “disguised correctness review”. A deferential review of statutory interpretation decisions is possible if the reviewing judge keeps in mind the following two propositions: (1) many statutory interpretation problems admit of more than one reasonable answer; and (2) the methods of statutory

dans Colleen M. Flood et Lorne Sossin, dir., *Administrative Law in Context*, 3^e éd. (Toronto : Emond Montgomery, 2018) 437, aux pages 500 à 503).

[18] Ces approches ont le mérite de fournir aux avocats et aux juges des outils commodes pour déterminer si les décisions administratives sont déraisonnables. Elles soulignent le fait que le caractère déraisonnable ne découle pas d'un simple désaccord au sujet de l'interprétation qui doit être donnée à la loi.

[19] Il est toutefois paradoxal que la plupart des « traits distinctifs » ou des « indices » qui ont été relevés soient étroitement liés aux méthodes d'interprétation des lois. D'un point de vue pratique, il y a peut-être peu de différence entre affirmer qu'une interprétation contraire à l'objet de la loi est un trait distinctif du caractère déraisonnable et affirmer que le décideur n'a pas appliqué la méthode d'interprétation téléologique. Il faut donc chercher à savoir quelles méthodes d'interprétation donnent lieu à de tels « traits distinctifs » et les raisons pour lesquelles elles sont choisies.

2) Approche proposée

[20] À mon avis, le contrôle judiciaire des décisions administratives n'exige pas que l'on écarte les principes d'interprétation des lois. Ceux-ci ne sont ni trop légalistes ni trop formalistes. Comme l'a fait observer lord Hoffmann il y a 20 ans, ces principes incarnent [TRADUCTION] « le bon sens qui sert à interpréter les propos réfléchis tenus dans la vie quotidienne » (*Investors Compensation Scheme v. West Bromwich Building Society*, [1997] UKHL 28 (BAILII), [1998] 1 All E.R. 98, à la page 114). Et, à vrai dire, nous ne disposons d'aucun autre ensemble de principes qui puissent être appliqués dans le contexte administratif.

[21] Les principes d'interprétation des lois ne sont pas incompatibles avec la retenue. Le recours à ces principes n'entraîne pas automatiquement un « contrôle déguisé selon la norme de la décision correcte », comme on le désigne parfois. Il est possible de faire preuve de retenue à l'égard des décisions en matière d'interprétation des lois si le juge de révision garde à l'esprit les deux principes suivants : 1) de nombreux problèmes

interpretation are not binding rules that dictate a particular outcome.

[22] In reality, methods of statutory interpretation provide guides, “clues” or “pointers”. They provide reasons for preferring one interpretation over another. Their weight depends on the problem at hand. For example, in one situation the literal method may be inconclusive, while the purposive method may provide a strong argument. In some situations all the methods point towards one interpretation; in others, the methods point in different directions. They reduce the uncertainty regarding the meaning of legislation but they cannot eliminate it in all cases. Thus, on judicial review, the methods of statutory interpretation should be used not to determine one correct answer, but to decide whether the interpretation chosen by the decision maker is one “that the statutory language can reasonably bear” (*McLean v. British Columbia (Securities Commission)*, 2013 SCC 67, [2013] 3 S.C.R. 895 (*McLean*), at paragraph 40).

[23] This is consistent with the manner in which the process of interpretation and the role of “rules” or “principles” of interpretation are currently conceptualized. Professor Côté puts it as follows in *Interpretation of Legislation*, at pages 41–42:

Unlike ordinary legal rules, specific principles of statutory interpretation are rarely conclusive arguments in themselves: most solutions to problems of interpretation are the result of the application and interaction of several principles. The best solution is the one that most probably reflects legislative intent, in the light of all the relevant interpretive principles, not just one. A single indication of legislative intent is rarely sufficient. This contrasts sharply with ordinary legal rules, where it is only necessary to identify the relevant legal rule in order to settle a dispute.

Recourse to principles of interpretation to determine the meaning or scope of an enactment requires that the act be read in light of all relevant principles. To do this, the

d’interprétation des lois appellent plus d’une réponse raisonnable; et 2) les méthodes d’interprétation des lois ne sont pas des règles contraignantes qui dictent un résultat particulier.

[22] En réalité, les méthodes d’interprétation des lois fournissent des guides, des « indices » ou des « pistes ». Elles exposent les raisons pour lesquelles une interprétation sera privilégiée plutôt qu’une autre. Le poids qui leur est accordé dépend du problème à résoudre. Par exemple, dans une situation, la méthode littérale pourrait se révéler non concluante, tandis que la méthode téléologique pourrait être convaincante. Dans certaines situations, toutes les méthodes tendent vers une même interprétation; dans d’autres cas, elles suggèrent des directions différentes. Elles réduisent l’incertitude quant au sens de la loi, mais ne sauraient l’éliminer dans tous les cas. Par conséquent, lors d’un contrôle judiciaire, le recours aux méthodes d’interprétation des lois devrait permettre non pas d’arriver à une seule bonne réponse, mais plutôt de savoir si l’interprétation choisie par le décideur est une interprétation que « permet raisonnablement le libellé de la disposition en cause » (*McLean c. Colombie (Britannique (Securities Commission))*, 2013 CSC 67, [2013] 3 R.C.S. 895 (*McLean*), au paragraphe 40).

[23] Les remarques qui précèdent sont conformes à la manière actuelle de concevoir le processus d’interprétation et le rôle des « règles » ou des « principes » d’interprétation. À cet égard, le professeur Côté fait observer (*Interprétation des lois*, aux pages 46 et 47) :

Enfin, au contraire des règles de droit ordinaires, les principes d’interprétation des lois agissent rarement seuls sur la décision : la conclusion à laquelle ils mènent n’est, le plus souvent, pas dictée par un seul principe mais par un ensemble de principes agissant en synergie. La bonne solution n’est pas celle qu’indique tel principe isolé, mais plutôt celle qui paraît la plus probablement conforme à l’intention du législateur compte tenu de l’ensemble des principes applicables. Un seul indice de volonté n’est généralement pas suffisant. Au contraire, lorsqu’il s’agit de règles de droit ordinaires, il suffira d’identifier la règle applicable puis de qualifier les faits pour que le litige soit tranché.

Le recours aux principes d’interprétation des lois pour déterminer le sens ou la portée d’un texte suppose que le texte soit étudié à la lumière de tous les principes

reader must prepare a kind of balance sheet. It is quite possible that nearly all principles will point to a single interpretation

On the other hand, indications of legislative intent drawn from the application of interpretive principles are often contradictory: several conflicting interpretations may seem warranted.

[24] Noting that principles of interpretation “do not impose binding constraints”, Professor Sullivan explains in *Statutory Interpretation*, at page 30:

The failure to “follow” a rule of statutory interpretation is not an appealable or reviewable error. Although bad interpretations may be appealed or reviewed, the error lies in failing to interpret the statute correctly or reasonably, not in failing to apply a particular statutory interpretation rule. As Lord Reid wrote in *Maunsell v Olins* [[1975] AC 373 at 382 (HL)]:

They [the rules of statutory interpretation] are not rules in the ordinary sense of having some binding force. They are our servants, not our masters. They are aids to construction, presumptions or pointers. Not infrequently one “rule” points in one direction, another in a different direction. In each case we must look at all relevant circumstances and decide as a matter of judgment what weight to attach to any particular “rule.”

As Lord Reid indicates, the function of the rules is not to dictate outcomes in statutory interpretation cases. When the rules all point to the same interpretation, the interpreter may feel bound to adopt that interpretation. An alternative interpretation would likely be set aside as incorrect or unreasonable. But if ordinary meaning supports one outcome while purpose and presumed intent support another, the interpreter must rely on his or her own judgment to decide which outcome is better.

[25] The standard of reasonableness implies that the assessment of the strength of the various interpretive “clues” is primarily a matter for the administrative

applicables. Cette étude donne lieu à un bilan. Il peut bien arriver que la quasi-totalité des principes indiquent, dans un cas donné, que telle interprétation est indubitablement celle qu’un juge retiendrait [...]

Par contre, il peut arriver que les indices de volonté législative tirés du texte à l’aide des principes soient contradictoires, certains éléments suggérant un sens alors que d’autres militent plutôt en faveur d’une autre solution.

[24] Après avoir souligné que les principes d’interprétation [TRADUCTION] « n’imposent pas de contraintes obligatoires », la professeure Sullivan donne les explications suivantes (*Statutory Interpretation*, à la page 30) :

[TRADUCTION] Le défaut de « suivre » une règle d’interprétation des lois n’est pas une erreur susceptible d’appel ou de contrôle judiciaire. Même si de mauvaises interprétations peuvent faire l’objet d’un appel ou d’un contrôle judiciaire, l’erreur tient au défaut de donner à la loi une interprétation correcte ou raisonnable, et non au défaut d’appliquer une règle particulière d’interprétation des lois. Lord Reid a fait les remarques suivantes dans l’arrêt *Maunsell v Olins* [[1975] AC 373, p. 382 (HL)] :

Elles [les règles d’interprétation des lois] ne sont pas des règles au sens où on l’entend habituellement, savoir qu’elles ont une quelconque force obligatoire. Elles sont à notre service, et non pas l’inverse. Elles sont des outils d’interprétation, des présomptions ou des pistes. Il n’est pas rare qu’une « règle » indique une direction, et qu’une autre indique une autre direction. Il nous faut, dans chaque cas, examiner l’ensemble des circonstances pertinentes et décider — et c’est là une question d’appréciation — quel poids accorder à une « règle » ou une autre.

Ainsi que l’indique lord Reid, la raison d’être des règles n’est pas de dicter l’interprétation d’une loi. Quand les règles convergent toutes vers la même interprétation, le tribunal peut se sentir obligé de retenir cette interprétation; il écartera vraisemblablement une autre interprétation au motif qu’elle est inexacte ou déraisonnable. Toutefois, si le sens courant appuie un résultat, alors que la finalité et la présomption d’intention en appuient un autre, le tribunal doit former sa propre opinion pour décider du meilleur résultat.

[25] La norme du caractère raisonnable suppose qu’il appartient essentiellement au décideur administratif d’apprécier la valeur des différents « indices ». Le juge

decision maker. However, the reviewing judge must assess the arguments, not to redo the weighing exercise, but rather to ensure that the decision-maker did not overlook a very strong argument—a “knock-out punch”—or choose one interpretation when the “clues” pointed overwhelmingly in the other direction.

[26] This analytical process is not fundamentally different from what reviewing courts do when they assess a decision maker’s findings of fact. The role of the reviewing court is not to reweigh evidence. Nevertheless, disregarding a significant piece of evidence without giving any explanation (*Cepeda-Gutierrez v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 1998 CanLII 8667, 157 F.T.R. 35 (F.C.T.D.), at paragraph 17) or making a finding in the face of overwhelming evidence to the contrary (*Magonza v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2019 FC 14, at paragraph 92) may render a decision unreasonable.

[27] What is a “knock-out punch” in the context of statutory interpretation? It is an argument that is internally consistent, that withstands scrutiny and that is not met by a countervailing argument of similar force. It is an argument that can be considered to be conclusive evidence of Parliament’s intent.

[28] Such a “knock-out punch” may be based on any of the recognized methods of interpretation. It may be a textual argument: the words of the statute simply cannot bear the meaning that the decision maker gave to them. In most cases, however, textual arguments are not conclusive. It may also be an argument based on the structure of the statutory scheme or on legislative history.

[29] It must be emphasized that the assessment of the strength of an argument does not depend on the method of interpretation that is involved. It would be presumptuous to state, for example, that purposive arguments are always stronger than contextual arguments. The assessment must be performed in the specific context of the question at issue. It must be informed by the reviewing judge’s knowledge of, and practical experience in statutory interpretation.

de révision devra toutefois soupeser les arguments, non pas pour refaire l’exercice d’appréciation, mais plutôt pour s’assurer que le décideur n’a pas écarté un argument très solide — un « argument massue » — ni opté pour une interprétation, alors que les « indices » convergeaient massivement dans la direction contraire.

[26] Ce processus d’analyse n’est pas fondamentalement différent de l’examen des conclusions de fait tirées par les cours de révision. Le rôle de la cour de révision n’est pas de soupeser à nouveau la preuve. Néanmoins, omettre un élément de preuve important sans fournir d’explication (*Cepeda-Gutierrez c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, 1998 CanLII 8667 (C.F. 1^{re} inst.), au paragraphe 17) ou tirer une conclusion en dépit d’une preuve accablante qui tend à une conclusion contraire (*Magonza c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2019 CF 14, au paragraphe 92) peut rendre la décision déraisonnable.

[27] Qu’est-ce qu’un « argument massue » dans le contexte de l’interprétation des lois? C’est un argument qui est intrinsèquement cohérent, qui résiste à un examen minutieux et qui ne peut être repoussé par un argument contraire de force semblable. Il s’agit d’un argument qui peut être considéré comme établissant de manière concluante l’intention du législateur.

[28] Cet « argument massue » peut s’appuyer sur l’une des méthodes d’interprétation reconnues. Il peut s’agir d’un argument d’ordre textuel : le libellé de la disposition ne peut tout simplement pas avoir le sens que le décideur lui attribue. Dans la plupart des cas, toutefois, les arguments d’ordre textuel ne sont pas concluants. Il peut aussi s’agir d’un argument qui repose sur l’économie du régime législatif ou sur son historique législatif.

[29] Il faut souligner que l’appréciation de la force d’un argument ne repose pas sur la méthode d’interprétation visée. Il serait présomptueux d’affirmer, par exemple, que les arguments téléologiques sont toujours plus solides que les arguments contextuels. L’argument doit être évalué dans le contexte particulier de la question à trancher. Les connaissances et l’expérience du juge de révision dans le domaine de l’interprétation des lois doivent guider cette évaluation.

[30] *Canada (Canadian Human Rights Commission) v. Canada (Attorney General)*, 2011 SCC 53, [2011] 3 S.C.R. 471 (*Mowat*), exemplifies this approach. The Canadian Human Rights Tribunal had decided that it had jurisdiction to award costs against the losing defendant. Legislative history was the “knock-out punch” that, according to the Supreme Court, rendered the Tribunal’s decision unreasonable. That history made it clear that Parliament had explicitly considered, and rejected, giving the Tribunal power to award costs. The arguments that the Tribunal resorted to in order to justify its decision were too weak to counterbalance legislative history. In particular, the fact that the Tribunal’s interpretation would, in its view, better achieve the legislation’s purpose was not a sufficiently strong argument.

[31] In other cases, the reviewing court may not find a “knock-out punch”. No argument stands out as being conclusive. The methods of interpretation provide clues pointing to both contending interpretations. Then, the decision maker’s interpretation should be considered to be reasonable, even though it is not the reviewing judge’s preferred interpretation.

[32] *McLean* is an example of such a situation. The British Columbia Securities Commission was empowered to make certain types of orders against issuers on the basis of similar orders made by the securities commission of another province. The legislation provided for a six-year limitation period for making such orders. It was not clear, however, whether the limitation period started to run when the impugned conduct took place or when the other province’s commission made its order. The Supreme Court reviewed the text, the legislative history, the purpose of the provision and the consequences of each proposed interpretation. It found that there were credible arguments on both sides. But there was no “knock-out punch” that rendered the Commission’s interpretation unreasonable. This was a case, suggested the Court, where both interpretations would be reasonable.

[30] L’arrêt *Canada (Commission canadienne des droits de la personne) c. Canada (Procureur général)*, 2011 CSC 53, [2011] 3 R.C.S. 471 (*Mowat*), illustre cette approche. Le Tribunal canadien des droits de la personne a jugé qu’il avait compétence pour condamner la partie perdante aux dépens. L’historique législatif était l’« argument massue » qui, d’après la Cour suprême, a rendu la décision du Tribunal déraisonnable. Selon cet historique, il était clair que le législateur avait explicitement envisagé la possibilité d’accorder au Tribunal le pouvoir d’adjuger des dépens et l’avait abandonnée. Les arguments invoqués par le Tribunal pour justifier sa décision étaient trop faibles pour faire contrepoids à l’historique législatif. Plus particulièrement, l’argument selon lequel l’interprétation du Tribunal permettait, à son avis, de mieux réaliser l’objet de la loi n’était pas assez solide.

[31] Dans d’autres cas, il est possible que la cour de révision ne trouve pas d’« argument massue », qu’aucun argument ne se démarque comme étant concluant et que les méthodes d’interprétation fournissent des indices qui tendent vers les deux interprétations opposées. L’interprétation du décideur devra alors être considérée comme étant raisonnable, même si elle n’est pas celle qui privilégie le juge de révision.

[32] L’arrêt *McLean* en constitue un exemple. La Commission des valeurs mobilières de la Colombie-Britannique est habilitée à rendre certains types d’ordonnances contre des sociétés émettrices dans les cas où des ordonnances semblables ont été rendues par la commission des valeurs mobilières d’une autre province. La loi prévoit qu’un délai de prescription de six ans s’applique à de telles ordonnances, mais n’indique pas clairement si le délai de prescription commence à courir au moment où est survenue la conduite incriminée ou à la date de l’ordonnance rendue par la commission de l’autre province. La Cour suprême a examiné le texte, l’historique législatif, l’objet de la disposition et les conséquences de chaque interprétation proposée. Elle a conclu que des arguments crédibles avaient été présentés de part et d’autre, mais qu’aucun « argument massue » ne rendait l’interprétation de la Commission déraisonnable. Selon la Cour, les deux interprétations étaient raisonnables.

[33] I would venture to add that, in the administrative law context, the concept of policy choice may help clarify the analysis. Parliament often empowers administrative decision makers to make broad policy choices. In other cases, however, Parliament itself makes the policy choice and simply tasks an administrative decision maker to apply it in individual situations. When that is the case, a decision that overturns or disregards that policy choice may well be unreasonable.

[34] It should be noted that the method proposed here does not require the reviewing judge to determine in advance the extent of the “range of reasonable outcomes”, for example by considering the nature of the issue, the area of law involved or the nature of the interests at stake. While there will be cases where there is only one reasonable outcome, this will be the result, and not the premise, of the interpretive exercise.

[35] Moreover, nothing turns on whether the legislation to be interpreted is “clear” or “ambiguous”. On this, I fully agree with Professor Daly in “Unreasonable Interpretations”. The lack of analytical usefulness of this distinction is now widely recognized and its use as a “gateway” to statutory interpretation is firmly rejected: *Chieu v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2002 SCC 3, [2002] 1 S.C.R. 84, at paragraph 34; *Montréal (City) v. 2952-1366 Québec Inc.*, 2005 SCC 62, [2005] 3 S.C.R. 141, at paragraphs 9–10; Sullivan, *Statutory Interpretation*, at pages 70–72. This is no less true on judicial review.

[36] In this regard, “clarity” or a single reasonable outcome may be, in some cases, the result of a deferential review of a statutory interpretation decision, but it cannot be the premise of the exercise.

[37] Lastly, I note that reviewing statutory interpretation decisions may also involve the consideration of binding authority by the decision maker: *Céré v. Canada (Attorney General)*, 2019 FC 221, 45 C.C.P.B. (2d) 167,

[33] Je me permets d’ajouter que, dans le contexte du droit administratif, le concept de « choix de politique publique » peut aider à préciser l’analyse. Le législateur donne souvent aux décideurs administratifs le pouvoir général de faire des choix de politique publique, mais il arrive, toutefois, que le législateur fasse lui-même de tels choix et confie simplement au décideur administratif la tâche de les appliquer à des cas individuels. Dans ce cas, il est fort possible que la décision de rejeter ce choix de politique publique ou de ne pas en tenir compte soit déraisonnable.

[34] On remarquera que la méthode proposée en l’espèce n’oblige pas le juge de révision à délimiter à l’avance la gamme des « issues raisonnables », par exemple selon la nature de la question en litige, le domaine de droit en cause ou la nature des intérêts en jeu. Si, dans un cas particulier, il n’y a qu’une seule issue raisonnable, ce sera la conséquence de l’exercice d’interprétation, et non la prémisse sur laquelle il repose.

[35] Par ailleurs, il importe peu de savoir si la loi qui doit être interprétée est « claire » ou « ambiguë ». À ce sujet, je souscris entièrement à ce qu’affirme le professeur Daly dans son article intitulé « Unreasonable Interpretations ». L’inutilité de cette distinction sur le plan analytique est maintenant bien reconnue, et le recours à cette distinction pour interpréter une loi est fermement rejeté (*Chieu c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, 2002 CSC 3, [2002] 1 R.C.S. 84, au paragraphe 34; *Montréal (Ville) c. 2952-1366 Québec Inc.*, 2005 CSC 62, [2005] 3 R.C.S. 141, aux paragraphes 9 et 10; Sullivan, *Statutory Interpretation*, aux pages 70 à 72. Cet énoncé s’applique tout autant lors d’un contrôle judiciaire.

[36] En ce sens, la « clarté » ou l’unique issue raisonnable peut, dans certains cas, être le résultat du contrôle judiciaire en matière d’interprétation des lois, même lorsque la cour fait preuve de retenue, mais ce n’en est pas la prémisse.

[37] Enfin, je signale que le contrôle des décisions en matière d’interprétation des lois peut également impliquer la prise en considération d’un précédent contraignant par le décideur (*Céré c. Canada (Procureur*

at paragraphs 36–43; see also Paul Daly, “The Principle of *Stare Decisis* in Canadian Administrative Law” (2015), 49 *R.J.T.U.M.* 757. As the issue does not arise in this case, however, I will say nothing further about it.

B. Reasonableness of the IAD’s Decision

[38] I now turn to the decision of the IAD that is the subject of Mr. Mason’s application for judicial review. I find that this decision is unreasonable. There is a “knock-out punch” —the structure of the provisions of the Act regarding inadmissibility is incompatible with the IAD’s interpretation. As I explain below, this is a strong argument, the force of which is not lessened by the Minister’s counterpunches.

(1) The Structure of the Inadmissibility Provisions of the Act

[39] Division 4 [sections 33 to 43] of Part I of the Act governs inadmissibility—reasons why a permanent resident or foreign national may be denied entry to, or required to leave Canada. There is a wide array of reasons that may render a person inadmissible, including misrepresentation and failure to comply with provisions of the Act (sections 40 and 41), health and financial reasons (sections 38 and 39), criminality (section 36), organized criminality (section 37), war crimes and crimes against humanity (section 35) and “security” (section 34). As this list shows, there is considerable variation in the seriousness of the conduct or situation that gives rise to inadmissibility.

[40] That variation is reflected in the categories of persons who may fall under the different heads of inadmissibility. Broadly speaking, in contrast to foreign nationals, permanent residents are only subject to the more serious forms of inadmissibility (sections 34, 35 and 37).

[41] The variation in the consequences of inadmissibility is also reflected in the forms of relief available to inadmissible persons. Broader relief is offered to those

général), 2019 CF 221, aux paragraphes 36 à 43; voir également Paul Daly, « The Principle of *Stare Decisis* in Canadian Administrative Law » (2015), 49 *R.J.T.U.M.* 757). Puisque cette question ne se pose pas en l’espèce, je ne dirai rien de plus à ce sujet.

B. Caractère raisonnable de la décision de la SAI

[38] Je me penche maintenant sur la décision de la SAI visée par la demande de contrôle judiciaire de M. Mason. J’estime que cette décision est déraisonnable. Il y a un « argument massue » : l’économie des dispositions de la Loi relatives à l’interdiction de territoire est incompatible avec l’interprétation de la SAI. Comme je l’expliquerai plus loin, il s’agit d’un argument solide, dont la force n’est pas amoindrie par les répliques du ministre.

1) L’économie des dispositions de la Loi relatives à l’interdiction de territoire

[39] La section 4 [articles 33 à 43] de la partie I de la Loi régit les interdictions de territoire, c’est-à-dire les raisons pour lesquelles un résident permanent ou un étranger peuvent se voir interdire l’entrée au Canada ou ordonner de quitter le Canada. De très nombreuses raisons emportent interdiction de territoire, notamment les fausses déclarations et les manquements à la Loi (articles 40 et 41), les motifs sanitaires et les motifs financiers (articles 38 et 39), la criminalité (article 36), les activités de criminalité organisée (article 37), les crimes de guerre et les crimes contre l’humanité (article 35) et la « sécurité » (article 34). Comme le montre la liste, la gravité de la conduite reprochée ou de la situation à l’origine de l’interdiction de territoire varie sensiblement.

[40] Ces différences se reflètent dans les catégories de personnes qui peuvent être visées par les différents motifs d’interdiction de territoire. De façon générale, comparativement aux étrangers, les résidents permanents ne sont assujettis qu’aux formes les plus graves d’interdiction de territoire (articles 34, 35 et 37).

[41] Les différentes conséquences qu’entraîne l’interdiction de territoire se reflètent également dans les types de dispenses que peuvent obtenir les personnes visées

with more innocuous profiles. As explained in detail below, this includes a distinction between criminality and security-related issues. The first difference in remedies amongst the various grounds of inadmissibility relates to the availability of an appeal to the IAD. While section 63 of the Act provides that several categories of findings of inadmissibility may be appealed to the IAD, subsection 64(1) denies such a right of appeal where a person is “found to be inadmissible on grounds of security, violating human or international rights, serious criminality or organized criminality.” As a result, persons who come under those categories cannot invoke the IAD’s humanitarian and compassionate (H&C) jurisdiction, provided for in paragraph 67(1)(c) or subsection 68(1). The obvious implication is that inadmissibility on security grounds is considered to be particularly serious. Only certain forms of criminality may be equated to security grounds for those purposes.

[42] The second difference with respect to remedies relates to the availability of a pre-removal risk assessment (PRRA). Inadmissible persons may not be removed from Canada if their removal would expose them to certain kinds of risks mentioned in sections 96 and 97 of the Act, such as persecution in their country of citizenship. However, with respect to the grounds of inadmissibility mentioned in sections 34, 35 and 37, only a “restricted” PRRA is available: subsection 112(3) and paragraph 113(d). In a nutshell, for those persons, only the threats to life and physical security mentioned in section 97 are considered.

[43] Inadmissibility for serious criminality gives rise to a modified form of PRRA. However, the range of risks that may be taken into account is broader than for inadmissibility on security grounds. For serious criminality, the factors giving rise to refugee status under section 96 may be considered in addition to those under section 97. The peculiarity in this scheme is that where a person is inadmissible for serious criminality, the potential risks of removal may be disregarded where the person

par l’interdiction de territoire. Les personnes dont le profil est plus inoffensif doivent répondre à des conditions moins rigoureuses pour pouvoir être soustraites à l’interdiction de territoire. Comme il sera précisé plus loin, cela se traduit par une distinction entre les motifs de criminalité et de sécurité. La première différence entre les divers motifs d’interdiction de territoire en matière de recours a trait à la possibilité d’interjeter appel devant la SAI. L’article 63 de la Loi prévoit que sont susceptibles d’appel devant la SAI plusieurs catégories de décisions portant interdiction de territoire, mais le paragraphe 64(1) prive la personne « interdit[e] de territoire pour raison de sécurité ou pour atteinte aux droits humains ou internationaux, grande criminalité ou criminalité organisée » d’un tel droit d’appel. En conséquence, les personnes visées par ces catégories ne peuvent invoquer le pouvoir de la SAI de prendre des mesures spéciales pour des motifs d’ordre humanitaire, prévu à l’alinéa 67(1)c) ou au paragraphe 68(1). Il s’ensuit manifestement que l’interdiction de territoire pour des raisons de sécurité est considérée comme étant particulièrement grave. Seules certaines formes de criminalité peuvent être assimilées à des raisons de sécurité pour les fins de l’appel à la SAI.

[42] La deuxième différence en matière de recours a trait à la possibilité de demander la tenue d’un examen des risques avant renvoi (ERAR). Les personnes interdites de territoire ne peuvent être renvoyées du Canada si leur renvoi les exposerait à certains types de risques visés aux articles 96 et 97 de la Loi, par exemple la persécution dans leur pays de citoyenneté. Toutefois, s’agissant des motifs d’interdiction de territoire visés aux articles 34, 35 et 37, seul un ERAR « limité » est offert : paragraphe 112(3) et alinéa 113d). En bref, pour ces personnes, seules les menaces à leur vie et à leur sécurité physique visées à l’article 97 sont prises en considération.

[43] L’interdiction de territoire pour grande criminalité donne lieu à une forme modifiée d’ERAR. L’éventail des risques qui peuvent être pris en considération est toutefois plus vaste que dans le cas d’interdiction de territoire pour raison de sécurité. S’agissant des motifs de grande criminalité, les facteurs prévus à l’article 96 qui permettent de reconnaître la qualité de réfugié peuvent être pris en considération, en plus de ceux prévus à l’article 97. La particularité de ce régime est que les risques

would be a “danger to the public in Canada” (subparagraph 113(d)(i)). In contrast, where the inadmissibility stems from security reasons, war crimes or similar reasons, the risk of removal may be disregarded “because of the nature and severity of acts committed by the applicant or because of the danger that the applicant constitutes to the security of Canada” (subparagraph 113(d)(ii)). The phrase “security of Canada” indicates that the concerns that give rise to inadmissibility under section 34 involve national security and are distinct from criminality or even serious criminality. This once again points away from the IAD’s interpretation, and towards Mr. Mason’s.

[44] The third difference relates to the manner in which discretionary relief may be granted. Under subsection 36(3), inadmissibility for criminality or serious criminality may be cured where the person concerned obtains a record suspension for offences committed in Canada. With respect to offences committed outside of Canada, inadmissibility is cured where the Minister is of the opinion that the person concerned is rehabilitated, or the person has been “deemed” by the statute to have been rehabilitated. I am told that the Minister’s power in this regard has been delegated to immigration officers.

[45] Where, however, inadmissibility arises under section 34 or certain parts of section 35 or 37, the only remedy is to apply to the Minister, who may grant relief if “it is not contrary to the national interest:” section 42.1. This is one of the few powers in the Act that the Minister must exercise in person and cannot delegate: subsection 6(3). So, once again, we clearly see the distinction drawn in remedies available to those who are inadmissible on security-related grounds, and those inadmissible on criminality grounds.

[46] Grounds for inadmissibility are also differentiated for the purposes of H&C applications made

auxquels le renvoi d’une personne interdite de territoire pour grande criminalité peut l’exposer pourront ne pas être pris en compte si elle constitue un « danger pour le public au Canada » (sous-alinéa 113d)(i)). En revanche, si l’interdiction de territoire découle de raisons de sécurité, de crimes de guerre ou de raisons de nature semblable, les risques associés au renvoi pourront ne pas être pris en compte « en raison de la nature et de la gravité de ses actes passés ou du danger qu’[elle] constitue pour la sécurité du Canada » (sous-alinéa 113d)(ii)). L’expression « sécurité du Canada » indique que les motifs d’interdiction de territoire énumérés à l’article 34 touchent à la sécurité nationale et se distinguent par rapport à la criminalité ou même à la grande criminalité. Là encore l’économie de la Loi pointe vers l’interprétation proposée par M. Mason plutôt que celle qui a été retenue par la SAI.

[44] La troisième différence tient aux types de dispenses de nature discrétionnaire. Conformément au paragraphe 36(3), l’interdiction de territoire pour criminalité ou grande criminalité peut être levée lorsque la personne visée obtient la suspension de son casier judiciaire pour des infractions commises au Canada. S’agissant des infractions commises à l’extérieur du Canada, l’interdiction de territoire est levée lorsque le ministre est d’avis que la personne visée est réadaptée ou qu’elle est « présumée » réadaptée au sens de la loi. On m’a informé que le pouvoir du ministre à cet égard est délégué aux agents de l’immigration.

[45] Or, dans les cas où l’article 34 ou certaines parties des articles 35 ou 37 emportent interdiction de territoire, la seule voie de recours consiste à présenter une demande au ministre, qui pourra accorder une dispense si « cela n’[est] pas contraire à l’intérêt national » : article 42.1. Il s’agit de l’un des rares pouvoirs prévus par la Loi que le ministre doit exercer lui-même et ne peut déléguer : paragraphe 6(3). Là encore, nous voyons clairement que les personnes interdites de territoire pour raison de sécurité et les personnes interdites de territoire pour motifs de criminalité ne disposent pas des mêmes recours.

[46] Il existe également une distinction entre les motifs d’interdiction de territoire aux fins des demandes

under section 25. An inadmissible person may file an H&C application for permanent residence despite inadmissibility, except where the inadmissibility results from sections 34, 35 or 37.

[47] Moving away from distinctions within the grounds of inadmissibility themselves, another important difference relevant to the interpretive exercise relates to the standard of proof needed to find someone inadmissible. The general rule, found in section 33, is “reasonable grounds to believe that [the facts] have occurred, are occurring or may occur.” In contrast, when an offence took place in Canada, section 36 requires a conviction, which, obviously, implies that the offence was proven beyond a reasonable doubt. Where the offence took place abroad, there is no requirement of a conviction (“commit[ting]” a qualifying act suffices), although with respect to a permanent resident, there must be proof on a balance of probabilities: paragraph 36(3)(d). Other restrictions have been built into section 36. Permanent residents become inadmissible for “serious criminality” as it is defined in the Act, whereas foreign nationals may also become inadmissible for criminality that does not qualify as such. In addition, paragraph 36(3)(e) provides that a person may not become inadmissible for an offence committed while they were a young offender.

[48] This review of the structure of the inadmissibility regime shows that it is the result of a number of policy choices as to the degree of seriousness of the different grounds for inadmissibility, the availability of an appeal or other forms of relief and the standard of proof. In this regard, criminality stands apart from other grounds of inadmissibility, in that criminality requires a conviction if the offence was committed in Canada and its regime is carefully calibrated according to several factors including the seriousness of the offence and whether it was committed by a permanent resident or a foreign national.

fondées sur des motifs d’ordre humanitaire présentées en vertu de l’article 25. Une personne peut présenter une demande de résidence permanente fondée sur des considérations d’ordre humanitaire malgré l’interdiction de territoire dont elle est frappée, sauf dans les cas où cette interdiction découle des articles 34, 35 ou 37.

[47] En plus des distinctions qui se dégagent des motifs d’interdiction de territoire mêmes, la norme de preuve nécessaire pour déclarer une personne interdite de territoire constitue une autre importante différence utile pour l’exercice d’interprétation. Selon la règle générale, qui figure à l’article 33, il doit y avoir des « motifs raisonnables de croire qu[e les faits] sont survenus, surviennent ou peuvent survenir ». En revanche, dans le cas d’une infraction commise au Canada, l’article 36 exige une déclaration de culpabilité, ce qui suppose évidemment que l’infraction a été prouvée hors de tout doute raisonnable. Dans les cas où l’infraction a été commise à l’étranger, il n’est pas nécessaire qu’il y ait déclaration de culpabilité (le fait de « commettre » une infraction suffit), bien que, s’agissant du résident permanent, la preuve doive être fondée sur la prépondérance des probabilités : alinéa 36(3)d). L’article 36 comporte d’autres restrictions. Les résidents permanents sont interdits de territoire pour « grande criminalité », au sens donné par la Loi, tandis que les étrangers peuvent aussi être interdits de territoire pour d’autres formes de criminalité. En outre, conformément à l’alinéa 36(3)e), la personne qui a commis une infraction alors qu’elle était adolescente ne peut être interdite de territoire.

[48] On constate donc que l’économie du régime applicable aux interdictions de territoire est le fruit d’un certain nombre de choix de politique publique concernant le degré de gravité des différents motifs d’interdiction de territoire, la possibilité d’interjeter appel ou d’obtenir d’autres formes de dispense et la norme de preuve. Or, la criminalité se distingue des autres motifs d’interdiction de territoire, en ce sens que ce motif exige une déclaration de culpabilité si l’infraction a été commise au Canada, et son application dépend de plusieurs facteurs, notamment la gravité de l’infraction et la question de savoir si elle a été commise par un résident permanent ou un étranger.

[49] The IAD's decision upsets the carefully crafted structure of the Act. The IAD's interpretation of paragraph 34(1)(e) brings under that provision a vast range of criminal offences that "would or might endanger the lives or safety of persons in Canada." It does not require a conviction. It may relate to the likelihood of future events, instead of offences that have been committed. There are few internal limits to the range of conduct covered, as the concept of "safety of persons" may be given a wide scope. An example is provided by a decision issued by the ID on June 25, 2019 [*Dleiw v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2019 CanLII 129531], as yet unreported, and bearing file no B4-01116. The ID applied paragraph 34(1)(e) to a case of domestic violence. The perpetrator pled guilty to one offence of breaking and entering and received a conditional sentence. That offence did not trigger section 36. The ID, however, relied on police reports which referred to subsequent acts of domestic violence for which no charges were laid, apparently because of the victim's lack of cooperation. On the strength of the IAD's decision in the present case, the ID concluded that such conduct fell within the purview of paragraph 34(1)(e). Moreover, the ID rejected the idea that there is an implicit requirement of seriousness in the wording of paragraph 34(1)(e).

[50] The IAD's interpretation thwarts Parliament's intention and policy choices in at least two ways. First, the IAD's interpretation brings under the most severe category of inadmissibility a vast range of conduct that includes acts that are below the thresholds set by section 36. Thus, offences that Parliament considered not to be serious enough to warrant deportation, especially in the case of permanent residents, could nevertheless lead to inadmissibility. Second, it discards the requirement of a conviction that is central to section 36 for offences committed in Canada. Even though inadmissibility is not in and of itself a penal consequence, Parliament made the policy choice to require a conviction and proof beyond a reasonable doubt for someone to become inadmissible for reasons of criminality. As illustrated by the ID's June 2019 domestic violence decision, the IAD's

[49] La décision de la SAI bouleverse la structure soigneusement élaborée de la Loi. L'interprétation que la SAI donne à l'alinéa 34(1)e élargit l'application de cette disposition à un vaste éventail d'infractions criminelles qui sont « susceptible[s] de mettre en danger la vie ou la sécurité d'autrui au Canada ». Elle ne requiert aucune déclaration de culpabilité. Elle peut viser des événements éventuels, plutôt que des infractions déjà commises. La gamme de conduites comporte peu de limites intrinsèques, une vaste portée pouvant être conférée au concept de la « sécurité d'autrui ». Une décision, que la SI a rendue le 25 juin 2019 [*Dleiw c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2019 CanLII 129531], non publiée à ce jour et portant le numéro de dossier B4-01116, en constitue un bon exemple. La SI a appliqué l'alinéa 34(1)e à une affaire de violence conjugale. L'auteur de l'acte de violence a plaidé coupable à une infraction d'entrée par effraction et s'est vu imposer une peine avec sursis. Cette infraction n'entraînait pas l'application de l'article 36. Toutefois, la SI s'est fondée sur des rapports de police qui faisaient état d'actes de violence subséquents pour lesquels aucune accusation n'avait été portée, apparemment parce que la victime avait refusé de coopérer. En s'appuyant sur la décision que la SAI a prononcée dans la présente instance, la SI a conclu que la conduite était visée par l'alinéa 34(1)e. Qui plus est, la SI a rejeté l'idée selon laquelle l'alinéa 34(1)e doit être interprété comme ne s'appliquant qu'à des conduites graves.

[50] L'interprétation de la SAI va à l'encontre de la volonté et des choix de politique publique du législateur d'au moins deux façons. Premièrement, l'interprétation de la SAI fait entrer dans la catégorie la plus grave des interdictions de territoire un vaste éventail de conduites parmi lesquelles se trouvent des actes qui ne répondent pas aux critères de l'article 36. Ainsi, des infractions que le législateur estimait n'être pas suffisamment graves pour justifier l'expulsion, tout particulièrement dans le cas des résidents permanents, pourraient néanmoins entraîner une interdiction de territoire. Deuxièmement, elle n'exige pas une déclaration de culpabilité pour les infractions commises au Canada, alors que cette exigence est un élément essentiel de l'article 36. Même si l'interdiction de territoire n'est pas en soi une conséquence pénale, le législateur a fait le choix de politique publique

interpretation reverses Parliament's choice for a wide range of offences.

[51] Given the careful wording of section 36, it cannot have been Parliament's intention to allow this to happen. Therefore, the structural argument is a strong one. It renders the IAD's decision unreasonable, unless the Minister shows that equally strong arguments buttress that decision. I now turn to a review of the Minister's arguments.

(2) Absence of Strong Counter-Arguments

[52] There are two manners of countering an interpretive argument. It is possible to challenge its internal logic or to suggest reasons why the argument is not as persuasive as it might seem. One can also, while acknowledging the force of an argument, put forward other, unrelated arguments that point in the other direction.

[53] I first note that the IAD itself failed to address the structural argument, despite Mr. Mason's raising it. The Minister did not offer any internal criticism of the argument, in the sense that he has not shown that it is based on faulty logic. What the Minister submitted, though, is that the structural argument should not carry much weight because the various grounds of inadmissibility may overlap. There may indeed be overlap in some cases. For example, it stands to reason that organized criminality caught by section 37 may also constitute criminality under section 36. The cases cited by the Minister were cases where the overlap was between those two provisions: *Sittampalam v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2006 FCA 326, [2007] 3 F.C.R. 198; *Canada (Citizenship and Immigration) v. Dhillon*, 2012 FC 726, [2014] 1 F.C.R. 325. In those cases, Parliament made a conscious choice to provide a more severe regime for certain kinds of criminality. However, the degree of overlap that results from the IAD's decision is much greater. As I mentioned

d'exiger une déclaration de culpabilité et une preuve hors de tout doute raisonnable pour interdire de territoire une personne pour cause de criminalité. Comme en témoigne la décision de juin 2019 de la SI en matière de violence conjugale, l'interprétation de la SAI est contraire au choix du législateur relativement à un vaste éventail d'infractions.

[51] Vu le souci du législateur de formuler soigneusement l'article 36, il ne pouvait pas vouloir un tel résultat. L'argument fondé sur l'économie de la loi est donc solide. Il rend la décision de la SAI déraisonnable, à moins que le ministre ne montre que des arguments tout aussi solides étayent cette décision. J'examinerai maintenant les arguments du ministre.

2) Absence de contre-arguments solides

[52] Un argument en matière d'interprétation des lois peut être repoussé de deux manières. Il est possible de chercher à ébranler sa logique intrinsèque ou de fournir des raisons démontrant qu'il n'est pas aussi convaincant qu'il le paraît. Il est également possible, même en admettant que l'argument est convaincant, de présenter des arguments distincts qui soutiennent la conclusion opposée.

[53] Je tiens d'abord à signaler que la SAI elle-même n'a pas tenu compte de l'argument fondé sur l'économie de la loi, malgré que M. Mason l'ait soulevé. Le ministre ne s'est pas livré à une critique interne de l'argument, en ce sens qu'il n'a pas montré qu'il repose sur une logique fautive. Le ministre a plutôt fait valoir qu'il ne fallait pas accorder beaucoup de poids à l'argument fondé sur l'économie de la loi, puisque les divers motifs d'interdiction de territoire peuvent se chevaucher. Il peut effectivement y avoir chevauchement dans certains cas. Par exemple, il va de soi que les activités de criminalité organisée visées par l'article 37 peuvent aussi constituer de la criminalité visée par l'article 36. La jurisprudence que cite le ministre concernait des affaires dans lesquelles il y avait chevauchement entre ces deux dispositions (*Sittampalam c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2006 CAF 326, [2007] 3 R.C.F. 198; *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Dhillon*, 2012 CF 726, [2014] 1 R.C.F. 325). Dans de tels cas, le législateur a délibérément choisi un régime plus sévère pour

above, it is difficult to understand how Parliament could have intended paragraph 34(1)(e) to render section 36 meaningless.

[54] I am thus left to assess whether there are other arguments that would counterbalance the structural argument and that could render the IAD's decision reasonable. Those arguments may be found in the decision itself or they may be provided by the Minister.

[55] First, arguments about the ordinary meaning of the word "safety" are not dispositive. The IAD recognized as much, at paragraph 20 of its decision [2019 CanLII 55171], when it said that "[t]hat approach is not sufficient." The same should apply, in my view, to the IAD's use of a dictionary definition of the word "security", found in the heading of section 34. Moreover, any argument based on the difference in meaning between "safety" and "security" is blunted by the fact that they both translate to the same word, "*sécurité*", in the French text of the Act.

[56] Second, the argument that requiring a nexus to national security in paragraph 34(1)(e) would render paragraph 34(1)(d) redundant has some merit. Paragraph 34(1)(d) renders inadmissible on security grounds those who are "a danger to the security of Canada". Paragraph 34(1)(e) does so for those "engaging in acts of violence that would or might endanger the lives or safety of persons in Canada".

[57] Indeed, certain cases have alluded to this potential redundancy and have suggested that the two subsections have different meanings: *S.R. v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2019 FC 1118, at paragraphs 52–54; *Suresh v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2002 SCC 1, [2002] 1 S.C.R. 3, at paragraph 91 (regarding the predecessor provisions). The evolution of the wording of section 34 and its predecessor provisions over the years, however, lessens the force of this argument. I am unable to discern

certain types of criminality. Toutefois, le degré de chevauchement auquel donne lieu la décision de la SAI est beaucoup plus grand. Comme je l'ai indiqué ci-dessus, il est difficile de comprendre comment le législateur aurait pu vouloir que l'alinéa 34(1)e rende inutile l'article 36.

[54] Il me reste donc à déterminer si d'autres arguments peuvent faire contrepoids à l'argument fondé sur l'économie de la loi et rendre la décision de la SAI raisonnable. Ces arguments peuvent se trouver dans la décision elle-même ou avoir été présentés par le ministre.

[55] Premièrement, les arguments au sujet du sens ordinaire du terme « sécurité » ne sont pas concluants. La SAI l'a reconnu au paragraphe 20 de sa décision [2019 CanLII 55171], en disant : « Cette approche est insuffisante. » À mon avis, la même chose devrait valoir pour le recours à la définition du terme « sécurité » — que l'on retrouve dans la note marginale de l'article 34 — que la SAI tire du dictionnaire. De plus, les arguments fondés sur la différence de sens entre les termes anglais « *safety* » et « *security* » sont affaiblis par le fait que les deux termes se traduisent par le même mot, « *sécurité* », dans le texte français de la Loi.

[56] Deuxièmement, l'argument selon lequel l'exigence d'un lien avec la sécurité nationale, à l'alinéa 34(1)e, rendrait l'alinéa 34(1)d redondant a un certain fondement. Conformément à l'alinéa 34(1)d), ceux qui « constitue[nt] un danger pour la sécurité du Canada » sont interdits de territoire pour raison de sécurité. L'alinéa 34(1)e prévoit la même chose pour ceux qui « [sont] l[es] auteur[s] de tout acte de violence susceptible de mettre en danger la vie ou la sécurité d'autrui au Canada ».

[57] En fait, cette redondance possible a été évoquée dans certaines affaires où il a été mentionné que les deux alinéas avaient un sens différent (*S.R. c. Canada (Sécurité publique et protection civile)*, 2019 CF 1118, aux paragraphes 52 à 54; *Suresh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2002 CSC 1, [2002] 1 R.C.S. 3, au paragraphe 91 (concernant les dispositions en vigueur antérieurement)). L'évolution, au fil des ans, du libellé de l'article 34 et des dispositions antérieures affaiblit cet argument. La juxtaposition des

any clear policy choice behind the juxtaposition of paragraphs 34(1)(d) and 34(1)(e) that would displace the structural arguments that I discussed above. As a result, the two subsections may have overlapping meanings and the redundancy argument has limited weight.

[58] Third, the Minister also invokes an oft quoted statement in *Medovarski v. Canada (Citizenship and Immigration)*; *Esteban v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2005 SCC 51, [2005] 2 S.C.R. 539 (*Medovarski*), at paragraph 10, to the effect that Parliament intended to prioritize security when adopting the Act. One should not lose sight of the fact, however, that the Supreme Court was dealing with the transitional provisions of the Act and the tightening of the rules regarding criminality.

[59] More generally, while it is useful to have regard to legislative purpose when interpreting a statute, one must remain conscious of the difficulties associated with this kind of reasoning. Statutes often strike a balance between various competing purposes. This is especially so with the Act—section 3 lists no less than 19 different purposes that it seeks to achieve. Thus, the invocation of a statute’s purpose does not override a careful examination of its internal logic. Indeed, in *Medovarski*, the main basis of the Court’s decision is a detailed analysis of the wording of the relevant provisions and the manner in which they interacted with one another. Had the Court intended to say that an interpretation that results in greater security should always prevail for that reason alone, it would not have been necessary to engage in such a detailed analysis. Thus, the Minister’s purposive argument is not conclusive.

[60] Lastly, the IAD mentioned, at paragraph 35, that the “most compelling argument” was that the interpretation it adopted was not “contrary to Canadian values, the fundamental values of the Charter and our history as a parliamentary democracy”. While it would be contrary to such values to impose criminal sanctions without a trial, the IAD noted that immigration consequences are not criminal sanctions.

alinéas 34(1)d) et e) ne me permet pas de dégager un choix de politique publique manifeste qui écarterait les arguments fondés sur l’économie de la loi que j’ai abordés plus haut. En conséquence, il peut y avoir un chevauchement de sens dans les deux alinéas, ce qui donne une valeur restreinte à l’argument fondé sur la redondance.

[58] Troisièmement, le ministre s’appuie également sur un extrait souvent cité de l’arrêt *Medovarski c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*; *Esteban c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, 2005 CSC 51, [2005] 2 R.C.S. 539 (*Medovarski*), au paragraphe 10, pour dire que le législateur entendait donner la priorité à la sécurité lorsqu’il a adopté la Loi. Il ne faut toutefois pas perdre de vue le fait que la Cour suprême s’intéressait dans cette affaire aux dispositions transitoires de la Loi et au resserrement des règles concernant la criminalité.

[59] De façon générale, il est certes utile de tenir compte de la finalité de la loi au moment de l’interpréter, mais il est important de demeurer conscient des difficultés associées à ce type de raisonnement. Les lois établissent souvent un juste équilibre entre divers objets concurrents. C’est particulièrement vrai avec la Loi : l’article 3 n’énonce pas moins de 19 objets différents. C’est pourquoi invoquer l’objet d’une loi ne l’emporte pas sur l’examen attentif de sa logique intrinsèque. D’ailleurs, dans l’arrêt *Medovarski*, la décision de la Cour repose principalement sur une analyse détaillée du libellé des dispositions pertinentes et de la façon dont elles interagissent entre elles. Si la Cour avait voulu dire qu’une interprétation qui donne une plus grande importance à la sécurité devrait toujours avoir préséance pour ce seul motif, il n’aurait pas été nécessaire qu’elle se livre à une analyse aussi détaillée. L’argument téléologique du ministre n’est donc pas concluant.

[60] Enfin, la SAI a indiqué au paragraphe 35 que l’« argument le plus convaincant » était que son interprétation n’était pas « contraire aux valeurs canadiennes, aux valeurs fondamentales de la *Charte* et à notre histoire en tant que démocratie parlementaire ». Bien que l’imposition de sanctions pénales en l’absence d’un procès soit contraire à de telles valeurs, la SAI a souligné que les conséquences en matière d’immigration ne sont pas des sanctions pénales.

[61] I must say that I am somewhat puzzled by this argument. It is not based on a recognized method of statutory interpretation. The fact that a proposed interpretation is consistent with Canadian values does not provide any insight into Parliament's intent. If we push this logic to its conclusion, it would mean that a decision maker may disregard legislation as long as it does so in a manner that does not offend Canadian values. This, obviously, would be incompatible with the rule of law.

[62] Likewise, the Minister argued at the hearing of this application that Mr. Mason's egregious conduct calls for consequences. I have no sympathy for Mr. Mason if he did what is alleged. However, one's feeling that certain conduct deserves punishment is no reason to overturn the policy choices made by Parliament. In this case, Parliament decided that one would not be inadmissible for criminality (alleged to have been committed in Canada) without a conviction, unless it is a case of national security, war crimes or organized criminality. Parliament did not intend the inadmissibility provisions to be a backstop for the failures of the criminal justice system. If there is a perceived gap in the legislation, it is for Parliament to address, not the IAD.

(3) Legislative History

[63] Both parties advanced arguments based on the historical context of the adoption of the predecessor to paragraph 34(1)(e) and its evolution as the Act was amended or replaced. Mr. Mason says that the provision was adopted in haste in 1976 to keep out of the country persons who could commit terrorist acts during the Montreal Olympic Games. The Minister says, on the other hand, that by keeping paragraph 34(1)(e) in the Act when it added more specific references to terrorism, Parliament revealed an intent to cast a wider net.

[64] On judicial review, both parties' arguments are inconclusive on this point. Different aspects of legislative history may reasonably support each interpretation. A

[61] Je dois avouer que cet argument me rend quelque peu perplexe. Il ne repose pas sur une méthode reconnue d'interprétation des lois. Le fait qu'une interprétation proposée soit conforme aux valeurs canadiennes ne permet pas de mieux saisir l'intention du législateur. Aller au bout de ce raisonnement reviendrait à dire qu'un décideur pourrait ne pas tenir compte d'une loi, pourvu qu'il s'y prenne d'une manière qui ne choque pas les valeurs canadiennes. Un tel résultat irait manifestement à l'encontre de la primauté du droit.

[62] De même, le ministre a fait valoir lors de l'audition de la demande que M. Mason devrait avoir à répondre de la grave conduite qui lui est reprochée. Si M. Mason a vraiment commis ces gestes, sa situation n'attire aucunement la sympathie. Toutefois, le sentiment qu'une conduite donnée mérite d'être punie ne permet pas d'ignorer les choix de politique publique du législateur. En l'espèce, le législateur a décidé qu'une personne ne serait pas interdite de territoire pour criminalité (qui aurait été commise au Canada) sans déclaration de culpabilité, à moins qu'il s'agisse d'une affaire de sécurité nationale, de crimes de guerre ou d'activités de criminalité organisée. Le législateur n'a pas voulu que les dispositions relatives à l'interdiction de territoire servent à réparer les échecs du système de justice pénale. S'il paraît y avoir une faille dans la Loi, c'est au législateur, et non à la SAI, qu'il appartient de la combler.

3) Historique législatif

[63] Les deux parties ont présenté des arguments fondés sur le contexte historique de l'adoption de la disposition qui est devenue l'alinéa 34(1)e) et comment cette disposition a évolué, au fur et à mesure que la Loi a été modifiée ou remplacée. Selon M. Mason, la disposition avait été adoptée à la hâte en 1976 afin d'empêcher que les personnes qui auraient pu commettre des actes terroristes durant les Jeux olympiques de Montréal puissent entrer au Canada. Par contre, le ministre soutient que le fait pour le législateur de conserver l'alinéa 34(1)e) dans la Loi alors que des références précises au terrorisme y ont été ajoutées révèle qu'il voulait en élargir la portée.

[64] Dans un contexte de contrôle judiciaire, les arguments des deux parties à ce sujet ne sont pas concluants. Des aspects différents de l'historique législatif peuvent

court tasked with interpreting the provision might engage in a deeper analysis to buttress one conclusion. There may be, however, reasonable disagreement as to what can be gleaned from legislative history in this case. This would not be sufficient, in and of itself, to render the decision unreasonable.

III. Disposition and Certified Question

[65] As the decision is unreasonable, I will allow this application for judicial review.

[66] Usually, where a decision is unreasonable, the proper course is to send it back to the decision maker for a new decision to be made. However, an exception may be made where the decision-maker could only reach one reasonable decision: *Canada (Attorney General) v. Philips*, 2019 FCA 240, at paragraph 41. In this particular case, the parties agreed to bifurcate the proceedings, on the understanding that an answer favourable to Mr. Mason on the statutory interpretation issue would effectively end the matter. I see no reason to depart from that understanding. Thus, I will simply quash the IAD's decision, which has the effect of restoring the ID's decision.

[67] Both parties ask me to certify a serious question of general importance, thus enabling the Federal Court of Appeal to review the matter.

[68] As the Federal Court of Appeal noted in *Lunyamila v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2018 FCA 22, [2018] 3 F.C.R. 674, at paragraph 46, in order to be certified, a question "must be a serious question that is dispositive of the appeal, transcends the interests of the parties and raises an issue of broad significance or general importance."

[69] The question that I am asked to certify is the central question in this matter and is dispositive. It may arise in a large number of cases where criminal charges against a permanent resident or foreign national are dismissed or stayed or where such a person is convicted for an offence that is not covered by section 36.

raisonnablement appuyer chacune des interprétations. Si un tribunal était chargé d'interpréter cette disposition, il pourrait se livrer à une analyse approfondie pour tirer sa conclusion. Toutefois, il peut y avoir un désaccord raisonnable quant à ce qui peut être dégagé de l'historique législatif en l'espèce, mais cela ne suffirait pas en soi pour rendre la décision déraisonnable.

III. Décision et question certifiée

[65] La décision étant déraisonnable, j'accueillerai la demande de contrôle judiciaire.

[66] Normalement, lorsqu'une décision est jugée déraisonnable, il convient de la renvoyer au décideur pour qu'il rende une nouvelle décision. Il est toutefois possible de faire exception à cette pratique lorsque le décideur ne pouvait raisonnablement rendre qu'une seule décision (*Canada (Procureur général) c. Philips*, 2019 CAF 240, au paragraphe 41). En l'espèce, les parties ont accepté de scinder l'instance, et il était entendu qu'une réponse favorable à M. Mason sur la question de l'interprétation de la Loi réglerait le sort de l'affaire. Je ne vois aucune raison de modifier cette entente. Par conséquent, j'annulerai simplement la décision de la SAI, ce qui aura pour effet de rétablir la décision de la SI.

[67] Les deux parties me demandent de certifier une question grave de portée générale afin de permettre à la Cour d'appel fédérale d'examiner l'affaire.

[68] Comme l'a fait observer la Cour d'appel fédérale dans son arrêt *Lunyamila c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2018 CAF 22, [2018] 3 R.C.F. 674, au paragraphe 46, pour qu'elle soit certifiée, la question « doit être déterminante quant à l'issue de l'appel, transcender les intérêts des parties au litige et porter sur des questions ayant des conséquences importantes ou qui sont de portée générale ».

[69] La question qu'on me demande de certifier est la principale question en litige en l'espèce et elle est déterminante. Elle peut être soulevée dans de nombreuses affaires où il y a eu rejet des accusations criminelles portées contre un résident permanent ou un étranger, arrêt des procédures, ou déclaration de culpabilité relativement à une infraction qui n'est pas visée par l'article 36.

[70] The parties, however, each proposed their version of the question referring to the “correctness” of the IAD’s interpretation. I thus rephrase the question as follows, incorporating reasonableness as the applicable standard of review:

Is it reasonable to interpret section 34(1)(e) of the *Immigration and Refugee Protection Act*, S.C. 2001, c. 27, in a manner that does not require proof of conduct that has a nexus with “national security” or “the security of Canada?”

[71] Finally, Mr. Mason requested an extension of time, because he was a few days late in filing his application record. As this request was not opposed by the Minister, I grant Mr. Mason’s motion.

JUDGMENT in IMM-1645-19

THIS COURT’S JUDGMENT is that

1. The applicant’s motion for extension of time is granted;
2. The application for judicial review is granted;
3. The decision of the Immigration Appeal Division in this matter is quashed;
4. The following serious question of general importance is certified:

Is it reasonable to interpret paragraph 34(1)(e) of the *Immigration and Refugee Protection Act*, S.C. 2001, c. 27, in a manner that does not require proof of conduct that has a nexus with “national security” or “the security of Canada?”

[70] Chaque partie a toutefois proposé sa propre version de la question, d’une manière qui tend à appliquer la norme de la décision correcte à l’interprétation donnée par la SAI. Je reformulerai donc la question comme suit, d’une manière qui reflète la norme de contrôle de la décision raisonnable :

Est-il raisonnable d’interpréter l’alinéa 34(1)e) de la *Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27, d’une manière qui n’exige pas la preuve d’une conduite liée à la « sécurité nationale » ou à la « sécurité du Canada »?

[71] Enfin, M. Mason a demandé qu’une prorogation de délai lui soit accordée, car il a présenté son dossier de demande avec quelques jours de retard. Puisque le ministre ne s’y est pas opposé, j’accueille la requête de M. Mason.

JUGEMENT dans le dossier n° IMM-1645-19

LA COUR ORDONNE :

1. La requête en prorogation de délai présentée par le demandeur est accueillie.
2. La demande de contrôle judiciaire est accueillie.
3. La décision de la Section d’appel de l’immigration dans la présente affaire est annulée.
4. La question grave de portée générale suivante est certifiée :

Est-il raisonnable d’interpréter l’alinéa 34(1)e) de la *Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27, d’une manière qui n’exige pas la preuve d’une conduite liée à la « sécurité nationale » ou à la « sécurité du Canada »?