

A-363-97

(IMM-29-97)

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

v.

Frank Mefret Cuskic (Respondent) (Applicant)

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

Court of Appeal, Isaac, Létourneau and McDonald
J.J.A.—Toronto, October 2 and 5, 2000.

Federal Court jurisdiction — Appeal Division — Mootness — Appeal from F.C.T.D. decision allowing application for judicial review of removal order; certifying question: whether execution of removal order against person subject to probation order containing direction to report to probation officer directly results in contravention of order made by judicial body in Canada for purposes of Immigration Act, s. 50(1)(a) — Respondent convicted of, sentenced for criminal offences, including two-year probation order requiring reporting monthly to probation officer — Deported while under probation order — Convictions forming basis of removal order overturned; respondent back in Canada — Proper case for Court to exercise discretion to hear, decide appeal notwithstanding mootness having regard to fact certified question one of serious, general importance; social, human costs in leaving matter undecided; promoting judicial economy in F.C.T.D. as issue underlying certified question recurring one never reaching F.C.A. on time due to probation orders normally having expired before F.C.T.D. required to adjudge.

Citizenship and Immigration — Exclusion and Removal — Removal of Permanent Residents — Appeal from F.C.T.D. decision allowing application for judicial review of removal order, certifying question: whether execution of removal order against person subject to probation order containing direction to report to probation officer directly results in contravention of order made by judicial body in Canada for purposes of Immigration Act, s. 50(1)(a) — Respondent's sentence for criminal offences including two-year probation

A-363-97

(IMM-29-97)

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

c.

Frank Mefret Cuskic (intimé) (demandeur)

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

Cour d'appel, juges Isaac, Létourneau et McDonald,
J.C.A.—Toronto, 2 et 5 octobre 2000.

Compétence de la Cour fédérale — Section d'appel — Caractère théorique — Appel contre une décision de la C.F. 1^{re} inst. qui a accueilli une demande de contrôle judiciaire visant une mesure de renvoi et certifié la question de savoir si l'exécution d'une mesure de renvoi à l'encontre d'une personne visée par une ordonnance de probation qui renferme une convocation devant un agent de probation sur une base périodique précise ou selon la demande de l'agent de probation donne directement lieu à une transgression d'une décision rendue au Canada par une autorité judiciaire aux fins de l'art. 50(1)a) de la Loi sur l'immigration — Déclaré coupable de deux infractions criminelles, l'intimé faisait l'objet d'une ordonnance de probation de deux ans lui enjoignant de se présenter à un agent de probation une fois par mois — Il a été expulsé alors qu'il faisait l'objet de l'ordonnance de probation — Les déclarations de culpabilité qui avaient fondé la mesure de renvoi ont été annulées; l'intimé est depuis revenu au pays — La Cour a conclu que la présente affaire était propice à l'exercice de son pouvoir discrétionnaire d'entendre et de trancher l'appel, malgré sa nature théorique, compte tenu du fait qu'elle a soulevé une question grave de portée générale, de même que des coûts, tant sur le plan social qu'humain, qui découleraient de la décision de ne pas trancher la question; une décision de notre Cour diminuerait en outre la charge de travail de la C.F. 1^{re} inst., car la question fondamentale qui sous-tend la question certifiée est de nature répétitive et ne parvient jamais à la C.A.F. en temps utile étant donné que les ordonnances de probation sont habituellement expirées lorsque la C.F. 1^{re} inst. est saisie de la question.

Citoyenneté et Immigration — Exclusion et renvoi — Renvoi de résidents permanents — Appel contre une décision de la C.F. 1^{re} inst. qui a accueilli une demande de contrôle judiciaire visant une mesure de renvoi et certifié la question de savoir si l'exécution d'une mesure de renvoi à l'encontre d'une personne visée par une ordonnance de probation qui renferme une convocation devant un agent de probation sur une base périodique précise ou selon la demande de l'agent de probation donne directement lieu à

order requiring reporting monthly to probation officer — Deported while under probation order — Under Immigration Act, s. 48 removal order to be executed as soon as practicable — S. 50 outlining exceptions — S. 50(1)(a) prohibiting execution of removal order where execution of order would directly result in contravention of order made by judicial body in Canada — F.C.T.D. holding removal of respondent directly resulting in contravention of probation order as prevented from reporting to probation officer — Interpretation leading to unjust, unreasonable consequences not intended by Parliament i.e. persons inadmissible because of criminal behaviour, threat posed to others, allowed to remain in country temporarily under program designed to facilitate permanent social integration when such integration impossible as will be deported — Interpretation resulting in absurd consequences to be rejected in favour of plausible alternative avoiding absurdity — Plausible alternative that probation orders not meant to defer execution of valid removal order, interfere with Minister's duty to act diligently, expeditiously — F.C.T.D.'s interpretation defeating purpose of Act, Part III to remove quickly from Canada inadmissible persons — Certified question answered in negative.

This was an appeal from the Trial Division's decision allowing an application for judicial review of a removal order and certifying the following question: does the execution of a removal order against a person subject to a probation order containing a direction to report to a probation officer on a specific periodic basis or as required by the probation officer, directly result in a contravention of an order made by a judicial body in Canada for purposes of *Immigration Act*, paragraph 50(1)(a)?

The respondent was found guilty of two criminal offences. In addition to a sentence of imprisonment, he was placed on probation for two years and required to report monthly to a probation officer. At the time of his removal, the respondent was still on probation. The Trial Division Judge found that the removal of the respondent directly resulted in a contravention of the probation order as his removal prevented him from reporting to the probation officer. Furthermore, he held that *Immigration Act*, paragraph 50(1)(a) applied rather than subsection 50(2), which applies to a probation order once an individual is released from prison. Section 48 provides that, subject to section 50, a removal order shall be executed as soon as reasonably practicable. Paragraph 50(1)(a) prohibits the execution of a removal order where the execution of the order would directly result in a contravention of any other order made by any judicial body or officer in Canada. The respondent had already been deported when the convictions,

une transgression d'une décision rendue au Canada par une autorité judiciaire aux fins de l'art. 50(1)a) de la Loi sur l'immigration — Déclaré coupable de deux infractions criminelles, l'intimé faisait l'objet d'une ordonnance de probation de deux ans lui enjoignant de se présenter à un agent de probation une fois par mois — Il a été expulsé alors qu'il faisait l'objet de l'ordonnance de probation — L'art. 48 de la Loi sur l'immigration prévoit que la mesure de renvoi doit être exécutée dès que les circonstances le permettent — L'art. 50 prévoit des exceptions — L'art. 50(1)a) empêche l'exécution d'une mesure de renvoi dans les cas où l'exécution irait directement à l'encontre d'une autre décision rendue au Canada par une autorité judiciaire — La C.F. 1^{re} inst. a conclu que le renvoi de l'intimé irait directement à l'encontre de l'ordonnance de probation car elle empêcherait l'intimé de se rapporter à l'agent de probation — Comme cette interprétation aurait des conséquences absurdes, il convient de la rejeter en faveur d'une solution de rechange plausible qui évite l'absurdité — La solution de rechange consiste à considérer que les ordonnances de probation n'étaient pas destinées à surseoir à l'exécution d'une mesure de renvoi valable et à empêcher le ministre de remplir l'obligation qui lui incombe d'agir de façon diligente et expéditive — Accepter l'interprétation de la C.F. 1^{re} inst. irait à l'encontre de l'objectif de la partie III de la Loi, qui est l'expulsion rapide du Canada des individus non admissibles — Il convient de répondre par la négative à la question certifiée.

Il s'agit d'un appel contre la décision dans laquelle la Section de première instance a accueilli une demande de contrôle judiciaire visant une mesure de renvoi et certifié la question suivante: l'exécution d'une mesure de renvoi à l'encontre d'une personne visée par une ordonnance de probation qui renferme une convocation devant un agent de probation sur une base périodique précise ou selon la demande de l'agent de probation donne-t-elle directement lieu à une transgression d'une décision rendue au Canada par une autorité judiciaire aux fins de l'alinéa 50(1)a) de la *Loi sur l'immigration*?

L'intimé a été déclaré coupable de deux infractions criminelles. Une peine d'emprisonnement lui a été imposée, et il a fait l'objet d'une ordonnance de probation valide pour une période de deux ans qui lui enjoignait de se présenter à un agent de probation une fois par mois. À la date de son renvoi, l'intimé faisait toujours l'objet d'une ordonnance de probation. Le juge de la Section de première instance a conclu que le renvoi de l'intimé a directement donné lieu à une violation de l'ordonnance de probation, car il empêchait ce dernier de se présenter à l'agent de probation. En outre, il a conclu qu'il convenait d'appliquer l'alinéa 50(1)a) plutôt que le paragraphe 50(2) de la *Loi sur l'immigration* à l'ordonnance de probation une fois que l'individu en cause a été libéré. L'article 48 prévoit que sous réserve de l'article 50, la mesure de renvoi est exécutée dès que les circonstances le permettent. L'alinéa 50(1)a) empêche l'exécution d'une mesure de renvoi dans les cas où l'exécution irait

upon which the removal order was based, were overturned by the Ontario Court of Appeal. He is now back in Canada.

Held, the appeal should be allowed and the certified question answered in the negative.

Although this was a moot case in that respondent had already been deported and was now back in Canada, the issue underlying the certified question is a recurring one which will never reach the Federal Court of Appeal on time in that probation orders have normally expired by the time the Trial Division is called upon to adjudicate judicial review or stay proceedings. As pointed out by counsel for the Minister, a decision of this Court would resolve the ambiguity on this issue and promote judicial economy at the Trial Division level. Having regard to the fact that the question was one of serious and general importance, as well as considering the social and human costs involved in leaving the matter undecided, this was a proper case for the Court to exercise its discretion to hear and decide this appeal notwithstanding its mootness.

The broad interpretation given by the Judge below to the specific exceptions found in section 50, particularly paragraph 50(1)(a) leads to unjust and unreasonable consequences that cannot have been intended by Parliament. Individuals who are inadmissible because of serious criminal behaviour and the threat that they pose to the life and security of other persons, and whom the Minister is required by the Act to expel, would be allowed, at great social cost, to remain temporarily in the country under a program designed to facilitate their permanent social integration when no such integration is likely or possible as they will be deported when the probation order expires. Moreover, while an individual who has served his term of imprisonment can be deported immediately upon his release from jail, another person also sentenced to a jail term cannot be deported if, because of his dangerousness, he has been placed upon probation order in addition to his term of imprisonment. Although likely to be more dangerous, that person, as a result of the interpretation given to paragraph 50(1)(a), is entitled to remain in the community until the order expires. Finally, inadmissible classes of persons under section 19 or persons who are reported to the Deputy Minister are unnecessarily treated differently depending on whether or not they are the subject of a probation order: ironically more favourably if they present a greater risk to the safety and security of other Canadians. It is appropriate where it appears that the consequences of adopting an interpretation would be absurd to reject it in favour of a plausible alternative that avoids the absurdity. The plausible alternative is

directement à l'encontre d'une autre décision rendue au Canada par une autorité judiciaire. L'intimé avait déjà été expulsé lorsque les déclarations de culpabilité qui avaient fondé la mesure de renvoi prise contre lui avaient été annulées par la Cour d'appel de l'Ontario. L'intimé est depuis revenu au pays.

Arrêt: l'appel est accueilli et il convient de répondre par la négative à la question certifiée.

Bien que l'affaire fût théorique vu que l'intimé avait déjà été expulsé et qu'il était depuis revenu au Canada, la question fondamentale qui sous-tend la question certifiée est de nature répétitive et ne parviendra jamais à la Cour d'appel en temps utile étant donné que les ordonnances de probation sont habituellement expirées lorsque la Section de première instance est saisie de la question dans le cadre d'une demande de contrôle judiciaire ou de sursis. Comme l'a souligné l'avocate du ministre, une décision de notre Cour résoudrait l'ambiguïté que suscite la question et diminuerait la charge de travail de la Section de première instance. Compte tenu du fait que la question certifiée était grave et de portée générale, de même que des coûts, tant sur le plan social qu'humain, qui découleraient de la décision de ne pas trancher la question, la Cour a conclu que la présente affaire était propice à l'exercice de son pouvoir discrétionnaire d'entendre et de trancher l'appel, malgré sa nature théorique.

L'interprétation large que le juge de première instance a donnée aux exceptions précises prévues à l'article 50, en particulier à l'alinéa 50(1)a), mène à des conséquences injustes et déraisonnables que le législateur fédéral n'a pu vouloir produire. On permet à des individus qui ne sont pas admissibles à s'installer au pays parce qu'ils ont de graves antécédents criminels et qu'ils constituent une menace pour la vie et la sécurité d'autres personnes, et que le ministre est tenu d'expulser en vertu de la Loi, de demeurer temporairement au pays, malgré le coût social énorme que cela engendre, dans le cadre d'un programme visant à faciliter leur intégration sociale permanente, alors qu'une telle intégration est improbable, voire impossible, étant donné qu'ils seront expulsés à l'expiration de l'ordonnance de probation dont ils font l'objet. En outre, l'individu qui aura purgé sa peine d'emprisonnement sera susceptible d'être expulsé immédiatement après sa libération alors que, d'autre part, un autre individu lui aussi condamné à une peine d'emprisonnement ne pourra pas être expulsé si, en raison du danger qu'il pose, une ordonnance de probation a été décernée contre lui, outre la peine d'emprisonnement qui lui a été imposée. Bien qu'il soit probablement le plus dangereux des deux, ce dernier individu aura le droit, par suite d'une telle interprétation de l'alinéa 50(1)a) de la Loi, de demeurer dans la collectivité jusqu'à l'expiration de l'ordonnance. Enfin, les individus appartenant à des catégories de personnes non admissibles en vertu de l'article 19 de la Loi ou encore les personnes au sujet desquelles un rapport est présenté en vertu du paragraphe 27(1) seraient inutilement

that probation orders were not meant to defer the execution of a valid removal order and interfere with the Minister's duty, pursuant to section 48, to act diligently and expeditiously. The effect of the Trial Division Judge's interpretation of paragraph 50(1)(a) would be to defeat the purpose of Part III of the Act, which is to remove quickly from Canada persons who are inadmissible, and to compromise the efficacy of the Act as a whole.

traités de façon différente, selon qu'ils font l'objet ou non d'une ordonnance de probation: ironiquement, recevraient un traitement plus favorable les personnes qui représenteraient un plus grand danger pour la sécurité d'autres citoyens du pays. Il convient, dans les circonstances de l'espèce, où il semble que les conséquences de l'adoption d'une interprétation seraient absurdes, de la rejeter en faveur d'une solution de rechange plausible qui évite l'absurdité. La solution de rechange consiste à considérer que les ordonnances de probation n'étaient pas destinées à surcoûter à l'exécution d'une mesure de renvoi valable et à empêcher le ministre de remplir l'obligation que lui impose l'article 48 de la Loi d'agir de façon diligente et expéditive. Accepter l'interprétation que le juge de la Section de première instance a donnée à l'alinéa 50(1)a va à l'encontre de l'objectif de la partie III de la Loi, qui, répétons-le, est l'expulsion rapide du Canada des individus non admissibles, et compromet l'efficacité de la Loi dans son ensemble.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

Criminal Code, R.S.C., 1985, c. C-46, ss. 271 (as am. by R.S.C., 1985 (3rd Supp.), c. 19, s. 10; S.C. 1994, c. 44, s. 19), 279(2) (as am. by S.C. 1997, c. 18, s. 14).
Immigration Act, R.S.C., 1985, c. I-2, ss. 19 (as am. by R.S.C., 1985 (3rd Supp.), c. 30, s. 3; S.C. 1992, c. 47, s. 77; c. 49, s. 11; 1995, c. 15, s. 2; 1996, c. 19, s. 83), 27(1) (as am. by R.S.C., 1985 (3rd Supp.), c. 30, s. 4; S.C. 1992, c. 47, s. 78; c. 49, s. 16; 1995, c. 15, s. 5), 48, 50(1),(2), 83(1) (as am. by S.C. 1992, c. 49, s. 73).

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

Borowski v. Canada (Attorney General), [1989] 1 S.C.R. 342; (1989), 57 D.L.R. (4th) 231; [1989] 3 W.W.R. 97; 75 Sask. R. 82; 47 C.C.C. (3d) 1; 33 C.P.C. (2d) 105; 38 C.R.R. 232; 92 N.R. 110.

REFERRED TO:

Russell v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration) (1999), 3 Imm. L.R. (3d) 248 (F.C.T.D.); *Clarke v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (1998), 147 F.T.R. 259 (F.C.T.D.).

AUTHORS CITED

Sullivan, Ruth. *Driedger on the Construction of Statutes*, 3rd ed. Toronto: Butterworths, 1994.

LOIS ET RÈGLEMENTS

Code criminel, L.R.C. (1985), ch. C-46, art. 271 (mod. par L.R.C. (1985) (3^e suppl.), ch. 19, art. 10; L.C. 1994, ch. 44, art. 19), 279(2) (mod. par L.C. 1997, ch. 18, art. 14).
Loi sur l'immigration, L.R.C. (1985), ch. I-2, art. 19 (mod. par L.R.C. (1985) (3^e suppl.), ch. 30, art. 3; L.C. 1992, ch. 47, art. 77; ch. 49, art. 11; 1995, ch. 15, art. 2; 1996, ch. 19, art. 83), 27(1) (mod. par L.R.C. (1985) (3^e suppl.), ch. 30, art. 4; L.C. 1992, ch. 47, art. 78; ch. 49, art. 16; 1995, ch. 15, art. 5), 48, 50(1),(2), 83(1) (mod. par L.C. 1992, ch. 49, art. 73).

JURISPRUDENCE

DÉCISION APPLIQUÉE:

Borowski c. Canada (Procureur général), [1989] 1 R.C.S. 342; (1989), 57 D.L.R. (4th) 231; [1989] 3 W.W.R. 97; 75 Sask. R. 82; 47 C.C.C. (3d) 1; 33 C.P.C. (2d) 105; 38 C.R.R. 232; 92 N.R. 110.

DÉCISIONS CITÉES:

Russell c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) (1999), 3 Imm. L.R. (3d) 248 (C.F. 1^{re} inst.); *Clarke c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)* (1998), 147 F.T.R. 259 (C.F. 1^{re} inst.).

DOCTRINE

Sullivan, Ruth. *Driedger on the Construction of Statutes*, 3rd ed. Toronto: Butterworths, 1994.

APPEAL from the Trial Division decision allowing an application for judicial review of a removal order on the ground that removal would directly result in a contravention of a probation order ((1997), 130 F.T.R. 232), contrary to *Immigration Act*, paragraph 50(1)(a) which prohibits the execution of a removal order where it would directly result in a contravention of any other order made by any judicial body in Canada. Appeal allowed.

APPEARANCES:

Lori Hendriks for appellant (respondent).
No one appearing for respondent (applicant).

SOLICITORS OF RECORD:

Deputy Attorney General of Canada for appellant (respondent).
Jackman, Waldman & Associates, Toronto, for respondent (applicant).

The following are the reasons for judgment rendered in English by

[1] LÉTOURNEAU J.A.: Pursuant to subsection 83(1) of the *Immigration Act* [R.S.C., 1985, c. I-2, (as am. by S.C. 1992, c. 49, s. 73)] (Act), the following question was certified as one which is serious and of general importance:

Does the execution of a removal order against a person subject to a probation order containing a direction to report to a probation officer on a specific periodic basis or as required by the probation officer, directly result in a contravention of an order made by a judicial body in Canada for purposes of paragraph 50(1)(a) of the *Immigration Act*?

[2] At the outset of the hearing of this appeal, a member of the panel raised the issue of mootness because the respondent had been deported. Counsel for the appellant agreed that the issue was moot from that perspective. Moreover, she informed us that the respondent's convictions which were the basis of the removal order had been overturned by the Ontario Court of Appeal and that the respondent was now back in this country. If there was any doubt as to the

APPEL d'une décision de la Section de première instance accueillant la demande de contrôle judiciaire d'une mesure de renvoi au motif que le renvoi irait directement à l'encontre d'une ordonnance de probation ((1997), 130 F.T.R. 232), en contravention de l'alinéa 50(1)a) de la *Loi sur l'immigration*, qui empêche l'exécution d'une mesure de renvoi dans les cas où l'exécution irait directement à l'encontre d'une autre décision rendue au Canada par une autorité judiciaire. Appel accueilli.

ONT COMPARU:

Lori Hendriks pour l'appellant (défendeur).
Personne n'a comparu pour le compte de l'intimé (demandeur).

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER:

Le sous-procureur général du Canada pour l'appellant (intimé).
Jackman, Waldman & Associates, Toronto, pour l'intimé (demandeur).

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

[1] LE JUGE LÉTOURNEAU, J.C.A.: Conformément au paragraphe 83(1) de la *Loi sur l'immigration* [L.R.C. (1985), ch. I-2 (mod. par L.C. 1992, ch. 49, art. 73)] (la Loi), la question suivante a été certifiée en tant que question grave de portée générale:

L'exécution d'une mesure de renvoi à l'encontre d'une personne visée par une ordonnance de probation qui renferme une convocation devant un agent de probation sur une base périodique précise ou selon la demande de l'agent de probation donne-t-elle directement lieu à une transgression d'une décision rendue au Canada par une autorité judiciaire aux fins de l'alinéa 50(1)a) de la *Loi sur l'immigration*?

[2] Dès le début de l'audition du présent appel, un membre de la formation a soulevé la nature théorique de la question vu que l'intimé avait déjà été expulsé. L'avocate de l'appellant a convenu que la question était effectivement théorique de ce point de vue. En outre, elle nous a informés que les déclarations de culpabilité de l'intimé qui avaient fondé la mesure de renvoi prise contre lui avaient été annulées par la Cour d'appel de l'Ontario et que l'intimé était revenu au

mootness of the issue, this last piece of information certainly put it to rest. Yet, she submitted that the issue underlying the certified question is a recurring one of short duration which will never reach this Court of Appeal on time because the probation orders range from two to three years and they normally have expired by the time the Trial Division is required to adjudicate on it in judicial review or in stay proceedings. Cases like *Russell v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (1999), 3 Imm. L.R. (3d) 248 (F.C.T.D.) and *Clarke v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (1998), 147 F.T.R. 259 (F.C.T.D.) are illustrative of this problem.

[3] She also contended that a decision of this Court would, in the public interest, resolve the ambiguity surrounding the issue and would result in judicial economy in the Trial Division where these issues are currently litigated.

[4] After careful consideration of the law as stated in *Borowski v. Canada (Attorney General)*, [1989] 1 S.C.R. 342, the appellant's arguments, the fact that the certified question is one of serious and general importance as well as consideration of the social and human costs involved in leaving the matter undecided, I have come to the conclusion that this is a proper case for this Court to exercise its discretion to hear and decide this appeal notwithstanding its mootness.

Facts and procedure

[5] A short summary of the facts is required in order to understand and appreciate the context in which the question came to be certified.

[6] The respondent was found guilty of two criminal offences punishable by indictment which carried a term of imprisonment not exceeding 10 years: unlawful confinement of a person contrary to subsection 279(2) of the *Criminal Code* [R.S.C., 1985, c. C-46 (as am. by S.C. 1997, c. 18, s. 14)] and sexual assault

pays. Ce dernier renseignement élimine tout doute qui aurait pu subsister quant à la nature théorique de la question. Pourtant, elle a soutenu que la question fondamentale qui sous-tend la question certifiée est de nature répétitive de courte durée et ne parviendra jamais à la Cour d'appel en temps utile étant donné que les ordonnances de probation, qui sont valides de deux à trois ans, sont habituellement expirées lorsque la Section de première instance est saisie de la question dans le cadre d'une demande de contrôle judiciaire ou d'une demande de sursis. Des décisions telles *Russell c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)* (1999), 3 Imm. L.R. (3d) 248 (C.F. 1^{re} inst.), et *Clarke c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)* (1998), 147 F.T.R. 259 (C.F. 1^{re} inst.), illustrent le problème.

[3] Elle a également soutenu qu'une décision de notre Cour résoudrait, dans l'intérêt public, l'ambiguïté que suscite la question, et diminuerait la charge de travail de la Section de première instance, où de telles questions sont présentement débattues.

[4] Après un examen attentif du droit tel qu'énoncé dans l'arrêt *Borowski c. Canada (Procureur général)*, [1989] 1 R.C.S. 342, des arguments de l'appelant, du fait que la question certifiée est grave et de portée générale, de même que des coûts, tant sur le plan social qu'humain, qui découleraient de la décision de ne pas trancher la question, je suis parvenu à la conclusion que la présente affaire est propice à l'exercice, par notre Cour, de son pouvoir discrétionnaire d'entendre et de trancher l'appel, malgré sa nature théorique.

Les faits et la procédure

[5] Il convient de faire un bref résumé des faits afin de comprendre et d'apprécier le contexte dans lequel la question a été certifiée.

[6] L'intimé a été déclaré coupable de deux infractions criminelles punissables par voie de mise en accusation et susceptibles d'entraîner une peine d'emprisonnement d'au plus dix ans, soit l'infraction de séquestration, prévue au paragraphe 279(2) du *Code criminel* [L.R.C. (1985), ch. C-46 (mod. par

contrary to section 271 [as am. by R.S.C., 1985 (3rd Supp.), c. 19, s. 10; S.C. 1994, c. 44, s. 19] of the said Code. On the first count, he was sentenced to imprisonment for six months to be served concurrently with a sentence of two years less a day on the second count. In addition, he was subjected for a period of two years to a probation order which required, among other things such as seeking psychiatric counselling, that he report to a probation officer once per month or as often as required.

[7] The conviction was registered on January 17, 1994. The sentence was rendered on March 14, 1994 and the probation order took effect as of the date of expiration of the sentence of imprisonment. On December 13, 1994, a removal order was issued against the respondent. He was removed on January 6, 1997 while his application for leave and judicial review was pending before the Trial Division. At the time of removal, the respondent was still the subject of the probation order as the said order was to expire on or about March 13, 1998. The respondent's application for judicial review was heard by a judge of the Trial Division and judgment issued on May 7, 1997 [(1997), 130 F.T.R. 232 (F.C.T.D.)].

The decision of the reviewing judge in judicial review proceedings

[8] Although the application was moot, the Reviewing Judge proceeded to resolve what he termed [at paragraph 1] "a conflict between execution of a removal order by the Minister of Citizenship and Immigration (Minister) and a probation order of the Ontario Court (General Division)". He made a number of findings but, for the purposes of this appeal, only the following are relevant.

[9] The removal of the respondent directly resulted in a contravention of the probation order as he was prevented from reporting to the probation officer as required to do.

L.C. 1997, ch. 18, art. 14)], et celle d'agression sexuelle, qui est prévue à l'article 271 [mod. par L.R.C. (1985) (3^e suppl.), ch. 19, art. 10; L.C. 1994, ch. 44, art. 19] du même Code. Une peine d'emprisonnement de six mois lui a été imposée en vertu du premier chef d'accusation, qu'il devait purger en même temps qu'une peine d'emprisonnement de deux ans moins un jour, qui lui a été imposée en vertu du deuxième chef d'accusation. De plus, il a fait l'objet d'une ordonnance de probation valide pour une période de deux ans qui lui enjoignait notamment d'obtenir du counselling sur le plan psychiatrique et de se présenter à un agent de probation une fois par mois ou aussi souvent que cela lui serait demandé.

[7] La déclaration de culpabilité a été inscrite le 17 janvier 1994. La peine a été prononcée le 14 mars 1994, et l'ordonnance de probation est entrée en vigueur à la date d'expiration de la peine d'emprisonnement. Le 13 décembre 1994, une mesure de renvoi a été prise contre l'intimé, qui a été expulsé du pays le 6 janvier 1997, alors que la Section de première instance n'avait pas encore tranché la demande d'autorisation de présenter une demande de contrôle judiciaire qu'il avait déposée. À la date de son renvoi, l'intimé faisait toujours l'objet d'une ordonnance de probation, car celle-ci devait expirer le 13 mars 1998 ou vers cette date. La demande de contrôle judiciaire de l'intimé a été entendue et tranchée par un juge de la Section de première instance le 7 mai 1997 [(1997), 130 F.T.R. 232 (C.F. 1^{re} inst.)].

La décision du juge saisi en révision dans le cadre de l'instance en contrôle judiciaire

[8] Bien que la demande fût de nature théorique, le juge saisi en révision a entrepris de résoudre ce qu'il a appelé [au paragraphe 1] «une contradiction touchant l'exécution d'une mesure de renvoi de la ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration (ministre) et d'une ordonnance de probation de la Cour de l'Ontario (Division générale)». Il a tiré un certain nombre de conclusions mais, pour les fins du présent appel, seules les conclusions suivantes sont pertinentes.

[9] Le renvoi de l'intimé a directement donné lieu à une violation de l'ordonnance de probation, car il empêchait ce dernier de se présenter à l'agent de probation, comme il devait le faire.

[10] Furthermore, subsection 50(2) of the Act is not the entire code dealing with orders of imprisonment and probation because there are cases where persons are placed on probation without imprisonment. Therefore, section 50 has to be read as a whole and it is paragraph 50(1)(a) rather than subsection 50(2) which applies to a probation order once an individual is released from imprisonment. I reproduce section 50 in its entirety for a better understanding of the Reviewing Judge's position and the arguments to follow:

50. (1) A removal order shall not be executed where

(a) the execution of the order would directly result in a contravention of any other order made by any judicial body or officer in Canada; or

(b) the presence in Canada of the person against whom the order was made is required in any criminal proceedings and the Minister stays the execution of the order pending the completion of those proceedings.

(2) A removal order that has been made against a person who was, at the time it was made, an inmate of a penitentiary, jail, reformatory or prison or becomes an inmate of such an institution before the order is executed shall not be executed until the person has completed the sentence or term of imprisonment imposed, in whole or as reduced by a statute or other law or by an act of clemency.

[11] In coming to this conclusion, the Reviewing Judge made three observations. First, the appellant could apply to have the conditions of a probation order that requires the subject's presence in Canada modified in order to allow for the lawful removal under the Act of a convicted person. Such application would require the cooperation and participation of provincial Crown attorneys.

[12] Second, there is a dichotomy between the requirement for deportation and the purpose of a probation order. While the former posits, broadly speaking, that an offender is a person that should not remain in Canada, the latter aims at rehabilitating the offender and facilitating his reinsertion in society after a term of imprisonment. I shall come back to these conflicting purposes later on.

[10] En outre, le paragraphe 50(2) de la Loi ne traite pas de façon exhaustive des ordonnances d'emprisonnement et de probation, car il arrive que des personnes fassent l'objet d'une ordonnance de probation sans pour autant avoir été emprisonnées. En conséquence, l'article 50 doit être interprété dans son ensemble, et il convient d'appliquer l'alinéa 50(1)a, plutôt que le paragraphe 50(2), à l'ordonnance de probation une fois que l'individu en cause a été libéré. J'ai reproduit l'article 50 en entier afin de permettre une meilleure compréhension de la position du juge saisi en révision et des arguments qui suivront:

50. (1) La mesure de renvoi ne peut être exécutée dans les cas suivants:

a) l'exécution irait directement à l'encontre d'une autre décision rendue au Canada par une autorité judiciaire;

b) la présence au Canada de l'intéressé étant requise dans le cadre d'une procédure pénale, le ministre ordonne d'y surseoir jusqu'à la conclusion de celle-ci.

(2) L'incarcération de l'intéressé dans un pénitencier, une prison ou une maison de correction, antérieurement à la prise de la mesure de renvoi ou à son exécution, suspend l'exécution de celle-ci jusqu'à l'expiration de la peine, compte tenu des réductions légales de peine et des mesures de clémence.

[11] En tirant cette conclusion, le juge de révision a fait trois remarques. Premièrement, l'appelant pourrait demander à ce que les conditions d'une ordonnance de probation exigeant la présence de l'intéressé au Canada soient modifiées afin de permettre le renvoi légitime, en vertu de la Loi, d'une personne déclarée coupable d'une infraction. Une telle demande appellerait la collaboration et la participation des procureurs de la Couronne des provinces.

[12] Deuxièmement, il y a une dichotomie entre l'exigence applicable en matière d'expulsion et l'objet d'une ordonnance de probation. L'exigence en matière d'expulsion prévoit, de façon générale, que le contrevenant est une personne qui ne doit pas demeurer au Canada, alors que l'objet de l'ordonnance de probation vise à réadapter ce dernier et à faciliter sa réinsertion sociale après qu'il a purgé sa peine d'emprisonnement. Je traiterai davantage de ces objectifs contradictoires plus loin.

[13] Finally, the Judge suggested that Parliament revisit section 50 of the Act with a view to resolving the dilemma that its actual wording creates.

Analysis

[14] Section 48 of the Act imposes upon the Minister of Citizenship and Immigration (Minister) a general duty to execute a removal order as quickly as possible by requiring that it be done as soon as reasonably practicable. It reads:

48. Subject to sections 49 and 50, a removal order shall be executed as soon as reasonably practicable.

However, section 50 outlines limited circumstances when removal orders cannot be executed. In other words, execution of a removal order is the rule, deferral of execution the exception. The problem, as the Reviewing Judge pointed out, originates from the broad wording of paragraph 50(1)(a).

[15] Counsel for the appellant first submitted a textual argument. She argued that the word “directly” found in paragraph 50(1)(a) restricts the scope of operation of that paragraph because it requires a lineal cause and effect relationship between the removal and the contravention. According to this reasoning, the Minister did not “directly” contravene the terms of the probation order since none of the terms of the order required that the respondent remain in Canada.

[16] Furthermore, it is not, in her view, the removal of the respondent which directly contravened the judicial order, but rather it is the respondent’s inability to return to Canada which prevented his fulfilment of the conditions of the probation order.

[17] I need only say that there is no merit in these two technical arguments. Contrary to what the appellant believes, the obligation of the respondent to report regularly to his probation officer requires that he be in Canada to do that. It is difficult not to conclude that, at least factually, the removal of the respondent “directly” prevented him from doing so.

[13] Enfin, le juge a suggéré que le législateur fédéral examine de nouveau l’article 50 de la Loi afin de trancher le dilemme qu’engendre son libellé actuel.

L’analyse

[14] L’article 48 de la Loi impose au ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration (le ministre) une obligation générale d’exécuter la mesure de renvoi le plus rapidement possible en prévoyant qu’il doit agir dès que les circonstances le permettent. En voici le libellé:

48. Sous réserve des articles 49 et 50, la mesure de renvoi est exécutée dès que les circonstances le permettent.

Cependant, l’article 50 prévoit des circonstances précises dans lesquelles les mesures de renvoi ne peuvent être exécutées. En d’autres termes, l’exécution de la mesure de renvoi constitue la règle, et le sursis à l’exécution, l’exception. Le problème, comme l’a souligné le juge saisi en révision, provient du libellé large de l’alinéa 50(1)a).

[15] L’avocate de l’appelant a d’abord fait valoir un argument fondé sur le libellé de la disposition. Elle a soutenu que le mot «directement» qui se trouve à l’alinéa 50(1)a) en restreint la portée car il exige un rapport immédiat de cause à effet entre le renvoi et la contravention à une autre décision. Selon ce raisonnement, le ministre n’est pas «directement» allé à l’encontre des conditions de l’ordonnance de probation vu qu’aucune de ces conditions ne prévoyait que l’intimé doive demeurer au Canada.

[16] En outre, ce n’est pas le renvoi de l’intimé qui, selon elle, allait directement à l’encontre de l’ordonnance judiciaire; c’est plutôt l’incapacité de ce dernier de revenir au Canada qui l’a empêché de remplir les conditions de l’ordonnance de probation.

[17] Je me contenterai de dire que ces deux arguments techniques ne sont pas fondés. Contrairement à ce que soutient l’appelant, l’obligation de l’intimé de se présenter périodiquement à son agent de probation exige nécessairement qu’il se trouve au Canada. Il n’est pas difficile de conclure que, du point de vue des faits à tout le moins, le renvoi de l’intimé l’empêchait «directement» de remplir cette condition.

[18] As for the second argument, I believe that it results from a confusion between cause, means and effect. The plain fact is that the removal of the respondent caused his inability to meet the terms of his probation order by preventing him from appearing as requested.

[19] The appellant's interpretation of the word "directly" revolves around this single word operating in the confines of paragraph 50(1)(a) and out of the context of the Act as a whole. It is merely a modified version of the literal interpretation, which counsel also complained, should not have been adopted by the Reviewing Judge. Not surprisingly, it is of no assistance to the appellant as it leads to conclusions similar to those reached by the learned Judge in applying the same canon of construction.

[20] More deserving of consideration, however, is the appellant's submission that the Reviewing Judge failed to take into account the overall purpose of the Act, especially Part III which deals extensively with the exclusion and removal of inadmissible persons. Instead the learned Judge, the appellant argues, literally interpreted a specific provision such as section 50 without giving appropriate consideration to the overall scheme created by the Act which affects the manner in which a particular or specific provision is to be interpreted. As a result, such interpretation leads to illogical conclusions as well as different results based on trivial distinctions.

[21] As previously mentioned and as it appears from his decision at paragraph 12, the learned Judge was aware of one odd result that his interpretation of section 50 led to:

It is rather odd that if the Minister of Citizenship and Immigration wishes to deport an individual, she should be precluded from doing so while the offender is under probation for the purpose of protecting society and facilitating his reintegration into a community in which, ultimately, he will not enter in any event.

[22] Indeed individuals who are inadmissible in this country because of their serious criminal behaviour

[18] Pour ce qui est du deuxième argument, j'estime qu'il résulte d'une confusion entre la cause, les moyens et l'effet. Le fait est que le renvoi de l'intimé a rendu ce dernier incapable de remplir les conditions de l'ordonnance de probation dont il faisait l'objet, car il l'empêchait de se présenter à son agent de probation, comme il devait le faire.

[19] L'interprétation que l'appelant donne du mot «directement» tient compte du sens de ce seul mot dans les limites de l'alinéa 50(1)a) et omet de considérer le contexte de l'ensemble de la Loi. Il s'agit simplement d'une version modifiée de l'interprétation littérale que le juge saisi en révision n'aurait pas dû adopter et dont l'avocate s'est plainte. Il n'est pas surprenant qu'une telle interprétation ne soit pas utile à l'appelant, car elle mène à des conclusions semblables à celles que le juge a tirées en appliquant le même principe d'interprétation.

[20] L'argument de l'appelant selon lequel le juge saisi en révision a omis de tenir compte de l'objectif général de la Loi, en particulier de la partie III, qui traite longuement de l'exclusion et du renvoi de personnes non admissibles, mérite toutefois un examen plus attentif. En effet, l'appelant a-t-il soutenu, le juge a plutôt interprété de façon littérale une disposition particulière comme l'article 50 sans avoir convenablement considéré le régime général que prévoit la Loi et son incidence sur la façon dont il convient d'interpréter une disposition particulière. En conséquence, une telle interprétation mène à des conclusions illogiques ainsi qu'à des résultats qui diffèrent à partir de distinctions négligeables.

[21] Comme je l'ai déjà mentionné et comme il ressort au paragraphe 12 de la décision du juge, celui-ci était conscient du fait que son interprétation de l'article 50 donnait lieu à au moins un résultat incongru:

Il semble assez étrange que la ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration ne puisse expulser un individu pendant que celui-ci est en liberté surveillée afin de protéger la société et de faciliter la réintégration du détenu en question dans une collectivité que, finalement, il ne réintégrera pas.

[22] En effet, on permet à des individus qui ne sont pas admissibles à s'installer au pays parce qu'ils ont

and the threat they pose to the life and safety of other persons, and whom the Minister is required by the Act to expel, are allowed, at great social cost, to remain temporarily in the country under a program designed to facilitate their permanent social integration when no such integration is likely or possible as they will be deported at the end of the probation order.

[23] Moreover, the broad interpretation given to paragraph 50(1)(a) of the Act leads to a curious result as regards the application of subsection 50(2). While, on the one hand, an individual who has served his term of imprisonment can be deported immediately upon his release from jail, another person also sentenced to a jail term cannot be so deported if, because of his dangerousness, that person has been issued a probation order in addition to his term of imprisonment. Although likely to be more dangerous, that person, as a result of the interpretation given to paragraph 50(1)(a) of the Act, is entitled to remain in the community until the order expires.

[24] Finally, inadmissible classes of persons under section 19 [as am. by R.S.C., 1985 (3rd Supp.), c. 30, s. 3; S.C. 1992, c. 47, s. 77; c. 49, s. 11; 1995, c. 15, s. 2; 1996, c. 19, s. 83] of the Act or persons who are reported to the Deputy Minister pursuant to subsection 27(1) [as am. by R.S.C., 1985 (3rd Supp.), c. 30, s. 4; S.C. 1992, c. 47, s. 78; c. 49, s. 16; 1995, c. 15, s. 5] are unnecessarily treated differently depending on whether or not they are the subject of a probation order: ironically more favourably if they present a greater risk to the safety and security of other Canadians.

[25] In my view, the broad interpretation given to the specific exceptions found in section 50, particularly paragraph 50(1)(a), leads to unjust and

de graves antécédents criminels et qu'ils constituent une menace pour la vie et la sécurité d'autres personnes, et que le ministre est tenu d'expulser en vertu de la Loi, de demeurer temporairement au pays, malgré le coût social énorme que cela engendre, dans le cadre d'un programme visant à faciliter leur intégration sociale permanente, alors qu'une telle intégration est improbable, voire impossible, étant donné qu'ils seront expulsés à l'expiration de l'ordonnance de probation dont ils font l'objet.

[23] En outre, l'interprétation large de l'alinéa 50(1)a) de la Loi mène à un drôle de résultat pour ce qui est de l'application du paragraphe 50(2). Ainsi, d'une part, un individu qui aura purgé sa peine d'emprisonnement sera susceptible d'être expulsé immédiatement après sa libération alors que, d'autre part, un autre individu lui aussi condamné à une peine d'emprisonnement ne pourra pas être expulsé si, en raison du danger qu'il pose, une ordonnance de probation a été décernée contre lui, outre la peine d'emprisonnement qui lui a été imposée. Bien qu'il soit probablement le plus dangereux des deux, ce dernier individu aura le droit, par suite d'une telle interprétation de l'alinéa 50(1)a) de la Loi, de demeurer dans la collectivité jusqu'à l'expiration de l'ordonnance.

[24] Enfin, les individus appartenant à des catégories de personnes non admissibles en vertu de l'art. 19 [mod. par L.R.C. (1985) (3^e suppl.), ch. 30, art. 3; L.C. 1992, ch. 47, art. 77; ch. 49, art. 11; 1995, ch. 15, art. 2; 1996, ch. 19, art. 83] de la Loi ou encore les personnes au sujet desquelles un rapport est présenté en vertu du paragraphe 27(1) [mod. par L.R.C. (1985) (3^e suppl.), ch. 30, art. 4; L.C. 1992, ch. 47, art. 78; ch. 49, art. 16; 1995, ch. 15, art. 5] seraient inutilement traités de façon différente, selon qu'ils font l'objet ou non d'une ordonnance de probation: ironiquement, recevraient un traitement plus favorable les personnes qui représenteraient un plus grand danger pour la sécurité d'autres citoyens du pays.

[25] À mon avis, l'interprétation large que l'on a donnée aux exceptions précises prévues à l'article 50, en particulier à l'alinéa 50(1)a), mène à des

unreasonable consequences that cannot have been intended by Parliament. I believe it is appropriate, in the circumstances of this case, “[w]here it appears that the consequences of adopting an interpretation would be absurd . . . to reject it in favour of a plausible alternative that avoids the absurdity”: see R. Sullivan, *Driedger on the Construction of Statutes*, 3rd ed., Toronto: Butterworths, 1994, at page 79. The plausible alternative is, in my view, that probation orders were not meant to defer the execution of a valid removal order and interfere with the Minister’s duty, pursuant to section 48 of the Act, to act diligently and expeditiously.

[26] To accept the interpretation given to paragraph 50(1)(a) by the Reviewing Judge defeats the purpose of Part III of the Act, which, it bears repeating, is to remove quickly from Canada persons who are inadmissible, and compromise the efficacy of the Act as a whole.

[27] For these reasons, I would allow the appeal without costs and answer the following certified question in the negative:

Does the execution of a removal order against a person subject to a probation order containing a direction to report to a probation officer on a specific periodic basis or as required by the probation officer, directly result in a contravention of an order made by a judicial body in Canada for purposes of paragraph 50(1)(a) of the *Immigration Act*?: No

ISAAC J.A.: I agree.

MCDONALD J.A.: I agree.

conséquences injustes et déraisonnables que le législateur fédéral n’a pu vouloir produire. J’estime qu’il convient, dans les circonstances de l’espèce, [TRADUCTION] «où il semble que les conséquences de l’adoption d’une interprétation seraient absurdes [. . .] de rejeter en faveur d’une solution de rechange plausible qui évite l’absurdité»: voir R. Sullivan, *Driedger on the Construction of Statutes*, 3^e éd., 1994, Toronto: Butterworths, à la page 79. La solution de rechange consiste, selon moi, à considérer que les ordonnances de probation n’étaient pas destinées à surseoir à l’exécution d’une mesure de renvoi valable et à empêcher le ministre de remplir l’obligation que lui impose l’article 48 de la Loi d’agir de façon diligente et expéditive.

[26] Accepter l’interprétation que le juge saisi en révision a donnée à l’alinéa 50(1)a) va à l’encontre de l’objectif de la partie III de la Loi, qui, répétons-le, est l’expulsion rapide du Canada des individus non admissibles, et compromet l’efficacité de la Loi dans son ensemble.

[27] Pour ces motifs, je suis d’avis d’accueillir l’appel sans dépens et de répondre par la négative à la question suivante, qui a été certifiée:

L’exécution d’une mesure de renvoi à l’encontre d’une personne visée par une ordonnance de probation qui renferme une convocation devant un agent de probation sur une base périodique précise ou selon la demande de l’agent de probation donne-t-elle directement lieu à une transgression d’une décision rendue au Canada par une autorité judiciaire aux fins de l’alinéa 50(1)a) de la *Loi sur l’immigration*?: Non

LE JUGE ISAAC, J.C.A.: Je souscris à ces motifs.

LE JUGE MCDONALD, J.C.A.: Je souscris à ces motifs.