

IMM-1594-02
2003 FCT 460

IMM-1594-02
2003 CFPI 460

Samba Kalombo (*Applicant*)

Samba Kalombo (*demandeur*)

v.

c.

The Minister of Citizenship and Immigration
(*Respondent*)

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

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

RÉPERTORIÉ: KALOMBO c. CANADA (MINISTRE DE LA CITOYENNETÉ ET DE L'IMMIGRATION) (1^e INST.)

Trial Division, Martineau J.—Toronto, April 1; Ottawa, April 17, 2003.

Section de première instance, juge Martineau—Toronto, 1^{er} avril; Ottawa, 17 avril 2003.

Citizenship and Immigration — Exclusion and Removal — Removal of Permanent Residents — Judicial review of IRB, Appeal Division decision sustaining removal order made by adjudicator — Permanent resident, formerly Convention refugee from Congo, convicted of 11 serious, but non-violent, crimes — Inquiry directed — Removal ordered — Appeal Division found applicant not credible — Two reasons for inquiry: (1) prevent applicant from sponsoring family members; (2) fear he might commit violent crime as hearing mystical voices — Whether order invalid as for purpose outside legislation — Dominant purpose test, as discussed in Wade and Forsyth on Administrative Law — Argument MCI not intending to execute removal order as moratorium on removals to Congo, danger opinion not issued — Deportation order arose by operation of law — Officer compelled to report to Deputy Minister — Adjudicator shall make deportation order where inquiry subject permanent resident — Special circumstances not to be considered — Parliament having power, duty to impose limits on right of permanent residents to remain — Removal order not contingent upon execution, enforceability, intentions of Minister.

Citoyenneté et Immigration — Exclusion et renvoi — Renvoi de résidents permanents — Contrôle judiciaire d'une décision de la section d'appel de la CISR confirmant une mesure de renvoi prise par un arbitre — Résident permanent originaire du Congo ayant obtenu le statut de réfugié au sens de la Convention reconnu coupable de 11 crimes graves mais non violents — Tenue d'une enquête ordonnée — Renvoi ordonné — La section d'appel a jugé le demandeur non crédible — Enquête motivée par deux raisons: 1) empêcher le demandeur de parrainer des membres de sa famille; 2) crainte qu'il ne commette un crime violent à cause des voix mystiques qu'il entendait — La mesure est-elle invalide au motif qu'elle va au-delà de l'objet de la loi — Critère de l'objectif principal analysé par Wade et Forsyth dans leur ouvrage «Administrative Law» — Argument que le MCI n'avait pas l'intention d'exécuter la mesure de renvoi à cause du moratoire sur les renvois au Congo et du fait qu'aucun avis de danger n'avait été formulé — La mesure d'expulsion découle de l'application de la loi — L'agent était tenu d'adresser un rapport au sous-ministre — Si la personne faisant l'objet de l'enquête est un résident permanent, l'arbitre doit prononcer son expulsion — L'arbitre ne peut pas tenir compte de circonstances spéciales — Le Parlement peut et doit imposer des limites aux droits qu'ont les résidents permanents de demeurer au pays — La validité d'une mesure de renvoi n'est pas subordonnée à son exécution, à son caractère exécutoire ou aux intentions du ministre.

This was an application for the judicial review of an Immigration and Refugee Board, Appeal Division (the IAD) decision sustaining a removal order made by an adjudicator.

Il s'agit d'une demande de contrôle judiciaire d'une décision par laquelle la section d'appel de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (la SAI) a confirmé la validité d'une mesure de renvoi prise par un arbitre.

A Convention refugee from the Congo, applicant secured status as a permanent resident in 1995 but during the period 1998-2001 was convicted of some 11 crimes, mostly fraud-related. An inquiry having been directed under

Réfugié au sens de la Convention originaire du Congo, le demandeur a obtenu la résidence permanente au Canada en 1995, mais a été reconnu coupable d'environ 11 infractions criminelles, pour la plupart liées à de la fraude, entre 1998 et

Immigration Act, paragraph 27(1)(d), an adjudicator ordered his removal. In upholding this order, the IAD dealt with issues of credibility, concluding that appellant was not a credible witness while the notes made by the immigration officer, a person having no personal interest in the outcome of the case, were reliable. The inquiry had been recommended to forestall appellant from sponsoring family members and out of fear that he might commit a crime of violence, given the mystical voices that he was hearing. The officer had, however, taken into account relevant humanitarian and compassionate factors.

Held, the application should be denied.

It was noteworthy that applicant had pleaded guilty to the criminal charges yet, before the IAD, he denied guilt, placing the blame on the judicial system. The IAD's view was that applicant was "a person who has no trouble lying or even perjuring himself to get out of an awkward situation".

In arguing that the removal order was legally invalid, applicant suggested that it was instituted for purposes outside the legislation. He cited *R. v. Bowles*, wherein the dominant purpose test, discussed in the work on *Administrative Law* by Wade and Forsyth, was applied. It was there written that it is permissible for a public authority to "kill two birds with one stone" unless "the permitted purpose is a mere pretext and a dominant purpose is ultra vires". Another argument advanced by applicant was that the Minister had no intention to effect the removal order since he is a citizen of the country now known as the Democratic Republic of the Congo (formerly Zaïre), a country to which Citizenship and Immigration Canada does not remove people.

The deportation order herein arose by operation of law. Upon conviction of a criminal offence (fraudulently impersonating a person with intent to gain an advantage), the maximum penalty for which is imprisonment for 10 years, applicant was caught by paragraph 27(1)(d) and the officer was compelled to make a report to the Deputy Minister and the latter to decide whether an inquiry was warranted. The senior immigration officer was a mere conduit through whom the inquiry was caused by operation of the statute; see the opinion of MacGuigan J.A. in the 1987 case *Kindler v. MacDonald*.

2001. À la suite d'une enquête dont la tenue a été ordonnée en vertu de l'alinéa 27(1)d) de la *Loi sur l'immigration*, un arbitre a pris une mesure de renvoi contre le demandeur. Pour confirmer cette mesure, la SAI a examiné la question de la crédibilité de l'appelant. Elle a conclu qu'il n'était pas un témoin digne de foi, mais a jugé fiables les notes prises par l'agent d'immigration, qui n'avait aucun intérêt personnel dans le résultat de l'affaire. L'enquête avait été recommandée pour empêcher l'appelant de parrainer des membres de sa famille et par crainte qu'il commette un acte violent compte tenu des voix mystiques qu'il entendait. L'agent avait toutefois pris en considération certains facteurs humanitaires et de compassion pertinents.

Jugement: la demande est rejetée.

Il vaut la peine de signaler que le demandeur avait admis sa culpabilité relativement aux actes criminels qui lui étaient reprochés, mais que devant la SAI il avait nié sa culpabilité et s'était prétendu victime du système judiciaire. La SAI a estimé que le demandeur était «une personne qui n'a aucune difficulté à mentir et même se parjurer pour se sortir d'une situation inconfortable».

Pour soutenir que la mesure de renvoi prise contre lui n'était pas valide en droit, le demandeur affirmait qu'elle allait au-delà de l'objet et du but visé par la loi. Il a cité l'arrêt *R. c. Bowles*, dans lequel a été appliqué le critère de l'objectif principal posé par Wade et Forsyth dans leur ouvrage *Administrative Law*. Dans cet ouvrage, les auteurs écrivent qu'il est permis à une autorité publique de [TRADUCTION] «faire d'une pierre deux coups», sauf [TRADUCTION] «lorsque l'objectif autorisé n'est qu'un simple prétexte et que l'objectif principal est ultra vires». Le demandeur soutenait aussi que le ministre n'avait pas l'intention de procéder à son renvoi, étant donné qu'il est un citoyen du pays maintenant connu sous le nom de République démocratique du Congo (l'ex-Zaïre), un pays vers lequel Citoyenneté et Immigration Canada ne renvoie personne.

La mesure d'expulsion découlait en l'espèce de l'application de la loi. L'infraction de se faire frauduleusement passer pour une personne avec l'intention d'obtenir un avantage pour soi-même dont le demandeur a été reconnu coupable le rendait passible d'une peine n'excédant pas dix ans d'emprisonnement. Il tombait sous le coup de l'alinéa 27(1)d) et l'agent était tenu de faire parvenir un rapport écrit au sous-ministre qui devait décider si la tenue d'une enquête s'imposait. L'agent d'immigration supérieur était simplement l'intermédiaire qui, selon la Loi, déclenchait la tenue de l'enquête (voir l'avis du juge MacGuigan dans l'arrêt *Kindler c. MacDonald*, de 1987).

Under subsection 32(2) of the Act, if the subject of the inquiry is a permanent resident, the adjudicator shall make a deportation order. Subsection 32(6) precludes the adjudicator from taking into account any special circumstances in determining whether to issue a deportation order. Having found that the facts alleged against applicant were true and that he was a person described by subsection 27(1), the adjudicator's order was valid and lawful.

As pointed out by the Court of Appeal in *Hoang v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, the statutory provision does not involve the imposition of a severe punishment: deportation is the only practical means of forcing a foreigner who is illegally here to leave. Parliament may and must impose limits on the right enjoyed by permanent residents to remain in this country. It was applicant's actions which gave rise to the deportation order; it was not issued to impose conditions upon him.

A danger opinion not having been formed by the Minister and due to the moratorium on removals to the DRC, applicant could not, at this time, be sent back to where he had come from. But the Act does not make the removal order contingent upon its execution or enforceability. Furthermore, the presence or absence of a danger opinion does not lead to the foregone conclusion that the IAD would dismiss or grant an appeal. If it upholds a removal order, it is for the Minister to decide when and to where an individual will be removed. The validity of a removal order does not depend upon an intention to execute it. The decision to issue a direction for an inquiry is an administrative one; it is not a judicial or quasi-judicial one. It is a decision regarding applicant rather than against him.

This application raised no question of general importance justifying certification for consideration by the Court of Appeal.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

Criminal Code, R.S.C., 1985, c. C-46, s. 403(a).
Immigration Act, R.S.C., 1985, c. I-2, ss. 27(1) (as am. by S.C. 1992, c. 47, s. 78; c. 49, s. 16; 1995, c. 15, s. 5), (2) (as am. by S.C. 1992, c. 49, s. 16), (3) (as am. *idem*), 32(2) (as am. *idem*, s. 21), (6) (as am. by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 28, s. 11), 50(1), 51, 53(1) (as am. by S.C. 1992, c. 49, s. 43; 1995, c. 15, s. 12), 70(1)(b) (as am. by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 28, s. 18), (5)(c) (as am. by S.C. 1995, c. 15, s. 13).

Aux termes du paragraphe 32(2) de la Loi, si la personne faisant l'objet d'une enquête est un résident permanent, l'arbitre doit prononcer son expulsion. Le paragraphe 32(6) de la Loi empêche l'arbitre de prendre en considération des circonstances spéciales lorsqu'il décide s'il y a lieu de prononcer l'expulsion. L'arbitre a pris une mesure d'expulsion valide et licite parce qu'il avait conclu que les faits relatés étaient véridiques et que le demandeur relevait d'un des cas visés par le paragraphe 27(1).

Ainsi que la Cour d'appel fédérale l'a souligné dans l'arrêt *Hoang c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, la disposition législative en cause n'exige pas l'imposition d'une peine sévère. L'expulsion est le seul moyen pratique de forcer un étranger qui se trouve illégalement au Canada à quitter le pays. Le Parlement peut et doit imposer des limites aux droits qu'ont les résidents permanents de demeurer au pays. Ce sont donc les agissements du demandeur qui ont donné lieu à la mesure d'expulsion prise à son endroit. La mesure d'expulsion n'avait pas pour objet de lui imposer des conditions.

Le demandeur ne peut pour le moment être renvoyé dans son pays d'origine, car le ministre ne s'est pas dit d'avis qu'il constitue un danger et parce qu'il existe un moratoire sur le renvoi des immigrants vers la RDC. La présence ou l'absence d'avis de danger ne permet pas de savoir à l'avance si la SAI rejettera ou accueillera l'appel. Lorsque la SAI confirme une mesure de renvoi, la question de savoir quand et où la personne visée sera renvoyée relève du ministre. La Loi ne subordonne pas la validité de la mesure de renvoi à son exécution ou à son caractère exécutoire. La décision d'adresser une directive prévoyant la tenue d'une enquête a un caractère purement administratif et ne satisfait pas aux critères d'une décision de nature judiciaire ou quasi judiciaire. Il s'agit d'une décision prise au sujet du demandeur, et non contre lui.

La présente demande ne soulève aucune question grave de portée générale qui justifierait l'examen de la Cour d'appel.

LOIS ET RÈGLEMENTS

Code criminel, L.R.C. (1985), ch. C-46, art. 403a).
Loi sur l'immigration, L.R.C. (1985), ch. I-2, art. 27(1) (mod. par L.C. 1992, ch. 47, art. 78; ch. 49, art. 16; 1995, ch. 15, art. 5), (2) (mod. par L.C. 1992, ch. 49, art. 16), (3) (mod., *idem*), 32(2) (mod., *idem*, art. 21), (6) (mod. par L.R.C. (1985) (4^e suppl.), ch. 28, art. 11), 50(1), 51, 53(1) (mod. par L.C. 1992, ch. 49, art. 43; 1995, ch. 15, art. 12), 70(1)b) (mod. par L.R.C. (1985) (4^e suppl.), ch. 28, art. 18), (5)c) (mod. par L.C. 1995, ch. 15, art. 13).

Immigration and Refugee Protection Act, S.C. 2001, c. 27.

Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés, L.C. 2001, ch. 27.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

Kindler v. MacDonald, [1987] 3 F.C. 34; (1987), 41 D.L.R. (4th) 78; 26 Admin. L.R. (2d) 186; 3 Imm. L.R. (2d) 38; 80 N.R. 388 (C.A.); *Hoang v. Canada (Minister of Employment & Immigration)* (1990), 13 Imm. L.R. (2d) 35; 120 N.R. 193 (F.C.A.); *Moreno v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (1998), 157 F.T.R. 85 (F.C.T.D.); *Chieu v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2002] 1 S.C.R. 84; (2002), 208 D.L.R. (4th) 107; 37 Admin. L.R. (3d) 252; 18 Imm. L.R. (3d) 93; 280 N.R. 268; *Chiarelli v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1992] 1 S.C.R. 711; (1992), 90 D.L.R. (4th) 289; 2 Admin. L.R. (2d) 125; 72 C.C.C. (3d) 214; 8 C.R.R. (2d) 234; 16 Imm. L.R. (2d) 1; 135 N.R. 161.

CONSIDERED:

R. v. Bowles, [1998] A.C. 641 (H.L.); *Wishart v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2001] 4 F.C. 495; (2001), 203 D.L.R. (4th) 273; 16 Imm. L.R. (3d) 252; 273 N.R. 121 (C.A.).

AUTHORS CITED

Wade, Sir William and C. Forsyth. *Administrative Law*, 7th ed. Oxford: Clarendon Press, 1994.

APPLICATION for judicial review of a decision of the Immigration and Refugee Board, Appeal Division (*Kalombo v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2002] I.A.D.D. No. 1503 (QL)) sustaining a removal order made by an adjudicator. Application denied.

APPEARANCES:

Micheal T. Crane for applicant.
Angela Marinos for respondent.

SOLICITORS OF RECORD:

Micheal T. Crane, Toronto, for applicant.
Deputy Attorney General of Canada for respondent.

JURISPRUDENCE

DÉCISIONS APPLIQUÉES:

Kindler c. MacDonald, [1987] 3 C.F. 34; (1987), 41 D.L.R. (4th) 78; 26 Admin. L.R. (2d) 186; 3 Imm. L.R. (2d) 38; 80 N.R. 388 (C.A.); *Hoang c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)* (1990), 13 Imm. L.R. (2d) 35; 120 N.R. 193 (C.A.F.); *Moreno c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)* (1998), 157 F.T.R. 85 (C.F. 1^{re} inst.); *Chieu c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2002] 1 R.C.S. 84; (2002), 208 D.L.R. (4th) 107; 37 Admin. L.R. (3d) 252; 18 Imm. L.R. (3d) 93; 280 N.R. 268; *Chiarelli c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1992] 1 R.C.S. 711; (1992), 90 D.L.R. (4th) 289; 2 Admin. L.R. (2d) 125; 72 C.C.C. (3d) 214; 8 C.R.R. (2d) 234; 16 Imm. L.R. (2d) 1; 135 N.R. 161.

DÉCISIONS EXAMINÉES:

R. v. Bowles, [1998] A.C. 641 (H.L.); *Wishart c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2001] 4 C.F. 495; (2001), 203 D.L.R. (4th) 273; 16 Imm. L.R. (3d) 252; 273 N.R. 121 (C.A.).

DOCTRINE

Wade, Sir William et C. Forsyth. *Administrative Law*, 7th ed., Oxford, Clarendon Press, 1994.

DEMANDE de contrôle judiciaire d'une décision par laquelle la section d'appel de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié a confirmé (*Kalombo c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2002] D.S.A.I. n° 1503 (QL)) la validité d'une mesure de renvoi prise par un arbitre. Demande rejetée.

ON COMPARU:

Micheal T. Crane pour le demandeur.
Angela Marinos pour le défendeur.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER:

Micheal T. Crane, Toronto, pour le demandeur.
Le sous-procureur général du Canada pour le défendeur.

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

[1] MARTINEAU J.: The applicant seeks judicial review of the decision of the Immigration and Refugee Board, Appeal Division (the IAD), dated February 25, 2002 [[2002] I.A.D.D. No. 1503 (QL)], wherein the IAD determined that the removal order made against him on July 18, 2000 by the adjudicator is valid in law and that having regard to all the circumstances of the case, there are insufficient grounds why the applicant should not be removed from Canada.

[2] The applicant is a Convention refugee from the Democratic Republic of the Congo (DRC) who became a permanent resident of Canada on July 13, 1995. Between May 14, 1998 and March 14, 2001 he was convicted of approximately 11 criminal offences which were mostly fraud-related. He was sentenced to a total of more than 15 months of imprisonment for his crimes. There is currently no danger opinion against the applicant.

[3] On November 18, 1999, an enforcement officer recommended a direction for inquiry pursuant to paragraph 27(1)(d) of the *Immigration Act*, R.S.C., 1985, c. I-2 [as am. by S.C. 1992, c. 47, s. 78] (the Act) and on July 18, 2000, a removal order was made against the applicant by the adjudicator. An appeal against the removal order was made on the grounds that first, it was not valid in law, and second, it should nevertheless be stayed having regard to all the circumstances of the case.

[4] The IAD concluded that the order was valid in law and determined that the inquiry was not instituted for purposes beyond those authorized by the Act. Amongst other things, the Board concluded that [at paragraphs 14-18]:

Given that the appellant was not a credible witness for the reasons set out above, we have no choice but to find that there is no credible evidence before the panel to discredit the immigration officer's notes. Moreover, there is no reason to doubt the immigration officer's honesty in taking notes on his meeting with the appellant, notes that were taken shortly after that meeting by a person who had no personal interest in the outcome of this case. The panel therefore finds the notes and

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

[1] LE JUGE MARTINEAU: Le demandeur sollicite le contrôle judiciaire d'une décision en date du 25 février 2002 par laquelle la section d'appel de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (la SAI) [[2002] D.S.A.I. n° 1503 (QL)] a conclu que la mesure de renvoi prise contre le demandeur le 18 juillet 2000 par l'arbitre était valide en droit et que, eu égard aux circonstances de l'espèce, il n'y avait pas suffisamment de motifs pour ne pas renvoyer le demandeur du Canada.

[2] Le demandeur est un réfugié au sens de la Convention, originaire de la République démocratique du Congo (RDC) qui a reçu la résidence permanente au Canada le 13 juillet 1995. Entre le 14 mai 1998 et le 14 mars 2001, il a été reconnu coupable d'environ 11 infractions criminelles qui étaient pour la plupart liées à de la fraude. Il a écopé d'un total de plus de 15 mois d'emprisonnement pour ses crimes. Aucun avis de danger n'a été encore formulé à son sujet.

[3] Le 18 novembre 1999, un agent d'exécution a recommandé la tenue d'une enquête en vertu de l'alinéa 27(1)d) de la *Loi sur l'immigration*, L.R.C. (1985), ch. I-2 [mod. par L.C. 1992, ch. 47, art. 78] (la Loi) et le 18 juillet 2000, un arbitre a pris une mesure de renvoi contre le demandeur. Un appel a été interjeté de la mesure de renvoi au motif, premièrement, que cette mesure n'était pas valide en droit et, en second lieu, que son exécution devait néanmoins être suspendue eu égard aux circonstances de l'espèce.

[4] La SAI a conclu que la mesure était valide en droit et que l'enquête n'avait pas été instituée à d'autres fins que celles qui sont autorisées par la Loi. La Commission a notamment conclu ce qui suit [aux paragraphes 14 à 18]:

Compte-tenu du fait que l'appellant n'était pas un témoin digne de foi, pour les raisons précitées, et que force nous est de constater qu'il n'y a pas de preuves crédibles devant le tribunal pour discréditer les notes prises par l'agent d'immigration. D'autre part, il n'y a pas lieu de douter de la bonne foi de l'agent d'immigration dans sa prise de notes lors de sa rencontre avec l'appellant, notes qui furent prises peu de temps après avoir rencontré l'appelant, par une personne qui n'a

the content of the report reliable, and it accepts them in evidence.

. . . As the panel sees it, asking that the content of a report unfavourable to oneself be excluded on the basis that one's language rights were violated when one never requested service in the official language of one's choice is not a sufficient ground for excluding the document in question or even for discrediting and not considering it, except where the panel is satisfied that the result is tantamount to a denial of natural justice, which is not the case here.

. . . The panel acknowledges that, under the Act, a Canadian resident who is referred for an inquiry is referred for a specific reason, such as the risk of reoffending or the threat to public safety posed by the resident in Canada. In this case, we find that the immigration officer recommended that an inquiry be held not only to deprive the appellant of his right to sponsor members of his family but also because there was a risk that he would commit a violent act given the mystical voices he was hearing. It is therefore clear that the immigration officer considered a number of factors, namely compassionate and humanitarian factors, the possibility of the appellant's rehabilitation, the degree to which he was established and his ability to comply with his undertakings if he sponsored members of his family. The panel finds that the immigration officer's conclusions and recommendations were reasonable in this case and that his conclusion that there was a risk the appellant would commit dangerous crimes was also reasonable. The panel does not find that the immigration officer acted beyond his powers, sought to unduly penalize the appellant in this case or acted illegally improperly or even for ulterior motives by recommending an inquiry by the Adjudication Division. The immigration officer had the discretion to cause an inquiry to be held so an adjudicator could determine whether or not the appellant is in fact a person described in section 27 of the Act, which he correctly decide to do.

. . . The panel does not agree with counsel. The decision on whether or not to execute a removal order is left to the respondent's discretion. In the panel's view, the fact that the respondent currently expresses no wish to execute a removal order against the appellant does not preclude him *ab initio* from recommending and referring the appellant for an inquiry by the Board's Adjudication Division and cannot make a removal order void or unlawful.

For all the reasons given above, the panel is of the opinion that the respondent acted within his powers by recommending and referring the appellant for an inquiry before an adjudicator.

aucun intérêt personnel dans le résultat de cette affaire. Le tribunal trouve donc les notes prises et le contenu du rapport digne de foi et le tribunal les accepte en preuve.

[. . .] Demander d'exclure le contenu d'un rapport, qui ne nous est pas favorable, en soulevant la violation de ses droits linguistiques lorsqu'on n'a jamais demandé d'être servi dans la langue officielle de son choix n'apparaît pas être pour le tribunal un motif suffisant pour exclure les documents concernés et même pour les discréditer et ne pas les considérer, sauf si on satisfait le tribunal que le résultat équivaut à un déni de justice naturelle, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

[. . .] Le tribunal reconnaît que l'objet de la Loi qui vise à référer des résidents canadiens à une enquête vise des objectifs précis, tel que, entre autres, les risques de récidives et menace à la sécurité publique que pose un résident au Canada. En l'espèce, nous constatons que les motifs émis par l'agent d'immigration pour recommander la tenue d'une enquête n'étaient pas uniquement de priver l'appelant de son droit de parrainer des membres de sa famille mais qu'il constituait aussi un danger pour commettre un acte violent compte tenu des voix mystiques qu'il entendait. Il est donc clair que l'agent d'immigration a pris en considération plusieurs facteurs, soit des facteurs humanitaires et de compassion, les possibilités de réhabilitation de l'appelant, que son degré d'établissement ainsi que la capacité pour l'appelant de respecter ses engagements en parrainant des membres de sa famille. Le tribunal trouve les conclusions et les recommandations émises par l'agent d'immigration raisonnables en l'espèce et que sa conclusion à l'effet que l'appelant représentait un danger de commettre des crimes dangereux était aussi raisonnable. Le tribunal ne trouve pas que l'agent d'immigration a agi de façon *ultra vires* ou qu'il a voulu pénaliser indûment l'appelant dans cette affaire, ou bien qu'il a agi illégalement, irrégulièrement ou même pour des motifs inavoués en recommandant une enquête devant la division d'arbitrage. L'agent d'immigration avait la discrétion de faire tenir une enquête afin qu'un arbitre détermine si oui ou non, l'appelant est effectivement une personne décrite à l'article 27 de la Loi, ce qu'il a correctement décidé de faire.

[. . .] Le tribunal n'est pas d'accord avec [l'avocat]. La décision d'exécuter ou non une mesure de renvoi est laissée à la discrétion de l'intimé. Or, le tribunal ne trouve pas que le désir actuel énoncé par l'intimé de pas exécuter une mesure de renvoi contre l'appelant, le préclut *ab initio* de recommander et de référer l'appelant à une enquête par la division d'arbitrage de la Commission et peut aussi rendre nulle et illégale une mesure de renvoi.

Pour toutes les raisons précitées, le tribunal est d'avis que l'intimé a agi de façon *intra vires* en recommandant et en référant l'appelant à une enquête devant un arbitre. Par

Moreover, it is clear from the evidence adduced that the appellant is a person described in paragraph 27(1)(d) of the Act. The panel therefore concludes that the removal order is valid in law.

[5] Moreover, in exercising its discretionary jurisdiction under paragraph 70(1)(b) [as am. by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 28, s. 18] of the Act, the IAD considered all the circumstances of the case—including the seriousness of the offences and the possibility of rehabilitation, the length of time and establishment in Canada, family in Canada and support available as well as the degree of hardship to the appellant if returned to his country of origin—and determined that there were not enough positive factors to allow the appeal or grant a stay of the removal order. In criminal court, the applicant admitted that he committed the offences found in his criminal record and pleaded guilty; before the IAD, he denied committing these offences and did not accept any responsibility for his convictions. Rather he attributed his criminal behaviour to everyone but himself, asserting that he was a victim of the judicial system and that he was at the wrong places at the wrong time. The IAD [at paragraph 11] found that the applicant was not credible and observed the following: “He struck the panel as a person who has no trouble lying or even perjuring himself to get out of an awkward situation. In this regard, he calmly claimed that he had perjured himself in criminal court, lying to it by pleading guilty to the crimes with which he was charged. Yet he stated today under oath that he has never committed a criminal offence”. Consequently, the IAD dismissed the applicant’s appeal and determined that the removal order is in accordance with the law.

[6] Before this Court, the applicant solely contests the finding of the IAD that the order was valid in law. Therefore, the applicant is not contesting the IAD’s refusal to stay the removal order on “equitable” grounds.

[7] First, the applicant raises the fact that the removal order was instituted for purposes beyond the legislation. The applicant relies on *R. v. Bowles*, [1998] A.C. 641

ailleurs, il est clair selon la preuve présentée que l’appelant est une personne visée à l’article 27(1)(d)(ii) de la Loi. Le tribunal conclut donc la mesure de renvoi est valide en droit.

[5] De plus, dans l’exercice du pouvoir discrétionnaire que lui confère l’alinéa 70(1)(b) [mod. par L.R.C. (1985) (4^e suppl.), ch. 28, art. 18] de la Loi, la SAI a tenu compte des circonstances particulières de l’espèce, notamment de la gravité des infractions et de la possibilité de réadaptation, du temps passé au Canada et du degré d’enracinement du demandeur, de la présence de membres de sa famille au Canada et des appuis sur lesquels il pouvait compter, de même que de la gravité des épreuves qu’il subirait s’il devait être renvoyé dans son pays d’origine. La SAI a estimé qu’il n’existait pas suffisamment de facteurs positifs en l’espèce pour accueillir l’appel ou pour accorder un sursis de la mesure de renvoi. Devant la juridiction pénale, le demandeur a admis sa culpabilité relativement aux actes contenus dans son dossier criminel, mais devant la SAI il a nié avoir commis ces actes et a plutôt attribué son comportement criminel à tout le monde sauf à lui-même, en affirmant qu’il était victime du système judiciaire et qu’il s’était trouvé aux mauvais endroits aux mauvais moments. La SAI [au paragraphe 11] a estimé que le demandeur n’était pas crédible et elle a fait observer ce qui suit: «L’appelant est apparu pour le tribunal comme une personne qui n’a aucune difficulté pour mentir et même se parjurer pour se sortir d’une situation inconfortable. À cet égard, il a prétendu sereinement s’être parjuré en cour criminelle, mentant à celle-ci en plaçant coupable aux crimes reprochés. Il affirme pourtant aujourd’hui, sous serment, qu’il n’a jamais commis aucune infraction criminelle». En conséquence, la SAI a rejeté l’appel du demandeur et a conclu que la mesure de renvoi était conforme à la loi.

[6] Devant notre Cour, le demandeur conteste uniquement la conclusion de la SAI suivant laquelle la mesure était valide en droit. Le demandeur ne conteste donc pas le refus de la SAI de surseoir à l’exécution de la mesure de renvoi pour des raisons d’«équité».

[7] En premier lieu, le demandeur soulève le fait que la mesure de renvoi qui a été prise allait au-delà de l’objet et du but visé par la loi. Le demandeur invoque

(H.L.), which applies the dominant purpose test stated in Wade and Forsyth on *Administrative Law*, 7th ed., at page 436 as follows:

Sometimes an act may serve two or more purposes, some authorised and some not, and it may be a question whether the public authority may kill two birds with one stone. The general rule is that its action will be lawful provided that the permitted purpose is the true and dominant purpose behind the act, even though some secondary or incidental advantage may be gained for some purpose which is outside the authority's power. There is a clear distinction between this situation and its opposite, where the permitted purpose is a mere pretext and a dominant purpose is ultra vires.

[8] The applicant also relies on this passage from Sharlow J.A. in *Wishart v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2001] 4 F.C. 495 (C.A.) [at paragraph 48]:

It is also common ground, indeed I would say it is trite law, that the Minister's authority to render a danger opinion can be exercised only for the purpose for which it is given. For example, the Minister cannot rely on a danger opinion rendered under subsection 70(5) as the basis for an argument that a refugee claim should not be determined. Thus far there is no controversy.

[9] The applicant notes that the immigration officer recognizes in his criminal narrative report that the applicant's offences "are not of a violent nature" and that they "don't make him a danger to the public". That being said, the immigration officer also adds "but if [the applicant] keeps hearing mystic spirits this may change". Also in the criminal narrative report, the stated purpose of his recommendation that a direction for inquiry pursuant to paragraph 27(1)(d) of the Act be made is "to have [the applicant] placed under order to prevent him from sponsoring his family members". The immigration officer continues this statement by adding, "who knows in the future if the mystic spirits tell [the applicant] to commit violent acts that he won't. . . . If he commits violent acts we will then seek the 53 opinion even after he is under order".

l'arrêt *R. v. Bowles*, [1998] A.C. 641 (H.L.), dans laquelle la Chambre des lords a appliqué le critère de l'objectif principal posé par Wade et Forsyth dans leur ouvrage *Administrative Law*, 7^e éd., à la page 436:

[TRADUCTION] Parfois, un acte peut viser plusieurs objectifs, dont certains sont autorisés et d'autres non, et il peut alors y avoir lieu de se demander si l'autorité publique a voulu faire d'une pierre deux coups. Le principe général est que l'acte sera légitime si l'objectif permis est l'objectif réel et principal visé, même si on peut aussi tirer certains avantages secondaires ou indirects répondant à un objectif qui déborde le cadre des pouvoirs de l'autorité concernée. Il y a lieu de faire une nette distinction entre la présente situation et la situation contraire, lorsque l'objectif autorisé n'est qu'un simple prétexte et que l'objectif principal est ultra vires.

[8] Le demandeur cite aussi l'extrait suivant des propos du juge Sharlow, J.C.A. dans l'arrêt *Wishart c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2001] 4 C.F. 495 (C.A.) [au paragraphe 48]:

Il est également reconnu, et de fait il est de droit constant, que le ministre peut uniquement exercer le pouvoir qu'il possède en vue de délivrer un avis de danger aux fins auxquelles ce pouvoir est conféré. Ainsi, le ministre ne peut pas se fonder sur un avis de danger délivré en vertu du paragraphe 70(5) pour soutenir que la revendication ne doit pas être étudiée. Jusqu'ici, il n'y a pas de controverse.

[9] Le demandeur signale que l'agent d'immigration a reconnu dans son rapport criminel circonstancié que les infractions reprochées au demandeur [TRADUCTION] «n'étaient pas des infractions de violence» et qu'elles [TRADUCTION] «ne font pas de lui un danger pour le public». Ceci étant dit, l'agent d'immigration a par ailleurs ajouté que [TRADUCTION] «si le [demandeur] continue à entendre des voix mystiques, la situation peut changer». L'agent d'immigration a précisé, toujours dans son rapport criminel circonstancié, que l'objectif déclaré de sa recommandation concernant la tenue d'une enquête en vertu de l'alinéa 27(1)d) de la Loi était [TRADUCTION] «que le [demandeur] fasse l'objet d'une mesure pour l'empêcher de parrainer les membres de sa famille». L'agent d'immigration poursuit en ajoutant: [TRADUCTION] «Qui sait à l'avenir si les voix mystiques qu'il entend ne diront pas [au demandeur] de commettre des actes violents qu'il ne [. . .] S'il commet des actes violents, nous demanderons alors qu'il soit considéré

[10] Second, as a corollary proposition premised on the alleged improper purposes argument, the applicant also suggests that the removal order is somewhat illegal since it now places conditions on the applicant.

[11] Third, the applicant further submits that there is no intention to effect the removal since the Minister's representative later recognized that the applicant—who had been arrested and detained as a result of the execution of the removal order—is a citizen of the DRC (previously known as Zaïre) and it “is a country to which Citizenship and Immigration Canada is not removing”. In fact, the Minister (who applied for an early detention review) acknowledged that the applicant “cannot be removed at this time” and that “a certificate under subsection 53(1) of the Immigration Act is required for removal”, and the Minister “will not be seeking such certificate”. The Minister further recognized that “there is no basis for his continued detention, thus an early detention review . . . to recommend release is being sought”.

[12] For the following reasons, I find that the IAD made no error in deciding that the removal order was valid in law.

[13] This is not a case where purpose or intent are the determining factors. In this particular case, the deportation order arose from the operation of law. On May 14, 1998, the applicant was convicted of fraudulently impersonating a person with intent to gain advantage for himself, a criminal offence under paragraph 403(a) of the *Criminal Code* [R.S.C., 1985, c. C-46]. This offence carries a maximum term of imprisonment of 10 years. As a result, the applicant automatically falls within the ambit of paragraph 27(1)(d). Pursuant to the mandatory terms of this provision (which uses the word “shall”), the immigration

comme constituant un danger pour le Canada en vertu de l'article 53 et ce, même après qu'une mesure aura été prise contre lui».

[10] Deuxièmement, à titre de proposition corollaire tirée de l'argument relatif aux objectifs illicites, le demandeur affirme aussi que la mesure de renvoi est plus ou moins légale étant donné qu'elle lui impose maintenant des conditions.

[11] Troisièmement, le demandeur soutient aussi que le Ministère n'a pas l'intention de procéder à son renvoi, comme le démontre le fait que le représentant du ministre a ultérieurement reconnu que le demandeur—qui a été arrêté et est détenu par suite de l'exécution de la mesure de renvoi—est un citoyen de la RDC (l'ex-Zaïre), qui est [TRADUCTION] «un pays vers lequel Citoyenneté et Immigration Canada ne renvoie personne». De fait, le ministre (qui a demandé la révision anticipée des motifs de la détention) a reconnu que le demandeur [TRADUCTION] «ne peut être expulsé pour le moment» et qu'il [TRADUCTION] «faut obtenir l'attestation prévue au paragraphe 53(1) de la Loi sur l'immigration pour procéder à un renvoi» et que le ministre [TRADUCTION] «ne demandera pas cette attestation». Le ministre a par ailleurs reconnu qu'il n'y avait [TRADUCTION] «aucune raison justifiant la poursuite de sa détention, de sorte que la révision anticipée des motifs de sa détention [. . .] en vue de recommander sa mise en liberté est demandée».

[12] Pour les motifs qui suivent, je conclus que la SAI n'a pas commis d'erreur en décidant que la mesure de renvoi était valide en droit.

[13] L'objectif et l'intention ne sont pas les facteurs décisifs en l'espèce. Dans le cas qui nous occupe, la mesure d'expulsion découlait de l'application de la loi. Le 14 mai 1998, le demandeur a été reconnu coupable de s'être frauduleusement fait passer pour une personne avec l'intention d'obtenir un avantage pour lui-même, en violation de l'alinéa 403(a) du *Code criminel* [L.R.C. (1985), ch. C-46]. Cette infraction est passible d'une peine n'excédant pas 10 ans d'emprisonnement. En conséquence, le demandeur tombe automatiquement sous le coup de l'alinéa 27(1)d). En raison du libellé impératif de cette disposition, l'agent d'immigration était tenu de

officer was obliged to forward a written report to the Deputy Minister, setting out that the applicant is a person who has been convicted of an offence for which a term of imprisonment of more than six months has been, or five years or more may be, imposed.

[14] The Deputy Minister has only to decide that an inquiry is warranted. Pursuant to subsection 27(3) [as am. by S.C. 1992, c. 49, s. 16] of the Act, upon receiving that report, the Deputy Minister shall, if he considers it appropriate, forward a copy of that report to a senior immigration officer and “may . . . in any case, direct that an inquiry be held” (my emphasis). In such a case, the senior immigration officer is merely a conduit through whom the inquiry is caused by the operation of the Act.

[15] In *Kindler v. MacDonald*, [1987] 3 F.C. 34 (C.A.), MacGuigan J.A., has described this process as follows at page 39:

Whether it is the decision of the Deputy Minister under subsection 27(3) to issue a direction for an inquiry to a senior immigration officer, or the subsequent decision of a senior immigration officer under subsection 27(4) to cause that inquiry to be held, or the parallel decision of such an officer under section 28 to cause an inquiry to be held, it is, I believe, a purely administrative decision. The senior immigration officer does not even have to reflect on the question; he is merely a conduit through whom the inquiry is caused by operation of the Act. The Deputy Minister has only to decide that an inquiry is warranted, which he would do on the existence of a prima facie case. His decision is analogous to that of any prosecutor who decides to proceed with a charge before the courts. [My emphasis.]

[16] This Court also wrote in *Moreno v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (1998), 157 F.T.R. 85 (F.C.T.D.) that “the issuance of a Direction for Inquiry flows directly from the Deputy Minister’s discretionary power. In keeping with the provisions of paragraph 27(3)(b), the Deputy Minister ‘may . . . direct that an inquiry be held’. It follows that the Deputy Minister may, likewise, choose not to direct such an inquiry. The two possibilities enjoy a rational and complementary co-existence within the realm of the

faire parvenir au sous-ministre un rapport écrit précisant que le demandeur avait été déclaré coupable au Canada d’une infraction pour laquelle l’emprisonnement de plus de six mois a été infligée ou qui est punissable d’un emprisonnement maximal égal ou supérieur à cinq ans.

[14] Le sous-ministre a seulement à décider si la tenue d’une enquête s’impose. Aux termes du paragraphe 27(3) [mod. par L.C. 1992, ch. 49, art. 16] de la Loi, après avoir examiné ce rapport, le sous-ministre doit, au cas où il estime que la tenue d’une enquête s’impose, adresser à un agent d’immigration supérieur une copie de ce rapport et il peut «dans tous les cas [. . .] ordonner à l’agent principal de faire tenir une enquête» (mon soulignement). En pareil cas, l’agent d’immigration est simplement l’intermédiaire qui, selon la Loi, déclenche la tenue de l’enquête.

[15] Dans l’arrêt *Kindler c. MacDonald*, [1987] 3 C.F. 34 (C.A.), le juge MacGuigan, J.C.A. a expliqué ce processus dans les termes suivants à la page 39:

[. . .] que l’on considère la décision du sous-ministre d’adresser une directive prévoyant la tenue d’une enquête à un agent d’immigration supérieur conformément au paragraphe 27(3), ou la décision subséquente prise par un agent d’immigration supérieur conformément au paragraphe 27(4) de faire tenir cette enquête, ou la décision parallèle prise par un tel agent conformément à l’article 28 de faire tenir une enquête, la décision examinée a un caractère purement administratif. L’agent d’immigration supérieur n’a même pas à réfléchir au sujet de la question en jeu; il est simplement l’intermédiaire qui, selon la Loi, déclenche la tenue de l’enquête. Le sous-ministre a seulement à décider que la tenue d’une enquête s’impose, ce qu’il peut faire sur le fondement d’une preuve prima facie. Sa décision est analogue à celle d’un procureur de la poursuite concluant qu’il poursuivra une accusation devant les tribunaux. [Mon soulignement.]

[16] Notre Cour a également écrit, dans le jugement *Moreno c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)* (1998), 157 F.T.R. 85 (C.F. 1^{re} inst.), que «l’ordre d’enquête participe directement du pouvoir discrétionnaire du sous-ministre. Aux termes de l’alinéa 27(3)b), il “peut ordonner à l’agent principal de faire tenir une enquête”. Il s’ensuit que, de même, il peut choisir de ne pas ordonner la tenue de cette enquête. Les deux possibilités coexistent logiquement et se complètent dans les limites du pouvoir discrétionnaire du

Deputy Minister's discretionary power" (Denault J., at paragraph 14).

[17] In the case at bar, an inquiry occurred, at the end of which the adjudicator concluded that the allegations against the applicant were true. Consequently, the adjudicator issued a deportation order on July 18, 2000 pursuant to subsection 32(2) [as am. by S.C. 1992, c. 49, s. 21] of the Act. This provision provides that if the person subject to inquiry is a permanent resident pursuant to subsection 27(1), then the adjudicator shall make a deportation order. As can be seen, the deportation order flows from the operation of law. Similarly, where the person is a non-resident as described in subsection 27(2) [as am. *idem*, s. 16] of the Act, "the adjudicator shall . . . make a deportation order against that person" (subsection 32(6) [as am. by R.S.C., 1985 (4th supp.), c. 28, s. 11] of the Act). In both cases, there is no discretion.

[18] As pointed out in *Kindler, supra*, at pages 41-42:

It is true that the sole question in issue before the immigration adjudicator at the inquiry would be whether the factual allegations against the respondent are true. If they are, the result, deportation, must follow, since subsection 32(6) of the Act precludes the adjudicator from considering special circumstances in determining whether to issue a deportation order in a case such as this. But in that respect the adjudicator is no different from many other triers of fact—the judge in a murder case, for example, who has no option as to imposing the penalty of life imprisonment if the facts are proved. What the adjudicator must do is to scrupulously observe fairness in making his decision on the facts.

[19] The adjudicator reviewed the factual allegations in the case at bar and found that the facts were true and the applicant was a person described in subsection 27(1) [as am. by S.C. 1992, c. 47, s. 78; c. 49, s. 16; 1995, c. 15, s. 5] of the Act. Accordingly, the adjudicator made a valid and lawful deportation order pursuant to the mandatory terms of the Act.

[20] The applicant seems to suggest that the deportation order was issued in order to place conditions

sous-ministre» (le juge Denault, au paragraphe 14).

[17] En l'espèce, à l'issue de l'enquête qui a eu lieu, l'arbitre a conclu que les allégations dont le demandeur faisait l'objet étaient véridiques. Par conséquent, l'arbitre a pris le 18 juillet 2000 une mesure de renvoi contre le demandeur en vertu du paragraphe 32(2) [mod. par L.C. 1992, ch. 49, art. 21] de la Loi, qui dispose qu'après avoir conclu que la personne faisant l'objet d'une enquête est un résident permanent visé au paragraphe 27(1), l'arbitre doit prononcer son expulsion. Comme on peut le constater, l'expulsion découle de l'effet de la loi. Dans le même ordre d'idées, s'il conclut que l'intéressé relève d'un des cas visés par le paragraphe 27(2) [mod., *idem*, art. 16], «l'arbitre [. . .] prend une mesure d'expulsion à son endroit» (paragraphe 32(6) [mod. par L.R.C. (1985) (4^e suppl.), ch. 28, art. 11] de la Loi). Dans les deux cas, l'arbitre n'a aucune latitude.

[18] Ainsi que la Cour l'a souligné dans l'arrêt *Kindler*, précité, aux pages 41 et 42:

Il est vrai que la seule question en litige devant l'arbitre de l'immigration lors de l'enquête serait celle de savoir si les allégations de fait présentées contre l'intimé sont vraies. Dans l'affirmative, l'expulsion doit s'ensuivre, puisque le paragraphe 32(6) de la Loi empêche l'arbitre de prendre en considération des circonstances spéciales lorsqu'il décide s'il prononcera une ordonnance d'expulsion dans une affaire comme celle-ci. Cependant, à cet égard, l'arbitre ne se trouve pas dans une situation différente de celle de tout autre juge des faits, comme le juge instruisant une affaire de meurtre, par exemple, qui n'a d'autre choix que d'imposer l'emprisonnement à vie si les faits sont établis. L'obligation de l'arbitre consiste à respecter scrupuleusement le principe de l'équité en prenant sa décision fondée sur les faits.

[19] L'arbitre a, dans le cas qui nous occupe, examiné les allégations de fait et il a conclu que les faits relatés étaient véridiques et que le demandeur relevait d'un des cas visés par le paragraphe 27(1) [mod. par L.C. 1992, ch. 47, art. 78; ch. 49, art. 16; 1995 ch. 15, art. 5] de la Loi. L'arbitre a par conséquent pris une mesure d'expulsion valide et licite en se conformant aux dispositions impératives de la Loi.

[20] Le demandeur semble dire que la mesure d'expulsion a été prise dans le but de lui imposer

on him. However, the facts do not support this position. As outlined above, the deportation order is triggered by the operation of law and once the adjudicator determines that an applicant is a person described in paragraph 27(1)(d), the deportation order shall be issued, pursuant to the mandatory terms of subsection 32(2) of the Act.

[21] In *Hoang v. Canada (Minister of Employment & Immigration)* (1990), 13 Imm. L.R. (2d) 35 (*Hoang*) the Federal Court of Appeal concluded that [at page 41]:

We are not dealing here with a provision requiring the imposition of a severe punishment for an offence. Subsection 32(2) does not impose a punishment; that provision is the necessary corollary of the limits imposed by section 4 of the Act on the right of a permanent resident to come and remain in Canada. Once it is established that a permanent resident is described in subsection 27(1), that person no longer has the right to remain in the country. There is nothing disproportionate or unreasonable in requiring that a deportation order be then made against that person. Deportation is the only practical means of forcing a foreigner who is illegally here to leave. Moreover, Parliament may and must impose limits on the right enjoyed by permanent residents to remain in the country. And, in my view, it cannot be seriously argued that there be anything cruel, unusual or unreasonable in prescribing that permanent residents will lose the right to remain here if they are found guilty of an offence which Parliament considers to be, in itself, a serious offence.

[22] It is therefore the applicant's actions that have given rise to the deportation order. The deportation order is not issued to place conditions on the applicant.

[23] The applicant also contests the validity of the deportation order on the ground that the Minister does not intend to execute this order because at the present time moratorium on removals to the DRC is still in force. Reference is also made to paragraph 53(1)(d) [as am. by S.C. 1992, c. 49, s. 43; 1995, c. 15, s. 12] of the Act which provides that a Convention refugee shall not "be removed from Canada to a country where the person's life or freedom would be threatened for reasons of race, religion, nationality, membership in a particular social group or political opinion unless . . . (d) the person is a person described in paragraph 27(1)(d) who has been

certaines conditions. Cependant, les faits n'appuient pas cette thèse. Ainsi qu'il a déjà été expliqué, la mesure d'expulsion découle de l'application de la loi et, dès que l'arbitre conclut que le demandeur appartient à l'une des catégories de personnes visées à l'alinéa 27(1)d), l'arbitre doit, selon les dispositions impératives du paragraphe 32(2) de la Loi, ordonner son expulsion.

[21] Dans l'arrêt *Hoang c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)* (1990), 13 Imm. L.R. (2d) 35 (*Hoang*), la Cour d'appel fédérale a conclu ce qui suit [à la page 41]:

Mais nous ne traitons pas ici d'une disposition exigeant l'imposition d'une peine sévère pour une infraction donnée. En effet, le paragraphe 32(2) n'impose pas de peine. Cette disposition est le corollaire nécessaire des limites imposées par l'article 4 de la Loi au droit des résidents permanents d'entrer au Canada et d'y demeurer. Lorsqu'il est établi qu'un résident permanent est une personne appartenant à l'une des catégories visées au paragraphe 27(1), cette personne n'a plus le droit de demeurer au pays. Il n'est donc pas exagéré ni déraisonnable d'exiger qu'une ordonnance d'expulsion soit rendue contre cette personne. L'expulsion est en effet le seul moyen pratique de forcer un étranger qui se trouve illégalement au Canada à quitter le pays. De plus, le Parlement peut et doit imposer des limites aux droits qu'ont les résidents permanents de demeurer au pays. Et, à mon avis, on ne peut soutenir sérieusement qu'il est cruel, inusité ou déraisonnable de prescrire que les résidents permanents perdront le droit de demeurer au pays s'ils sont déclarés coupables d'une infraction que le Parlement juge en elle-même une infraction grave.

[22] Ce sont donc les agissements du demandeur qui ont donné lieu à la mesure d'expulsion qui a été prise à son endroit. La mesure d'expulsion n'avait pas pour objet de lui imposer des conditions.

[23] Le demandeur conteste aussi la validité de la mesure d'expulsion en faisant valoir que le ministre n'a pas l'intention d'exécuter cette mesure, car il y a un moratoire sur le renvoi des immigrants vers la République démocratique du Congo. Il cite également l'alinéa 53(1)d) [mod. par L.C. 1995, ch. 15, art. 12] de la Loi, qui prévoit que la personne à qui le statut de réfugié au sens de la Convention a été reconnu «ne peut être renvoyée dans un pays où sa vie ou sa liberté seraient menacées du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un groupe social ou de ses opinions politiques, sauf si [. . .] d) elle relève, pour

convicted of an offence under any Act of Parliament for which a term of imprisonment of ten years or more may be imposed and the Minister is of the opinion that the person constitutes a danger to the public in Canada" (my emphasis). In this case, no danger opinion has been sought.

[24] However, as already explained, the Act does not make the removal order contingent upon its execution or enforceability. For example, subsection 50(1) of the Act provides that a removal order shall not be executed in certain circumstances such as where it would directly result in a contravention of another order or a judicial body. Also section 51 states that "[n]o removal order becomes invalid by reason of any lapse of time between its making and execution". Therefore, execution of the order is stayed. The Act clearly separates the two processes. The applicant also submits that the Minister did not seek to eliminate the possibility of appeal pursuant to paragraph 70(5)(c) [as am. by S.C. 1995, c. 15, s. 13] of the Act by obtaining a danger opinion. This issue is not relevant to the issue pertaining to the validity of the removal order. The presence or absence of a danger opinion does not lead to the foregone conclusion that the IAD would dismiss or grant the appeal.

[25] Once the IAD upholds a removal order, the issue of where and when an individual will be removed is a matter for the Minister as was recently stated by the Supreme Court of Canada in *Chieu v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2002] 1 S.C.R. 84, at paragraph 74. This distinction between the validity of a deportation order and its subsequent enforcement was also recognized by the Federal Court of Appeal in *Hoang, supra*, who clearly indicated that where the IAD is seized of an appeal from a deportation order it has to rule on the validity of the order only. Should the appeal fail, as stated by the Federal Court of Appeal, the issue of where the appellant may be deported is a separate one; one over which the Board has no jurisdiction. Notwithstanding the fact that the applicant volunteered the information pertaining to hearing "mystic voices", it remains that the applicant falls within the paragraph 27(1)(d) definition, and an inquiry was recommended. I do not find that IAD made any error of law or jurisdiction or based its decision on an erroneous finding

toute infraction punissable aux termes d'une loi fédérale d'un emprisonnement maximal égal ou supérieur à dix ans, du cas visé à l'alinéa 27(1)d) et que, selon le ministre, elle constitue un danger pour le public au Canada» (mon soulignement). En l'espèce, aucun avis de danger n'a été réclamé.

[24] Toutefois, ainsi qu'il a déjà été expliqué, la Loi ne subordonne pas la validité de la mesure de renvoi à son exécution ou à son caractère exécutoire. Par exemple, le paragraphe 50(1) de la Loi prévoit que la mesure de renvoi ne peut être exécutée dans certains cas, notamment lorsque son exécution irait directement à l'encontre d'une autre décision rendue par une autorité judiciaire. De plus, l'article 51 dispose que «[l]a mesure de renvoi est imprescriptible jusqu'à exécution». Il y a donc sursis à l'exécution de la mesure. La Loi sépare nettement les deux processus. Le demandeur soutient également que le ministre n'a pas cherché à éliminer la possibilité qu'un appel soit interjeté en vertu de l'alinéa 70(5)c) [mod. par L.C. 1995, ch. 15, art. 13] de la Loi en obtenant un avis de danger. Cette question n'a rien à voir avec celle de la validité de la mesure de renvoi. La présence ou l'absence d'avis de danger ne permettait pas de savoir à l'avance si la SAI rejeterait ou accueillerait l'appel.

[25] Lorsque la SAI confirme une mesure de renvoi, la question de savoir quand et où la personne visée sera renvoyée relève du ministre, ainsi que la Cour suprême du Canada l'a récemment rappelé dans l'arrêt *Chieu c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2002] 1 R.C.S. 84, au paragraphe 74. La Cour d'appel fédérale a elle aussi reconnu cette distinction entre la validité d'une mesure d'expulsion et son exécution subséquente dans l'arrêt *Hoang*, précité, dans lequel elle a bien précisé que lorsqu'elle est saisie de l'appel d'une ordonnance d'expulsion, la CAI ne peut statuer que sur la validité de cette ordonnance. Comme la Cour d'appel fédérale l'a précisé, en cas de rejet de l'appel, le lieu vers lequel l'appellant peut être expulsé est une question à part, qui ne relève pas de la compétence de la Commission. Malgré le fait qu'il a fourni spontanément les éléments d'information se rapportant aux «voix mystiques» qu'il affirmait entendre, il n'en demeure pas moins que le demandeur répond à la définition de l'alinéa 27(1)d) et que l'arbitre a

of fact that it made in a perverse or capricious manner or without regard for the material before it.

[26] Finally, the applicant proposed the following questions for certification:

1. Can the Minister cause a permanent resident of Canada to be ordered deported (i.e. take away his or her status as a permanent resident) if there is no intention to use the removal order to deport the person?
2. Can the Minister cause a permanent resident of Canada to be ordered deported (i.e. take away his or her status as a permanent resident) in order to place conditions on the person?
3. If there is a permissible purpose for an administrative decision and also a non-permissible purpose, is the decision valid? Does the “dominant purpose” test as set out by the House of Lords in *R. v. Bowles*, [1998] H.L.J. No. 16 (House of Lords) apply in Canadian law?

[27] The applicant’s first question rests on the argument that it is never open to the Minister to issue a removal order, or to the IAD to uphold that order, if the Minister does not intend to remove the applicant. However, the issuance and validity of removal orders do not depend upon the intention to execute those orders. The issuance of a removal order and its enforceability or execution are two distinct concepts that are not interchangeable. Removal orders arise from the operation of law and are not premised on intent. The Federal Court of Appeal in *Kindler*, *supra*, and this Court in *Moreno*, *supra*, have confirmed that the decision to issue a direction for an inquiry is purely an administrative decision, and does not fulfil the criteria of a judicial or quasi-judicial decision. According to both the Court of Appeal and this Court, the decision to issue a direction for an inquiry is merely a decision with respect to an applicant, not against him. The result of a direction for inquiry is that the applicant is brought before the Adjudication Division—now the Immigration Division, under IRPA [*Immigration and refugee*

recommandé la tenue d’une enquête. Je conclus que la SAI n’a pas commis d’erreur de droit ou de compétence ou qu’elle a rendu une décision fondée sur une conclusion de fait erronée, tirée de façon abusive ou arbitraire ou sans tenir compte des éléments dont elle disposait.

[26] Finalement, le demandeur a proposé la certification des questions suivantes:

[TRADUCTION]

1. Le ministre peut-il faire ordonner l’expulsion d’un résident permanent du Canada (c.-à-d. lui faire perdre son statut de résident permanent) s’il n’a pas l’intention d’exécuter la mesure de renvoi pour expulser cette personne?
2. Le ministre peut-il faire ordonner l’expulsion d’un résident permanent du Canada (c.-à-d. lui faire perdre son statut de résident permanent) dans le but d’imposer des conditions à cette personne?
3. Si la décision administrative repose à la fois sur des motifs acceptables et sur des motifs inacceptables, la décision est-elle valide? Le critère de l’«objectif principal» énoncé par la Chambre des lords dans l’arrêt *R. c. Bowles*, [1998] H.L.J. no 16 s’applique-t-il en droit canadien?

[27] La première question du demandeur repose sur l’argument que le ministre n’a jamais la faculté de prendre une mesure de renvoi, ou que la SAI ne peut confirmer une telle mesure, si le ministre n’a pas effectivement l’intention de renvoyer le demandeur. Cependant, la prise et la validité d’une mesure de renvoi ne dépend pas de l’intention de procéder à son exécution. La prise d’une mesure de renvoi et son caractère exécutoire ou son exécution sont deux concepts distincts qui ne sont pas interchangeables. C’est la loi qui déclenche la mesure de renvoi et celle-ci n’est pas tributaire de l’intention. La Cour d’appel fédérale, dans l’arrêt *Kindler*, précité, et notre Cour, dans *Moreno*, précité, ont confirmé que la décision d’adresser une directive prévoyant la tenue d’une enquête a un caractère purement administratif et ne satisfait pas aux critères d’une décision de nature judiciaire ou quasi judiciaire. Suivant la Cour d’appel autant que notre Cour, la décision d’ordonner la tenue d’une enquête constitue simplement une décision prise au sujet du demandeur, et non contre lui. La directive prévoyant la tenue d’une

Protection Act, S.C. 2001, c. 27]—where an adjudicator decides whether or not to issue a deportation order. If the applicant is a person described under paragraph 27(1)(d) of the Act, the adjudicator has no choice but to issue the deportation order. The Act provides no discretion in this regard and certainly, the Act does not contemplate that the issuance of that deportation order depends upon the intention to execute it. The deportation of the order is therefore a legally valid order, triggered by the operation of law.

[28] Regarding the second proposed question, as the Supreme Court of Canada established in *Chiarelli v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1992] 1 S.C.R. 711, at page 734, deportation of permanent residents who have committed crimes in Canada is not a punishment, since those individuals have “deliberately violated an essential condition under which they were permitted to remain in Canada. . . . There is nothing inherently unjust about a mandatory order”. The premise upon which the second question is based, that is, the placement of conditions on the person, is immaterial since any conditions flowing from a deportation order are simply consequences of the operation of law.

[29] Finally, with respect to the applicant’s third proposed question, it is a different version of the first question, in so far as the applicant’s fundamental argument is that it is never permissible to issue a deportation order when there is no intention to enforce it. As was previously mentioned, removal orders arise from the operation of law and are not premised on intent.

[30] Accordingly, since both the Act and the case law conclusively resolve the matter, I conclude that none of the questions proposed by the applicant raises a question of general importance.

enquête a pour effet de traduire le demandeur devant la Section d’arbitrage, maintenant la Section de l’immigration selon la LIPR [*Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27], où un arbitre décide s’il y a lieu ou non de prendre une mesure d’expulsion. Si le demandeur relève d’un des cas visés à l’alinéa 27(1)d) de la Loi, l’arbitre n’a d’autre choix que de prendre une mesure d’expulsion. La Loi ne lui confère aucune latitude à cet égard et elle ne subordonne certainement pas la prise de cette mesure d’expulsion à l’intention de l’exécuter. La mesure d’expulsion est par conséquent une mesure valide en droit qui découle de l’application de la loi.

[28] En ce qui concerne la deuxième question proposée, comme la Cour suprême du Canada l’a établi dans l’arrêt *Chiarelli c. Canada (Ministre de l’Emploi et de l’Immigration)*, [1992] 1 R.C.S. 711, à la page 734, l’expulsion des résidents permanents qui ont commis des crimes au Canada ne constitue pas un châtement, étant donné qu’ils ont «manqué volontairement à une condition essentielle devant être respectée pour qu’il leur soit permis de demeurer au Canada [. . .] Une ordonnance impérative n’a rien d’intrinsèquement injuste». La prémisse sur laquelle repose la deuxième question, c’est-à-dire l’imposition de conditions à une personne, est dénuée de toute pertinence étant donné que les conditions assortissant une mesure d’expulsion ne sont que des conséquences découlant de l’application de la loi.

[29] Finalement, en ce qui concerne la troisième question proposée par le demandeur, il s’agit d’une version différente de la première question, dans la mesure où l’argument fondamental est qu’il n’est jamais acceptable de prendre une mesure d’expulsion lorsqu’on n’a pas l’intention de l’exécuter. Ainsi qu’il a déjà été expliqué, les mesures de renvoi découlent de l’application de la loi, indépendamment de toute question d’intention.

[30] En conséquence, comme le législateur et les tribunaux ont tranché la question de façon concluante, je conclus qu’aucune des questions proposées par le demandeur ne soulève de question grave de portée générale.

ORDER

THIS COURT ORDERS that the application for judicial review of the decision of the Immigration and Refugee Board, Appeal Division, dated February 25, 2002, wherein the IAD determined that the removal order made against him on July 18, 2000 by the adjudicator is valid in law and that having regard to all the circumstances of the case, there are insufficient grounds why the applicant should not be removed from Canada, be dismissed. No question of general importance will be certified.

ORDONNANCE

LA COUR rejette la demande de contrôle judiciaire de la décision en date du 25 février 2002 par laquelle la section d'appel de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié a conclu que la mesure de renvoi prise contre le demandeur le 18 juillet 2000 par l'arbitre était valide en droit et que, eu égard aux circonstances de l'espèce, il n'y avait pas suffisamment de motifs pour ne pas renvoyer le demandeur du Canada. Aucune question de portée générale ne sera certifiée.