

IMM-6297-06  
2008 FC 82

IMM-6297-06  
2008 CF 82

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

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

v.

c.

**Glendon St. Patrick Stephenson** (Respondent)

**Glendon St. Patrick Stephenson** (défendeur)

*INDEXED AS: CANADA (MINISTER OF CITIZENSHIP AND IMMIGRATION) v. STEPHENSON (F.C.)*

*RÉPERTORIÉ : CANADA (MINISTRE DE LA CITOYENNETÉ ET DE L'IMMIGRATION) c. STEPHENSON (C.F.)*

Federal Court, Dawson J.—Toronto, December 6, 2007; January 23, 2008.

Cour fédérale, juge Dawson—Toronto, 6 décembre 2007; 23 janvier 2008.

*Citizenship and Immigration — Immigration Practice — Judicial review of reconsideration decision of Immigration and Refugee Board's Immigration Appeal Division (IAD) pursuant to Immigration and Refugee Protection Act (Act), s. 68(3) setting aside removal order — Removal order stayed on condition respondent keep peace, be of good behaviour — Subsequently convicted of three offences under Ontario Highway Traffic Act (HTA) — On reconsideration, IAD holding HTA convictions not breaching “good behaviour” condition — (1) IAD must consider factors established in Ribic v. Canada (Minister of Employment and Immigration) when reconsidering stay of removal decision pursuant to s. 68(3) — IAD only considering whether respondent breaching conditions of stay; failed to consider seriousness of offences, existence of any exceptional reasons for allowing appeal — (2) Federal Court holding requirement to “be of good behaviour” meaning to abide by federal, provincial and municipal statutes, regulatory provisions — If conviction under federal, provincial, municipal statutes, regulations, resulting in breach of condition to “be of good behaviour” not necessarily leading to termination of stay of removal — But one matter for IAD to consider in light of all circumstances — Application allowed.*

*Citoyenneté et Immigration — Pratique en matière d'immigration — Contrôle judiciaire de la décision de révision de la Section d'appel de l'immigration (la SAI) de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié en vertu de l'art. 68(3) de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés (la Loi) annulant la mesure de renvoi — Il a été sursis à la mesure de renvoi à la condition que le défendeur ne trouble pas l'ordre public et ait une bonne conduite — Le défendeur a ensuite été déclaré coupable de trois infractions au Code de la route de l'Ontario — Lors du réexamen, la SAI a déclaré que les déclarations de culpabilité prononcées en vertu du Code de la route ne constituaient pas une violation de la condition « de ne pas troubler l'ordre public » 1) La SAI doit tenir compte des facteurs énoncés dans Ribic c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration) lorsqu'elle réexamine un sursis d'une mesure de renvoi en vertu de l'art. 68(3) — La SAI s'est seulement penchée sur la question de savoir si le défendeur avait ou non respecté les conditions du sursis; elle n'a pas tenu compte de la gravité des infractions et de l'existence de motifs exceptionnels possibles pour accueillir l'appel — 2) La Cour fédérale a conclu que pour « avoir une bonne conduite », une personne doit se conformer aux lois et aux règlements fédéraux, provinciaux et municipaux — Si les déclarations de culpabilité prononcées en vertu des lois ou des règlements fédéraux, provinciaux et municipaux donnent lieu à la violation de la condition « d'avoir une bonne conduite », elles n'entraînent pas nécessairement la révocation du sursis d'une mesure de renvoi — Il incombe à la SAI d'examiner la question « vu les autres circonstances de l'affaire » — Demande accueillie.*

*Judges and Courts — Stare decisis — Immigration and Refugee Board's Immigration Appeal Division (IAD) bound to follow Federal Court decisions — Not open to IAD to find Highway Traffic Act convictions not constituting breach of “good behaviour” condition attached to stay of removal in light of Federal Court decisions holding “be of good behaviour”*

*Juges et Tribunaux — Stare decisis — La Section d'appel de l'immigration (SAI) de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié est tenue de suivre les décisions de la Cour fédérale — Il n'était pas loisible à la SAI de conclure que les déclarations de culpabilité prononcées en vertu du Code de la route ne constituaient pas une violation de la condition*

*means abide by federal, provincial and municipal statutes and regulatory provisions.*

This was an application for judicial review of the reconsideration decision by the Immigration and Refugee Board's Immigration Appeal Division (IAD) pursuant to subsection 68(3) of the *Immigration and Refugee Protection Act* (Act) setting aside a removal order. The respondent is Jamaican and a permanent resident of Canada who was ordered removed because of drug-trafficking convictions. On appeal, the IAD stayed the removal order for three years on condition that the respondent keep the peace and be of good behaviour. The respondent was subsequently convicted of three offences under the Ontario *Highway Traffic Act* (HTA). On reconsideration three years after the initial decision to stay the removal order, the IAD stated that it was not convinced that the HTA convictions amounted to a breach of the condition to keep the peace and be of good behaviour, but if they did, the breach was minor in nature and did not give rise to a concern about his overall behaviour.

The issues were (1) whether the IAD failed to consider all of the circumstances of the case; and (2) whether it erred by finding that the HTA convictions did not amount to a breach of the condition to "keep the peace and be of good behaviour".

*Held*, the application should be allowed.

(1) While the Act is express that all of the circumstances of the case are to be considered by the IAD when allowing an appeal or staying a removal order, it is silent as to what factors the IAD must consider when, pursuant to subsection 68(3) of the Act, it reconsiders an order staying removal. Given the Federal Court of Appeal's case law on the matter and the similarity between the prior and current legislation, the factors established in *Ribic v. Canada (Minister of Employment and Immigration)* continue to be the factors that the IAD is required to consider when reconsidering a decision pursuant to subsection 68(3) of the Act. Although the IAD advised the parties that it would consider all the circumstances of the case, it did not expressly refer to the *Ribic* factors and only considered whether the respondent was in breach of the conditions upon which the stay of removal was granted and the effect of such non-compliance. It failed to consider the seriousness of the offence that led to the removal order and the existence of any exceptional reasons for allowing the appeal flowing from the respondent's establishment in Canada, the

*« d'avoir une bonne conduite » assortie au sursis à l'exécution de la mesure de renvoi à la lumière des décisions de la Cour fédérale portant que pour « avoir une bonne conduite » une personne doit se conformer aux lois et aux règlements fédéraux, provinciaux et municipaux.*

Il s'agissait d'une demande de contrôle judiciaire de la décision de révision de la Section d'appel de l'immigration (la SAI) de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié en vertu du paragraphe 68(3) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* (la Loi) annulant la mesure de renvoi. Le défendeur est un Jamaïcain et un résident permanent du Canada qui a été frappé d'une mesure de renvoi par suite de condamnations pour trafic de stupéfiants. En appel, la SAI a sursis à l'exécution de la mesure de renvoi pendant trois ans à condition que le défendeur ne trouble pas l'ordre public et ait une bonne conduite. Par la suite, le défendeur a été déclaré coupable de trois infractions au *Code de la route* de l'Ontario. Lors du réexamen qui a eu lieu trois ans après la décision initiale de surseoir à l'exécution de la mesure de renvoi, la SAI a déclaré qu'elle n'était pas convaincue que les déclarations de culpabilité pour les infractions au *Code de la route* constituaient une violation de la condition de ne pas troubler l'ordre public et d'avoir une bonne conduite, mais si elles constituaient effectivement une violation de cette condition, que la violation en question était mineure et ne menait pas à la mise en question du comportement global du défendeur.

Les questions litigieuses étaient celles de savoir si la SAI 1) a omis de tenir compte de l'ensemble des circonstances de l'affaire; et 2) a commis une erreur en concluant que les déclarations de culpabilité prononcées en vertu du *Code de la route* ne donnaient pas lieu à une violation de la condition « de ne pas troubler l'ordre public et d'avoir une bonne conduite ».

*Jugement* : la demande doit être accueillie.

1) Bien que la Loi prévoie expressément que la SAI doit tenir compte de l'ensemble des circonstances de l'affaire lorsqu'elle fait droit à un appel ou sursoit à une mesure de renvoi, la Loi est muette quant aux facteurs dont la SAI doit tenir compte lorsqu'elle réexamine, en application du paragraphe 68(3) de la Loi, une ordonnance de sursis d'une mesure de renvoi. À la lumière de la jurisprudence de la Cour d'appel fédérale sur la question et de la similarité entre l'ancienne disposition et la disposition actuelle, les facteurs énoncés dans l'arrêt *Ribic c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)* demeurent les facteurs dont la SAI doit tenir compte lorsqu'elle réexamine une décision en vertu du paragraphe 68(3) de la Loi. Bien que la SAI ait dit aux parties qu'elle tiendrait compte de l'ensemble des circonstances de l'affaire, elle n'a pas expressément fait mention des facteurs énoncés dans *Ribic* et elle s'est seulement penchée sur la question de savoir si le défendeur avait ou non respecté les conditions en vertu desquelles le sursis de la mesure de renvoi avait été accordé et les conséquences de ne pas les avoir

circumstances of his family in Canada and the degree of hardship he would endure if he was returned to Jamaica. The respondent did not put any information or material before the IAD other than his statement that he had complied with the conditions of his stay. There was no evidence that the humanitarian and compassionate factors which had led to the original stay continued to be in existence. Therefore no weight was given to the IAD's blanket statement that it was mindful of its obligations to consider all of the circumstances. The IAD erred in law by failing to consider all the circumstances of the case when it exercised its discretion to allow the appeal and set aside the removal order.

(2) The Federal Court has previously held, in the context of a condition imposed by the IAD when staying a removal order, that to "be of good behaviour" means that one must abide by federal, provincial and municipal statutes and regulatory provisions. The IAD is bound to follow decisions of this Court. The doctrine of *stare decisis* precludes the IAD from reaching a contrary conclusion, even where the IAD believes that the Federal Court has reached its decision in error. In the case of convictions under federal, provincial and municipal statutes and regulations, the resultant breach of the condition to "be of good behaviour" need not necessarily lead to the termination of a stay of removal. It is a matter for the IAD to consider "in light of all the circumstances of the case." All of the circumstances include the nature and severity of the offences in respect of which convictions were entered. Given the evidence that convictions had been entered under the Ontario *Highway Traffic Act* against the respondent, it was not, as a matter of law, open to the IAD to find that the convictions did not constitute a breach of the condition to "be of good behaviour." It was however open to the IAD to consider all the circumstances of the respondent's case, including the nature and severity of his breach of conditions of the stay and to determine how it should exercise its discretion.

#### STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

*Highway Traffic Act*, R.S.O. 1990, c. H.8.

*Immigration Act*, R.S.C., 1985, c. I-2, ss. 70(1) (as am. by S.C. 1995, c. 15, s. 13), 74(3) (as am. by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 28, s. 18).

*Immigration and Refugee Protection Act*, S.C. 2001, c. 27, ss. 63(2), 66, 67(1), 68(1),(2)(a),(d),(3).

respectées. Elle n'a pas évalué la gravité des infractions qui avaient donné lieu à la mesure de renvoi et n'a pas non plus tenu compte de motifs exceptionnels possibles pour accueillir l'appel comme le degré d'enracinement du défendeur au Canada, la situation de sa famille au Canada et l'importance des difficultés que lui causerait son retour en Jamaïque. Le défendeur n'a fourni à la SAI aucun renseignement ou document autre que sa déclaration selon laquelle il a respecté les conditions du sursis. Rien ne démontrait que les facteurs d'ordre humanitaire ayant donné lieu initialement à l'octroi du sursis subsistaient. Aucun poids n'a donc été accordé à la déclaration de la SAI selon laquelle elle était consciente de sa responsabilité de tenir compte de l'ensemble des circonstances. La SAI a commis une erreur de droit en omettant de tenir compte de l'ensemble des circonstances de l'affaire lorsqu'elle a exercé son pouvoir discrétionnaire pour accueillir l'appel et annuler la mesure de renvoi.

2) La Cour fédérale a conclu dans le passé que dans le contexte d'une condition qui était imposée par la SAI alors qu'elle sursoyait à une mesure de renvoi, pour « avoir une bonne conduite » une personne doit se conformer aux lois et aux règlements fédéraux, provinciaux et municipaux. La SAI est tenue de suivre les décisions de la Cour fédérale. La doctrine du *stare decisis* empêche la SAI de tirer une conclusion contraire à celle de la Cour fédérale, même lorsqu'elle estime que la Cour fédérale a tiré une conclusion erronée. Dans le cas de déclarations de culpabilité prononcées en vertu de lois ou de règlements fédéraux, provinciaux et municipaux, la violation de la condition « d'avoir une bonne conduite » qui en découle n'entraîne pas nécessairement la révocation du sursis d'une mesure de renvoi. Il incombe à la SAI d'examiner la question « vu les autres circonstances de l'affaire ». L'ensemble des circonstances comprend la nature et la gravité des infractions en vertu desquelles les déclarations de culpabilité ont été prononcées. À la lumière de la preuve selon laquelle les déclarations de culpabilité avaient été prononcées contre le défendeur en vertu du *Code de la route* de l'Ontario, il n'était pas loisible, en droit, à la SAI de conclure que ces déclarations de culpabilité ne constituaient pas une violation de la condition « d'avoir une bonne conduite ». Cependant, il lui était permis de tenir compte de l'ensemble des circonstances de l'affaire du défendeur, y compris la nature et la gravité de sa violation des conditions du sursis, et de décider de la façon qu'elle devait exercer son pouvoir discrétionnaire.

#### LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

*Code de la route*, L.R.O. 1990, ch. H.8.

*Loi sur l'immigration*, L.R.C. (1985), ch. I-2, art. 70(1) (mod. par L.C. 1995, ch. 15, art. 13), 74(3) (mod. par L.R.C. (1985) (4<sup>e</sup> suppl.), ch. 28, art. 18).

*Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27, art. 63(2), 66, 67(1), 68(1),(2)(a),(d),(3).

*Immigration and Refugee Protection Regulations*, SOR/2002-227, s. 251.  
*Immigration Appeal Division Rules*, SOR/2002-230, r. 26(3).

*Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés*, DORS/2002-227, art. 251.  
*Règles de la Section d'appel de l'immigration*, DORS/2002-230, règle 26(3).

## CASES JUDICIALLY CONSIDERED

## APPLIED:

*Ivanov v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2008] 2 F.C.R. 502; (2007), 64 Imm. L.R. (3d) 3; 368 N.R. 380; 2007 FCA 315; *Medovarski v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*; *Esteban v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2005] 2 S.C.R. 539; (2005), 258 D.L.R. (4th) 193; 135 C.R.R. (2d) 1; 50 Imm. L.R. (3d) 1; 339 N.R. 1; 2005 SCC 51; *Cooper v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (2005), 275 F.T.R. 155; 49 Imm. L.R. (3d) 263; 2005 FC 1253.

## CONSIDERED:

*Stephenson v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2003] I.A.D.D. No. 1157 (QL); *Stephenson v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2006] I.A.D.D. No. 1705 (QL); *Chieu v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2002] 1 S.C.R. 84; (2002), 208 D.L.R. (4th) 107; 37 Imm. L.R. (3d) 252; 18 Imm. L.R. (3d) 93; 280 N.R. 268; 2002 SCC 3; *Cao v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2006] I.A.D.D. No. 101 (QL); *R. v. R.(D.)* (1999), 178 Nfld. & P.E.I.R. 200; 138 C.C.C. (3d) 405; 27 C.R. (5th) 366 (Nfld. C.A.); *R. v. S.S.* (1999), 178 Nfld. & P.E.I.R. 210; 138 C.C.C. (3d) 430 (Nfld. C.A.); *R. v. Borland* (1968), 66 W.W.R. 751; [1970] 2 C.C.C. 172; 5 C.R.N.S. 251 (N.W.T. Terr. Ct.).

## REFERRED TO:

*Ribic v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1985] I.A.B.D. No. 4 (QL); *Khosa v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (2005), 266 F.T.R. 138; 48 Imm. L.R. (3d) 253; 2005 FC 1218; revd on other grounds [2007] 4 F.C.R. 332; (2007), 276 D.L.R. (4th) 369; 59 Imm. L.R. (3d) 122; 360 N.R. 183; 2007 FCA 24; leave to appeal to S.C.C. granted [2007] S.C.C.A. No. 155 (QL); *Huynh v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2003 FC 1426

## AUTHORS CITED

Chasse, Kenneth "Breach of Probation as an Offense" (1969), 5 C.R.N.S. 255.

## JURISPRUDENCE CITÉE

## DÉCISIONS APPLIQUÉES :

*Ivanov c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2008] 2 R.C.F. 502; 2007 CAF 315; *Medovarski c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*; *Esteban c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2005] 2 R.C.S. 539; 2005 CSC 51; *Cooper c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2005 CF 1253.

## DÉCISIONS EXAMINÉES :

*Stephenson c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2003] D.S.A.I. n° 1157 (QL); *Stephenson c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2006] D.S.A.I. n° 1705 (QL); *Chieu c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2002] 1 R.C.S. 84; 2002 CSC 3; *Cao c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2006] D.S.A.I. n° 101 (QL); *R. v. R.(D.)* (1999), 178 Nfld. & P.E.I.R. 200; 138 C.C.C. (3d) 405; 27 C.R. (5th) 366 (C.A. T.-N.); *R. v. S.S.* (1999), 178 Nfld. & P.E.I.R. 210; 138 C.C.C. (3d) 430 (C.A. T.-N.); *R. v. Borland* (1968), 66 W.W.R. 751; [1970] 2 C.C.C. 172; 5 C.R.N.S. 251 (C.T. T.N.-O.).

## DÉCISIONS CITÉES :

*Ribic c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1985] D.S.A.I. n° 4 (QL); *Khosa c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2005 CF 1218; inf. pour d'autres motifs par [2007] 4 R.C.F. 332; 2007 CAF 24; autorisation de pourvoi à la C.S.C. accordée [2007] S.C.C.A. n° 155 (QL); *Huynh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2003 CF 1426.

## DOCTRINE CITÉE

Chasse, Kenneth « Breach of Probation as an Offense » (1969), 5 C.R.N.S. 255.

APPLICATION for judicial review of the reconsideration decision of the Immigration and Refugee Board's Appeal Division made pursuant to subsection 68(3) of the *Immigration and Refugee Protection Act* cancelling the respondent's stay, allowing his appeal and setting aside his removal order. Application allowed.

## APPEARANCES:

*Janet Chisholm* for applicant.  
*Alp Debreli* for respondent.

## SOLICITORS OF RECORD:

*Deputy Attorney General of Canada* for applicant.  
*Alp Debreli*, Toronto, for respondent.

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

[1] DAWSON J.: Glendon St. Patrick Stephenson is a citizen of Jamaica and a permanent resident of Canada. On January 15, 2003, he was ordered to be removed from Canada because he had been convicted of trafficking in a narcotic. Mr. Stephenson appealed the issuance of the removal order to the Immigration Appeal Division of the Immigration and Refugee Board (IAD).

[2] On October 14, 2003 [[2003] I.A.D.D. No. 1157 (QL)], the IAD stayed the removal order for a period of three years on a number of conditions. The conditions of relevance are that Mr. Stephenson:

- inform the Department of Citizenship and Immigration Canada (Department) and the IAD in writing in advance of any change of address;
- apply for extension of the validity period of his passport before it expired and provide a copy of the extended passport to the Department; and

DEMANDE de contrôle judiciaire de la décision de révision de la Section d'appel de l'immigration de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié en vertu du paragraphe 68(3) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* annulant le sursis du défendeur, accueillant son appel et annulant la mesure de renvoi dont il a été frappé. Demande accueillie.

## ONT COMPARU :

*Janet Chisholm* pour le demandeur.  
*Alp Debreli* pour le défendeur.

## AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

*Le sous-procureur général du Canada* pour le demandeur.  
*Alp Debreli*, Toronto, pour le défendeur.

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

[1] LA JUGE DAWSON : Glendon St. Patrick Stephenson est un citoyen de la Jamaïque et un résident permanent du Canada. Le 15 janvier 2003, une mesure de renvoi du Canada a été prise à l'endroit de M. Stephenson parce qu'il a été déclaré coupable de trafic de stupéfiants. M. Stephenson a interjeté appel de l'ordonnance de renvoi devant la Section d'appel de l'immigration (la Section) de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (la Commission).

[2] Le 14 octobre 2003 [[2003] D.S.A.I. n° 1157 (QL)], la Section a accordé au défendeur un sursis de trois ans à l'exécution de la mesure de renvoi, mais lui a imposé de nombreuses conditions. Les conditions pertinentes sont les suivantes :

- M. Stephenson doit informer le ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration (le Ministère) et la Section par écrit et au préalable de tout changement d'adresse;
- M. Stephenson doit demander la prolongation de la validité de son passeport avant qu'il ne vienne à expiration

- keep the peace and be of good behaviour.

[3] The IAD also advised that it would reconsider Mr. Stephenson's case in or about September of 2006.

[4] On August 18, 2006, the IAD notified the parties that, pursuant to subsection 68(3) of the *Immigration and Refugee Protection Act*, S.C. 2001, c. 27 (Act), it would reconsider Mr. Stephenson's appeal without an oral hearing on or about September 27, 2006. This notification, pursuant to subsection 26(3) of the *Immigration Appeal Division Rules*, SOR/2002-230, required each party to provide the IAD with a written statement about whether Mr. Stephenson had complied with the conditions of his stay of removal.

[5] In response, the Minister of Citizenship and Immigration (Minister) requested an oral hearing. The Minister also submitted that Mr. Stephenson was in breach of the conditions upon which the removal order had been stayed. The Minister noted that Mr. Stephenson had:

- failed to inform the IAD of his most recent change of address;
- failed to provide the Department with a copy of an extended passport, which was required because his existing passport had expired on March 3, 2006; and
- been convicted of three offences under the Ontario *Highway Traffic Act*, R.S.O. 1990, c. H.8.

The three offences in question arose from two separate incidents. In April of 2004, Mr. Stephenson had failed to stop at a red light and had driven a motor vehicle without a proper licence. In July of 2006, Mr. Stephenson had failed to surrender his driver's licence. He was fined in respect of each conviction.

et fournir subséquemment une copie du nouveau passeport au Ministère;

- M. Stephenson ne doit pas troubler l'ordre public et il doit avoir une bonne conduite.

[3] La Section a également annoncé qu'elle réexaminerait la situation de M. Stephenson aux alentours de septembre 2006.

[4] Le 18 août 2006, la Section a avisé les parties que, en vertu du paragraphe 68(3) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27 (la Loi), elle reprendrait l'appel de M. Stephenson sans tenir d'audience, aux alentours du 27 septembre 2006. Cet avis, en application du paragraphe 26(3) des *Règles de la Section d'appel de l'immigration*, DORS/2002-230 (les Règles), impliquait que chaque partie transmette à la Section une déclaration écrite portant sur le respect ou non, par M. Stephenson, des conditions du sursis de la mesure de renvoi.

[5] Par la suite, le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration (le ministre) a sollicité la tenue d'une audience. Il a également déclaré que M. Stephenson n'avait pas respecté les conditions en vertu desquelles le sursis à l'exécution de la mesure de renvoi lui avait été accordé. Le ministre a fait remarquer que M. Stephenson :

- n'avait pas informé la Section de son dernier changement d'adresse;
- n'avait pas fourni au Ministère une copie de son nouveau passeport, ce qui était nécessaire parce que son ancien passeport était venu à expiration le 3 mars 2006;
- avait été déclaré coupable de trois infractions au *Code de la route* de l'Ontario, L.R.O. 1990, ch. H.8.

Les trois infractions en cause résultaient de deux incidents distincts. En avril 2004, M. Stephenson avait brûlé un feu rouge et avait conduit un véhicule motorisé sans permis valide. En juillet 2006, M. Stephenson avait négligé de remettre son permis de conduire. Il s'est vu infliger une amende pour chacune de ces infractions.

[6] Mr. Stephenson's only written response to the IAD's notification was to state that he had complied with the conditions of the stay.

#### The decision of the IAD

[7] The IAD dealt with the reconsideration of its prior decision in brief, written reasons [[2006] I.A.D.D. No. 1705 (QL)]. In those reasons, the IAD refused the Minister's request for an oral review of Mr. Stephenson's stay because, in its view, an oral review was unnecessary and it was reasonable to render a decision in chambers.

[8] With respect to the substantive review, the IAD considered that:

- It was satisfied that Mr. Stephenson had breached the first two conditions of the stay, as set out above, at paragraph 2. However, in the IAD's view, these were minor breaches because the failure to provide a copy of the extended passport lasted [at paragraph 6] "only for a few months" and, while Mr. Stephenson had failed to inform the IAD of his address as required, it appeared that he had kept the Department advised of his address.

- It was not convinced on the evidence that the three convictions in respect of the Ontario *Highway Traffic Act* offences constituted a breach of the condition to keep the peace and be of good behaviour.

- Alternatively, if the convictions did constitute a breach of that condition, it concluded that the breach was minor in nature. The convictions did not [at paragraph 8] "give rise to a concern about the appellant's overall behaviour even when considered in light of the appellant's failure to provide a change of address to the IAD and the short term failure to provide a copy of his passport."

[9] The IAD concluded that [at paragraph 9] "[b]ased on the evidence before it and mindful of its responsibilities to consider all of the circumstances, the panel is prepared

[6] La seule déclaration écrite formulée par M. Stephenson en réponse à l'avis de la Section, c'était qu'il avait respecté les conditions du sursis.

#### La décision de la Section

[7] La Section a abordé la question du réexamen de sa décision antérieure et a exposé de brefs motifs écrits [[2006] D.S.A.I. n° 1705 (QL)]. Dans ces motifs, la Section a rejeté la demande du ministre de tenir une audience sur le sursis accordé à M. Stephenson, parce qu'à son avis, une audience n'était pas nécessaire et qu'il était raisonnable de rendre une décision en chambre.

[8] Sur le fond, la Section a considéré ce qui suit :

- Elle était convaincue que M. Stephenson n'avait pas respecté les deux premières conditions du sursis, susmentionnées au paragraphe 2. Cependant, à son avis, cela ne constituait que des violations mineures parce que M. Stephenson avait remis une copie de son nouveau passeport [au paragraphe 6] « à peine quelques mois plus tard ». De plus, bien que M. Stephenson eût omis d'informer la Section de son changement d'adresse, comme il était tenu de le faire, il semblait qu'il eût communiqué cette information au Ministère.

- En se fondant sur la preuve dont elle était saisie, la Section n'était pas convaincue que les trois déclarations de culpabilité pour des infractions au *Code de la route* de l'Ontario constituaient une violation de la condition de ne pas troubler l'ordre public et d'avoir une bonne conduite.

- Par contre, même si les déclarations de culpabilité constituaient effectivement une violation de cette condition, la Section a conclu que la violation en question était mineure. Les déclarations de culpabilité n'avaient pas [au paragraphe 8] « men[é] à la mise en question du comportement global de l'appelant, même si l'appelant a[vait] omis de communiquer son changement d'adresse à la SAI et de fournir, dans les plus brefs délais, une copie de son passeport ».

[9] La Section a conclu ce qui suit [au paragraphe 9] : « En se fondant sur la preuve dont il a été saisie et en assumant sa responsabilité de tenir compte de l'ensemble

to cancel the appellant's stay and allow his appeal and order his removal order set aside."

des circonstances en l'espèce, le tribunal est prêt à révoquer le sursis accordé à l'appellant, à faire droit à l'appel et à casser la mesure de renvoi. »

### The issues

### Les questions en litige

[10] While the Minister raised a number of issues, it is only necessary, in my view, to deal with two issues:

[10] Même si le ministre a soulevé de nombreuses questions, il suffit, à mon avis, de se pencher sur deux d'entre elles :

1. Did the IAD err by failing to consider all the circumstances of the case?

1. La Section a-t-elle commis une erreur en omettant de tenir compte de l'ensemble des circonstances en l'espèce?

2. Did the IAD err by finding that the convictions under the Ontario *Highway Traffic Act* did not amount to a breach of the condition to "keep the peace and be of good behaviour"?

2. La Section a-t-elle commis une erreur en concluant que les déclarations de culpabilité prononcées en vertu du *Code de la route* de l'Ontario ne donnaient pas lieu à une violation de la condition « de ne pas troubler l'ordre public et d'avoir une bonne conduite »?

### Did the IAD err by failing to consider all of the circumstances of the case?

### La Section a-t-elle commis une erreur en omettant de tenir compte de l'ensemble des circonstances en l'espèce?

[11] At the outset, it is helpful to review briefly the relevant provisions of the Act.

[11] Au départ, il est utile d'examiner brièvement les dispositions pertinentes de la Loi.

[12] A permanent resident may appeal to the IAD against a removal order: subsection 63(2) of the Act.

[12] Un résident permanent peut interjeter appel d'une mesure de renvoi devant la Section : voir le paragraphe 63(2) de la Loi.

[13] Pursuant to section 66 of the Act, the IAD, after considering the appeal, must allow the appeal, stay the removal order, or dismiss the appeal.

[13] Conformément à l'article 66 de la Loi, la Section, après avoir examiné l'appel, doit faire droit à l'appel, surseoir à la mesure de renvoi ou rejeter l'appel.

[14] In order to allow an appeal, the IAD must be satisfied that: an error was made; a principle of fundamental fairness was not observed; or, taking into account the best interests of a child directly affected by the decision, sufficient humanitarian and compassionate considerations warrant special relief in light of all the circumstances of the case: subsection 67(1) of the Act.

[14] Pour que la Section puisse faire droit à l'appel, une erreur doit avoir été commise, il doit y avoir eu un manquement à un principe de justice naturelle, ou encore, il doit y avoir — compte tenu de l'intérêt supérieur de l'enfant directement touché — des motifs d'ordre humanitaire justifiant, vu les autres circonstances de l'affaire, la prise de mesures spéciales; voir le paragraphe 67(1) de la Loi.

[15] Similarly, in order to stay a removal order, the IAD must be satisfied, taking into account the best interests of a child directly affected by the decision, that sufficient humanitarian and compassionate considerations warrant

[15] Dans le même ordre d'idées, pour que la Section puisse surseoir à la mesure de renvoi, il doit y avoir — compte tenu de l'intérêt supérieur de l'enfant directement touché — des motifs d'ordre humanitaire justifiant, vu



special relief in light of all the circumstances of the case: subsection 68(1) of the Act.

[16] Where a removal order is stayed, the IAD must impose any condition prescribed by the *Immigration and Refugee Protection Regulations*, SOR/2002-227 (Regulations): paragraph 68(2)(a) of the Act. Section 251 of the Regulations contains the prescribed conditions. They include the first two conditions imposed upon Mr. Stephenson, as set out above, at paragraph 2.

[17] Once a stay has been issued, the IAD may cancel the stay on an application or on its own initiative: paragraph 68(2)(d) of the Act. Further, where a removal order has been stayed, the IAD may at any time, on an application or its own motion, reconsider the appeal: subsection 68(3) of the Act.

[18] These provisions are set out in the schedule to these reasons.

[19] As to what constitutes “sufficient humanitarian and compassionate considerations [to] warrant special relief in light of all the circumstances of the case”, this Court has held that it is proper for the IAD to consider the factors identified in *Ribic v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1985] I.A.B.D. No. 4 (QL). See: *Khosa v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (2005), 266 F.T.R. 138 (F.C.), at paragraph 6, reversed on other grounds [2007] 4 F.C.R. 332 (F.C.A.), leave to appeal to the Supreme Court of Canada granted [[2007] S.C.C.A. No. 155 (QL)].

[20] This conclusion is consistent with the decision of the Supreme Court of Canada in *Chieu v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2002] 1 S.C.R. 84. There, the Supreme Court had to consider what was meant by the phrase “having regard to all the circumstances of the case”. The phrase was contained in paragraph 70(1)(b) [as am. by S.C. 1995, c. 15, s. 13] of the *Immigration Act*, R.S.C., 1985, c. I-2, which was the predecessor to the current legislation. Subsection 70(1) of the *Immigration Act* provided:

**70.** (1) Subject to subsections (4) and (5), where a removal order or conditional removal order is made against a permanent

les autres circonstances de l’affaire, la prise de mesures spéciales; voir le paragraphe 68(1) de la Loi.

[16] Dans les cas où il y a sursis de la mesure de renvoi, la Section doit imposer toute condition prévue par le *Règlement sur l’immigration et la protection des réfugiés*, DORS/2002-227 (le Règlement); voir l’alinéa 68(2)a) de la Loi. Les conditions prescrites sont énoncées à l’article 251 du Règlement et comprennent les deux premières conditions imposées à M. Stephenson (susmentionnées au paragraphe 2).

[17] Lorsqu’un sursis a été accordé, la Section peut, sur demande ou d’office, le révoquer; voir l’alinéa 68(2)d) de la Loi. De plus, dans les cas où il y a sursis de la mesure de renvoi, la Section peut, à tout moment, sur demande ou d’office, reprendre l’appel; voir le paragraphe 68(3) de la Loi.

[18] Ces dispositions sont reproduites en annexe des présents motifs.

[19] Quant à savoir ce qui constitue des « motifs d’ordre humanitaire justifiant, vu les circonstances de l’affaire, la prise de mesures spéciales », la Cour a conclu qu’il convient que la Section tienne compte des facteurs énoncés dans la décision *Ribic c. Canada (Ministre de l’Emploi et de l’Immigration)*, [1985] D.S.A.I. n° 4 (QL); voir *Khosa c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, 2005 CF 1218, au paragraphe 6; infirmée pour d’autres motifs par [2007] 4 R.C.F. 332 (C.A.F.), l’autorisation d’interjeter appel devant la Cour suprême du Canada ayant été accordée [[2007] S.C.C.A. n° 155 (QL)].

[20] Cette conclusion va dans le même sens que l’arrêt de la Cour suprême du Canada dans *Chieu c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, [2002] 1 R.C.S. 84. Dans cette affaire, la Cour suprême devait interpréter le sens de l’expression « eu égard aux circonstances particulières de l’espèce », qui figurait à l’alinéa 70(1)b) [mod. par L.C. 1995, ch. 15, art. 13] de la *Loi sur l’immigration*, L.R.C. (1985), ch. I-2, soit la loi qui s’appliquait avant la loi actuelle. Le paragraphe 70(1) de la *Loi sur l’immigration* prévoyait ce qui suit :

**70.** (1) Sous réserve des paragraphes (4) et (5), les résidents permanents et les titulaires de permis de retour en cours de

resident or against a person lawfully in possession of a valid returning resident permit issued to that person pursuant to the regulations, that person may appeal to the Appeal Division on either or both of the following grounds, namely,

(a) on any ground of appeal that involves a question of law or fact, or mixed law and fact; and

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

[21] At paragraph 39 of its reasons in *Chieu*, the Supreme Court observed that it had long approved of a broad approach to paragraph 70(1)(b) of the *Immigration Act* and its predecessor legislation and concluded, at paragraph 90 of its reasons, that the factors set out in *Ribic* remained the proper ones for the IAD to consider during an appeal brought by a permanent resident against a removal order.

[22] While the Act is express that all of the circumstances of the case are to be considered by the IAD when allowing an appeal or staying a removal order, the Act is silent as to what factors the IAD must consider when, pursuant to subsection 68(3) of the Act, it reconsiders an order staying removal.

[23] This is similar to the situation that prevailed under the *Immigration Act*. There, as noted above, paragraph 70(1)(b) required the IAD to have “regard to all the circumstances of the case” when deciding that an appellant should not be removed from Canada. However, subsection 74(3) [as am. by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 28, s. 18] of the *Immigration Act*, which allowed the IAD to amend the terms on which a stay was granted or to cancel a stay, was silent as to the factors to be considered. Subsection 74(3) provided:

74. ...

(3) Where the Appeal Division has disposed of an appeal by directing that execution of a removal order or conditional removal order be stayed, the Appeal Division may, at any time,

validité et conformes aux règlements peuvent faire appel devant la section d’appel d’une mesure de renvoi ou de renvoi conditionnel en invoquant les moyens suivants :

a) question de droit, de fait ou mixte;

b) le fait que, eu égard aux circonstances particulières de l’espèce, ils ne devraient pas être renvoyés du Canada. [Non souligné dans l’original.]

[21] Au paragraphe 39 de ses motifs dans *Chieu*, la Cour suprême a souligné qu’elle approuvait depuis longtemps une interprétation large de l’alinéa 70(1)(b) de la *Loi sur l’immigration* et de la disposition qui l’avait précédé, et elle a conclu au paragraphe 90 de ses motifs que les facteurs énoncés dans *Ribic* demeuraient les facteurs dont la Section devait tenir compte dans un appel interjeté par un résident permanent à l’encontre d’une mesure de renvoi.

[22] Bien que la Loi prévoit expressément que la Section doit tenir compte de l’ensemble des circonstances en l’espèce lorsqu’elle fait droit à un appel ou sursoit à une mesure de renvoi, la Loi est muette quant aux facteurs dont la Section doit tenir compte lorsqu’elle réexamine, en application du paragraphe 68(3), une ordonnance de sursis d’une mesure de renvoi.

[23] Cette situation est semblable à celle que créait la *Loi sur l’immigration*. Comme je l’ai dit précédemment, la Section devait alors, aux termes de l’alinéa 70(1)(b), avoir « égard aux circonstances particulières de l’espèce » au moment de décider si un appellant devait ou non être renvoyé du Canada. Cependant, le paragraphe 74(3) [mod. par L.R.C. (1985) (4<sup>e</sup> suppl.), ch. 28, art. 18] de la *Loi sur l’immigration*, qui autorisait la Section à modifier les conditions en vertu desquelles un sursis avait été accordé ou à révoquer un sursis, était muet quant aux facteurs à prendre en compte. Le paragraphe 74(3) prévoyait ce qui suit :

74. [...]

(3) Dans le cas visé au paragraphe (2), la section d’appel peut, à tout moment :

(a) amend any terms and conditions imposed under subsection (2) or impose new terms and conditions; or

(b) cancel its direction staying the execution of the order and

(i) dismiss the appeal and direct that the order be executed as soon as reasonably practicable, or

(ii) allow the appeal and take any other action that it might have taken pursuant to subsection (1).

a) modifier les conditions imposées ou en imposer de nouvelles;

b) annuler son ordre de surseoir à l'exécution de la mesure, et parallèlement :

(i) soit rejeter l'appel et ordonner l'exécution dès que les circonstances le permettent,

(ii) soit procéder conformément au paragraphe (1).

[24] In *Ivanov v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2008] 2 F.C.R. 502, at paragraph 5, the Federal Court of Appeal concluded that, notwithstanding such silence, the IAD was required to consider the *Ribic* factors when cancelling a stay pursuant to subsection 74(3) of the *Immigration Act*.

[25] Based upon the jurisprudence cited by the Federal Court of Appeal in *Ivanov* and the similarity between the prior and the current legislation, I conclude that, as a matter of law, the *Ribic* factors continue to be the factors that the IAD is required to consider when reconsidering a decision pursuant to subsection 68(3) of the Act.

[26] I note that this conclusion is in accord with the IAD's advice to the parties in this case, as contained in its notification of reconsideration, that it "will consider all the circumstances of your case" and with the IAD's statement in its reasons that it was "mindful of its responsibilities to consider all the circumstances."

[27] This conclusion is also consistent with the fact that, as noted by the Supreme Court of Canada in *Medovarski v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*; *Esteban v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2005] 2 S.C.R. 539, at paragraph 37, the granting of a stay of removal is only a temporary measure. The IAD retains an ongoing supervisory jurisdiction. An appeal to the IAD is only final when the appeal is either allowed or dismissed. Parliament has said in paragraph 67(1)(c) of the Act that, in order to allow an appeal, the IAD must consider all of the circumstances of the case. It is consistent with that parliamentary intent that the

[24] Dans l'arrêt *Ivanov c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2008] 2 R.C.F. 502, au paragraphe 5, la Cour d'appel fédérale a conclu que, malgré une telle lacune, la Section devait tenir compte des facteurs énoncés dans *Ribic* au moment de révoquer un sursis en application du paragraphe 74(3) de la *Loi sur l'immigration*.

[25] Me fondant sur la jurisprudence citée par la Cour d'appel fédérale dans *Ivanov* et sur la similarité entre l'ancienne disposition et l'actuelle, je conclus que, en droit, les facteurs énoncés dans *Ribic* demeurent les facteurs dont la Section doit tenir compte lorsqu'elle réexamine une décision en vertu du paragraphe 68(3) de la Loi.

[26] Je souligne que cette conclusion correspond à l'avis que la Section a donné aux parties de la présente affaire, qui figure dans son avis de réexamen, selon lequel elle [TRADUCTION] « tiendra compte de l'ensemble des circonstances de leur affaire », ainsi qu'à la déclaration de la Section formulée dans ses motifs selon laquelle elle était consciente de « sa responsabilité de tenir compte de l'ensemble des circonstances en l'espèce ».

[27] Cette conclusion est également compatible avec le fait que, comme la Cour suprême du Canada l'a mentionné dans l'arrêt *Medovarski c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*; *Esteban c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2005] 2 R.C.S. 539, au paragraphe 37, l'octroi d'un sursis n'est qu'une mesure temporaire. La Section conserve en tout temps un pouvoir de contrôle. Un appel interjeté devant la Section n'est tranché que lorsqu'il est accueilli ou rejeté. Le Parlement a affirmé à l'alinéa 67(1)c) de la Loi que, pour pouvoir faire droit à un appel, la Section doit tenir compte de l'ensemble des circonstances en l'espèce.

*Ribic* factors be applied whether the appeal is allowed by the IAD at the outset or after an interim order staying removal has been made.

[28] I now turn to consider whether the IAD, as it was required to do, considered all the circumstances of the case when exercising its discretion. This is a question of law, reviewable on the standard of correctness.

[29] The factors identified as being relevant in *Ribic* include:

- The seriousness of the offence(s) that led to the deportation order;
- The possibility of rehabilitation;
- The length of time spent in Canada and the degree to which the appellant is established here;
- The appellant's family in Canada and the dislocation to the family that the deportation of the appellant would cause;
- The family and community support available to the appellant;
- The degree of hardship that would be caused to the appellant by his return to his country of nationality.

[30] In its reasons, the IAD did not expressly refer to the *Ribic* factors. The IAD only considered whether Mr. Stephenson was in breach of the conditions upon which the stay of removal was granted and the effect of such non-compliance. The IAD failed to consider the seriousness of the offence that led to the removal order and failed to consider the existence of any exceptional reasons for allowing the appeal flowing from things such as Mr. Stephenson's establishment in Canada, the circumstances of his family in Canada, and the degree of hardship that would be caused to Mr. Stephenson if he was returned to Jamaica.

Cette affirmation est conforme à l'intention du Parlement selon laquelle il faut tenir compte des facteurs énoncés dans *Ribic*, que l'appel soit accueilli par la Section dès le début, ou après qu'une ordonnance provisoire de sursis de la mesure de renvoi a été rendue.

[28] Je me penche maintenant sur la question de savoir si la Section a tenu compte de l'ensemble des circonstances en l'espèce, comme elle devait le faire, lorsqu'elle a exercé son pouvoir discrétionnaire. Il s'agit là d'une question de droit à laquelle la décision raisonnable s'applique comme norme.

[29] Les facteurs considérés comme pertinents dans *Ribic* sont, notamment, les suivants :

- la gravité de l'infraction ayant donné lieu à la mesure d'expulsion;
- la possibilité de réadaptation;
- le temps passé au Canada par l'appellant et son degré d'enracinement;
- la présence de la famille de l'appellant au pays et les bouleversements que son expulsion occasionnerait à sa famille;
- le soutien que l'appellant peut obtenir de sa famille et de la collectivité;
- l'importance des difficultés que causerait à l'appellant le retour dans son pays de nationalité.

[30] Dans ses motifs, la Section n'a pas expressément fait mention des facteurs énoncés dans *Ribic*. La Section s'est seulement penchée sur la question de savoir si M. Stephenson avait ou non respecté les conditions en vertu desquelles le sursis de la mesure de renvoi avait été accordé et les conséquences de ne pas les avoir respectées. La Section n'a pas évalué la gravité des infractions qui avaient donné lieu à la mesure de renvoi et n'a pas non plus tenu compte de motifs exceptionnels possibles pour accueillir l'appel comme, par exemple, le degré d'enracinement de M. Stephenson au Canada, la situation de sa famille au Canada et l'importance des difficultés que lui causerait son retour en Jamaïque.

[31] I have noted the IAD did state that it was mindful of its obligation to consider all of the relevant circumstances. However, a blanket statement to that effect will not suffice in every case. Here, Mr. Stephenson failed to put any information or material before the IAD other than his statement that he had complied with the conditions of his stay. There was no evidence that the humanitarian and compassionate factors which had led to the granting of the original stay continued to be in existence. In that circumstance, I respectfully give no weight to the IAD's statement that it was mindful of its obligation to consider all of the circumstances.

[32] From the failure of the IAD to specifically mention the *Ribic* factors or to consider the matters discussed above, at paragraph 30, and from the absence of evidence before the IAD concerning the continuing existence of humanitarian and compassionate factors, I conclude that the IAD erred in law by failing to consider all of the circumstances of the case when it exercised its discretion to allow the appeal and set aside the removal order.

[33] It follows that the application for judicial review will be allowed.

Did the IAD err by finding that the convictions under the Ontario Highway Traffic Act did not amount to a breach of the condition to “keep the peace and be of good behaviour”?

[34] I acknowledge that the application for judicial review is to be allowed in any event; however, in view of the importance of this issue, I think that it is helpful to deal with it.

[35] In two prior decisions, *Huynh v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2003 FC 1426; and *Cooper v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (2005), 275 F.T.R. 155, this Court has held, in the context of a condition imposed by the IAD when staying a removal order, that to “be of good behaviour”

[31] J'ai noté que la Section a déclaré être consciente de sa responsabilité de tenir compte de toutes les circonstances pertinentes en l'espèce. Cependant, une affirmation générale en ce sens ne sera pas suffisante dans tous les cas. Dans la présente affaire, M. Stephenson n'a fourni à la Section aucun renseignement ou document; il a seulement déclaré avoir respecté les conditions du sursis. Rien ne démontrait que les facteurs d'ordre humanitaire ayant donné lieu initialement à l'octroi du sursis subsistaient. Dans ces circonstances, je n'accorde aucun poids à la déclaration de la Section selon laquelle elle était consciente de sa responsabilité de tenir compte de l'ensemble des circonstances en l'espèce.

[32] Vu que la Section a omis de mentionner expressément les facteurs énoncés dans *Ribic* ou d'examiner les questions abordées précédemment au paragraphe 30, et vu qu'elle ne disposait d'aucune preuve démontrant que les facteurs d'ordre humanitaire subsistaient, je conclus qu'elle a commis une erreur de droit en omettant de tenir compte de l'ensemble des circonstances en l'espèce lorsqu'elle a exercé son pouvoir discrétionnaire pour accueillir l'appel et annuler la mesure de renvoi.

[33] Il s'ensuit que la demande de contrôle judiciaire sera accueillie.

La Section a-t-elle commis une erreur en concluant que les déclarations de culpabilité prononcées en vertu du Code de la route de l'Ontario ne donnaient pas lieu à une violation de la condition « de ne pas troubler l'ordre public et d'avoir une bonne conduite »?

[34] Je reconnais que la demande de contrôle judiciaire doit être accueillie en tout état de cause. Cependant, vu l'importance de la question, j'estime utile de l'examiner.

[35] Dans deux décisions récentes, soit *Huynh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2003 CF 1426; et *Cooper c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2005 CF 1253, la Cour a conclu, dans le contexte d'une condition qui était imposée par la Section alors qu'elle sursoyait à une mesure de renvoi,

means that one must abide by federal, provincial, and municipal statutes and regulatory provisions.

[36] In *Cooper*, a number of convictions in relation to provincial highway traffic offences were found to breach the condition to “be of good behaviour.”

[37] Notwithstanding this jurisprudence, the IAD in the present case was not convinced that Mr. Stephenson’s three Ontario *Highway Traffic Act* convictions constituted a breach of the condition to “be of good behaviour.”

[38] The IAD’s reasons for this conclusion were brief [at paragraph 7]:

In regard to the appellant’s three *Highway Traffic Act* convictions, there is an issue as to whether such convictions constitute a breach of the condition to keep the peace and be of good behaviour. The Minister quotes the Federal Court decisions in *Cooper* and *Huynh* as saying “... the criminal jurisprudence is clear that to be of good behaviour one must abide by federal, provincial and municipal statutes and regulatory provisions”; implying, in the panel’s opinion, that any conviction under a federal, provincial, municipal statute or regulatory provision constitutes a breach of a requirement to keep the peace and be of good behaviour. As the panel has written elsewhere, the panel is of the opinion this is a misreading of these cases. The panel believes these cases and the underlying Federal Court decision in *R. v. R. (D.)* more accurately stand for the proposition that a failure to be of good behaviour requires a failure to have abided by federal, provincial or municipal statutes and regulatory provisions. A failure to abide by a federal, provincial or municipal statute does not necessarily mean that there has been a failure to be of good behaviour. [Footnotes omitted.]

[39] On this point, the IAD footnoted and adopted its reasons in *Cao v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2006] I.A.D.D. No. 101 (QL). There, the same member of the IAD wrote (at paragraphs 14-19):

In *Cooper*, Justice Mactavish notes:

que pour « avoir une bonne conduite », une personne doit se conformer aux lois et aux règlements fédéraux, provinciaux et municipaux.

[36] Dans *Cooper*, la Cour a conclu que de nombreuses déclarations de culpabilité pour des infractions au code de la route provincial constituaient une violation de la condition « d’avoir une bonne conduite ».

[37] Malgré la jurisprudence, la Section, dans la présente affaire, n’était pas convaincue que les trois déclarations de culpabilité prononcées contre M. Stephenson en vertu du *Code de la route* de l’Ontario constituaient une violation de la condition « d’avoir une bonne conduite ».

[38] Les motifs exposés par la Section pour justifier cette conclusion étaient brefs [au paragraphe 7] :

En ce qui a trait aux trois condamnations prononcées en vertu du *Code de la route*, il y a lieu de se demander si les condamnations en question constituent un manquement à la condition de ne pas troubler l’ordre public et d’avoir une bonne conduite. Le ministre renvoie aux décisions de la Cour fédérale dans *Cooper* et *Huynh*, où il est précisé que « [...] la jurisprudence en matière criminelle établit clairement que pour “avoir une bonne conduite”, il faut se conformer aux lois et aux règlements fédéraux, provinciaux et municipaux », ce qui suppose, de l’avis du tribunal, que toute condamnation en vertu d’une loi ou d’un règlement fédéral, provincial ou municipal constitue un manquement à l’exigence de ne pas troubler l’ordre public et d’avoir une bonne conduite. Comme je l’ai déjà précisé ailleurs, le tribunal est d’avis qu’il y a eu des erreurs de lecture dans ces deux affaires. Selon le tribunal, ces affaires ainsi que la décision sous-jacente prise par la Cour fédérale dans *R. c. R. (D.)* appuient, de façon plus pertinente, la proposition selon laquelle, pour ne pas avoir une bonne conduite, il faut nécessairement enfreindre les lois ou règlements fédéraux, provinciaux et municipaux. Mais le fait de ne pas se conformer à une loi fédérale, provinciale ou municipale ne correspond pas nécessairement à une mauvaise conduite. [Renvois omis.]

[39] Sur ce point, la Section a fait un renvoi à sa décision dans *Cao c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, [2006] D.S.A.I. n° 101 (QL), et a adopté les motifs qu’elle avait exposés. Dans cette affaire, le même commissaire de la Section avait rédigé ce qui suit (aux paragraphes 14 à 19) :

Dans *Cooper*, la juge Mactavish a déclaré :

The requirement that an individual “Keep the peace and be of good behaviour” is one commonly seen in orders staying deportations under the former *Immigration Act*, and is, as well, a statutory condition in all probation orders in the criminal context: *Criminal Code*, R.S.C. 1985, c. C-46, s. 732.1(2)(a).

While there is some question as to whether the requirement that an individual be “of good behaviour” can be breached without the individual offending any law or regulation (see *R. v. Gosai*, [2002] O.J. No. 359 at para. 27), the criminal jurisprudence is clear that to be of “good behaviour”, one must abide by federal, provincial and municipal statutes and regulatory provisions: *R. v. R. (D.)* (1999), 138 C.C.C. (3d) 405 (Nfld. C.A.).

Moreover, the jurisprudence of this Court is equally clear that a similar interpretation will be given to conditional orders made in the immigration context: *Huynh v. Minister of Citizenship and Immigration*, [2003] F.C.J. No. 1844, at para. 7.

In *Huynh*, Justice O’Reilly states:

I note that in the criminal law the requirement to “keep the peace and be of good behaviour” is a statutory condition in all probation orders: *Criminal Code*, R.S.C. 1985, c. C-46, s. 732.1(2)(a). To be of “good behaviour”, one must abide by federal, provincial or municipal statutes and regulations: *R. v. R. (D.)* (1999), 138 C.C.C. (3d) 405 (Nfld. C.A.). I see no reason why the same approach should not apply in this context.

The panel is interested in this reference in both *Cooper* and *Huynh* to *R. v. R. (D.)* and the identical statements made by Justices Mactavish and O’Reilly in these decisions: “To be of good behaviour”, one must abide by federal, provincial or municipal statutes and regulations. *R. v. R. (D.)*” The panel is of the opinion that the Minister has concluded that this phrase “To be of ‘good behaviour’ means one must abide by federal, provincial or municipal statutes and regulations” means that any conviction under a federal, provincial or municipal statute or regulation automatically means that a breach of the condition “to keep the peace and be of good behaviour” has occurred. The panel cannot agree based on its review of *R. v. R. (D.)* and further case law.

*R. v. R. (D.)* is a lengthy decision that explores in great detail the meaning of the phrase “to keep the peace and be of good behaviour”. The context for this—and this is important—is that the issue the Court was considering was whether the accused,

La condition selon laquelle un individu est tenu « de ne pas troubler l’ordre public et d’avoir une bonne conduite » est celle qui figure généralement dans les ordonnances de sursis d’une mesure d’expulsion en vertu de l’ancienne *Loi sur l’immigration* et elle constitue également une condition légale dans toutes les ordonnances de probation en matière criminelle : voir le *Code criminel*, L.R.C. 1985, ch. C-46, alinéa 732.1(2)a).

Bien qu’il reste à décider si la condition intimant à un individu « d’avoir une bonne conduite » peut être transgressée sans que l’individu ait enfreint une loi ou un règlement (voir *R. c. Gosai*, [2002] O.J. n° 359, paragraphe 27), la jurisprudence en matière criminelle établit clairement que pour « avoir une bonne conduite », il faut se conformer aux lois et aux règlements fédéraux, provinciaux et municipaux : *R. c. R. (D.)* (1999), 138 C.C.C. (3d) 405 (C.A. T.-N.).

En outre, la jurisprudence de la Cour établit tout aussi clairement que l’on interprétera de manière semblable les ordonnances conditionnelles rendues dans un contexte d’immigration : *Huynh c. Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration*, [2003] A.C.F. n° 1844, paragraphe 7.

Dans *Huynh*, le juge O’Reilly a affirmé :

Je souligne qu’en droit criminel, l’exigence « de ne pas troubler l’ordre public et d’avoir une bonne conduite » est une condition prescrite par la loi dans toutes les ordonnances de probation : *Code criminel*, L.R.C. 1985, ch. C-46, alinéa 732.1(2)a). Pour « avoir une bonne conduite », une personne doit se conformer aux lois et règlements fédéraux, provinciaux et municipaux : *R. c. R. (D.)* (1999), 138 C.C.C. (3d) 405 (C.A. T.-N.). Je ne vois rien qui s’oppose à ce que le même point de vue s’applique en l’espèce.

Le tribunal s’intéresse au renvoi à *R. c. R. (D.)* dans *Cooper* et *Huynh*, ainsi qu’aux déclarations identiques faites par le juge Mactavish et le juge O’Reilly dans ces décisions : « Pour “avoir une bonne conduite”, une personne doit se conformer aux lois et règlements fédéraux, provinciaux et municipaux : *R. c. R. (D.)* ». Selon le tribunal, le ministre a conclu que cette déclaration voulait dire que, s’il y a eu déclaration de culpabilité en vertu d’une loi ou d’un règlement fédéral, provincial ou municipal, il y a automatiquement eu violation de la condition qui exige « de ne pas troubler l’ordre public et d’avoir une bonne conduite ». Après son examen de *R. c. R. (D.)* et d’autres cas de jurisprudence, le tribunal ne peut pas être d’accord avec le ministre.

*R. c. R. (D.)* est une longue décision dans laquelle la Cour explore en profondeur la signification de l’expression « ne pas troubler l’ordre public et avoir une bonne conduite ». Le contexte de cette décision — et ceci est important — est que la

a young person, breached his probation order to keep the peace and be of good behaviour by running away from his group home. Running away, it was noted, did not in itself constitute a statutory offence or the breach of any specific Court order, nor was the young person in question under a statutory requirement to obey the rules of the group home. In other words, this was a case in which the Court had to decide whether by running away, which was not an offence under any statutory requirement, meant that the young person in question had breached the general condition of his probation order “to keep the peace and be of good behaviour”. The Court concluded that to be of good behaviour — a concept the Court determined referred to a wider range of conduct than to keep the peace — is limited to the notion of compliance with the law. And as the appellant committed no offence under a federal, provincial or municipal statute he could not be said to have failed to keep the peace and be of good behaviour and so the young person’s conviction was set aside.

The Court in *R. v. R. (D.)* reviews the case law noting that there are two opposing views on what “good behaviour” means. According to the Court one position as exemplified by *R. v. Stone* holds that a failure to be of good behaviour does not necessarily mean that a breach of federal provincial or municipal statutes has taken place and that a failure to be of good behaviour can refer to conduct that falls below the standard of behaviour expected of law abiding and decent citizens. The Court suggests that the contrary view in the case law is that the notion of “good behaviour” is limited to compliance with law. The Court then goes on to say:

I have concluded, with all due respect to the contrary position stated in *Stone*, that the concept of failure “to be of good behaviour” in the statutory conditions of a probation order is limited to non-compliance with legal obligations in federal, provincial or municipal statutes and regulatory provisions, as well as obligations in court orders specifically applicable to the accused, and does not extend to otherwise lawful conduct even though that conduct can be said to fall below some community standard expected of all peaceful citizens.

However, the Court immediately goes on in paragraph 13 to say:

This is not to say, however, that any breach of the law, however trivial, will necessarily result in a finding of failure to be of good behaviour. It is sufficient for the purposes of this case to say that a failure to be law-abiding is a necessary

question examinée par le tribunal consistait à déterminer si l’accusé, qui était un jeune homme, avait violé son ordonnance de probation qui exigeait qu’il ne trouble pas l’ordre public et qu’il ait une bonne conduite lorsqu’il s’est sauvé de son foyer de groupe. La Cour a fait remarquer que la fugue ne constitue pas, en soi, une infraction prévue par un texte législatif, ni une violation d’une ordonnance particulière du tribunal. Le jeune homme en question n’était pas, non plus, tenu par la loi d’obéir aux règlements du foyer de groupe. Autrement dit, il s’agissait d’une affaire dans laquelle le tribunal devait déterminer si la fugue, qui n’était pas une infraction à une loi, constituait une violation de la condition générale de l’ordonnance de probation « de ne pas troubler l’ordre public et d’avoir une bonne conduite ». La Cour a conclu que la bonne conduite — un concept qui, selon elle, va au-delà du simple fait de ne pas troubler l’ordre public — se limitait à la notion d’observation de la loi. Comme l’appellant n’avait commis aucune infraction en vertu d’une loi ou d’un règlement fédéral, provincial ou municipal, on ne pouvait pas affirmer qu’il avait troublé l’ordre public ou qu’il n’avait pas eu une bonne conduite, et sa déclaration de culpabilité a été annulée.

Dans *R. c. R. (D.)*, la Cour étudie la jurisprudence et souligne qu’il existe deux points de vue contradictoires en ce qui concerne la signification de « bonne conduite ». La Cour est d’avis que, selon l’une des positions, qui est illustrée dans *R. c. Stone*, l’inobservation de la condition d’avoir une bonne conduite ne suppose pas nécessairement qu’il y a eu violation d’une loi ou d’un règlement fédéral, provincial ou municipal, et qu’il peut s’agir d’une conduite inférieure à la norme de comportement à laquelle on s’attend de citoyens respectables et respectueux de la loi. La Cour laisse entendre que, selon le point de vue contraire présenté dans la jurisprudence, la notion de « bonne conduite » se limite au respect de la loi. La Cour affirme ensuite :

[TRADUCTION] J’ai conclu, malgré mon respect de la position contraire affirmée dans *Stone*, que le fait de ne pas « avoir une bonne conduite », dans les conditions réglementaires d’une ordonnance de probation, se limite au non-respect des obligations légales en vertu des lois et des dispositions réglementaires fédérales, provinciales ou municipales, ainsi que des obligations en vertu d’ordonnances d’un tribunal, qui s’appliquent tout particulièrement à l’accusé, et ne s’applique pas à un comportement licite, même si l’on peut affirmer que le comportement en question est inférieur à certaines normes que des citoyens paisibles devraient respecter.

Cependant, la Cour poursuit immédiatement son raisonnement au paragraphe 13 :

[TRADUCTION] Cela ne veut toutefois pas dire que toute violation de la loi, aussi banale soit-elle, donnera nécessairement lieu à une conclusion selon laquelle l’accusé n’a pas eu une bonne conduite. Aux fins de la présente



prerequisite to a finding of a breach of the obligation to be of good behaviour.

This clarification, if you will, is significant, particularly given that both *Cooper* and *Huynh* appear to state that to be of “good behaviour” one must abide by federal, provincial and municipal statutes and regulatory provisions, directly referring to *R. v. R. (D.)* as their authority. The panel is satisfied, based on its review of *R. v. R. (D.)* that *R. v. R. (D.)* more accurately stands for the proposition that a failure to be of good behaviour requires a failure to have abided by federal, provincial and municipal statutes and regulatory provisions but that a failure to abide by a federal, provincial or municipal statute does not necessarily mean that there has been a failure to be of good behaviour. [Footnotes omitted.]

[40] Two concerns are immediately apparent from the IAD’s reasons.

[41] First, the IAD is bound to follow decisions of this Court. Contrary to the suggestion made by the IAD at paragraph 7 of its reasons in this case, the decision of *R. v. R.(D.)* (1999), 178 Nfld. & P.E.I.R. 200 (Nfld. C.A.), is not a decision of the Federal Court. Rather, it is a decision of the Supreme Court of Newfoundland and Labrador (Court of Appeal). This Court has held in the context of conditional orders made under the Act that the condition to “be of good behaviour” requires that one abide by federal, provincial, and municipal statutes and regulations. The doctrine of *stare decisis* precludes the IAD from reaching a contrary conclusion, even where the IAD believes that the Federal Court has reached its decision in error, as the IAD suggested in this case and at paragraph 19 of its reasons in *Cao*.

[42] Second, the statement from paragraph 13 of *R. v. R.(D.)* relied upon by the IAD is *obiter dicta* because the accused in that case had not committed any offence. Further, even though *obiter*, the Supreme Court of Newfoundland and Labrador (Court of Appeal) found it unnecessary to decide whether every breach of the law, however trivial, would necessarily result in a finding of a failure to “be of good behaviour.”

affaire, il suffit d’affirmer que le fait de ne pas respecter la loi est nécessaire pour que l’on conclue que l’accusé n’a pas respecté l’obligation d’avoir une bonne conduite.

Cet éclaircissement est, pour ainsi dire, important, particulièrement compte tenu du fait que les juges dans *Cooper* et *Huynh* semblent affirmer que, pour « avoir une bonne conduite », une personne doit respecter les lois et les dispositions réglementaires fédérales, provinciales et municipales. De plus, les juges citent directement *R. c. R. (D.)* en tant que décision faisant autorité. À la suite de son examen de *R. c. R. (D.)*, le tribunal est convaincu que cette décision appuie tout à fait l’assertion selon laquelle pour ne pas avoir une bonne conduite, il ne faut pas avoir respecté les lois et les dispositions réglementaires fédérales, provinciales et municipales, mais que le fait de ne pas respecter une de ces lois ou dispositions réglementaires n’équivaut pas nécessairement à un manquement à la bonne conduite. [Renvois omis.]

[40] Deux problèmes ressortent immédiatement des motifs de la Section.

[41] Premièrement, la Section est tenue de suivre les décisions de la Cour. Contrairement à ce qu’affirme la Section au paragraphe 7 des motifs de sa décision ici contestée, la décision rendue dans *R. v. R.(D.)* (1999), 178 Nfld. & P.E.I.R. 200 (C.A. T.-N.), n’est pas une décision de la Cour fédérale, mais plutôt de la Cour suprême de Terre-Neuve et Labrador (Cour d’appel). La Cour a conclu, dans le contexte des ordonnances conditionnelles délivrées en vertu de la Loi, que la condition « d’avoir une bonne conduite » exige qu’une personne se conforme aux lois et aux règlements fédéraux, provinciaux et municipaux. La doctrine du *stare decisis* empêche la Section de tirer une conclusion contraire à celle de la Cour fédérale, même lorsqu’elle estime que la Cour a tiré une conclusion erronée, comme elle l’a laissé entendre dans la présente affaire ainsi qu’au paragraphe 19 de ses motifs dans *Cao*.

[42] Deuxièmement, la déclaration tirée du paragraphe 13 de la décision *R. v. R.(D.)* sur laquelle s’est fondée la Section ne constitue qu’une remarque incidente parce que l’accusé dans cette affaire n’avait pas commis d’infraction. De plus, bien que cette remarque fût incidente, la Cour suprême de Terre-Neuve et Labrador (Cour d’appel) a jugé inutile de trancher la question de savoir si toute violation de la loi, aussi banale soit-elle, donne nécessairement lieu à la conclusion selon laquelle l’accusé n’a pas eu une bonne conduite.

[43] As the Supreme Court of Newfoundland and Labrador (Court of Appeal) explained in the companion case of *R. v. S.S.* (1999), 178 Nfld. & P.E.I.R. 430, at paragraph 22:

In *D.R.*, this Court held that the concept of failure to “be of good behaviour” in the statutory conditions of a probation order is limited to non-compliance with legal obligations in federal, provincial or municipal statutes or regulatory provisions as well as with court orders specifically applicable to the offender, and does not extend to otherwise lawful conduct even though that conduct can be said to fall below some community standard expected of all peaceful citizens.

[44] This is what the decision in *R. v. R.(D.)* stands for. Even if the IAD could decline to follow pronouncements of law made by this Court, which it cannot, *R. v. R.(D.)* does not contradict this Court’s decisions in *Huynh* and *Cooper*, cited above.

[45] The IAD went on to rely upon the decision of *R. v. Borland* (1968), 66 W.W.R. 751 (N.W.T. Terr. Ct.). However, in that case, the Court found that [at paragraph 11] “a conviction under such territorial legislation as the Vehicles Ordinance and the Liquor Ordinance, referred to above, may form the basis for an allegation by the Crown that the accused has failed to... ‘be of good behavior.’”

[46] The portion of the *Borland* decision relied upon by the IAD dealt with the manner in which a breach of condition must be proven and is therefore not relevant to whether a breach of a provincial statute or regulation may lead to a breach of the condition to “be of good behaviour.” This authority does not, as the IAD suggested, establish that convictions for some offences are incapable of establishing a breach of the requirement to “be of good behaviour.”

[47] The IAD then considered an annotation to the *Borland* decision entitled “Breach of Probation as an Offense” by Kenneth Chasse reported at (1969), 5 *C.R.N.S.* 255. The passages from this article relied upon

[43] Comme la Cour suprême de Terre-Neuve et Labrador (Cour d’appel) l’explique dans la décision connexe *R. v. S.S.* (1999), 178 Nfld & P.E.I.R. 210, au paragraphe 22 :

[TRADUCTION] Dans *D.R.*, la Cour a conclu que le fait de ne pas « avoir une bonne conduite », dans les conditions réglementaires d’une ordonnance de probation, se limite au non-respect des obligations légales en vertu des lois ou des dispositions réglementaires fédérales, provinciales ou municipales ainsi que des ordonnances d’un tribunal, qui s’appliquent tout particulièrement au contrevenant, et ne s’applique pas à un comportement licite, même si l’on peut affirmer que le comportement en question est inférieur à certaines normes que des citoyens paisibles devraient respecter.

[44] C’est ce que la décision *R. v. R.(D.)* signifie. Même si la Section pouvait refuser de suivre les décisions de la Cour, ce qu’elle ne peut pas faire, la décision *R. v. R.(D.)* ne va pas à l’encontre des décisions rendues par la Cour dans *Huynh* et *Cooper*, précitées.

[45] La Section s’est également fondée sur la décision *R. v. Borland* (1968), 66 W.W.R. 751 (C.T. T.N.-O.). Cependant, dans cette affaire, la Cour a conclu [au paragraphe 11] [TRADUCTION] « qu’une déclaration de culpabilité en vertu de lois territoriales telles que la Vehicles Ordinance et la Liquor Ordinance, mentionnées précédemment, pourrait servir de fondement à une allégation de la Couronne selon laquelle l’accusé n’a pas “eu une bonne conduite” ».

[46] La partie de la décision *Borland* sur laquelle s’est fondée la Section traitait de la façon de prouver la violation d’une condition; par conséquent, cette partie n’est pas pertinente quant à savoir si la violation d’une disposition légale ou réglementaire provinciale peut donner lieu à une violation de la condition « d’avoir une bonne conduite ». Au contraire de ce que laisse entendre la Section, cette décision n’établit pas que des déclarations de culpabilité pour certaines infractions ne peuvent pas prouver une violation de l’exigence « d’avoir une bonne conduite ».

[47] La Section a ensuite examiné un commentaire sur la décision *Borland*, soit un article intitulé « Breach of Probation as an Offense », rédigé par Kenneth Chasse (1969), 5 *C.R.N.S.* 255. À mon avis, la Section s’est servie

by the IAD were, in my respectful view, taken out of context.

[48] The author's view, expressed at page 260 of the article, was that:

Given that a breach of the law, either provincial or federal, is bad behaviour, why should anything more than a certificate of conviction be required to prove the breach?... In turning sentencing procedures into trials, undue emphasis is placed on what is or is not a breach, to the exclusion of the more important question as to whether the probation should continue.

...

However, no case has gone so far as to say that a conviction must be strictly proved again in order to constitute a breach. A certificate of conviction on proof of identity, should suffice, so that the Court can get on to the important question — should the probation continue? In the case of provincial offences and lesser criminal offences, the Court may in its discretion, refer to a transcript of the trial, or rehear some of the testimony, in answer to the probationer's contention that the breach is not really bad behaviour. But as the breach is already proved, this would be done in the interests of the probationer being fully heard and not as part of a full retrial which the offender can demand as of right.

Considering a breach of probation as an offence not only leads one to believe a full trial is necessary, it also suggests that once the breach is established, the Court *must* sentence the accused. If any breach, meaning any provincial offence, required that the probation be ended, then the approach in *Regina v. Borland* would be more appropriate. However, there is no case law which says that conviction of a provincial offence is always a sufficient breach, calling for the immediate end of the recognizance and the sentencing of the accused. If *any* bad behaviour meant that the accused must be sentenced, then the question of whether a provincial offence *per se* is a breach, would be of importance. But the Court does not have to automatically send a man to jail because he took a drink on a street corner. [Emphasis in original.]

[49] Much the same may be said of the procedure before the IAD.

de certains passages sans tenir compte de leur contexte.

[48] L'opinion de l'auteur, exprimée à la page 260 de l'article, était la suivante :

[TRADUCTION] Vu que la violation d'une loi, provinciale ou fédérale, constitue une mauvaise conduite, pourquoi faudrait-il présenter une preuve autre que l'attestation de déclaration de culpabilité pour prouver la violation? [...] En transformant les processus de détermination de la peine en procès, trop d'importance est accordée à la question de savoir ce qui constitue une violation, au détriment de la question véritablement importante : La période de probation devrait-elle se poursuivre?

[...]

Cependant, il n'est dit dans aucune décision qu'une déclaration de culpabilité doit être prouvée une seconde fois, en bonne et due forme, pour qu'elle constitue une violation. Une attestation de déclaration de culpabilité sur preuve de l'identité devrait être suffisante pour que la Cour puisse se pencher sur la question importante : La période de probation devrait-elle se poursuivre? Pour ce qui est des infractions provinciales et des infractions criminelles moins graves, la Cour peut, à sa discrétion, renvoyer à la transcription du procès ou réentendre une partie des témoignages en réponse à l'allégation du probationnaire selon laquelle la violation ne constitue pas vraiment une mauvaise conduite. Mais puisque la violation est déjà établie, cette mesure serait prise dans le but de permettre au probationnaire de se faire pleinement entendre, et non dans le cadre d'un second procès complet que le contrevenant pourrait demander de plein droit.

Le fait de considérer la violation d'une ordonnance de probation comme étant une infraction ne donne pas seulement à penser qu'un procès complet est nécessaire, mais cela laisse entendre qu'une fois que la violation est établie, la Cour *doit* infliger une peine à l'accusé. Si toute violation, c'est-à-dire toute infraction provinciale, exigeait la révocation de la probation, alors l'approche adoptée dans *Regina v. Borland* serait plus appropriée. Toutefois, il n'est dit dans aucune décision qu'une déclaration de culpabilité pour une infraction provinciale est toujours considérée comme une violation justifiant que soit immédiatement révoqué l'engagement et déterminée la peine de l'accusé. Si une peine devait être infligée à l'accusé pour *toute* mauvaise conduite, la question de savoir si une infraction provinciale *en soi* constitue une violation aurait de l'importance. Mais, la Cour n'est pas obligée de faire emprisonner automatiquement une personne qui a pris un verre au coin de la rue. [Italique dans l'original.]

[49] La même situation s'appliquait à l'instance devant la Section.

[50] In the case of convictions under federal, provincial, and municipal statutes and regulations, the resultant breach of the condition to “be of good behaviour” need not necessarily lead to the termination of a stay of removal. It is a matter for the IAD to consider “in light of all the circumstances of the case.” All of the circumstances include the nature and severity of the offences in respect of which convictions were entered.

[51] To conclude, in order to “be of good behavior,” a person must abide by federal, provincial, and municipal statutes and regulations. In this case, given the evidence that convictions had been entered under the Ontario *Highway Traffic Act* against Mr. Stephenson, it was not, as a matter of law, open to the IAD to find that the convictions did not constitute a breach of the condition to “be of good behaviour.” It was, however, open to the IAD to consider all the circumstances of Mr. Stephenson’s case, including the nature and severity of his breach of conditions of the stay, and to determine how it should exercise its discretion.

#### Conclusion and certification

[52] For these reasons, the application for judicial review will be allowed and the matter will be remitted to the IAD for redetermination by a differently constituted panel.

[53] Counsel for Mr. Stephenson proposed certification of the following question:

Is the condition “keep the peace and be of good behaviour” as imposed in stay of deportation orders by the Immigration Appeal Division of the I.R.B. breached each and every time the person concerned is convicted of an offence under and/or found to have violated any federal, provincial, and/or municipal statute and regulation throughout Canada?

The Minister opposed certification of the question.

[50] Dans le cas de déclarations de culpabilité prononcées en vertu de lois ou de règlements fédéraux, provinciaux et municipaux, la violation de la condition « d’avoir une bonne conduite » qui en découle n’entraîne pas nécessairement la révocation du sursis d’une mesure de renvoi. Il incombe à la Section d’examiner la question « vu les autres circonstances de l’affaire ». L’ensemble des circonstances comprend la nature et la gravité des infractions en vertu desquelles les déclarations de culpabilité ont été prononcées.

[51] Enfin, pour « avoir une bonne conduite », une personne doit se conformer aux lois et aux règlements fédéraux, provinciaux et municipaux. Dans la présente affaire, vu que, selon la preuve, des déclarations de culpabilité avaient été prononcées contre M. Stephenson en vertu du *Code de la route* de l’Ontario, il n’était pas loisible, en droit, à la Section de conclure que ces déclarations de culpabilité ne constituaient pas une violation de la condition « d’avoir une bonne conduite ». Cependant, il lui était permis de tenir compte de l’ensemble des circonstances de l’affaire de M. Stephenson, y compris la nature et la gravité de sa violation des conditions du sursis, et de décider de la façon qu’elle devait exercer son pouvoir discrétionnaire.

#### Conclusion et certification

[52] Pour les motifs susmentionnés, la demande de contrôle judiciaire sera accueillie et l’affaire sera renvoyée à la Section pour qu’un tribunal différemment constitué statue à nouveau sur l’affaire.

[53] L’avocat de M. Stephenson a proposé que la question suivante soit certifiée :

[TRADUCTION] Est-ce qu’il y a violation de la condition « de ne pas troubler l’ordre public et d’avoir une bonne conduite », imposée par la Section d’appel de la Commission de l’immigration et du statut de réfugié dans le cadre du sursis à l’exécution de mesures d’expulsion, chaque fois que la personne concernée est déclarée coupable d’une infraction à une loi ou à un règlement fédéral, provincial ou municipal où que ce soit au Canada?

Le ministre s’est opposé à la certification de la question.

[54] In my view, because of the IAD's alternate finding, which was premised upon the assumption that the Ontario *Highway Traffic Act* convictions did constitute a breach of the condition to "be of good behaviour," and because of the IAD's failure to properly consider all of the circumstances in the context of the factors identified in *Ribic*, this question would not be determinative of any appeal.

[55] For this reason, no question will be certified.

#### JUDGMENT

THIS COURT ORDERS AND ADJUDGES that:

1. The application for judicial review is allowed, and the decision of the Immigration Appeal Division dated November 14, 2006 is hereby set aside.
2. The matter is remitted to the Immigration Appeal Division for redetermination by a differently constituted panel in accordance with these reasons.

#### APPENDIX

Subsection 63(2), section 66, subsections 67(1), 68(1), (2) and (3) of the Act read as follows:

**63. ...**

(2) A foreign national who holds a permanent resident visa may appeal to the Immigration Appeal Division against a decision at an examination or admissibility hearing to make a removal order against them.

...

**66.** After considering the appeal of a decision, the Immigration Appeal Division shall

- (a) allow the appeal in accordance with section 67;
- (b) stay the removal order in accordance with section 68; or
- (c) dismiss the appeal in accordance with section 69.

[54] À mon avis, en raison de la conclusion subsidiaire de la Section, qui était fondée sur l'hypothèse que les déclarations de culpabilité prononcées en vertu du *Code de la route* de l'Ontario constituaient une violation de la condition « d'avoir une bonne conduite », et vu que la Section n'a pas examiné adéquatement l'ensemble des circonstances dans le contexte des facteurs énoncés dans *Ribic*, la question proposée ne serait pas déterminante dans un appel.

[55] Pour ce motif, aucune question ne sera certifiée.

#### JUGEMENT

LA COUR STATUE que :

1. La demande de contrôle judiciaire est accueillie et la décision rendue le 14 novembre 2006 par la Section d'appel de l'immigration est annulée par la présente;
2. L'affaire est renvoyée à la Section pour qu'un tribunal différemment constitué statue à nouveau sur l'affaire en tenant compte des présents motifs.

#### ANNEXE

Le paragraphe 63(2), l'article 66 et les paragraphes 67(1), 68(1), (2) et (3) de la Loi prévoient ce qui suit :

**63. [...]**

(2) Le titulaire d'un visa de résident permanent peut interjeter appel de la mesure de renvoi prise au contrôle ou à l'enquête.

[...]

**66.** Il est statué sur l'appel comme il suit :

- a) il y fait droit conformément à l'article 67;
- b) il est sursis à la mesure de renvoi conformément à l'article 68;
- c) il est rejeté conformément à l'article 69.

**67.** (1) To allow an appeal, the Immigration Appeal Division must be satisfied that, at the time that the appeal is disposed of,

(a) the decision appealed is wrong in law or fact or mixed law and fact;

(b) a principle of natural justice has not been observed; or

(c) other than in the case of an appeal by the Minister, taking into account the best interests of a child directly affected by the decision, sufficient humanitarian and compassionate considerations warrant special relief in light of all the circumstances of the case.

...

**68.** (1) To stay a removal order, the Immigration Appeal Division must be satisfied, taking into account the best interests of a child directly affected by the decision, that sufficient humanitarian and compassionate considerations warrant special relief in light of all the circumstances of the case.

(2) Where the Immigration Appeal Division stays the removal order

(a) it shall impose any condition that is prescribed and may impose any condition that it considers necessary;

(b) all conditions imposed by the Immigration Division are cancelled;

(c) it may vary or cancel any non-prescribed condition imposed under paragraph (a); and

(d) it may cancel the stay, on application or on its own initiative.

(3) If the Immigration Appeal Division has stayed a removal order, it may at any time, on application or on its own initiative, reconsider the appeal under this Division.

**67.** (1) Il est fait droit à l'appel sur preuve qu'au moment où il en est disposé :

a) la décision attaquée est erronée en droit, en fait ou en droit et en fait;

b) il y a eu manquement à un principe de justice naturelle;

c) sauf dans le cas de l'appel du ministre, il y a — compte tenu de l'intérêt supérieur de l'enfant directement touché — des motifs d'ordre humanitaire justifiant, vu les autres circonstances de l'affaire, la prise de mesures spéciales.

[...]

**68.** (1) Il est sursis à la mesure de renvoi sur preuve qu'il y a — compte tenu de l'intérêt supérieur de l'enfant directement touché — des motifs d'ordre humanitaire justifiant, vu les autres circonstances de l'affaire, la prise de mesures spéciales.

(2) La section impose les conditions prévues par règlement et celles qu'elle estime indiquées, celles imposées par la Section de l'immigration étant alors annulées; les conditions non réglementaires peuvent être modifiées ou levées; le sursis est révocable d'office ou sur demande.

(3) Par la suite, l'appel peut, sur demande ou d'office, être repris et il en est disposé au titre de la présente section.