

2021 FCA 156
A-415-19

2021 CAF 156
A-415-19

The Minister of Citizenship and Immigration
(*Appellant*)

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

v.

c.

Earl Mason (*Respondent*)

Earl Mason (*intimé*)

A-37-20

A-37-20

The Minister of Citizenship and Immigration
(*Appellant*)

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

v.

c.

Seifeslam Dleiw (*Respondent*)

Seifeslam Dleiw (*intimé*)

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

RÉPERTORIÉ : CANADA (CITOYENNETÉ ET IMMIGRATION)
c. MASON

Federal Court of Appeal, Stratas, Rennie and Mactavish JJ.A.—By videoconference, June 17; Ottawa, July 29, 2021.

Cour d'appel fédérale, juges Stratas, Rennie et Mactavish, J.C.A.—Par vidéoconférence, 17 juin; Ottawa, 29 juillet 2021.

Citizenship and Immigration — Exclusion and Removal — Inadmissible Persons — Appeals from Federal Court decisions allowing applications for judicial review of decisions rendered by Immigration and Refugee Board Immigration Appeal Division (IAD), Immigration Division (ID) — In these administrative decisions, ID, IAD had to interpret Immigration and Refugee Protection Act, s. 34(1)(e), which provides that permanent residents or foreign nationals are “inadmissible on security grounds” for “engaging in acts of violence that would or might endanger the lives or safety of persons in Canada” — More specifically, ID, IAD had to determine whether this provision applying only where there is connection to national security — Respondents (Mason, Dleiw) respectively said it did while in both cases appellant said it did not — Both ID, IAD agreed with appellant, stated that s. 34(1)(e) operates whether or not there is connection to national security — Respondents sought judicial review of these administrative decisions, submitting that decisions unreasonable, should be quashed — Federal Court agreed, quashed decisions — Whether Federal Court's decisions reasonable — IAD in case involving respondent Mason concluded that inadmissibility under Act, s. 34(1)(e) not requiring that conduct have link to national security or security of Canada, that Parliament

Citoyenneté et Immigration — Exclusion et renvoi — Personnes interdites de territoire — Appels interjetés à l'encontre des décisions de la Cour fédérale accueillant des demandes de contrôle judiciaire de décisions rendues par la Section d'appel de l'immigration (SAI) et la Section de l'immigration (SI) de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié — Dans ces décisions administratives, la SI et la SAI ont été appelées à interpréter l'art. 34(1)e de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés, qui dispose qu'« [e]mport[e] interdiction de territoire pour raison de sécurité » le fait pour un résident permanent ou un étranger d'« être l'auteur de tout acte de violence susceptible de mettre en danger la vie ou la sécurité d'autrui au Canada » — Plus précisément, elles ont dû déterminer si cette disposition s'applique uniquement lorsqu'il y a un lien avec la sécurité nationale — Les intimés (Mason et Dleiw), respectivement, ont répondu oui, tandis que, dans les deux cas, l'appellant a répondu non — La SI et la SAI ont toutes deux souscrit à l'avis de l'appellant et ont déclaré que l'art. 34(1)e est applicable indépendamment de l'existence d'un lien avec la sécurité nationale — Les intimés ont demandé le contrôle judiciaire de ces décisions administratives et ont soutenu qu'elles étaient déraisonnables et qu'elles devraient être annulées — La Cour

intended that provisions of s. 34(1) relate to security in broader sense — In reaching its conclusion, IAD was very much alive to essential elements of text, context, purpose of s. 34(1)(e), analyzing most important elements of each — IAD also examined context of other inadmissibility provisions in Act; examined in particular s. 36, which provides for inadmissibility upon conviction of criminal offence — In its view, context must come not just from immediate co-text but from overall scheme, object of Act — This non-blinkered approach to issues of context, IAD's application of it to this case could not be said to be unreasonable — As for Federal Court, it wrongly concluded that IAD's decision in Mason was unreasonable because it failed to appreciate context of other inadmissibility provisions in Act — What Federal Court did was akin to correctness review; erred in law — ID decision about respondent Dleiw following IAD decision in Mason — ID's decision to follow IAD's decision in Mason on meaning of Act, s. 34(1)(e) was reasonable — This accorded with case law as it existed at that time, as it exists today — Federal Court heard judicial review in Dleiw after having decided Mason — Federal Court quashed ID decision in Dleiw because of view having to follow Mason — Since Federal Court's judgment in Mason had to be set aside, Federal Court's judgment in Dleiw also having to be set aside — Appeals allowed.

Administrative Law — Judicial Review — Federal Court allowing applications for judicial review of decisions rendered by Immigration and Refugee Board Immigration Appeal Division (IAD), Immigration Division (ID) — In these administrative decisions, ID, IAD had to interpret Immigration and Refugee Protection Act, s. 34(1)(e) regarding inadmissibility on security grounds — More specifically, ID, IAD had to determine whether this provision applying only where there is connection to national security — Respondents (Mason, Dleiw) respectively said it did while in both cases appellant said it did not — Both ID, IAD agreed with appellant, stated that s. 34(1)(e) operates whether or not there is connection to national security — Respondents sought judicial review of

fédérale leur a donné raison et a annulé les décisions — Il s'agissait de savoir si les décisions de la Cour fédérale étaient raisonnables — Dans la décision mettant en cause l'intimé Mason, la SAI a conclu qu'il n'est pas nécessaire, pour conclure à l'interdiction de territoire au titre de l'art. 34(1)e de la Loi, que la conduite ait un lien avec la sécurité nationale ou la sécurité du Canada, et que, dans l'esprit du législateur, les dispositions de l'art. 34(1) ont trait à la sécurité dans un sens plus large — En tirant ses conclusions, la SAI s'est montrée tout à fait consciente des éléments essentiels du texte, du contexte et de l'objet de l'art. 34(1)e, puisqu'elle a analysé les éléments les plus importants de chacun — La SAI a aussi examiné le contexte des autres dispositions de la Loi portant sur l'interdiction de territoire; en particulier, elle a examiné l'art. 36, qui prévoit l'interdiction de territoire pour les personnes déclarées coupables d'une infraction criminelle — Elle a indiqué que le contexte doit provenir non seulement du contexte immédiat, mais du régime global et de l'objet de la Loi — On ne pourrait qualifier de déraisonnable cette façon d'examiner sans œillères les questions liées au contexte ni la manière dont la SAI a appliqué cette approche en l'espèce — La Cour fédérale a conclu à tort que la décision de la SAI dans l'affaire Mason était déraisonnable, car elle n'avait pas tenu compte du contexte d'autres dispositions de la Loi portant sur l'interdiction de territoire — L'examen auquel elle a procédé s'apparente à un examen selon la norme de la décision correcte; elle a commis une erreur de droit — Dans la décision mettant en cause l'intimé Dleiw, la SI a suivi la décision Mason de la SAI — Son choix de suivre la décision rendue par la SAI dans Mason sur le sens de l'art. 34(1)e de la Loi était raisonnable — Cette conclusion était compatible avec la jurisprudence qui était en vigueur à l'époque et qui le demeure aujourd'hui — La Cour fédérale a entendu la demande de contrôle judiciaire dans l'affaire Dleiw après avoir rendu sa décision dans l'affaire Mason — Elle a annulé la décision Dleiw de la SI parce qu'elle estimait devoir suivre le jugement qu'elle avait rendu dans l'affaire Mason — Comme le jugement rendu par la Cour fédérale dans l'affaire Mason devait être annulé, son jugement dans l'affaire Dleiw devait lui aussi être annulé — Appels accueillis.

Droit administratif — Contrôle judiciaire — La Cour fédérale a accueilli des demandes de contrôle judiciaire de décisions rendues par la Section d'appel de l'immigration (SAI) et la Section de l'immigration (SI) de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié — Dans ces décisions administratives, la SI et la SAI ont été appelées à interpréter l'art. 34(1)e de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés concernant l'interdiction de territoire pour raison de sécurité — Plus précisément, elles ont dû déterminer si cette disposition s'applique uniquement lorsqu'il y a un lien avec la sécurité nationale — Les intimés (Mason et Dleiw), respectivement, ont répondu oui, tandis que, dans les deux cas, l'appelant a répondu non — La SI et la SAI ont

these administrative decisions, submitted that decisions unreasonable, should be quashed — Federal Court agreed, quashed decisions — Question of how reviewing court goes about reasonableness review of administrators' interpretations of legislative provisions squarely arising here — Jurisprudential stakes high: if reviewing courts not doing reasonableness review of administrators' interpretations properly, they can inadvertently slip into correctness review, be reversed on appeal — *Hillier v. Canada (Attorney General)* tells reviewing courts to conduct themselves in way that gives administrators space legislator intended them to have, yet still hold them accountable — Although Federal Court in its decision involving respondent Mason was bound by decision in *Hillier*, did not cite or follow it — Rather, Federal Court struck out on its own, developing, applying its own approach to review of administrative interpretations of legislative provisions — In *Mason*, Federal Court said that reviewing court must accept administrator's interpretation unless it can find some sort of "knock-out punch" that defeats it — This was problematic for two reasons: first, that one-size-fits-all approach disregarded particular context in which administrators operate, wording of their particular legislation; second, while Federal Court stated that reviewing court should not re-weigh competing factors that were before administrator, its proposed methodology caused it to do exactly that — It identified several provisions that it considered to be relevant to context of Act, s. 34(1)(e), analyzed that context for itself, applied this analysis as yardstick against IAD's interpretation, then, measuring that interpretation with exactitude, found it wanting, quashed it.

These were two appeals from Federal Court decisions allowing applications for judicial review of decisions rendered by the Immigration Appeal Division (IAD) and the Immigration Division (ID) of the Immigration and Refugee Board. In these administrative decisions, the ID and the IAD had to interpret paragraph 34(1)(e) of the *Immigration and Refugee Protection Act*, which provides that permanent residents or foreign nationals are "inadmissible on security grounds" for "engaging in acts of violence that would or might endanger the lives or safety of persons in Canada". More specifically, they had to determine whether this provision applies only where there is a connection to national security. Before the IAD and the ID,

toutes deux souscrit à l'avis de l'appelant et ont déclaré que l'art. 34(1)e est applicable indépendamment de l'existence d'un lien avec la sécurité nationale — Les intimés ont demandé le contrôle judiciaire de ces décisions administratives et ont soutenu qu'elles étaient déraisonnables et qu'elles devraient être annulées — La Cour fédérale leur a donné raison et a annulé les décisions — La question de savoir comment une cour de révision doit procéder à l'examen selon la norme de la décision raisonnable des interprétations que font les décideurs administratifs de dispositions législatives s'est posée clairement en l'espèce — Les enjeux jurisprudentiels sont élevés : si les cours de révision n'effectuent pas de la bonne manière l'examen selon la norme de la décision raisonnable de l'interprétation faite par les décideurs administratifs, elles peuvent par inadvertance faire un examen selon la norme de la décision correcte, et leur décision peut ensuite être infirmée en appel — L'arrêt *Hillier c. Canada (Procureur général)* dit aux cours de révision de laisser aux décideurs administratifs la latitude voulue par le législateur; mais les oblige néanmoins à se justifier — Bien que la Cour fédérale dans la décision mettant en cause l'intimé Mason ait été liée par l'arrêt *Hillier*, elle ne l'a ni cité ni suivi — Elle a plutôt fait cavalier seul, en élaborant sa propre approche et en l'appliquant à l'examen des interprétations que le décideur administratif avait faites des dispositions législatives — Dans la décision *Mason*, la Cour fédérale a affirmé que la cour de révision doit accepter l'interprétation du décideur, à moins qu'elle ne trouve un « argument massue » qui y fasse échec — Ce raisonnement a posé problème pour deux raisons : premièrement, cette approche unique ne tenait compte ni du contexte particulier régissant le domaine du décideur ni du libellé de la loi en cause; deuxièmement, bien que la Cour fédérale ait affirmé que la cour de révision ne doit pas apprécier de nouveau des facteurs concurrents qui ont été présentés au décideur administratif, la méthode qu'elle a proposée l'a amenée justement à faire cela — Elle a mentionné plusieurs dispositions qu'elle jugeait utiles dans le contexte de l'art. 34(1)e), a analysé ce contexte en soi, a appliqué cette analyse comme critère pour jauger l'interprétation de la SAI, puis, mesurant cette interprétation avec précision, a conclu qu'elle comportait des failles et l'a annulée.

Il s'agissait de deux appels interjetés à l'encontre des décisions de la Cour fédérale accueillant des demandes de contrôle judiciaire de décisions rendues par la Section d'appel de l'immigration (SAI) et la Section de l'immigration (SI) de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié. Dans ces décisions administratives, la SI et la SAI ont été appelées à interpréter l'alinéa 34(1)e) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, qui dispose qu'« [e]mport[e] interdiction de territoire pour raison de sécurité » le fait pour un résident permanent ou un étranger d'« être l'auteur de tout acte de violence susceptible de mettre en danger la vie ou la sécurité d'autrui au Canada ». Plus précisément, elles ont dû

the respondents (Mason and Dleiow) respectively said that it did while in both cases the appellant said that it did not. Both the ID and IAD agreed with the appellant and stated that paragraph 34(1)(e) operates whether or not there is a connection to national security. The respondents sought judicial review of these administrative decisions, submitting that they were unreasonable and should be quashed. The Federal Court agreed and quashed the decisions.

The issue was whether the Federal Court's decisions were reasonable.

Held, the appeals should be allowed.

The question of how a reviewing court goes about reasonableness review of administrators' interpretations of legislative provisions squarely arose here: the interpretation of paragraph 34(1)(e) of the Act is somewhat complicated and the outcome was open to some debate. The starting point was the Supreme Court of Canada's decision in *Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Vavilov*, which had much to say but left some things unclear. And the jurisprudential stakes are high: if reviewing courts do not do reasonableness review of administrators' interpretations properly, they can inadvertently slip into correctness review and be reversed on appeal. Fortunately, when reviewing administrators' interpretations of legislation, reviewing courts need not slip from reasonableness into correctness. They can avoid that danger. *Hillier v. Canada (Attorney General)* tells reviewing courts to conduct themselves in a way that gives administrators the space the legislator intends them to have, yet still hold them accountable. Reviewing courts can do this by conducting a preliminary analysis of the text, context and purpose of the legislation just to understand the lay of the land before they examine the administrators' reasons. But the lay of the land is as far as they should go. They should not make any definitive judgments and conclusions themselves. Although the Federal Court in its decision involving the respondent Mason was bound by *Hillier*, it did not cite or follow it. Rather, it struck out on its own, developing and applying its own approach to the review of administrative interpretations of legislative provisions. In *Mason*, the Federal Court said that a reviewing court must accept an administrator's interpretation unless it can find some sort of "knock-out punch" that defeats it. This was problematic for two reasons. First, it was a one-size-fits-all approach that disregarded the particular context in which administrators operate and the wording of their particular legislation. A default position of acceptance is not always appropriate. Context matters. Second, the Federal Court's approach in *Mason* lures a reviewing court into correctness review in another way. While the Federal Court stated that a reviewing court should not

déterminer si cette disposition s'applique uniquement lorsqu'il y a un lien avec la sécurité nationale. Devant la SAI et la SI, les intimés (Mason et Dleiow), respectivement, ont répondu oui, tandis que, dans les deux cas, l'appelant a répondu non. La SI et la SAI ont toutes deux souscrit à l'avis de l'appelant et ont déclaré que l'alinéa 34(1)e) est applicable indépendamment de l'existence d'un lien avec la sécurité nationale. Les intimés ont demandé le contrôle judiciaire de ces décisions administratives et ont soutenu qu'elles étaient déraisonnables et qu'elles devraient être annulées. La Cour fédérale leur a donné raison et a annulé les décisions.

Il s'agissait de savoir si les décisions de la Cour fédérale étaient raisonnables.

Arrêt : les appels doivent être accueillis.

La question de savoir comment une cour de révision doit procéder à l'examen selon la norme de la décision raisonnable des interprétations que font les décideurs administratifs de dispositions législatives s'est posée clairement en l'espèce : l'interprétation de l'alinéa 34(1)e) de la Loi est quelque peu complexe, et le résultat était matière à débat. Le point de départ a été l'arrêt *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Vavilov*, de la Cour suprême du Canada, qui nous a renseignés sur de nombreux aspects, mais en a laissé certains flous. Et les enjeux jurisprudentiels sont élevés : si les cours de révision n'effectuent pas de la bonne manière l'examen selon la norme de la décision raisonnable de l'interprétation faite par les décideurs administratifs, elles peuvent par inadvertance faire un examen selon la norme de la décision correcte, et leur décision peut ensuite être infirmée en appel. Heureusement, lorsqu'elles examinent la manière dont des décideurs administratifs ont interprété des dispositions législatives, les cours de révision n'ont pas à passer de la norme de la décision raisonnable à celle de la décision correcte. Elles peuvent éviter ce danger. L'arrêt *Hillier c. Canada (Procureur général)* dit aux cours de révision de laisser aux décideurs administratifs la latitude voulue par le législateur, mais les oblige néanmoins à se justifier. Pour y arriver, les cours de révision peuvent procéder à une analyse préliminaire du texte, du contexte et de l'objet de la loi, simplement pour comprendre l'état de la situation, avant d'examiner les motifs du décideur administratif. Elles doivent toutefois se limiter à cette analyse. Elles ne doivent pas elles-mêmes rendre des décisions ou des conclusions définitives. Bien que la Cour fédérale dans la décision mettant en cause l'intimé Mason ait été liée par l'arrêt *Hillier*, elle ne l'a ni cité ni suivi. Elle a plutôt fait cavalier seul, en élaborant sa propre approche et en l'appliquant à l'examen des interprétations que le décideur administratif avait faites des dispositions législatives. Dans la décision *Mason*, la Cour fédérale a affirmé que la cour de révision doit accepter l'interprétation du décideur, à moins qu'elle ne trouve un « argument massue » qui y fasse échec. Ce raisonnement a posé problème

re-weigh competing factors that were before an administrator, its proposed methodology caused it to do exactly that. In determining whether there is a “knock-out punch”, the reviewing court must conduct its own analysis of text, context and purpose and then examine whether the administrator has rebutted the reviewing court’s interpretation with sufficiently strong “counterpunches”. This is nothing more than the reviewing court fashioning its own yardstick to measure the administrator’s interpretation and interfering if the difference is too much. The Federal Court in *Mason* erred in that very way. It identified several provisions that it considered to be relevant to the context of paragraph 34(1)(e), analyzed that context for itself, applied this analysis as a yardstick against the IAD’s interpretation and then, measuring that interpretation with exactitude, found it wanting and quashed it.

The IAD in *Mason* concluded that inadmissibility under paragraph 34(1)(e) of the Act does not require that the conduct have a link to national security or the security of Canada and that Parliament intended that the provisions of subsection 34(1) relate to security in a broader sense. In reaching its conclusion, the IAD was very much alive to the essential elements of the text, context and purpose of paragraph 34(1)(e), analyzing the most important elements of each. A reasoned explanation could be discerned from the reasons it gave and from some matters that could be implied. Given what was in the record and given what was argued, there were no omitted aspects that would cause a loss of confidence in the outcome reached by the decision maker. The IAD also examined the context of the other inadmissibility provisions in the Act. In particular, it examined section 36 of the Act, which provides for inadmissibility upon conviction of a criminal offence. It did not ignore the contextual argument of the respondent *Mason*. It refused to limit its analysis to just the other paragraphs of subsection 34(1). In its view, context must come not just from the immediate co-text but from the overall scheme and object of the Act. And the overall scheme of the relevant inadmissibility provisions was particularly relevant. This non-blinkered approach to issues of context and the IAD’s application of it to this case could not be said to be unreasonable. The IAD also reasoned that the mere fact some criminality could fall under paragraph 34(1)(e) did not require it to have a connection to national security. It

pour deux raisons. Premièrement, ce raisonnement proposait une approche unique qui ne tenait compte ni du contexte particulier régissant le domaine du décideur ni du libellé de la loi en cause. Il n’est pas toujours judicieux d’avoir par défaut pour point de départ que l’interprétation doit être retenue. Le contexte est important. Deuxièmement, l’approche proposée par la Cour fédérale dans la décision *Mason* pousse d’une autre manière la cour de révision à faire un examen selon la norme de la décision correcte. Bien que la Cour fédérale ait affirmé que la cour de révision ne doit pas apprécier de nouveau des facteurs concurrents qui ont été présentés au décideur administratif, la méthode qu’elle a proposée l’a amenée justement à faire cela. Pour déterminer s’il existe un « argument massue », la cour de révision doit faire sa propre analyse du texte, du contexte et de l’objet, puis elle doit déterminer si le décideur administratif a réfuté par des contre-arguments suffisamment solides l’interprétation qu’elle-même a faite. Cela équivaut, ni plus ni moins, à permettre à la cour de révision d’établir son propre critère pour jauger l’interprétation du décideur administratif et de la modifier si l’écart entre les deux est trop grand. C’est justement l’erreur que la Cour fédérale a commise dans la décision *Mason*. Elle a mentionné plusieurs dispositions qu’elle jugeait utiles dans le contexte de l’alinéa 34(1)e), a analysé ce contexte en soi, a appliqué cette analyse comme critère pour jauger l’interprétation de la SAI, puis, mesurant cette interprétation avec précision, a conclu qu’elle comportait des failles et l’a annulée.

Dans la décision *Mason*, la SAI a conclu qu’il n’est pas nécessaire, pour conclure à l’interdiction de territoire au titre de l’alinéa 34(1)e) de la Loi, que la conduite ait un lien avec la sécurité nationale ou la sécurité du Canada, et que, dans l’esprit du législateur, les dispositions du paragraphe 34(1) ont trait à la sécurité dans un sens plus large. En tirant ses conclusions, la SAI s’est montrée tout à fait « conscient[e] [des] éléments essentiels » du texte, du contexte et de l’objet de l’alinéa 34(1)e), puisqu’elle a analysé les éléments les plus importants de chacun. Il était possible de dégager une justification raisonnée des motifs qu’elle a fournis, ainsi que de certains éléments implicites. Eu égard au dossier qui a été présenté et aux observations formulées, il n’y avait pas d’aspect omis qui entraînerait une perte de confiance dans le résultat auquel est arrivé le décideur. La SAI a aussi examiné le contexte des autres dispositions de la Loi portant sur l’interdiction de territoire. En particulier, elle a examiné l’article 36 de la Loi, qui prévoit l’interdiction de territoire pour les personnes déclarées coupables d’une infraction criminelle. Elle a tenu compte des observations de l’intimé *Mason* sur le contexte. Elle a refusé de limiter son analyse aux autres alinéas du paragraphe 34(1). Elle a indiqué que le contexte doit provenir non seulement du contexte immédiat, mais du régime global et de l’objet de la Loi. Et le régime global des dispositions sur l’interdiction de territoire s’est avéré particulièrement pertinent. On ne pourrait qualifier de déraisonnable cette façon d’examiner sans œillères

noted that while there is some overlap, the two provisions do not cover the exact same types of behaviour. It found that the conduct captured by paragraph 34(1)(e), which speaks of the danger posed to the “lives and safety” of persons in Canada, is only a small subset of what would be considered serious criminality in section 36. And it found that sections 34 and 36 deal with two different matters: conduct and convictions respectively. These were plausible conclusions consistent with reasonableness. To the extent some possible elements of context did not appear in the IAD’s reasons in *Mason*, this did not cause loss of confidence in the outcome reached by the decision maker. The IAD touched upon only the most salient aspects of the text, context or purpose and was not required to deal with all aspects. To the extent that the IAD failed to mention some elements in its analysis of text, context and purpose, this was not a fundamental gap. In these circumstances, the IAD implicitly found that the preponderance of elements supported the appellant’s interpretation.

The Federal Court wrongly concluded that the IAD’s decision in *Mason* was unreasonable because it failed to appreciate the context of other inadmissibility provisions in the Act. What it did was akin to correctness review and, in some respects, it erred in law. The Federal Court found that one element of context outweighed all others. It looked at the consequences that flow from the Act’s sections 34 and 36 inadmissibility findings and concluded that, because somewhat harsher consequences flow from section 34 than section 36, paragraph 34(1)(e) must have a connection to national security. The Federal Court concluded that paragraph 34(1)(e)—without a connection to national security—would just be section 36 “lite” and would “render section 36 meaningless”. But this conclusion was based on the Federal Court’s incorrect assumption that the behaviour captured by paragraph 34(1)(e), “acts of violence”, and section 36, “offence[s] under an Act of Parliament”, is essentially the same. It is not. Section 36 applies to much more, including much non-violent, criminal behaviour. The Federal Court erred in other ways such as when it imposed its view over that of the IAD and when it gave little to no weight to the presumption against redundancy.

les questions liées au contexte ni la manière dont la SAI a appliqué cette approche en l’espèce. La SAI a aussi conclu que le simple fait que certains actes criminels puissent relever de l’alinéa 34(1)e ne signifiait pas que ceux-ci devaient avoir un lien avec la sécurité nationale. Elle a noté que, bien qu’il existe un certain chevauchement, les deux dispositions ne couvrent pas exactement les mêmes types de comportements. Elle a conclu que les comportements visés à l’alinéa 34(1)e, lequel porte sur les actes susceptibles de mettre en danger « la vie [ou] la sécurité » d’autrui au Canada, ne représentent qu’un sous-ensemble de ce qui relèverait de la grande criminalité suivant l’article 36. Elle a conclu que les articles 34 et 36 portent sur deux choses distinctes : les actes et les déclarations de culpabilité, respectivement. Il s’agissait de conclusions plausibles, qui satisfaisaient à la norme de la décision raisonnable. Même si certains éléments possibles du contexte ne figuraient pas dans les motifs de la SAI dans la décision *Mason*, cela n’a pas mené à une perte de confiance dans le résultat auquel est arrivé le décideur. La SAI n’a pris en compte que les aspects principaux du texte, du contexte ou de l’objet et n’était pas tenue d’examiner tous les aspects. À supposer que la SAI ait omis de mentionner certains éléments dans son analyse du texte, du contexte et de l’objet, il ne s’agissait pas d’une lacune fondamentale. Dans ces circonstances, la SAI a implicitement conclu que la prépondérance des éléments soutenait l’interprétation de l’appellant.

La Cour fédérale a conclu à tort que la décision de la SAI dans l’affaire *Mason* était déraisonnable, car elle n’avait pas tenu compte du contexte d’autres dispositions de la Loi portant sur l’interdiction de territoire. L’examen auquel elle a procédé s’apparente à un examen selon la norme de la décision correcte et, à certains égards, elle a commis une erreur de droit. La Cour fédérale a conclu qu’un élément du contexte l’emportait sur tous les autres. Elle a examiné les conséquences découlant des conclusions d’interdiction de territoire tirées au titre des articles 34 et 36 de la Loi et a conclu que, puisque les conséquences découlant de l’article 34 sont un peu plus sévères que celles découlant de l’article 36, l’alinéa 34(1)e doit avoir un lien avec la sécurité nationale. La Cour fédérale a conclu que, s’il n’avait pas de lien avec la sécurité nationale, l’alinéa 34(1)e ne serait qu’une version « allégée » de l’article 36 et « rend[rait] inutile l’article 36 ». Mais cette conclusion reposait sur la présomption erronée de la Cour fédérale selon laquelle les comportements faisant partie des « acte[s] de violence » visés à l’alinéa 34(1)e, et des « infraction[s] à une loi fédérale » à l’article 36, sont essentiellement les mêmes. Ce n’est pas le cas. L’article 36 s’applique à beaucoup plus de comportements criminels, notamment à de nombreux comportements non violents. La Cour fédérale a commis d’autres erreurs en substituant son opinion à celle de la SAI et en n’accordant que peu de valeur, voire aucune valeur, à la présomption contre la redondance.

The ID's decision involving the respondent Dleiow (*Dleiow v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*) followed the IAD's decision in *Mason*. Its decision came before the Federal Court judgment in *Mason*. The ID's decision to do so was reasonable because, at that time, *Mason* could be said to be the most recent and persuasive authority on the meaning of paragraph 34(1)(e) of the Act. The ID considered the respondent Dleiow's submission that the IAD wrongly decided *Mason*. In doing so, it did not regard the IAD's decision in *Mason* or any other IAD decisions as binding on it. This accorded with the case law as it existed at that time and as it exists today. The Federal Court heard the application for judicial review in *Dleiow* after the Federal Court had decided *Mason*. It quashed the ID's decision in *Dleiow* only because it was of the view that it had to follow the Federal Court's judgment in *Mason*. Since the Federal Court's judgment in *Mason* had to be set aside, the Federal Court's judgement in *Dleiow* also had to be set aside.

Dans la décision mettant en cause l'intimé Dleiow (*Dleiow c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*), la SI a suivi la décision *Mason* de la SAI. Elle a rendu sa décision avant que la Cour fédérale ne prononce son jugement dans l'affaire *Mason*. Son choix de suivre la décision *Mason* était raisonnable, car cette décision constituait à l'époque le précédent le plus récent et le plus convaincant sur le sens de l'alinéa 34(1)e de la Loi. La SI a examiné l'observation de l'intimé Dleiow selon laquelle la décision *Mason* de la SAI était erronée. Ce faisant, elle n'a pas considéré qu'elle était liée par la décision *Mason* de la SAI ni par quelque autre décision rendue par cette instance. Cette conclusion était compatible avec la jurisprudence qui était en vigueur à l'époque et qui le demeure aujourd'hui. La Cour fédérale a entendu la demande de contrôle judiciaire dans l'affaire *Dleiow* après avoir rendu sa décision dans l'affaire *Mason*. Elle a annulé la décision *Dleiow* de la SI uniquement parce qu'elle estimait devoir suivre le jugement qu'elle avait rendu dans l'affaire *Mason*. Comme le jugement rendu par la Cour fédérale dans l'affaire *Mason* devait être annulé, son jugement dans l'affaire *Dleiow* devait lui aussi être annulé.

STATUTES AND REGULATIONS CITED

- Canadian Charter of Rights and Freedoms*, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44], s. 11(d).
Criminal Code, R.S.C., 1985, c. C-46, ss. 151–153, 155, 160, 163.1, 172.2, 334(a), 382, 382.1, 400.
Federal Courts Act, R.S.C., 1985, c. F-7, s. 18.3(1).
Immigration and Refugee Protection Act, S.C. 2001, c. 27, ss. 3, 34, 36, 153.

TREATIES AND OTHER INSTRUMENTS CITED

- Protocol Relating to the Status of Refugees*, 606 U.N.T.S. 267.
United Nations Convention Relating to the Status of Refugees, July 28, 1951, [1969] Can. T.S. No. 6.

CASES CITED

APPLIED:

- Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Vavilov*, 2019 SCC 65, [2019] 4 S.C.R. 653, 441 D.L.R. (4th) 1, affg 2017 FCA 132, [2018] 3 F.C.R. 75; *Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190; *Hillier v. Canada (Attorney General)*, 2019 FCA 44, 431 D.L.R. (4th) 556, [2019] 2 F.C.R. D-3.

LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

- Charte canadienne des droits et libertés*, qui constitue la partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44], art. 11d).
Code criminel, L.R.C. (1985), ch. C-46, art. 151–153, 155, 160, 163.1, 172.2, 334a), 382, 382.1, 400.
Loi sur les Cours fédérales, L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 18.3(1).
Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés, L.C. 2001, ch. 27, art. 3, 34, 36, 153.

TRAITÉS ET AUTRES INSTRUMENTS CITÉS

- Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés*, 28 juillet 1951, [1969] R.T. Can. n° 6.
Protocole relatif au statut des réfugiés, 606 R.T.N.U. 267.

JURISPRUDENCE CITÉE

DÉCISIONS APPLIQUÉES :

- Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Vavilov*, 2019 CSC 65, [2019] 4 R.C.S. 653, [2019] A.C.S. n° 65 (QL), confirmant 2017 CAF 132, [2018] 3 R.C.F. 75; *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190; *Hillier c. Canada (Procureur général)*, 2019 CAF 44, [2019] A.C.F. n° 228 (QL), [2019] 2 R.C.F. F-3.

CONSIDERED:

Kanthalasamy v. Canada (Citizenship and Immigration), 2015 SCC 61, [2015] 3 S.C.R. 909; *Komolafe v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2013 FC 431, 16 Imm. L.R. (4th) 267; *Agraira v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2013 SCC 36, [2013] 2 S.C.R. 559.

REFERRED TO:

Entertainment Software Association v. Society of Composers, Authors and Music Publishers of Canada, 2020 FCA 100, [2021] 1 F.C.R. 374; *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 S.C.R. 27, (1998), 154 D.L.R. (4th) 193; *Bell ExpressVu Limited Partnership v. Rex*, 2002 SCC 42, [2002] 2 S.C.R. 559; *Canada Trustco Mortgage Co. v. Canada*, 2005 SCC 54, [2005] 2 S.C.R. 601; *Delios v. Canada (Attorney General)*, 2015 FCA 117, 472 N.R. 171; *McLean v. British Columbia (Securities Commission)*, 2013 SCC 67, [2013] 3 S.C.R. 895; *Bell Canada v. British Columbia Broadband Association*, 2020 FCA 140, [2021] 3 F.C.R. 206; *Chieu v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2002 SCC 3, [2002] 1 S.C.R. 84; *Canadian Copyright Licensing Agency (Access Copyright) v. Canada*, 2018 FCA 58, 422 D.L.R. (4th) 112, [2018] 4 F.C.R. D-3; *Canadian Union of Public Employees, Local 301 v. Montreal (City)*, [1997] 1 S.C.R. 793, (1997), 144 D.L.R. (4th) 577; *Construction Labour Relations v. Driver Iron Inc.*, 2012 SCC 65, [2012] 3 S.C.R. 405; *Williams v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2017 FCA 252, [2018] 4 F.C.R. 174; *Canada v. Cheema*, 2018 FCA 45, [2018] 4 F.C.R. 328; *Canada (Attorney General) v. Utah*, 2020 FCA 224, 455 D.L.R. (4th) 714; *Suresh v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2002 SCC 1, [2002] 1 S.C.R. 3; *El Werfalli v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2013 FC 612, [2014] 4 F.C.R. 673; *Fuentes v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2003 FCT 379, [2003] 4 F.C. 249; *Canada (Attorney General) v. Distribution G.V.A. Inc.*, 2018 FCA 146; *Canada (Attorney General) v. Bri-Chem Supply Ltd.*, 2016 FCA 257, [2017] 3 F.C.R. 123; *Alberta (Information and Privacy Commissioner) v. Alberta Teachers' Association*, 2011 SCC 61, [2011] 3 S.C.R. 654; *Namgis First Nation v. Canada (Fisheries and Oceans)*, 2019 FCA 149; *Forest Ethics Advocacy Association v. Canada (National Energy Board)*, 2014 FCA 245, [2015] 4 F.C.R. 75; *Association of Universities and Colleges of Canada v. Canadian Copyright Licensing Agency (Access Copyright)*, 2012 FCA 22, 428 N.R. 297; *Bernard v. Canada (Revenue Agency)*, 2015 FCA 263, 9 Admin. L.R. (6th) 296; *Bell Canada v. 7262591 Canada Ltd. (Gusto TV)*, 2016 FCA 123, 17 Admin. L.R. (6th) 175; *Wilson v. Atomic Energy of Canada Limited*, 2015 FCA 17, [2015] 4 F.C.R. 467.

DÉCISIONS EXAMINÉES :

Kanthalasamy c. Canada (Citoyenneté et Immigration), 2015 CSC 61, [2015] 3 R.C.S. 909; *Komolafe c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2013 CF 431, [2013] A.C.F. n° 449 (QL); *Agraira c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2013 CSC 36, [2013] 2 R.C.S. 559.

DÉCISIONS MENTIONNÉES :

Entertainment Software Association c. Société canadienne des auteurs, compositeurs et éditeurs de musique, 2020 CAF 100, [2021] 1 R.C.F. 374; *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27, 1998 CanLII 837; *Bell ExpressVu Limited Partnership c. Rex*, 2002 CSC 42, [2002] 2 R.C.S. 559; *Hypothèques Trustco Canada c. Canada*, 2005 CSC 54, [2005] 2 R.C.S. 601; *Delios c. Canada (Procureur général)*, 2015 CAF 117, [2015] A.C.F. n° 549 (QL); *McLean c. Colombie-Britannique (Securities Commission)*, 2013 CSC 67, [2013] 3 R.C.S. 895; *Bell Canada c. British Columbia Broadband Association*, 2020 CAF 140, [2021] 3 R.C.F. 206; *Chieu c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2002 CSC 3, [2002] 1 R.C.S. 84; *Canadian Copyright Licensing Agency (Access Copyright) c. Canada*, 2018 CAF 58, [2018] A.C.F. n° 334 (QL), [2018] 4 R.C.F. F-4; *Syndicat canadien de la fonction publique, section locale 301 c. Montréal (Ville)*, [1997] 1 R.C.S. 793, 1997 CanLII 386; *Construction Labour Relations c. Driver Iron Inc.*, 2012 CSC 65, [2012] 3 R.C.S. 405; *Williams c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2017 CAF 252, [2018] 4 R.C.F. 174; *Canada c. Cheema*, 2018 CAF 45, [2018] 4 R.C.F. 328; *Canada (Procureur général) c. Utah*, 2020 CAF 224, [2020] A.C.F. n° 1241 (QL); *Suresh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2002 CSC 1, [2002] 1 R.C.S. 3; *El Werfalli c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2013 CF 612, [2014] 4 R.C.F. 673; *Fuentes c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2003 CFPI 379, [2003] 4 C.F. 249; *Canada (Procureur général) c. Distribution G.V.A. Inc.*, 2018 CAF 146; *Canada (Procureur général) c. Bri-Chem Supply Ltd.*, 2016 CAF 257, [2017] 3 R.C.F. 123; *Alberta (Information and Privacy Commissioner) c. Alberta Teachers' Association*, 2011 CSC 61, [2011] 3 R.C.S. 654; *Première Nation de Namgis c. Canada (Pêches et Océans)*, 2019 CAF 149, [2019] A.C.F. n° 577 (QL); *Forest Ethics Advocacy Association c. Canada (Office national de l'énergie)*, 2014 CAF 245, [2015] 4 R.C.F. 75; *Association des universités et collèges du Canada c. Canadian Copyright Licensing Agency (Access Copyright)*, 2012 CAF 22, [2012] A.C.F. n° 93 (QL); *Bernard c. Canada (Agence du revenu)*, 2015 CAF 263, [2015] A.C.F. n° 1396 (QL); *Bell Canada c. 7262591 Canada Ltd. (Gusto TV)*, 2016 CAF 123, [2016]

A.C.F. n° 447 (QL); *Wilson c. Énergie atomique du Canada Limitée*, 2015 CAF 17, [2015] 4 R.C.F. 467.

AUTHORS CITED

Daly, Paul. “Waiting for Godot: Canadian Administrative Law in 2019”, 2019 CanLIIDocs 4436, online: <<https://canlii.ca/t/t23p>>.

APPEALS from Federal Court decisions (*Mason v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2019 FC 1251, [2020] 2 F.C.R. 3; *Dleiw v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2020 FC 59) allowing applications for judicial review of decisions rendered by the Immigration Appeal Division (*Mason v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2019 CanLII 55171 (I.R.B.)) and the Immigration Division (*Dleiw v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2019 CanLII 129531 (I.R.B.)) wherein the respondents were found to be inadmissible pursuant to paragraph 34(1)(e) of the *Immigration and Refugee Protection Act* based on the interpretation that this paragraph operates whether or not there is a connection to national security. Appeals allowed.

APPEARANCES

Helen Park, Tasneem Karbani and Ezra Park for appellant.
Erica Olmstead and Molly Joeck for respondent Earl Mason
Robert J. Kincaid for respondent Seifislam Dleiw.

SOLICITORS OF RECORD

Deputy Attorney General of Canada for appellant.
Edelmann & Company, Vancouver, for respondent Earl Mason.
Robert J. Kincaid Law Corp., Vancouver, for respondent Seifislam Dleiw.

DOCTRINE CITÉE

Daly P., « Waiting for Godot : Canadian Administrative Law in 2019 », 2019 CanLIIDocs 4436, en ligne : <<https://canlii.ca/t/t23p>>.

APPELS interjetés à l’encontre des décisions de la Cour fédérale (*Mason c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2019 CF 1251, [2020] 2 R.C.F. 3; *Dleiw c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2020 CF 59) accueillant des demandes de contrôle judiciaire de décisions rendues par la Section d’appel de l’immigration (*Mason c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2019 CanLII 55171 (C.I.S.R.)) et la Section de l’immigration (*Dleiw c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2019 CanLII 129531 (C.I.S.R.)), dans lesquelles les intimés ont été déclarés interdits de territoire en vertu de l’alinéa 34(1)e) du *Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés* sur le fondement de l’interprétation selon laquelle cet alinéa s’applique indépendamment de l’existence d’un lien avec la sécurité nationale. Appels accueillis.

ONT COMPARU :

Helen Park, Tasneem Karbani et Ezra Park pour l’appelant.
Erica Olmstead et Molly Joeck pour l’intimé Earl Mason.
Robert J. Kincaid pour l’intimé Seifislam Dleiw.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

La sous-procureure générale du Canada pour l’appelant.
Edelmann & Company, Vancouver, pour l’intimé Earl Mason.
Robert J. Kincaid Law Corp., Vancouver, pour l’intimé Seifislam Dleiw.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

[1] STRATAS J.A.: Did the Immigration Appeal Division and the Immigration Division of the Immigration and Refugee Board of Canada adopt a reasonable interpretation of paragraph 34(1)(e) of the *Immigration and Refugee Protection Act*, S.C. 2001, c. 27? That is the common issue in these appeals.

[2] Paragraph 34(1)(e) provides that permanent residents or foreign nationals are “inadmissible on security grounds” for “engaging in acts of violence that would or might endanger the lives or safety of persons in Canada”.

[3] Does this provision apply only where there is a connection to national security? Before the Immigration Appeal Division and the Immigration Division, Mr. Mason and Mr. Dleiw, respectively, said yes. In both cases, the Minister said no.

[4] The Immigration Appeal Division and the Immigration Division agreed with the Minister. In their view, paragraph 34(1)(e) operates whether or not there is a connection to national security.

[5] Messrs. Mason and Dleiw sought judicial review of these administrative decisions. They submitted that they were unreasonable and should be quashed. The Federal Court agreed and quashed the decisions: 2019 FC 1251, [2020] 2 F.C.R. 3 (*per* Grammond J. in *Mason* [*Mason v. Canada (Citizenship and Immigration)*]) and 2020 FC 59 (*per* Barnes J. in *Dleiw* [*Dleiw v. Canada (Citizenship and Immigration)*]), following *Mason* for reasons of comity). In both cases, the Federal Court stated a certified question for the consideration of this Court. The Minister now appeals.

[6] I would allow the appeals, set aside the judgments of the Federal Court and dismiss the applications for judicial review. The administrative decisions—

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

[1] LE JUGE STRATAS, J.C.A. : La Section d’appel de l’immigration et la Section de l’immigration de la Commission de l’immigration et du statut de réfugié du Canada ont-elles fait une interprétation raisonnable de l’alinéa 34(1)e) de la *Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27? Il s’agit de la question commune aux présents appels.

[2] L’alinéa 34(1)e) dispose qu’« [e]mport[e] interdiction de territoire pour raison de sécurité » le fait pour un résident permanent ou un étranger d’« être l’auteur de tout acte de violence susceptible de mettre en danger la vie ou la sécurité d’autrui au Canada ».

[3] Cette disposition s’applique-t-elle uniquement lorsqu’il y a un lien avec la sécurité nationale? Devant la Section d’appel de l’immigration et la Section de l’immigration, M. Mason et M. Dleiw, respectivement, ont répondu oui. Dans les deux cas, le ministre a répondu non.

[4] La Section d’appel de l’immigration et la Section de l’immigration ont souscrit à l’avis du ministre. À leur avis, l’alinéa 34(1)e) est applicable indépendamment de l’existence d’un lien avec la sécurité nationale.

[5] MM. Mason et Dleiw ont demandé le contrôle judiciaire de ces décisions administratives. Ils soutenaient qu’elles étaient déraisonnables et qu’elles devaient être annulées. La Cour fédérale leur a donné raison et a annulé les décisions : 2019 CF 1251, [2020] 2 R.C.F. 3 (motifs du juge Grammond pour la décision *Mason* [*Mason c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*]) et 2020 CF 59 (motifs du juge Barnes pour la décision *Dleiw* [*Dleiw c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*]), suivant la décision *Mason* conformément au principe de courtoisie). Dans les deux affaires, la Cour fédérale a certifié une question pour examen par notre Cour. Le ministre interjette maintenant appel.

[6] J’accueillerais les appels, j’annulerais les jugements de la Cour fédérale et je rejetterais les demandes de contrôle judiciaire. Les décisions administratives —

particular, their interpretation of paragraph 34(1)(e)—are reasonable.

[7] I direct that these reasons be filed in A-415-19 and a copy be filed in A-37-20.

A. Reasonableness review of administrators' legislative interpretations

(1) The proper methodology

[8] How should a reviewing court go about reasonableness review of administrators' interpretations of legislative provisions? The question squarely arises here: the interpretation of paragraph 34(1)(e) is somewhat complicated and the outcome is open to some debate.

[9] Of course, the starting point is *Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Vavilov*, 2019 SCC 65, [2019] 4 S.C.R. 653, 441 D.L.R. (4th) 1. *Vavilov* tells us much but it leaves some things unclear. And the jurisprudential stakes are high: if reviewing courts do not do reasonableness review of administrators' interpretations properly, they can inadvertently slip into correctness review and be reversed on appeal.

[10] For over 13 years now, since *Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190, Canadian courts have been reviewing the reasonableness of administrators' interpretations of legislative provisions. In so doing, many have been affording administrators a margin of appreciation, especially where the provision admits of ambiguity. This remains the case today: see the summary in *Entertainment Software Association v. Society of Composers, Authors and Music Publishers of Canada*, 2020 FCA 100, [2021] 1 F.C.R. 374, at paragraphs 31–33.

et plus précisément, l'interprétation qui a été faite de l'alinéa 34(1)e — sont raisonnables.

[7] J'ordonne que les présents motifs soient déposés dans le dossier A-415-19 et qu'une copie soit déposée dans le dossier A-37-20.

A. L'examen selon la norme de la décision raisonnable des interprétations de textes législatifs faites par les décideurs administratifs

1) La bonne méthode

[8] Comment une cour de révision doit-elle procéder à l'examen selon la norme de la décision raisonnable des interprétations que font les décideurs administratifs de dispositions législatives? Cette question se pose clairement en l'espèce : l'interprétation de l'alinéa 34(1)e est quelque peu complexe, et le résultat est matière à débat.

[9] Bien sûr, le point de départ est l'arrêt *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Vavilov*, 2019 CSC 65, [2019] 4 R.C.S. 653, [2019] A.C.S. n° 65 (QL). Bien que l'arrêt *Vavilov* nous renseigne sur de nombreux aspects, certains restent flous. Or, les enjeux jurisprudentiels sont élevés : si les cours de révision n'effectuent pas de la bonne manière l'examen selon la norme de la décision raisonnable de l'interprétation faite par les décideurs administratifs, elles peuvent par inadvertance faire un examen selon la norme de la décision correcte, et leur décision peut ensuite être infirmée en appel.

[10] Depuis maintenant plus de 13 ans, depuis l'arrêt *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190, les tribunaux canadiens examinent, en regard de la norme de la décision raisonnable, la manière dont les décideurs administratifs interprètent des dispositions législatives. Ce faisant, beaucoup ont laissé aux décideurs administratifs une certaine marge d'appréciation, notamment lorsque la disposition en cause laisse planer une certaine ambiguïté. Cela demeure le cas aujourd'hui : voir le résumé dans l'arrêt *Entertainment Software Association c. Société canadienne des auteurs, compositeurs et éditeurs de musique*, 2020 CAF 100, [2021] 1 R.C.F. 374, aux paragraphes 31 à 33.

[11] However, reviewing courts have not always found this easy. After all, both reviewing courts and administrators interpret legislative provisions using the same methodology, an analysis of their text, context and purpose: *Vavilov*, at paragraphs 117–118; on this, see also *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 S.C.R. 27, (1998), 154 D.L.R. (4th) 193; *Bell ExpressVu Limited Partnership v. Rex*, 2002 SCC 42, [2002] 2 S.C.R. 559; *Canada Trustco Mortgage Co. v. Canada*, 2005 SCC 54, [2005] 2 S.C.R. 601.

[12] This creates a danger: a reviewing court, thinking it is doing the same thing as an administrator, might be tempted to interpret legislative provisions itself and then apply its interpretation to see if the administrator has gotten it right. But that would not be reasonableness review. That would be nothing more than the reviewing court fashioning its own yardstick and then using it to measure what the administrator did: *Delios v. Canada (Attorney General)*, 2015 FCA 117, 472 N.R. 171, at paragraph 28. That would be correctness review.

[13] Many courts have been vulnerable to this danger, even the Supreme Court itself. In the very decision that required reasonableness review for administrators' interpretations, the Supreme Court told us that reasonableness review is deferential review: *Dunsmuir*, at paragraph 47. However, in case after case after *Dunsmuir*, it simply interpreted and applied legislation itself with no deference at all to administrators' interpretations.

[14] In immigration cases, like the ones now before us, this mismatch was particularly frequent: see cases cited in *Vavilov v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2017 FCA 132, [2018] 3 F.C.R. 75, at paragraph 37. Some members of the Supreme Court even started to worry that lower courts were being told to “do as we say, not what we do”: *Kanthasamy v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2015 SCC 61, [2015] 3 S.C.R. 909, at paragraph 112.

[11] Cependant, les cours de révision n'ont pas toujours trouvé la tâche facile. Après tout, les cours de révision et les décideurs administratifs utilisent la même méthode pour interpréter les dispositions législatives; ils se fondent sur une analyse du texte, du contexte et de l'objet : *Vavilov*, aux paragraphes 117 et 118; sur cette question, voir aussi *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27, 1998 CanLII 837; *Bell ExpressVu Limited Partnership c. Rex*, 2002 CSC 42, [2002] 2 R.C.S. 559; *Hypothèques Trustco Canada c. Canada*, 2005 CSC 54, [2005] 2 R.C.S. 601.

[12] Cela pose toutefois un danger : la cour de révision, croyant faire la même chose que le décideur administratif, pourrait être tentée de faire sa propre interprétation de la disposition législative, puis de l'appliquer pour voir si celle du décideur est bonne. En agissant ainsi, toutefois, elle ne procéderait pas à un examen selon la norme de la décision raisonnable. La cour de révision ne ferait ainsi qu'établir son propre critère pour ensuite jauger ce qu'a fait le décideur administratif : *Delios c. Canada (Procureur général)*, 2015 CAF 117, [2015] A.C.F. n° 549 (QL), au paragraphe 28. Il s'agirait là d'un examen selon la norme de la décision correcte.

[13] De nombreux tribunaux n'ont pas échappé à ce danger, y compris la Cour suprême. Dans l'arrêt même où elle a exigé que les interprétations des décideurs administratifs soient examinées selon la norme de la décision raisonnable, la Cour suprême a déclaré que cette norme constituait la norme déférente : *Dunsmuir*, au paragraphe 47. Cependant, dans une série d'affaires qui ont suivi l'arrêt *Dunsmuir*, la Cour suprême a simplement interprété et appliqué elle-même les dispositions législatives, sans égard aux interprétations des décideurs administratifs.

[14] Dans les affaires d'immigration, comme celles en l'espèce, cette incohérence est apparue plutôt fréquemment : voir les affaires mentionnées dans l'arrêt *Vavilov c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2017 CAF 132, [2018] 3 R.C.F. 75, au paragraphe 37. Certains membres de la Cour suprême ont même commencé à craindre qu'on reproche à cette cour de dire aux tribunaux inférieurs de faire ce qu'elle préconisait et non ce qu'elle faisait : *Kanthasamy c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2015 CSC 61, [2015] 3 R.C.S. 909, au paragraphe 112.

[15] Fortunately, when reviewing administrators' interpretations of legislation, reviewing courts need not slip from reasonableness into correctness. They can avoid that danger: *Hillier v. Canada (Attorney General)*, 2019 FCA 44, 431 D.L.R. (4th) 556, [2019] 2 F.C.R. D-3, at paragraphs 13–17.

[16] *Hillier* begins by reminding reviewing courts of three basic things they should appreciate when conducting reasonableness review. First, in many cases, administrators may have a range of interpretations of legislation open to them based on the text, context and purpose of the legislation. Second, in particular cases, administrators may have a better appreciation of that range than courts because of their specialization and expertise. And, third, the legislation—the law on the books that reviewing courts must follow—gives administrators the responsibility to interpret the legislation, not reviewing courts.

[17] For these reasons, *Hillier* tells reviewing courts to conduct themselves in a way that gives administrators the space the legislator intends them to have, yet still hold them accountable. Reviewing courts can do this by conducting a preliminary analysis of the text, context and purpose of the legislation just to understand the lay of the land before they examine the administrators' reasons. But the lay of the land is as far as they should go. They should not make any definitive judgments and conclusions themselves. That would take them down the road of creating their own yardstick and measuring the administrator's interpretation to make sure it fits.

[18] Instead, *Hillier* recommends (at paragraph 16) that a reviewing court should “focus on the administrator's interpretation, noting what the administrator invokes in support of it and what the parties raise for or against it”, trying to understand where the administrator was coming from and why it ruled the way it did: *Hillier*, at paragraph 16.

[15] Heureusement, lorsqu'elles examinent la manière dont des décideurs administratifs ont interprété des dispositions législatives, les cours de révision n'ont pas à passer de la norme de la décision raisonnable à celle de la décision correcte. Elles peuvent éviter ce danger : *Hillier c. Canada (Procureur général)*, 2019 CAF 44, [2019] A.C.F. n° 228 (QL), [2019] 2 R.C.F. F-3, aux paragraphes 13 à 17.

[16] L'arrêt *Hillier* commence par rappeler aux cours de révision trois éléments fondamentaux dont elles doivent tenir compte dans les examens effectués selon la norme de la décision raisonnable. Premièrement, dans de nombreuses affaires, un éventail d'options d'interprétation peut s'offrir au décideur administratif, selon le texte, le contexte et l'objet de la loi. Deuxièmement, dans certaines affaires en particulier, le décideur administratif peut être plus en mesure que les cours d'apprécier cet éventail d'options, en raison de sa spécialisation et de son expertise. Enfin, troisièmement, la loi, c'est-à-dire le texte législatif que les cours de révision sont tenues d'appliquer, confère non pas aux cours de révision, mais aux décideurs administratifs la responsabilité d'interpréter la loi.

[17] Pour ces motifs, l'arrêt *Hillier* dit aux cours de révision de laisser aux décideurs administratifs la latitude voulue par le législateur, mais les oblige néanmoins à se justifier. Pour y arriver, les cours de révision peuvent procéder à une analyse préliminaire du texte, du contexte et de l'objet de la loi, simplement pour comprendre l'état de la situation, avant d'examiner les motifs du décideur administratif. Elles doivent toutefois se limiter à cette analyse. Elles ne doivent pas elles-mêmes rendre des décisions ou des conclusions définitives. Si c'était le cas, elles établiraient alors leur propre critère pour jauger l'interprétation du décideur administratif et s'assurer que cette interprétation est la bonne.

[18] L'arrêt *Hillier* invite plutôt la cour de révision à « examiner l'interprétation du décideur administratif, à la lumière de ce que ce dernier invoque pour l'étayer et de ce que les parties soulèvent pour ou contre », en tentant de comprendre la démarche du décideur et les motifs qui l'ont amené à rendre la décision qu'il a rendue : *Hillier*, au paragraphe 16.

[19] Under this approach, the reviewing court does not act in an “external” way, i.e., “arrive at a definitive conclusion about the best way to read the statutory provision under review before considering how the [administrator’s] interpretation matched up with [the] preferred reading”. Rather, as Professor Daly has observed, the reviewing court acts in an “internal” way, i.e., “a relatively cursory examination of the provision at issue, with a view to analyzing the robustness of the [administrator’s] interpretation”. See Paul Daly, “Waiting for Godot: Canadian Administrative Law in 2019” [2019 CanLIIDocs 4436] (online: <https://canlii.ca/t/t23p>, at page 11).

[20] By necessary implication, *Vavilov* supports the *Hillier* approach. *Vavilov* warns us that even though reviewing courts are accustomed in other contexts to interpret legislative provisions themselves, when conducting reasonableness review of administrative interpretations they should avoid that. Reviewing courts must not “ask how they themselves would have resolved [the] issue”, “undertake a *de novo* analysis”, “ask itself what the correct decision would have been” or “[decide] the issue themselves”: *Vavilov*, at paragraphs 75, 83 and 116. In other words, reviewing courts must not “make [their] own yardstick and then use that yardstick to measure what the administrator did”: *Vavilov*, at paragraph 83, citing *Delios*, at paragraph 28. Instead, reviewing courts must exercise “judicial restraint” and respect “the distinct role of administrative decision makers”: *Vavilov*, at paragraph 75. They are to do this by examining the administrator’s reasons with “respectful attention” and by “seeking to understand the reasoning process”: *Vavilov*, at paragraph 84.

- (2) The methodology followed by the Federal Court in *Mason*

[21] Although the Federal Court in *Mason* was bound by *Hillier*, it did not cite or follow it. Rather, it struck out

[19] Selon cette approche, la cour de révision n’agit pas de manière [TRADUCTION] « externe », c’est-à-dire [TRADUCTION] « arriver à une conclusion définitive quant à la meilleure façon d’interpréter la disposition législative en cause avant d’examiner si l’interprétation faite par le décideur correspond à [l’]interprétation privilégiée ». Comme l’a noté le professeur Daly, la cour de révision agit plutôt d’une manière [TRADUCTION] « interne », c’est-à-dire qu’elle procède à [TRADUCTION] « un examen relativement sommaire de la disposition en litige, dans le but d’analyser la rigueur de l’interprétation qu’en a faite le décideur ». Voir Paul Daly, « Waiting for Godot : Canadian Administrative Law in 2019 » [2019 CanLIIDocs 4436] (en ligne à l’adresse : <https://canlii.ca/t/t23p>, à la page 11).

[20] Il s’ensuit nécessairement que l’arrêt *Vavilov* étaye l’approche énoncée dans l’arrêt *Hillier*. L’arrêt *Vavilov* comporte la mise en garde suivante : bien que les cours de révision aient l’habitude dans d’autres contextes d’interpréter elles-mêmes les dispositions législatives, elles doivent s’abstenir de le faire lorsqu’elles effectuent le contrôle selon la norme de la décision raisonnable d’interprétations faites par les décideurs administratifs. Les cours de révision ne doivent pas « se demander comment elles auraient elles-mêmes tranché [la] question » ni « se livre[r] [...] à une analyse *de novo* », « se demande[r] “ce qu’aurait été la décision correcte” » ou « trancher elles-mêmes la question en litige » : *Vavilov*, aux paragraphes 75, 83 et 116. En d’autres termes, les cours de révision ne doivent pas établir « [leur] propre critère pour ensuite jauger ce qu’a fait l’administrateur » : *Vavilov*, au paragraphe 83, citant l’arrêt *Delios*, au paragraphe 28. Les cours de révision doivent au contraire faire preuve de « retenue judiciaire » et respecter le « rôle distinct des décideurs administratifs » : *Vavilov*, au paragraphe 75. À cette fin, elles doivent examiner les motifs du décideur avec une « attention respectueuse », en cherchant « à comprendre le fil du raisonnement » : *Vavilov*, au paragraphe 84.

- 2) La méthode suivie par la Cour fédérale dans la décision *Mason*

[21] Bien que la Cour fédérale dans la décision *Mason* ait été liée par l’arrêt *Hillier*, elle ne l’a ni cité ni suivi.

on its own, developing and applying its own approach to the review of administrative interpretations of legislative provisions.

[22] The Federal Court in *Mason* said that a reviewing court must accept an administrator's interpretation unless it can find some sort of "knock-out punch" that defeats it. This is problematic for two reasons.

[23] First, it is a one-size-fits-all approach that disregards the particular context in which administrators operate and the wording of their particular legislation. A default position of acceptance is not always appropriate. As this Court emphasized in many pre-*Vavilov* cases, as the Supreme Court occasionally noted in many pre-*Vavilov* cases, and as the Supreme Court later emphasized in *Vavilov*, context matters. For example, in some contexts, particularly where the wording of legislation is narrow and clear, the administrator may be highly constrained in the interpretations it can reach: see, e.g., *McLean v. British Columbia (Securities Commission)*, 2013 SCC 67, [2013] 3 S.C.R. 895.

[24] Second, the approach of the Federal Court in *Mason* lures a reviewing court into correctness review in another way. While the Federal Court says (at paragraph 25) that a reviewing court should not re-weigh competing factors that were before an administrator, its proposed methodology causes it to do exactly that. In determining whether there is a "knock-out punch", the reviewing court must conduct its own analysis of text, context and purpose and then examine whether the administrator has rebutted the reviewing court's interpretation with sufficiently strong "counterpunches". This is nothing more than the reviewing court fashioning its own yardstick to measure the administrator's interpretation and interfering if the difference is too much.

Elle a plutôt fait cavalier seul, en élaborant sa propre approche et en l'appliquant à l'examen des interprétations que le décideur administratif avait faites des dispositions législatives.

[22] Dans la décision *Mason*, la Cour fédérale a affirmé que la cour de révision doit accepter l'interprétation du décideur, à moins qu'elle ne trouve un « argument massue » qui y fasse échec. Ce raisonnement pose problème pour deux raisons.

[23] Premièrement, ce raisonnement propose une approche unique qui ne tient compte ni du contexte particulier régissant le domaine du décideur ni du libellé de la loi en cause. Il n'est pas toujours judicieux d'avoir par défaut pour point de départ que l'interprétation doit être retenue. Comme l'a souligné notre Cour dans de nombreux arrêts antérieurs à l'arrêt *Vavilov*, et comme l'a noté à l'occasion la Cour suprême dans de nombreux arrêts antérieurs à l'arrêt *Vavilov* et comme elle l'a souligné par la suite dans l'arrêt *Vavilov*, le contexte est important. Dans certains contextes, par exemple, notamment lorsque le libellé de la loi est clair et de portée restreinte, le décideur administratif peut être grandement limité quant aux interprétations qu'il peut faire : voir, par exemple, *McLean c. Colombie-Britannique (Securities Commission)*, 2013 CSC 67, [2013] 3 R.C.S. 895.

[24] Deuxièmement, l'approche proposée par la Cour fédérale dans la décision *Mason* pousse d'une autre manière la cour de révision à faire un examen selon la norme de la décision correcte. Bien que la Cour fédérale affirme, au paragraphe 25, que la cour de révision ne doit pas apprécier de nouveau des facteurs concurrents qui ont été présentés au décideur administratif, la méthode qu'elle propose l'amène justement à faire cela. Pour déterminer s'il existe un « argument massue », la cour de révision doit faire sa propre analyse du texte, du contexte et de l'objet, puis elle doit déterminer si le décideur administratif a réfuté par des contre-arguments suffisamment solides l'interprétation qu'elle-même a faite. Cela équivaut, ni plus ni moins, à permettre à la cour de révision d'établir son propre critère pour jauger l'interprétation du décideur administratif et de la modifier si l'écart entre les deux est trop grand.

[25] As we shall see, the Federal Court in *Mason* erred in that very way. It identified several provisions that it considered to be relevant to the context of paragraph 34(1)(e), analyzed that context for itself, applied this analysis as a yardstick against the Immigration Appeal Division's interpretation and then, measuring that interpretation with exactitude, found it wanting and quashed it.

(3) More on reasonableness review: *Vavilov's* guidance

[26] The Supreme Court in *Vavilov* confirmed that reasonableness review has two components: an assessment of the "outcome" and the "reasoning process": *Vavilov*, at paragraph 83.

[27] In these appeals, Messrs. Mason and Dleiw submit that the Immigration Appeal Division and the Immigration Division, respectively, fell well short on both of these components of reasonableness. They attack the administrative interpretations of paragraph 34(1)(e) as unacceptable and indefensible and, thus, unreasonable. They also attack the administrators' reasoning as incomplete and deficient and, thus unreasonable.

(a) The outcome reached by the administrator

[28] The outcome reached by an administrator must be within the constraints imposed by matters such as the legislative wording (including the nature of the decision maker and the decision), the evidence adduced and the submissions of the parties.

[29] The majority of the Supreme Court has described in considerable detail how the various contextual factors in *Vavilov*, acting as hard or soft constraints, can affect the ambit of decision-making that will pass muster under reasonableness review. This Court has offered further guidance in *Entertainment Software Association*, at paragraphs 26–36. Not much more need be said.

[25] Comme nous le verrons, c'est justement l'erreur que la Cour fédérale a commise dans la décision *Mason*. La Cour fédérale a mentionné plusieurs dispositions qu'elle jugeait utiles dans le contexte de l'alinéa 34(1)e), a analysé ce contexte en soi, a appliqué cette analyse comme critère pour jauger l'interprétation de la Section d'appel de l'immigration, puis, mesurant cette interprétation avec précision, a conclu qu'elle comportait des failles et l'a annulée.

3) Autres précisions sur l'examen selon la norme de la décision raisonnable : les lignes directrices énoncées dans l'arrêt *Vavilov*

[26] Dans l'arrêt *Vavilov*, la Cour suprême a confirmé que l'examen selon la norme de la décision raisonnable comporte deux volets : l'appréciation du « résultat de la décision » et du « raisonnement suivi » : *Vavilov*, au paragraphe 83.

[27] Dans les présents appels, MM. Mason et Dleiw soutiennent que les décisions de la Section d'appel de l'immigration et de la Section de l'immigration respectivement comportent des manquements flagrants quant à ces deux volets de la décision raisonnable. Ils attaquent les interprétations que les décideurs administratifs ont faites de l'alinéa 34(1)e), les qualifiant d'inacceptables, d'indéfendables et, en conséquence, de déraisonnables. Ils attaquent également le raisonnement suivi par les décideurs au motif qu'il est incomplet et lacunaire, donc déraisonnable.

a) Le résultat du décideur administratif

[28] Le résultat auquel parvient le décideur administratif doit respecter les limites imposées par divers facteurs comme le libellé des dispositions législatives (y compris la nature du décideur et de la décision), les éléments de preuve présentés et les observations des parties.

[29] Les juges majoritaires de la Cour suprême ont décrit d'une manière détaillée la façon dont les divers facteurs contextuels énoncés dans l'arrêt *Vavilov*, qui constituent des contraintes fermes ou souples, peuvent influencer sur la marge de manœuvre dont dispose le décideur administratif pour rendre une décision valable selon la norme de la décision raisonnable. Notre Cour a

apporté davantage de précisions à ce sujet dans l'arrêt *Entertainment Software Association*, aux paragraphes 26 à 36. Il n'y a guère plus à ajouter.

(b) The reasoning of the administrator

[30] The majority of the Supreme Court in *Vavilov* also describes this component of reasonableness in much detail. However, it breaks up the detail into a number of pieces sprinkled throughout the reasons. Collecting the pieces and consolidating them advances clarity.

[31] *Vavilov* tells us that a reviewing court conducting reasonableness review of an administrative decision must investigate whether a reasoned explanation can be discerned. That explanation can be expressly or impliedly in the administrator's reasons but, as we shall see, it can also be outside the reasons.

[32] Reasons of administrators are to be "read holistically and contextually" in "light of the record and with due sensitivity to the administrative regime in which they were given": *Vavilov*, at paragraphs 97 and 103. But the basis for a decision may also be implied from the circumstances, including the record, previous decisions of the administrator and related administrators, the nature of the issue before the administrator and the submissions made: *Vavilov*, at paragraphs 94 and 123; and see, e.g., *Bell Canada v. British Columbia Broadband Association*, 2020 FCA 140, [2021] 3 F.C.R. 206. For this reason, the failure of the reasons to mention something explicitly is not necessarily a failure of "justification, intelligibility or transparency": *Vavilov*, at paragraphs 94 and 122. In reviewing administrators' reasons, a reviewing court is allowed to "connect the dots on the page where the lines, and the direction they are headed, may be readily drawn": *Komolafe v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2013 FC 431, 16 Imm. L.R. (4th) 267, at paragraph 11; *Vavilov*, at paragraph 97.

b) Le raisonnement du décideur administratif

[30] Les juges majoritaires de la Cour suprême dans l'arrêt *Vavilov* décrivent également de manière détaillée ce volet de l'examen selon la norme de la décision raisonnable. Ces détails ne sont toutefois pas regroupés, mais sont saupoudrés tout au long des motifs. Les trouver et les regrouper permet d'y voir plus clair.

[31] L'arrêt *Vavilov* enseigne que la cour de révision qui procède à l'examen d'une décision administrative selon la norme de la décision raisonnable doit déterminer si elle peut en dégager une justification raisonnable. Cette justification peut être formulée expressément ou implicitement dans les motifs du décideur, mais elle peut aussi, comme nous le verrons, se trouver à l'extérieur des motifs.

[32] Pour ce qui est des motifs des décideurs administratifs, il faut les « interpréter de façon globale et contextuelle », « eu égard au dossier et en tenant dûment compte du régime administratif dans lequel ils sont donnés » : *Vavilov*, aux paragraphes 97 et 103. Cependant, le fondement d'une décision peut également se déduire des circonstances, notamment du dossier, de décisions antérieures du décideur administratif et d'autres décideurs apparentés, de la nature de la question à trancher par le décideur et des observations qui ont été faites : *Vavilov*, aux paragraphes 94 et 123; et voir, par exemple, *Bell Canada c. British Columbia Broadband Association*, 2020 CAF 140, [2021] 3 R.C.F. 206. Pour cette raison, le fait que le décideur administratif ne mentionne pas explicitement certains éléments dans ses motifs ne constitue pas nécessairement un manque « de justification, d'intelligibilité ou de transparence » : *Vavilov*, aux paragraphes 94 et 122. Lorsque la cour de révision examine les motifs d'un décideur administratif, elle peut « relier les points sur la page quand les lignes, et la direction qu'elles prennent, peuvent être facilement discernées » : *Komolafe c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2013 CF 431, [2013] A.C.F. n° 449 (QL), au paragraphe 11; *Vavilov*, au paragraphe 97.

[33] From express or implied reasons, the reviewing court must be able to discern an “internally coherent and rational chain of analysis” that the “reviewing court must be able to trace” and must be able to understand on “critical point[s]”: *Vavilov*, at paragraphs 85 and 102–103. The reasoning must be “rational and logical” without “fatal flaws in its overarching logic”: *Vavilov*, at paragraph 102.

[34] One consideration in assessing whether a reasoned explanation has been given is whether the reasons are “responsive” to the submissions made by the parties in the sense that they “meaningfully account for the central issues and concerns raised by the parties” or “meaningfully grapple with key issues or central arguments raised by the parties”, i.e. to “assur[e] [the] parties that their concerns have been heard”, demonstrate that they “have actually *listened* to the parties” [italics in original] and were “actually alert and sensitive to the matter before it”: *Vavilov*, at paragraphs 127–128.

[35] In some cases, the requirement of a reasoned explanation is higher:

... Where the impact of a decision on an individual’s rights and interests is severe, the reasons provided to that individual must reflect the stakes. The principle of responsive justification means that if a decision has particularly harsh consequences for the affected individual, the decision maker must explain why its decision best reflects the legislature’s intention.

(*Vavilov*, at paragraph 133.) As well, a failure to grapple with the consequences of a decision should be considered: *Vavilov*, at paragraph 134, citing *Chieu v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2002 SCC 3, [2002] 1 S.C.R. 84.

[36] In order to interfere, a reviewing court needs to find a “fundamental gap” in express or implied reasoning, a “fail[ure] to reveal a rational chain of analysis”, a “flawed basis”, a finding that the “decision is based on

[33] La cour de révision doit être en mesure de dégager, à partir de motifs explicites ou implicites, « une analyse intrinsèquement cohérente et rationnelle » dont elle doit pouvoir « suivre le raisonnement », et elle doit être en mesure de comprendre ce raisonnement sur un ou plusieurs « point[s] centra[ux] » : *Vavilov*, aux paragraphes 85, 102 et 103. Le raisonnement doit être « rationnel et logique » et dénué de « faille décisive dans la logique globale » : *Vavilov*, au paragraphe 102.

[34] Lorsqu’il s’agit de déterminer si une décision est motivée de façon raisonnée, il faut notamment examiner si les motifs sont « adaptés » aux observations qui ont été faites par les parties, au sens qu’ils « tiennent valablement compte des questions et préoccupations centrales soulevées par les parties » ou montrent que le décideur « s’attaqu[e] de façon significative aux questions clés ou aux arguments principaux formulés par les parties », c’est-à-dire qu’ils « assure[nt] aux parties que leurs préoccupations ont été prises en considération » et qu’ils démontrent que le décideur « a effectivement *écouté* les parties » [italiques dans l’original] et qu’il « était effectivement attentif et sensible à la question qui lui était soumise » : *Vavilov*, aux paragraphes 127 et 128.

[35] Dans certains cas, l’exigence voulant que le choix soit motivé de façon raisonnée est plus rigoureuse :

[...] Lorsque la décision a des répercussions sévères sur les droits et intérêts de l’individu visé, les motifs fournis à ce dernier doivent refléter ces enjeux. Le principe de la justification adaptée aux questions et préoccupations soulevées veut que le décideur explique pourquoi sa décision reflète le mieux l’intention du législateur, malgré les conséquences particulièrement graves pour l’individu concerné.

(*Vavilov*, au paragraphe 133.) L’omission de prendre en compte les conséquences d’une décision doit aussi être examinée : *Vavilov*, au paragraphe 134, renvoyant à l’arrêt *Chieu c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, 2002 CSC 3, [2002] 1 R.C.S. 84.

[36] Pour intervenir, la cour de révision doit trouver une « lacune fondamentale » dans le raisonnement explicite ou implicite, démontrer que « les motifs ne font pas état d’une analyse rationnelle » ou qu’ils reposent

an unreasonable chain of analysis” or “an irrational chain of analysis”, unintelligibility in the sense that “the reasons read in conjunction with the record do not make it possible to understand the decision maker’s reasoning on a critical point” or “clear logical fallacies, such as circular reasoning, false dilemmas, unfounded generalizations or an absurd premise”: *Vavilov*, at paragraphs 96 and 103–104. These problems must be on a key point, “sufficiently central” or “significant” such that they point to “sufficiently serious shortcomings in the decision”: *Vavilov*, at paragraph 100. They must be “more than merely superficial or peripheral to the merits of the decision”: *Vavilov*, at paragraph 100.

[37] In *Vavilov*, the Supreme Court tells us that we should not be too hasty to find these sorts of flaws. *Vavilov*’s requirement of a reasoned explanation cannot be applied in a way that transforms reasonableness review into correctness review. If reviewing courts are too fussy and adopt the attitude of a literary critic all too willing to find shortcomings, they will be conducting correctness review, not reasonableness review. That would return us to the bad old days in the 1960’s and 1970’s when reviewing courts would come up with any old excuse to strike down decisions they disliked—and often did: see *Canadian Copyright Licensing Agency (Access Copyright) v. Canada*, 2018 FCA 58, 422 D.L.R. (4th) 112, [2018] 4 F.C.R. D-3, at paragraphs 61–65.

[38] Is silence on a particular point a “fundamental gap” that warrants intervention by the reviewing court? Not necessarily. For one thing, the administrator’s reasons, read alone or in light of the record in a holistic and sensitive way, or the record before the administrator, or one of its previous decision might lead the reviewing court to find that an implicit finding must have been made.

sur un « fondement erroné », ou conclure que la décision « révé[e] une analyse déraisonnable » ou « est fondée sur une analyse irrationnelle », ce qui la rend intelligible au sens qu’« il est impossible de comprendre, lorsqu’on lit les motifs en corrélation avec le dossier, le raisonnement du décideur sur un point central » ou que les motifs « sont entachés d’erreurs manifestes sur le plan rationnel — comme lorsque le décideur a suivi un raisonnement tautologique ou a recouru à de faux dilemmes, à des généralisations non fondées ou à une prémisse absurde » : *Vavilov*, aux paragraphes 96, 103 et 104. Ces problèmes doivent porter sur un point central, « suffisamment capita[l] » ou « importan[t] » pour montrer que la décision « souffre de lacunes graves » : *Vavilov*, au paragraphe 100. Les lacunes ne doivent pas être « simplement superficielles ou accessoires par rapport au fond de la décision » : *Vavilov*, au paragraphe 100.

[37] Dans l’arrêt *Vavilov*, la Cour suprême enseigne que nous ne devons pas montrer trop d’empressement à trouver ce type de lacunes. L’exigence formulée dans cet arrêt quant à l’exposition de motifs raisonnés ne peut être appliquée d’une manière qui transforme l’examen selon la norme de la décision raisonnable en un examen fondé sur la norme de la décision correcte. Si les cours de révision sont trop pointilleuses et qu’elles adoptent l’attitude d’un critique littéraire trop désireux de trouver des lacunes, elles feront alors un examen fondé sur la norme de la décision correcte, et non sur la norme de la décision raisonnable. Cela nous renverrait à l’époque heureusement révolue des années 1960 et 1970, lorsque les cours de révision trouvaient n’importe quelle excuse pour annuler les décisions qui leur déplaisaient — ce qu’elles ont fait à maintes reprises : voir *Canadian Copyright Licensing Agency (Access Copyright) c. Canada*, 2018 CAF 58, [2018] A.C.F. n° 334 (QL), [2018] 4 R.C.F. F-4, aux paragraphes 61 à 65.

[38] Le silence sur un point précis constitue-t-il une « lacune fondamentale » justifiant une intervention de la cour de révision? Pas nécessairement. D’une part, les motifs du décideur administratif, qu’ils soient interprétés isolément ou de manière globale et sensible eu égard au dossier, le dossier qui a été présenté au décideur ou l’une de ses décisions antérieures peuvent amener la cour de révision à juger qu’une conclusion implicite a été tirée.

[39] *Vavilov* also reminds us that reviewing courts “must remain acutely aware” that we cannot expect administrators “to deploy the same array of legal techniques that might be expected of a lawyer or judge” and that “[a]dministrative justice’ will not always look like ‘judicial justice’”: *Vavilov*, at paragraphs 92 and 119. To expect otherwise is to overly judicialize administrative processes, threatening their efficiency and potentially undermining the very reasons why the legislator entrusted this jurisdiction to the administrator in the first place: see, e.g., *Canadian Union of Public Employees, Local 301 v. Montreal (City)*, [1997] 1 S.C.R. 793, (1997), 144 D.L.R. (4th) 577, at paragraph 39. This consideration is relevant to the appeals here, as members of the Immigration Division and Immigration Appeal Division need not be lawyers: *Immigration and Refugee Protection Act*, section 153.

[40] Overall, *Vavilov* instructs us that reasons “must not be assessed against a standard of perfection” and administrators should not be held to the “standards of academic logicians”: *Vavilov*, at paragraphs 91 and 104. An administrator’s reasons may “not include all the arguments, statutory provisions, jurisprudence or other details the reviewing judge would have preferred” but that is not a basis on its own to set the decision aside: *Vavilov*, at paragraph 91. Rather, “a reviewing court must ultimately be satisfied that the [administrator’s] reasoning ‘adds up’”: *Vavilov*, at paragraph 104.

[41] Turning specifically now to legislative interpretation, what is said above about administrative decisions in general applies here too. Among other things, reviewing courts should be aware that the administrator may have made implied findings on issues of legislative interpretation. For example, suppose an administrator finds that almost all of the elements of text, context and purpose support a particular legislative interpretation. Its non-mention of a couple of elements put forward by a

[39] L’arrêt *Vavilov* nous rappelle également que les cours de révision « doivent [...] demeurer pleinement conscientes » du fait qu’elles ne peuvent s’attendre à ce que les décideurs administratifs « déploient toute la gamme de techniques juridiques auxquelles on peut s’attendre de la part d’un avocat ou d’un juge » et que « [l]a “justice administrative” ne ressemble pas toujours à la “justice judiciaire” » : *Vavilov*, aux paragraphes 92 et 119. S’attendre à autre chose aurait pour effet de judiciaireiser à outrance les processus administratifs, ce qui en menacerait l’efficacité et risquerait de miner les raisons mêmes pour lesquelles le législateur a attribué cette compétence au décideur en premier lieu : voir, par exemple, *Syndicat canadien de la fonction publique, section locale 301 c. Montréal (Ville)*, [1997] 1 R.C.S. 793, 1997 CanLII 386, au paragraphe 39. Cette considération est pertinente en l’espèce puisqu’on n’exige pas des commissaires de la Section de l’immigration ou de la Section d’appel de l’immigration qu’ils soient des avocats : *Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés*, article 153.

[40] Dans l’ensemble, l’arrêt *Vavilov* enseigne que les motifs « ne doivent pas être jugés au regard d’une norme de perfection » et que les décideurs administratifs ne devraient pas être assujettis aux « normes auxquelles sont astreints les logiciens érudits » : *Vavilov*, aux paragraphes 91 et 104. Les motifs du décideur administratif peuvent ne pas « [faire] référence à tous les arguments, dispositions législatives, précédents ou autres détails que le juge siégeant en révision aurait voulu y lire » sans que ce fait constitue à lui seul un fondement qui justifie l’infirmité de la décision : *Vavilov*, au paragraphe 91. Plutôt, « la cour de révision doit être convaincue que le raisonnement du décideur [administratif] “se tient” » : *Vavilov*, au paragraphe 104.

[41] En ce qui concerne plus précisément l’interprétation des lois, ce qui a été dit plus haut au sujet des décisions administratives en général s’applique également. Les cours de révision doivent notamment être conscientes que le décideur administratif a pu tirer des conclusions implicites sur des questions liées à l’interprétation des lois. Supposons, par exemple, qu’un décideur administratif conclue que la presque totalité des éléments du texte, du contexte et de l’objet étaye

party is not necessarily a fundamental gap that is fatal. The reviewing court might be able to conclude that the administrator implicitly found that the preponderance of elements supported its view of the matter—in other words, that although certain matters were not mentioned in the reasons, they were considered and rejected by it or were found to be outweighed by other matters. And even where elements of the analysis are left out and, in the whole scheme of things, the omissions are minor, the decision is “not ... undermine[d] ... as a whole” and must stand: *Vavilov*, at paragraph 122.

[42] According to *Vavilov*, at paragraphs 120–122, where a party alleges that an administrator’s legislative interpretation is unreasonable in outcome or unreasonably omitted a relevant element in the process of legislative interpretation, the questions are whether the administrative decision:

- is “alive to [the] essential elements” of text, context and purpose: *Vavilov*, at paragraph 120; in this regard, a decision is “not required ‘to explicitly address all possible shades of meaning’ of a given provision” and may not have to “dwell on each and every signal of statutory intent”; instead, it is allowed “to touch upon only the most salient aspects of the text, context or purpose”: *Vavilov*, at paragraph 122; *Construction Labour Relations v. Driver Iron Inc.*, 2012 SCC 65, [2012] 3 S.C.R. 405, at paragraph 3.
- contains an important “omitted aspect”, i.e., a consideration that cannot be seen in the reasons and cannot be implied, whose importance is so great that it “causes the reviewing court to lose confidence in the outcome reached by the decision maker”: *Vavilov*, at paragraph 122;

une interprétation donnée de la loi. Le fait qu’il ne mentionne pas certains éléments invoqués par une partie ne constitue pas nécessairement une lacune fondamentale décisive. La cour de révision pourrait être en mesure de conclure que le décideur administratif a implicitement jugé que la prépondérance des éléments étayait son interprétation — en d’autres termes que, même si certains éléments n’ont pas été mentionnés dans les motifs, le décideur en a tenu compte, mais les a rejetés ou a estimé que d’autres éléments étaient plus importants. Même lorsque des éléments de l’analyse sont exclus et que, tout bien considéré, les omissions sont minimes, la décision n’est pas « [compromise] [...] dans son ensemble » et elle doit être maintenue : *Vavilov*, au paragraphe 122.

[42] Selon l’arrêt *Vavilov*, aux paragraphes 120 à 122, lorsqu’une partie soutient que l’interprétation des lois faite par le décideur administratif donne un résultat déraisonnable ou que le décideur a, de manière déraisonnable, omis un élément pertinent du processus d’interprétation des lois, les questions qui se posent consistent à déterminer si la décision administrative :

- montre que le décideur était « conscient [des] éléments essentiels » du texte, du contexte et de l’objet : *Vavilov*, au paragraphe 120; à cet égard, les décideurs « ne sont pas tenus de “traiter expressément de toutes les interprétations possibles” d’une disposition donnée » et ils peuvent estimer qu’il n’est pas « nécessaire de s’attarder [...] au moindre signal d’une intention législative »; il leur est plutôt permis « de ne prendre en compte que les aspects principaux du texte, du contexte ou de l’objet » : *Vavilov*, au paragraphe 122; *Construction Labour Relations c. Driver Iron Inc.*, 2012 CSC 65, [2012] 3 R.C.S. 405, au paragraphe 3;
- présente un « aspect omis » important, c’est-à-dire un élément qui ne peut se dégager explicitement ou implicitement des motifs et dont l’importance est telle qu’il « amène la cour de révision à perdre confiance dans le résultat auquel est arrivé le décideur » : *Vavilov*, au paragraphe 122;

- is “consistent with the text, context and purpose of the provision”: *Vavilov*, at paragraph 120;
- is genuine, i.e., is not tendentious, is not expedient and is not result-oriented: *Vavilov*, at paragraphs 120–121. On this, see also *Williams v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2017 FCA 252, [2018] 4 F.C.R. 174, at paragraphs 41–52; *Canada v. Cheema*, 2018 FCA 45, [2018] 4 F.C.R. 328, at paragraphs 73–86; *Hillier*, above, at paragraphs 18 and 24–27; *Canada (Attorney General) v. Utah*, 2020 FCA 224, 455 D.L.R. (4th) 714, at paragraph 15 (all in the context of courts but equally applicable to administrators).
- est « conforme [au] texte, [au] contexte et à [l’]objet » de la disposition : *Vavilov*, au paragraphe 120;
- est honnête, c’est-à-dire qu’elle n’est pas tendancieuse, complaisante ou axée sur un certain résultat : *Vavilov*, aux paragraphes 120 et 121. Sur ce point, voir aussi *Williams c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2017 CAF 252, [2018] 4 R.C.F. 174, aux paragraphes 41 à 52; *Canada c. Cheema*, 2018 CAF 45, [2018] 4 R.C.F. 328, aux paragraphes 73 à 86; *Hillier*, précité, aux paragraphes 18 et 24 à 27; *Canada (Procureur général) c. Utah*, 2020 CAF 224, [2020] A.C.F. n° 1241 (QL), au paragraphe 15 (tous ces arrêts visent des décisions de cours, mais ils peuvent s’appliquer tout autant à des décideurs administratifs).

[43] I shall now conduct reasonableness review in accordance with the foregoing principles.

[43] Je procéderai maintenant à un examen selon la norme de la décision raisonnable, conformément aux principes énoncés ci-dessus.

B. The decisions of the Immigration Appeal Division in *Mason* and the Immigration Division in *Dleiow* were reasonable

B. La décision *Mason* de la Section d’appel de l’immigration et la décision *Dleiow* de la Section de l’immigration étaient raisonnables

[44] Sections 34 and 36 of the *Immigration and Refugee Protection Act* read as follows:

[44] Les articles 34 et 36 de la *Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés* sont rédigés ainsi :

Security

Sécurité

34 (1) A permanent resident or a foreign national is inadmissible on security grounds for:

34 (1) Emportent interdiction de territoire pour raison de sécurité les faits suivants :

(a) engaging in an act of espionage that is against Canada or that is contrary to Canada’s interests;

a) être l’auteur de tout acte d’espionnage dirigé contre le Canada ou contraire aux intérêts du Canada;

(b) engaging in or instigating the subversion by force of any government;

b) être l’instigateur ou l’auteur d’actes visant au renversement d’un gouvernement par la force;

(b.1) engaging in an act of subversion against a democratic government, institution or process as they are understood in Canada;

b.1) se livrer à la subversion contre toute institution démocratique, au sens où cette expression s’entend au Canada;

(c) engaging in terrorism;

c) se livrer au terrorisme;

(d) being a danger to the security of Canada;

d) constituer un danger pour la sécurité du Canada;

(e) engaging in acts of violence that would or might endanger the lives or safety of persons in Canada; or

(f) being a member of an organization that there are reasonable grounds to believe engages, has engaged or will engage in acts referred to in paragraph (a), (b), (b.1) or (c).

...

Serious criminality

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

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

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

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

Criminality

(2) A foreign national is inadmissible on grounds of criminality for

(a) having been convicted in Canada of an offence under an Act of Parliament punishable by way of indictment, or of two offences under any Act of Parliament not arising out of a single occurrence;

(b) having been convicted outside Canada of an offence that, if committed in Canada, would constitute an indictable offence under an Act of Parliament, or of two offences not arising out of a single occurrence that, if committed in Canada, would constitute offences under an Act of Parliament;

e) être l'auteur de tout acte de violence susceptible de mettre en danger la vie ou la sécurité d'autrui au Canada;

f) être membre d'une organisation dont il y a des motifs raisonnables de croire qu'elle est, a été ou sera l'auteur d'un acte visé aux alinéas a), b), b.1) ou c).

[...]

Grande criminalité

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

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

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

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

Criminalité

(2) Emportent, sauf pour le résident permanent, interdiction de territoire pour criminalité les faits suivants :

a) être déclaré coupable au Canada d'une infraction à une loi fédérale punissable par mise en accusation ou de deux infractions à toute loi fédérale qui ne découlent pas des mêmes faits;

b) être déclaré coupable, à l'extérieur du Canada, d'une infraction qui, commise au Canada, constituerait une infraction à une loi fédérale punissable par mise en accusation ou de deux infractions qui ne découlent pas des mêmes faits et qui, commises au Canada, constitueraient des infractions à des lois fédérales;

(c) committing an act outside Canada that is an offence in the place where it was committed and that, if committed in Canada, would constitute an indictable offence under an Act of Parliament; or

(d) committing, on entering Canada, an offence under an Act of Parliament prescribed by regulations.

Application

(3) The following provisions govern subsections (1) and (2):

(a) an offence that may be prosecuted either summarily or by way of indictment is deemed to be an indictable offence, even if it has been prosecuted summarily;

(b) inadmissibility under subsections (1) and (2) may not be based on a conviction in respect of which a record suspension has been ordered and has not been revoked or ceased to have effect under the *Criminal Records Act*, or in respect of which there has been a final determination of an acquittal;

(c) the matters referred to in paragraphs (1)(b) and (c) and (2)(b) and (c) do not constitute inadmissibility in respect of a permanent resident or foreign national who, after the prescribed period, satisfies the Minister that they have been rehabilitated or who is a member of a prescribed class that is deemed to have been rehabilitated;

(d) a determination of whether a permanent resident has committed an act described in paragraph (1)(c) must be based on a balance of probabilities; and

(e) inadmissibility under subsections (1) and (2) may not be based on an offence

(i) designated as a contravention under the *Contraventions Act*,

(ii) for which the permanent resident or foreign national is found guilty under the *Young Offenders Act*, chapter Y-1 of the Revised Statutes of Canada, 1985, or

(iii) for which the permanent resident or foreign national received a youth sentence under the *Youth Criminal Justice Act*.

c) commettre, à l'extérieur du Canada, une infraction qui, commise au Canada, constituerait une infraction à une loi fédérale punissable par mise en accusation;

d) commettre, à son entrée au Canada, une infraction qui constitue une infraction à une loi fédérale précisée par règlement.

Application

(3) Les dispositions suivantes régissent l'application des paragraphes (1) et (2) :

a) l'infraction punissable par mise en accusation ou par procédure sommaire est assimilée à l'infraction punissable par mise en accusation, indépendamment du mode de poursuite effectivement retenu;

b) la déclaration de culpabilité n'emporte pas interdiction de territoire en cas de verdict d'acquiescement rendu en dernier ressort ou en cas de suspension du casier — sauf cas de révocation ou de nullité — au titre de la *Loi sur le casier judiciaire*;

c) les faits visés aux alinéas (1)(b) ou c) et (2)(b) ou c) n'emportent pas interdiction de territoire pour le résident permanent ou l'étranger qui, à l'expiration du délai réglementaire, convainc le ministre de sa réadaptation ou qui appartient à une catégorie réglementaire de personnes présumées réadaptées;

d) la preuve du fait visé à l'alinéa (1)c) est, s'agissant du résident permanent, fondée sur la prépondérance des probabilités;

e) l'interdiction de territoire ne peut être fondée sur les infractions suivantes :

(i) celles qui sont qualifiées de contraventions en vertu de la *Loi sur les contraventions*,

(ii) celles dont le résident permanent ou l'étranger est déclaré coupable sous le régime de la *Loi sur les jeunes contrevenants*, chapitre Y-1 des Lois révisées du Canada (1985),

(iii) celles pour lesquelles le résident permanent ou l'étranger a reçu une peine spécifique en vertu de la *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents*.

(1) The decision of the Immigration Appeal Division in *Mason*

[45] In *Mason* [*Mason v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2019 CanLII 55171 (I.R.B.)], the Immigration Appeal Division concluded as follows (at paragraphs 37–38):

Inadmissibility under paragraph 34(1)(e) does not require that the conduct have a link to national security or the security of Canada. Parliament intended that the provisions of subsection 34(1) relate to security in a broader sense. That includes ensuring that individual Canadians are secure from acts of violence that would or might endanger their lives or safety.

Section 36 of the [*Immigration and Refugee Protection Act*] creates a class of inadmissibility for serious criminality, requiring, for offences in Canada, a conviction. [Paragraph] 34(1)(e) creates a class of inadmissibility for engaging in acts of violence, criminal or not, that would or might endanger the lives or safety of persons in Canada. The two grounds of inadmissibility overlap but are distinct.

[46] In reaching its conclusion, the Immigration Appeal Division in *Mason* was, in the words of *Vavilov*, at paragraph 120, very much “alive to [the] essential elements” of the text, context and purpose of paragraph 34(1)(e), analyzing the most important elements of each. In my view, for the reasons that follow, a reasoned explanation can be discerned from the reasons it gave and from some matters that can be implied. As will be explained, given what was in the record and given what was argued, there are no “omitted aspects” that would cause a “[loss of] confidence in the outcome reached by the decision maker”: *Vavilov*, at paragraph 122.

[47] The Minister urged the Immigration Appeal Division to consider only the text of paragraph 34(1)(e). The Minister contended that the grammatical and ordinary sense of the text of the paragraph supports his position. The Immigration Appeal Division reasonably replied, supported by the authorities on legislative

1) La décision de la Section d’appel de l’immigration dans l’affaire *Mason*

[45] Dans la décision *Mason* [*Mason c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2019 CanLII 55171 (C.I.S.R.)], la Section d’appel de l’immigration a formulé la conclusion suivante, aux paragraphes 37 et 38 :

Il n’est pas nécessaire, pour conclure à l’interdiction de territoire au titre de l’alinéa 34(1)e), que la conduite ait un lien avec la sécurité nationale ou la sécurité du Canada. Dans l’esprit du législateur, les dispositions du paragraphe 34(1) ont trait à la sécurité dans un sens plus large, qui suppose notamment de s’assurer que les Canadiens sont à l’abri d’actes de violence susceptibles de mettre leur vie ou leur sécurité en danger.

L’article 36 de la [*Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés*] crée une catégorie d’interdiction de territoire pour grande criminalité exigeant que les infractions commises au Canada mènent à une déclaration de culpabilité. L’alinéa 34(1)e) crée une catégorie d’interdiction de territoire liée à des actes de violence, de nature criminelle ou non, susceptibles de mettre en danger la vie ou la sécurité d’autrui au Canada. Les deux motifs d’interdiction de territoire se chevauchent, mais sont distincts.

[46] En tirant ses conclusions dans la décision *Mason*, la Section d’appel de l’immigration s’est montrée, pour reprendre les termes de *Vavilov*, au paragraphe 120, tout à fait « conscient[e] [des] éléments essentiels » du texte, du contexte et de l’objet de l’alinéa 34(1)e), puisqu’elle a analysé les éléments les plus importants de chacun. Pour les motifs qui suivent, je suis d’avis qu’il est possible de dégager une justification raisonnée des motifs qu’elle a fournis, ainsi que de certains éléments implicites. Comme nous l’expliquerons, eu égard au dossier qui a été présenté et aux observations formulées, il n’y a pas d’« aspect omis » qui entraînerait une « [perte de] confiance dans le résultat auquel est arrivé le décideur » : *Vavilov*, au paragraphe 122.

[47] Le ministre a pressé la Section d’appel de l’immigration de tenir compte uniquement du texte de l’alinéa 34(1)e). Le ministre soutenait que le sens grammatical et ordinaire du texte de cette disposition étayait sa thèse. La Section d’appel de l’immigration a répondu raisonnablement, en se fondant sur la jurisprudence en

interpretation, that “[t]hat [the Minister’s] approach is not sufficient” because “paragraph [34(1)(e)] cannot be read in isolation” (at paragraph 20).

[48] Other indicia of reasonableness are peppered throughout the Immigration Appeal Division’s express reasons. For example, the Immigration Appeal Division directed its attention (at paragraph 22) to the terms “security” and “security grounds” in subsection 34(1) and reviewed the jurisprudence of the Immigration Division in this case and one other case. It noted (at paragraph 23) that elsewhere in the Act, when Parliament intends “security of Canada” and “national security”, it uses those terms, not the general term “security”. Relying on the legally recognized “presumption of consistent expression”, it reasoned that if Parliament intended paragraph 34(1)(d) to have a national security nexus it would have used those terms (at paragraph 23). It also noted that if Mr. Mason’s interpretation were adopted, the use of the term “security of Canada” in paragraph 34(1)(d) would be redundant (at paragraph 23). For further assistance, the Immigration Appeal Division also looked to the dictionary definition of “security”, just as many courts do (at paragraph 25).

[49] On purpose, the Immigration Appeal Division was appropriately cautious. It noted paragraphs 3(1)(h) and (i) of the *Immigration and Refugee Protection Act* supported its interpretation (at paragraph 39) but once again exercised caution in light of governing Supreme Court law (at paragraph 34). It reasonably and appropriately drew upon the Supreme Court’s decision in *Agraira v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2013 SCC 36, [2013] 2 S.C.R. 559, at paragraph 78 on how to reconcile the 11 purposes in section 3 of the *Immigration and Refugee Protection Act*. In that decision, the Supreme Court held that paragraphs 3(1)(h) and (i) must be interpreted in light of the other objectives in section 3. It held (at paragraph 34) that collectively these are “the values of a democratic state ... committed to protecting the fundamental values of its Charter and its history as a parliamentary democracy”. Drawing upon this,

matière d’interprétation des lois, que l’« approche [du ministre] est insuffisante », car l’« alinéa [34(1)e)] ne peut être interprété séparément », au paragraphe 20.

[48] Les motifs exprès de la Section d’appel de l’immigration sont parsemés d’autres indices montrant son caractère raisonnable. La Section d’appel de l’immigration s’est notamment penchée, au paragraphe 22, sur les termes « “sécurité” » et « “raison de sécurité” » qui figurent au paragraphe 34(1), et elle a examiné les jugements de la Section de l’immigration dans cette affaire et une autre affaire. Elle a mentionné, au paragraphe 23, qu’ailleurs dans la Loi, lorsque le législateur voulait parler de la « “sécurité du Canada” » ou de la « “sécurité nationale” », il utilisait ces expressions, et non le terme général « “sécurité” ». S’appuyant sur la « présomption d’uniformité des expressions » bien établie en droit, la Section d’appel de l’immigration a indiqué au paragraphe 23 que, si l’intention du législateur à l’alinéa 34(1)(d) avait été d’établir un lien avec la sécurité nationale, il aurait utilisé cette expression. Elle a aussi noté, toujours au paragraphe 23, que l’emploi de l’expression « “sécurité du Canada” » à l’alinéa 34(1)(d) serait redondant si l’interprétation de M. Mason était adoptée. Pour obtenir d’autres éclaircissements, au paragraphe 25, la Section d’appel de l’immigration a consulté la définition que donne le dictionnaire du terme « “sécurité” », comme le font de nombreux tribunaux.

[49] La Section d’appel de l’immigration a, à juste titre, fait preuve de la prudence requise. Elle a noté, au paragraphe 39, que les alinéas 3(1)(h) et (i) de la *Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés* étayaient son interprétation, mais a de nouveau fait preuve de prudence en rappelant, au paragraphe 34, le droit applicable de la Cour suprême. Elle s’est appuyée, d’une manière raisonnable et appropriée, sur l’arrêt de la Cour suprême *Agraira c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2013 CSC 36, [2013] 2 R.C.S. 559, au paragraphe 78, quant à la manière de concilier les 11 objectifs énoncés à l’article 3 de la *Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés*. Dans cet arrêt, la Cour suprême a conclu que les alinéas 3(1)(h) et (i) doivent être interprétés en tenant compte des autres objectifs de l’article 3. La Section d’appel de l’immigration a rappelé, au paragraphe 34, que ces objectifs représentaient globalement

the Immigration Appeal Division asked itself (at paragraph 35) whether “finding someone inadmissible for acts of violence that were arguably criminal, but which did not lead to a criminal conviction, contrary to Canadian values, the fundamental values of the Charter and our history as a parliamentary democracy?” It answered that question in the negative (at paragraphs 35 and 39).

[50] Viewed from the eyes of a second-guessing reviewing court, this approach seems a little loose, perhaps even a little overwrought. But this approach came from the Supreme Court in *Agraira*. The Immigration Appeal Division cannot be found unreasonable for following the approach of our highest court.

[51] As *Vavilov* encourages it to do, the Immigration Appeal Division also considered the potentially constraining effect of judicial decisions. It noted (at paragraph 10) that there were no judicial decisions directly on point. But (at paragraph 26) it drew upon some of the words of the Supreme Court in *Suresh v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2002 SCC 1, [2002] 1 S.C.R. 3 concerning subsection 34(2) as a further indicator that more than just national security was covered. And it also drew (at paragraphs 27–28) upon the Federal Court’s statements in *El Werfalli v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2013 FC 612, [2014] 4 F.C.R. 673, at paragraph 75 and *Fuentes v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2003 FCT 379, [2003] 4 F.C. 249, at paragraph 62 but, on a sensitive reading of them, plausibly dismissed certain statements as *obiter* and, indeed, they were arguably so. This shows that it considered these authorities carefully. Overall, it took on the important aspects of the interpretive issue before it and grappled with them.

les « valeurs d’un [É]tat démocratique [...] qui entend protéger les valeurs fondamentales de sa *Charte* et de son histoire de démocratie parlementaire ». S’appuyant sur cette conclusion, la Section d’appel de l’immigration s’est posé la question suivante, au paragraphe 35 : « Le fait de conclure qu’une personne est interdite de territoire pour avoir commis des actes de violence, sans doute de nature criminelle, mais n’ayant pas mené à une déclaration de [culpabilité], est-il contraire aux valeurs canadiennes, aux valeurs fondamentales de la *Charte* et à notre histoire en tant que démocratie parlementaire? » Elle a répondu à cette question par la négative aux paragraphes 35 et 39.

[50] Pour une cour de révision qui remet en question la décision, cette approche semble manquer quelque peu de rigueur et peut même paraître un peu exagérée. Mais cette approche est fondée sur celle établie par la Cour suprême dans l’arrêt *Agraira*. L’approche utilisée par la Section d’appel de l’immigration ne peut être qualifiée de déraisonnable, car elle est basée sur une approche proposée par le plus haut tribunal du pays.

[51] Conformément à ce qui est demandé dans l’arrêt *Vavilov*, la Section d’appel de l’immigration a également examiné les effets potentiellement contraignants de décisions judiciaires. Elle a mentionné, au paragraphe 10, qu’aucune décision judiciaire ne portait directement sur cette question. Mais, au paragraphe 26, elle a considéré que certains termes utilisés par la Cour suprême dans l’arrêt *Suresh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, 2002 CSC 1, [2002] 1 R.C.S. 3, au sujet du paragraphe 34(2), indiquaient aussi que la portée de cette disposition ne se limitait pas à la sécurité nationale. Elle a aussi, aux paragraphes 27 et 28, renvoyé à des extraits des décisions de la Cour fédérale *El Werfalli c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2013 CF 612, [2014] 4 R.C.F. 673, au paragraphe 75, et *Fuentes c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, 2003 CFPI 379, [2003] 4 C.F. 249, au paragraphe 62, mais, après en avoir fait une lecture attentive, elle a de manière plausible rejeté certaines déclarations au motif qu’il s’agissait d’observations incidentes, ce qui de fait est juste. Cela montre qu’elle a dûment tenu compte de cette jurisprudence. Elle a, dans l’ensemble, examiné et pris en compte les

[52] The Immigration Appeal Division also examined the context of the other inadmissibility provisions in the Act. In particular, it examined (at paragraphs 31–33 and 38) section 36, which provides for inadmissibility upon conviction of a criminal offence.

[53] This is where Mr. Mason submits that the Immigration Appeal Division’s decision was unreasonable. He says it ignored his contextual argument. On this, he is wrong.

[54] The Immigration Appeal Division did consider (at paragraphs 30–33) this context. It refused to limit its analysis to just the other paragraphs of subsection 34(1). In its view, “[c]ontext must come not just from the immediate co-text, but from the overall scheme and object of the [*Immigration and Refugee Protection Act*]” and “the overall scheme of the inadmissibility provisions in Part I, Division 4 of the [*Immigration and Refugee Protection Act*] is particularly relevant” (at paragraph 21). This non-blinkered approach to issues of context and the Immigration Appeal Division’s application of it to this case cannot be said to be unreasonable.

[55] The Immigration Appeal Division also reasoned that the mere fact some criminality could fall under paragraph 34(1)(e) did not require it to have a connection to national security. It noted that while there is some overlap, the two provisions do not cover the exact same types of behavior. In its view (at paragraph 33), the conduct captured by paragraph 34(1)(e), which speaks of the danger posed to the “lives and safety” of persons in Canada, is only a “small subset of what would be considered serious criminality in section 36”. And it found (at paragraph 33) that sections 34 and 36 deal with two different matters, conduct and convictions respectively. These are plausible conclusions consistent with reasonableness.

aspects importants de la question d’interprétation qu’elle devait trancher.

[52] La Section d’appel de l’immigration a aussi examiné le contexte des autres dispositions de la Loi portant sur l’interdiction de territoire. En particulier, elle a examiné, aux paragraphes 31 à 33 et 38, l’article 36, qui prévoit l’interdiction de territoire pour les personnes déclarées coupables d’une infraction criminelle.

[53] C’est sur ce point que M. Mason prétend que la décision de la Section d’appel de l’immigration était déraisonnable. Il affirme que la Section d’appel n’a pas tenu compte de ses observations sur le contexte. Sur ce point, il a tort.

[54] La Section d’appel de l’immigration a bien tenu compte de ce contexte, aux paragraphes 30 à 33. Elle a refusé de limiter son analyse aux autres alinéas du paragraphe 34(1). Elle a indiqué que « [l]e contexte doit provenir non seulement du contexte immédiat, mais du régime global et de l’objet de la [*Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés*] », et que « le régime global des dispositions sur l’interdiction de territoire figurant à la section 4 de la partie I de la [*Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés*] s’avère particulièrement pertinent », au paragraphe 21. On ne peut qualifier de déraisonnable cette façon d’examiner sans œillères les questions liées au contexte ni la manière dont la Section d’appel de l’immigration a appliqué cette approche en l’espèce.

[55] La Section d’appel de l’immigration a aussi conclu que le simple fait que certains actes criminels puissent relever de l’alinéa 34(1)(e) ne signifiait pas que ceux-ci devaient avoir un lien avec la sécurité nationale. Elle a noté que, bien qu’il existe un certain chevauchement, les deux dispositions ne couvrent pas exactement les mêmes types de comportements. À son avis, au paragraphe 33, les comportements visés à l’alinéa 34(1)(e), lequel porte sur les actes susceptibles de mettre en danger « la vie [ou] la sécurité » d’autrui au Canada, ne représentent qu’un « sous-ensemble de ce qui relèverait de la grande criminalité suivant l’article 36 ». Elle a conclu, au paragraphe 33, que les articles 34 et 36 portent sur deux choses distinctes, à savoir les actes

[56] The Immigration Appeal Division rejected the submission that, because section 36 required proof of a conviction for common criminality, paragraph 34(1)(e) may not apply to behavior that could fall under section 36. It noted (at paragraph 32) that there are other provisions in the *Immigration and Refugee Protection Act* that cover criminal behavior but permit inadmissibility without proof of a conviction.

[57] And the Immigration Appeal Division rejected the submission that paragraph 34(1)(e) would have absurd consequences if it did not have a connection to national security. It found (at paragraph 36) that paragraph 34(1)(e) would not be absurdly broad because the conduct captured by it is “narrowly defined”. This can only mean that it interpreted “safety” as something approaching the level of a threat to life, not just minor harm. And it accurately found (at paragraphs 35–36) that inadmissibility under section 34 is not governed by criminal law or contrary to paragraph 11(d) of the Charter [*Canadian Charter of Rights and Freedoms*]. None of these findings can be said to be unreasonable.

[58] Applying the words of *Vavilov*, at paragraph 42 above, I conclude that to the extent some possible elements of context do not appear in the Immigration Appeal Division’s reasons in *Mason*, this does not cause “[loss of] confidence in the outcome reached by the decision maker”: *Vavilov*, at paragraph 122. The Immigration Appeal Division “touch[ed] upon only the most salient aspects of the text, context or purpose” and was not required to deal with all aspects: *Vavilov*, at paragraph 122. It was “alive to [the] essential elements” of text, context and purpose, indeed very much so: *Vavilov*, at paragraph 120.

et les déclarations de culpabilité, respectivement. Il s’agit de conclusions plausibles, qui satisfont à la norme de la décision raisonnable.

[56] La Section d’appel de l’immigration a rejeté l’observation selon laquelle, puisque l’article 36 exige que la déclaration de culpabilité soit prouvée pour les crimes de droit commun, l’alinéa 34(1)e pourrait ne pas s’appliquer à des comportements relevant de l’article 36. Elle a noté, au paragraphe 32, que d’autres dispositions de la *Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés* portent sur des actes criminels qui peuvent donner lieu à une interdiction de territoire sans que la déclaration de culpabilité soit prouvée.

[57] La Section d’appel de l’immigration a également rejeté l’observation selon laquelle l’alinéa 34(1)e aurait des conséquences absurdes s’il n’avait pas de lien avec la sécurité nationale. Elle a conclu, au paragraphe 36, que l’alinéa 34(1)e n’est pas de portée absurdement vaste, car le comportement qui y est visé « a une portée restreinte ». Cela ne peut que signifier qu’elle a interprété le terme « sécurité » comme visant des actes assez graves pour être susceptibles de mettre en danger la vie, et pas seulement de causer des préjudices mineurs. Elle a en outre conclu à juste titre, aux paragraphes 35 et 36, que l’interdiction de territoire prévue à l’article 34 n’est pas régie par le droit pénal ni contraire à l’alinéa 11d) de la Charte [*Charte canadienne des droits et libertés*]. Aucune de ces conclusions ne peut être qualifiée de déraisonnable.

[58] Pour reprendre les termes de l’arrêt *Vavilov*, cités plus haut au paragraphe 42, je conclus que, même si certains éléments possibles du contexte ne figurent pas dans les motifs de la Section d’appel de l’immigration dans la décision *Mason*, cela ne mène pas à une « [perte de] confiance dans le résultat auquel est arrivé le décideur » : *Vavilov*, au paragraphe 122. La Section d’appel de l’immigration « [n’a pris] en compte que les aspects principaux du texte, du contexte ou de l’objet » et n’était pas tenue d’examiner tous les aspects : *Vavilov*, au paragraphe 122. Elle était « conscient[e] [des] éléments essentiels » du texte, du contexte et de l’objet, et même très consciente : *Vavilov*, au paragraphe 120.

[59] To the extent that the Immigration Appeal Division failed to mention some elements in its analysis of text, context and purpose, this was not a fundamental gap. In these circumstances and consistent with paragraph 41 above, I conclude that the Immigration Appeal Division implicitly found that the preponderance of elements supported the Minister's interpretation. In other words, although one can quibble that certain elements of text, context and purpose were not mentioned in the reasons, I am confident from the quality of the Immigration Appeal Division's overall reasoning that it considered them to be outweighed by other elements.

[60] Contrary to the foregoing, the Federal Court concluded that the Immigration Appeal Division's decision in *Mason* was unreasonable because it failed to appreciate the context of other inadmissibility provisions in the *Immigration and Refugee Protection Act*.

[61] I disagree with the Federal Court. What it did was akin to correctness review and, in some respects, it erred in law.

[62] The Federal Court found that one element of context outweighed all others. It looked at the consequences that flow from sections 34 and 36 inadmissibility findings, and concluded that, because somewhat harsher consequences flow from section 34 than section 36, paragraph 34(1)(e) must have a connection to national security (see paragraphs 39–51). The Federal Court concluded that paragraph 34(1)(e)—without a connection to national security—would just be section 36 “lite” and would “render section 36 meaningless” (at paragraph 53).

[63] But this conclusion is based on an incorrect assumption. The Federal Court assumed that the behaviour captured by paragraph 34(1)(e), “acts of violence”, and section 36, “offence[s] under an Act of Parliament”, is essentially the same. It is not. Section 36 applies to much more, including much non-violent, criminal behaviour.

[59] À supposer que la Section d'appel de l'immigration ait omis de mentionner certains éléments dans son analyse du texte, du contexte et de l'objet, il ne s'agit pas d'une lacune fondamentale. Dans les circonstances, et en conformité avec le paragraphe 41 ci-dessus, je conclus que la Section d'appel de l'immigration a implicitement conclu que la prépondérance des éléments soutenait l'interprétation du ministre. En d'autres termes, bien qu'on puisse lui reprocher de ne pas avoir mentionné dans ses motifs certains éléments du texte, du contexte et de l'objet, je conclus, d'après la qualité du raisonnement global de la Section d'appel de l'immigration, que celle-ci a jugé que d'autres éléments l'emportaient sur ceux qui ont été omis.

[60] Contrairement à ce qui précède, la Cour fédérale a conclu que la décision de la Section d'appel de l'immigration dans l'affaire *Mason* était déraisonnable, car elle n'avait pas tenu compte du contexte d'autres dispositions de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* portant sur l'interdiction de territoire.

[61] Je ne suis pas d'accord avec la Cour fédérale. L'examen auquel elle a procédé s'apparente à un examen selon la norme de la décision correcte et, à certains égards, elle a commis une erreur de droit.

[62] La Cour fédérale a conclu qu'un élément du contexte l'emportait sur tous les autres. Elle a examiné les conséquences découlant des conclusions d'interdiction de territoire tirées au titre des articles 34 et 36 et a conclu que, puisque les conséquences découlant de l'article 34 sont un peu plus sévères que celles découlant de l'article 36, l'alinéa 34(1)e doit avoir un lien avec la sécurité nationale (voir les paragraphes 39 à 51). La Cour fédérale a aussi conclu, au paragraphe 53, que, s'il n'avait pas de lien avec la sécurité nationale, l'alinéa 34(1)e ne serait qu'une version « allégée » de l'article 36 et « rend[rait] inutile l'article 36 ».

[63] Cette conclusion repose toutefois sur une hypothèse erronée. La Cour fédérale a présumé que les comportements faisant partie des « acte[s] de violence » visés à l'alinéa 34(1)e, et des « infraction[s] à une loi fédérale » à l'article 36, sont essentiellement les mêmes. Ce n'est pas le cas. L'article 36 s'applique à beaucoup plus

Even if paragraph 34(1)(e) is not connected to national security, section 36 plays a meaningful role in the inadmissibility provisions of the Act.

[64] Even “serious criminality”, the harshest criminality finding in the *Immigration and Refugee Protection Act*, includes a host of non-violent offences. Non-violent offences with 10-year maximum penalties are strewn throughout the *Criminal Code*, R.S.C., 1985, c. C-46: for example, white-collar crime (sections 382, 382.1 and 400), non-violent sexual offences (sections 151–153, 155, 160 and 172.2), theft (paragraph 334(a)), and child pornography (section 163.1). And many, many others too: I have found at least 31 additional, separate *Criminal Code* sections setting out offences that are covered by even the strictest interpretation of section 36. In section 36, read in light of the *Criminal Code*, Parliament has chosen to make a whole host of socially undesirable behaviour grounds for inadmissibility. By comparison, paragraph 34(1)(e) is the narrow provision, applying just to “acts of violence”.

[65] The Federal Court erred in other ways when it imposed its view over that of the Immigration Appeal Division. It gave little to no weight to the presumption against redundancy (at paragraphs 56–57): *Canada (Attorney General) v. Distribution G.V.A. Inc.*, 2018 FCA 146, at paragraph 35. It asserted (at paragraph 49) that paragraph 34(1)(e) could have a broad scope, ignoring the internal limits in that paragraph. And (at paragraph 49) it tested its preferred interpretation against the facts in *Dleiw* [*Dleiw v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2019 CanLII 129531 (I.R.B.)] and concluded that they supported its conclusion.

[66] On this last-mentioned point, a court interpreting legislation itself can verify its interpretation by looking at its effects: *Williams*, at paragraph 52. But a reviewing court should not normally do this because it is not

de comportements criminels, notamment à de nombreux comportements non violents. Même si l’alinéa 34(1)e n’est pas lié à la sécurité nationale, l’article 36 occupe une place importante dans les dispositions de la Loi relatives à l’interdiction de territoire.

[64] Même la « grande criminalité » — la conclusion de criminalité la plus sévère prévue par la *Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés* — englobe bon nombre d’infractions non violentes. Le *Code criminel*, L.R.C. (1985), ch. C-46, comporte de multiples infractions non violentes passibles de peines maximales de dix ans : mentionnons, par exemple, les crimes en col blanc (articles 382, 382.1 et 400), les infractions non violentes d’ordre sexuel (articles 151 à 153, 155, 160 et 172.2), le vol (alinéa 334a)) et la pornographie juvénile (article 163.1). Et il y en a de nombreuses autres : j’ai recensé au moins 31 autres articles distincts du *Code criminel* portant sur des infractions qui seraient visées même par l’interprétation la plus rigoureuse de l’article 36. Le législateur a choisi d’inclure, à l’article 36, dans le contexte du *Code criminel*, un grand nombre de comportements socialement répréhensibles parmi les motifs d’interdiction de territoire. L’alinéa 34(1)e) est, par comparaison, une disposition à portée restreinte qui ne s’applique qu’aux « actes de violence ».

[65] La Cour fédérale a commis d’autres erreurs en substituant son opinion à celle de la Section d’appel de l’immigration. Elle n’a accordé que peu de valeur, voire aucune valeur, à la présomption contre la redondance (aux paragraphes 56 et 57) : *Canada (Procureur général) c. Distribution G.V.A. Inc.*, 2018 CAF 146, au paragraphe 35. Elle a affirmé, au paragraphe 49, que l’alinéa 34(1)e) pouvait avoir une vaste portée, faisant abstraction des limites intrinsèques de cette disposition. Toujours au paragraphe 49, elle a analysé l’interprétation qu’elle privilégiait au regard des faits de l’affaire *Dleiw* [*Dleiw c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2019 CanLII 129531 (C.I.S.R.)] et a conclu que ces faits étayaient sa conclusion.

[66] Sur ce dernier point, le tribunal appelé à interpréter un texte législatif directement peut vérifier son interprétation en examinant les effets : *Williams*, au paragraphe 52. Cependant, la cour de révision ne devrait

interpreting the provision itself: it is reviewing the administrator's interpretation. And, in any event, in this case, the Federal Court's assessment based on the facts the administrator found in *Dleiw*—serial and severe incidents of domestic violence—is open to question. At the very least, it is an open question whether an interpretation of paragraph 34(1)(e) that prevents a finding of inadmissibility to Canada in circumstances such as those in *Dleiw* accords with the purposes of section 3 of the *Immigration and Refugee Protection Act*.

(2) The decision of the Immigration Division in *Dleiw*

[67] The Immigration Division in *Dleiw* followed the Immigration Appeal Division decision in *Mason*. Its decision came before the Federal Court judgment in *Mason*. Its decision to follow the Immigration Appeal Division decision in *Mason* was reasonable because, at that time, it could be said to be the most recent and persuasive authority on the meaning of paragraph 34(1)(e).

[68] The Immigration Division considered Mr. Dleiw's submission that the Immigration Appeal Division wrongly decided *Mason*. It rejected the submission (at paragraph 11). In doing so, it did not regard the Immigration Appeal Division's decision in *Mason* or any other Immigration Appeal Division decisions as binding on it. This accords with the case law as it existed at that time and as it exists today: see, e.g., *Vavilov*, at paragraphs 129–132; see also *Canada (Attorney General) v. Bri-Chem Supply Ltd.*, 2016 FCA 257, [2017] 3 F.C.R. 123, at paragraphs 33–51 and cases cited therein. However, the Immigration Division did recognize the value of certainty and consistency in decision-making. So it applied (at paragraphs 12–14) a threshold it said it had to meet before departing from the Immigration Appeal Division's decision in *Mason*. This was a defensible approach. Finally, it concluded (at paragraph 15) that the

normalement pas procéder ainsi, car sa tâche n'est pas d'interpréter elle-même la disposition, mais d'examiner l'interprétation qu'en a faite le décideur administratif. Quoi qu'il en soit, l'évaluation que la Cour fédérale a faite en l'espèce, en se fondant sur les faits établis par le décideur administratif dans la décision *Dleiw* — à savoir des incidents graves et répétés de violence familiale — est discutable. Il convient tout au moins de se demander si une interprétation de l'alinéa 34(1)e qui empêche le décideur de conclure à l'interdiction de territoire au Canada dans des circonstances telles que celles décrites dans la décision *Dleiw* s'harmonise avec l'objet de l'article 3 de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*.

2) La décision de la Section de l'immigration dans l'affaire *Dleiw*

[67] Dans la décision *Dleiw*, la Section de l'immigration a suivi la décision *Mason* de la Section d'appel de l'immigration. Elle a rendu sa décision avant que la Cour fédérale ne prononce son jugement dans l'affaire *Mason*. Son choix de suivre la décision *Mason* de la Section d'appel de l'immigration était raisonnable, car cette décision constituait à l'époque le précédent le plus récent et le plus convaincant sur le sens de l'alinéa 34(1)e).

[68] La Section de l'immigration a examiné l'observation de M. Dleiw selon laquelle la décision *Mason* de la Section d'appel de l'immigration était erronée. Elle a rejeté cette observation, au paragraphe 11. Ce faisant, elle n'a pas considéré qu'elle était liée par la décision *Mason* de la Section d'appel de l'immigration ni par quelque autre décision rendue par cette instance. Cette conclusion est compatible avec la jurisprudence qui était en vigueur à l'époque et qui le demeure aujourd'hui : voir, par exemple, *Vavilov*, aux paragraphes 129 à 132; voir aussi *Canada (Procureur général) c. Bri-Chem Supply Ltd.*, 2016 CAF 257, [2017] 3 R.C.F. 123, aux paragraphes 33 à 51, et la jurisprudence qui y est mentionnée. La Section de l'immigration a toutefois reconnu la valeur de la certitude et de la cohérence dans la prise de décisions. Elle a donc appliqué, aux paragraphes 12 à 14, le seuil qui, à son avis, devait être atteint pour qu'elle

threshold was not met. Thus, it adopted the Immigration Appeal Division's interpretation in *Mason*. It concluded that no connection to national security is required under paragraph 34(1)(e).

[69] Then the Immigration Division in *Dleiow* applied paragraph 34(1)(e) to the facts before it. It found that Mr. Dleiow's pattern of domestic violence constituted "acts of violence that would or might endanger the lives or safety of persons in Canada". Mr. Dleiow does not challenge this finding in his notice of application for judicial review or his notice of appeal. Overall, the decision of the Immigration Division in *Dleiow*, highly contingent on the decision in *Mason*, is reasonable.

[70] The Federal Court heard the application for judicial review in *Dleiow* after the Federal Court had decided *Mason*. It quashed the Immigration Division in *Dleiow* only because it felt it had to follow the Federal Court's judgment in *Mason*. As the Federal Court's judgment in *Mason* must be set aside, so must the judgment of the Federal Court in *Dleiow* be set aside.

[71] Before closing, I wish to offer some final observations.

[72] First, not all possible arguments on legislative interpretation were put to these administrators. For example, in their written submissions to the Immigration Appeal Division, neither Mr. Mason nor Mr. Dleiow invoked the Refugee Convention, namely the *United Nations Convention Relating to the Status of Refugees*, signed at Geneva on July 28, 1951, [[1969] Can. T.S. No. 6], and the *Protocol Relating to the Status of Refugees*, signed at New York on January 31, 1967, [606 U.N.T.S. 267]. As a result, neither administrator considered whether the Refugee Convention was relevant to the interpretation of paragraph 34(1)(e) and, if so, how.

puisse déroger à la décision *Mason* de la Section d'appel de l'immigration. Cette approche était défendable. Elle a finalement conclu, au paragraphe 15, que le seuil n'avait pas été atteint. Elle a donc adopté l'interprétation énoncée par la Section d'appel de l'immigration dans la décision *Mason*. Elle a conclu que l'alinéa 34(1)(e) n'exige pas qu'il existe de lien avec la sécurité nationale.

[69] Dans la décision *Dleiow*, à la Section de l'immigration a ensuite appliqué l'alinéa 34(1)(e) aux faits qui lui avaient été présentés. Elle a conclu que le schéma de violence familiale de M. Dleiow constituait un « acte de violence susceptible de mettre en danger la vie ou la sécurité d'autrui au Canada ». M. Dleiow ne conteste pas cette conclusion dans son avis de demande de contrôle judiciaire ni dans son avis d'appel. Dans l'ensemble, la décision que la Section de l'immigration a rendue dans l'affaire *Dleiow*, laquelle repose largement sur la décision *Mason*, est raisonnable.

[70] La Cour fédérale a entendu la demande de contrôle judiciaire dans l'affaire *Dleiow* après avoir rendu sa décision dans l'affaire *Mason*. La Cour fédérale a annulé la décision *Dleiow* de la Section de l'immigration uniquement parce qu'elle estimait devoir suivre le jugement qu'elle avait rendu dans l'affaire *Mason*. Comme le jugement rendu par la Cour fédérale dans l'affaire *Mason* doit être annulé, son jugement dans l'affaire *Dleiow* doit lui aussi être annulé.

[71] Avant de clore, j'aimerais formuler quelques dernières observations.

[72] En premier lieu, ce ne sont pas tous les arguments possibles sur l'interprétation des lois qui ont été présentés aux décideurs administratifs. Par exemple, dans leurs observations écrites présentées à la Section d'appel de l'immigration, ni M. Mason ni M. Dleiow n'ont invoqué la Convention sur les réfugiés, à savoir la *Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés*, qui a été signée à Genève le 28 juillet 1951, [[1969] R.T. Can. n° 6], et le *Protocole relatif au statut des réfugiés*, qui a été signé à New York, le 31 janvier 1967, [606 R.T.N.U. 267]. Par conséquent, ni l'un ni l'autre des décideurs administratifs n'a examiné si la Convention sur les réfugiés

[73] Mr. Mason attempted to invoke the Refugee Convention in argument before us. But in this Court that is a new issue and we should not entertain it: *Alberta (Information and Privacy Commissioner) v. Alberta Teachers' Association*, 2011 SCC 61, [2011] 3 S.C.R. 654, at paragraphs 23–26. It goes to the merits of the interpretation of paragraph 34(1)(e). That issue should be made to the merits-deciders under this legislative regime, in particular the Immigration Appeal Division, not a reviewing court or a court sitting in appeal from a reviewing court: *Namgis First Nation v. Canada (Fisheries and Oceans)*, 2019 FCA 149; *Forest Ethics Advocacy Association v. Canada (National Energy Board)*, 2014 FCA 245, [2015] 4 F.C.R. 75.

[74] As well, certain background documents and other instruments needed to understand any international obligations are not in evidence before us. This is because they were not placed in evidence before the administrators. The forum for the introduction of evidence is the proceeding before the administrators, not a reviewing court and not a court sitting in appeal from a reviewing court: *Association of Universities and Colleges of Canada v. Canadian Copyright Licensing Agency (Access Copyright)*, 2012 FCA 22, 428 N.R. 297, at paragraphs 14–20; *Bernard v. Canada (Revenue Agency)*, 2015 FCA 263, 9 Admin. L.R. (6th) 296, at paragraphs 13–28; *Bell Canada v. 7262591 Canada Ltd. (Gusto TV)*, 2016 FCA 123, 17 Admin. L.R. (6th) 175, at paragraphs 7–11.

[75] Different arguments and new supporting evidence may be placed before later administrators considering the interpretation of paragraph 34(1)(e). Later administrators are not bound by the decisions of the administrators in *Mason* and *Dleiw*. They may decide differently as long as their decision is reasonable and they give a reasoned explanation for departing from earlier decisions:

était utile à l'interprétation de l'alinéa 34(1)e) et, le cas échéant, de quelle manière elle l'était.

[73] M. Mason a tenté d'invoquer la Convention sur les réfugiés dans ses observations devant notre Cour. Cependant, comme il s'agit d'une question nouvelle pour notre Cour, nous ne sommes pas censés l'examiner : *Alberta (Information and Privacy Commissioner) c. Alberta Teachers' Association*, 2011 CSC 61, [2011] 3 R.C.S. 654, aux paragraphes 23 à 26. Il s'agit d'une question de fond concernant l'interprétation de l'alinéa 34(1)e). Selon le présent régime législatif, cette question aurait dû être soumise aux décideurs sur le fond, plus précisément à la Section d'appel de l'immigration, et non à une cour de révision ou à une cour siégeant en appel d'une cour de révision : *Première Nation de Namgis c. Canada (Pêches et Océans)*, 2019 CAF 149, [2019] A.C.F. n° 577 (QL); *Forest Ethics Advocacy Association c. Canada (Office national de l'énergie)*, 2014 CAF 245, [2015] 4 R.C.F. 75.

[74] De plus, certains documents d'information et d'autres instruments nécessaires à la compréhension des obligations internationales ne nous ont pas été présentés en preuve, car ils n'avaient pas été présentés en preuve aux décideurs administratifs. La tribune pour la présentation d'éléments de preuve est la procédure devant le décideur administratif, et non la cour de révision ou la cour siégeant en appel de la cour de révision : *Association des universités et collèges du Canada c. Canadian Copyright Licensing Agency (Access Copyright)*, 2012 CAF 22, [2012] A.C.F. n° 93 (QL), aux paragraphes 14 à 20; *Bernard c. Canada (Agence du revenu)*, 2015 CAF 263, [2015] A.C.F. n° 1396 (QL), aux paragraphes 13 à 28; *Bell Canada c. 7262591 Canada Ltd. (Gusto TV)*, 2016 CAF 123, [2016] A.C.F. n° 447 (QL), aux paragraphes 7 à 11.

[75] Différentes observations et de nouveaux éléments de preuve à l'appui peuvent être présentés à des décideurs administratifs qui examineront ultérieurement l'interprétation de l'alinéa 34(1)e). Ces décideurs ne sont pas liés par les décisions rendues par les décideurs administratifs dans les affaires *Mason* et *Dleiw*. Ils peuvent statuer différemment, à condition que leur décision soit

Vavilov, at paragraphs 129–132; see also *Canada (Attorney General) v. Bri-Chem Supply Ltd.* [cited above], at paragraphs 33–51 and cases cited therein. Rival administrative interpretations of legislation can co-exist under the reasonableness standard though persistent discord can cause serious concerns about consistency and the rule of law: *Vavilov*, at paragraph 129; see also the concerns expressed by this Court in *Wilson v. Atomic Energy of Canada Limited*, 2015 FCA 17, [2015] 4 F.C.R. 467.

[76] Consistent with *Hillier*, I have not performed my own interpretation of paragraph 34(1)(e). But, again consistent with *Hillier*, I have gained an appreciation of the interpretive landscape in order to conduct reasonableness review. From this, I observe that some elements of text, context and purpose concerning paragraph 34(1)(e) favour the administrative interpretations reached in these cases, while others may not. Here, the issue of legislative interpretation is best described as one where the issue is open to some debate.

[77] To avoid the prospect of duelling administrative interpretations of paragraph 34(1)(e)—and all the uncertainty, inconsistent application and unfairness that might result—administrators tempted to reach a different interpretation may wish to follow another route. At any stage during proceedings, a “federal board, commission or other tribunal”, such as the Immigration Appeal Division, may “refer any question or issue of law ... to the Federal Court for hearing and determination”: subsection 18.3(1) of the *Federal Courts Act*, R.S.C., 1985, c. F-7. Needless to say, in such a reference, the Federal Courts would not have to defer to any administrative decision-making, could receive all necessary evidence and submissions, and could pronounce the correct state of the law.

raisonnable et qu’ils motivent de façon raisonnée leur choix de s’écarter de décisions antérieures : *Vavilov*, aux paragraphes 129 à 132; voir aussi *Canada (Procureur général) c. Bri-Chem Supply Ltd.* [précité], aux paragraphes 33 à 51, et la jurisprudence qui y est mentionnée. Bien que la norme de la décision raisonnable permette que des interprétations concurrentes de dispositions législatives coexistent, les divergences chroniques peuvent susciter des doutes importants à l’égard de l’uniformité et de la primauté du droit : *Vavilov*, au paragraphe 129; voir également les réserves exprimées par notre Cour dans l’arrêt *Wilson c. Énergie atomique du Canada Limitée*, 2015 CAF 17, [2015] 4 R.C.F. 467.

[76] En conformité avec l’arrêt *Hillier*, je n’ai pas fait ma propre interprétation de l’alinéa 34(1)e). Mais, toujours conformément à l’arrêt *Hillier*, j’ai pris connaissance de l’état de la situation quant à l’interprétation de cette disposition en vue d’effectuer un examen selon la norme de la décision raisonnable. De ce point de départ, j’ai observé que certains éléments du texte, du contexte et de l’objet de l’alinéa 34(1)e) étayaient les interprétations auxquelles sont parvenus les décideurs administratifs en l’espèce, mais que ce n’est pas le cas pour d’autres éléments. En l’espèce, la meilleure façon de décrire la question de l’interprétation du texte législatif est de parler d’une question où il y a matière à discussion.

[77] Pour éviter d’éventuelles interprétations contradictoires de l’alinéa 34(1)e) — et éviter toutes les incertitudes, incohérences et iniquités susceptibles d’en résulter — les décideurs administratifs tentés de retenir une interprétation différente auraient sans doute avantage à privilégier une autre voie. À tout stade d’une procédure, les « offices fédéraux », comme la Section d’appel de l’immigration, peuvent « renvoyer devant la Cour fédérale pour audition et jugement toute question de droit » : paragraphe 18.3(1) de la *Loi sur les Cours fédérales*, L.R.C. (1985), ch. F-7. Il va sans dire que, lors d’un tel renvoi, les Cours fédérales n’auraient pas à faire preuve de retenue envers un processus décisionnel administratif particulier et qu’elles pourraient recevoir tous les éléments de preuve et observations nécessaires pour statuer correctement sur l’état du droit.

[78] Here, we have a major, stand-alone issue of legislative interpretation that arises on the facts of these cases. It is purely legal, requiring an examination of text, context and purpose. Unlike some administrators such as the National Energy Board in *Forest Ethics*, above, the Immigration and Refugee Board does not have any particular expertise that might contribute to the analysis of text, context and purpose. In the future, a member of the Immigration and Refugee Board could well conclude that it is entirely appropriate to refer this issue to the Federal Court for resolution once and for all.

[79] In making these observations, I am not expressing or implying any agreement or disagreement with the interpretation adopted by the administrators in the two cases before us.

C. Conclusion and proposed disposition

[80] For the foregoing reasons, the decision of the Immigration Appeal Division in *Mason* and the decision of the Immigration Division in *Dleiow* concerning the interpretation of paragraph 34(1)(e) of the *Immigration and Refugee Protection Act* are reasonable. The Federal Court in *Mason* and the Federal Court in *Dleiow* should not have set them aside.

[81] I would answer the certified question in each appeal as follows:

Q.: Is it reasonable to interpret para. 34(1)(e) of the *Immigration and Refugee Protection Act* in a manner that does not require proof of conduct that has a nexus with “national security” or the “security of Canada”?

A. Yes.

[78] En l’espèce, les faits des présentes affaires soulèvent une importante question isolée d’interprétation des lois. Il s’agit d’une question purement juridique, qui exige un examen du texte, du contexte et de l’objet. Contrairement à certains décideurs administratifs, comme l’Office national de l’énergie dans l’arrêt *Forest Ethics*, précité, la Commission de l’immigration et du statut de réfugié ne possède pas d’expertise particulière susceptible d’enrichir l’analyse du texte, du contexte et de l’objet. Il se pourrait très bien qu’un commissaire de la Commission de l’immigration et du statut de réfugié conclue à l’avenir qu’il est tout à fait indiqué de renvoyer cette question à la Cour fédérale afin de la régler une fois pour toutes.

[79] En formulant ces observations, je n’exprime ni expressément ni implicitement quelque accord ou désaccord quant à l’interprétation adoptée par les décideurs administratifs dans les deux affaires dont notre Cour a été saisie.

C. Conclusion et dispositif proposé

[80] Pour les motifs qui précèdent, la décision de la Section d’appel de l’immigration dans l’affaire *Mason* et la décision de la Section de l’immigration dans l’affaire *Dleiow* sur l’interprétation de l’alinéa 34(1)e) de la *Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés* sont raisonnables. La Cour fédérale, dans ces deux affaires, n’aurait pas dû annuler ces décisions.

[81] Je répondrais à la question certifiée dans chaque appel de la façon suivante :

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

R. Oui.

[82] I would allow the appeals, set aside the judgments of the Federal Court dated October 2, 2019 and January 16, 2020 in files IMM-1645-19 and IMM-4199-19 respectively and, making the judgment the Federal Court should have made in each file, dismiss the applications for judicial review.

RENNIE J.A.: I agree.

MACTAVISH J.A.: I agree.

[82] J'accueillerais les appels, j'annulerais les jugements rendus par la Cour fédérale le 2 octobre 2019 et le 16 janvier 2020 dans les dossiers IMM-1645-19 et IMM-4199-19 respectivement et, rendant les jugements que la Cour fédérale aurait dû rendre dans chacun de ces dossiers, je rejetterais les demandes de contrôle judiciaire.

LE JUGE RENNIE, J.C.A. : Je suis d'accord.

LA JUGE MACTAVISH, J.C.A. : Je suis d'accord.