

Ahmad Abdulaal Al Sagban *Appellant*

v.

Minister of Citizenship and Immigration *Respondent*

and

Immigration and Refugee Board *Intervener*

INDEXED AS: AL SAGBAN v. CANADA (MINISTER OF CITIZENSHIP AND IMMIGRATION)

Neutral citation: 2002 SCC 4.

File No.: 27111.

2000: October 10; 2002: January 11.

Present: McLachlin C.J. and L'Heureux-Dubé, Gonthier, Iacobucci, Major, Bastarache, Binnie, Arbour and LeBel JJ.

ON APPEAL FROM THE FEDERAL COURT OF APPEAL

Immigration — Removal orders — Appeals by permanent residents — Scope of discretionary jurisdiction of Immigration Appeal Division of Immigration and Refugee Board under s. 70(1)(b) of Immigration Act — Whether Immigration Appeal Division entitled to consider potential foreign hardship when dealing with appeals from removal orders by permanent residents — Interpretation of phrase “having regard to all the circumstances of the case” in s. 70(1)(b) — Immigration Act, R.S.C. 1985, c. I-2, s. 70(1)(b).

The appellant was born in Iraq in 1964, the son of a high-ranking economist in the Iraqi government that preceded the presidency of Saddam Hussein. The appellant left Iraq permanently in 1981 in order to avoid the military draft, then lived in the United States, Egypt and England before being landed in Canada in 1986, at which time he became a permanent resident. A removal order was entered against the appellant in 1994, as a result of the application of s. 27(1)(d) of the *Immigration Act*, as he had been convicted of three property-related offences for which a term of imprisonment of 12 months was imposed. The Immigration Appeal Division (“I.A.D.”) of Canada’s Immigration and Refugee Board dismissed the

Ahmad Abdulaal Al Sagban *Appellant*

c.

Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration *Intimé*

et

Commission de l’immigration et du statut de réfugié *Intervenante*

RÉPERTORIÉ : AL SAGBAN c. CANADA (MINISTRE DE LA CITOYENNETÉ ET DE L’IMMIGRATION)

Référence neutre : 2002 CSC 4.

N° du greffe : 27111.

2000 : 10 octobre; 2002 : 11 janvier.

Présents : Le juge en chef McLachlin et les juges L'Heureux-Dubé, Gonthier, Iacobucci, Major, Bastarache, Binnie, Arbour et LeBel.

EN APPEL DE LA COUR D’APPEL FÉDÉRALE

Immigration — Mesures de renvoi — Appels de résidents permanents — Portée du pouvoir discrétionnaire de la section d’appel de l’immigration de la Commission de l’immigration et du statut de réfugié en vertu de l’art. 70(1)(b) de la Loi sur l’immigration — La section d’appel est-elle autorisée à considérer les difficultés possibles à l’étranger dans l’appel d’un résident permanent contre une mesure de renvoi? — Interprétation de l’expression « eu égard aux circonstances particulières de l’espèce » à l’art. 70(1)(b) — Loi sur l’immigration, L.R.C. 1985, ch. I-2, art. 70(1)(b).

L’appellant est né en 1964 en Iraq. Son père était un économiste de haut rang dans le gouvernement iraquien avant l’arrivée au pouvoir du président Saddam Hussein. L’appellant quitte l’Iraq de façon permanente en 1981 pour se soustraire au service militaire, puis il vit aux États-Unis, en Égypte et en Angleterre avant d’obtenir le droit d’établissement au Canada en 1986 et de devenir résident permanent. En 1994, une mesure de renvoi est prise contre lui en vertu de l’al. 27(1)(d) de la *Loi sur l’immigration* après sa déclaration de culpabilité de trois infractions relatives à des biens pour lesquelles il a été condamné à une peine d’emprisonnement de 12 mois. La section d’appel de l’immigration (S.A.I.) de

appellant's appeal of the removal order, concluding that it could not consider potential hardship in the country of removal. The Federal Court, Trial Division allowed the appellant's application for judicial review but the Federal Court of Appeal set aside that decision.

Held: The appeal should be allowed.

For the reasons given in *Chieu*, the I.A.D. can take potential foreign hardship into consideration under s. 70(1)(b) of the *Immigration Act* whenever a likely country of removal has been established by an individual facing removal. The Minister remains free to determine the country a person will be removed to, pursuant to s. 52 of the Act, provided that the removal order has not been quashed or stayed by the I.A.D. The Minister may make submissions regarding the country of removal at the hearing of a s. 70(1)(b) appeal or make a s. 52 decision prior to the hearing.

In this case, the matter should be returned to the I.A.D. for a new hearing. It is clear that the country of removal is Iraq and that the I.A.D., having found that the appellant would suffer extreme hardship if returned to Iraq, might have exercised its discretion to allow the appellant to remain in Canada if it had believed it was able to consider this potential foreign hardship. This is an administrative decision requiring a complex balancing of numerous foreign and domestic factors by the I.A.D. It is the I.A.D., not this Court, which possesses the necessary expertise to make this decision and apply the appropriate remedy.

Cases Cited

Applied: *Chieu v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2002] 1 S.C.R. 84, 2002 SCC 3; **referred to:** *Ribic v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1985] I.A.B.D. No. 4 (QL); *Canepa v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1992] 3 F.C. 270; *Hoang v. Canada (Minister of Employment and Immigration)* (1990), 13 Imm. L.R. (2d) 35; *Suresh v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2002] 1 S.C.R. 3, 2002 SCC 1; *Ahani v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2002] 1 S.C.R. 72, 2002 SCC 2.

Statutes and Regulations Cited

Immigration Act, R.S.C. 1985, c. I-2, ss. 27(1)(d) [am. 1992, c. 47, s. 78; am. 1992, c. 49, s. 16], 32(2), 52,

la Commission de l'immigration et du statut de réfugié rejette son appel de la mesure de renvoi, estimant ne pas pouvoir prendre en considération les difficultés possibles dans le pays de destination. La section de première instance de la Cour fédérale fait droit à la demande de contrôle judiciaire de l'appelant, mais la Cour d'appel fédérale annule cette décision.

Arrêt : Le pourvoi est accueilli.

Selon les motifs exposés dans *Chieu*, la S.A.I. peut tenir compte des difficultés possibles à l'étranger en vertu de l'al. 70(1)b) de la *Loi sur l'immigration* dès lors que la personne frappée de renvoi a établi le pays de destination probable. Il demeure loisible au ministre de déterminer dans quel pays la personne sera renvoyée en vertu de l'art. 52 de la Loi sauf si la S.A.I. annule ou suspend la mesure de renvoi. Le ministre peut présenter des observations sur le pays de destination à l'audience d'un appel en vertu de l'al. 70(1)b) ou prendre une décision en vertu de l'art. 52 avant l'audience.

En l'espèce, l'affaire doit être renvoyée à la S.A.I. pour nouvelle audition. Il est clair que le pays de destination est l'Iraq et que la S.A.I., ayant conclu que renvoyer l'appelant en Iraq lui causerait des difficultés extrêmes, aurait pu exercer son pouvoir discrétionnaire pour permettre à l'appelant de rester au Canada si elle avait cru pouvoir tenir compte de ces difficultés possibles. C'est une décision administrative qui exige une analyse complexe de nombreux facteurs internes et étrangers. C'est la S.A.I., et non pas la Cour, qui a l'expertise nécessaire pour prendre la décision et imposer la réparation appropriée.

Jurisprudence

Arrêt appliqué : *Chieu c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2002] 1 R.C.S. 84, 2002 CSC 3; **arrêts mentionnés :** *Ribic c. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1985] I.A.B.D. n° 4 (QL); *Canepa c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1992] 3 C.F. 270; *Hoang c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1990] A.C.F. n° 1096 (QL); *Suresh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2002] 1 R.C.S. 3, 2002 CSC 1; *Ahani c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2002] 1 R.C.S. 72, 2002 CSC 2.

Lois et règlements cités

Loi sur l'immigration, L.R.C. 1985, ch. I-2, art. 27(1)d) [mod. 1992, ch. 47, art. 78; mod. 1992, ch. 49, art. 16],

70(1)(b) [am. c. 28 (4th Supp.), s. 18; am. 1995, c. 15, s. 13].

APPEAL from a judgment of the Federal Court of Appeal (1998), 234 N.R. 173, 48 Imm. L.R. (2d) 1, [1998] F.C.J. No. 1775 (QL), reversing a judgment of the Trial Division, [1998] 1 F.C. 501, 137 F.T.R. 283, [1997] F.C.J. No. 1349 (QL), setting aside a decision of the Immigration Appeal Division, [1996] I.A.D.D. 859 (QL), dismissing the appellant's appeal from a removal order. Appeal allowed.

Rod Holloway and Christopher Elgin, for the appellant.

Judith Bowers, Q.C., for the respondent.

Brian A. Crane, Q.C., and *Krista Daley*, for the interveners.

The judgment of the Court was delivered by

IACOBUCCI J. —

I. Introduction

This appeal was heard with *Chieu v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2002] 1 S.C.R. 84, 2002 SCC 3, reasons in which are being released concurrently herewith. For the reasons given in *Chieu*, the Immigration Appeal Division (“I.A.D.”) of Canada's Immigration and Refugee Board is able to consider the foreign hardship potentially faced by a permanent resident being removed from Canada when deciding whether to quash or stay a removal order under its “equitable jurisdiction” conferred by s. 70(1)(b) of the *Immigration Act*, R.S.C. 1985, c. I-2 (the “Act”). The I.A.D. can take potential foreign hardship into consideration whenever a likely country of removal has been established by an individual facing removal.

The respondent Minister of Citizenship and Immigration remains free to determine, pursuant

32(2), 52, 70(1)(b) [mod. ch. 28 (4^e suppl.), art. 18; mod. 1995, ch. 15, art. 13].

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel fédérale (1998), 234 N.R. 173, 48 Imm. L.R. (2d) 1, [1998] A.C.F. n° 1775 (QL), qui infirmait un jugement de la Section de première instance, [1998] 1 C.F. 501, 137 F.T.R. 283, [1997] A.C.F. n° 1349 (QL), qui avait annulé une décision de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (Section d'appel), [1996] I.A.D.D. 859 (QL), rejetant l'appel de l'appelant contre une ordonnance de renvoi. Pourvoi accueilli.

Rod Holloway et Christopher Elgin, pour l'appelant.

Judith Bowers, c.r., pour l'intimé.

Brian A. Crane, c.r., et *Krista Daley*, pour l'intervenante.

Version française du jugement de la Cour rendu par

LE JUGE IACOBUCCI —

I. Introduction

Ce pourvoi a été entendu en même temps que *Chieu c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2002] 1 R.C.S. 84, 2002 CSC 3, dans lequel la Cour rend jugement simultanément. Pour les motifs exposés dans *Chieu*, la Section d'appel de l'immigration (« S.A.I. ») de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada peut tenir compte des difficultés auxquelles pourrait devoir faire face à l'étranger un résident permanent renvoyé du Canada, lorsqu'elle décide, en vertu de la « compétence en equity » que lui confère l'al. 70(1)(b) de la *Loi sur l'immigration*, L.R.C. 1985, ch. I-2 (la « Loi »), s'il y a lieu d'annuler une mesure de renvoi ou d'y surseoir. La S.A.I. peut tenir compte de ces difficultés lorsque le pays de destination probable est établi par l'individu frappé de renvoi.

Il demeure loisible au ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration intimé de déterminer, en vertu

to s. 52 of the Act, where a permanent resident will be removed to. The Minister's jurisdiction to make a decision under s. 52 only exists while an individual has a removal order entered against them. If the I.A.D. quashes or stays a removal order, the Minister no longer has anyone to remove and so no longer has the jurisdiction to make a decision under s. 52. But it is open to the Minister to make submissions at the hearing of a s. 70(1)(b) appeal with regard to the country the Minister intends to remove a permanent resident to, or to make the s. 52 decision prior to the hearing. Submissions regarding the country of removal are only necessary where the country of removal is in dispute, which will generally be the case only when the intended country of removal is one other than the individual's country of nationality or citizenship. The appellant Ahmad Abdulaal Al Sagban's appeal can be disposed of by applying these holdings to the facts of this case.

II. Relevant Statutory Provisions

3

The provisions of the Act relevant to this appeal are largely set out in *Chieu, supra*. For ease of reference, the primary provision in dispute — s. 70(1)(b) — is repeated here (although not law, I have once again included the marginal notes of the Act in these reasons as an explanatory aid):

70. (1) [Appeals by permanent residents and persons in possession of returning resident permits] Subject to subsections (4) and (5), where a removal order or conditional removal order is made against a permanent resident or against a person lawfully in possession of a valid returning resident permit issued to that person pursuant to the regulations, that person may appeal to the Appeal Division on either or both of the following grounds, namely,

. . . .

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

4

An additional provision relevant to the particular facts of this appeal is s. 27(1)(d):

de l'art. 52 de la Loi, dans quel pays un résident permanent sera renvoyé. Le pouvoir du ministre de prendre une décision en vertu de l'art. 52 n'existe que lorsqu'un individu est frappé de renvoi. Si la S.A.I. annule la mesure de renvoi, ou ordonne d'y surseoir, il n'y a plus personne à renvoyer et, par conséquent, le ministre n'est plus habilité à prendre une décision en vertu de l'art. 52. Toutefois le ministre peut présenter des observations sur le pays où il a l'intention de renvoyer le résident permanent à l'audience d'un appel en vertu de l'al. 70(1)(b), ou il peut prendre une décision en vertu de l'art. 52 avant l'audience. Ses observations ne sont nécessaires que s'il y a désaccord sur le pays de destination, ce qui n'est le cas normalement que lorsque ce pays est autre que le pays dont l'intéressé est le ressortissant. L'application de ces principes aux faits en l'espèce permet de statuer sur le pourvoi de Ahmad Abdulaal Al Sagban.

II. Les dispositions légales

Les dispositions légales applicables sont citées dans l'arrêt connexe *Chieu*, précité. Afin de faciliter la consultation, je reproduis ici le texte de la principale disposition en litige, l'al. 70(1)(b) (bien que les notes marginales ne fassent pas partie du texte de la Loi, je les inclus à nouveau dans ces motifs pour faciliter la compréhension). L'alinéa 70(1)(b) prévoit :

70. (1) [Appel des résidents permanents et des titulaires de permis de retour] Sous réserve des paragraphes (4) et (5), les résidents permanents et les titulaires de permis de retour en cours de validité et conformes aux règlements peuvent faire appel devant la section d'appel d'une mesure de renvoi ou de renvoi conditionnel en invoquant les moyens suivants :

. . . .

b) le fait que, eu égard aux circonstances particulières de l'espèce, ils ne devraient pas être renvoyés du Canada.

L'alinéa 27(1)(d) est aussi pertinent en l'espèce :

27. (1) [Reports on permanent residents] An immigration officer or a peace officer shall forward a written report to the Deputy Minister setting out the details of any information in the possession of the immigration officer or peace officer indicating that a permanent resident is a person who

. . .

(d) has been convicted of an offence under any Act of Parliament, other than an offence designated as a contravention under the *Contraventions Act*, for which a term of imprisonment of more than six months has been, or five years or more may be, imposed . . .

III. Facts

The appellant was born in Iraq on August 27, 1964. His father was a high-ranking economist in the Iraqi government in power prior to the presidency of Saddam Hussein. The appellant lived with his family in Egypt from 1972-78, while his father was secretary general of the Council of Arab Economic Unity in Cairo. He and his family then returned to Iraq, but the appellant left permanently in 1981 in order to avoid military service. He lived in the United States, Egypt and England before being landed in Canada with his parents and brother on August 3, 1986. He became a permanent resident at that time. The appellant entered Canada as an independent immigrant and has not applied for refugee status.

A removal order was entered against the appellant on September 22, 1994 at Prince Albert, Saskatchewan, pursuant to s. 32(2) of the Act. The basis for the removal order was that the appellant was a person described in s. 27(1)(d) of the Act, having been convicted in November 1993 of three property-related offences for which a term of imprisonment of 12 months was imposed. As was the case in *Chieu*, the appellant appealed the removal order to the I.A.D. solely on equitable grounds pursuant to s. 70(1)(b).

27. (1) [Rapports défavorables : résidents permanents] L'agent d'immigration ou l'agent de la paix doit faire part au sous-ministre, dans un rapport écrit et circonstancié, de renseignements concernant un résident permanent et indiquant que celui-ci, selon le cas :

. . .

d) a été déclaré coupable d'une infraction prévue par une loi fédérale, autre qu'une infraction qualifiée de contravention en vertu de la *Loi sur les contraventions* :

(i) soit pour laquelle une peine d'emprisonnement de plus de six mois a été imposée,

(ii) soit qui peut être punissable d'un emprisonnement maximal égal ou supérieur à cinq ans . . .

III. Les faits

L'appelant est né en Iraq le 27 août 1964. Son père occupait un poste d'économiste de haut rang dans le gouvernement iraquien avant l'arrivée au pouvoir de Saddam Hussein. L'appelant a vécu avec sa famille en Égypte de 1972 à 1978, quand son père était secrétaire général du Conseil de l'Union économique arabe au Caire. L'appelant et sa famille retournent ensuite en Iraq mais l'appelant quitte son pays de façon permanente en 1981 afin de se soustraire au service militaire. Il vit aux États-Unis, en Égypte et en Angleterre avant d'obtenir le droit d'établissement au Canada avec ses parents et son frère le 3 août 1986. Il devient alors résident permanent. L'appelant est arrivé au Canada en qualité d'immigrant indépendant et n'a pas revendiqué le statut de réfugié.

Une mesure de renvoi est prise contre l'appelant le 22 septembre 1994, à Prince Albert (Saskatchewan), conformément au par. 32(2) de la Loi. Cette mesure résulte de l'application de l'al. 27(1)d) de la Loi parce que l'appelant a été déclaré coupable en novembre 1993 de trois infractions relatives à des biens pour lesquelles il a été condamné à une peine d'emprisonnement de 12 mois. Comme dans l'affaire *Chieu*, l'appelant a interjeté appel de la mesure de renvoi devant la S.A.I. uniquement sur des motifs d'équité conformément à l'al. 70(1)b).

IV. Decisions Below

A. *Immigration Appeal Division*, [1996] I.A.D.D. No. 859 (QL) (Board Members Clark, Dossa and Singh)

7

The I.A.D. dismissed the appellant's appeal of the removal order made against him. Applying *Ribic v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1985] I.A.B.D. No. 4 (QL), the I.A.D. held that the relevant domestic factors did not favour allowing the appellant to remain in Canada. The I.A.D. did refer at para. 16 to the hardship the appellant would face if returned to Iraq:

... the most positive factor in his favour is the hardship that he would suffer if returned to Iraq. ... Iraq is not a safe place to be. As a person considered to be a deserter, and as the eldest son of a prominent Iraqi family which was opposed to the government of Saddam Hussein, he would be in a very difficult position. His stepmother said that the only thing that would happen would be that they would hang him. ... The Appeal Division finds that it would be an extreme hardship for the appellant to be returned to Iraq.

However, relying on *Hoang v. Canada (Minister of Employment and Immigration)* (1990), 13 Imm. L.R. (2d) 35 (F.C.A.), the I.A.D. concluded that it could not consider this factor, noting that "control over the location to which the appellant is removed is a matter solely for the Minister's decision" (para. 16). It therefore concluded that "the negative factors weigh more heavily against the appellant than the positive ones weigh in his favour" (para. 17), and upheld his removal.

B. *Federal Court, Trial Division*, [1998] 1 F.C. 501

8

On an application for judicial review before the Federal Court, Trial Division, Reed J. set aside the I.A.D.'s decision and referred the appeal back to a differently constituted panel of the I.A.D. for reconsideration. She held that *Hoang* does not prevent the I.A.D. from considering potential foreign hardship under the *Ribic* test when dealing with appeals by permanent residents, and that the I.A.D. therefore erred in not fully considering the hardship the appellant would face if returned to Iraq. Reed J. relied in part on the Federal Court of Appeal's decision

IV. Les décisions antérieures

A. *Section d'appel de l'immigration*, [1996] I.A.D.D. n° 859 (QL) (les commissaires Clark, Dossa et Singh)

La S.A.I. rejette l'appel de la mesure de renvoi. Appliquant la décision *Ribic c. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1985] I.A.B.D. n° 4 (QL), la S.A.I. juge que les facteurs internes pertinents ne permettent pas d'autoriser l'appellant à rester au Canada. La S.A.I. mentionne toutefois au par. 16 les difficultés auxquelles il ferait face s'il retournait en Iraq :

[TRADUCTION] ... le facteur le plus important en sa faveur, ce sont les difficultés qu'il subirait s'il retournerait en Iraq [. . .] [C]e pays n'est pas un endroit sûr. Considéré comme un déserteur, et en tant que fils aîné d'une famille iraquienne en vue, opposée au gouvernement de Saddam Hussein, il serait dans une situation très difficile. Sa belle-mère a dit que la seule chose qui arriverait, c'est qu'on le pendrait [. . .] La Section d'appel juge que renvoyer l'appellant en Iraq lui causerait des difficultés extrêmes.

Toutefois, s'appuyant sur l'arrêt *Hoang c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1990] A.C.F. n° 1096 (QL) (C.A.), la S.A.I. conclut qu'elle ne peut pas tenir compte de ce facteur, soulignant que [TRADUCTION] « la question de savoir à quel endroit l'appellant est renvoyé relève exclusivement du ministre » (par. 16). Elle conclut donc que [TRADUCTION] « les facteurs défavorables à l'appelant l'emportent sur les facteurs qui jouent en sa faveur » (par. 17) et confirme son renvoi.

B. *Section de première instance de la Cour fédérale*, [1998] 1 C.F. 501

Saisie d'une demande de contrôle judiciaire, madame le juge Reed de la Section de première instance de la Cour fédérale annule la décision de la S.A.I. et renvoie l'appel à une formation différente de la S.A.I. pour réexamen. Elle statue que l'arrêt *Hoang* n'empêche pas la S.A.I. d'examiner les difficultés à l'étranger selon les critères de la décision *Ribic* lorsqu'elle entend des appels interjetés par des résidents permanents et que la S.A.I. a donc commis une erreur en ne prenant pas pleinement en considération les difficultés auxquelles l'appellant

in *Canepa v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1992] 3 F.C. 270, at p. 286, where it was stated that “every extenuating circumstance that can be adduced in favour of the deportee” should be considered by the I.A.D. when hearing an appeal pursuant to s. 70(1)(b). She held that it was not premature for the I.A.D. to consider potential foreign hardship prior to the Minister making the decision as to the country of removal under s. 52, as the likely country of removal will usually be the individual’s country of nationality or citizenship. Reed J. was aware that a question of general importance had already been certified on this matter by Muldoon J. in *Chieu*, and she certified an almost identical question in this case.

C. *Federal Court of Appeal* (1998), 234 N.R. 173

The Minister successfully appealed this decision to the Federal Court of Appeal. For the reasons given in *Chieu*, *supra*, which was released on the same day, Linden J.A., for the court, allowed the appeal, set aside Reed J.’s decision and dismissed the application for judicial review.

V. Analysis and Disposition

For the reasons set out in *Chieu*, the appropriate standard of review in this case is correctness. Turning to the substantive issues, and also applying the approach set out in *Chieu*, it must first be asked whether the appellant has established a likely country of removal. At the hearing of the s. 70(1)(b) appeal, the appellant presented evidence regarding the conditions he would face in Iraq, his country of nationality. And in fact, after the s. 70(1)(b) appeal was dismissed, the government acted to remove the appellant to Iraq. As Reed J. stated at p. 506:

... Mr. Justice McKeown, on April 28, 1997 ... , granted a stay of the deportation order that had been issued against this applicant, to prevent the applicant’s deportation until this application for judicial review was heard. The travel plans that were in place at that time would have seen the applicant deported to Iraq.

ferait face s’il retournait en Iraq. Le juge Reed se fonde en partie sur l’arrêt de la Cour d’appel fédérale *Canepa c. Canada (Ministre de l’Emploi et de l’Immigration)*, [1992] 3 C.F. 270, p. 286, selon lequel la S.A.I. devrait tenir compte de « toutes les circonstances atténuantes pouvant être invoquées en faveur de l’expulsé » dans un appel en vertu de l’al. 70(1)(b). Le juge Reed statue qu’il n’est pas prématuré de la part de la S.A.I. de considérer les difficultés possibles à l’étranger, avant que le ministre prenne une décision sur le pays de destination en vertu de l’art. 52, puisque le pays de destination est habituellement le pays dont l’intéressé est le ressortissant. Sachant que le juge Muldoon a déjà certifié à ce sujet une question grave et de portée générale dans l’arrêt *Chieu*, le juge Reed certifie une question quasi identique.

C. *Cour d’appel fédérale* (1998), 234 N.R. 173

Le ministre a gain de cause en appel de cette décision devant la Cour d’appel fédérale. Pour les motifs exposés dans l’arrêt *Chieu*, précité, rendu simultanément, le juge Linden accueille l’appel, annule la décision du juge Reed et rejette la demande de contrôle judiciaire.

V. Analyse et dispositif

Selon les motifs exposés dans l’arrêt connexe *Chieu*, la norme de contrôle est celle de la décision correcte. Sur le fond et selon la méthode suivie dans *Chieu*, il faut d’abord déterminer si l’appelant a établi quel sera le pays de destination probable. À l’audience de l’appel interjeté en vertu de l’al. 70(1)(b), l’appelant a produit des preuves concernant la situation à laquelle il devrait faire face en Iraq, son pays de nationalité. Après le rejet de l’appel interjeté en vertu de l’al. 70(1)(b), le gouvernement a effectivement pris des dispositions pour renvoyer l’appelant en Iraq. Le juge Reed dit à la p. 506 :

... le juge McKeown a, le 28 avril 1997 [...], accordé un sursis à l’exécution de la mesure d’expulsion prise à l’égard du requérant pour empêcher que celui-ci ne soit expulsé avant que la présente demande de contrôle judiciaire n’ait été entendue. Il avait été prévu à l’époque que le requérant serait expulsé vers l’Iraq.

The booking of travel arrangements is the administrative process by which the Minister makes the s. 52 decision as to the country of removal. In this case it is therefore clear that the likely country of removal is Iraq.

11 As a result, the second issue to be addressed is whether the I.A.D. would have exercised its discretion under s. 70(1)(b) to allow the appellant to remain in Canada, and if so, what remedy it would have provided. The I.A.D. found that “it would be an extreme hardship for the appellant to be returned to Iraq” (para. 16). It therefore appears that the I.A.D. would have exercised its discretion to allow the appellant to remain in Canada if it had believed it was able to consider this potential foreign hardship. However, this is an administrative decision which requires a complex balancing of numerous factors. It is the I.A.D., not this Court, that has the expertise to balance domestic and foreign concerns properly. More importantly, it is the I.A.D. that should make the decision regarding the appropriate remedy if the appeal is allowed. The I.A.D. has the expertise to decide whether the removal order should be quashed or whether a stay would be preferable, as well as to determine what the terms and conditions of a stay would be.

12 The appeal is therefore allowed. The judgment of the Federal Court of Appeal is set aside and the appeal under s. 70(1)(b) is returned to the I.A.D. for a new hearing, taking into account the reasons set out herein and in *Chieu*. At the new hearing, the likely country of removal will be Iraq, unless the Minister can establish otherwise.

VI. Addendum

13 Both this appeal and *Chieu* were heard prior to the hearings before this Court in *Suresh v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2002] 1 S.C.R. 3, 2002 SCC 1, and *Ahani v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2002] 1 S.C.R. 72, 2002 SCC 2. Pursuant to the reasoning of the Court in those cases, if the appellant in this case can establish that there are substantial grounds to believe that he will face a risk of torture upon

La prise de dispositions de voyage est la procédure administrative par laquelle le ministre prend sa décision en vertu de l’art. 52 sur le pays de destination. En l’espèce, il est donc clair que le pays de destination est l’Iraq.

Par conséquent, la deuxième question est de savoir si la S.A.I. aurait exercé le pouvoir discrétionnaire que lui confère l’al. 70(1)b) afin de permettre à l’appelant de rester au Canada et, le cas échéant, quelle mesure de réparation elle aurait prise. La S.A.I. conclut que « renvoyer l’appelant en Iraq lui causerait des difficultés extrêmes » (par. 16). Il semble donc que la S.A.I. aurait exercé son pouvoir discrétionnaire pour permettre à l’appelant de rester au Canada si elle avait cru pouvoir tenir compte de ces difficultés possibles. Toutefois, il s’agit d’une décision administrative qui exige une analyse complexe de nombreux facteurs. C’est la S.A.I., et non pas notre Cour, qui possède l’expertise nécessaire pour analyser les facteurs internes et étrangers. Plus important encore, c’est la S.A.I. qui devrait décider de la réparation appropriée si l’appel est accueilli. La S.A.I. a l’expertise nécessaire pour décider si la mesure de renvoi devrait être annulée ou si un sursis d’exécution serait préférable, et pour déterminer les conditions dont le sursis devrait être assorti.

Le pourvoi est donc accueilli. Le jugement de la Cour d’appel fédérale est annulé et l’appel en vertu de l’al. 70(1)b) est renvoyé à la S.A.I. pour nouvelle audition en fonction des motifs exposés en l’espèce et dans l’arrêt *Chieu*. À la nouvelle audience, le pays de destination probable sera l’Iraq, à moins que le ministre puisse établir que ce n’est pas le cas.

VI. Additif

Les pourvois *Al Sagban* et *Chieu* ont été entendus avant l’audition par notre Cour des affaires *Suresh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, [2002] 1 R.C.S. 3, 2002 CSC 1, et *Ahani c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, [2002] 1 R.C.S. 72, 2002 CSC 2. Selon le raisonnement adopté par la Cour dans ces deux derniers arrêts, l’appelant ne peut pas être renvoyé en Iraq s’il peut établir qu’il a des raisons solides

return to Iraq, he cannot be removed to that country.

Appeal allowed.

Solicitors for the appellant: McPherson, Elgin & Cannon, Vancouver.

Solicitor for the respondent: The Attorney General of Canada, Vancouver.

Solicitors for the intervener: Gowling Lafleur Henderson, Ottawa.

de croire qu'il risque la torture à son retour dans ce pays.

Pourvoi accueilli.

Procureurs de l'appelant : McPherson, Elgin & Cannon, Vancouver.

Procureur de l'intimé : Le procureur général du Canada, Vancouver.

Procureurs de l'intervenante : Gowling Lafleur Henderson, Ottawa.