

T-1322-88

T-1322-88

Mayurchandra Khimji Ruparel (Applicant)

v.

Minister of Employment and Immigration and the Secretary of State for External Affairs (Respondents)*INDEXED AS: RUPAREL v. CANADA (MINISTER OF EMPLOYMENT AND IMMIGRATION) (T.D.)*

Trial Division, Muldoon J.—Toronto, October 30, 1989; Ottawa, August 8, 1990.

Immigration — Application to quash denial of application for permanent residence — Applicant found inadmissible under s. 19(2)(a)(i) due to U.K. conviction of driving with excessive alcohol in breath — Judicial notice taken of U.K. offence — Contrary to Criminal Code, s. 253, Crown election offence, if committed in Canada — “Offence that may be punishable by way of indictment under any other Act of Parliament” in s. 19(2)(a) including hybrid offences — Although s. 19(2)(a) unconstitutional for unjustified age discrimination, application dismissed for lack of standing.

Constitutional law — Charter of Rights — Equality rights — Immigration Act, 1976, s. 19(2)(a)(i) barring persons over 21 when convicted of indictable offence from admission to Canada for five years from termination of sentence — S. 19(2)(a)(ii) barring those between 18 and 21 for only two years — Although s. 19(2)(a) unconstitutional for unjustified age discrimination, applicant lacking standing to apply for declaration.

Practice — Parties — Standing — Application for declaration Immigration Act, 1976, s. 19(2)(a) invalid as contrary to Charter, s. 15 brought by unsuccessful applicant for permanent residence — Application dismissed as applicant non-citizen outside Canada with no claim to admission and beyond scope of Charter.

Construction of statutes — Immigration Act, 1976, s. 19(2)(a) — Applicant filing Minister's statement in House of Commons upon second reading of bill which became legislation — Inadmissible to show intent — No indication of Senate debates nor whether bill amended prior to enactment — Speeches in Parliament, often made for partisan advantage,

Mayurchandra Khimji Ruparel (requérant)

c.

Ministre de l'Emploi et de l'Immigration et Secrétaire d'État aux Affaires extérieures (intimés)*RÉPERTORIÉ: RUPAREL c. CANADA (MINISTRE DE L'EMPLOI ET DE L'IMMIGRATION) (1^{re} INST.)*

Section de première instance, juge Muldoon—Toronto, 30 octobre 1989; Ottawa, 8 août 1990.

Immigration — Requête en annulation d'une décision par laquelle une demande de résidence permanente a été rejetée — Le requérant a été jugé non admissible en vertu de l'art. 19(2)(a)(i) en raison d'une condamnation, au R.-U., pour conduite avec une proportion excessive d'alcool dans l'haleine — Connaissance d'office de l'infraction commise au R.-U. — L'infraction, si elle avait été commise au Canada, est celle qui est prévue à l'art. 253 du Code criminel, lequel accorde au ministère public un choix quant au mode de poursuite — Les infractions hybrides sont comprises dans l'expression «infraction punissable, aux termes d'une autre loi fédérale, par mise en accusation» qu'on trouve à l'art. 19(2)(a) — Même si l'art. 19(2)(a) est inconstitutionnel parce qu'il crée une discrimination injustifiée fondée sur l'âge, la requête est rejetée au motif que le requérant n'a pas qualité pour agir.

Droit constitutionnel — Charte des droits — Droits à l'égalité — L'art. 19(2)(a)(i) de la Loi sur l'immigration de 1976 déclare non admissibles au Canada pendant une période de cinq ans à compter de l'expiration de leur peine les personnes âgées de plus de 21 ans qui ont été déclarées coupables d'une infraction punissable par mise en accusation — L'art. 19(2)(a)(ii) prévoit une période d'inadmissibilité de seulement deux ans pour les personnes âgées entre 18 et 21 ans — Même si l'art. 19(2)(a) est inconstitutionnel parce qu'il crée une discrimination injustifiée fondée sur l'âge, le requérant n'a pas qualité pour demander un jugement déclaratoire.

Pratique — Parties — Qualité pour agir — Le requérant, dont la demande de résidence permanente a été refusée, a présenté une requête en vue d'obtenir un jugement déclarant inconstitutionnel l'art. 19(2)(a) de la Loi sur l'immigration de 1976 au motif qu'il est contraire à l'art. 15 de la Charte — La requête est rejetée parce que, comme il n'est pas titulaire de la citoyenneté canadienne et qu'il se trouve à l'étranger, le requérant n'a pas le droit de demander son admission et n'est donc pas visé par la Charte.

Interprétation des lois — Art. 19(2)(a) de la Loi sur l'immigration de 1976 — Le requérant a produit une déclaration faite par le ministre devant la Chambre des communes à l'occasion de la seconde lecture d'un projet de loi qui a été adopté comme loi — Cette déclaration est irrecevable pour démontrer l'intention du législateur — On n'a pas fait état des débats du Sénat ni de savoir si le projet de loi a été amendé avant d'être adopté — Les discours prononcés devant le Parlement sont souvent faits pour servir des visées partisans, ils ne constituent pas une loi et ils risquent d'énoncer incorrectement

not law, may misstate law — Legislation enacted governs — S. 19(2)(a) including hybrid offence.

This was an application to quash the denial of an application for permanent residence and for an order pursuant to Charter, section 24 declaring that subsection 19(2) of the *Immigration Act, 1976* is inconsistent with Charter, section 15 as it constitutes discrimination based on age. The applicant was convicted, in the United Kingdom, of driving a motor vehicle when the proportion of alcohol in his breath exceeded the prescribed limit. His application for permanent residence was refused as he was inadmissible under subparagraph 19(2)(a)(i) of the *Immigration Act, 1976*: a person convicted of an offence that, if committed in Canada, would constitute an offence that may be punishable upon indictment, unless he has satisfied the Minister that he has rehabilitated himself and, if he was twenty-one or older when convicted, that at least five years have elapsed since termination of the sentence. Subparagraph 19(2)(a)(ii) requires the passage of but two years since termination of the sentence where the person was under twenty-one when convicted. The applicant filed the statement of the Minister in the House of Commons upon moving for a second reading of the bill that was to become the *Immigration Act, 1976*. *Criminal Code*, section 253, a Crown election offence, prohibits the operation of a motor vehicle by a person having more than 80 milligrams of alcohol in 100 millilitres of blood.

Held, the application should be dismissed.

Section 17 of the *Canada Evidence Act* requires that judicial notice be taken of British legislation. The essential elements of the U.K. offence correspond with section 253 of the *Criminal Code*. The applicant was therefore convicted of an offence which, if committed in Canada, constituted an offence under any other Act of Parliament. Although it was unlikely that the Crown would elect to proceed by indictment in a drive-over-80 case, "may be punishable by way of indictment" in paragraph 19(2)(a) includes hybrid offences.

Ministers' statements are inadmissible to show intent because they ignore Senate debates and whether the bill was amended prior to enactment. Such speeches, frequently made for partisan advantage or public effect, were not law and might misstate the law. It is the legislation enacted that governs.

Paragraph 19(2)(a) appears to be unconstitutional by distinguishing between adults between 18 and 21 and those over 21. This is contrary to Charter, section 15. The Crown failed to demonstrate that such discrimination based on age was justified under Charter, section 1. American and Canadian studies of parolees have indicated that those over 25 consistently did better than those under that age. Born in 1941, the applicant presents, statistically, less risk of committing further offences

la loi — Ce sont les lois qui sont édictées qui s'appliquent — L'art. 19(2)a comprend les infractions hybrides.

Il s'agit d'une requête visant à faire annuler une décision par laquelle une demande de résidence permanente a été refusée et visant à obtenir une ordonnance fondée sur l'article 24 de la Charte déclarant que le paragraphe 19(2) de la *Loi sur l'immigration de 1976* est incompatible avec l'article 15 de la Charte au motif qu'il crée une discrimination fondée sur l'âge. Le requérant a été reconnu coupable, au Royaume-Uni, d'avoir conduit un véhicule automobile alors que la proportion d'alcool dans son haleine dépassait la limite prescrite. Sa demande de résidence permanente a été refusée parce qu'aux termes du sous-alinéa 19(2)a(i) de la *Loi sur l'immigration de 1976*, il n'était pas admissible au Canada parce qu'il était une personne qui avait été déclarée coupable d'une infraction qui, si elle avait été commise au Canada, pourrait être punissable par mise en accusation, et parce qu'il était une personne qui ne pouvait justifier auprès du ministre de sa réadaptation ni du fait qu'au moins cinq ans s'étaient écoulés depuis la date de l'expiration de sa peine, si elle était âgée d'au moins vingt et un ans lors de la déclaration de culpabilité. Le sous-alinéa 19(2)a(ii) exige seulement que deux ans se soient écoulés depuis la date de l'expiration de la peine, si la personne était âgée de moins de vingt et un ans lors de la déclaration de culpabilité. Le requérant a produit la déclaration qu'a faite le ministre devant la Chambre des communes en proposant la deuxième lecture du projet de loi qui devait devenir la *Loi sur l'immigration de 1976*. L'article 253 du *Code criminel*, qui accorde au ministère public le choix du mode de poursuite de l'infraction, interdit la conduite d'un véhicule à moteur avec une alcoolémie dépassant 80 milligrammes d'alcool par 100 millilitres de sang.

Jugement: la requête devrait être rejetée.

L'article 17 de la *Loi sur la preuve au Canada* exige de prendre connaissance d'office des lois britanniques. Les éléments essentiels de l'infraction commise au R.-U. correspondent à l'article 253 du *Code criminel*. Le requérant a donc été déclaré coupable d'une infraction qui, si elle était commise au Canada, constituerait une infraction prévue par une autre loi fédérale. Même s'il est peu probable que le ministère public choisisse de poursuivre par mise en accusation dans un cas de conduite avec alcoolémie dépassant 80 milligrammes, les infractions hybrides sont comprises à l'alinéa 19(2)a) à cause de l'expression «pourrait être punissable par mise en accusation».

Les déclarations des ministres ne sont pas recevables pour démontrer l'intention du législateur, parce qu'elles ne disent rien des débats qui ont lieu devant le Sénat et qu'elles ne permettent pas de savoir si le projet de loi a été amendé avant d'être adopté comme loi. Ces discours, qui sont souvent faits pour servir des visées partisans ou pour un effet public, ne constituent pas une loi et peuvent énoncer incorrectement la loi. C'est la loi qui a été édictée qui s'applique.

L'alinéa 19(2)a) semble inconstitutionnel parce qu'il établit une distinction entre les adultes qui ont entre 18 et 21 ans et ceux qui ont plus de 21 ans. Cette distinction est contraire à l'article 15 de la Charte. La Couronne n'a pas réussi à démontrer que cette discrimination fondée sur l'âge était justifiée en vertu de l'article premier de la Charte. Il ressort des études américaines et canadiennes menées au sujet des libérés conditionnels que ceux qui sont âgés de plus de 25 ans s'en tirent

than would a younger person. The Court was, however, bound by the decision of the Federal Court of Appeal in *Canadian Council of Churches v. Canada*. The applicant lacked status to institute Charter litigation as a non-citizen outside Canada with no claim to admission and therefore beyond the scope of the Charter.

invariablement mieux que ceux qui ont moins de 25 ans. Le requérant, qui est né en 1941, présente statistiquement des risques de récidive moins élevés que les personnes plus jeunes. La Cour est toutefois liée par l'arrêt *Conseil canadien des églises c. Canada* de la Cour d'appel fédérale. Le requérant n'a pas qualité pour intenter un procès fondé sur la Charte parce que, comme il n'est pas titulaire de la citoyenneté canadienne et qu'il se trouve à l'étranger, il n'a pas le droit de demander son admission et il n'est donc pas visé par la Charte.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

Canada Evidence Act, R.S.C., 1985, c. C-5, s. 17.
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], ss. 1, 15.
Criminal Code, R.S.C., 1985, c. C-46, ss. 253 (as am. by R.S.C., 1985 (4th Suppl.) c. 32, s. 59), 255 (as am. by R.S.C., 1985 (1st Suppl.), c. 27, s. 36).
Immigration Act, 1976, S.C. 1976-77, c. 52, ss. 19(2)(a), 83.1 (as am. by S.C. 1988, c. 35, s. 19).
Transport Act, 1981 (U.K.), 1981, c. 56, s. 25, Schedule 8, s. 12(2).

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

FOLLOWED:

Canadian Council of Churches v. Canada, [1990] 2 F.C. 534; (1990), 106 N.R. 61 (C.A.); *Singh et al. v. Minister of Employment and Immigration*, [1985] 1 S.C.R. 177; (1985), 17 D.L.R. (4th) 422; 12 Admin. L.R. 137; 14 C.R.R. 13; 58 N.R. 1.

REFERRED TO:

Brannson v. Minister of Employment and Immigration, [1981] 2 F.C. 141; (1980), 34 N.R. 411 (C.A.); *Andrews v. Law Society of British Columbia*, [1989] S.C.R. 143; (1989), 56 D.L.R. (4th) 1; [1989] 2 W.W.R. 289; 34 B.C.L.R. (2d) 273; 36 C.R.R. 193; 91 N.R. 255; *Wilson v. Minister of Justice*, [1985] 1 F.C. 586; (1985), 13 Admin. L.R. 1; 20 C.C.C. (3d) 206; 6 C.P.R. (3d) 283; 46 C.R. (3d) 91; 16 C.R.R. 271; 60 N.R. 194 (C.A.); *Minister of Justice et al. v. Borowski*, [1981] 2 S.C.R. 575; (1981), 130 D.L.R. (3d) 588; [1982] 1 W.W.R. 97; 12 Sask.R. 420; 64 C.C.C. (2d) 97; 24 C.P.C. 62; 24 C.R. (3d) 352; 39 N.R. 331; *Naredo v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, T-1985-89, judgment dated 24/7/90, F.C.T.D., not yet reported.

AUTHORS CITED

Canada, *House of Commons Debates*, Vol. III, 6th Sess., 21st Parl., June 10, 1952, at pages 3075 and 3078.
 Driedger, Elmer A. *The Construction of Statutes*,

LOIS ET RÈGLEMENTS

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, chap. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44], art. 1, 15.
Code criminel, L.R.C. (1985), chap. C-46, art. 253 (mod. par L.R.C. (1985) (4^e suppl.), chap. 32, art. 59), 255 (mod. par L.R.C. (1985) (1^{er} suppl.), chap. 27, art. 36).
Loi sur la preuve au Canada, L.R.C. (1985), chap. C-5, art. 17.
Loi sur l'immigration de 1976, S.C. 1976-77, chap. 52, art. 19(2)a, 83.1 (mod. par L.C. 1988, chap. 35, art. 19).
Transport Act, 1981 (R.-U.), 1981, chap. 56, art. 25, annexe 8, art. 12(2).

JURISPRUDENCE

DÉCISIONS SUIVIES:

Conseil canadien des églises c. Canada, [1990] 2 C.F. 534; (1990), 106 N.R. 61 (C.A.); *Singh et autres c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1985] 1 R.C.S. 177; (1985), 17 D.L.R. (4th) 422; 12 Admin. L.R. 137; 14 C.R.R. 13; 58 N.R. 1.

DÉCISIONS MENTIONNÉES:

Brannson c. Le ministre de l'Emploi et de l'Immigration, [1981] 2 C.F. 141; (1980), 34 N.R. 411 (C.A.); *Andrews c. Law Society of British Columbia*, [1989] 1 R.C.S. 143; (1989), 56 D.L.R. (4th) 1; [1989] 2 W.W.R. 289; 34 B.C.L.R. (2d) 273; 36 C.R.R. 193; 91 N.R. 255; *Wilson c. Ministre de la Justice*, [1985] 1 C.F. 586; (1985), 13 Admin. L.R. 1; 20 C.C.C. (3d) 206; 6 C.P.R. (3d) 283; 46 C.R. (3d) 91; 16 C.R.R. 271; 60 N.R. 194 (C.A.); *Ministre de la Justice du Canada et autre c. Borowski*, [1981] 2 R.C.S. 575; (1981), 130 D.L.R. (3d) 588; [1982] 1 W.W.R. 97; 12 Sask.R. 420; 64 C.C.C. (2d) 97; 24 C.P.C. 62; 24 C.R. (3d) 352; 39 N.R. 331; *Naredo c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, T-1985-89, jugement en date du 24-7-90, C.F. 1^{re} inst., encore inédit.

DOCTRINE

Canada, *Débats de la Chambre des communes: compte rendu officiel*, vol. III, 6^e session, 21^e législature, 10 juin 1952, aux pages 3277 et 3280.

2nd ed., Toronto: Butterworths, 1974.
 Gabor, Thomas *The Prediction of Criminal Behaviour: Statistical Approaches*, Toronto: Univ. of Toronto Press, 1986.
Martin's Annual Criminal Code, 1990, with annotations by Edward L. Greenspan, Aurora, Ontario: Canada Law Book Inc., 1989. a

COUNSEL:

David A. Bruner for applicant.
L. April Burey for respondents.

SOLICITORS:

Abraham, Duggan, Hoppe, Niman, Scott, c
 Toronto, for applicant.
Deputy Attorney General of Canada for respondents.

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

MULDOON J.: This is a sad case for it appears that the applicant, his wife and child who would appear to be first-rate immigrants are delayed in their application for permanent residence in Canada because of an isolated lapse of no great moral turpitude in the applicant's otherwise apparently impeccable life's story. The Court must dismiss his application with profound regret, because the only alternative would be the Court's own complicity in a breach, albeit a compassionate breach, of the rule of law. e

Counsel for both sides agree that these proceedings are properly instituted without need to obtain leave pursuant to section 83.1 [*Immigration Act, 1976*, S.C. 1976-77, c. 52 (as added by S.C. 1988, c. 35, s. 19)] of the current immigration statute. f

The relief sought in the applicant's notice of motion filed July 7, 1988, is an apt overture to these reasons. In it the applicant seeks: g

... relief in the nature of *certiorari* pursuant to section 18(a) of the *Federal Court Act*, S.C. 1970-1971-1972, c. 1, quashing the refusal by the Respondents dated the 21st day of March, 1988, of the Application for Permanent Residence in Canada of Mayurchandra Khimji Ruparel for reason that the Applicant is

Driedger, Elmer A., *The Construction of Statutes*, 2^e éd., Toronto: Butterworths, 1974.

Gabor, Thomas *The Prediction of Criminal Behaviour: Statistical Approaches*, Toronto: Univ. of Toronto Press, 1986.

Martin's Annual Criminal Code, 1990, with annotations by Edward L. Greenspan, Aurora, Ontario: Canada Law Book Inc., 1989. a

AVOCATS:

David A. Bruner pour le requérant. b
L. April Burey pour les intimés.

PROCUREURS:

Abraham, Duggan, Hoppe, Niman, Scott, c
 Toronto, pour le requérant.
Le sous-procureur général du Canada pour les intimés.

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

LE JUGE MULDOON: Il s'agit d'une triste affaire car il semble que le requérant, son épouse et leur enfant, qui paraissent être des immigrants de premier ordre, sont retardés dans leur demande de résidence permanente au Canada en raison d'un écart passager qui ne comporte pas une grande turpitude morale dans la conduite par ailleurs irréprochable du requérant. C'est avec beaucoup de regret que la Cour doit rejeter sa requête, parce que la seule autre solution aurait consisté pour la Cour à se faire complice d'une atteinte à la primauté du droit, encore que cette atteinte eût été inspirée par la compassion. e

Les avocats des deux parties conviennent que la présente instance peut être régulièrement introduite sans qu'il soit nécessaire d'obtenir l'autorisation prévue à l'article 83.1 [*Loi sur l'immigration de 1976*, S.C. 1976-77, chap. 52 (ajouté par L.C. 1988, chap. 35, art. 19)] de l'actuelle loi sur l'immigration. f

En guise d'introduction aux présents motifs, il convient de reproduire la réparation sollicitée dans l'avis de requête que le requérant a déposé le 7 juillet 1988. Dans cet avis, le requérant sollicite: g

[TRADUCTION] ... une réparation de la nature d'un bref de *certiorari* en vertu de l'alinéa 18a) de la *Loi sur la Cour fédérale*, S.C. 1970-1971-1972, chap. 1, annulant la décision du 21 mars 1988 par laquelle les intimés ont rejeté la demande de résidence permanente au Canada de Mayurchandra Khimji

inadmissible to Canada in that he is a person described in section 19(2)(a)(i) of the *Immigration Act*, 1976, for an order in the nature of *mandamus* pursuant to [said] section 18(a) . . . directing the Respondents to reconsider and process the said application for permanent residence in Canada in accordance with the *Immigration Act*, 1976 (as amended), and the *Immigration Regulations*, 1978 (as amended), and for an order or remedy pursuant to section 24(1) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* declaring that section 19(2) of the *Immigration Act*, 1976 (as amended) is inconsistent with the provisions of section 15 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* to the extent that it constitutes discrimination based on age, which discrimination is not a reasonable limit prescribed by law as can be demonstrably justified in a free and democratic society, and to the extent of the inconsistency, is of no force or effect pursuant to section 52(1) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, or for such other order as may seem just.

The applicant's affidavit tells of the unfortunate events leading up to his rejection pursuant to subparagraph 19(2)(a)(i) of the *Immigration Act*, 1976 as amended (hereinafter, the Act). Here are that affidavit's pertinent paragraphs:

1. I am a citizen of the United Kingdom.
2. I am married to Jozica Ruparel, a citizen of Yugoslavia.
3. My wife and I have a son, Nicholai Ruparel, who is a citizen of the United Kingdom.
4. I am a professional accountant and my wife is an executive secretary.

8. On the advice of the Canadian High Commission, we contacted my brother, Sudhir Khimji Bhanji Ruparel, a citizen of Canada, who resides in Aurora, Ontario, and on January 19, 1988, my brother executed an Undertaking of Assistance (Assisted Relative Class) at the Toronto East Canada Immigration Centre on our behalf. Attached hereto, and marked as Exhibit "C" to this my Affidavit is a true copy of the guarantor's copy of the Undertaking of Assistance.

9. On or about January 4, 1988, at Great North Road, Barnet, Hertfordshire, I was charged with the offence of driving a motor vehicle on a road after consuming so much alcohol that the proportion thereof in my breath exceeded the prescribed limit, contrary to section 6 and schedule 4 to the *British Road Traffic Act*, 1972, as substituted by section 25 and schedule 8 to the *British Transport Act*, 1981. Attached hereto, and marked as Exhibit "D" to this my Affidavit is a true copy of the charge record issued to me by the Barnet Metropolitan Police. Attached hereto, and marked as Exhibit "E" to this my Affidavit is a true copy of the test record issued to me by the Barnet Metropolitan Police on January 4, 1988, with respect to two specimens of breath provided by me, which results formed the subject matter of the drinking and driving charge referred to herein.

Ruparel au motif que le requérant n'est pas admissible au Canada parce qu'il relève d'un des cas visés par le sous-alinéa 19(2)a)(i) de la *Loi sur l'immigration de 1976*, une ordonnance de la nature d'un bref de *mandamus* en vertu de l'alinéa 18a) [en question] enjoignant aux intimés de réexaminer ladite demande de résidence permanente au Canada conformément à la *Loi sur l'immigration de 1976* (modifiée) et au *Règlement sur l'immigration de 1978* (modifié), et une ordonnance ou une réparation fondée sur le paragraphe 24(1) de la *Charte canadienne des droits et libertés* déclarant que le paragraphe 19(2) de la *Loi sur l'immigration de 1976* (modifiée) est incompatible avec les dispositions de l'article 15 de la *Charte canadienne des droits et libertés* dans la mesure où il crée une discrimination fondée sur l'âge, laquelle discrimination n'est pas une restriction prescrite par une règle de droit, dans des limites qui sont raisonnables et dont la justification peut se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique, et déclarant que les dispositions incompatibles du paragraphe 19(2) sont inopérantes en vertu du paragraphe 52(1) de la *Charte canadienne des droits et libertés*, ou toute autre ordonnance que la Cour jugera bon de prononcer.

Dans son affidavit, le requérant relate les événements malheureux qui ont conduit au rejet de sa demande en vertu du sous-alinéa 19(2)a)(i) de la *Loi sur l'immigration de 1976*, modifiée (ci-après appelée la Loi). Voici les paragraphes pertinents de l'affidavit:

- [TRADUCTION] 1. Je suis un citoyen du Royaume-Uni.
2. Je suis marié à Jozica Ruparel, une citoyenne de la Yougoslavie.
3. Ma femme et moi avons un fils, Nicholai Ruparel, qui est un citoyen du Royaume-Uni.
4. Je suis comptable professionnel et ma femme est secrétaire administrative.

8. Sur l'avis du Haut-commissariat du Canada, nous sommes entrés en communication avec mon frère, Sudhir Khimji Bhanji Ruparel, qui est un citoyen canadien et qui réside à Aurora, en Ontario. Le 19 janvier 1988, mon frère a signé en notre faveur un engagement d'aide (catégorie des parents aidés) au Centre d'immigration du Canada de Toronto-Est. J'ai joint au présent affidavit comme annexe C une copie conforme de l'engagement d'aide du garant.

9. Le 4 janvier 1988, ou vers cette date, sur le chemin Great North, à Barnet (Hertfordshire), j'ai été inculpé d'avoir conduit un véhicule automobile sur une route après avoir consommé une quantité d'alcool telle que la proportion d'alcool dans mon haleine dépassait la limite prescrite, en violation de l'article 6 et de l'annexe 4 de la *British Road Traffic Act* 1972, remplacés par l'article 25 et l'annexe 8 de la *British Transport Act* 1981. J'ai joint au présent affidavit comme annexe D une copie conforme de l'acte d'accusation que la Barnet Metropolitan Police m'a remis. J'ai joint au présent affidavit comme annexe E une copie conforme des résultats du prélèvement que la Barnet Metropolitan Police m'a remis le 4 janvier 1988 au sujet des deux échantillons d'haleine que j'ai fournis, lesquels résultats font l'objet de l'accusation de conduite en état d'ébriété susmentionnée.

10. The test result indicated that the first specimen of breath provided by me contained 57 milligrams [*sic*] of alcohol per 100 millilitres of breath and the second specimen of breath contained 56 milligrams [*sic*] of alcohol in 100 millilitres of breath.

11. On or about January 18, 1988, I attended the Barnet Magistrates Court, High Street Barnet, and pleaded guilty to the drinking and driving offence. I was sentenced to a fine of £225 sterling and my driver's licence was disqualified for one year.

12. In or about March, 1988, my wife and I attended a visa interview at the Canadian High Commission in London.

13. At the time of the interview, I disclosed the conviction referred to herein to the Visa Officer, F.J. Mark, Second Secretary.

14. By letter dated March 21, 1988, a true copy of which is marked as Exhibit "F" to this my Affidavit, I was advised by the Canadian High Commission in London that my Application for Permanent Residence in Canada was refused because it has been determined that I am inadmissible to Canada because I am a person described in section 19(2)(a)(i) of the *Immigration Act, 1976*.

15. With the exception of the conviction for drinking and driving dated January 18, 1988, I have never been convicted of any crime of [*sic-or*] offence.

16. In the evening of January 4, 1988, my last day of work in Canada Life Insurance Company of Potters Bar, U.K., I drank two and a half pints of beer with my colleagues from work. At approximately 9 p.m., I was stopped by the police as I was driving home. I told the police, and later the court, that it was foolish to have driven after drinking. I am only an occasional drinker and I do not abuse alcohol.

In paragraph 10, above, the applicant must have relied too much on his solicitors: the charge related to microgrammes, not milligrams of alcohol in 100 millilitres of breath.

Paragraph 16, above, states the isolated and no doubt aberrant lapse in the conduct of the applicant's life. If only he had engaged a taxi! So say many, ruefully, and accordingly, they, like the applicant, pay their "debts to society".

The applicant had to pay the fine and undergo the year's disqualification from driving, both comprising his sentence, upon conviction for the following offence:

... you did drive a motor vehicle on a road or other public place after consuming so much alcohol that the proportion thereof in your breath exceeded the prescribed limit.

10. Les résultats du prélèvement indiquent que le premier échantillon d'haleine que j'ai fourni contenait 57 milligrammes [*sic*] d'alcool par 100 millilitres d'haleine et que le second échantillon d'haleine contenait 56 milligrammes [*sic*] d'alcool par 100 millilitres d'haleine.

^a 11. Le 18 janvier 1988, ou vers cette date, je me suis présenté au palais de justice de Barnet, sur la rue High, à Barnet, et j'ai reconnu ma culpabilité à l'infraction de conduite en état d'ébriété. J'ai été condamné à une amende de 225 livres sterling et mon permis de conduire a été suspendu pour une période d'un an.

^b 12. Au cours du mois de mars de 1988, ma femme et moi avons été reçus en entrevue par un agent des visas au Haut-commissariat du Canada à Londres.

^c 13. Au cours de cette entrevue, j'ai révélé l'existence de la condamnation susmentionnée à l'agent des visas, le deuxième secrétaire F.J. Mark.

^d 14. Par lettre datée du 21 mars 1988, dont une copie conforme est jointe au présent affidavit comme annexe F, le Haut-commissariat du Canada à Londres m'a informé que ma demande de résidence permanente au Canada était refusée parce qu'on avait conclu que je n'étais pas admissible au Canada parce que je relevais d'un des cas visés par le sous-alinéa 19(2)(a)(i) de la *Loi sur l'immigration de 1976*.

^e 15. À l'exception de la condamnation pour conduite en état d'ébriété datée du 18 janvier 1988, je n'ai jamais été déclaré coupable d'un crime ou d'une infraction.

^f 16. Au cours de la soirée du 4 janvier 1988, mon dernier jour de travail chez Canada Life Insurance Company de Potters Bar (R.-U.), j'ai bu deux pintes et demie de bière avec mes collègues de travail. Vers 21 h, la police m'a arrêté alors que je rentrais chez moi en voiture. J'ai expliqué aux policiers, et par la suite à la cour, que j'avais fait une bêtise en prenant le volant après avoir bu. Je ne bois qu'à l'occasion et je n'abuse pas d'alcool.

^g Au paragraphe 10 ci-dessus, le requérant doit s'être trop fié à ses procureurs: l'accusation parlait de microgrammes, et non de milligrammes d'alcool par 100 millilitres d'haleine.

^h Au paragraphe 16, le requérant relate son écart de conduite passager et sans doute inusité. Si seulement il avait pris un taxi! C'est ce que se disent, avec regret, beaucoup de personnes qui, comme le requérant, doivent en conséquence «s'acquitter de leur dette envers la société».

ⁱ Le requérant a été condamné à une amende et à eu son permis de conduire suspendu pendant un an. Ce sont les deux volets de la peine qui lui a été infligée après qu'il eut été reconnu coupable de l'infraction suivante:

^j [TRADUCTION] ... d'avoir conduit un véhicule automobile sur une route ou dans un autre endroit public après avoir consommé une quantité d'alcool telle que la proportion d'alcool dans votre haleine dépassait la limite prescrite.

Contrary to Section 6 and Schedule 4 to the *Road Traffic Act, 1972* as substituted by section 25 and Schedule 8 to the *Transport Act, 1981*. (applicant's exhibit "D")

The second above-cited statute [*Transport Act, 1981* (U.K.), 1981, c. 56] provides in its subsection 25(3):

25. ...

(3) For sections 6 to 12 of the 1972 Act there are substituted the sections set out in Schedule 8.

The new section 6 refers to the proportion of alcohol in a person's "breath, blood, or urine" [emphasis added] as did the former section. It is provided in the *Transport Act, 1981* mentioned in the charge above recited. The "prescribed limit" is set out in Schedule 8, subsection 12(2), to mean:

12. ...

(2) ... as the case may require —

- (a) 35 microgrammes of alcohol in 100 millilitres of breath;
 - (b) 80 milligrammes of alcohol in 100 millilitres of blood; or
 - (c) 107 milligrammes of alcohol in 100 millilitres of urine;
- or such other proportion as may be prescribed by regulations made by the Secretary of State.

No such regulations which might have been in force in January, 1988, were brought to the Court's attention. Each stated proportion of alcohol is the equivalent of the other two. It is necessary only to note that section 17 of the *Canada Evidence Act*, R.S.C., 1985, c. C-5, exacts that judicial notice be taken of all Acts of the Imperial Parliament. Accordingly the Court must take judicial notice of the "debt to society" which persons in the U.K. must pay for the commission of the above defined offence and of the ingredients of the offence.

The applicant, however, is inflicted with a heavier "debt" than most other British citizens because he was in the process of immigrating, with his family, to Canada. It is Canadian law which imposes the further penalty, whereby the Act provides:

19. ...

(2) No immigrant and, except as provided in subsection (3), no visitor shall be granted admission if he is a member of any of the following classes:

- (a) persons who have been convicted of an offence that, if committed in Canada, constitutes or, if committed outside

En violation de l'article 6 et de l'annexe 4 de la *British Road Traffic Act, 1972*, remplacés par l'article 25 et l'annexe 8 de la *British Transport Act, 1981*. (Annexe D du requérant.)

La seconde loi susmentionnée [*Transport Act, 1981* (U.K.), 1981, chap. 56] dispose, à son paragraphe 25(3):

[TRADUCTION] 25. ...

(3) Les articles 6 à 12 de la Loi de 1972 sont remplacés par les articles énoncés à l'annexe 8.

Le nouvel article 6 parle de la proportion d'alcool dans [TRADUCTION] «l'haleine, le sang ou l'urine» [soulignement ajouté] d'une personne, tout comme l'ancien article. Il se trouve dans la *Transport Act, 1981* mentionnée dans l'accusation précitée. La «limite prescrite» est définie comme suit au paragraphe 12(2) de l'annexe 8:

[TRADUCTION] 12. ...

(2) ... selon le cas —

- a) 35 microgrammes d'alcool par 100 millilitres d'haleine;
 - b) 80 milligrammes d'alcool par 100 millilitres de sang; ou
 - c) 107 milligrammes d'alcool par 100 millilitres d'urine;
- ou toute autre proportion prescrite par règlement pris par le Secrétaire d'État.

On n'a pas appelé l'attention de la Cour sur l'existence d'un tel règlement qui aurait été en vigueur en janvier 1988. Chaque proportion définie d'alcool équivaut aux deux autres. Il y a seulement lieu de noter que l'article 17 de la *Loi sur la preuve au Canada*, L.R.C. (1985), chap. C-5, exige de prendre connaissance d'office de toutes les lois du Parlement impérial. En conséquence, la Cour doit prendre connaissance d'office de la «dette envers la société» dont les personnes qui se trouvent au Royaume-Uni doivent s'acquitter pour la perpétration de l'infraction définie ci-dessus et des éléments constitutifs de l'infraction.

Le requérant se voit cependant infliger une «dette» plus lourde que la plupart des autres citoyens britanniques parce qu'il cherchait alors à immigrer avec sa famille au Canada. C'est la loi canadienne qui lui inflige l'autre peine, qui est prévue par la Loi:

19. ...

(2) Ne peuvent obtenir l'admission, les immigrants et, sous réserve du paragraphe (3), les visiteurs qui

- a) ont été déclarés coupables d'une infraction qui constitue, qu'elle ait été commise au Canada ou à l'étranger, une

Canada, would constitute an offence that may be punishable by way of indictment under any other Act of Parliament and for which a maximum term of imprisonment of less than ten years may be imposed, except persons who have satisfied the Minister that they have rehabilitated themselves and that

- (i) in the case of persons who were convicted of any such offence when they were twenty-one or more years of age, at least five years have elapsed since the termination of the sentence imposed for the offence, or
- (ii) in the case of persons who were convicted of any such offence when they were less than twenty-one years of age, at least two years have elapsed since the termination of the sentence imposed for the offence; [Emphasis added.]

It will be noted that as between subparagraphs (i) and (ii) there is a distinction, if not a discriminatory inequality, based on whether the subject be less than 21 years of age, or be that age or older.

Another notable aspect of paragraph 19(2)(a), at least in regard to the applicant's obviously earnest submissions, is that it does not mention a "crime" or "moral turpitude" at all, despite its exceptional reference to "persons who have satisfied the Minister that they have rehabilitated themselves". It ought to be mighty easy to give such satisfaction after a once-in-a-lifetime conviction of driving with excessively alcoholic breath, blood or urine. Nevertheless, instead of "crime" or "moral turpitude", the Act refers only to "an offence . . . under any other Act of Parliament", which expression covers a great multitude of not only *mala prohibita*, but also of course *mala in se*, the "real" crimes. All crimes are offences, but not all offences are crimes; and Parliament simply avoided any distinction by adopting the broader expression "offence" in paragraph 19(2)(a) of the Act.

The Revised Statutes of Canada, 1985, were proclaimed in force as of December 12, 1988, but certain intervening legislation in the field of criminal law actually amended R.S.C., 1985 such that the applicable law here may be conveniently found in sections 253 and 255 set out in *Martin's Annual Criminal Code, 1990*. These provisions of the *Criminal Code* [R.S.C., 1985, c. C-46 (as am. by R.S.C. 1985 (4th Supp.), c. 32, s. 59)] are those

infraction qui peut être punissable par voie d'acte d'accusation, en vertu d'une autre loi du Parlement, d'une peine maximale de moins de dix ans d'emprisonnement, à l'exception de ceux qui établissent à la satisfaction du Ministre qu'ils se sont réhabilités et:

- (i) qu'au moins cinq ans se sont écoulés depuis la date de l'expiration de leur peine, au cas où l'auteur était âgé d'au moins vingt et un ans lors de la déclaration de culpabilité, ou
- (ii) qu'au moins deux ans se sont écoulés depuis la date de l'expiration de leur peine, au cas où l'auteur était âgé de moins de vingt et un ans lors de la déclaration de culpabilité; [Soulignement ajouté.]

On remarquera que les sous-alinéas (i) et (ii) établissent une distinction, sinon une inégalité discriminatoire, entre les personnes qui sont âgées de moins de 21 ans et celles qui sont âgées d'au moins 21 ans.

Un autre aspect remarquable de l'alinéa 19(2)a), du moins en ce qui concerne les prétentions que le requérant formule de toute évidence d'un ton convaincu, est qu'il ne parle pas du tout de «crime» ou de «turpitude morale», malgré l'exception qu'il prévoit dans le cas de «ceux qui établissent à la satisfaction du Ministre qu'ils se sont réhabilités». Il devrait être rudement facile d'apporter cette preuve lorsqu'on a été condamné une seule fois dans sa vie pour avoir conduit avec une proportion excessive d'alcool dans l'haleine, le sang ou l'urine. Cependant, au lieu de parler de «crime» ou de «turpitude morale», la Loi ne parle que d'infraction . . . en vertu d'une autre loi fédérale», laquelle expression englobe une multitude non seulement d'actes interdits par la loi, mais aussi bien sûr d'actes mauvais en eux-mêmes, les «véritables» crimes. Tous les crimes sont des infractions, mais ce ne sont pas toutes les infractions qui sont des crimes, et le législateur fédéral a tout simplement évité toute distinction en adoptant le terme plus large «infraction» à l'alinéa 19(2)a) de la Loi.

Les Lois révisées du Canada de 1985 sont entrées en vigueur le 12 décembre 1988, mais entre temps, certaines dispositions législatives ressortissant au domaine du droit criminel ont en fait modifié les L.R.C. de 1985, de sorte qu'on peut commodément trouver les dispositions applicables en l'espèce aux articles 253 et 255 du *Martin's Annual Criminal Code, 1990*. Ces dispositions du *Code criminel* [L.R.C. (1985), chap. 46 (mod. par

offences "under any other Act of Parliament" mentioned in paragraph 19(2)(a):

253. Every one commits an offence who operates a motor vehicle

(b) having consumed alcohol in such a quantity that the concentration in the person's blood exceeds eighty milligrams of alcohol in one hundred millilitres of blood.

The *Criminal Code*, not being road traffic legislation, does not limit the above offence to being committed only on a highway. It can be committed anywhere including on or along a highway, street or road. So, here one notes the offence in Canada of driving a motor vehicle, on or off a road or other public or private place, after consuming so much alcohol as to concentrate in the blood a proportion exceeding 80 milligrams of alcohol in 100 millilitres of blood, (or its equivalent in the breath of 35 micrograms of alcohol in 100 millilitres of breath).

It regrettably appears that the applicant was convicted in the U.K. of an offence which, if committed in Canada, constitutes an offence under any other Act of Parliament, the *Criminal Code*. But is it an offence in Canada which "may be punishable by way of indictment under" the *Criminal Code*? Alas, it is. Section 255 [as am. by R.S.C., 1985, (1st Supp.), c. 27, s. 36] of the Code in part provides:

255. (1) Every one who commits an offence under section 253 or 254 is guilty of an indictable offence or an offence punishable on summary conviction and is liable,

(a) whether the offence is prosecuted by indictment or punishable on summary conviction, to the following minimum punishment, namely,

(i) for a first offence, to a fine of not less than three hundred dollars,

(ii) for a second offence, to imprisonment for not less than fourteen days, and

(iii) for each subsequent offence, to imprisonment for not less than ninety days;

(b) where the offence is prosecuted by indictment, to imprisonment for a term not exceeding five years; and

(c) where the offence is punishable on summary conviction, to imprisonment for a term not exceeding six months.

(2) Every one who commits an offence under paragraph 253(a) and thereby causes bodily harm to any other person is guilty of an indictable offence and liable to imprisonment for a term not exceeding ten years.

(3) Every one who commits an offence under paragraph 253(a) and thereby causes the death of any other person is

L.R.C. (1985) (4^e suppl.), chap. 32, art. 59)] sont les infractions prévues par «une autre loi du Parlement» dont il est question à l'alinéa 19(2)a):

253. Commet une infraction quiconque conduit un véhicule à moteur . . .

b) lorsqu'il a consommé une quantité d'alcool telle que son alcoolémie dépasse quatre-vingts milligrammes d'alcool par cent millilitres de sang.

b) Comme il n'est pas un code de la route, le *Code criminel* ne limite pas l'infraction ci-dessus aux seuls cas où elle est commise sur une grande route, dans une rue ou sur un chemin ou le long de ceux-ci. On constate donc ici l'existence au Canada d'une infraction de conduite d'un véhicule à moteur sur une route ou hors d'une route ou dans un autre endroit public ou privé, après avoir consommé une quantité d'alcool telle que l'alcoolémie dépasse 80 milligrammes d'alcool par 100 millilitres de sang (ou son équivalent de 35 microgrammes d'alcool par 100 millilitres d'haleine).

Malheureusement, il semble que le requérant a été déclaré coupable au R.-U. d'une infraction qui, si elle avait été commise au Canada, constituerait une infraction prévue par une autre loi fédérale, le *Code criminel*. Mais s'agit-il d'une infraction qui «peut être punissable par voie d'acte d'accusation» en vertu du *Code criminel*? Hélas oui. L'article 255 [mod. par L.R.C. (1985) (1^{er} suppl.), chap. 27, art. 36] du Code dispose notamment:

255. (1) Quiconque commet une infraction prévue à l'article 253 ou 254 est coupable d'une infraction punissable sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire ou par mise en accusation et est passible:

a) que l'infraction soit poursuivie par mise en accusation ou par procédure sommaire, des peines minimales suivantes:

(i) pour la première infraction, une amende minimale de trois cents dollars,

h (ii) pour la seconde infraction, un emprisonnement minimal de quatorze jours,

(iii) pour chaque infraction subséquente, un emprisonnement minimal de quatre-vingt-dix jours;

b) si l'infraction est poursuivie par mise en accusation, d'un emprisonnement maximal de cinq ans;

i c) si l'infraction est poursuivie par procédure sommaire, d'un emprisonnement maximal de six mois.

(2) Quiconque commet une infraction prévue à l'alinéa 253a) et cause ainsi des lésions corporelles à une autre personne est coupable d'un acte criminel et passible d'un emprisonnement maximal de dix ans.

j (3) Quiconque commet une infraction prévue à l'alinéa 253a) et cause ainsi la mort d'une autre personne est coupable

guilty of an indictable offence and liable to imprisonment for a term not exceeding fourteen years.

This is a "hybrid offence" with Crown option as to manner of proceeding.

Now it would seem highly unlikely that the Crown would have proceeded by way of indictment, if the applicant had committed the offence in Canada. Luckily, he seems to have caused no death, no personal injuries and no property damage. Nevertheless, it is the terms of paragraph 19(2)(a) which govern, as enacted.

Exhibit "C" to Janet Rowsell's affidavit filed for the applicant, is a "copy of an excerpt from the Canadian House of Commons, Parliamentary Debates of June 10th, 1952, including the statement of the Honourable W. E. Harris, Minister of Citizenship and Immigration upon moving a [sic] second reading of Bill No. 305, an Act Respecting Immigration". In Elmer A. Driedger's well-respected work, *The Construction of Statutes*, Butterworths, Toronto, Chapter 8, "External Context", it is stated at page 130: "It is well established that parliamentary debates are not admissible to show Parliamentary intent", followed by a footnote of weighty authorities. The statement of the Hon. Walter E. Harris recorded in the Commons' Hansard, even if admissible to record his understanding and intent on that day, does not, and nor does the applicant, say anything of the debates in the Senate, that other multi-member organ of Canada's bicameral legislature, nor whether Bill No. 305 was ever amended before being enacted.

The learned author Driedger suggests that if a minister's speech be inadmissible to show intent, then, logically it might be "more" admissible to show "the evil or mischief" [which provoked introduction of the Bill]. However, the learned author notes (at pages 130-131), "Perhaps the reason for rejecting a Minister's speech in Parliament to show mischief is that a Royal Commission is sup-

d'un acte criminel et passible d'un emprisonnement maximal de quatorze ans.

C'est une «infraction hybride» qui accorde au ministère public un choix quant à la façon de poursuivre.

Or, il semblerait très peu probable que le ministère public aurait poursuivi le requérant par mise en accusation si celui-ci avait commis l'infraction au Canada. Par bonheur, il semble qu'il n'ait pas causé la mort, des lésions corporelles ou des dommages matériels. Néanmoins, ce sont les dispositions de l'alinéa 19(2)a) qui s'appliquent, telles qu'elles ont été édictées.

Pour le compte du requérant, on a joint à l'affidavit de Janet Rowsell l'annexe «C», une [TRADUCTION] «copie d'un extrait des débats parlementaires du 10 juin 1952 de la Chambre des communes du Canada, y compris la déclaration qu'a faite le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration, W. E. Harris, en proposant la deuxième lecture du projet de loi n° 305 concernant l'immigration». Dans son ouvrage fort respecté, *The Construction of Statutes*, Butterworths, Toronto, au chapitre 8 intitulé [TRADUCTION] «Contexte extérieur», Elmer A. Driedger affirme, à la page 130: [TRADUCTION] «Il est bien établi que les débats parlementaires sont irrecevables pour démontrer l'intention du législateur». L'auteur renvoie ensuite à des précédents de poids. Même si elle était recevable pour rendre compte de sa compréhension et de son intention ce jour-là, la déclaration de M. Walter E. Harris consignée dans le compte rendu des débats de la Chambre des communes ne dit rien des débats qui ont eu lieu devant le Sénat, cet organe à plusieurs membres du corps législatif bicaméral du Canada, et ne permet pas de savoir si le projet de loi n° 305 a été amendé avant d'être édicté. Le requérant n'en souffle pas mot non plus.

Driedger souligne que si le discours du ministre n'est pas recevable pour démontrer l'intention du législateur, il pourrait donc logiquement être «davantage» recevable pour établir [TRADUCTION] «le mal ou l'abus» [qui a suscité la présentation du projet de loi]. L'éminent auteur fait toutefois observer (aux pages 130 et 131): [TRADUCTION] «L'irrecevabilité du discours prononcé par un ministre devant le Parlement aux fins d'établir l'abus que l'on voulait réformer tient peut-être au fait qu'une commission royale est censée être

posed to be objective, and evidence tendered to it is normally given under oath.”

Other good reasons for rejecting speeches in Parliamentary debates are that they are not law, they sometimes misstate the law, and are frequently made for partisan advantage or public effect. In the instant example, whereas the Minister proudly mentioned (Hansard, at page 3075) that dichotomy between persons younger than 21 years and those 21 years of age and older, the Opposition spokesman, Hon. Donald Fleming in welcoming the proposed reforms (Hansard, at page 3078) chose to ignore that dichotomy in dealing in his remarks with people “who, having been convicted of crimes involving moral turpitude, have nevertheless established themselves in society or, as the bill puts it, are rehabilitated”. Whose version, in one chamber of the bicameral Parliament, can be said to unlock any secrets of interpretation?

Neither speaker “speaks” law: it is Parliament (composed of Sovereign, Senate and Commons) which “enacts” law. Parliament should be taken to say what it means and to mean what it says, especially in this instance, since there is no cryptic or other ambiguity in the Act’s text in this regard. Therefore, it is the provisions of paragraph 19(2)(a) as enacted, which govern here.

They do not speak of or exempt an offence which probably would have been charged as a summary conviction offence, nor yet of a hybrid offence which could possibly have been charged by indictment. On the contrary, in paragraph 19(2)(a) of the Act, Parliament most articulately and unambiguously speaks of “an offence that may be punishable by way of indictment under any other Act of Parliament” [emphasis added] and that emphasized expression includes, of course, an offence which may possibly not be punishable by way of indictment, but rather by way of summary conviction proceedings, as is found in section 253 of the *Criminal Code*. The essential elements of the respective offences correspond with each other: *Brannson v. Minister of Employment and Immi-*

objective, et que les dépositions qui lui sont présentées sont normalement faites sous serment.»

Il existe d’autres bonnes raisons d’écartier les discours faits au cours des débats parlementaires: ils ne constituent pas une loi, ils énoncent parfois incorrectement la loi, et ils sont souvent faits pour servir des visées partisans ou pour un effet public. Dans le cas qui nous occupe, alors que le ministre a fièrement fait état (à la page 3277 du compte rendu officiel des débats de la Chambre) de la dichotomie qui existait entre les personnes âgées de moins de 21 ans et celles d’au moins 21 ans, le porte-parole de l’opposition, M. Donald Fleming, en se réjouissant des réformes proposées (à la page 3280), a choisi de passer sous silence cette dichotomie en traitant, dans ses observations, des personnes «qui, s’étant rendues coupables de crimes impliquant turpitude morale, ont néanmoins retrouvé leur place dans la société où, comme le dit le projet de loi, se sont réhabilitées». Entre ces deux personnes, qui sont membres d’une des deux chambres du Parlement, quelle est celle dont on peut dire que sa version révèle des secrets d’interprétation?

Ni l’un ni l’autre des orateurs ne «dit» la loi: c’est le Parlement (qui est composé du Souverain, du Sénat et des Communes) qui «édicte» les lois. Il faut supposer que le Parlement a bien pesé ses mots, surtout dans le cas qui nous occupe, puisqu’il n’y a pas d’énigme ou d’autres ambiguïtés dans le texte de la loi à cet égard. En conséquence, ce sont les dispositions de l’alinéa 19(2)a) qui ont été édictées qui s’appliquent en l’espèce.

Ces dispositions ne parlent pas d’une infraction qui aurait probablement été poursuivie comme une infraction punissable sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire, ni encore d’une infraction hybride qui aurait pu être poursuivie par mise en accusation et elles ne prévoient pas d’exemption pour ce genre d’infractions. Au contraire, à l’alinéa 19(2)a) de la Loi, le législateur parle de façon bien nette et bien claire d’une infraction qui peut être punissable par voie d’acte d’accusation, en vertu d’une autre loi du Parlement» [soulignement ajouté], et les mots soulignés englobent évidemment l’infraction qui pourrait peut-être ne pas être punissable par mise en accusation, mais plutôt par procédure sommaire, comme celle qu’on trouve à l’article 253 du *Code criminel*. Les éléments essen-

gration, [1981] 2 F.C. 141 (C.A.), at pages 152-153.

In view of the general age of majority in both federal and provincial laws in Canada being set at 18 years of age, subparagraphs 19(2)(a)(i) and (ii) draw a distinction between those adults who are between 18 and 21 years of age in subparagraph (i) and those adults who are 21 years of age or older in subparagraph (ii). The distinction, prescribed by the cited law, does not appear to be demonstrably justified in terms of section 1 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* [being Part 1 of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44]]. Indeed the Crown, which here upholds those limits prescribed by law, fails to demonstrate the justification for such a sterile discrimination as between adult persons who are over the age of 18 years.

The sterility of the provision appears to reside in its counter-productivity, quite apart from its irrelevant discrimination on personal characteristics in breach of subsection 15(1) of the Charter: *Andrews v. Law Society of British Columbia*, [1989] 1 S.C.R. 143. Subparagraphs (i) and (ii) are surely counter-productive according to the author Thomas Gabor, an excerpt from whose opus, *The Prediction of Criminal Behaviour: Statistical Approaches*, 1986 Univ. of Toronto Press, is appended as exhibit "H" to Janet Rowsell's affidavit, filed by the applicant. The following passages, at pages 36 and 37 of that work are, among others, pertinent:

As in the two cohort studies just cited, an early age of delinquency onset was positively related to the total number of contacts with the criminal justice system. An interesting finding was that individuals with four or more contacts prior to the age of 18 had a better-than-even likelihood of exceeding that number of contacts following the age of 18, whereas, for those with three or less prior contacts, the situation was reversed — that is, less than half exceeded their pre-18 total following that age. What this seems to indicate is an intensification of crimi-

tiels de chacune des infractions correspondant (*Brannson c. Le ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1981] 2 C.F. 141 (C.A.), aux pages 152 et 153).

^a Compte tenu du fait que les lois fédérales et provinciales canadiennes fixent l'âge général de la majorité à 18 ans, les sous-alinéas 19(2)(a)(i) et (ii) établissent une distinction entre les adultes qui ont entre 18 et 21 ans et qui sont visés par le sous-alinéa (i) et les adultes âgés d'au moins 21 ans qui sont visés par le sous-alinéa (ii). La distinction, qui est prescrite par la règle de droit précitée, ne semble pas être raisonnable et sa justification ne semble pas pouvoir se démontrer au sens de l'article premier de la *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, chap. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44]]. D'ailleurs, la Couronne, qui défend en l'espèce ces limites prescrites par une règle de droit, n'a pas réussi à démontrer la justification d'une distinction aussi stérile entre des adultes qui sont âgés de plus de 18 ans.

^b La stérilité de cette disposition semble résider dans le fait qu'elle fait plus de mal que de bien, hormis qu'elle crée une discrimination non pertinente fondée sur des caractéristiques personnelles, en violation du paragraphe 15(1) de la Charte (*Andrews c. Law Society of British Columbia*, [1989] 1 R.C.S. 143). Les sous-alinéas (i) et (ii) font certainement plus de mal que de bien suivant Thomas Gabor, dont un extrait de son ouvrage *The Prediction of Criminal Behaviour: Statistical Approaches*, 1986 Univ. of Toronto Press, est joint comme annexe H à l'affidavit de Janet Rowsell que le requérant a déposé. Les passages suivants, tirés des pages 36 et 37 de cet ouvrage, sont parmi les plus pertinents:

^c [TRANSDUCTION] Comme dans les deux études de cohorte que nous venons tout juste de citer, on a établi une corrélation certaine entre une délinquance ayant débuté à un âge précoce et le nombre total de démêlés avec la justice criminelle. Parmi les conclusions intéressantes, mentionnons celle suivant laquelle les individus qui avaient eu au moins quatre démêlés avant l'âge de 18 ans avaient plus de chances que la moyenne de dépasser ce nombre après avoir atteint l'âge de 18 ans, tandis que dans le cas de ceux qui avaient eu trois démêlés ou moins, la situation était inversée: moins que la moitié d'entre eux avaient eu plus de démêlés que ceux qu'ils avaient eus avant l'âge de 18 ans. Cela semble indiquer une intensification de la criminalité chez les individus qui étaient déjà criminellement actifs à l'adole-

nality for those already criminally active as juveniles and a tapering off for those never deeply committed to criminality.

Another way of examining the age factor is to observe parole outcome at various ages. In a study of 7,245 parolees released in 1968 across the United States, Babst, Koval, and Neithercutt (1972) found that the probability of parole success was almost invariant across different age groups. This included comparisons between those aged 19 years and less with those over 40 years of age. However, when offenders were classified according to their prior criminal records and drug or alcohol involvement, those over 25 years of age consistently did better than those under that age. In a Canadian study of 423 Ontario parolees in 1968, Waller (1974), using the same cutting-off point of 25 years of age, found that the younger parolees were substantially higher recidivism risks than were those in the older categories.

Born in March, 1941, the applicant, along with others of his age presents less risk of further criminal behaviour, or of committing further offences than do male persons younger than 18 years of age. The age discrimination in paragraph 19(2)(a) appears unjust and unjustifiable.

If that were all there were to it, the Court would grant the asked-for orders in the nature of *certiorari* and *mandamus* sought by the applicant. The Court would then find that the distinction residing in subparagraphs (i) and (ii) would be inoperative, and hence inapplicable to the applicant because it constitutes a violation of section 15 of the Charter. Unfortunately for the applicant there is more to this case than is above considered.

Even although the respondents have conceded that the requirements stated by Mr. Justice Mahoney for the Appeal Division of this Court in *Wilson v. Minister of Justice*, [1985] 1 F.C. 586 are met, and they concede that this application for declaratory relief should not be dismissed solely because it was not instituted by a statement of claim, that concession of progress does not spell the end of the hurdles facing the applicant. There is yet one further question of what might be said to be assimilated to standing, or the applicant's status to institute these proceedings. Consideration of

cence et une atténuation pour ceux qui ne s'étaient pas engagés à fond de train dans des activités criminelles.

Une autre façon d'étudier le facteur de l'âge consiste à faire le suivi des personnes de divers âges qui sont libérées sous condition. Dans une étude menée à la grandeur des États-Unis qui a été publiée en 1968 et qui portait sur 7 245 libérés conditionnels, Babst, Koval et Neithercutt (1972) ont constaté que les probabilités de succès de la libération conditionnelle étaient pratiquement invariables d'un groupe d'âge à l'autre. Les auteurs avaient notamment comparé des personnes âgées de 19 ans et moins avec des personnes de plus de 40 ans. Cependant, lorsque les contrevenants étaient classés selon leurs antécédents judiciaires et leurs problèmes de drogue et d'alcool, ceux qui étaient âgés de plus de 25 ans s'en tiraient invariablement mieux que ceux qui avaient moins de 25 ans. Dans une étude canadienne menée au sujet de 423 personnes libérées sous condition en Ontario en 1968, Waller (1974), qui utilisait la même limite d'inclusion de 25 ans, a constaté que les libérés conditionnels les plus jeunes présentaient des risques de récidive sensiblement plus élevés que ceux qui se retrouvaient dans les catégories plus âgées.

Le requérant, qui est né en mars 1941, présente, avec les autres personnes de son âge, des risques moins élevés que les personnes de sexe masculin âgées de moins de 18 ans d'avoir d'autres comportements criminels ou de commettre d'autres infractions. La distinction fondée sur l'âge qu'établit l'alinéa 19(2)a) semble injuste et injustifiable.

Si le débat était vidé, la Cour pourrait accorder les ordonnances de bref de *certiorari* et de *mandamus* sollicitées par le requérant. La Cour conclurait ensuite que la distinction qu'on trouve aux sous-alinéas (i) et (ii) est inopérante et, partant, qu'elle ne s'applique pas au requérant parce qu'elle constitue une violation de l'article 15 de la Charte. Malheureusement pour le requérant, la présente affaire ne se limite pas à ce que nous venons d'examiner.

Même si les intimés ont reconnu que les exigences formulées par le juge Mahoney de la Section d'appel de notre Cour dans l'arrêt *Wilson c. Ministre de la Justice*, [1985] 1 C.F. 586 ont été respectées—et ils admettent que la présente demande de jugement déclaratoire ne devrait pas être rejetée au seul motif qu'elle n'a pas été introduite au moyen d'une déclaration—le requérant n'est pas pour autant au bout de ses peines. Il reste à examiner encore une autre question, qui pourrait être assimilée à la qualité pour agir, ou à l'intérêt du requérant pour exercer le présent recours. Pour

that matter requires a short viewing of the progress of this litigation.

The hearing of this case occurred in Toronto on October 30, 1989. The Court called upon the counsel on each side to provide further argument in writing, on a schedule terminating on or about December 5, 1989, with which counsel faithfully complied. But, by that time it appeared that the Appeal Division's adjudication of the Crown's appeal in *Canadian Council of Churches v. Canada*, [1990] 2 F.C. 534, would probably shed light on the question of standing faced by the applicant herein, and that the Appeal Division ought to be tracked if its decision appeared to be reasonably imminent. The Appeal Division heard the case in January, 1989, and its unanimous judgment was rendered by Mr. Justice MacGuigan on March 12, 1990, the beginning of a long, inopportune period for the formulation of this Court's reasons in this case at bar.

The *Council of Churches* case is one in which the standing to institute Charter litigation is profoundly explored and the Appeal Division's judgment in part could have been, and in fact was determinative of the law in regard to the applicant's status in these present proceedings. That judgment shed old and new light. The Council filed its statement of claim in January, 1989, seeking a declaration that most of the operative provisions of the new *Immigration Act* [R.S.C., 1985, c. I-2], as well as several provisions of the old Act were unconstitutional as breaching the Charter and the *Canadian Bill of Rights* [R.S.C., 1985, Appendix III]. The Government applied under Rule 419(1) [*Federal Court Rules*, C.R.C., c. 663] for an order striking out the statement of claim on the bases that the Council of Churches lacked standing to seek declarations of legislative invalidity and that the statement of claim, in any event, disclosed no reasonable cause of action.

Under the approach to the matter of standing, crystallized in *Minister of Justice et al. v. Borowski* [Borowski No. 1], [1981] 2 S.C.R. 575, before

examiner cette question, il faut relater brièvement le déroulement de la présente instance.

L'audition de la présente affaire a eu lieu à Toronto le 30 octobre 1989. La Cour a invité les avocats des deux parties à lui présenter des observations par écrit, selon un échéancier se terminant vers le 5 décembre 1989. Les avocats ont fidèlement respecté les délais qui leur étaient impartis. Mais on s'est alors rendu compte que l'arrêt que la Section d'appel s'apprêtait à rendre au sujet de l'appel interjeté par la Couronne dans l'affaire *Conseil canadien des églises c. Canada*, [1990] 2 C.F. 534, éclaircirait probablement la question de la qualité pour agir à laquelle le requérant à l'instance doit faire face en l'espèce, et qu'il fallait attendre l'arrêt de la Section d'appel, si celui-ci paraissait raisonnablement imminent. La Section d'appel a entendu l'affaire en janvier de 1989 et son jugement unanime a été prononcé par le juge MacGuigan le 12 mars 1990, au début d'une période longue et inopportune pour la formulation des motifs de notre Cour dans l'affaire qui nous occupe.

Dans l'arrêt *Conseil canadien des églises*, on a étudié à fond la question de la qualité pour introduire une action fondée sur la Charte et l'arrêt de la Section d'appel a en partie effectivement dit le droit en ce qui concerne la qualité pour agir du requérant à l'instance. Cet arrêt a jeté un jour nouveau sur la question et a réitéré d'anciens principes. Le Conseil a déposé sa déclaration en janvier de 1989. Il sollicitait un jugement déclarant inconstitutionnelles la plupart des dispositions essentielles de la nouvelle *Loi sur l'immigration* [L.R.C. (1985), chap. I-2], ainsi que plusieurs des dispositions de l'ancienne loi, au motif qu'elles violaient la Charte et la *Déclaration canadienne des droits* [L.R.C. (1985), appendice III]. L'État a présenté une demande fondée sur la Règle 419(1) [*Règles de la Cour fédérale*, C.R.C., chap. 663] en vue de faire radier la déclaration au motif que le Conseil des églises n'avait pas qualité pour demander un jugement déclarant des dispositions législatives inconstitutionnelles et que de toute façon la déclaration ne révélait pas une cause raisonnable d'action.

Suivant l'approche de la question de la qualité pour agir qui a été cristallisée dans l'arrêt *Ministre de la Justice du Canada et autre c. Borowski*

the emplacement of the Charter but later than that of the *Canadian Bill of Rights*, the law, according to MacGuigan J.A. in the *Council of Churches* case, may be taken to accord litigants the choice between showing that they are personally affected and showing that they are entitled to public-interest standing. Here, it is quite clear that the applicant is indeed personally affected by the operation of paragraph 19(2)(a) of the Act, and so the other choice does not come into consideration.

As mentioned, on the facts of this case the Court would be quite prepared to accord this apparently worthy applicant the relief he seeks, including a declaration. The Court quite readily notes that it is the undoubted right of Canada to bar entry and residence to persons of criminal proclivities, but in the name of common sense and sanity, it is apparent (at least on this record) that the applicant is a good citizen who is devoid of criminal proclivities, or barbarous deeds. (One may note, by contrast, the case of *Naredo v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, T-1985-89, July 24, 1990, F.C.T.D.). The applicant broke the law in the U.K. by driving under the influence of alcohol and, luckily, caused no injury or damage. It would appear that he was probably fully "rehabilitated", never again to transgress in that regard, at the very moment he perceived that a police constable was requiring him to stop his car. In any event it does appear that paragraph 19(2)(a) of the Act is unconstitutional.

Alas, the applicant cannot have the remedies which he so justly seeks. In *Singh et al. v. Minister of Employment and Immigration*, [1985] 1 S.C.R. 177, at pages 201-202, Madame Justice Wilson, writing for one of the two equal divisions of the Supreme Court of Canada in that case, considered the application of the Charter, and came to this conclusion:

Counsel for the Minister concedes that "everyone" is sufficiently broad to include the appellants in its compass and I am prepared to accept that the term includes every human being

[Borowski n° 1], [1981] 2 R.C.S. 575, avant la promulgation de la Charte mais après l'entrée en vigueur de la *Déclaration canadienne des droits*, les règles de droit, telles que le juge d'appel MacGuigan les a exposées dans l'arrêt *Conseil des églises*, peuvent être interprétées comme accordant aux plaideurs le choix de démontrer qu'ils sont personnellement touchés ou d'établir qu'ils ont le droit de se voir reconnaître la qualité pour agir dans l'intérêt du public. En l'espèce, il est évident que le requérant est effectivement personnellement touché par l'application de l'alinéa 19(2)a) de la Loi; il n'est donc pas nécessaire d'examiner l'autre option.

Comme je l'ai déjà signalé, vu les faits de la présente affaire, la Cour serait tout à fait disposée à accorder à ce requérant apparemment valable la réparation qu'il sollicite, y compris un jugement déclaratoire. La Cour constate volontiers que le Canada a le droit incontestable d'interdire de séjour et de résidence les personnes qui ont des penchants criminels, mais au nom de la logique et du bon sens, il appert (du moins au vu du dossier) que le requérant est un bon citoyen qui n'a pas de penchants criminels et qui n'a pas commis de méfaits barbares. (On peut signaler, par contraste, l'affaire *Naredo c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, T-1985-89, 24 juillet 1990, C.F. 1^{re} inst.). Le requérant a violé la loi au Royaume-Uni en conduisant en état d'ébriété et, heureusement, il n'a pas causé de blessures ou de dommages. Il semblerait qu'il s'était probablement entièrement «amendé» et qu'il avait résolu de ne plus jamais commettre de fautes semblables au moment précis où il a aperçu le policier qui lui a demandé d'immobiliser sa voiture. En tout état de cause, il semble effectivement que l'alinéa 19(2)a) de la Loi est inconstitutionnel.

Hélas, le requérant ne peut obtenir les réparations qu'il sollicite tout à fait justement. Dans l'arrêt *Singh et autres c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1985] 1 R.C.S. 177, aux pages 201 et 202, le juge Wilson, qui rédigeait le jugement d'une partie des juges de la Cour suprême du Canada, dont l'opinion était divisée en parts égales dans cette affaire, a examiné l'application de la Charte et en est venue à la conclusion suivante:

L'avocat du Ministre admet que «Chacun» est suffisamment général pour inclure les appelants et je suis disposée à accepter que ce mot englobe tout être humain qui se trouve au Canada

who is physically present in Canada and by virtue of such presence amenable to Canadian law. [Emphasis not in original text.]

Here is the point of guidance taken up, no doubt, by MacGuigan J.A. in the *Council of Churches* case wherein, in regard to certain matters pleaded in the statement of claim, he is reported (at page 563) as holding:

This [pleading] could found a right of standing, but cannot constitute a reasonable cause of action since the claimants affected would all be non-citizens outside Canada with no claim to admission, and therefore beyond the scope of the Charter.

It would be tempting to say that because, when the applicant disclosed his conviction he was in the Canadian High Commission in London, and because the respondents' letter invoking paragraph 19(2)(a) issued from that place, and because the High Commission is if not *de facto*, it is in any event *de jure* Canada, that therefore the applicant circumvents the disability pronounced to apply in his circumstances. (Applicant's affidavit, paragraphs 12 to 14.) That would surely be a legal fiction in the tradition of the common law. The pronouncements, of the two appellate Courts are however too clear, and in the case of this Court's unanimous Appeal Division, too recent, to be diluted by a legal fiction no matter how worthy the cause. It may be noted that in the case of that half-bench of the Supreme Court of Canada in *Singh* (Beetz J., for the other half, refrained from expressing any opinion on this subject) no requirement of citizenship is posited; and indeed it is quite the contrary, for a non-citizen in Canada may invoke all those Charter rights not reserved for citizens.

Perhaps someday an applicant present in Canada will enjoy sufficient standing and possess sufficient determination to bring the same sort of application. It would be better that such person be a plaintiff instituting an action in the nature of a law suit leading to a trial, for the consent herein evinced might never be repeated. In the meanwhile, the applicant's claim must regrettably be dismissed in compliance with the Appeal Division's unanimous judgment in the *Canadian Council of Churches* decision, [1990] 2 F.C. 534. He is not liable to the respondents for their costs, despite the

et qui, de ce fait, est assujetti à la loi canadienne. [Non souligné dans le texte original.]

Voilà sans nul doute le point de référence dont s'est servi le juge d'appel MacGuigan dans l'arrêt *Conseil des églises* dans lequel, au sujet de certains éléments invoqués dans la déclaration, il a déclaré à la page 563:

Cette assertion pourrait fonder la qualité pour agir, mais elle ne saurait constituer une cause raisonnable d'action car les personnes touchées seraient toutes des personnes non titulaires de la citoyenneté canadienne, se trouvant à l'étranger et n'ayant pas le droit de demander leur admission, et qui ne seraient donc pas visées par la Charte.

Il serait tentant de dire que, comme au moment où il a révélé sa condamnation il se trouvait au Haut-commissariat du Canada à Londres et que la lettre dans laquelle il a invoqué l'alinéa 19(2)a émanait de cet endroit et que le Haut-commissariat est, sinon *de facto*, du moins *de jure* le Canada, le requérant échappe à la non-admissibilité qui s'applique dans son cas (paragraphes 12 à 14 de l'affidavit du requérant). Cela serait sûrement une fiction juridique dans la tradition de la common law. Les arrêts rendus par les deux cours d'appel sont cependant trop clairs et, dans le cas de l'arrêt unanime de la Section d'appel de notre Cour, trop récents pour être dilués par une fiction juridique, aussi valable que soit la cause. Il convient de noter que, dans l'arrêt *Singh*, la formation collégiale qui était composée de la moitié des juges de la Cour suprême du Canada (le juge Beetz, qui a rédigé l'opinion de l'autre moitié, s'est abstenu d'exprimer une opinion sur cette question) n'a pas énoncé d'exigence en matière de citoyenneté; c'est en fait tout à fait le contraire, car un étranger peut invoquer au Canada tous les droits prévus par la Charte qui ne sont pas réservés aux citoyens.

Un jour peut-être, un requérant qui se trouve au Canada bénéficiera d'un intérêt pour agir suffisant et fera preuve d'assez de détermination pour présenter le même genre de requête. Il serait préférable que cette personne soit un demandeur qui introduise une action de la nature d'un procès conduisant à une instruction, car il se peut que le consentement accordé en l'espèce ne se reproduise jamais. Dans l'intervalle, le requérant doit malheureusement être débouté de sa requête, conformément à l'arrêt unanime prononcé par la Section d'appel dans l'affaire *Conseil canadien des églises*,

professional high quality of their counsel's performance. Both sides' counsel merit praise.

[1990] 2 C.F. 534. Il ne sera pas condamné à payer les dépens des intimés, malgré la haute qualité professionnelle dont l'avocat de ceux-ci a fait preuve. Les avocats des deux parties méritent d'être félicités.