

A-5-90

A-5-90

**Sergio Rene Urroz Rios** (*Applicant*)

v.

**Minister of Employment and Immigration** (*Respondent*)*INDEXED AS: RIOS v. CANADA (MINISTER OF EMPLOYMENT AND IMMIGRATION) (C.A.)*

Court of Appeal, Pratte, MacGuigan and Desjardins J.J.A.—Toronto, June 21; Ottawa, July 4, 1990.

*Immigration — Deportation — Applicant not appearing at inquiry in Montréal as without funds to travel from Toronto — Report filed under Immigration Act, s. 27(2)(f) — Deportation order issued — Adjudicator erred in defining “elude” as simple volitional non-attendance — “Elude” having mental element — Dictionary definitions indicating “elude” implying intent to evade law in general way.*

This was an application to review and set aside a deportation order. The applicant failed to appear for a scheduled inquiry at Montréal as he lacked the funds to come from Toronto. Paragraph 27(2)(f) of the *Immigration Act*, requires an immigration officer who has information that a person has eluded examination or inquiry to forward a written report to the Deputy Minister setting out the details. Such a report was made and a warrant was issued for the applicant's arrest. Three days after the hearing date the applicant had a friend call immigration officials to explain his absence. He was arrested in Toronto and an inquiry held. The adjudicator ruled that the applicant had eluded the inquiry by failing to attend upon his own volition. The issue was whether a mental element of intent was required to “elude” an inquiry.

*Held* (Desjardins J.A. dissenting), the application should be allowed.

*Per* MacGuigan J.A. (Pratte J.A. concurring): According to dictionary definitions, “elude” has the connotation either of artifice or surreptitiousness, or of the intention to repudiate an obligation or escape the effect of the law in a general way. This ties in with the usage of “elude” in the statute. “Eluded examination or inquiry”, without articles, suggests something more general than the fact of simply missing one inquiry. The other two acts referred to in paragraph 27(2)(f), entering the country unlawfully or escaping custody, are serious and in keeping with a general intention to evade rather than mere non-attendance. Finally, the penalty—deportation—suggests a more serious offence than what occurred here.

**Sergio Rene Urroz Rios** (*requérant*)

c.

**Ministre de l'Emploi et de l'Immigration** (*intimé*)*RÉPERTORIÉ: RIOS c. CANADA (MINISTRE DE L'EMPLOI ET DE L'IMMIGRATION) (C.A.)*

Cour d'appel, juges Pratte, MacGuigan et Desjardins, J.C.A.—Toronto, 21 juin; Ottawa, 4 juillet 1990.

*Immigration — Expulsion — Le requérant n'a pas comparu à l'enquête tenue à Montréal étant donné qu'il n'avait pas l'argent nécessaire pour se rendre de Toronto à Montréal. Selon l'alinéa 27(2)f) de la Loi sur l'immigration — Mesure d'expulsion prise — L'arbitre a commis une erreur en définissant l'expression «se dérober» comme une simple non-comparution volontaire — L'expression «se dérober» comporte un élément intellectuel — Les définitions figurant dans les dictionnaires montrent que l'expression «elude» («se dérober») laisse entendre l'intention de se soustraire de façon générale à la loi.*

Il s'agit d'une demande visant à faire examiner et annuler une mesure d'expulsion. Le requérant a omis de comparaître à l'enquête qui devait avoir lieu à Montréal car il n'avait pas l'argent nécessaire pour se rendre de Toronto à Montréal. Selon l'alinéa 27(2)f) de la *Loi sur l'immigration*, l'agent d'immigration qui a en sa possession des renseignements selon lesquels une personne s'est dérobée à l'interrogatoire ou à l'enquête envoie au sous-ministre un rapport dans lequel il donne des détails à ce sujet. Un rapport de ce genre a été rédigé et un mandat a été décerné en vue de l'arrestation du requérant. Trois jours après la date d'audience, le requérant a demandé à un ami de téléphoner aux fonctionnaires de l'immigration pour expliquer son absence. Il a été arrêté à Toronto et une enquête a été tenue. L'arbitre a décidé que le requérant s'était dérobé à l'enquête en omettant d'y assister de son propre gré. Il s'agit de savoir si un élément intellectuel ou une intention doit exister lorsqu'une personne «se dérobe» à une enquête.

*Arrêt* (dissidence du juge Desjardins): la demande devrait être accueillie.

Le juge MacGuigan (avec l'appui du juge Pratte): Selon les définitions figurant dans les dictionnaires, l'expression «elude» («se dérober») laisse entendre un élément d'artifice ou de subreptice, ou l'intention de refuser d'honorer une obligation et d'échapper de façon générale aux conséquences de la loi. Cela correspond à l'expression «s'est dérobée» utilisée dans la Loi. La version anglaise de la disposition («*eluded examination or inquiry*»), où ne figure aucun article, laisse entendre quelque chose de plus général que le simple fait de ne pas assister à une enquête. Les deux autres actes mentionnés à l'alinéa 27(2)f), soit l'entrée illégale au pays ou l'évasion, sont des actes graves avec lesquels une intention générale de se soustraire s'accorderait davantage qu'une simple non-comparution. Enfin, la peine, soit l'expulsion, laisse entrevoir une infraction plus grave que celle qui a été commise en l'espèce.

The adjudicator erred in failing to consider the applicant's excuse because of his view that no excuse that was not a "legal excuse" could be acceptable. He should have made a finding of fact by examining whether the applicant had reasonable grounds for believing that he had good excuse for not appearing at the inquiry. This judgment should not hinder administration of the Act. Failure to attend an inquiry raises a *prima facie* case under paragraph 27(2)(f) which would set in motion the enforcement procedures. The matter should be returned to the adjudicator for decision on the basis that a person does not elude inquiry within paragraph 27(2)(f) if that person has reasonable grounds for believing that he has good excuse for not appearing at an inquiry.

*Per Desjardins J.A. (dissenting):* Although some definitions of "elude" do not seem to carry an element of artifice, all definitions imply the necessity for examining all the circumstances in determining whether someone had the intention of not complying with an obligation of the law. The adjudicator correctly held that "elude" under the *Immigration Act* does not mean that the person is going to forever avoid the inquiry or remain away from it. By adding that the applicant had no lawful excuse he implied that the excuse did not have the "moral substance" which would make it "not forbidden by law". The test applied by the adjudicator was the same as that suggested by MacGuigan J.A. In finding that the applicant eluded the inquiry in failing to attend upon his own volition, the adjudicator expressed his final assessment of the facts according to the evidence. In light of the serious consequences, someone in the applicant's situation must find a way to report, prior to the inquiry date, to the immigration office closest to his home.

L'arbitre a commis une erreur en omettant de tenir compte de l'excuse donnée par le requérant, pour le motif qu'à son avis, une excuse qui n'était pas une «excuse légale» n'était pas acceptable. Pour tirer sa conclusion, il aurait dû se demander si le requérant avait des motifs raisonnables de croire qu'il avait une bonne excuse de ne pas comparaître à l'enquête. Le présent jugement ne devrait pas nuire à l'application de la Loi. L'omission de comparaître à une enquête donne lieu à une preuve *prima facie* en vertu de l'alinéa 27(2)f), laquelle permettrait la prise de mesures d'exécution. L'affaire devrait être déferée à l'arbitre pour qu'il rende une décision en partant du principe qu'une personne ne se dérobe pas à une enquête au sens de l'alinéa 27(2)f) si elle a des motifs raisonnables de croire qu'elle a une bonne excuse de ne pas y comparaître.

Le juge Desjardins (dissidente): Certaines définitions de l'expression «*elude*» («se dérober») ne semblent pas comporter un élément d'artifice, mais toutes les définitions laissent entendre la nécessité d'examiner toutes les circonstances pour déterminer si une personne avait l'intention de ne pas se conformer à une obligation de la loi. L'arbitre a eu raison de décider que l'expression «s'est dérobée» figurant dans la *Loi sur l'immigration* ne veut pas dire que la personne cherchera toujours à éviter l'enquête ou à y échapper. Lorsque l'arbitre a ajouté que le requérant n'avait aucune excuse légitime, il laissait entendre que celle-ci n'avait pas la «substance morale» qui en ferait une excuse «non interdite par la loi». Le critère appliqué par l'arbitre était le même que celui qu'a proposé le juge MacGuigan, J.C.A. En concluant que le requérant s'était dérobé à l'enquête en omettant de son propre gré d'y assister, l'arbitre exprimait son appréciation finale des faits en fonction de la preuve. Compte tenu des conséquences graves en découlant, la personne qui se trouve dans la situation du requérant doit trouver un moyen de se présenter au bureau de l'immigration le plus près de chez elle avant la date fixée pour l'enquête.

#### STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

- Federal Court Act*, R.S.C., 1985, c. F-7, s. 28.  
*Immigration Act*, R.S.C., 1985, c. I-2, ss. 27(2)(f), 32(6)  
 (as am. by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 28, s. 11), 82.1  
 (as am. *idem*, s. 19), 94.

#### AUTHORS CITED

- Black's Law Dictionary*, 5th ed., St. Paul, Minn.: West Publishing Co., 1979, "evasion", "lawful".  
*Concise Oxford Dictionary*, 7th ed., Oxford: Clarendon Press, 1982, "avoid", "elude", "evade".  
*Consolidated Webster Encyclopedic Dictionary*, [S.1.: s.n.: s.d.], "elude".  
 Robert, Paul *Dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française (Le Grand Robert)*, tome III, 2<sup>e</sup> éd. Paris: Société du nouveau Littré, 1986, "se dérober" (elude).  
 Robert, Paul *Dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française (Le Petit Robert)*, Paris: Société du nouveau Littré, 1973, "se dérober" (elude).  
*Shorter Oxford English Dictionary*, 3rd ed., Oxford: Clarendon Press, 1973, "elude", "evade".

#### LOIS ET RÈGLEMENTS

- Loi sur la Cour fédérale*, L.R.C. (1985), chap. F-7, art. 28.  
*Loi sur l'immigration*, L.R.C. (1985), chap. I-2, art. 27(2)f), 32(6) (mod. par L.R.C. (1985) (4<sup>e</sup> suppl.), chap. 28, art. 11), 82.1 (mod., *idem*, art. 19), 94.

#### DOCTRINE

- Black's Law Dictionary*, 5th ed., St. Paul, Minn.: West Publishing Co., 1979, "evasion" («fait de se soustraire»), «lawful» («légitime»).
- Concise Oxford Dictionary*, 7th ed., Oxford: Clarendon Press, 1982, «avoid» («éviter»), «elude» («se dérober»), «evade» («se soustraire»).
- Consolidated Webster Encyclopedic Dictionary*, [S.1.: s.n.: s.d.], «elude» («se dérober»).
- Robert, Paul *Dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française (Le Grand Robert)*, tome III, 2<sup>e</sup> éd. Paris: Société du nouveau Littré, 1986, «se dérober».
- Robert, Paul *Dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française (Le Petit Robert)*, Paris: Société du nouveau Littré, 1973, «se dérober».
- Shorter Oxford English Dictionary*, 3rd ed., Oxford: Clarendon Press, 1973, «elude» («se dérober») «evade» («se soustraire»).

## COUNSEL:

*Douglas Lehrer* for applicant.  
*Claire A. LeRiche* for respondent.

## SOLICITORS:

*Douglas Lehrer*, Toronto, for applicant.  
*Deputy Attorney General of Canada* for respondent.

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

MACGUIGAN J.A.: This is a section 28 application, brought with leave of this Court under section 82.1 of the *Immigration Act*, R.S.C., 1985, c. I-2, as amended [by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 28, s. 19] ("the Act"), to review and set aside the deportation order issued against the applicant by an adjudicator on November 3, 1989.

Upon arrival in Canada on July 26, 1988, at Dorval Airport, the applicant, a citizen of Nicaragua, was directed by an immigration officer to appear at an immigration inquiry in Montréal on November 25, 1988. When he failed to show up at the inquiry, an immigration officer filed a report under section 27 of the Act stating that he had information indicating that the applicant had "eluded examination or inquiry" as specified by paragraph 27(2)(f).

Consequently, on December 30, 1988, a warrant was issued in Montréal for the applicant's arrest, and he was arrested at an immigration office in Toronto on April 24, 1989. He was conditionally released, and an inquiry was commenced in Toronto on June 1, 1989.

The applicant's story at his Toronto inquiry was that he proceeded to Toronto the day after his arrival at Dorval Airport, had never returned to Montréal, and in fact had not had the money to return to Montréal. He also claimed that he had a friend telephone immigration officials in Montréal to explain the reasons for his non-attendance, though admittedly this was on November 28, 1988, three days after the scheduled date for the

## AVOCATS:

*Douglas Lehrer* pour le requérant.  
*Claire A. LeRiche* pour l'intimé.

## PROCUREURS:

*Douglas Lehrer*, Toronto, pour le requérant.  
*Le sous-procureur général du Canada*, pour l'intimé.

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

LE JUGE MACGUIGAN, J.C.A.: Il s'agit d'une demande fondée sur l'article 28, qui est introduite avec l'autorisation de la Cour en vertu de l'article 82.1 de la *Loi sur l'immigration*, L.R.C. (1985), chap. I-2, et ses modifications [L.R.C. (1985) (4<sup>e</sup> suppl.), chap. 28, art. 19] («la Loi»), en vue de faire réviser et annuler la mesure d'expulsion prise par un arbitre contre le requérant le 3 novembre 1989.

À son arrivée au Canada à l'aéroport de Dorval le 26 juillet 1988, le requérant, qui est un citoyen du Nicaragua, a reçu l'ordre de la part d'un agent d'immigration de comparaître à une enquête de l'immigration à Montréal le 25 novembre 1988. À la suite du défaut du requérant de se présenter à l'enquête, un agent d'immigration a déposé en vertu de l'article 27 de la Loi un rapport dans lequel il a déclaré qu'il possédait des renseignements indiquant que le requérant s'était «dérobé à l'interrogatoire ou l'enquête» au sens de l'alinéa 27(2)(f).

En conséquence, le 30 décembre 1988, un mandat d'arrêt a été délivré à Montréal, et le requérant a été arrêté à un bureau d'immigration de Toronto le 24 avril 1989. Il a été libéré sous condition, et une enquête a été ouverte à Toronto le 1<sup>er</sup> juin 1989.

Au cours de l'enquête qui a eu lieu à Toronto, le requérant a expliqué qu'il s'était rendu à Toronto le lendemain de son arrivée à l'aéroport de Dorval, qu'il n'était jamais retourné à Montréal, et qu'en fait, il n'avait pas l'argent nécessaire pour retourner à Montréal. Il a également affirmé qu'il avait demandé à un ami de téléphoner aux fonctionnaires de l'immigration à Montréal pour expliquer les raisons de sa non-comparution, encore qu'il faille

Montréal inquiry. His friend was allegedly informed that a new inquiry would be held for the applicant in Toronto. The applicant also testified that on December 1, 1988, he had visited a Toronto immigration office to further explain his non-attendance in Montréal.

Paragraph 27(2)(f) of the Act reads as follows:

27. ...

(2) Where an immigration officer or a peace officer is in possession of information indicating that a person in Canada, other than a Canadian citizen or permanent resident, is a person who

(f) came into Canada at any place other than a port of entry and failed to report forthwith to an immigration officer or eluded examination or inquiry under this Act or escaped from lawful custody or detention under this Act,

the immigration officer or the peace officer shall forward a written report to the Deputy Minister setting out the details of such information unless that person has been arrested without warrant and held in detention pursuant to section 103.

The key question before the Toronto adjudicator was whether the applicant was such a person as described in paragraph 27(2)(f) who had "eluded . . . inquiry". His counsel contended that the word "elude" implied a mental element, an intention on his part to go underground, i.e., not to show up for an inquiry at any time. This interpretation was rejected by the adjudicator, who held as follows (Case, at page 103):

Now, the evidence is that you knew that you were to be at an inquiry in Montreal on the 25th of April . . . November, 1988. I am satisfied that elude under the Immigration Act of Canada, does not mean that you're going to forever avoid the inquiry or remain away from it. You had a lawful order to be at the inquiry in Montreal on the 25th of November, 1988 and you had no lawful excuse for not being there. You chose deliberately to not appear for the inquiry for your own reasons, as the reasons given at this inquiry, you didn't have the funds in order to travel to Montreal to attend the inquiry.

As you had no lawful excuse not to attend the inquiry—that is, you had no right to not attend it—even though if you are able, that is had the funds, you would have attended it, I'm . . . it's my decision that you did elude this inquiry by failing simply to attend it upon your own volition. As you had no lawful

reconnaître que cela a eu lieu le 28 novembre 1988, trois jours après la date prévue de l'enquête de Montréal. Son ami aurait été informé qu'une nouvelle enquête aurait lieu à Toronto à l'intention du requérant. Le requérant a également témoigné que le 1<sup>er</sup> décembre 1988, il s'était présenté à un bureau de l'immigration de Toronto pour expliquer plus en détail sa non-comparution à Montréal.

L'alinéa 27(2)(f) de la Loi est ainsi libellé:

27. ...

(2) L'agent d'immigration ou l'agent de la paix doit, sauf si la personne en cause, arrêtée sans mandat, est détenue en vertu de l'article 103, faire un rapport circonstancié au sous-ministre de renseignements concernant une personne se trouvant au Canada autrement qu'à titre de citoyen canadien ou de résident permanent et indiquant que celle-ci, selon le cas:

f) a pénétré au Canada sans passer par un point d'entrée et sans se présenter immédiatement à un agent d'immigration ou s'est dérobée à l'interrogatoire ou l'enquête prévus par la présente loi ou encore s'est évadée alors qu'elle était légalement retenue ou détenue en vertu de la présente loi;

La question clé dont l'arbitre de Toronto était saisi était celle de savoir si le requérant s'était «dérobé à l'enquête» au sens de l'alinéa 27(2)(f). Son avocat prétend que le mot «se dérober» implique un élément intellectuel, une intention de passer dans la clandestinité, de ne jamais se présenter à l'enquête. Cette interprétation a été rejetée par l'arbitre, qui en est arrivé à la conclusion suivante (dossier, à la page 103):

[TRADUCTION] Or, suivant la preuve, vous saviez que vous deviez vous présenter à une enquête à Montréal le 25 avril . . . novembre 1988. Je suis persuadé que l'expression «se dérober» qu'on trouve dans la Loi sur l'immigration ne veut pas dire que vous pouvez indéfiniment vous soustraire ou échapper à l'enquête. Vous aviez reçu l'ordre légal de vous présenter à une enquête à Montréal le 25 novembre 1988 et vous n'aviez aucune excuse légitime de ne pas y assister. Vous avez délibérément choisi de ne pas comparaître à l'enquête pour vos propres raisons, que vous avez exposées au cours de la présente enquête, à savoir que vous n'aviez pas l'argent nécessaire pour vous rendre à Montréal pour assister à l'enquête.

Comme vous n'aviez aucune excuse légitime de ne pas assister à l'enquête—c'est-à-dire que vous n'aviez pas le droit de ne pas y participer—même si vous aviez pu, c'est-à-dire si vous aviez eu l'argent, vous y auriez participé, je conclus que vous vous êtes effectivement dérobé à cette enquête en omettant

excuse in not attending it, it is my decision that you eluded an inquiry under the Immigration Act.

Now you realize that I have found you to be person described in 27(2)(f) of the Immigration Act?

The question argued before this Court was as to whether the adjudicator had erred in defining "elude" as a simple volitional non-attendance. The applicant renewed his contention that a mental element was required for eluding.

The relevant meaning of "elude" in *The Shorter Oxford English Dictionary*, 3rd ed., 1973, is "to evade compliance with or fulfilment of," or simply "to evade". "Evade", in turn, is defined as "to escape by artifice from".

The respondent referred us to the definition in the *Consolidated Webster Encyclopedia Dictionary*:

to evade, to avoid by artifice, stratagem, wiles, deceit or dexterity. To remain unseen, undiscovered, or unexplained.

Again, the respondent referred to the definition of "evasion" in *Black's Law Dictionary*, 5th ed., 1979:

An act of eluding, dodging, or avoiding, or avoidance by artifice . . . . A subtle endeavoring to set aside truth or to escape the punishment of the law.

It seems to me, therefore, that "elude" has the connotation either of artifice or surreptitiousness, or of the intention to repudiate the obligation or escape the effect of the law in a general way, which in the present context would mean not only not being present at a particular inquiry, but also of not complying with the obligation of the law. The French text (*s'est dérobée à l'interrogatoire ou l'enquête prévus par la présente loi*) appears to me to have the same flavour.

This definitional analysis appears to tie in with the usage of "elude" in the statute itself. First, the phrase employed in paragraph 27(2)(f) is "eluded examination or inquiry", not "an examination" or "an inquiry". There is therefore a suggestion of

simplement de votre propre gré d'y assister. Comme vous n'aviez aucune excuse légitime de ne pas y participer, je conclus que vous vous êtes dérobé à une enquête au sens de la Loi sur l'immigration.

Vous vous rendez bien compte que j'en suis venu à la conclusion que vous relevez du cas prévu à l'alinéa 27(2)f) de la Loi sur l'immigration?

Devant notre Cour, le débat a porté sur la question de savoir si l'arbitre avait commis une erreur en définissant l'expression «se dérober» comme une simple non-comparution volontaire. Le requérant a réitéré sa prétention qu'un élément intellectuel était requis pour qu'on puisse conclure qu'une personne «se dérobe» à une enquête.

Le sens pertinent de «elude» («se dérober») dans le *Shorter Oxford English Dictionary*, 3<sup>e</sup> éd., 1973, est: [TRADUCTION] «se soustraire à (son devoir, ses obligations)», ou simplement «se soustraire» (*sto evade*). «Evade», à son tour, est défini comme «échapper par adresse à quelque chose».

L'intimé nous a cité la définition du *Consolidated Webster Encyclopedia Dictionary*:

[TRADUCTION] se soustraire ou se dérober à quelque chose en recourant à un artifice, un stratagème, la ruse, la tromperie ou l'adresse. N'être pas vu, découvert ou expliqué.

À nouveau, l'intimé a cité la définition que l'on trouve du mot «evasion» dans le *Black's Law Dictionary*, 5<sup>e</sup> éd., 1979:

[TRADUCTION] Fait de se dérober, d'esquiver, d'éviter ou de se soustraire au moyen d'artifices . . . Manœuvres subtiles visant à se détourner de la vérité ou à échapper à un châtement prévu par la loi.

Il me semble donc que le terme anglais «elude» («se dérober») implique soit l'adresse ou la fuite, soit l'intention de refuser d'honorer ses obligations ou d'échapper de façon générale aux conséquences de la loi, ce qui, dans le présent contexte, signifierait non seulement ne pas assister à une enquête donnée, mais également de ne pas se conformer aux prescriptions de la loi. La version française (*s'est dérobée à l'interrogatoire ou l'enquête prévus par la présente loi*) me semble aller dans le même sens.

Cette analyse de définitions semble s'accorder avec l'emploi du mot anglais «elude» dans la Loi elle-même. En premier lieu, l'expression employée à l'alinéa 27(2)f) est «s'est dérobée à l'interrogatoire ou l'enquête», et non «à un interrogatoire» ou

something more general than the fact of simply missing one inquiry. Second, in paragraph (f) eluding inquiry is conjoined with trying to enter the country at an unauthorized place without reporting entry and with escaping from lawful custody or detention, both serious acts with which a general intention to evade would better cohabit than mere non-attendance at an inquiry. Third, by subsection 32(6) [as am. by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 28, s. 11], the penalty for being found to be a person described in subsection 27(2) is deportation, which would suggest a more serious offence than occurred here.<sup>1</sup>

I must, therefore, hold that the adjudicator erred in concluding that the applicant "did elude this inquiry by failing simply to attend it upon [his] own volition". The applicant's volition is not a sufficient mental element, nor is the mere absence of lawful excuse; both would be present in the event of personal or familial illness, e.g., which might also prevent attendance at an inquiry. The applicant's excuse, even though not a "legal excuse", must be taken into account in assessing whether he had the mindset necessary for eluding. This is so even though his attempt to inform the authorities, if believed, took place after the date of the inquiry, because it could nevertheless elucidate his state of mind at the time he failed to appear for the inquiry.

Of course, the obligation of the law includes that of being present at an inquiry on the date set (not just at a time of the claimant's choosing), absent extenuating circumstances. The adjudicator's error was to fail to examine the applicant's excuse, because of his view that no excuse that was not lawful could be acceptable. In my view, he should have made a judgment, not of law but of

<sup>1</sup> In addition to deportation, a person who eludes inquiry may by section 94 be guilty of an offence carrying a possible penalty, on conviction on indictment, to a fine of \$5,000 and imprisonment for two years, but this provision is not relevant here.

«à une enquête». Il est donc permis de penser qu'il s'agit de quelque chose de plus général que le simple fait de ne pas assister à une enquête. En deuxième lieu, à l'alinéa f), le fait de se dérober à l'enquête est associé à la tentative de pénétrer au Canada à un endroit non autorisé sans se présenter à un point d'entrée et à celui de s'évader alors qu'on est légalement détenu ou retenu; ce sont deux actes graves avec lesquels une intention générale de se dérober s'accorderait davantage qu'une simple non-comparution à une enquête. En troisième lieu, aux termes du paragraphe 32(6) [mod. par L.R.C. (1985) (4<sup>e</sup> suppl.), chap. 28, art. 11], la peine prévue lorsqu'on conclut que l'intéressé relève d'un des cas visés au paragraphe 27(2) est l'expulsion, ce qui laisse entrevoir une infraction plus grave que celle qui a été commise en l'espèce<sup>1</sup>.

Je dois donc conclure que l'arbitre a commis une erreur en concluant que le requérant s'était «effectivement dérobé à cette enquête en omettant simplement de [son] propre gré d'y assister». La volonté du requérant ne constitue pas un élément intellectuel suffisant, ni la simple absence d'excuse légitime; ces deux éléments seraient réunis par exemple dans le cas d'une maladie personnelle ou familiale qui pourrait aussi empêcher l'intéressé d'assister à une enquête. Il faut tenir compte de l'excuse du requérant, même si elle n'est pas une «excuse légale», pour déterminer s'il avait l'état d'esprit nécessaire pour qu'on puisse conclure qu'il se dérobait à l'enquête. Il en est ainsi même si les tentatives qu'il a faites pour informer les autorités, si on y ajoute foi, ont eu lieu après la date de l'enquête, parce que cela permettrait quand même d'élucider son état d'esprit au moment où il a fait défaut de comparaître à l'enquête.

Évidemment, les prescriptions de la loi comportent l'obligation d'être présent à l'enquête à la date fixée (et non simplement à la date et à l'heure choisies par l'intéressé), à défaut de circonstances atténuantes. L'erreur de l'arbitre a été de ne pas examiner l'excuse du requérant, parce qu'il était d'avis que toute excuse qui n'était pas légitime n'était pas acceptable. À mon avis, il aurait dû se

<sup>1</sup> En plus d'être frappée d'une mesure d'expulsion, la personne qui se dérobe à une enquête est, aux termes de l'article 94, susceptible d'être déclarée coupable d'une infraction pour laquelle elle encourt, sur déclaration de culpabilité par mise en accusation, une amende de 5 000 \$ et un emprisonnement de deux ans, mais cette disposition ne s'applique pas en l'espèce.

fact, by examining whether the applicant had reasonable grounds for believing that he had a good excuse for not appearing at the inquiry.

It was urged upon us by the respondent that such a holding by this Court would render the administration of the Act extremely difficult by lessening the legal compliance associated with inquiries. I cannot, however, see why any such difficulty should follow. The failure to attend an examination or inquiry would certainly, it seems to me, raise a *prima facie* case under paragraph 27(2)(f) such that an immigration officer could believe that the person in question eluded examination or inquiry, and the train of enforcement could consequently be set in motion. The difference is that under the present holding the person would be able to have his or her case subsequently adjudicated in relation to his or her real intentions. I cannot think that this renders administration difficult or that, indeed, given the possible consequences, is anything but due in justice.

The section 28 application should, therefore, be allowed, the decision of the adjudicator of November 3, 1989 set aside, and the matter returned to the adjudicator for decision on the basis that a person does not elude inquiry within the meaning of paragraph 27(2)(f) of the *Immigration Act* if that person has reasonable grounds for believing that he has a good excuse for not appearing at an inquiry.

PRATTE J.A.: I agree.

\* \* \*

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

DESJARDINS J.A. (*dissenting*): My comments will address both the legal test to be applied when dealing with paragraph 27(2)(f) of the *Immigration Act*<sup>2</sup> (the "Act") and the manner in which it was applied in the case at bar.

<sup>2</sup> R.S.C., 1985, c. I-2.

faire une opinion, non pas sur le droit mais sur les faits, en se demandant si le requérant avait des motifs raisonnables de croire qu'il avait une bonne excuse de ne pas comparaître à l'enquête.

<sup>a</sup> L'intimé a fait valoir devant nous que si la Cour devait statuer en ce sens, cela rendrait l'application de la Loi extrêmement difficile en diminuant le respect de la loi associé aux enquêtes. Je ne vois pas toutefois comment une telle difficulté pourrait s'ensuivre. Le défaut de comparaître à un interrogatoire ou une enquête donnerait certainement lieu, à mon sens, à une preuve qui, pour l'application de l'alinéa 27(2)f), serait suffisante à première vue pour permettre à un agent d'immigration de penser que l'intéressé se dérobaît à l'interrogatoire ou l'enquête, et l'on pourrait alors prendre des mesures pour faire respecter la Loi. La différence réside dans le fait qu'avec la présente <sup>b</sup> décision, l'intéressé pourrait faire trancher sa cause par la suite en fonction de ses intentions réelles. Je ne saurais croire que cela rend l'application de la Loi difficile ni, en fait, qu'il faille, en toute justice, traiter autrement l'intéressé, eu <sup>c</sup> égard aux conséquences éventuelles.

La demande fondée sur l'article 28 devrait donc être accueillie, la décision rendue par l'arbitre le 3 novembre 1989 devrait être annulée et l'affaire <sup>f</sup> devrait être déferée à l'arbitre pour qu'il rende une décision en partant du principe qu'une personne ne se dérobe pas à une enquête au sens de l'alinéa 27(2)f) de la *Loi sur l'immigration* si cette personne a des motifs raisonnables de croire qu'elle a <sup>g</sup> une bonne excuse de ne pas comparaître à l'enquête.

LE JUGE PRATTE, J.C.A.: Je suis du même avis.

<sup>h</sup>

\* \* \*

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

<sup>i</sup>

LE JUGE DESJARDINS, J.C.A.: (*dissidente*): Mes remarques porteront tant sur le critère juridique à appliquer lorsqu'on a affaire à l'alinéa 27(2)f) de la *Loi sur l'immigration*<sup>2</sup> (la «Loi») que <sup>j</sup> sur la manière dont il a été appliqué en l'espèce.

<sup>2</sup> L.R.C. (1985), chap. I-2.

I note that the meaning of the word “elude” in *The Concise Oxford Dictionary*<sup>3</sup> is slightly different from the one found in *The Shorter Oxford English Dictionary*, 3rd ed. 1973, cited by my colleague the Honourable Mark MacGuigan J.A. *The Concise Oxford* gives the following meaning: “avoid compliance with (law, request) or fulfilment of (obligation)”. “Avoid”, in turn, is defined as: “keep away or refrain from (thing, doing); escape, evade”. The meaning given to the word “evade” is: “escape from, avoid”. “Escape” means: ... “avoid”.

“Se dérober” according to *Le Petit Robert*<sup>4</sup> is: “échapper, soustraire (se) ... éviter, fuir ... Fig. Se dérober à ses devoirs, à ses obligations.”

The element of artifice or stratagem is not present, at least in those definitions. What is implicit however, in my view, in all the definitions cited, including those found in the reasons for judgment of MacGuigan J.A., is the necessity of examining all the circumstances so as to determine whether, by not appearing at an inquiry, someone had the intention of not complying with the obligation of the law.

What the law prescribes is that a person should not elude “inquiry under this Act” (*l'enquête prévus par la présente loi*). In the case at bar, the inquiry under the Act had been set for November 25, 1988 when the applicant entered Canada at Dorval Airport on July 26, 1988.

The adjudicator was correct, in my view, when he said:<sup>5</sup>

I am satisfied that elude under the *Immigration Act* of Canada, does not mean that you're going to forever avoid the inquiry or remain away from it . . . . [Emphasis added.]

He then added:

You had a lawful order to be at the inquiry in Montreal on the 25th of November 1988 and you had no lawful excuse for not being there . . . . [Emphasis added.]

<sup>3</sup> *The Concise Oxford Dictionary*, 7th ed., 1982.

<sup>4</sup> *Le Petit Robert*, 1973; *Le Grand Robert de la langue française*, 2nd ed., 1986, is equivalent.

<sup>5</sup> A.B., at p. 103.

Je constate que le sens que le *Concise Oxford Dictionary*<sup>3</sup> donne du mot «elude» (se dérober) est légèrement différent de celui qu'on trouve dans le *Shorter Oxford English Dictionary*, 3<sup>e</sup> éd. 1973, cité par mon collègue le juge Mark MacGuigan, J.C.A. Le *Concise Oxford* donne la définition suivante: [TRADUCTION] «éviter («avoid») de se conformer à (la loi, une demande), de remplir (une obligation)». Le mot «avoid», à son tour, est défini comme suit: [TRADUCTION] «s'abstenir de (penser, faire); échapper à, se soustraire à» («evade»). Le sens donné au mot «evade» est le suivant: [TRADUCTION] «échapper à («escape»), éviter». «Escape» signifie «avoid» (éviter).

«Se dérober», suivant *Le Petit Robert*<sup>4</sup>, c'est: «échapper, soustraire (se) ... éviter, fuir ... Fig. Se dérober à ses devoirs, à ses obligations.»

L'élément d'adresse ou de ruse n'est pas présent, du moins dans ces définitions. Ce qui est implicite cependant, selon moi, dans toutes les définitions citées, y compris celles qu'on trouve dans les motifs du jugement du juge MacGuigan, J.C.A., c'est la nécessité de tenir compte de toutes les circonstances pour déterminer si, en faisant défaut de comparaître à l'enquête, une personne avait l'intention de ne pas respecter les prescriptions de la loi.

Ce que la loi prescrit, c'est qu'une personne ne doit pas se dérober à «l'enquête prévu[e] par la présente loi» (*elude «inquiry under this Act»*). En l'espèce, l'enquête prévue par la loi a été fixée au 25 novembre 1988 lorsque le requérant est entré au Canada à l'aéroport de Dorval le 26 juillet 1988.

L'arbitre a eu raison, selon moi, de dire<sup>5</sup>:

[TRADUCTION] Je suis persuadé que l'expression «se dérober» qu'on trouve dans la *Loi sur l'immigration* ne veut pas dire que vous pouvez indéfiniment vous soustraire ou échapper à l'enquête . . . [C'est moi qui souligne.]

Il a ensuite ajouté:

Vous aviez reçu l'ordre légitime de vous présenter à l'enquête à Montréal le 25 novembre 1988 et vous n'aviez aucune excuse légitime de ne pas y assister . . . [C'est moi qui souligne.]

<sup>3</sup> *The Concise Oxford Dictionary*, 7<sup>e</sup> éd., 1982.

<sup>4</sup> *Le Petit Robert*, 1973; *Le Grand Robert de la langue française*, 2<sup>e</sup> éd., 1986, est équivalent.

<sup>5</sup> Dossier d'appel, à la page 103.

“Lawful”, according to *Black’s Law Dictionary* is the following:<sup>6</sup>

The principal distinction between the terms “lawful” and “legal” is that the former contemplates the substance of law, the latter the form of law. To say of an act that it is “lawful” implies that it is authorized, sanctioned, or at any rate not forbidden, by law. To say that it is “legal” implies that it is done or performed in accordance with the forms and usages of law, or in a technical manner. In this sense “illegal” approaches the meaning of “invalid”. For example, a contract or will, executed without the required formalities, might be said to be invalid or illegal, but could not be described as unlawful. Further, the word “lawful” more clearly implies an ethical content than does “legal.” The latter goes no further than to denote compliance, with positive, technical, or formal rules; while the former usually imports a moral substance or ethical permissibility. [Emphasis added.]

When the adjudicator said that the excuse given by the applicant was not a lawful excuse, he implied that it did not have the “moral substance” which would make it “not forbidden by law”. The test he was applying amounts, in my view, but in different words, to the directive which my colleague MacGuigan J.A. suggests should be given to the adjudicator, should the matter be returned to him, which he formulates [at page 638] as follows and with which I agree: “a person does not elude inquiry within the meaning of paragraph 27(2)(f) of the *Immigration Act* if that person has reasonable grounds for believing that he has a good excuse for not appearing at any inquiry”. Both terms contain a subjective and an objective element.

When the adjudicator said:

... it is my decision that you did elude this inquiry by failing simply to attend it upon your own volition.

he was expressing his final assessment of the facts according to the evidence. The applicant failed, in his view, to attend the inquiry because he did not want to attend.

<sup>6</sup> *Black’s Law Dictionary*, 5th ed., 1979.

Le *Black’s Law Dictionary* définit comme suit le mot «lawful» (légitime)<sup>6</sup>:

[TRADUCTION] La principale distinction qui existe entre les termes «lawful» (légitime) et «legal» (légal) est que le premier touche le fond du droit, tandis que le second touche la forme du droit. Dire d’un acte qu’il est «légitime» implique qu’il est autorisé, approuvé, ou du moins qu’il n’est pas interdit, par la loi. Dire qu’il est «légal» implique qu’il est accompli ou exécuté conformément aux formalités et usages de la loi, ou d’une manière technique. En ce sens, le mot «illegal» (illégal) s’approche du sens du mot «invalid» (invalide). Par exemple, on peut dire d’un contrat ou d’un testament qui a été passé sans respecter les formalités requises qu’il est invalide ou illégal, mais on ne pourrait le qualifier de «unlawful» (illégitime). En outre, le mot «lawful» (légitime) implique plus nettement un contenu moral que le terme «legal» (légal). Celui-ci se borne à dénoter l’observation de règles positives, techniques ou de pure forme, tandis que celui-là a habituellement une substance morale ou se réfère à une justification éthique. [C’est moi qui souligne.]

Lorsque l’arbitre a dit que l’excuse donnée par le requérant n’était pas une excuse légitime, il sous-entendait qu’elle n’avait pas la «substance morale» qui ferait qu’elle ne serait pas «interdite par la loi». Le critère qu’il a appliqué équivaut, à mon avis, mais en des mots différents, à la directive qui, selon ce que laisse entendre mon collègue le juge MacGuigan, J.C.A., devrait être donnée à l’arbitre si l’affaire lui était déférée et qu’il formule [à la page 638] dans les termes suivants et avec laquelle je suis d’accord: «une personne ne se dérobe pas à une enquête au sens de l’alinéa 27(2)f de la *Loi sur l’immigration* si cette personne a des motifs raisonnables de croire qu’elle a une bonne excuse de ne pas comparaître à l’enquête». Les deux termes renferment un élément subjectif et un élément objectif.

En déclarant:

[TRADUCTION] ... je conclus que vous vous êtes effectivement dérobé à cette enquête en omettant simplement de votre propre gré d’y assister.

l’arbitre exprimait son appréciation finale des faits en fonction de la preuve. À son avis, c’est parce qu’il ne voulait pas y assister que le requérant a fait défaut de comparaître à l’enquête.

<sup>6</sup> *Black’s Law Dictionary*, 5<sup>e</sup> éd., 1979.

Given the seriousness of the prescription of the law,<sup>7</sup> someone in the situation of the applicant must find ways to report, before the date set for his inquiry, to the immigration office, the closest to his home, and explain the situation he is in.

I would have dismissed the section 28 application.

Vu la gravité des prescriptions de la loi<sup>7</sup>, la personne qui se trouve dans la situation du requérant doit trouver un moyen de se présenter au bureau d'immigration le plus près de chez elle, avant la date fixée pour son enquête, et expliquer la situation dans laquelle elle se trouve.

J'aurais rejeté la demande fondée sur l'article 28.

---

<sup>7</sup> The term "eluded . . . inquiry under this Act" is found in paragraph 27(2)(f) together with two other situations, i.e. failing to report forthwith to an immigration officer after having entered Canada at a place other than a port of entry and escaping lawful custody. Under subsection 32(6) of the Act, a deportation order follows in cases where subsection 27(2) applies.

---

<sup>7</sup> L'expression «s'est dérobée à [...] l'enquête prévue par la présente loi», se trouve à l'alinéa 27(2)f) avec deux autres situations, à savoir faire défaut de se présenter immédiatement à un agent d'immigration après avoir pénétré au Canada sans passer par un point d'entrée, et s'évader alors qu'on est légalement détenu. Aux termes du paragraphe 32(6) de la Loi, une mesure d'expulsion est prise dans le cas où le paragraphe 27(2) s'applique.