

A-45-13  
2014 FCA 4

A-45-13  
2014 CAF 4

**The Minister of Citizenship and Immigration and the Minister of Public Safety and Emergency Preparedness** (*Appellants*)

**Le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration et le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile** (*appelants*)

v.

c.

**Nuwan Dilusha Jayamaha Mudalige Don** (*Respondent*)

**Nuwan Dilusha Jayamaha Mudalige Don** (*intimé*)

**INDEXED AS: MUDALIGE DON v. CANADA (CITIZENSHIP AND IMMIGRATION)**

**RÉPERTORIÉ : MUDALIGE DON c. CANADA (CITOYENNETÉ ET IMMIGRATION)**

Federal Court of Appeal, Noël, Gauthier and Mainville JJ.A.—Montréal, December 3, 2013; Ottawa, January 10, 2014.

Cour d'appel fédérale, juges Noël, Gauthier et Mainville, J.C.A. —Montréal, 3 décembre 2013; Ottawa, 10 janvier 2014.

*Citizenship and Immigration — Exclusion and Removal — Removal order — Appeal from Federal Court decision allowing application for judicial review of decision of Minister's delegate to issue removal order under Immigration and Refugee Protection Act, s. 44(2), against respondent — Removal order issued against respondent, citizen of Sri Lanka carried to Canada by M/V Lake Ontario (the ship), for failure to abide by Immigration and Refugee Protection Regulations, s. 184(1) — Regulations requiring respondent to leave Canada within 72 hours after ceasing to be member of crew — Minister's delegate preparing inadmissibility report under Act, s. 44(1), then issuing removal order against respondent pursuant to s. 44(2) — Respondent claiming refugee protection several days later — Claim denied because s. 99(3) stating claim for refugee protection may not be made by person subject to removal order — Federal Court holding delegate breached duty of procedural fairness in issuing removal order before respondent had any contact with Canadian immigration authorities, sections of certain Citizenship and Immigration Canada (CIC) guideline providing for participatory rights for respondent — Whether appellants breached duty of procedural fairness by issuing removal order without giving respondent opportunity to be heard or attempting to contact respondent — Respondent had right to claim refugee protection within 72 hours after deserting ship or at any time before removal order issued — Respondent did not avail himself of opportunity, so inadmissibility report could be signed, removal order issued — Respondent had no known address in Canada — Person challenging decision on basis decision rendered without prior notification must show capable of being notified — In present case, respondent intent on remaining undetected by immigration officials until ship respondent deserted had left Canada — This was incompatible with exercise of right to be heard — CIC guidelines at issue in present case not giving rise*

*Citoyenneté et Immigration — Exclusion et renvoi — Mesure de renvoi — Appel d'une décision par laquelle la Cour fédérale a accueilli une demande de contrôle judiciaire visant la décision d'un délégué du ministre de prendre une mesure de renvoi, en application de l'art. 44(2) de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés, à l'encontre de l'intimé — La mesure de renvoi a été prise parce que l'intimé, un citoyen du Sri Lanka arrivé au Canada à bord du M/V Lake Ontario (le navire), n'a pas respecté les dispositions de l'art. 184(1) du Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés — Le Règlement exigeait que l'intimé quitte le Canada dans les 72 heures après avoir perdu la qualité de membre d'équipage — Le délégué du ministre a dressé contre l'intimé un rapport d'interdiction en vertu de l'art. 44(1) de la Loi et a ensuite émis une mesure de renvoi en vertu de l'art. 44(2) — Quelques jours plus tard, l'intimé a demandé l'asile — Cette demande a été refusé en raison de l'art. 99(3) qui prévoit qu'une personne visée par une mesure de renvoi n'est pas admise à faire une demande d'asile — La Cour fédérale a jugé que le délégué avait manqué à son obligation d'équité procédurale en prenant une mesure de renvoi avant que l'intimé ait pu communiquer avec les autorités canadiennes d'immigration, et que les dispositions d'une certaine directive de Citoyenneté et Immigration Canada (CIC) accordaient des droits de participation à l'intimé — Il s'agissait de savoir si les appelants avaient manqué à leur obligation d'équité procédurale par la prise d'une mesure de renvoi sans avoir accordé à l'intimé la possibilité d'être entendu et sans avoir tenté de communiquer avec lui — L'intimé pouvait demander l'asile au cours des 72 heures après avoir déserté le navire ou avant qu'une mesure de renvoi ne soit prise — L'intimé ne s'étant pas prévalu de cette possibilité, un rapport d'interdiction de territoire pouvait être établi et une mesure de renvoi prise — L'intimé n'avait pas d'adresse connue au*

*to legitimate expectation respondent would be heard — Guidelines not “clear, unambiguous and unqualified”, contrary to principle laid down in Agraira v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness) — Guidelines also not providing for process to be followed when authorities do not have person’s contact information — CIC guidelines governing removal orders issued to persons in absentia, relied on by Federal Court, not dealing with persons lacking contact information — Promise to make reasonable efforts, provided for in guidelines on writing s. 44(1) reports, not giving rise to legitimate expectation efforts would be made in present case — Respondent had obligation to provide contact information, not other way around — Given respondent’s failure to report and decision to remain underground during 12 days leading to issuance of removal order, Minister’s delegate could proceed in absentia — No breach of procedural fairness — In allowing for timely issuance of removal order, legislator must be taken to have acted coherently, in full knowledge of impact such order has on right to claim refugee protection — Persons deserting ship in Canada to claim refugee protection should report to immigration authorities and make claim promptly, not at time of persons’ choice — Appeal allowed.*

This was an appeal from a decision of the Federal Court wherein the Court granted an application for judicial review of a decision by a delegate of the Minister to issue a removal order under subsection 44(2) of the *Immigration and Refugee Protection Act* (the Act) against the respondent for his failure to abide by subsection 184(1) of the *Immigration and Refugee Protection Regulations* (the Regulations), which required him to leave Canada within 72 hours after ceasing to be a member of a crew.

The respondent, a citizen of Sri Lanka, was a crew member aboard the foreign registered vessel M/V *Lake Ontario* (the ship). The ship docked at the port of Oshawa on November 27, 2011. On December 2, 2011, the ship’s agent filed a Notice of Desertion with the authorities indicating that the respondent had deserted the ship on December 1, 2011.

On December 12, 2011, an inadmissibility report under subsection 44(1) of the Act was prepared because the respondent had failed to comply with subsection 184(1) of the

*Canada — Une personne qui conteste une décision au motif qu’elle a été rendue sans préavis doit être joignable — En l’espèce, l’intimé voulait échapper aux autorités de l’immigration jusqu’à ce que le navire qu’il avait déserté ait quitté le Canada — Cette attitude était incompatible avec l’exercice du droit d’être entendu — Les directives de CIC en cause dans la présente affaire ne donnaient pas lieu à l’attente légitime que l’intimé soit entendu — Elles ne sont pas « claires, nettes et explicites », contrairement à ce qui est enseigné par l’arrêt *Agraira c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)* — Elles ne prévoient pas non plus la marche à suivre dans le cas où les autorités ne disposent pas des coordonnées d’une personne — Les directives de CIC régissant les mesures de renvoi prises par contumace sur lesquelles s’est appuyé la Cour fédérale ne visent pas les personnes dont les coordonnées ne sont pas disponibles — L’engagement de faire des efforts raisonnables, prévu aux directives relatives à la rédaction des rapports établis en vertu l’art. 44(1) de la Loi, ne donnaient pas lieu à une attente légitime que des efforts seraient consentis en l’espèce — C’est à l’intimé qu’il incombe de transmettre ses coordonnées et non l’inverse — Vu le défaut de l’intimé de se présenter aux autorités et sa décision de demeurer dans la clandestinité pendant les 12 jours précédant la prise de la mesure de renvoi, il était loisible au délégué du ministre de procéder in absentia — Il n’y a eu aucun manquement à l’équité procédurale — Il est à présumer qu’en prévoyant une prise rapide d’une mesure de renvoi, le législateur a agi de façon cohérente et qu’il connaissait pleinement les effets de cette mesure sur le droit de présenter une demande d’asile — Les personnes qui désertent leur navire au Canada afin d’y demander l’asile doivent se présenter devant les autorités de l’immigration et faire leur demande sans délai, et non pas lorsque cela leur convient — Appel accueilli.*

Il s’agissait de l’appel d’une décision de la Cour fédérale par laquelle celle-ci a accueilli une demande de contrôle judiciaire visant la décision d’un délégué du ministre de prendre une mesure de renvoi, en application du paragraphe 44(2) de la *Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés* (la Loi), à l’encontre de l’intimé, parce que celui-ci n’a pas respecté les dispositions du paragraphe 184(1) du *Règlement sur l’immigration et la protection des réfugiés* (le Règlement) qui exigeait de lui qu’il quitte le Canada dans les 72 heures après avoir perdu la qualité de membre d’équipage.

L’intimé, citoyen du Sri Lanka, faisait partie de l’équipage du navire M/V *Lake Ontario* (le navire), immatriculé à l’étranger. Le navire a accosté au port d’Oshawa le 27 novembre 2011. Le 2 décembre 2011, l’agent du navire a déposé un avis de désertion auprès des autorités selon lequel l’intimé avait déserté le navire le 1<sup>er</sup> décembre 2011.

Un rapport d’interdiction en vertu du paragraphe 44(1) de la Loi a été dressé contre l’intimé, parce que l’intimé n’avait pas respecté les dispositions du paragraphe 184(1) du

Regulations, which required him to leave Canada within 72 hours after he ceased to be a member of a crew. The Minister's delegate then issued a removal order against the respondent pursuant to subsection 44(2) of the Act and subparagraph 228(1)(c)(v) of the Regulations. A few days later, the respondent presented himself before Canadian immigration authorities and claimed refugee protection. This claim was denied, as subsection 99(3) of the Act states that a claim for refugee protection may not be made by a person who is subject to a removal order.

The Federal Court held that the Minister's delegate had breached his duty of procedural fairness in issuing an exclusion order against the respondent before he had any contact with Canadian immigration authorities, and that sections of a certain Citizenship and Immigration Canada (CIC) guideline explicitly provide for participatory rights for individuals who are subject to subsection 44(2) proceedings. In the present case, not only had the respondent not been notified, but there was no indication that any effort was made to contact him. Consequently, according to the Federal Court, the delegate had breached the duty of fairness by rendering an exclusion order against the respondent *in absentia* before the respondent had contact with the immigration authorities.

The issue was whether the appellants breached their duty of procedural fairness by issuing a removal order against the respondent without giving him an opportunity to be heard or attempting to contact him.

*Held*, the appeal should be allowed.

Upon deserting the ship, the respondent ceased to have any status in Canada and had the obligation to leave within 72 hours. Failing this, he had the obligation to report for examination before an immigration officer in order to regularize his status. Beyond remaining outside the reach of immigration officials for 15 days, the respondent had no known address in Canada. A person in the position of the respondent who challenges a decision on the basis that it was rendered without prior notification must be able to show that he was capable of being notified. At minimum, this requires that the person provides immigration authorities with some means of being reached in Canada. In the present case, not only were no such means provided, but the respondent was intent on remaining undetected by the immigration authorities until he was satisfied that the ship which he deserted had left Canada. This was incompatible with the exercise of the right to be heard. The Minister's delegate could not be held to have issued the removal order in breach of the respondent's right to be heard.

Règlement, qui l'obligeaient à quitter le Canada dans les 72 heures après avoir perdu la qualité de membre d'équipage. Le délégué du ministre a ensuite émis, en application du paragraphe 44(2) de la Loi et du sous-alinéa 228(1)c)(v) du Règlement, une mesure de renvoi à l'encontre de l'intimé. Quelques jours plus tard, l'intimé s'est présenté lui-même devant les autorités canadiennes de l'immigration et a demandé l'asile. Cette demande d'asile a été refusée étant donné que selon le paragraphe 99(3) de la Loi, la personne visée par une mesure de renvoi n'est pas admise à faire une demande d'asile.

La Cour fédérale a jugé que le délégué du ministre avait manqué à son obligation d'équité procédurale en prenant une mesure d'exclusion contre le demandeur avant que celui-ci ait pu communiquer avec les autorités canadiennes d'immigration, et que les dispositions d'une certaine directive de Citoyenneté et Immigration Canada (CIC) accordaient explicitement des droits de participation aux personnes qui font l'objet de la procédure prévue par le paragraphe 44(2). En l'espèce, non seulement l'intimé n'avait pas été informé, mais rien ne laissait croire que l'on ait tenté de communiquer avec lui. Par conséquent, selon la Cour fédérale, le délégué avait manqué à son obligation d'agir équitablement en prenant une mesure d'exclusion à son égard *in absentia* avant que l'intimé ait communiqué avec les autorités d'immigration.

Il s'agissait de savoir si les appelants ont manqué à leur obligation d'équité procédurale envers l'intimé par la prise d'une mesure de renvoi à son encontre sans lui avoir au préalable accordé la possibilité d'être entendu ou tenté de communiquer avec lui.

*Arrêt* : l'appel doit être accueilli.

Lorsqu'il a déserté le navire, l'intimé a perdu tout statut au Canada et il avait l'obligation de quitter le pays dans les 72 heures, à défaut de quoi, il devait se présenter devant un agent d'immigration pour contrôle afin de faire régulariser sa situation. Outre le fait qu'il s'est soustrait au contrôle des fonctionnaires de l'immigration pour 15 jours, l'intimé n'avait pas d'adresse connue au Canada. Une personne qui se trouve dans la situation de l'intimé, qui conteste une décision au motif qu'elle a été rendue sans préavis, doit pouvoir démontrer qu'elle était joignable. À tout le moins, il faut que la personne fournisse aux autorités de l'immigration les moyens de la joindre au Canada. En l'espèce, non seulement ces moyens n'ont pas été fournis, mais l'intimé voulait aussi échapper aux autorités de l'immigration jusqu'à ce qu'il soit convaincu que le navire qu'il avait déserté avait quitté le Canada. Cette attitude était incompatible avec l'exercice du droit d'être entendu. Il n'était pas possible de conclure que le délégué du ministre a pris la mesure de renvoi en violation du droit de l'intimé d'être entendu.

The CIC guidelines at issue in this case did not create a legitimate expectation that the respondent would be heard. These guidelines are not “clear, unambiguous and unqualified” and do not provide for a process to be followed in circumstances where a person’s contact information is lacking, contrary to the principles laid down in *Agraira v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*. The CIC guidelines governing removal orders issued to persons *in absentia*, which the Federal Court relied on, do not meet this test either, as they do not deal with persons whose contact information is lacking. The Minister’s delegate therefore had no information of any sort as to where or how the respondent could be notified when the removal order was issued. The promise to make reasonable efforts, provided for in the guidelines on writing subsection 44(1) reports, did not give rise to a legitimate expectation that efforts would be made in this case. To sum up, the respondent is the one who had the obligation to provide contact information, not the other way around. Given his failure to report and his decision to remain underground during the 12 days leading to the issuance of the removal order, it was open to the Minister’s delegate to proceed *in absentia*. There was no breach of procedural fairness.

The Federal Court held that the fact that the respondent provided no contact information and was intent on remaining undetected by immigration officials during the period leading to the issuance of the removal order was not relevant. This reasoning disregards both the wording of the relevant legislation and its intent. The 1993 amendments to the Regulations were intended to allow immigration officials to take timely action when a person ceased to qualify as a crew member. Prior to that amendment, no enforcement action could be taken until the ship had left port. Although there are circumstances where enforcement action, although authorized, should be delayed, such is not the case where a ship deserter is believed on reasonable grounds to have gone underground. In the present case, immigration officials waited nine days beyond the expiration of the 72-hour period before initiating enforcement actions. As the respondent had still not reported, they had reasonable grounds to believe that he had gone underground. The immigration officials did not act precipitously. In allowing for the timely issuance of a removal order, the legislator must be taken to have acted coherently, in full knowledge of the impact that such order has on the right to claim refugee protection. The result is that persons who desert a ship in Canada in order to claim refugee protection should report to the immigration authorities and make their claim promptly. The 72-hour limitation makes it clear that they cannot expect to claim this status at a time of their choice.

Les directives de CIC en cause dans la présente affaire ne donnaient pas lieu à l’attente légitime que l’intimé soit entendu. Ces directives ne sont pas « claires, nettes et explicites » et ne prévoient pas la marche à suivre dans le cas où les autorités ne disposent pas des coordonnées d’une personne, contrairement à ce qui est enseigné par l’arrêt *Agraira c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*. Les directives de CIC qui régissent les mesures de renvoi prises par contumace sur lesquelles s’est appuyé la Cour fédérale ne satisfont pas non plus à ce critère puisqu’elles ne visent pas les personnes dont les coordonnées ne sont pas disponibles. Le délégué du ministre ne disposait d’aucun renseignement qui lui aurait permis de savoir à quel endroit ou de quelle manière il aurait pu aviser l’intimé au moment où il a pris la mesure de renvoi. L’engagement de faire des efforts raisonnables, prévu aux directives relatives à la rédaction des rapports établis en vertu du paragraphe 44(1) de la Loi, ne donnaient pas lieu à une attente légitime que des efforts seraient consentis en l’espèce. En résumé, c’est à l’intimé qu’il incombait de transmettre ses coordonnées, et non l’inverse. Étant donné le défaut de l’intimé de se présenter aux autorités de l’immigration et sa décision de demeurer dans la clandestinité pendant les 12 jours qui ont précédé la prise de la mesure de renvoi, il était loisible au délégué du ministre de procéder *in absentia*. Il n’y a eu aucun manquement à l’équité procédurale.

La Cour fédérale a jugé que n’était pas pertinent le fait que l’intimé n’ait pas transmis ses coordonnées et qu’il ait voulu échapper au contrôle des fonctionnaires de l’immigration pendant la période qui a précédé la prise de la mesure de renvoi. Ce raisonnement ne tient compte ni du libellé ni de l’objet des textes législatifs pertinents. Les modifications apportées au Règlement en 1993 avaient pour objet de permettre d’agir rapidement lorsqu’une personne cessait d’être un membre d’équipage. Avant cette modification, aucune mesure d’exécution ne pouvait être prise avant que le navire ait quitté le port. Bien que dans certains cas, la mesure d’exécution, même si elle est autorisée, doive être reportée, ce n’est pas le cas lorsqu’il existe des motifs raisonnables de croire qu’un marin déserteur vit dans la clandestinité. Dans la présente affaire, les fonctionnaires de l’immigration ont attendu neuf jours après l’expiration du délai de 72 heures pour prendre des mesures d’exécution. Étant donné que l’intimé ne s’était pas encore présenté devant les autorités de l’immigration, les fonctionnaires avaient des motifs raisonnables de croire qu’il était en clandestinité. Les fonctionnaires de l’immigration n’ont pas agi de façon précipitée. Il est à présumer qu’en prévoyant la prise rapide d’une mesure de renvoi, le législateur a agi de façon cohérente et qu’il connaissait pleinement les effets de cette mesure sur le droit de présenter une demande d’asile. Il s’ensuit que les personnes qui désertent leur navire au Canada afin d’y demander l’asile

doivent se présenter devant les autorités de l’immigration et faire leur demande sans délai. Le délai de 72 heures indique clairement qu’elles ne peuvent pas s’attendre à pouvoir faire cette demande lorsque cela leur convient.

## STATUTES AND REGULATIONS CITED

- Immigration Act*, R.S.C., 1985, c. I-2, s. 27(2)(j) (as am. by S.C. 1992, c. 49, s. 16(8)).  
*Immigration and Refugee Protection Act*, S.C. 2001, c. 27, ss. 18(1), 29(2), 44(1),(2), 55(1), 74(d), 99(3), 148(1)(f).  
*Immigration and Refugee Protection Regulations*, SOR/2002-227, ss. 3(1)(b), 52(2)(g), 184(1), 186(s), 190(3.1), 228(1)(c)(v), 268(1), 274, 276, 278.  
*Immigration Regulations, 1978*, SOR/78-172, s. 12.1 (as enacted by SOR/93-44, s. 12).

## CASES CITED

## APPLIED:

- Agraira v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2013 SCC 36, [2013] 2 S.C.R. 559; *Moreau-Bérubé v. New Brunswick (Judicial Council)*, 2002 SCC 11, [2002] 1 S.C.R. 249.

## CONSIDERED:

- Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1999] 2 S.C.R. 817, (1999) 174 D.L.R. (4th) 193; *Cha v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2006 FCA 126, [2007] 1 F.C.R. 409.

## REFERRED TO:

- Yu v. Canada (Attorney General)*, 2011 FCA 42, 414 N.R. 283; *Telfer v. Canada (Revenue Agency)*, 2009 FCA 23, [2009] 4 C.T.C. 123; *Merck Frosst Canada Ltd. v. Canada (Health)*, 2012 SCC 3, [2012] 1 S.C.R. 23; *Canada (Attorney General) v. Mavi*, 2011 SCC 30, [2011] 2 S.C.R. 504.

## AUTHORS CITED

- Citizenship and Immigration Canada. *Operational Manual: Enforcement (ENF)*. Chapter ENF 5 “Writing 44(1) Reports”, online: <<http://www.cic.gc.ca/english/resources/manuals/enf/enf05-eng.pdf>>.  
 Citizenship and Immigration Canada. *Operational Manual: Enforcement (ENF)*. Chapter ENF 6 “Review of Reports under A44(1)”, online: <<http://www.cic.gc.ca/english/resources/manuals/enf/enf06-eng.pdf>>.

## LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

- Loi sur l’immigration*, L.R.C. (1985), ch. I-2, art. 27(2)(j) (mod. par L.C. 1992, ch. 49, art. 16(8)).  
*Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27, art. 18(1), 29(2), 44(1),(2), 55(1), 74d), 99(3), 148(1)f).  
*Règlement sur l’immigration de 1978*, DORS/78-172, art. 12.1 (édicte par DORS/93-44, art. 12).  
*Règlement sur l’immigration et la protection des réfugiés*, DORS/2002-227, art. 3(1)b), 52(2)g), 184(1), 186s), 190(3.1), 228(1)c)(v), 268(1), 274, 276, 278.

## JURISPRUDENCE CITÉE

## DÉCISIONS APPLIQUÉES :

- Agraira c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2013 CSC 36, [2013] 2 R.C.S. 559; *Moreau-Bérubé c. Nouveau-Brunswick (Conseil de la magistrature)*, 2002 CSC 11, [2002] 1 R.C.S. 249.

## DÉCISIONS EXAMINÉES :

- Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817; *Cha c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, 2006 CAF 126, [2007] 1 R.C.F. 409.

## DÉCISIONS CITÉES :

- Yu c. Canada (Procureur général)*, 2011 CAF 42; *Telfer c. Canada (Agence du revenu)*, 2009 CAF 23; *Merck Frosst Canada Ltée c. Canada (Santé)*, 2012 CSC 3, [2012] 1 R.C.S. 23; *Canada (Procureur général) c. Mavi*, 2011 CSC 30, [2011] 2 R.C.S. 504.

## DOCTRINE CITÉE

- Citoyenneté et Immigration Canada. *Guide opérationnel : Exécution de la loi (ENF)*. Chapitre ENF 5 « Rédaction des rapports en vertu du L44(1) », en ligne : <<http://www.cic.gc.ca/francais/ressources/guides/enf/enf05-fra.pdf>>.  
 Citoyenneté et Immigration Canada. *Guide opérationnel : Exécution de la loi (ENF)*. Chapitre ENF 6 « L’examen des rapports établis en vertu de la L44(1) », en ligne : <<http://www.cic.gc.ca/francais/ressources/guides/enf/enf06-fra.pdf>>.

Citizenship and Immigration Canada. *Operational Manual: Enforcement (ENF)*. Chapter ENF 17 “Maritimes Procedures”, online: <<http://www.cic.gc.ca/english/resources/manuals/enf/enf17-eng.pdf>>.

Citizenship and Immigration Canada. *Operational Manual: Inland Processing (IP)*. Chapter 10 “Refusal of National Security Cases/Processing of National Interest Requests”, online: <<http://www.cic.gc.ca/english/resources/manuals/ip/ip10-eng.pdf>>.

APPEAL from a decision of the Federal Court (2013 FC 1, [2014] 3 F.C.R. 3) allowing an application for judicial review of the decision of the Minister’s delegate to issue a removal order against the respondent. Appeal allowed.

#### APPEARANCES

*Normand Lemyre and Andrea Shahin* for appellants.

*Peter Shams and Jared Will* for respondent.

#### SOLICITORS OF RECORD

*Deputy Attorney General of Canada* for appellants.  
*Peter Shams and Jared Will*, Montréal, for respondent.

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

[1] NOËL J.A.: This is an appeal from a decision of the Federal Court [2013 FC 1, [2014] 3 F.C.R. 3], wherein Tremblay-Lamer J. (the Federal Court Judge) granted an application for judicial review of a decision by a delegate of the Minister of Citizenship and Immigration (Minister’s delegate) to issue a removal order under subsection 44(2) of the *Immigration and Refugee Protection Act*, S.C. 2001, c. 27 (the Act) against Mr. Nuwan Dilusha Jayamaha Mudalige Don (the respondent) for his failure to abide by subsection 184(1) of the *Immigration and Refugee Protection Regulations*, SOR/2002-227 (the Regulations) which required him to leave Canada within 72 hours after ceasing to be a member of a crew.

Citoyenneté et Immigration Canada. *Guide opérationnel : Exécution de la loi (ENF)*. Chapitre ENF 17 « Formalités liées au transport maritime », en ligne : <<http://www.cic.gc.ca/francais/ressources/guides/enf/enf17-fra.pdf>>.

Citoyenneté et Immigration Canada. *Guide opérationnel : Traitement des demandes au Canada (IP)*. Chapitre 10 « Refus des cas de sécurité nationale/Traitement des demandes en vertu de l’intérêt national », en ligne : <<http://www.cic.gc.ca/francais/ressources/guides/ip/ip10-fra.pdf>>.

APPEL d’une décision de la Cour fédérale (2013 CF 1, [2014] 3 R.C.F. 3) d’accueillir une demande de contrôle judiciaire visant la décision du délégué du ministre de prendre une mesure de renvoi à l’égard de l’intimé. Appel accueilli.

#### ONT COMPARU

*Normand Lemyre et Andrea Shahin* pour les appelants.

*Peter Shams et Jared Will* pour l’intimé.

#### AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

*Le sous-procureur général du Canada* pour les appelants.

*Peter Shams et Jared Will*, Montréal, pour l’intimé.

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

[1] LE JUGE NOËL, J.C.A. : La Cour est saisie de l’appel d’une décision [2013 CF 1, [2014] 3 R.C.F. 3] par laquelle la juge Tremblay-Lamer de la Cour fédérale (la juge de la Cour fédérale) a accueilli une demande de contrôle judiciaire visant la décision d’un délégué du ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration (le délégué du ministre) de prendre une mesure de renvoi, en application du paragraphe 44(2) de la *Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27 (la Loi), à l’encontre de M. Nuwan Dilusha Jayamaha Mudalige Don (l’intimé) parce que celui-ci n’a pas respecté les dispositions du paragraphe 184(1) du *Règlement sur l’immigration et la protection des réfugiés*, DORS/2002-227 (le Règlement) qui exigeait de lui

[2] In allowing the application, the Federal Court Judge certified the following question of general importance (reasons, paragraph 43):

Does the Minister's issuance of an exclusion order pursuant to subparagraph 228(1)(c)(v) of the [Regulations] before the member of a crew subject to the exclusion order has any contact with the immigration authorities constitute a breach of procedural fairness because it deprives the foreign national of the opportunity to make a refugee claim?

[3] For the reasons which follow, I am of the view that this question ought to be answered in the negative and that the appeal should be allowed.

[4] The relevant legislative provisions are reproduced in the annex to these reasons.

#### FACTUAL BACKGROUND

[5] The respondent, a citizen of Sri Lanka, was a crew member aboard the foreign registered vessel M/V *Lake Ontario* (the ship). The respondent had taken up his position as a crew member at the port city of Annaba, Algeria on or about July 11, 2011 (appeal book, pages 89 and 123).

[6] The Canadian customs entry form filed by the ship captain (Form A5 (1/51)) upon the ship's arrival in Canada indicates that the inward journey began at the port of Dordrecht, Netherlands. From there the ship sailed to three port cities in the Mediterranean Sea, the last being Nemrut Bay, Turkey and then onto Montréal and Oshawa (appeal book, page 83).

[7] The ship docked at the port of Oshawa on November 27, 2011 (reasons, paragraphs 2 and 3). On December 2, 2011, the ship's agent, the Currie Maritime Corporation (the transporter), filed a Notice of Desertion with the Canadian Customs and Excise authorities in Hamilton, Ontario, indicating that two crew members had deserted the ship on December 1, 2011, one being the respondent (appeal book, pages 83 and 84).

qu'il quitte le Canada dans les 72 heures après avoir perdu la qualité de membre d'équipage.

[2] Dans le cadre de sa décision, la juge de la Cour fédérale a certifié la question de portée générale suivante (motifs, paragraphe 43) :

La mesure de renvoi prononcée par le ministre en vertu du sous-alinéa 228(1)c)(v) du [Règlement], avant que le membre d'équipage visé par celle-ci puisse contacter les autorités d'immigration, porte-t-elle atteinte à l'équité procédurale en ce sens qu'elle prive l'étranger de présenter une demande d'asile?

[3] Par les motifs qui suivent, je suis d'avis qu'il y a lieu de répondre par la négative à cette question et que l'appel devrait être accueilli.

[4] Les dispositions législatives pertinentes sont reproduites en annexe des présents motifs.

#### LES FAITS

[5] L'intimé, citoyen du Sri Lanka, faisait partie de l'équipage du navire M/V *Lake Ontario* (le navire), immatriculé à l'étranger. Il est devenu membre de cet équipage dans la ville portuaire d'Annaba, en Algérie, le ou vers le 11 juillet 2011 (dossier d'appel, pages 89 et 123).

[6] Selon la formulaire d'entrée des douanes canadiennes remplie par le capitaine du navire (formulaire A5 (1/51)) à son arrivée au Canada, le navire a entrepris son voyage au port de Dordrecht, aux Pays-Bas. De là, le navire a fait escale dans trois villes portuaires méditerranéennes, la dernière étant Nemrut Bay, en Turquie; ensuite, le navire s'est rendu à Montréal puis à Oshawa (dossier d'appel, page 83).

[7] Le navire a accosté au port d'Oshawa le 27 novembre 2011 (motifs, paragraphes 2 et 3). Le 2 décembre 2011, l'agent du navire, la Currie Maritime Corporation (le transporteur), a déposé un avis de désertion auprès des autorités de Douanes et Accise à Hamilton (Ontario), selon lequel deux membres d'équipage avaient déserté le navire le 1<sup>er</sup> décembre 2011; l'intimé était l'un d'eux (dossier d'appel, pages 83 et 84).

[8] On December 4, 2011, the ship departed from Oshawa for the Port of Duluth, Minnesota (appeal book, page 83). According to the pre-arrival notification filed with Canada customs by the transporter, the ship was scheduled to then return to the Port of Montreal and trace back its inward journey all the way to Dordrecht, where it began (appeal book, page 87).

[9] By December 8, 2012, immigration authorities were able to ascertain the respondent's country of birth, his citizenship, his age, his marital status (single) and his physical description (appeal book, pages 80, 84 and 89).

[10] On December 12, 2011, an officer of the Minister of Citizenship and Immigration prepared an inadmissibility report under subsection 44(1) of the Act because the respondent had failed to comply with subsection 184(1) of the Regulations, which required him to "leave Canada within 72 hours after they cease to be a member of a crew" (appeal book, pages 75 and 76).

[11] On December 13, 2011, the Minister's delegate issued a removal order or more precisely an exclusion order against the respondent pursuant to subsection 44(2) of the Act and subparagraph 228(1)(c)(v) of the Regulations (appeal book, pages 73 and 74). On the same day, Canadian immigration authorities issued a warrant for the respondent's arrest pursuant to subsection 55(1) of the Act (appeal book, page 78). The warrant was issued on the basis that there were reasonable grounds to believe that the respondent was inadmissible and was unlikely to appear for his removal.

[12] Further to a notice of seizure issued on December 16, 2011 by the Canada Border Services Agency (CBSA), the transporter provided the immigration authorities with the respondent's passport and a Seaman's Identification and Record Book issued by the Republic of Liberia in the name of the respondent (appeal book, pages 95 to 110; notice of seizure, appellants' record of motion in writing to file new evidence, page 6). On December 18, 2011, the immigration authorities received several other documents from the transporter, namely: a Seafarer's Book issued by Antigua-and-Barbuda (appeal book, pages 111 to 113);

[8] Le 4 décembre 2011, le navire a quitté Oshawa en direction du port de Duluth, Minnesota (dossier d'appel, page 83). Selon l'avis préalable d'entrée transmis aux douanes canadiennes par le transporteur, le navire devait ensuite repasser par le port de Montréal, puis retourner à Dordrecht par le même trajet qu'à l'aller, son point de départ (dossier d'appel, page 87).

[9] Le 8 décembre 2012, les autorités de l'immigration ont été en mesure de déterminer le pays de naissance de l'intimé, sa citoyenneté, son âge et son état civil (célibataire), et d'établir son signalement (dossier d'appel, pages 80, 84 et 89).

[10] Le 12 décembre 2011, un agent du ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration a dressé un rapport d'interdiction en vertu du paragraphe 44(1) de la Loi, parce que l'intimé n'avait pas respecté les dispositions du paragraphe 184(1) du Règlement, qui l'obligeaient à « quitter le Canada dans les soixante-douze heures après avoir perdu cette qualité [membre d'équipage] » (dossier d'appel, pages 75 et 76).

[11] Le 13 décembre 2011, le délégué du ministre a émis, en application du paragraphe 44(2) de la Loi et du sous-alinéa 228(1)c)(v) du Règlement, une mesure de renvoi ou, plus précisément, une mesure d'exclusion à l'encontre de l'intimé (dossier d'appel, pages 73 et 74). Le même jour, les autorités canadiennes de l'immigration ont lancé, en application du paragraphe 55(1) de la Loi, un mandat d'arrestation contre l'intimé (dossier d'appel, page 78), parce qu'il existait des motifs raisonnables de croire que celui-ci était interdit de territoire et qu'il se soustrairait vraisemblablement au renvoi.

[12] Après avoir reçu un avis de saisie, établi le 16 décembre 2011 par l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC), le transporteur a remis aux autorités de l'immigration le passeport de l'intimé et un livret de marin délivré par la République du Libéria au nom de l'intimé (dossier d'appel, pages 95 à 110; avis de saisie, dossier des appelants relatif à une requête écrite visant à déposer de nouveaux éléments de preuve, page 6). Le 18 décembre 2011, les autorités de l'immigration ont reçu plusieurs autres documents du transporteur, soit : une pièce d'identité des gens de mer (Seafarer's Book) délivrée par Antigua-et-Barbuda (dossier d'appel,



a Seaman's Record Book and Certificates of Discharge (appeal book, pages 114 to 121); the respondent's employment contract (appeal book, page 123); and an Antigua-and-Barbuda Online Application (appeal book, page 131; notice of seizure, appellants' record of motion in writing to file new evidence, page 12).

[13] Amongst the information provided by the transporter on December 18, 2011, was the address of the respondent in Sri Lanka at 523/A Wahatiyagoda, Pamunugama (appeal book, pages 121, 123 and 131). The documentation showed that this was also the address of his mother whom he had designated as his next-of-kin in the records kept by the transporter (appeal book, page 121).

[14] On December 16, 2011, the respondent presented himself before Canadian immigration authorities in Montréal and claimed refugee protection (appeal book, pages 37 and 40). In the affidavit filed before the Federal Court in support of his judicial review application, the respondent explained the reason for the delay in submitting his claim for refugee protection as follows (appeal book, page 37):

When we arrived in Canada, the weather was very rainy which forced the vessel to be docked for several days and I was able to jump ship on December 1st 2011. At that time I had no knowledge that the vessel was departing on December 3rd 2011 as I did not know how much time it would take to unload the vessel due to the rain. I therefore came to Montreal the next day and claimed refugee status on December 16th 2011 since I knew that the vessel would have left by that time and I would not be forced to return with the vessel.

[15] By letter dated March 6, 2012, the respondent was informed that his refugee claim had been denied, as "subsection 99(3) of the ... [Act] states that a claim for refugee protection may not be made by a person who is subject to a removal order" (appeal book, page 42).

[16] On March 21, 2012, the respondent filed an application for judicial review of the Minister's delegate's decision to issue a removal order against him. On January 3, 2013, the Federal Court Judge granted the respondent's application for judicial review, set aside the

pages 111 à 113); un livret de marin et des certificats de débarquement (dossier d'appel, pages 114 à 121); le contrat d'emploi de l'intimé (dossier d'appel, page 123); et une demande en ligne d'Antigua-et-Barbuda (dossier d'appel, page 131; avis de saisie, dossier des appelants relatif à une requête écrite visant à déposer de nouveaux éléments de preuve, page 12).

[13] Parmi les renseignements produits par le transporteur, le 18 décembre 2011, se trouvait l'adresse de l'intimé au Sri Lanka, soit 523/A Wahatiyagoda, Pamunugama (dossier d'appel, pages 121, 123 et 131). Il s'agissait aussi de l'adresse de sa mère qu'il avait désignée comme son parent le plus proche dans les dossiers tenus par le transporteur (dossier d'appel, page 121).

[14] Le 16 décembre 2011, l'intimé s'est présenté lui-même devant les autorités canadiennes de l'immigration à Montréal et a demandé l'asile (dossier d'appel, pages 37 et 40). Dans l'affidavit produit devant la Cour fédérale à l'appui de sa demande de contrôle judiciaire, l'intimé a expliqué pourquoi il avait tardé à présenter sa demande d'asile (dossier d'appel, page 37) :

[TRADUCTION] À notre arrivée au Canada, le temps était très pluvieux, ce qui a obligé le navire à rester à quai pendant plusieurs jours; j'ai pu quitter le navire le 1<sup>er</sup> décembre 2011. À l'époque, j'ignorais que le navire repartirait le 3 décembre 2011 puisque je ne savais pas combien de temps il faudrait pour le décharger à cause de la pluie. Je suis donc allé à Montréal le jour suivant et j'y ai fait ma demande d'asile le 16 décembre 2011 parce que je savais que le navire serait parti à ce moment-là et que je ne serais pas obligé d'y retourner.

[15] Par lettre datée du 6 mars 2012, l'intimé a été informé que sa demande d'asile avait été refusée étant donné que [TRADUCTION] « selon le paragraphe 99(3) de la [...] [Loi] la personne visée par une mesure de renvoi n'est pas admise à faire une demande d'asile » (dossier d'appel, page 42).

[16] Le 21 mars 2012, l'intimé a déposé une demande de contrôle judiciaire de la décision du délégué du ministre de prendre une mesure de renvoi contre lui. Le 3 janvier 2013, la juge de la Cour fédérale a accueilli la demande de contrôle judiciaire de l'intimé, a annulé

removal order and referred the matter for redetermination by a different delegate. In rendering judgment, the Federal Court Judge certified a serious question of general importance pursuant to paragraph 74(d) of the Act, hence the appeal before this Court.

#### DECISION OF THE FEDERAL COURT

[17] The Federal Court Judge identified the issue before her in the following terms (reasons, paragraph 7):

The issue in the present application for judicial review is whether the [Minister's] delegate breached his duty of procedural fairness by issuing an exclusion order against the [respondent] before the [respondent] had any contact with the Canadian immigration authorities.

[18] After setting out the position of the parties, the Federal Court Judge analysed the five factors identified in *Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1999] 2 S.C.R. 817 (*Baker*) to assess the degree of procedural fairness that was required in the case at hand namely: (1) the nature of the decision being made and the process followed in making it; (2) the nature of the statutory scheme and the terms of the statute pursuant to which the body operates; (3) the importance of the decision to the individual or individuals affected; (4) the legitimate expectations of the person challenging the decision; and (5) the choices of procedure made by the agency itself (reasons, paragraphs 17 to 27).

[19] After weighing these factors, the Federal Court Judge held that “the content of the duty of fairness in the context of the situation in the case at bar is at the low end of the spectrum” (reasons, paragraph 27). In order to establish the content of the duty of fairness in this particular case, the Federal Court Judge relied on this Court's decision in *Cha v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2006 FCA 126, [2007] 1 F.C.R. 409 (*Cha*), paragraph 52, wherein this Court set forth the basic requirements of procedural fairness in the context of an inadmissibility report and removal order issued on the ground of criminality (reasons, paragraph 28).

la mesure de renvoi et a renvoyé l'affaire pour nouvelle décision par un autre délégué du ministre. Dans son jugement, la juge de la Cour fédérale a certifié une question grave de portée générale en vertu de l'alinéa 74d) de la Loi, d'où l'appel devant notre Cour.

#### DÉCISION DE LA COUR FÉDÉRALE

[17] La juge de la Cour fédérale a cerné comme suit la question dont elle était saisie (motifs, paragraphe 7) :

La question que soulève la présente demande de contrôle judiciaire est de savoir si le délégué [du ministre] a manqué à son obligation d'équité procédurale en prenant une mesure d'exclusion contre le demandeur avant que celui-ci ait pu communiquer avec les autorités canadiennes d'immigration.

[18] Après avoir exposé les thèses des parties, la juge de la Cour fédérale a analysé les cinq facteurs recensés dans l'arrêt *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817 (*Baker*) afin d'apprécier l'étendue de l'obligation d'équité procédurale dans l'affaire en cause, soit : 1) la nature de la décision recherchée et le processus suivi pour y parvenir; 2) la nature du régime législatif et les termes de la loi définissant la mission de l'organisme; 3) l'importance de la décision pour la personne visée; 4) les attentes légitimes de la personne qui attaque la décision; et 5) les choix de procédure que l'organisme fait lui-même (motifs, paragraphes 17 à 27).

[19] Après avoir soupesé ces facteurs, la juge de la Cour fédérale a conclu que « le contenu de l'obligation d'équité procédurale dans le contexte de la présente espèce se situe à l'extrémité inférieure de la gamme des droits en la matière » (motifs, paragraphe 27). Afin de définir l'intensité de l'obligation d'équité procédurale dans la présente affaire, la juge de la Cour fédérale s'est appuyée sur l'arrêt *Cha c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2006 CAF 126, [2007] 1 R.C.F. 409 (*Cha*), paragraphe 52, où la Cour a recensé les exigences fondamentales de l'équité procédurale au regard d'un rapport d'exclusion et d'une ordonnance de renvoi fondés sur la criminalité (motifs, paragraphe 28).

[20] According to the Federal Court Judge, the factual situation in the instant case is analogous to that at issue in *Cha*, except for the following two elements: in *Cha*, the foreign national was solely rendered inadmissible pursuant to subsection 44(1) of the Act on the ground of criminality; and contrary to the case at bar, the foreign national's contact information was available to the immigration authorities (reasons, paragraph 29). As for the second distinguishing factor, the Federal Court Judge rejected the appellants' argument that the procedure suggested in *Cha* is impracticable in the case of marine deserters who do not have contact information in Canada (reasons, paragraph 30).

[21] The Federal Court Judge further noted that sections 5.1 and 16 of Citizen and Immigration Canada's (CIC) *Operational Manual: Enforcement (ENF)*, chapter ENF 6 "Review of Reports under A44(1)", explicitly provide for participatory rights for individuals who are subject to subsection 44(2) proceedings (reasons, paragraphs 31 and 32). Given these Guidelines and this Court's reasoning in *Cha*, the Federal Court Judge concluded that (reasons, paragraph 33):

... a marine deserter is entitled to some participatory rights before a delegate issues a removal order against them pursuant to subsection 44(2) of the Act and subsection 184(1) of the Regulations.... at the very minimum, before the removal order is issued, the individual is entitled to a copy of the immigration officer's report and an opportunity to present evidence and express his or her point of view to the delegate.

[22] In the present case, not only was the respondent not notified, but there is no indication that any effort was made to contact him (reasons, paragraph 34). Consequently, "the delegate breached the duty of procedural fairness by rendering an exclusion order against the [respondent] *in absentia* before the [respondent] had contact with the immigration authorities" (reasons, paragraph 34; my emphasis).

[23] Moreover, the Federal Court Judge dismissed the appellants' submission that quashing the removal order would serve no purpose in the circumstances. After reviewing the relevant jurisprudence, the Federal Court

[20] Selon la juge de la Cour fédérale, les faits de l'espèce sont semblables à ceux de l'affaire *Cha*, à l'exception des deux éléments suivants : dans l'affaire *Cha*, l'étranger était uniquement interdit de territoire pour criminalité en vertu du paragraphe 44(1) de la Loi et, contrairement à la situation de l'espèce, les autorités de l'immigration possédaient les coordonnées de l'étranger (motifs, paragraphe 29). S'agissant de la seconde distinction, la juge de la Cour fédérale a rejeté la thèse des appelants portant que la procédure proposée par la jurisprudence *Cha* ne s'appliquait pas aux marins déserteurs dont les coordonnées ne sont pas disponibles (motifs, paragraphe 30).

[21] La juge de la Cour fédérale a ajouté que les sections 5.1 et 16 du *Guide opérationnel : Exécution de la loi (ENF)*, chapitre ENF 6 « L'examen des rapports en vertu du L44(1) » de Citoyenneté et Immigration Canada (CIC) accordent explicitement des droits de participation aux personnes qui font l'objet de la procédure prévue par le paragraphe 44(2) (motifs, paragraphes 31 et 32). Compte tenu de ces directives et du raisonnement retenu par la Cour à l'occasion de l'affaire *Cha*, la juge de la Cour fédérale a conclu en ces termes (motifs, paragraphe 33) :

[...] un marin déserteur bénéficie de certains droits de participation tant que le délégué n'a pas pris une mesure de renvoi à son égard en application du paragraphe 44(2) de la Loi et du paragraphe 184(1) du Règlement. [...] tout le moins, avant de faire l'objet d'une mesure de renvoi, l'individu a le droit de recevoir une copie du rapport de l'agent d'immigration et de présenter des preuves ou de faire connaître son point de vue au délégué.

[22] En l'espèce, non seulement l'intimé n'a pas été informé, mais rien ne laisse croire que l'on ait tenté de communiquer avec lui (motifs, paragraphe 34). Par conséquent, « le délégué a manqué à son obligation d'agir équitablement en prenant une mesure d'exclusion à l'égard [de l'intimé] *in absentia* avant que celui-ci ait communiqué avec les autorités d'immigration » (motifs, paragraphe 34; non souligné dans l'original).

[23] De plus, la juge de la Cour fédérale a rejeté l'allégation des appelants selon laquelle l'annulation de la mesure de renvoi ne serait d'aucune utilité dans les circonstances. Après avoir passé en revue la jurisprudence

Judge noted that individuals subject to an inadmissibility report under subsection 44(1) might qualify for refugee protection insofar as they apply for refugee status before a removal order is issued against them (reasons, paragraphs 35 to 37). Therefore, “[q]uashing this exclusion order because it breached the [respondent’s] right to procedural fairness will serve the purpose of giving him an opportunity to be eligible to claim refugee protection” (reasons, paragraph 35).

#### POSITION OF THE APPELLANTS

[24] The appellants begin their submissions by recalling the legislative history and purpose of the 72-hour limit applicable to crew members, stating that (appellants’ memorandum, paragraphs 42 and 43):

... subsection 184(1) of the current *Regulations*, with its 72-hour limit, was adopted in the same spirit as the above-mentioned amendments in 1993, i.e. *to allow immigration officers to take immediate enforcement action against ship deserters*, rather than having to wait until the person’s vessel leaves Canada. This provision therefore helps to prevent smuggling operations where illegal migrants are brought to Canada as crew members and then desert. The 72-hour limit in subsection 184(1) therefore *discourages abuse of the visitor visa exemption for crew members* [and] ... dissuade[s] deserting crew members from remaining in Canada illegally for an indefinite period of time.”

[25] The appellants argue that the content of procedural fairness should be adapted to this specific purpose and context, in order to determine “what the duty of procedural fairness may *reasonably* require of an authority by way of specific procedural rights in a particular legislative and administrative context” (appellants’ memorandum, paragraphs 44 and 45). The appellants stress that the context of deserting crew members, “who, by definition, have no known Canadian address and are not subject to an additional immigration control until they choose to appear before Canadian immigration authorities” renders the notice and interview procedures both impracticable and undesirable (appellants’ memorandum, paragraph 48).

pertinente, elle a signalé que la personne visée par un rapport d’interdiction de territoire établi en vertu du paragraphe 44(1) peut demander l’asile dans la mesure où elle fait sa demande avant qu’une mesure de renvoi ne soit prise contre elle (motifs, paragraphes 35 à 37). Ainsi, « [l]e fait d’annuler cette mesure d’exclusion parce qu’elle a porté atteinte au droit à l’équité procédurale [de l’intimé] lui donnera la possibilité de présenter une demande d’asile » (motifs, paragraphe 35).

#### POSITION DES APPELANTS

[24] Les appelants commencent leurs observations par un rappel de l’historique législatif et de l’objet visé par le délai de 72 heures qui vise les membres d’équipage (mémoire des appelants, paragraphes 42 et 43) :

[TRADUCTION] [...] le paragraphe 184(1) de la version actuelle du Règlement, qui prévoit un délai de 72 heures, a été adopté dans le même esprit que les modifications susmentionnées en 1993, c’est-à-dire *permettre aux agents d’immigration de prendre sans délai des mesures d’exécution contre les marins déserteurs*, plutôt qu’attendre que le navire ait quitté le Canada. Cette disposition facilite donc la lutte contre les activités de passage de clandestins où des migrants illégaux sont amenés au Canada comme membres d’équipage, puis désertent le navire. Le délai de 72 heures prévu au paragraphe 184(1) *limite les abus relatifs à l’exemption de visas de visiteurs pour les membres d’équipage* [et] [...] dissuade les marins déserteurs de demeurer au Canada illégalement pendant une période indéfinie. »

[25] Les appelants soutiennent que la teneur de l’obligation d’équité procédurale doit tenir compte de cet objet et de ce contexte particuliers, ce qui permettra de déterminer [TRADUCTION] « ce que l’obligation d’équité procédurale peut *raisonnablement* comporter comme exigences auxquelles l’autorité compétente en matière de droits procéduraux spécifiques doit satisfaire dans un cadre législatif et administratif particulier » (mémoire des appelants, paragraphes 44 et 45). Les appelants soulignent que, vu la situation dans laquelle se trouvent les marins déserteurs [TRADUCTION] « qui, par définition, ne possèdent pas d’adresse connue au Canada et ne sont pas soumis à un autre contrôle de l’immigration avant de décider de se présenter devant les autorités canadiennes », les procédures relatives à la transmission

[26] According to the appellants, the *Cha* and *Baker* decisions are easily distinguishable from the instant situation, because in both cases, Canadian immigration authorities had the foreign national's contact information (appellants' memorandum, paragraphs 49 and 50). In contrast, it is impossible for immigration authorities to contact a deserting crew member who does not have an address or phone number in Canada and who does not wish to be found (appellants' memorandum, paragraph 52).

[27] The appellants submit that the Federal Court Judge erred in failing to consider that deserting crew members bear the responsibility of appearing before Canadian immigration authorities to regularize their status and claim refugee protection within the prescribed delay (appellants' memorandum, paragraph 56). The Federal Court Judge also erred in imposing upon the appellants the burden of communicating with the respondent in the absence of any contact information to reach him (appellants' memorandum, paragraph 57).

[28] The appellants suggest that the question certified by the Federal Court Judge would better capture the issue of general importance which arises in this case if it read (appellants' memorandum, paragraph 22):

[C]an [the Minister] issue a removal order *in absentia*, pursuant to [subparagraph 228(1)(c)(v)], against a foreign national who failed to comply with the condition imposed on crew members set out in subsection 184(1) of the *Regulations*?

#### POSITION OF THE RESPONDENT

[29] Relying on the Supreme Court's decision in *Agraira v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2013 SCC 36, [2013] 2 S.C.R. 559 (*Agraira*), the respondent submits that the CIC Guidelines create a legitimate expectation that procedures contained therein

d'avis et à l'organisation d'entrevues sont à la fois impraticables et non-souhaitables (mémoire des appelants, paragraphe 48).

[26] Selon les appelants, les faits des affaires *Cha* et *Baker* se distinguent facilement de la présente espèce parce que, dans ces deux cas, les autorités canadiennes de l'immigration possédaient les coordonnées de l'étranger (mémoire des appelants, paragraphes 49 et 50). Par contre, les autorités de l'immigration ne peuvent tout simplement pas communiquer avec un marin déserteur qui n'a pas d'adresse ou de numéro de téléphone au Canada et qui ne souhaite pas être retracé (mémoire des appelants, paragraphe 52).

[27] Les appelants soutiennent que la juge de la Cour fédérale a commis une erreur en omettant de tenir compte du fait qu'il incombe aux marins déserteurs de se présenter devant les autorités canadiennes de l'immigration afin de régulariser leur statut et de demander l'asile à l'intérieur du délai prévu (mémoire des appelants, paragraphe 56). La juge de la Cour fédérale a aussi commis une erreur en imposant aux appelants le fardeau de communiquer avec l'intimé alors qu'ils ne disposaient d'aucun renseignement pour le joindre (mémoire des appelants, paragraphe 57).

[28] Les appelants soutiennent que la question certifiée par la juge de la Cour fédérale illustrerait mieux la question de portée générale qui se pose en l'espèce si elle était formulée de la façon suivante (mémoire des appelants, paragraphe 22) :

[TRADUCTION] Le ministre peut-il prendre *in absentia* à l'égard d'un étranger une mesure de renvoi fondée sur le sous-alinéa 228(1)c)(v) du *Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés*, (le Règlement), pour manquement à l'obligation de se conformer à la condition imposée aux membres d'équipage au paragraphe 184(1) du Règlement?

#### POSITION DE L'INTIMÉ

[29] S'appuyant sur l'arrêt de la Cour suprême dans l'affaire *Agraira c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2013 CSC 36, [2013] 2 R.C.S. 559 (*Agraira*), l'intimé soutient qu'il découle des directives de CIC une attente légitime selon laquelle les procédures

“will be followed, and the failure to adopt such procedures constitutes a violation of the right to procedural fairness” (respondent’s memorandum, paragraph 67). Based on the Guidelines, the respondent could legitimately expect that (respondent’s memorandum, paragraph 70):

(a) *in absentia* proceedings [would] be avoided wherever possible; that (b) removal orders [would] not be issued without determining whether or not the person concerned is seeking refugee protection; and (c) and ... while *in absentia* proceedings may be justified in exceptional circumstances, such will not occur before notice is sent to the last known address of the person concerned, following reasonable efforts to ascertain said address. [My emphasis.]

[30] The respondent stresses that the Guidelines make the issuance of a removal order conditional upon the respect of certain procedural safeguards, such as exhaustion of reasonable efforts to provide notice to the person concerned (respondent’s memorandum, paragraphs 55 to 60). It is the respondent’s position that (respondent’s memorandum, paragraph 64):

... pursuant to the general principles relating to *in absentia* proceedings, the proceedings undertaken in the case at bar were unfair and the removal order must therefore be quashed because the Officer and the Delegate failed to even attempt to notify the Respondent of the proceedings and proceeded solely on the basis of the Officer’s report.

[31] It may have been possible to notify the respondent in the present case since the Minister’s delegate had access to the respondent’s address in Sri Lanka (respondent’s memorandum, paragraph 17); and the record reveals that the respondent had some contacts with family members in his home country. In light of these elements, “notification by mail may well have been effective” (respondent’s memorandum, paragraph 89).

[32] Like the appellants, the respondent believes that the question of general importance identified by the Federal Court Judge could be better formulated. The respondent suggests the following question (respondent’s memorandum, paragraph 44):

qui y figurent [TRADUCTION] « seront respectées et que le défaut de les adopter constitue une violation du droit à l’équité procédurale » (mémoire de l’intimé, paragraphe 67). Suivant ces directives, l’intimé pourrait légitimement s’attendre à ceci (mémoire de l’intimé, paragraphe 70) :

[TRADUCTION] a) que l’on évite autant que possible les procédures par contumace (*in absentia*); b) que l’on ne prenne aucune mesure de renvoi sans que l’on ait d’abord déterminé si la personne visée à l’intention de demander l’asile; et c) [...] si des procédures par contumace peuvent se justifier dans des circonstances exceptionnelles, que l’on ne recoure à de telles mesures qu’après qu’un avis ait été envoyé à la dernière adresse connue de la personne visée, après avoir déployé des efforts raisonnables pour s’enquérir de ladite adresse. [Non souligné dans l’original.]

[30] L’intimé insiste sur le fait que, selon les directives, certaines garanties procédurales doivent être respectées avant qu’une mesure de renvoi puisse être prise, comme l’épuisement de tous les moyens raisonnables pour aviser la personne concernée (mémoire de l’intimé, paragraphes 55 à 60). L’intimé fait valoir ce qui suit (mémoire de l’intimé, paragraphe 64) :

[TRADUCTION] [...] conformément aux principes généraux relatifs aux procédures par contumace, les mesures prises en l’espèce étaient inéquitables; la mesure de renvoi doit donc être annulée parce que l’agent et le délégué n’ont même pas essayé d’aviser l’intimé de l’existence de la procédure et ont agi uniquement sur la foi du rapport de l’agent.

[31] Il aurait été possible d’aviser l’intimé en l’espèce étant donné que le délégué du ministre disposait de son adresse au Sri Lanka (mémoire de l’intimé, paragraphe 17); de plus, il ressort du dossier que l’intimé communiquait parfois avec des membres de sa famille dans son pays d’origine. Vu ces éléments, [TRADUCTION] « un avis par la poste aurait sûrement permis d’obtenir le résultat recherché » (mémoire de l’intimé, paragraphe 89).

[32] À l’instar des appelants, l’intimé estime que la question de portée générale cernée par la juge de la Cour fédérale aurait pu être mieux formulée. L’intimé propose la question suivante (mémoire de l’intimé, paragraphe 44) :

When a foreign national enters Canada as a member of a crew and is reported to have deserted from his or her vessel; may the Minister, who does not have the foreign national's contact information in Canada, commence proceedings and issue a removal order, *in absentia*, without prior effort to contact the individual?

[TRADUCTION] Lorsqu'un étranger entre au Canada comme membre d'équipage et que sa désertion est signalée, le ministre, qui ne possède pas les coordonnées de l'étranger au Canada, peut-il entamer des procédures et prendre une mesure de renvoi, par contumace, sans d'abord tenter de communiquer avec la personne?

## ANALYSIS AND DECISION

## ANALYSE ET DÉCISION

### The certified question

### Question certifiée

[33] I see no reason to tamper with the certified question as stated by the Federal Court Judge. The certified question must arise from the reasons advanced in support of the decision. Contrary to what the appellants appear to believe, the Federal Court Judge's reasons does not purport to deal with ship deserters generally, but those who like the respondent leave their ship with a view of claiming refugee protection. Hence, it is entirely appropriate that the question focuses on the fact that the effect of the removal order is to deprive the foreign national from claiming refugee protection.

[33] Je ne vois pas pour quels motifs je reformulerais la question certifiée par la juge de la Cour fédérale. En effet, la question certifiée doit découler des motifs formulés à l'appui de la décision. Contrairement à ce que semblent croire les appelants, les motifs de la juge de la Cour fédérale ne visent pas l'ensemble des marins déserteurs, mais plutôt ceux qui, comme l'intimé, quittent leur navire dans le but de demander l'asile. Par conséquent, il est tout à fait approprié que la question soit axée sur le fait que la mesure de renvoi ait pour effet d'empêcher l'étranger de demander l'asile.

[34] The respondent on the other hand considers that the focus of the question should be on the fact that the Minister's delegate made no effort to contact him. This is a fact that the Federal Court Judge took into account (reasons, paragraph 34).

[34] Par ailleurs, l'intimé estime que la question devrait essentiellement porter sur le fait que le délégué du ministre n'a fait aucun effort pour communiquer avec lui. C'est un fait dont la juge de la Cour fédérale a tenu compte (motifs, paragraphe 34).

[35] However, her ultimate conclusion is that in the circumstances of the respondent, the Minister's delegate could not issue the removal order before he made contact with the immigration authorities. This is the issue which she identified, at paragraph 7 of her reasons, as being central to her decision and which she disposed of at paragraph 34 of her reasons. As this is the basis for her decision, it is appropriate that it be the focus of the certified question.

[35] Cependant, la juge a conclu en dernière analyse que, vu la situation de l'intimé, le délégué du ministre ne pouvait prendre aucune mesure de renvoi avant que l'intimé ait communiqué avec les autorités de l'immigration. C'est la question qu'elle a cernée, au paragraphe 7 de ses motifs, comme étant au cœur de sa décision et qu'elle a tranchée au paragraphe 34. Étant donné qu'il s'agit du fondement de sa décision, il convient que la question certifiée porte sur ce fondement.

### Standard of review

### Norme de contrôle

[36] The issue being one of procedural fairness, the Federal Court Judge properly identified the standard of review in the matter before her as correctness (*Cha*, paragraph 16).

[36] S'agissant d'une question d'équité procédurale, la juge de la Cour fédérale a à bon droit conclu que la norme de contrôle dans l'affaire dont elle était saisie était celle de la décision correcte (*Cha*, paragraphe 16).

[37] The issue before us is therefore whether she properly applied this standard (*Yu v. Canada (Attorney General)*, 2011 FCA 42, 414 N.R. 283, paragraph 19; *Telfer v. Canada (Revenue Agency)*, 2009 FCA 23, [2009] 4 C.T.C. 123, paragraph 18; *Merck Frosst Canada Ltd. v. Canada (Health)*, 2012 SCC 3, [2012] 1 S.C.R. 23, paragraph 247; *Agraira*, paragraph 46).

Was there a breach of procedural fairness?

- Natural justice

[38] As the Federal Court Judge makes clear at paragraph 39 of her reasons, her decision does not purport to deal with any situation other than the one confronting the respondent. A review of the context in which the removal order was issued without prior notice being given to him is therefore essential for a proper understanding of the issue raised on appeal.

[39] Part of this context is the regulatory scheme pursuant to which the respondent was allowed to enter Canada. International shipping operations result in a continuous inflow and outflow to and from Canada of foreign nationals who work aboard ships. In order to accommodate this reality a special regime has been put in place governing the treatment of crew members while in transit.

[40] The feature of significance for present purposes is that crew members can enter Canada without temporary visa, work permit or passport and without the need to report individually (paragraphs 52(2)(g) and 186(s) and subsection 190(3.1) of the Regulations). This special status allows crew members to disembark and circulate freely so long as they remain crew members and leave on the ship on which they came. If for any reason, the persons concerned cease to be crew members, a report must be filed by the transporter and the person is given a period of 72 hours to leave Canada (paragraph 3(1)(b) and subsections 184(1) and 268(1) of the Regulations). Failing this, the persons concerned can be forced to leave Canada (subsection 44(2) and paragraph 148(1)(f) of the Act and sections 274, 276 and 278 of the Regulations).

[37] Nous devons donc rechercher si elle a appliqué correctement cette norme (*Yu c. Canada (Procureur général)*, 2011 CAF 42, paragraphe 19; *Telfer c. Canada (Agence du revenu)*, 2009 CAF 23, paragraphe 18; *Merck Frosst Canada Ltée c. Canada (Santé)*, 2012 CSC 3, [2012] 1 R.C.S. 23, paragraphe 247; *Agraira*, paragraphe 46).

Y a-t-il eu violation de l'équité procédurale?

- Justice naturelle

[38] Comme elle le précise sans ambiguïté au paragraphe 39 de ses motifs, la juge de la Cour fédérale n'avait pas l'intention de se prononcer sur un autre cas que celui de l'intimé. Pour bien comprendre la question soulevée en appel, il est essentiel d'examiner le contexte dans lequel la mesure de renvoi a été prise sans que l'intimé en eût été avisé au préalable.

[39] Une partie de ce contexte réside dans le cadre réglementaire ayant permis à l'intimé d'entrer au Canada. Le transport maritime international crée au Canada un mouvement continu d'entrées et de sorties d'étrangers qui travaillent sur des navires. Pour tenir compte de cette réalité, un régime législatif spécial destiné aux membres d'équipage en transit a été mis en œuvre.

[40] Ce qui importe en l'espèce, c'est que les membres d'équipage peuvent entrer au Canada sans visa temporaire, permis de travail ou passeport, et sans avoir à se présenter aux autorités (alinéas 52(2)(g) et 186s) et paragraphe 190(3.1) du Règlement). Ce statut particulier permet aux membres d'équipage de descendre du navire et de circuler librement dans la mesure où ils demeurent membres d'équipage et quittent le pays sur le navire à bord duquel ils sont arrivés. Si, pour une raison ou une autre, un membre d'équipage perd cette qualité, le transporteur doit dresser un rapport, et l'intéressé dispose de 72 heures pour quitter le Canada (alinéa 3(1)(b) et paragraphes 184(1) et 268(1) du Règlement), à défaut de quoi, il peut être forcé de quitter le pays (paragraphe 44(2) et alinéa 148(1)(f) de la Loi et articles 274, 276 et 278 du Règlement).



[41] The respondent therefore had a period of 72 hours or three full days before any action could be taken against him after he deserted the ship on which he was a crew member on December 1, 2011. He had the right to claim refugee protection within this period or at anytime before a removal order was issued against him, as it turned out, a period of up to December 13, 2011 or 12 days after he deserted the ship.

[42] The respondent did not avail himself of this opportunity because he was concerned that he would be forced back on the ship which he had deserted. The Federal Court Judge accepted the respondent's assertion that he delayed making contact with immigration officials until December 16, 2011 because he wanted to be certain that the ship had left Canada (reasons, paragraph 5).

[43] As a result, the respondent was in a situation where a report attesting to his inadmissibility could be signed pursuant to subsection 44(1) of the Act and a removal order could be issued pursuant to subsection 44(2) of the same legislation. Both events materialized on December 12 and 13, 2011 respectively. This triggered the operation of subsection 99(3) of the Act. As a result, the respondent could no longer claim refugee status when he presented himself to an immigration officer in Montréal, on December 16, 2011, and attempted to do so.

[44] There is no question that the Minister's delegate was entitled to issue a removal order on December 13, 2011 since more than 72 hours had elapsed from the time when the respondent deserted his ship, and in these circumstances, subparagraph 228(1)(c)(v) of the Regulations expressly provides for the issuance of a removal order. It is also uncontested that the respondent thereby lost his eligibility to claim refugee status since subsection 99(3) of the Act so provides.

[45] The only issue therefore is whether the Minister's delegate could issue the removal order on December 13, 2011, without having first given the respondent an opportunity to be heard or attempting to contact him. In

[41] L'intimé disposait donc d'une période de 72 heures, ou de trois journées complètes, après avoir déserté le navire dont il était membre d'équipage, le 1<sup>er</sup> décembre 2011, avant qu'une mesure puisse être prise contre lui. Il avait le droit de demander l'asile au cours de cette période, ou à tout moment avant qu'une mesure de renvoi ne soit prise contre lui soit, selon les faits de l'espèce, pendant la période qui s'est terminée le 13 décembre 2011, ou 12 jours après sa désertion.

[42] L'intimé ne s'est pas prévalu de cette possibilité parce qu'il craignait d'être renvoyé à bord du navire qu'il avait déserté. La juge de la Cour fédérale a retenu l'affirmation de l'intimé selon laquelle il avait attendu au 16 décembre 2011 pour communiquer avec les fonctionnaires de l'immigration parce qu'il voulait être certain que le navire aurait quitté le Canada (motifs, paragraphe 5).

[43] Par conséquent, l'intimé se trouvait dans une situation où un rapport confirmant son interdiction de territoire pouvait être établi aux termes du paragraphe 44(1) de la Loi et où une mesure de renvoi pouvait être prise en vertu du paragraphe 44(2) de ladite loi. Ces deux événements se sont produits respectivement le 12 décembre et le 13 décembre 2011, ce qui a fait jouer le paragraphe 99(3) de la Loi. Par conséquent, l'intimé ne pouvait plus demander l'asile au moment où il s'est présenté devant un agent d'immigration à Montréal, le 16 décembre 2011, en vue de déposer cette demande.

[44] Il n'est pas controversé entre les parties que le délégué du ministre était fondé à prendre une mesure de renvoi le 13 décembre 2011, étant donné que plus de 72 heures s'étaient écoulées depuis le moment où l'intimé avait déserté son navire et que, dans ces circonstances, le sous-alinéa 228(1)(c)(v) du Règlement prévoit expressément qu'une mesure de renvoi peut être prise. Il n'est pas non plus controversé entre les parties que l'intimé n'était plus dès lors admis à déposer une demande d'asile vu les dispositions du paragraphe 99(3) de la Loi.

[45] Il s'agit donc uniquement de rechercher si le délégué du ministre pouvait prendre la mesure de renvoi qu'il a prise le 13 décembre 2011, sans avoir au préalable accordé à l'intimé la possibilité d'être entendu ou

disposing of the question, I am willing to accept that, as the Federal Court Judge found, the respondent was entitled to be notified of the subsection 44(1) report and be given an opportunity to object to the issuance of a removal order (reasons, paragraph 33). However, in order to benefit from these rights, it was incumbent upon the respondent to place himself in a position where he could be notified.

[46] Upon deserting the ship, the respondent ceased to have any status in Canada and had the obligation to leave within 72 hours. Failing this, he had the obligation to report for examination before an immigration officer in order to regularize his status (subsection 184(1) of the Regulations and subsections 29(2) and 18(1) of the Act). As noted, he did not do so until 15 days had passed.

[47] Beyond remaining outside the reach of immigration officials from the time he deserted until December 16, 2011, the respondent had no known address in Canada. The evidence reveals that he travelled from Oshawa to Montréal on December 1, 2011, where he remained until he made contact with the authorities, but there is no indication as to his whereabouts in Montréal during that period.

[48] In my view, a person in the position of the respondent who challenges a decision on the basis that it was rendered without prior notification must be able to show that he was capable of being notified. At minimum, this requires that the person provides immigration authorities with some means of being reached in Canada. The decision of this Court in *Cha* on which the Federal Court Judge placed great reliance must be read in light of the fact that the coordinates of the person concerned in that case were known and therefore the person was capable of being notified.

[49] In the present case, not only were no such means provided, but the respondent was intent on remaining undetected by the immigration authorities until he was satisfied that the ship which he deserted had left Canada. This is incompatible with the exercise of the right to be heard. Given the respondent's behaviour, I do not see

tenté de communiquer avec lui. S'agissant de cette question, je suis prêt à tenir pour acquis, comme l'a fait la juge de la Cour fédérale, que l'intimé avait le droit d'être informé de l'existence du rapport établi en vertu du paragraphe 44(1) et de s'opposer à la prise d'une mesure de renvoi (motifs, paragraphe 33). Cependant, pour pouvoir se prévaloir de ces droits, l'intimé devait prendre les mesures nécessaires pour pouvoir être avisé.

[46] Lorsqu'il a déserté le navire, l'intimé a perdu tout statut au Canada et il avait l'obligation de quitter le pays dans les 72 heures, à défaut de quoi, il devait se présenter devant un agent d'immigration pour contrôle afin de faire régulariser sa situation (paragraphe 184(1) du Règlement et paragraphes 29(2) et 18(1) de la Loi). Comme il a été signalé précédemment, il a attendu 15 jours pour le faire.

[47] Outre le fait qu'il s'est soustrait au contrôle des fonctionnaires de l'immigration entre le moment de sa désertion et le 16 décembre 2011, l'intimé n'avait pas d'adresse connue au Canada. Il ressort des éléments de preuve qu'il s'est rendu d'Oshawa à Montréal le 1<sup>er</sup> décembre 2011, où il est demeuré jusqu'à ce qu'il communique avec les autorités; cependant, il n'existe aucun renseignement sur ses allées et venues à Montréal au cours de cette période.

[48] À mon avis, une personne qui se trouve dans la situation de l'intimé, qui conteste une décision au motif qu'elle a été rendue sans préavis, doit pouvoir démontrer qu'elle était joignable. À tout le moins, il faut que la personne fournisse aux autorités de l'immigration les moyens de la joindre au Canada. Il faut interpréter la jurisprudence *Cha* de notre Cour, sur laquelle la juge de la Cour fédérale s'est grandement appuyée, en tenant compte du fait que les coordonnées de la personne visée dans cette affaire étaient connues et que celle-ci pouvait donc être avisée.

[49] En l'espèce, non seulement ces moyens n'ont pas été fournis, mais l'intimé voulait aussi échapper aux autorités de l'immigration jusqu'à ce qu'il soit convaincu que le navire qu'il avait déserté avait quitté le Canada. Cette attitude est incompatible avec l'exercice du droit d'être entendu. Étant donné le comportement de

how the Minister's delegate can be held to have issued the removal order in breach of his right to be heard.

- Legitimate expectations

[50] Neither do I believe that the Guidelines on which the respondent relies created a legitimate expectation that he would be heard. Counsel for the respondent relied extensively on this doctrine both in their written submissions and oral arguments before this Court. Since the Federal Court Judge did not explicitly address this doctrine, it is necessary to address the respondent's submissions in some detail. It should be mentioned that the Federal Court Judge did not have the benefit of the recent decision of the Supreme Court in *Agraira*, which was released after her decision was issued.

[51] In *Agraira*, the Supreme Court analysed the role of another CIC Manual (Chapter 10 of CIC's *Operational Manual: Inland Processing (IP)*, "Refusal of National Security Cases/Processing of National Interest Requests") in creating legitimate expectations. It laid out the framework of analysis as follows (*Agraira*, paragraphs 95 and 96):

The specific conditions which must be satisfied in order for the doctrine of legitimate expectations to apply are summarized succinctly in a leading authority entitled *Judicial Review of Administrative Action in Canada*:

The distinguishing characteristic of a legitimate expectation is that it arises from some conduct of the decision-maker, or some other relevant actor. Thus, a legitimate expectation may result from an official practice or assurance that certain procedures will be followed as part of the decision-making process, or that a positive decision can be anticipated. As well, the existence of administrative rules of procedure, or a procedure on which the agency had voluntarily embarked in a particular instance, may give rise to a legitimate expectation that such procedures will be followed. Of course, the practice or conduct said to give rise to the reasonable expectation must be clear, unambiguous and unqualified. [Emphasis added by LeBel J.]

(D. J. M. Brown and J. M. Evans, *Judicial Review of Administrative Action in Canada* (loose-leaf), at §7:1710; see

l'intimé, je ne vois pas comment il serait possible de conclure que le délégué du ministre a pris la mesure de renvoi en violation du droit de l'intimé d'être entendu.

- Attentes légitimes

[50] Je ne crois pas non plus que les directives sur lesquelles s'appuie l'intimé donnent lieu à l'attente légitime qu'il serait entendu. Les avocats de l'intimé se sont appuyés abondamment sur ce document, tant dans leurs observations écrites que lors des débats à l'audience devant notre Cour. Étant donné que la juge de la Cour fédérale n'a pas explicitement abordé le contenu de ce document, il convient d'examiner les observations de l'intimé de façon plus détaillée. Soulignons que la juge de la Cour fédérale n'a pas eu l'occasion de prendre connaissance du récent arrêt de la Cour suprême, *Agraira*, qui a été publié après qu'elle eut rendu sa décision.

[51] Dans l'affaire *Agraira*, la Cour suprême a analysé le rôle d'un autre guide opérationnel de CIC (Chapitre 10 du *Guide opérationnel : Traitement des demandes au Canada (IP)*, « Refus des cas de sécurité nationale/ Traitement des demandes en vertu de l'intérêt national ») en ce qui concerne les attentes légitimes. Elle a défini comme suit le cadre d'analyse (*Agraira*, paragraphes 95 et 96) :

Les conditions précises à satisfaire pour que s'applique la théorie de l'attente légitime sont résumées succinctement [*sic*] comme suit dans un ouvrage qui fait autorité intitulé *Judicial Review of Administrative Action in Canada* :

[TRADUCTION] La caractéristique qui distingue une attente légitime réside dans le fait que celle-ci découle de la conduite du décideur ou d'un autre acteur compétent. Une attente légitime peut donc découler d'une pratique officielle ou d'une assurance voulant que certaines procédures soient suivies dans le cadre du processus décisionnel, ou qu'il soit possible de prévoir une décision favorable. De même, l'existence des règles de procédure de nature administrative ou d'une procédure que l'organisme a adoptée de son plein gré dans un cas particulier, peut donner ouverture à une attente légitime que cette procédure sera suivie. Certes, la pratique ou la conduite qui auraient suscité une attente raisonnable doivent être claires, nettes et explicites. [Souligné par le juge LeBel.]

(D. J. M. Brown et J. M. Evans, *Judicial Review of Administrative Action in Canada* (feuilles mobiles) §7:1710;

also *Mount Sinai Hospital Center v. Quebec (Minister of Health and Social Services)*, 2001 SCC 41, [2001] 2 S.C.R. 281, at para. 29; *Canada (Attorney General) v. Mavi*, 2011 SCC 30, [2011] 2 S.C.R. 504, at para. 68.)

In *Mavi*, Binnie J. recently explained what is meant by “clear, unambiguous and unqualified” representations by drawing an analogy with the law of contract (at para. 69):

Generally speaking, government representations will be considered sufficiently precise for purposes of the doctrine of legitimate expectations if, had they been made in the context of a private law contract, they would be sufficiently certain to be capable of enforcement.

[52] Turning to the Guidelines in issue in that case, the Court held (*Agraira*, paragraphs 98 and 99):

In the case at bar, the Guidelines created a clear, unambiguous and unqualified procedural framework for the handling of relief applications, and thus a legitimate expectation that that framework would be followed. The Guidelines were published by CIC, and, although CIC is not the Minister’s department, it is clear that they are “used by employees of [both] CIC and the CBSA for guidance in the exercise of their functions and in applying the legislation” (R.F., at para. 108). The Guidelines are and were publicly available, and, as Appendix 2 to these reasons illustrates, they constitute a relatively comprehensive procedural code for dealing with applications for ministerial relief. Thus, the appellant could reasonably expect that his application would be dealt with in accordance with the process set out in them.

[...]

The appellant has not shown that his application was not dealt with in accordance with this process outlined in the Guidelines. In May 2002, he was advised of the ministerial relief process by way of a letter akin to the National Interest Information Sheet. He responded to this letter by making submissions through his counsel, and CIC then prepared its report. The CBSA prepared a briefing note for the Minister, which contained its recommendation, and this note was disclosed to the appellant. The appellant declined to make additional submissions or provide additional documents in response to the recommendation. The appellant’s submission and its supporting documentation, the CIC officer’s report, and the CBSA’s recommendation were all forwarded to the Minister, and the Minister rendered a decision on the application. As counsel for the appellant rightly acknowledges, “[i]n the Appellant’s case, the Ministerial relief process followed the process set out in the IP 10 guidelines” (A.F., at

voir également, *Centre hospitalier Mont-Sinai c. Québec (Ministre de la Santé et des Services sociaux)*, 2001 CSC 41, [2001] 2 R.C.S. 281, par. 29; *Canada (Procureur général) c. Mavi*, 2011 CSC 30, [2011] 2 R.C.S. 504, par. 68).

Récemment, dans l’arrêt *Mavi*, le juge Binnie a expliqué ce que l’on entend par des affirmations « claires, nettes et explicites » en établissant une analogie avec le droit contractuel (par. 69) :

En général, on juge suffisamment précise pour les besoins de la théorie de l’attente légitime l’affirmation gouvernementale qui, si elle avait été faite dans le contexte du droit contractuel privé, serait suffisamment claire pour être susceptible d’exécution.

[52] En ce qui concerne les directives en cause dans cette affaire, la Cour suprême s’est prononcée comme suit (*Agraira*, paragraphes 98 et 99) :

En l’espèce, le guide opérationnel a créé un cadre procédural clair, net et explicite pour le traitement des demandes de dispense et, de ce fait, une attente légitime quant à son application. Le guide opérationnel a été publié par CIC, et bien que ce ministère ne relève pas du ministre, il est clair que le guide opérationnel est utilisé à la fois par [TRADUCTION] « les agents de CIC et les agents de l’ASFC dans l’exercice de leurs fonctions et pour l’application de la loi » (m.i., par. 108). Le guide opérationnel était accessible au public et l’est encore, et comme il ressort de l’annexe 2 aux présents motifs, il constitue un code de procédure relativement exhaustif concernant le traitement des demandes de dispense ministérielle. L’appelant pouvait donc raisonnablement s’attendre à ce que sa demande soit traitée conformément au processus qui y est prévu.

[...]

L’appelant n’a pas démontré que ce processus prévu dans le guide opérationnel n’a pas été suivi lors du traitement de sa demande. En mai 2002, il a été informé du processus de dispense ministérielle par une lettre semblable à la Feuille de renseignements sur l’intérêt national. En réponse, il a présenté des observations par l’intermédiaire de son avocat, et CIC a alors préparé son rapport. L’ASFC a ensuite préparé à l’intention du ministre une note documentaire contenant sa recommandation, et cette note a été communiquée à l’appelant. L’appelant a refusé de présenter d’autres observations ou des documents supplémentaires en réponse à la recommandation. Les observations et les documents à l’appui fournis par l’appelant, le rapport de l’agent de CIC et la recommandation de l’ASFC ont tous été acheminés au ministre, qui a rendu une décision sur la demande. Comme le reconnaît avec raison l’avocat de l’appelant, [TRADUCTION] « [d]ans le cas de l’appelant, le processus de dispense ministérielle a suivi le processus

para. 53). His legitimate expectation in this regard was therefore fulfilled. [My emphasis.]

[53] As in *Agraira*, the CIC Guidelines at issue in this case were presumably both publicly available and relied upon by CIC and CBSA employees. The only issue is whether they provide for a “clear, unambiguous and unqualified” process to be followed in circumstances where a person’s contact information is lacking as is the case here. In my view, they do not.

[54] The Guidelines governing removal orders issued to persons *in absentia* (*Operational Manual: Enforcement (ENF)*, Chapter ENF 6), which the Federal Court Judge relies on (reasons, paragraph 24), do not meet this test as they do not deal with persons whose contact information is lacking. The only passage in *Operational Manual ENF 6* which can arguably support the contention that the Guidelines apply when immigration officials have no contact information are the following two paragraphs at section 16, under the heading “Procedure: Issuing removal orders to persons *in absentia*”:

It should be noted that, in the context of an *in absentia* proceeding, the Minister’s delegate should not issue a removal order against someone who has had no contact with CIC or the CBSA. Where there are reasonable grounds to believe that a person is unlikely to appear for a determination proceeding by the Minister’s delegate, it is suggested that a notice be provided immediately to the person concerned, indicating that failure to appear for their determination proceeding may result in the issuance of a removal order in their absence.

In addressing the issue of procedural fairness, the following *in absentia* procedures meet the principles of procedural fairness so long as reasonable efforts have been made to give the person concerned an opportunity to be cooperative. Procedural fairness requires that the person concerned be given an opportunity to be heard. Where a person is not cooperative and reasonable efforts have been made to give them the opportunity to be heard, it is not contrary to the principles of procedural fairness to proceed *in absentia*. [My emphasis.]

[55] Read in isolation the phrase “who has had no contact with CIC or CBSA” in the first sentence of the

énoncé dans le guide opérationnel IP 10 » (m. a., par. 53). On a donc satisfait à l’attente légitime de l’appelant à cet égard. [Non souligné dans l’original.]

[53] Comme dans l’affaire *Agraira*, on peut supposer que les directives de CIC en cause en l’espèce étaient à la fois accessibles au public et suivies par les employés de CIC et de l’ASFC. La seule question à trancher est celle de savoir si elles sont « claires, nettes et explicites » et prévoient la marche à suivre dans le cas où les autorités ne disposent pas des coordonnées d’une personne, comme en l’espèce. À mon avis, tel n’est pas le cas.

[54] Les directives qui régissent les mesures de renvoi prises par contumace (*Guide opérationnel : Exécution de la loi (ENF)*, chapitre ENF 6), sur lesquelles s’appuie la juge de la Cour fédérale (motifs, paragraphe 24), ne satisfont pas à ce critère puisqu’elles ne visent pas les personnes dont les coordonnées ne sont pas disponibles. Le seul passage du chapitre 6 du Guide opérationnel ENF qui pourrait sans doute militer dans le sens de l’allégation selon laquelle les directives jouent même lorsque les fonctionnaires de l’immigration n’ont pas les coordonnées des personnes en cause, sont les deux paragraphes ci-après de la section 16, sous la rubrique « Procédure : Prise de mesures de renvoi *in absentia* » :

Il est à souligner que dans le contexte d’une procédure *in absentia*, le délégué du ministre ne doit pas prendre de mesure de renvoi à l’égard d’une personne qui n’a eu aucun contact avec CIC ou l’ASFC. Lorsqu’il y a des motifs raisonnables de croire qu’une personne est peu susceptible de se présenter à une procédure sur la décision instruite par le délégué du ministre, il est suggéré de faire parvenir immédiatement un avis à l’intéressé, indiquant que la non-comparution à la procédure peut entraîner le prononcé d’une mesure de renvoi *in absentia*.

Compte tenu de l’équité procédurale, la procédure *in absentia* satisfait aux principes de l’équité procédurale, dans la mesure où des efforts raisonnables ont été déployés pour donner à l’intéressé l’occasion de collaborer. Selon l’équité procédurale, l’intéressé doit avoir eu l’occasion d’être entendu. Lorsqu’une personne refuse de collaborer et que des efforts raisonnables ont été déployés afin de lui donner l’occasion d’être entendue, il n’est pas contraire aux principes de l’équité procédurale de procéder *in absentia*. [Non souligné dans l’original.]

[55] Pris isolément, les mots « qui n’a eu aucun contact avec CIC ou l’ASFC » dans la première phrase

first paragraph could refer to one of two distinct situations: (1) immigration authorities have been provided with no contact information; or (2) they have this information, but the person concerned has had no contact with them, or is uncooperative.

[56] In my view, the second situation is the one contemplated. When read in context, the phrase in question necessarily refers to persons whose coordinates are known, but who have refused to contact immigration authorities despite being invited to do so, as is made clear by the sentence which follows and the rest of the Guidelines. The second paragraph develops the same theme by spelling out that in these circumstances—i.e. where the person concerned is not cooperative—efforts should nevertheless be made to give the person the opportunity to be cooperative and to be heard. Obviously, such efforts cannot be made unless immigration officials can communicate with the person, which necessarily presupposes that they have the required contact information.

[57] Consistent with this, the remaining parts of Operational Manual ENF 6 dealing with *in absentia* proceedings are drafted on the assumption that immigration authorities have contact information and provide guidance as to when and how often notification should be effected (Operational Manual ENF 6, section 16.1 under the heading “Handling *in absentia* proceedings”, “Stage one”, “Stage two”, “Final Stage”).

[58] When read in context, the above two paragraphs apply to situations where immigration officials have contact information in hand and set out the procedure for dealing with persons who are unlikely to participate in proceedings affecting them despite being invited to do so. While the Guidelines correctly emphasize that *in absentia* proceedings will be rare, one obvious situation where the need to proceed *in absentia* may arise is when immigration authorities do not have information which allows them to reach the person concerned. No such information was in the possession of the

du premier paragraphe peuvent viser l’un des deux cas suivants : 1) les autorités de l’immigration n’ont reçu aucun renseignement quant aux coordonnées de la personne visée; ou 2) elles disposent de ce renseignement, mais la personne visée n’a pas communiqué avec elles ou refuse de collaborer.

[56] À mon avis, c’est le deuxième cas qui est envisagé. Interprétés au regard du contexte, les mots en question visent nécessairement les personnes dont les coordonnées sont connues, mais qui ont refusé de communiquer avec les autorités de l’immigration même si elles ont été invitées à le faire, comme le révèlent sans ambiguïté la phrase qui suit et le reste des directives. Le deuxième paragraphe poursuit sur le même thème en précisant que, dans ces circonstances — c.-à-d. dans les cas où la personne visée ne collabore pas — des efforts doivent quand même être déployés pour donner à ladite personne la possibilité de collaborer et d’être entendue. Évidemment, les fonctionnaires de l’immigration ne peuvent consentir ces efforts que s’ils sont en mesure de communiquer avec la personne, ce qui suppose nécessairement qu’ils ont en main les coordonnées pertinentes.

[57] Dans le même ordre d’idées, les autres parties du Guide opérationnel ENF, chapitre 6 qui visent les procédures *in absentia* reposent sur la prémisse que les autorités de l’immigration possèdent les coordonnées de la personne visée et fournissent des précisions quant aux moments où les avis doivent être donnés et à quelle fréquence ils doivent l’être (Guide opérationnel ENF, chapitre 6, section 16.1, sous les rubriques « Traitement d’une procédure *in absentia* », « Étape un », « Étape deux » et « Dernière étape »).

[58] Interprétés au regard du contexte, les deux paragraphes précités s’appliquent dans les cas où les fonctionnaires de l’immigration possèdent les coordonnées des personnes visées et définissent la procédure qui sera appliquée aux personnes qui ne sont pas susceptibles d’y participer, même si elles sont invitées à le faire. Les directives soulignent, à bon droit, que les procédures *in absentia* sont rares et qu’il peut de toute évidence arriver qu’il soit nécessaire de procéder de cette façon dans le cas où les autorités de l’immigration ne possèdent pas les renseignements qui leur permettraient de

immigration authorities at the time when the removal order was issued.

[59] Seemingly aware of this problem, the respondent argued for the first time before us that the Minister's delegate had his home address in Sri Lanka "at the time of adjudication" (respondent's memorandum, paragraph 17). However, as it turns out this information was not before the Minister's delegate when the removal order was issued.

[60] Because no evidence had been led before the Federal Court Judge as to precisely what was before the Minister's delegate when the removal order was issued, the appellants were granted leave to file fresh evidence on this point. The new evidence establishes that the address in Sri Lanka was not before the Minister's delegate. This information was turned over to the CBSA by the transporter on December 18, 2011 in response to the notice of seizure issued to assist in the execution of the removal order (appeal book, pages 121, 123 and 131).

[61] The Minister's delegate therefore had no information of any sort as to where or how the respondent could be notified when the removal order was issued.

[62] The crux of the respondent's case insofar as it is based on legitimate expectations appears to rest on the Guidelines dealing with reports written pursuant to subsection 44(1) (*Operational Manual: Enforcement (ENF)*, Chapter 5 "Writing 44(1) Reports"). The following passage at section 11.3 under the heading "After the report is written" is particularly relevant:

Wherever possible, an officer who writes a report must also provide a copy of that report to the person concerned. The officer must make all reasonable efforts to locate this person, and all steps and actions taken to do so should be clearly indicated on the person's file.

In port-of-entry cases, where the person concerned is immediately available, this should pose little difficulty. In other cases,

joindre la personne visée. Or, les autorités de l'immigration ne disposaient d'aucun renseignement de ce genre sur l'intimé à l'époque où la mesure de renvoi a été prise.

[59] Apparemment au fait de ce problème, l'intimé a soutenu pour la première fois devant nous que le délégué du ministre avait en main son adresse au Sri Lanka [TRADUCTION] « à l'époque de la décision » (mémoire de l'intimé, paragraphe 17). Cependant, il s'est avéré que le délégué du ministre ne possédait pas ce renseignement au moment où la mesure de renvoi a été prise.

[60] Étant donné qu'aucun élément de preuve n'avait été présenté à la juge de la Cour fédérale quant aux renseignements précis dont disposait le délégué du ministre au moment de prendre la mesure de renvoi, les appelants ont été autorisés à produire de nouveaux éléments de preuve à ce sujet. Il ressort de ceux-ci que le délégué du ministre n'avait pas en main l'adresse de l'intimé au Sri Lanka. En effet, ce renseignement a été transmis à l'ASFC par le transporteur, le 18 décembre 2011, en réponse à l'avis de saisie qui devait faciliter l'exécution de la mesure de renvoi (dossier d'appel, pages 121, 123 et 131).

[61] Le délégué du ministre ne disposait d'aucun renseignement qui lui aurait permis de savoir à quel endroit ou de quelle manière il aurait pu aviser l'intimé au moment où il a pris la mesure de renvoi.

[62] L'essentiel des arguments de l'intimé relatifs aux attentes légitimes semble fondé sur les directives relatives à la rédaction des rapports établis en vertu du paragraphe 44(1) de la Loi (*Guide opérationnel : Exécution de la loi (ENF)*, chapitre 5 « Rédaction des rapports en vertu du L44(1) »). Le passage ci-après, qui figure à la section 11.3 sous la rubrique « Après la rédaction du rapport », est particulièrement pertinent :

Dès que cela est possible, l'agent qui rédige un rapport doit aussi fournir une copie de ce rapport à la personne concernée. Il doit faire tous les efforts raisonnables pour localiser l'intéressé et indiquer au dossier toutes les démarches et mesures prises à cette fin.

Dans les cas de point d'entrée, où la personne concernée est immédiatement disponible, cela devrait poser peu de

however, such as where the person's whereabouts are unknown or the person is otherwise unavailable, this policy proves difficult to implement. [My emphasis]

[63] The respondent's contention is that this reflects a promise that efforts to locate him would be made in order to notify him of the subsection 44(1) report, and that no such efforts were made (respondent's memorandum, paragraph 70). Had immigration officials made efforts, they would have been able to obtain his home address in Sri Lanka without delay as it was in the possession of the transporter (respondent's written submissions in response to the appellants' motion in writing dated November 26, 2013, paragraph 48). Relying on the above Guidelines, counsel submits that the respondent could legitimately expect that immigration officials would obtain his home address and attempt to notify him there.

[64] I would first observe that the promise to make reasonable efforts is not "clear, unambiguous and unqualified" as the words "whenever possible" demonstrate. The closing statement that "this policy proves difficult to implement" where the person's whereabouts are unknown, as is the case here, gives rise to further equivocation. In my view, these words would preclude the respondent from obtaining relief in a private law context for CIC's or CBSA's alleged failure to attempt to contact him (*Canada (Attorney General) v. Mavi*, 2011 SCC 30, [2011] 2 S.C.R. 504, paragraph 69). This is particularly so when regard is had to the fact that, in contrast, the respondent had the obligation to report and did not abide by it.

[65] Moreover, the efforts contemplated by the Guidelines are "reasonable efforts", which means that they must be reasonably capable of allowing the person concerned to be reached. Attempting to notify him at his home address in Sri Lanka is not amongst the efforts which the respondent could reasonably expect would be made in order to notify him as he was in Canada at the relevant time.

difficultés. Toutefois, dans les autres cas, comme lorsque les données sur la personne sont inconnues ou que la personne est par ailleurs non disponible, cette politique se heurte à des difficultés de mise en œuvre. [Non souligné dans l'original.]

[63] L'intimé soutient que cet extrait contient l'engagement que des efforts seraient faits pour le joindre et l'aviser de l'établissement du rapport fondé sur le paragraphe 44(1); or, soutient-il, ces efforts n'ont pas été consentis (mémoire de l'intimé, paragraphe 70). Si les fonctionnaires de l'immigration avaient fait ces efforts, ils auraient été en mesure d'obtenir rapidement l'adresse de son domicile au Sri Lanka, étant donné que ce renseignement était en la possession du transporteur (observations écrites de l'intimé en réponse à la requête écrite des appelants datées du 26 novembre 2013, paragraphe 48). S'appuyant sur les directives susmentionnées, il est soutenu que l'intimé était en droit de s'attendre à ce que les fonctionnaires de l'immigration obtiennent l'adresse de son domicile et tentent de l'y joindre.

[64] J'aimerais d'abord observer que l'engagement de faire des efforts raisonnables n'est pas « clair, net et explicite » comme l'indique l'expression « dès que cela est possible ». Les derniers mots de l'extrait, soit « cette politique se heurte à des difficultés de mise en œuvre » lorsque les coordonnées de la personne ne sont pas connues, comme c'est le cas en l'espèce, ajoutent à l'incertitude. À mon avis, ces mots ne permettraient pas à l'intimé, dans un contexte de droit privé, de se réclamer de cette politique au motif que CIC ou l'ASFC n'aurait pas tenté de le joindre (*Canada (Procureur général) c. Mavi*, 2011 CSC 30, [2011] 2 R.C.S. 504, paragraphe 69). C'est encore plus vrai s'il est tenu compte du fait que, par ailleurs, l'intimé était tenu de se présenter aux autorités de l'immigration et qu'il ne l'a pas fait.

[65] De plus, les efforts évoqués par les directives sont des « efforts raisonnables », ce qui signifie que ces efforts doivent raisonnablement permettre de joindre la personne visée. Tenter de l'aviser à l'adresse de son domicile au Sri Lanka ne fait pas partie des efforts auxquels l'intimé pouvait raisonnablement s'attendre de la part des autorités qui cherchaient à le joindre étant donné qu'il se trouvait au Canada à l'époque pertinente.



[66] The respondent's further contention that notification by mail at his home address in Sri Lanka should nevertheless have been attempted because the evidence shows that he communicated with his family from time to time (respondent's memorandum, paragraph 89), is of no assistance as that evidence is contained in the affidavit sworn by the respondent five months later, in support of his application for judicial review (respondent's affidavit, paragraph 5; appeal book, page 37). Immigration officials had no reason to believe that notification at his home address could be effective at the relevant time.

[67] Pursuing the same line of argument, counsel for the respondent submitted at the close of the hearing that immigration officials had yet another mode of communication available to them. Counsel pointed to the list of belongings produced by the transporter which showed that the respondent had a cell phone in his possession. However, the cell phone number was not revealed by this document. Knowing that the respondent had a cell phone without anything more is of no assistance.

[68] I therefore conclude that the above quoted passages from Operational Manual ENF 5 cannot give rise to a legitimate expectation that efforts would be made in this case.

[69] Finally, even if the Guidelines gave rise to a legitimate expectation that immigration authorities would make efforts to locate him, the respondent could have been heard before any measure was taken against him. The only reason this right was not exercised is that he was intent on not reporting until December 16, 2011. The respondent is in effect attempting to recreate through the doctrine of legitimate expectation a right which was available to him but which he did not exercise in a timely fashion.

[70] The situation is similar the one before the Supreme Court in *Moreau-Bérubé v. New Brunswick (Judicial Council)*, 2002 SCC 11, [2002] 1 S.C.R. 249. In that case, the Supreme Court held that the failure to exercise the right to be heard when available precludes

[66] L'intimé a également soutenu qu'on aurait quand même dû tenter de l'aviser en lui écrivant à l'adresse de son domicile au Sri Lanka, parce qu'il ressort des éléments de preuve qu'il communiquait de temps à autre avec sa famille (mémoire de l'intimé, paragraphe 89), ce qui ne lui est d'aucun secours étant donné que cet élément de preuve figure dans l'affidavit souscrit par l'intimé cinq mois plus tard à l'appui de sa demande de contrôle judiciaire (affidavit de l'intimé, paragraphe 5, dossier d'appel, page 37). Les fonctionnaires de l'immigration n'avaient aucune raison de croire que l'envoi d'un avis à l'adresse de son domicile aurait pu produire le résultat recherché à l'époque pertinente.

[67] Poursuivant son argumentation dans le même sens, les avocats de l'intimé ont soutenu à la fin de l'audience que les fonctionnaires de l'immigration avaient aussi accès à un autre moyen de communication. La liste d'effets personnels produite par le transporteur révélait que l'intimé avait en sa possession un téléphone cellulaire. Cependant, le numéro de téléphone cellulaire n'était pas indiqué dans ce document. Le simple fait de savoir que l'intimé possédait un téléphone cellulaire n'était, en l'absence de toute donnée supplémentaire, d'aucune utilité.

[68] Je conclus donc que les passages du Guide opérationnel ENF 5 précités ne sauraient donner lieu à une attente légitime que des efforts seraient consentis en l'espèce.

[69] Enfin, même si les directives donnaient lieu à une telle attente légitime, l'intimé aurait pu être entendu avant qu'une mesure soit prise contre lui. Ce droit n'a pas été exercé uniquement parce qu'il avait l'intention de ne pas se présenter avant le 16 décembre 2011. L'intimé tente en substance de faire renaître, au moyen de la doctrine de l'attente légitime, un droit dont il pouvait se prévaloir, mais qu'il n'a pas exercé au moment voulu.

[70] La situation est semblable à celle dont était saisie la Cour suprême à l'occasion de l'affaire *Moreau-Bérubé c. Nouveau-Brunswick (Conseil de la magistrature)*, 2002 CSC 11, [2002] 1 R.C.S. 249. La Cour suprême a alors conclu que le défaut d'exercer

the application of the doctrine of legitimate expectation in order to get a second chance (paragraph 79):

In the circumstances of this case, I cannot accept that the Council violated Judge Moreau-Bérubé's right to be heard by not expressly informing her that they might impose a sanction clearly open to them under the Act. The doctrine of legitimate expectations can find no application when the claimant is essentially asserting the right to a second chance to avail him- or herself of procedural rights that were always available and provided for by statute. [My emphasis.]

[71] The rule so stated is a straightforward form of estoppel. A person who does not avail him or herself of the right to be heard in a timely fashion cannot expect this right to remain available under the doctrine of legitimate expectations.

[72] To sum up, the respondent is the one who had the obligation to provide contact information, not the other way around. Given his failure to report and his decision to remain underground during the 12 days leading to the issuance of the removal order, it was open to the Minister's delegate to proceed *in absentia*. I can detect no breach of procedural fairness.

#### The reasons of the Federal Court Judge

[73] As noted, the Federal Court Judge does not deal with the fact that the respondent provided no contact information and was intent on remaining undetected by immigration officials during the period leading to the issuance of the removal order. Based on her reasons, this would have been immaterial as the Minister's delegate could not issue the removal order before the respondent made contact (reasons, paragraphs 7 and 34).

[74] In my respectful view, the Federal Court Judge's reasoning disregards both the wording of the relevant legislation and its intent. The 1993 amendments to the Regulations [then the *Immigration Regulations, 1978*,

le droit d'être entendu lorsque cela est possible fait obstacle à l'application de la doctrine de l'attente légitime lorsque le requérant demande une deuxième chance (paragraphe 79) :

En l'espèce, je ne peux pas convenir que le Conseil a porté atteinte au droit de la juge Moreau-Bérubé d'être entendue en ne l'informant pas expressément qu'il pourrait lui imposer une sanction que lui permet clairement la Loi. La doctrine de l'attente légitime ne trouve pas application dans le cas où le requérant demande essentiellement le droit à une deuxième chance de se prévaloir des droits procéduraux qui ont toujours été disponibles et prévus par la loi. [Non souligné dans l'original.]

[71] La règle ainsi énoncée constitue une forme pure et simple de préclusion. En effet, la personne qui ne se prévaut pas du droit d'être entendue à l'intérieur du délai prévu ne peut s'attendre à ce qu'elle puisse encore s'en prévaloir en se fondant sur la doctrine de l'attente légitime.

[72] En résumé, c'est à l'intimé qu'il incombait de transmettre ses coordonnées, et non l'inverse. Étant donné le défaut de l'intimé de se présenter aux autorités de l'immigration et sa décision de demeurer dans la clandestinité pendant les 12 jours qui ont précédé la prise de la mesure de renvoi, il était loisible au délégué du ministre de procéder *in absentia*. Je ne vois aucun manquement à l'équité procédurale.

#### Motifs de la juge de la Cour fédérale

[73] Comme il a été signalé précédemment, la juge de la Cour fédérale ne s'est pas arrêtée au fait que l'intimé n'a pas transmis ses coordonnées et qu'il voulait échapper au contrôle des fonctionnaires de l'immigration pendant la période qui a précédé la prise de la mesure de renvoi. Selon ses motifs, ce fait n'aurait pas été pertinent étant donné que le délégué du ministre ne pouvait pas prendre une mesure de renvoi avant que l'intimé ait communiqué avec les autorités (motifs, paragraphes 7 et 34).

[74] À mon humble avis, le raisonnement de la juge de la Cour fédérale ne tient compte ni du libellé ni de l'objet des textes législatifs pertinents. Les modifications apportées au Règlement en 1993 [auparavant le

SOR/78-172] excluding deserters from the definition of “members of a crew” was intended to allow immigration officials to take timely action when a person ceased to qualify as a crew member (SOR/93-44, section 12, enacting section 12.1). Prior to that amendment, no enforcement action could be taken until the ship had left port (paragraph 27(2)(j) of the Act [then the *Immigration Act*], R.S.C., 1985, c. I-2, repealed by S.C. 1992, c. 49, subsection 16(8)).

[75] In 2002, paragraph 184(1)(b) of the Regulations imposed a 72-hour limitation on any member of a crew who ceases to be a crew member (subsection 184(1) of the current Regulations (SOR/2004-167, section 50). As was the case in 1993, this limitation was intended to allow immigration officials to take timely action. Delaying action until the deserter chooses to make contact would defeat that intent and read the 72-hour limitation out of the Regulations.

[76] Counsel for the respondent argued that the Minister’s delegate did not have to issue the removal order on December 13, 2011 and should have exercised his discretion accordingly. There are circumstances where enforcement action, although authorized, should be delayed. However, none of these arise where a ship deserter is believed on reasonable grounds to have gone underground. The procedure outlined in section 8.5 of *Operational Manual: Enforcement (ENF)*, Chapter ENF 17, “Maritimes Procedures” under heading “Crew members other than deserters who cease to perform their duties” illustrates this point:

R184(1)(b) requires crew members to leave Canada within 72 hours of ceasing to be members of the crew. In such cases officers should follow the same procedures for taking enforcement action as apply in cases of desertion. The following circumstances may lead to the loss of crew member status:

- a labour dispute aboard a vessel;
- the crew member’s arrest on criminal charges;

*Règlement sur l’immigration de 1978*, SOR/78-172], qui excluent les déserteurs de la définition des mots « membre d’équipage » [auparavant « membres du personnel »], avaient pour objet de permettre aux fonctionnaires de l’immigration d’agir rapidement lorsqu’une personne cessait d’être un membre d’équipage (DORS/93-44, article 12, qui édictait l’article 12.1). Avant cette modification, aucune mesure d’exécution ne pouvait être prise avant que le navire ait quitté le port (alinéa 27(2)(j) de la Loi [auparavant la *Loi sur l’immigration*], L.R.C. (1985), ch. I-2, abrogé par L.C. 1992, ch. 49, paragraphe 16(8)).

[75] En 2002, l’alinéa 184(1)(b) du Règlement imposait un délai de 72 heures à tout marin qui cessait d’être membre d’équipage (paragraphe 184(1) du Règlement dans sa version actuelle (DORS/2004-167, article 50). Tout comme en 1993, cette restriction avait pour objet de permettre aux fonctionnaires de l’immigration d’agir rapidement. Reporter l’intervention des autorités jusqu’à ce que le déserteur décide de communiquer avec les autorités irait à l’encontre de cet objet et ferait abstraction du délai de 72 heures prévu au Règlement.

[76] Les avocats de l’intimé ont soutenu que le délégué du ministre n’était pas tenu de prendre une mesure de renvoi le 13 décembre 2011 et qu’il aurait dû exercer son pouvoir discrétionnaire en conséquence. Dans certains cas, la mesure d’exécution, même si elle est autorisée, doit être reportée. Ce n’est cependant pas le cas lorsqu’il existe des motifs raisonnables de croire qu’un marin déserteur vit dans la clandestinité. La procédure exposé dans la section 8.5 du *Guide opérationnel : Exécution de la loi (ENF)*, chapitre ENF 17 « Formalités liées au transport maritime », sous la rubrique « Les membres d’équipage autres que les déserteurs qui cessent d’exercer leurs fonctions », illustre cela :

En vertu du R184(1)(b), une personne qui cesse d’être un membre d’équipage a 72 heures pour quitter le Canada. En pareille situation, les agents doivent appliquer les mêmes mesures d’exécution de la Loi qu’en cas de désertion. Voici les circonstances qui peuvent entraîner la perte du statut de membre d’équipage :

- un conflit collectif à bord du navire;
- l’arrestation du membre d’équipage sous des accusations au criminel;

- the seizure of a vessel by court order or other authority; or
- suspension of a ship's operations due to an accident or mechanical problems.

In determining whether or not enforcement action is appropriate, an officer should assess whether or not the unwillingness or inability to perform duties will continue after the problem has been resolved. If no resolution is in sight, or if the officer has reason to believe that the crew member will not resume duties, enforcement action should be initiated as soon as possible after the 72-hour period expires. [My emphasis.]

[77] In the present case, immigration officials waited nine days beyond the expiration of the 72-hour period before initiating enforcement actions. As the respondent had still not reported, they had reasonable grounds to believe that he had gone underground. Despite the respondent's argument to the contrary, immigration officials did not act precipitously.

[78] Counsel for the respondent further argued that immigration officials should only have completed the subsection 44(1) report and issued the arrest warrant since no useful purpose was served by issuing the removal order right away. According to counsel, immigration officials should have exercised their discretion not to issue the removal order until the respondent contacted them in order to preserve his right to claim refugee status.

[79] Again, this would put the timing of the issuance of the removal order, together with the attendant consequences, in the hands of the person concerned. This is not what was intended. In allowing for the timely issuance of a removal order, the legislator must be taken to have acted coherently, in full knowledge of the impact that such order has on the right to claim refugee protection (subsection 99(3) of the Act). The result is that persons who desert a ship in Canada in order to claim refugee protection should report to the immigration authorities and make their claim promptly. The 72-hour limitation makes it clear that they cannot expect to claim this status at a time of their choice.

- la saisie d'un navire sur ordre d'un tribunal ou d'une autre instance;
- la suspension de l'exploitation d'un navire à la suite d'un accident ou de problèmes mécaniques.

Au moment de déterminer si des mesures d'exécution de la Loi s'imposent ou non, un agent doit chercher à établir si la personne concernée continuera de ne pouvoir ou vouloir exercer ses fonctions une fois le problème résolu. Si aucune solution n'est en vue, ou si l'agent a des raisons de croire que le membre d'équipage ne reprendra pas ses fonctions, il doit prendre les mesures d'exécution de la Loi qui s'imposent le plus rapidement possible après l'expiration du délai de 72 heures. [Non souligné dans l'original.]

[77] Dans la présente affaire, les fonctionnaires de l'immigration ont attendu neuf jours après l'expiration du délai de 72 heures pour prendre des mesures d'exécution. Étant donné que l'intimé ne s'était pas encore présenté devant les autorités de l'immigration, les fonctionnaires avaient des motifs raisonnables de croire qu'il était en clandestinité. Malgré l'argument de l'intimé en sens opposé, les fonctionnaires de l'immigration n'ont pas agi de façon précipitée.

[78] Les avocats de l'intimé ont de plus soutenu que les fonctionnaires de l'immigration auraient dû se limiter à établir le rapport prévu au paragraphe 44(1) et à lancer le mandat d'arrêt étant donné qu'il ne servait à rien de prendre sur-le-champ la mesure de renvoi. Selon eux, les fonctionnaires de l'immigration auraient dû exercer leur pouvoir discrétionnaire, qui leur permettait de ne pas prendre de mesure de renvoi jusqu'à ce que l'intimé communique avec eux, de sorte qu'il puisse conserver son droit de demander l'asile.

[79] Encore une fois, cette démarche aurait pour effet de laisser à l'intéressé le soin de décider du moment de la prise de la mesure de renvoi et des conséquences de cette mesure. Telle n'était pas l'intention du législateur. Il est à présumer qu'en prévoyant la prise rapide d'une mesure de renvoi, le législateur a agi de façon cohérente et qu'il connaissait pleinement les effets de cette mesure sur le droit de présenter une demande d'asile (paragraphe 99(3) de la Loi). Il s'ensuit que les personnes qui désertent leur navire au Canada afin d'y demander l'asile doivent se présenter devant les autorités de l'immigration et faire leur demande sans délai. Le délai de 72 heures indique clairement qu'elles ne peuvent pas

### The spectre of a legal error

[80] At the close of the hearing, counsel for the respondent made the point that *in absentia* proceedings can give rise to legal errors.

[81] Two scenarios were mentioned. The first is where the deserter leaves Canada within the 72-hour limit without having reported and a removal order is issued *in absentia* in the belief that the deserter remains in Canada and is evading the authorities. The other scenario is where the deserter is incapacitated and incapable of reporting as required for medical reasons and a removal order is issued *in absentia* again in the belief that the deserter remains in Canada and is evading the authorities.

[82] I note with respect to this last scenario that a crew member who leaves ship in order to be hospitalized maintains his status as a crew member (subparagraph 3(1)(b)(iii) of the Regulations). The scenario is therefore restricted to persons who are incapacitated for medical reasons, without being hospitalized.

[83] In my view, judicial review would be available to correct legal errors under either scenario. As to the first, a demonstration that the person had left Canada would lead to the removal order being set aside as the condition precedent for its issuance would not have been in existence at the relevant time.

[84] As to the second scenario, a demonstration that the person would have reported but was incapable of doing so could lead to the removal order being set aside on the ground that the person was unable to make contact within the three-day period provided for by the Regulations for reasons beyond his or her control and was, as a result, deprived of the right to be heard.

[85] Although the issuance of a removal order *in absentia* can result in legal errors, I cannot conceive of

s'attendre à pouvoir faire cette demande lorsque cela leur convient.

### Spectre d'une erreur de droit

[80] À la fin de l'audience, les avocats de l'intimé ont soutenu que les procédures *in absentia* peuvent aboutir à des erreurs de droit.

[81] Deux cas ont été évoqués. Dans le premier, le déserteur quitte le Canada avant l'expiration du délai de 72 heures sans s'être présenté devant les autorités et une mesure de renvoi est prise *in absentia* parce que l'on croit que le déserteur est resté au Canada et qu'il tente de se soustraire aux autorités. Dans le deuxième cas, le déserteur est incapable de se présenter devant les autorités pour des raisons médicales et une mesure de renvoi est prise *in absentia* parce que l'on croit, encore là, que le déserteur est resté au Canada et qu'il tente de se soustraire aux autorités.

[82] Je relève en toute déférence que, dans ce dernier cas, le membre d'équipage qui quitte le navire afin d'aller à l'hôpital ne perd pas son statut (sous-alinéa 3(1)(b)(iii) du Règlement). Cet exemple ne vise donc que les personnes qui sont incapables d'agir pour des raisons médicales, sans toutefois être hospitalisées.

[83] À mon avis, il serait possible de recourir au contrôle judiciaire pour corriger les erreurs de droit qui pourraient se produire dans l'un ou l'autre des cas susmentionnés. Dans le premier cas, la démonstration que la personne a quitté le Canada permettrait d'annuler la mesure de renvoi, puisque la condition préalable à cette mesure n'aurait pas existé à l'époque pertinente.

[84] Dans le second cas, la démonstration que la personne se serait présentée devant les autorités si elle n'avait pas été incapable de le faire pourrait permettre d'annuler la mesure de renvoi, étant donné que la personne ne pouvait, pour des raisons indépendantes de sa volonté, communiquer avec les autorités dans le délai de trois jours prévu au Règlement et qu'elle a donc été privée de son droit d'être entendue.

[85] Même si la prise d'une mesure de renvoi *in absentia* peut aboutir à des erreurs de droit, je ne peux

any error of the type alluded by counsel which could not be cured by invoking the judicial review jurisdiction of the Federal Court.

imaginer aucune erreur du type de celles qui ont été évoquées par les avocats qui ne pourrait pas être corrigée en faisant appel à la compétence de la Cour fédérale en matière de contrôle judiciaire.

#### DISPOSITION

[86] For these reasons, I would answer the certified question in the negative, allow the appeal, set aside the decision of the Federal Court judge, and giving the decision which she ought to have given, I would dismiss the judicial review application.

GAUTHIER J.A.: I agree.

MAINVILLE J.A.: I agree.

#### CONCLUSION

[86] Par ces motifs, je répondrais par la négative à la question certifiée, j'accueillerais l'appel et j'annulerais la décision de la juge de la Cour fédérale et, rendant la décision qu'elle aurait dû rendre, je rejetterais la demande de contrôle judiciaire.

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

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

#### ANNEX

##### RELEVANT LEGISLATIVE PROVISIONS

*Immigration and Refugee Protection Act*, S.C. 2001, c. 27

Examination by officer      **18.** (1) Every person seeking to enter Canada must appear for an examination to determine whether that person has a right to enter Canada or is or may become authorized to enter and remain in Canada.

...

**29.** ...

Obligation — temporary resident      (2) A temporary resident must comply with any conditions imposed under the regulations and with any requirements under this Act, must leave Canada by the end of the period authorized for their stay and may re-enter Canada only if their authorization provides for re-entry.

...

Non-compliance with Act      **41.** A person is inadmissible for failing to comply with this Act

#### ANNEXE

##### DISPOSITIONS LÉGISLATIVES PERTINENTES

*Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27

**18.** (1) Quiconque cherche à entrer au Canada est tenu de se soumettre au contrôle visant à déterminer s'il a le droit d'y entrer ou s'il est autorisé, ou peut l'être, à y entrer et à y séjourner.      Contrôle

[...]

**29.** [...]

(2) Le résident temporaire est assujéti aux conditions imposées par les règlements et doit se conformer à la présente loi et avoir quitté le pays à la fin de la période de séjour autorisée. Il ne peut y rentrer que si l'autorisation le prévoit.      Droit du résident temporaire

[...]

**41.** S'agissant de l'étranger, emportent interdiction de territoire pour manquement à la présente loi tout fait — acte ou omission — commis directement ou indirectement en contravention      Manquement à la loi

	(a) in the case of a foreign national, through an act or omission which contravenes, directly or indirectly, a provision of this Act.	avec la présente loi et, s'agissant du résident permanent, le manquement à l'obligation de résidence et aux conditions imposées.	
	...	[...]	
Preparation of report	<b>44.</b> (1) An officer who is of the opinion that a permanent resident or a foreign national who is in Canada is inadmissible may prepare a report setting out the relevant facts, which report shall be transmitted to the Minister.	<b>44.</b> (1) S'il estime que le résident permanent ou l'étranger qui se trouve au Canada est interdit de territoire, l'agent peut établir un rapport circonstancié, qu'il transmet au ministre.	Rapport d'interdiction de territoire
Referral or removal order	(2) If the Minister is of the opinion that the report is well-founded, the Minister may refer the report to the Immigration Division for an admissibility hearing, except in the case of a permanent resident who is inadmissible solely on the grounds that they have failed to comply with the residency obligation under section 28 and except, in the circumstances prescribed by the regulations, in the case of a foreign national. In those cases, the Minister may make a removal order.	(2) S'il estime le rapport bien fondé, le ministre peut déférer l'affaire à la Section de l'immigration pour enquête, sauf s'il s'agit d'un résident permanent interdit de territoire pour le seul motif qu'il n'a pas respecté l'obligation de résidence ou, dans les circonstances visées par les règlements, d'un étranger ; il peut alors prendre une mesure de renvoi.	Suivi
	...	[...]	
No return without prescribed authorization	<b>52.</b> (1) If a removal order has been enforced, the foreign national shall not return to Canada, unless authorized by an officer or in other prescribed circumstances.	<b>52.</b> (1) L'exécution de la mesure de renvoi emporte interdiction de revenir au Canada, sauf autorisation de l'agent ou dans les autres cas prévus par règlement.	Interdiction de retour
	...	[...]	
Arrest and detention with warrant	<b>55.</b> (1) An officer may issue a warrant for the arrest and detention of a permanent resident or a foreign national who the officer has reasonable grounds to believe is inadmissible and is a danger to the public or is unlikely to appear for examination, for an admissibility hearing, for removal from Canada or at a proceeding that could lead to the making of a removal order by the Minister under subsection 44(2).	<b>55.</b> (1) L'agent peut lancer un mandat pour l'arrestation et la détention du résident permanent ou de l'étranger dont il a des motifs raisonnables de croire qu'il est interdit de territoire et qu'il constitue un danger pour la sécurité publique ou se soustraira vraisemblablement au contrôle, à l'enquête ou au renvoi, ou à la procédure pouvant mener à la prise par le ministre d'une mesure de renvoi en vertu du paragraphe 44(2).	Arrestation sur mandat et détention
	...	[...]	
	<b>99.</b> ...	<b>99.</b> [...]	
Claim inside Canada	(3) A claim for refugee protection made by a person inside Canada must be made to an officer, may not be made by a person who is subject to a removal order, and is governed by this Part.	(3) Celle de la personne se trouvant au Canada se fait à l'agent et est régie par la présente partie; toutefois la personne visée par une mesure de renvoi n'est pas admise à la faire.	Demande faite au Canada
	...	[...]	

Application  
for  
protection

**112.** (1) A person in Canada, other than a person referred to in subsection 115(1), may, in accordance with the regulations, apply to the Minister for protection if they are subject to a removal order that is in force or are named in a certificate described in subsection 77(1).

...

**112.** (1) La personne se trouvant au Canada et qui n'est pas visée au paragraphe 115(1) peut, conformément aux règlements, demander la protection au ministre si elle est visée par une mesure de renvoi ayant pris effet ou nommée au certificat visé au paragraphe 77(1).

[...]

Demande de  
protection

Obligation  
of operators  
of vehicles  
and  
facilities

**148.** (1) A person who owns or operates a vehicle or a transportation facility, and an agent for such a person, must, in accordance with the regulations,

...

**148.** (1) Le propriétaire ou l'exploitant d'un véhicule ou d'une installation de transport, et leur mandataire, sont tenus, conformément aux règlements, aux obligations suivantes :

[...]

Obligations  
des  
transporteurs

*f)* carry from Canada a person whom it has carried to or caused to enter Canada and who is prescribed or whom an officer directs to be carried.

*f)* sur avis ou dans les cas prévus par règlement faire sortir du Canada la personne qu'il a amenée ou fait amener.

*Immigration and Refugee Protection Regulations,  
SOR/2002-227*

*Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés,  
DORS/2002-227*

Interpreta-  
tion  
— member  
of a crew

**3.** (1) For the purposes of these Regulations,

...

**3.** (1) Pour l'application du présent règlement :

[...]

Interpréta-  
tion :  
membre  
d'équipage

*b)* a person ceases to be a member of a crew if

*b)* le membre d'équipage perd cette qualité dans les cas suivants :

(i) they have deserted;

(i) il a déserté,

(ii) an officer believes on reasonable grounds that they have deserted;

(ii) un agent a des motifs raisonnables de croire qu'il a déserté,

(iii) they have been hospitalized and have failed to return to the means of transportation or leave Canada after leaving the hospital, or

(iii) il n'est pas retourné au moyen de transport ou n'a pas quitté le Canada après la fin d'une hospitalisation,

(iv) they have been discharged or are otherwise unable or unwilling to perform their duties as a member of a crew and failed to leave Canada after the discharge or after they first became unable or unwilling to perform those duties.

(iv) il ne quitte pas le Canada après son licenciement ou le moment à partir duquel il ne peut ou ne veut plus exercer ses fonctions.

...

[...]



Documents  
— temporary  
residents

**52.** (1) In addition to the other requirements of these Regulations, a foreign national seeking to become a temporary resident must hold one of the following documents that is valid for the period authorized for their stay:

(a) a passport that was issued by the country of which the foreign national is a citizen or national, that does not prohibit travel to Canada and that the foreign national may use to enter the country of issue;

...

Exceptions

(2) Subsection (1) does not apply to

...

(g) persons seeking to enter Canada as members of a crew who hold a seafarer's identity document issued under International Labour Organization conventions and are members of the crew of the vessel that carries them to Canada.

...

Condition  
imposed on  
members of  
a crew

**184.** (1) A foreign national who enters Canada as a member of a crew must leave Canada within 72 hours after they cease to be a member of a crew.

Conditions  
imposed on  
foreign  
nationals  
who enter to  
become  
members of  
a crew

(2) The following conditions are imposed on a foreign national who enters Canada to become a member of a crew:

(a) [Repealed, SOR/2004-167, s. 50]

(b) to join the means of transportation within the period imposed as a condition of entry or, if no period is imposed, within 48 hours after they enter Canada; and

(c) to leave Canada within 72 hours after they cease to be a member of a crew.

...

**52.** (1) En plus de remplir les autres exigences réglementaires, l'étranger qui cherche à devenir résident temporaire doit détenir l'un des documents suivants, valide pour la période de séjour autorisée :

a) un passeport qui lui a été délivré par le pays dont il est citoyen ou ressortissant, qui ne lui interdit pas de voyager au Canada et grâce auquel il peut entrer dans le pays de délivrance;

[...]

(2) Le paragraphe (1) ne s'applique pas

[...]

g) à la personne cherchant à entrer au Canada à titre de membre d'équipage et qui est titulaire d'une pièce d'identité de marin lui ayant été délivrée aux termes des conventions de l'Organisation internationale du Travail, si elle est membre d'équipage du bâtiment qui l'amène au Canada.

[...]

**184.** (1) L'étranger qui entre au Canada en qualité de membre d'équipage doit quitter le Canada dans les soixante-douze heures après avoir perdu cette qualité.

(2) Les conditions ci-après sont imposées à l'étranger qui entre au Canada pour devenir membre d'équipage :

a) [Abrogé, DORS/2004-167, art. 50]

b) il doit se rendre au moyen de transport dans le délai imposé comme condition d'entrée ou, à défaut, dans les quarante-huit heures suivant son entrée au Canada;

c) s'il perd la qualité de membre d'équipage, il doit quitter le Canada dans les soixante-douze heures qui suivent.

[...]

Documents :  
résidents  
temporaires

Exceptions

Condition :  
membres  
d'équipage

Conditions :  
étrangers qui  
entrent pour  
devenir  
membres  
d'équipage

No permit required	<b>186.</b> A foreign national may work in Canada without a work permit	<b>186.</b> L'étranger peut travailler au Canada sans permis de travail :	Permis non exigé
	...	[...]	
	(s) as a member of a crew who is employed by a foreign company aboard a means of transportation that	s) à titre de membre d'équipage employé par une société étrangère à bord d'un moyen de transport qui, à la fois :	
	(i) is foreign-owned and not registered in Canada, and	(i) est d'immatriculation étrangère et dont le propriétaire est un étranger,	
	(ii) is engaged primarily in international transportation.	(ii) est utilisé principalement pour le transport international.	
	...	[...]	
	<b>190.</b> ...	<b>190.</b> [...]	
Visa exemption — crew member	(3.1) A foreign national who is a member of a crew and who is carried to Canada by a vessel is exempt from the requirement to obtain a temporary resident visa if they are seeking	(3.1) Est dispensé de l'obligation d'obtenir un visa de résident temporaire l'étranger membre d'équipage qui arrive au Canada à bord d'un bâtiment et qui cherche, à la fois :	Dispense de visa — membre d'équipage
	(a) to enter Canada as a member of the crew of the vessel; and	a) à entrer au Canada à titre de membre d'équipage du bâtiment;	
	(b) to remain in Canada solely as a member of the crew of that vessel or any other vessel.	b) à séjourner au Canada à seule fin d'agir à titre de membre d'équipage du bâtiment ou de tout autre bâtiment.	
	...	[...]	
Subsection 44(2) of the Act — foreign nationals	<b>228.</b> (1) For the purposes of subsection 44(2) of the Act, and subject to subsections (3) and (4), if a report in respect of a foreign national does not include any grounds of inadmissibility other than those set out in the following circumstances, the report shall not be referred to the Immigration Division and any removal order made shall be	<b>228.</b> (1) Pour l'application du paragraphe 44(2) de la Loi, mais sous réserve des paragraphes (3) et (4), dans le cas où elle ne comporte pas de motif d'interdiction de territoire autre que ceux prévus dans l'une des circonstances ci-après, l'affaire n'est pas déférée à la Section de l'immigration et la mesure de renvoi à prendre est celle indiquée en regard du motif en cause :	Application du paragraphe 44(2) de la Loi : étrangers
	...	[...]	
	(c) if the foreign national is inadmissible under section 41 of the Act on grounds of	c) en cas d'interdiction de territoire de l'étranger au titre de l'article 41 de la Loi pour manquement à :	
	...	[...]	
	(v) failing to comply with subsection 29(2) of the Act to comply with any condition set out in section 184, an exclusion order.	(v) l'obligation prévue au paragraphe 29(2) de la Loi de se conformer aux conditions imposées à l'article 184, l'exclusion.	
	...	[...]	

Reporting obligation	<p><b>268.</b> (1) A transporter must, without delay, notify an officer at the nearest port of entry of any foreign national who ceases to be a member of the crew for a reason listed in paragraph 3(1)(b). The transporter must record that information and provide it in writing on the request of the officer.</p> <p style="text-align: center;">...</p>	<p><b>268.</b> (1) Le transporteur informe sans délai l'agent du point d'entrée le plus proche lorsqu'un étranger cesse d'être un membre d'équipage pour le motif prévu à l'alinéa 3(1)b). Le renseignement est consigné et fourni par écrit à l'agent sur demande.</p> <p style="text-align: center;">[...]</p>	Rapport
Members of a crew	<p><b>274.</b> (1) If a transporter carries, or causes to be carried, a foreign national to Canada as a member of its crew or to become a member of its crew, and the foreign national is subject to an enforceable removal order, the transporter must carry that foreign national from Canada to the applicable country as determined under Division 4 of Part 13.</p>	<p><b>274.</b> (1) Il incombe au transporteur qui a amené ou fait amener au Canada un étranger qui est membre de son équipage ou entend le devenir et qui fait l'objet d'une mesure de renvoi exécutoire de transporter celui-ci à destination du pays déterminé aux termes de la section 4 de la partie 13.</p>	Membres d'équipage
Conveyance to vehicle	<p>(2) The transporter must transport the foreign national referred to in subsection (1) from wherever the foreign national is situated in Canada to the vehicle in which they will be carried to another country.</p> <p style="text-align: center;">...</p>	<p>(2) Le transporteur est tenu de transporter l'étranger visé au paragraphe (1), peu importe où ce dernier se trouve au Canada, jusqu'au véhicule qui servira à le faire sortir du Canada.</p> <p style="text-align: center;">[...]</p>	Transport jusqu'au véhicule
Notifying transporters	<p><b>276.</b> (1) When a foreign national seeking to enter Canada is made subject to a removal order and a transporter is or might be required under the Act to carry that foreign national from Canada, an officer shall</p> <p>(a) notify the transporter that it is or might be required to carry that foreign national from Canada; and</p> <p>(b) when the removal order is enforceable, notify the transporter that it must carry the foreign national from Canada and whether the foreign national must be escorted.</p>	<p><b>276.</b> (1) Lorsque l'étranger qui cherche à entrer au Canada est visé par une mesure de renvoi et qu'un transporteur est ou peut être tenu, en vertu de la Loi, de le faire sortir du Canada :</p> <p>a) l'agent avise le transporteur qu'il est ou peut être tenu de le transporter ou de le faire transporter hors du Canada;</p> <p>b) lorsque la mesure de renvoi devient exécutoire, l'agent avise le transporteur de son obligation de faire sortir l'étranger du Canada et, s'il y a lieu, de le faire escorter.</p>	Avis au transporteur
Notifying an officer	<p>(2) After being notified under paragraph (1)(b), the transporter must without delay notify an officer of arrangements made for carrying the foreign national from Canada.</p> <p style="text-align: center;">...</p>	<p>(2) Après avoir été avisé aux termes de l'alinéa (1)b), le transporteur avise sans délai l'agent des arrangements qu'il a pris pour faire sortir l'étranger du Canada.</p> <p style="text-align: center;">[...]</p>	Avis à l'agent

Removal  
costs

**278.** A transporter that is required under the Act to carry a foreign national from Canada must pay the following costs of removal and, if applicable, attempted removal:

- (a) expenses incurred within or outside Canada with respect to the foreign national's accommodation and transport, including penalties for changes of date or routing;
- (b) accommodation and travel expenses incurred by any escorts provided to accompany the foreign national;
- (c) fees paid in obtaining passports, travel documents and visas for the foreign national and any escorts;
- (d) the cost of meals, incidentals and other expenses as calculated in accordance with the rates set out in the *Travel Directive* published by the Treasury Board Secretariat, as amended from time to time;
- (e) any wages paid to escorts and other personnel; and
- (f) the costs or expenses incurred with respect to interpreters and medical and other personnel engaged for the removal.

**278.** Le transporteur auquel il incombe aux termes de la Loi de faire sortir du Canada un étranger paie les frais suivants, même en cas d'échec du renvoi :

- a) les frais d'hébergement et de transport engagés à l'égard de l'étranger, à l'intérieur ou à l'extérieur du Canada, y compris les frais supplémentaires résultant de changements de date ou d'itinéraire;
- b) les frais d'hébergement et de transport engagés par l'escorte fournie pour accompagner l'étranger;
- c) les frais versés pour l'obtention de passeports, visas et autres titres de voyage pour l'étranger et pour toute personne l'escortant;
- d) les frais de repas, faux frais et autres frais, calculés selon les taux publiés par le Secrétariat du Conseil du Trésor dans la *Directive sur les voyages d'affaires*, avec ses modifications successives;
- e) la rémunération des escortes ou de tout autre intervenant;
- f) le coût des services fournis pendant le processus de renvoi par des interprètes ou des personnels médical ou autres.

Frais de  
renvoi