

A-690-79

A-690-79

Azdo Neessan Azdo (Applicant)

v.

Minister of Employment and Immigration (Respondent)

Court of Appeal, Pratte and Ryan JJ. and Kelly D.J.—Toronto, January 30; Ottawa, February 14, 1980.

Judicial review — Immigration — Deportation order — Applicant not 18 years of age at the time of the inquiry — Required to be represented by parent or guardian — Assertion by applicant's counsel that he is his guardian — No document conferring legal power — Finding by the Adjudicator that applicant was represented by a guardian and that there was no need to adjourn — Whether Adjudicator failed to comply with the requirements of subs. 29(4) and (5) of the Immigration Act, 1976 — Immigration Act, 1976, S.C. 1976-77, c. 52, s. 29(4), (5) — Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 28 — Official Languages Act, R.S.C. 1970, c. O-2, s. 8(1),(2)(b).

The present section 28 application is directed against a deportation order made against the applicant pursuant to the *Immigration Act, 1976*. From a report filed under section 27 of the Act, the Adjudicator learned that the applicant had not yet reached the age of eighteen. In order to comply with the requirements of subsections 29(4) and (5) of the Act, the Adjudicator inquired if the applicant was represented by a parent or a guardian. The applicant stated that a Mr. Youkhana who accompanied him and acted as his counsel, was his guardian although there was no legal document to that effect. The Adjudicator held that Mr. Youkhana was a satisfactory guardian and that there was no need to adjourn the inquiry. Counsel for the applicant argues that the word "guardian" has, in law, a very precise meaning and that there was no evidence to support the Adjudicator's finding. Counsel for the respondent contends that the word in subsection 29(5) is used in its broad and current sense, i.e. "One who guards, protects or preserves" and that, in that sense, the applicant was represented by a "guardian".

Held, the application is allowed. The applicant's narrow interpretation of the word "guardian" must prevail. The French version of subsection 29(5), where the word "tuteur" is used, indicates that the word "guardian" is used in its narrow legal sense since the word "tuteur" does not have the broad general meaning of its English counterpart. Moreover, in order to determine whether a person is a guardian, the Adjudicator must make that determination on a balance of probabilities on the basis of evidence that he considers trustworthy.

R. v. Compagnie Immobilière BCN Ltée [1979] 1 S.C.R. 865, considered.

APPLICATION for judicial review.

Azdo Neessan Azdo (Requérant)

c.

Le ministre de l'Emploi et de l'Immigration (Intimé)

Cour d'appel, les juges Pratte et Ryan, le juge suppléant Kelly—Toronto, 30 janvier; Ottawa, 14 février 1980.

Examen judiciaire — Immigration — Ordonnance d'expulsion — Requérant âgé de moins de 18 ans à la date de l'enquête — Selon la Loi, il devait être représenté par son père, sa mère ou son «guardian» — Le représentant du requérant se disait son «guardian» — Cette qualité n'est établie par aucun document — L'arbitre a conclu que le requérant était représenté par son «guardian» et qu'il n'y avait pas lieu d'ajourner l'enquête — Il y a lieu d'examiner si l'arbitre a manqué aux prescriptions des par. 29(4) et (5) de la Loi sur l'immigration de 1976 — Loi sur l'immigration de 1976, S.C. 1976-77, c. 52, art. 29(4),(5) — Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), c. 10, art. 28 — Loi sur les langues officielles, S.R.C. 1970, c. O-2, art. 8(1),(2)(b).

Demande fondée sur l'article 28 contre une ordonnance d'expulsion rendue contre le requérant conformément à la *Loi sur l'immigration de 1976*. L'arbitre a appris d'un rapport déposé conformément à l'article 27 de cette Loi que le requérant était âgé de moins de 18 ans. En application des paragraphes 29(4) et (5) de la même Loi, l'arbitre a demandé à savoir si le requérant était représenté par son père, sa mère ou son *guardian*. Le requérant a déclaré qu'un M. Youkhana qui l'accompagnait et qui le représentait à l'enquête était son *guardian* bien qu'il n'y eût aucun document légal à cet effet. L'arbitre a conclu que M. Youkhana faisait fonction de *guardian* à l'enquête et qu'il n'y avait pas lieu d'ajourner celle-ci. L'avocat du requérant soutient que le mot *guardian* a, en droit, un sens très précis et que rien ne justifie la conclusion de l'arbitre. L'avocat de l'intimé fait valoir que dans le paragraphe 29(5), ce mot est employé dans son sens large et courant, savoir «celui qui défend, protège ou surveille», et que, selon cette définition plus large, le requérant était effectivement représenté par un *guardian*.

Arrêt: la demande est accueillie. L'interprétation stricte que le requérant donne du mot *guardian* doit l'emporter. La version française du paragraphe 29(5), où *guardian* est traduit par «tuteur», indique clairement que le mot *guardian* est, dans la version anglaise, employé dans son sens juridique étroit puisque le mot français «tuteur» est un terme juridique qui n'a pas le sens général que peut avoir son pendant anglais. Pour décider si une personne est un tuteur, l'arbitre doit se fonder sur la prépondérance des probabilités, compte tenu des éléments de preuve qu'il juge dignes de foi.

Arrêt examiné: *R. c. Compagnie Immobilière BCN Ltée* [1979] 1 R.C.S. 865.

DEMANDE d'examen judiciaire.

COUNSEL:

M. M. Green, Q.C. for applicant.
B. Evernden for respondent.

SOLICITORS:

Green & Spiegel, Toronto, for applicant.
Deputy Attorney General of Canada for respondent.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

PRATTE J.: This section 28 application is directed against a deportation order made against the applicant pursuant to the *Immigration Act, 1976*, S.C. 1976-77, c. 52.

Only one of the many arguments put forward on behalf of the applicant deserves consideration. That argument is that the deportation order here in question is bad by reason of the Adjudicator's failure to comply with the requirements of subsections 29(4) and (5) of the Act.¹

At the commencement of the inquiry, after the applicant had stated that he wanted a Mr. Youkhana, who accompanied him, to act as his counsel, the case-presenting officer read and filed the section 27 report that had been made with respect to the applicant. The Adjudicator learned from that report that the applicant had not yet reached the age of eighteen. The following dialogue then ensued between the Adjudicator, the applicant and his counsel:

ADJUDICATOR: I am shown a photocopy of the report under subsection 27(2), to which is attached a Notice to Appear for Inquiry.

According to this report, Mr. Azdo, you were born on the first of April, 1961. Is that correct?

¹ Those provisions read as follows:

29. ...

(4) Where an inquiry is held with respect to any person under the age of eighteen years or any person who, in the opinion of the adjudicator, is unable to appreciate the nature of the proceedings, such person may, subject to subsection (5), be represented by a parent or guardian.

(5) Where at an inquiry a person described in subsection (4) is not represented by a parent or guardian or where, in the opinion of the adjudicator presiding at the inquiry, the person is not properly represented by a parent or guardian, the inquiry shall be adjourned and the adjudicator shall designate some other person to represent that person at the expense of the Minister.

AVOCATS:

M. M. Green, c.r. pour le requérant.
B. Evernden pour l'intimé.

PROCUREURS:

Green & Spiegel, Toronto, pour le requérant.
Le sous-procureur général du Canada pour l'intimé.

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

LE JUGE PRATTE: Le requérant sollicite, par sa demande fondée sur l'article 28, l'examen et l'annulation de l'ordonnance d'expulsion rendue contre lui aux termes de la *Loi sur l'immigration de 1976*, S.C. 1976-77, c. 52.

Parmi les nombreux arguments avancés au nom du requérant, un seul mérite considération, soit celui selon lequel l'ordonnance d'expulsion en cause est nulle parce que l'arbitre ne s'est pas conformé aux paragraphes 29(4) et (5) de la Loi.¹

Au début de l'enquête, après que le requérant eut manifesté le désir d'être représenté par un nommé M. Youkhana, qui l'accompagnait, le représentant du Ministère lut et versa au dossier le rapport dressé sur le requérant en vertu de l'article 27. C'est ainsi que l'arbitre apprit que le requérant n'avait pas encore atteint l'âge de dix-huit ans. Voici le dialogue qui s'ensuivit entre l'arbitre, le requérant et son représentant:

[TRADUCTION] ARBITRE: On m'a fait voir une photocopie du rapport dressé en application du paragraphe 27(2), auquel est joint un avis de comparution pour enquête.

D'après ce rapport, vous êtes né le 1^{er} avril 1961. Est-ce exact?

¹ Ces paragraphes portent que:

29. ...

(4) En cas d'enquête au sujet d'une personne âgée de moins de dix-huit ans ou d'une personne qui, de l'avis de l'arbitre, n'est pas en mesure de comprendre la nature de la procédure, cette personne peut, sous réserve du paragraphe (5), être représentée par son père, sa mère ou un tuteur.

(5) Au cas où une personne visée au paragraphe (4) n'est pas représentée par son père, sa mère ou un tuteur ou bien au cas où l'arbitre qui mène l'enquête estime que le père, la mère ou le tuteur ne représente pas convenablement la personne, l'enquête est ajournée et l'arbitre doit désigner à ladite personne une autre personne pour la représenter, aux frais du Ministre.

MR. AZDO: Yes.

ADJUDICATOR: That means you will turn 18 on the 1st of April, this year?

MR. AZDO: Yes.

ADJUDICATOR: In that case since the person concerned is under 18 years of age, the Immigration Act requires that he be represented by his parent or guardian at this inquiry. Mr. Azdo, do you have a parent or guardian in Canada who could represent you at this inquiry?

MR. AZDO: Yes, I do.

ADJUDICATOR: Who is your parent or guardian?

MR. AZDO: This gentleman, here.

ADJUDICATOR: You have a counsel? What's his name? Your counsel, Mr. Youkhana?

MR. AZDO: Yes, I do; David is my counsel.

ADJUDICATOR: Mr. Youkhana, what is your relationship to Mr. Azdo?

MR. YOUKHANA: Well, he is related to my wife's side, you know, actually. He is second cousin or third cousin, I believe, to my wife. My wife's aunt is his grandmother.

MR. AZDO: That's correct.

ADJUDICATOR: Are you his guardian while he is here in Canada?

MR. YOUKHANA: Yes, he is living with me since he came to Canada.

ADJUDICATOR: Do you have any legal power as guardian over Mr. Azdo?

MR. YOUKHANA: Well, yes, he has to obey me, whatever I tell him . . .

ADJUDICATOR: By what law? Do you have any document?

MR. YOUKHANA: No.

MR. AZDO: I confess that he is my guardian and there is a letter that's signed by my parents.

MR. YOUKHANA: Can I say something?

ADJUDICATOR: Yes.

MR. YOUKHANA: I think, Mr. Interpreter, you know . . . like he doesn't understand what is going on, his parents, like not by a letter I am responsible for him, right . . . I didn't sign some document, this what I told him for, right . . . I think this young fellow he didn't understand.

ADJUDICATOR: Alright, interpret that please? (Interpreter complies).

For the purpose of the Immigration Act, I believe that you can be considered a satisfactory guardian during this inquiry. In other words you will be fulfilling two roles, one that of counsel and the other that of guardian since Mr. Azdo is under the legal age of eighteen. Are you willing to fill those two roles at this inquiry?

MR. YOUKHANA: Yes.

This passage of the transcript shows that the reason why the Adjudicator did not deem it necessary to comply with the requirement of subsection 29(5) that the inquiry be adjourned and that

M. AZDO: Oui.

ARBITRE: Cela veut dire que, cette année, vous allez avoir dix-huit ans au 1^{er} avril?

M. AZDO: Oui.

ARBITRE: Dans ce cas, je vous signale que la Loi sur l'immigration exige, en cas d'enquête, qu'une personne âgée de moins de dix-huit ans soit représentée par son père, sa mère ou un *guardian* («tuteur»). M. Azdo, est-ce que vous avez au Canada votre père, votre mère ou un *guardian* («tuteur») qui pourrait vous représenter dans cette enquête?

M. AZDO: Oui.

ARBITRE: Est-ce votre père, votre mère ou votre *guardian* («tuteur»)?

M. AZDO: C'est ce monsieur, ici.

ARBITRE: Vous avez un représentant? Comment s'appelle-t-il? M. Youkhana, c'est votre représentant?

M. AZDO: Oui. David est mon représentant.

ARBITRE: M. Youkhana, quels sont vos liens de parenté avec M. Azdo?

M. YOUKHANA: Eh bien, c'est un parent de mon épouse, son cousin au deuxième ou au troisième degré, je crois. La tante de mon épouse est sa grand-mère.

M. AZDO: C'est exact.

ARBITRE: Êtes-vous son *guardian* («tuteur») pendant son séjour au Canada?

M. YOUKHANA: Oui, il vit avec moi depuis qu'il est au Canada.

ARBITRE: Légalement, avez-vous autorité sur lui en tant que *guardian* («tuteur»)?

M. YOUKHANA: Eh bien, oui, il doit m'obéir, tout ce que je lui dis . . .

ARBITRE: De quel droit? Avez-vous un document à cet effet?

M. YOUKHANA: Non.

M. AZDO: Je reconnais qu'il est mon *guardian* («tuteur») et il y a une lettre signée de mes parents.

M. YOUKHANA: Puis-je dire quelque chose?

ARBITRE: Oui.

M. YOUKHANA: Je pense, M. l'interprète, vous savez . . . il ne comprend pas ce qui se passe; ses parents, bon, ce n'est pas par une lettre que je suis responsable de lui . . . je n'ai signé aucun papier, cela, je le lui ai dit, bon . . . je crois que ce garçon n'a pas compris.

ARBITRE: D'accord, voulez-vous interpréter cela? (L'interprète s'exécute.)

Pour les fins de la Loi sur l'immigration, je crois qu'on peut vous accepter comme *guardian* («tuteur») au cours de cette enquête. Autrement dit, vous aurez à jouer deux rôles, celui de représentant et celui de *guardian* («tuteur»), puisque M. Azdo est âgé de moins de dix-huit ans. Êtes-vous disposé à remplir ces deux rôles au cours de cette enquête?

M. YOUKHANA: Oui.

Il ressort de cet extrait que c'est parce qu'il considérait le requérant comme étant déjà représenté par un *guardian* («tuteur») que l'arbitre n'a pas jugé nécessaire de respecter les dispositions du

someone be designated to represent the applicant is that he, the Adjudicator, considered the applicant was already represented by a guardian.

Counsel for the applicant argued that the word "guardian" has, in law, the very precise meaning of "One who legally has the care and management of the person, or the estate, or both, of a child during its minority."² There was, said he, no evidence on which the Adjudicator could base his finding that Mr. Youkhana was, in that sense, the applicant's guardian.

Counsel for the respondent conceded during argument that the section 28 application must succeed if the word "guardian" in subsection 29(5) is to be given its narrow legal meaning. He argued, however, that the word "guardian" in that subsection is used in its broad and current sense which, according to the *Shorter Oxford English Dictionary* is "One who guards, protects, or preserves". According to him, the evidence that I have quoted was sufficient to support the inference that, in that broad sense, the applicant was represented by a "guardian".

In my view, the text of the French version of subsection 29(5),³ where the word "guardian" is translated by the word "tuteur", indicates that the word "guardian" is used in its narrow legal sense since the French word "tuteur" is a legal expression which does not have the broad general meaning of its English counterpart. As section 8 of the *Official Languages Act*, R.S.C. 1970, c. O-2,⁴ prescribes that, in construing an enactment, both

² *Black's Law Dictionary vbo GUARDIAN.*

³ The French version of that provision reads as follows:

29. ...

(5) *Au cas où une personne visée au paragraphe (4) n'est pas représentée par son père, sa mère ou un tuteur ou bien au cas où l'arbitre qui mène l'enquête estime que le père, la mère ou le tuteur ne représente pas convenablement la personne, l'enquête est ajournée et l'arbitre doit désigner à ladite personne une autre personne pour la représenter, aux frais du Ministre.*

⁴ That section reads in part as follows:

8. (1) In construing an enactment, both its versions in the official languages are equally authentic.

(2) In applying subsection (1) to the construction of an enactment,

(b) subject to paragraph (c), where in the enactment there is a reference to a concept, matter or thing the reference shall, in its expression in each version of the enactment, be construed as a reference to the concept, matter or thing to which in its expression in both versions of the enactment the reference is apt;

paragraphe 29(5) selon lesquelles il aurait dû ajourner l'enquête et désigner une personne pour représenter le requérant.

L'avocat du requérant soutient que le mot *guardian* («tuteur») a, en droit, le sens très précis de [TRADUCTION] «personne chargée de veiller sur un mineur ou de gérer ses biens ou d'exercer à la fois ces deux fonctions.»² Rien, dit-il, ne permettait à l'arbitre de conclure que M. Youkhana était, selon cette définition, le *guardian* («tuteur») du requérant.

L'avocat de l'intimé a avoué au cours des plaidoiries que la demande fondée sur l'article 28 devra être accueillie si l'on interprète strictement le mot *guardian* («tuteur») consigné au paragraphe 29(5). Toutefois, il fait valoir que ce mot y est utilisé dans son sens large et courant et qu'il signifie, d'après le *Shorter Oxford English Dictionary*: [TRADUCTION] «celui qui défend, protège ou surveille». Selon lui, l'extrait que j'ai cité précédemment nous permettrait de conclure que, selon cette définition plus large, le requérant était effectivement représenté par un *guardian* («tuteur»).

A mon avis, la version française du paragraphe 29(5), où *guardian* est traduit par «tuteur», nous indique clairement que le mot *guardian* est, dans la version anglaise³, employé dans son sens juridique étroit puisque le mot français «tuteur» est une expression juridique qui n'a pas le sens général que peut avoir son pendant anglais. Puisque l'article 8 de la *Loi sur les langues officielles*, S.R.C. 1970, c. O-2,⁴ dispose que, dans l'interprétation d'un

² *Black's Law Dictionary*, à «GUARDIAN».

³ Voici la version anglaise de la disposition en cause:

29. ...

(5) *Where at an inquiry a person described in subsection (4) is not represented by a parent or guardian or where, in the opinion of the adjudicator presiding at the inquiry, the person is not properly represented by a parent or a guardian, the inquiry shall be adjourned and the adjudicator shall designate some other person to represent that person at the expense of the Minister.*

⁴ Cet article se lit en partie comme suit:

8. (1) Dans l'interprétation d'un texte législatif, les versions des deux langues officielles font pareillement autorité.

(2) Pour l'application du paragraphe (1) à l'interprétation d'un texte législatif,

b) sous toutes réserves prévues à l'alinéa c), lorsque le texte législatif fait mention d'un concept ou d'une chose, la mention sera, dans chacune des deux versions du texte législatif, interprétée comme une mention du concept ou de la chose que signifient indifféremment l'une et l'autre version du texte législatif;

its English and French versions be read together, I cannot escape the conclusion that the applicant's narrow interpretation of the word "guardian" must prevail.

In reaching that conclusion, I am not unmindful of the recent decision of the Supreme Court of Canada in *The Queen v. Compagnie Immobilière BCN Limitée*⁵ where it was held that paragraph 8(2)(b) of the *Official Languages Act* is merely one of several aids to be used in the construction of statutes and should not be given such an absolute effect that it would override all other canons of construction. However, in the present case, there does not exist any reason, in my view, not to apply the clear rule of the *Official Languages Act*.

I must confess that, for a while, I wondered whether the construction that I now propose to adopt should not be rejected on the ground that it would create, for the Adjudicator having to comply with subsection 29(5), too many problems of conflict of laws and of proof of foreign law. However, I no longer have any doubt on the subject. In applying subsection 29(5), when an infant is not represented by a parent, an adjudicator must determine whether the person representing the infant is his guardian. He must make that determination on a balance of probabilities on the basis of evidence that he considers trustworthy. In most cases, the mere assertion or denial by the person concerned that he is the guardian (in the legal sense) of the infant will afford the adjudicator sufficient ground for a decision.

For these reasons, I would grant the application and set aside the deportation order made against the applicant.

* * *

RYAN J.: I agree.

* * *

KELLY D.J.: I concur.

texte législatif, ses versions en langue française et anglaise font pareillement autorité, il me faut conclure que l'interprétation stricte que donne le requérant au mot «*guardian*» doit l'emporter.

^a Je n'ai pas oublié, au moment d'en arriver à cette conclusion, la récente décision de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *La Reine c. Compagnie Immobilière BCN Limitée*⁵ où la Cour s'est dit d'avis que la règle prescrite par l'alinéa ^b 8(2)(b) de la *Loi sur les langues officielles* n'était qu'un guide parmi plusieurs autres dont il faut se servir pour rechercher le sens d'une loi et que cette règle n'était pas absolue au point d'automatique-^c ment l'emporter sur tous les autres principes d'interprétation. Toutefois, je ne vois rien en l'espèce qui nous permette d'écarter l'application de cette disposition de la *Loi sur les langues officielles*.

^d Je dois avouer que je me suis demandé un moment si l'interprétation dont je propose maintenant l'adoption devrait être écartée parce qu'elle créerait, pour l'arbitre qui doit se conformer au paragraphe 29(5), trop de problèmes relevant du droit international privé. Toutefois, après mûre^e réflexion, mes doutes se sont dissipés. En effet, pour se conformer au paragraphe 29(5), un arbitre doit, lorsqu'un mineur n'est représenté ni par son père ni par sa mère, d'abord décider si la personne qui le représente est son tuteur. Il doit prendre^f cette décision suivant la prépondérance des probabilités, compte tenu des éléments de preuve qu'il juge dignes de foi. En général, il suffira que la personne en cause affirme ou nie simplement être^g le tuteur du mineur pour que l'arbitre puisse rendre une décision.

Pour ces motifs, je suis d'avis d'accueillir la demande et d'annuler l'ordonnance d'expulsion frappant le requérant.

^h

* * *

LE JUGE RYAN: Je suis d'accord.

* * *

ⁱ LE JUGE SUPPLÉANT KELLY: Je souscris aux motifs ci-dessus.

⁵ [1979] 1 S.C.R. 865.

⁵ [1979] 1 R.C.S. 865.