

T-166-00  
2002 FCT 943

T-166-00  
2002 CFPI 943

**Minister of Citizenship and Immigration (Plaintiff)**

**Le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration  
(demanderesse)**

v.

c.

**Walter Obodzinsky (alias Wlodzimierz or Volodya  
Obodzinsky) (Defendant)**

**Walter Obodzinsky (alias Wlodzimierz ou Volodya  
Obodzinsky) (défendeur)**

**INDEXED AS: CANADA (MINISTER OF CITIZENSHIP AND  
IMMIGRATION) v. OBODZINSKY (T.D.)**

**RÉPERTORIÉ: CANADA (MINISTRE DE LA CITOYENNETÉ ET DE  
L'IMMIGRATION) c. OBODZINSKY (1<sup>re</sup> INST.)**

Trial Division, Tremblay-Lamer J.—Montréal, August  
27; Ottawa, September 6, 2002.

Section de première instance, juge Tremblay-Lamer—  
Montréal, 27 août; Ottawa, 6 septembre 2002.

*Citizenship and Immigration — Status in Canada —  
Citizens — No legal authority, in April 1950, under  
Immigration Act, Order in Council P.C. 3112 or royal  
prerogative, to prohibit defendant's entry, admission to  
Canada as permanent resident on security grounds.*

*Citoyenneté et Immigration — Statut au Canada — Citoyens  
— Aucune autorité légale, en avril 1950, en vertu de la Loi de  
l'immigration, du décret C.P. 3112 ou de la prérogative  
royale, pour interdire l'entrée et l'admission au Canada du  
défendeur à titre de résident permanent pour des raisons de  
sécurité.*

*Practice — Judgments and Orders — Summary Judgment  
— Motion for summary judgment dismissing action to revoke  
citizenship — Questions raised essentially questions of law —  
Appropriate to dispose of question summarily.*

*Pratique — Jugements et ordonnances — Jugement  
sommaire — Requête en jugement sommaire rejetant l'action  
en révocation de citoyenneté — Les questions soulevées sont  
essentiellement des questions de droit — Il est approprié de  
trancher la question de façon sommaire.*

*Crown — Practice — Limitation of actions — Pursuant to  
Crown Liability and Proceedings Act, s. 32 Civil Code of  
Québec, Art. 2876 determining whether action prescribed —  
Acquisition or loss of citizenship may not be prescribed, as not  
objects of commerce — Action to revoke citizenship not  
subject to limitation period.*

*Couronne — Pratique — Prescription — Décision à savoir  
si l'action est prescrite en vertu de l'art. 32 de la Loi sur la  
responsabilité civile de l'État et le contentieux administratif  
et de l'art. 2876 du Code civil du Québec — L'acquisition ou  
la perte de la citoyenneté sont imprescriptibles puisque ce  
sont des actes hors commerce — L'action en révocation de  
citoyenneté ne fait l'objet d'aucune période de prescription.*

*Crown — Prerogatives — Royal prerogative not providing  
basis to reject as citizen on security grounds — Immigration  
Act covering whole of prerogative in relation to exclusion of  
aliens on national security grounds.*

*Couronne — Prerogatives — La prérogative royale ne peut  
servir de fondement pour refouler un citoyen pour des raisons  
de sécurité — La Loi de l'immigration vise l'ensemble de la  
prérogative relative à l'exclusion des étrangers pour des  
raisons de sécurité nationale.*

The defendant was admitted temporarily to Canada from Italy under Order in Council P.C. 3112 in November 1946, was admitted permanently to Canada in April 1950 under the same Order in Council, and obtained Canadian citizenship in 1955. In February 2000, the plaintiff filed an action to revoke the defendant's citizenship under section 18 of the *Citizenship Act* on the ground that he had obtained it by false representation or fraud or by knowingly concealing material circumstances. In August 2002, the defendant moved for

Le défendeur a été admis au Canada temporairement, selon le décret C.P. 3112, en novembre 1946 à partir de l'Italie. En avril 1950, il a été admis de façon permanente au Canada en vertu du même décret C.P. 3112 pour acquérir par la suite la citoyenneté canadienne en 1955. En février 2000, la demanderesse a déposé une action en révocation de citoyenneté contre le défendeur en vertu de l'article 18 de la *Loi sur la citoyenneté* au motif qu'il avait acquis la citoyenneté par fraude, au moyen d'une fausse déclaration ou

summary judgment on the ground that the action was out of time, that it was wrong in law because the plaintiff did not have the legal authority, at the time of his admission, to prohibit entry and admission to Canada as a permanent resident on security grounds, and that the allegations of false representations pertained to the lawfulness of his temporary admission and not his permanent admission to Canada.

*Held*, the motion should be allowed.

The defendant argued that the plaintiff's action was out of time and ought to be dismissed pursuant to section 32 of the *Crown Liability and Proceedings Act* and/or section 39 of the *Federal Court Act*. This particular case was a "hybrid" process in which, on the one hand, the procedure and rules of evidence were those applicable to any civil action, but, on the other hand, the decision-making process was not the domain of the judge but rather the Governor in Council. Both provisions use the term "any proceedings", a broad term which includes an action under section 18 of the *Citizenship Act*. Pursuant to *Crown Liability and Proceedings Act*, section 32 since the defendant obtained his permanent admission and his citizenship and in Quebec where he resides, the laws relating to prescription in the *Civil Code of Québec* applied. But since the acquisition or loss of citizenship cannot be evaluated in monetary terms, they do not enter into the economic circuit, they are therefore not objects of commerce. According to Article 2876 they are rights which "may not be prescribed".

The issue of whether the *Immigration Act* and P.C. 3112 prohibited the entry "of agents" or "Nazis" or "collaborators" when the defendant was admitted to Canada as a permanent resident was a question of law which the Court, being in possession of the necessary evidence, was in a position to decide. Therefore it was possible to dispose of this question summarily. It has been determined that there was at that time no authority under the *Immigration Act* and the orders in council passed thereunder to reject prospective immigrants on the ground that they had collaborated with the enemy: *Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Dueck*, [1999] 3 F.C. 203 (T.D.). The evidence herein did not demonstrate that an order in council giving legal authority to reject potential immigrants who are undesirable from a security standpoint was adopted prior to June 1950 (P.C. 3112 was silent in regard to collaborators, etc.). Therefore, when the defendant obtained permanent residence in April 1950, neither the *Immigration Act* nor any order in council prohibited his admission to Canada.

par la dissimulation intentionnelle de faits essentiels. En août 2002, le défendeur a présenté une requête en jugement sommaire au motif que l'action était prescrite, qu'elle était mal fondée en droit parce que la demanderesse n'avait pas à l'époque de son admission l'autorité légale d'interdire l'entrée et l'admission au Canada à titre de résident permanent pour des raisons de sécurité et que les allégations de fausses représentations portaient sur la légalité de son admission temporaire et non sur celle de son admission permanente au Canada.

*Jugement*: la requête doit être accordée.

Le défendeur a soutenu que l'action de la demanderesse était prescrite et devait être rejetée en vertu de l'article 32 de la *Loi sur la responsabilité civile de l'État et le contentieux administratif* et/ou de l'article 39 de la *Loi sur la Cour fédérale*. Il s'agissait en l'espèce d'un processus «hybride» où d'une part la procédure ainsi que les règles de preuve étaient celles prévues pour toute action en justice mais d'autre part où le processus décisionnel n'appartenait pas à un juge mais plutôt au gouverneur en conseil. Les deux dispositions utilisent le terme «toute instance», un terme général qui comprend une action en vertu de l'article 18 de la *Loi sur la citoyenneté*. En vertu de l'article 32 de la *Loi sur la responsabilité civile de l'État et le contentieux administratif*, puisque le défendeur a acquis son admission permanente et sa citoyenneté au Québec où il réside, les règles de droit en matière de prescription prévues au *Code civil du Québec* s'appliquent. Mais comme l'acquisition ou la perte de citoyenneté ne peuvent s'évaluer pécuniairement, elles ne sont pas dans le circuit économique, elles sont donc hors commerce. Selon l'article 2876, ce sont des droits qui «sont imprescriptibles».

La question de savoir si la *Loi de l'immigration* et le décret C.P. 3112 interdisaient l'entrée «d'agents» ou de «nazis» ou de «collaborateurs» lorsque le défendeur a été admis au Canada à titre de résident permanent était une question de droit que la Cour, étant en possession de la preuve nécessaire, était en mesure de trancher. Par conséquent, il était possible de trancher cette question de façon sommaire. Il a été décidé qu'à cette époque la *Loi de l'immigration* et les décrets pris en application de celle-ci ne permettaient pas le refoulement de candidats à l'immigration pour le motif qu'ils avaient collaboré avec l'ennemi: *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Dueck*, [1999] 3 C.F. 203 (1<sup>re</sup> inst.). La preuve en l'espèce n'a pas démontré qu'un décret conférant l'autorité légale pour rejeter des candidats indésirables du point de vue de la sécurité avait été adopté avant juin 1950 (le décret C.P. 3112 était muet en ce qui concerne les collaborateurs, etc.). Par conséquent, lorsque le défendeur a acquis la résidence permanente en avril 1950, ni la *Loi de l'immigration*, ni aucun décret, n'interdisait son admission au Canada.

Royal prerogative could not provide a basis for the legal authority to reject the defendant on security grounds: it has been determined in *Dueck* that the *Immigration Act* covers the whole of the prerogative in relation to the exclusion of aliens on national security grounds.

#### STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

*Citizenship Act*, R.S.C., 1985, c. C-29, ss. 10, 18.  
*Civil Code of Québec*, S.Q. 1991, c. 64, Art. 2876.  
*Crown Liability and Proceedings Act*, R.S.C., 1985, c. C-50 (as am. by S.C. 1990, c. 8, s. 21), s. 32 (as am. *idem*, s. 31).  
*Federal Court Act*, R.S.C., 1985, c. F-7, s. 39(1), (2).  
*Federal Court Rules, 1998*, SOR/98-106, rr. 169(a), 213.  
*Immigration Act — Order re: landing of immigrants in Canada*, P.C. 1950-2856, SOR/50-232, C. Gaz. 1950.II.765.  
*Immigration Act*, R.S.C. 1927, c. 93, ss. 3, 38.

#### CASES JUDICIALLY CONSIDERED

##### APPLIED:

*Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Dueck*, [1999] 3 F.C. 203; (1998), 155 F.T.R. 1; 50 Imm. L.R. (2d) 216 (T.D.); *Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Copeland*, [1998] 2 F.C. 493; (1997), 51 C.R.R. (2d) 65; 140 F.T.R. 183 (T.D.); *Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Bogutin* (1998), 144 F.T.R. 1; 42 Imm. L.R. (2d) 248 (F.C.T.D.).

##### DISTINGUISHED:

*Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Kisluk* (1999), 169 F.T.R. 161; 50 Imm. L.R. (2d) 1 (F.C.T.D.).

##### CONSIDERED:

*Markevich v. Canada*, [2001] 3 F.C. 449; (2001), 199 D.L.R. (4th) 255; [2001] 3 C.T.C. 39; 2001 DTC 5305; 270 N.R. 275 (C.A.); *Thomson v. Canada (Deputy Minister of Agriculture)*, [1992] 1 S.C.R. 385; (1992), 89 D.L.R. (4th) 218; 3 Admin. L.R. (2d) 242; 133 N.R. 345.

##### REFERRED TO:

*Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Katriuk* (1999), 156 F.T.R. 161 (F.C.T.D.).

La prérogative royale ne pouvait pas servir de fondement à l'autorité légale pour refouler le défendeur pour des motifs de sécurité: il a été décidé dans la décision *Dueck* que la *Loi de l'immigration* vise l'ensemble de la prérogative royale relative à l'exclusion des étrangers pour des raisons de sécurité nationale.

#### LOIS ET RÈGLEMENTS

*Code civil du Québec*, L.Q. 1991, ch. 64, art. 2876.  
*Loi de l'immigration — Décret concernant l'entrée d'immigrants au Canada*, C.P. 1950-2856, DORS/50-232, Gaz. C. 1950.II.814.  
*Loi de l'immigration*, S.R.C. 1927, ch. 93, art. 3, 38.  
*Loi sur la citoyenneté*, L.R.C. (1985), ch. C-29, art. 10, 18.  
*Loi sur la Cour fédérale*, L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 39(1), (2).  
*Loi sur la responsabilité civile de l'État et le contentieux administratif*, L.R.C. (1985), ch. C-50 (mod. par L.C. 1990, ch. 8, art. 21), art. 32 (mod., *idem*, art. 31).  
*Règles de la Cour fédérale (1998)*, DORS/98-106, règles 169a), 213.

#### JURISPRUDENCE

##### DÉCISIONS APPLIQUÉES:

*Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Dueck*, [1999] 3 C.F. 203; (1998), 155 F.T.R. 1; 50 Imm. L.R. (2d) 216 (1<sup>re</sup> inst.); *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Copeland*, [1998] 2 C.F. 493; (1997), 51 C.R.R. (2d) 65; 140 F.T.R. 183 (1<sup>re</sup> inst.); *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Bogutin* (1998), 144 F.T.R. 1; 42 Imm. L.R. (2d) 248 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.).

##### DISTINCTION FAITE D'AVEC:

*Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Kisluk* (1999), 169 F.T.R. 161; 50 Imm. L.R. (2d) 1 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.).

##### DÉCISIONS EXAMINÉES:

*Markevich c. Canada*, [2001] 3 C.F. 449; (2001), 199 D.L.R. (4th) 255; [2001] 3 C.T.C. 39; 2001 DTC 5305; 270 N.R. 275 (C.A.); *Thomson c. Canada (Sous-ministre de l'Agriculture)*, [1992] 1 R.C.S. 385; (1992), 89 D.L.R. (4th) 218; 3 Admin. L.R. (2d) 242; 133 N.R. 345.

##### DÉCISION CITÉE:

*Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Katriuk* (1999), 156 F.T.R. 161 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.).

## AUTHORS CITED

Baudouin, J.-L. *Les obligations*, 5<sup>e</sup> éd. Cowansville, Qc: Éditions Y. Blais, 1998.  
Côté, Pierre-André. *The Interpretation of Legislation in Canada*, 3rd ed. Scarborough, Ont.: Carswell, 2000.

MOTION for summary judgment. Motion granted.

## APPEARANCES:

*David Lucas* and *Sébastien Dasylya* for plaintiff.  
*Johanne Doyon* for defendant.

## SOLICITORS OF RECORD:

*Deputy Attorney General of Canada* for plaintiff.  
*Doyon, Guertin, Montbriand & Plamondon*,  
Montréal, for defendant.

*The following is the English version of the reasons for order and order rendered by*

[1] TREMBLAY-LAMER J.: The defendant is a Canadian citizen who was admitted temporarily to Canada from Italy under Order in Council P.C. 3112 in November 1946. In April 1950, he was admitted permanently to Canada under the same P.C. 3112 and subsequently obtained Canadian citizenship in 1955.

[2] On February 1, 2000, the plaintiff filed an action to revoke the defendant's citizenship. She is asking the Court to decide, pursuant to paragraph 18(1)(b) of the *Citizenship Act*, R.S.C., 1985, c. C-29, that the defendant obtained Canadian citizenship by false representation or fraud or by knowingly concealing material circumstances.

[3] On August 5, 2002, the defendant asked this Court to dispose of the plaintiff's action by summary judgment under rule 213 of the *Federal Court Rules, 1998*, SOR/98-106, on the ground that the action is out of time, that it is wrong in law because the plaintiff did not have the legal authority, at the time of his admission, to prohibit entry and admission to Canada as a permanent resident on security grounds, and that the allegations of

## DOCTRINE

Baudouin, J.-L. *Les obligations*, 5<sup>e</sup> éd. Cowansville, Qc: Éditions Y. Blais, 1998.  
Côté, Pierre-André. *Interprétation des lois*, 3<sup>e</sup> éd. Montréal: Éditions Thémis 1999.

REQUÊTE en jugement sommaire. Requête accordée.

## ONT COMPARU:

*David Lucas* et *Sébastien Dasylya* pour la demanderesse.  
*Johanne Doyon* pour le défendeur.

## AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER:

*Le sous-procureur général du Canada* pour la demanderesse.  
*Doyon, Guertin, Montbriand & Plamondon*,  
Montréal, pour le défendeur.

*Voici les motifs de l'ordonnance et ordonnance rendus en français par*

[1] LE JUGE TREMBLAY-LAMER: Le défendeur est un citoyen canadien qui a été admis au Canada temporairement, selon le décret C.P. 3112, en novembre 1946 à partir de l'Italie. En avril 1950, il a été admis de façon permanente au Canada en vertu du même décret C.P. 3112 pour acquérir par la suite la citoyenneté canadienne en 1955.

[2] Le 1<sup>er</sup> février 2000, la demanderesse dépose une action en révocation de citoyenneté contre le défendeur. Elle demande à la Cour de décider, en vertu de l'alinéa 18(1)(b) de la *Loi sur la citoyenneté*, L.R.C. (1985), ch. C-29, que le défendeur a acquis la citoyenneté canadienne par fraude, au moyen d'une fausse déclaration ou par la dissimulation intentionnelle de faits essentiels.

[3] Le 5 août 2002, le défendeur demande à cette Cour de disposer de l'action de la demanderesse de façon sommaire, en vertu de la règle 213 des *Règles de la Cour fédérale (1998)*, DORS/98-106 au motif que l'action est prescrite, qu'elle est mal fondée en droit parce que la demanderesse n'avait pas à l'époque de son admission l'autorité légale d'interdire l'entrée et l'admission au Canada à titre de résident permanent

false representations pertain to the lawfulness of his temporary admission and not his permanent admission to Canada.

#### 1. Revocation and summary judgment process

[4] The plaintiff argues that rule 213 of the *Federal Court Rules, 1998* cannot apply to a reference under section 18 of the *Citizenship Act*, since it is an action that is incidental to an administrative law process and consequently the rules that may apply to private actions or in a private law context—at least the rule concerning summary judgments—should not be applicable to her.

[5] Furthermore, even if the summary judgment were available, the plaintiff's action ought not to be dismissed summarily since the Court must determine the facts according to the testimony of numerous ordinary and expert witnesses, and since the credibility of these witnesses will be a central issue, the trial is the best forum in which to determine such issues.

[6] Although I agree with the plaintiff that it is inappropriate to pronounce a summary judgment when fact finding is needed to dispose of the motion, the questions raised in this proceeding are essentially questions of law, which may *prima facie* be the subject-matter of a summary judgment.

[7] Paragraph 169(a) of the *Federal Court Rules, 1998* provides that a reference under section 18 of the *Citizenship Act* is governed by the rules pertaining to actions. This rule does not exclude the procedural motions available in actions. In my opinion, the motion for summary judgment will be appropriate if it fulfills the applicable tests.

[8] When both parties have filed evidence pertaining to the issues that have been raised, the Court will be in a position to determine whether there is a serious question to be tried in relation to the facts that are relevant to the limitation of the action and the lack of any legal basis for the plaintiff's action in regard to the defendant's permanent admission to Canada.

pour des raisons de sécurité et que les allégations de fausses représentations portent sur la légalité de son admission temporaire et non sur celles de son admission permanente au Canada.

#### 1. Processus de révocation et jugement sommaire

[4] La demanderesse soutient que la règle 213 des *Règles de la Cour fédérale (1998)* ne peut s'appliquer à un renvoi visé à l'article 18 de la *Loi sur la citoyenneté*, puisqu'il s'agit d'une action qui est accessoire à un processus de droit administratif et qu'en conséquence, les règles qui peuvent s'appliquer aux causes d'actions privées ou dans un contexte de droit privé ne devraient pas lui être applicables, à tout le moins la règle concernant les jugements sommaires.

[5] De plus, même si le jugement sommaire était disponible, l'action de la demanderesse ne devrait pas être rejetée sommairement puisque la Cour doit déterminer les faits en fonction du témoignage de nombreux témoins ordinaires et experts et que, puisque la crédibilité de ces témoins sera une question centrale, le procès est le meilleur forum pour décider de telles questions.

[6] Bien que je sois d'accord avec la demanderesse qu'il ne convient pas de prononcer un jugement sommaire lorsqu'il y a une détermination de faits nécessaire pour disposer de la requête, les questions soulevées dans la présente instance sont essentiellement des questions de droit, lesquelles peuvent de prime abord faire l'objet d'un jugement sommaire.

[7] L'alinéa 169a) des *Règles de la Cour fédérale (1998)* prévoit que le renvoi visé par l'article 18 de la *Loi sur la citoyenneté* soit gouverné par les règles régissant les actions. Cette règle n'exclut pas les moyens procéduraux disponibles aux actions. À mon avis, la requête en jugement sommaire sera appropriée en autant que les critères applicables soient rencontrés.

[8] Lorsque les deux parties auront déposé la preuve relative aux questions invoquées, la Cour sera en mesure de décider de l'existence d'une question sérieuse à instruire quant aux faits relatifs à la prescription de l'action et à l'absence de fondement en droit de l'action de la demanderesse portant sur l'admission permanente du défendeur au Canada.

## 2. Prescription of the action

[9] The defendant argues that the plaintiff's action is out of time and ought to be dismissed pursuant to section 32 [as am. by S.C. 1990, c. 8, s. 31] of the *Crown Liability and Proceedings Act*, R.S.C., 1985, c. C-50 [as am. by S.C. 1990, c. 8, s. 21] and/or section 39 of the *Federal Court Act*, R.S.C., 1985, c. F-7, which read as follows:

[*Crown Liability and Proceedings Act*]

32. Except as otherwise provided in this Act or in any other Act of Parliament, the laws relating to prescription and the limitation of actions in force in a province between subject and subject apply to any proceedings by or against the Crown in respect of any cause of action arising in that province, and proceedings by or against the Crown in respect of a cause of action arising otherwise than in a province shall be taken within six years after the cause of action arose.

[*Federal Court Act*]

39. (1) Except as expressly provided by any other Act, the laws relating to prescription and the limitation of actions in force in any province between subject and subject apply to any proceedings in the Court in respect of any cause of action arising in that province.

(2) A proceeding in the Court in respect of a cause of action arising otherwise than in a province shall be taken within six years after the cause of action arose.

[10] The plaintiff submits that these provisions apply only to court proceedings undertaken by or against the Crown for the recognition of a right under an obligation of a legal, contractual or extracontractual nature but do not apply to administrative actions of the Crown such as, in this case, the Minister's decision to report to the Governor in Council under section 10 of the *Citizenship Act*, in which the Court is required only to determine some facts where the person in respect of whom the report is to be made so requests under section 18 of the *Citizenship Act*.

[11] The scope of the section 18 proceeding has been analyzed in the past by this Court. In *Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Dueck*, [1999] 3 F.C. 203 (T.D.), Mr. Justice Noël shared the opinion of Madam Justice McGillis in *Canada (Minister of*

## 2. La prescription de l'action

[9] Le défendeur soutient que l'action de la demanderesse est prescrite et doit être rejetée en vertu de l'article 32 [mod. par L.C. 1990, ch. 8, art. 31] de la *Loi sur la responsabilité civile de l'État et le contentieux administratif*, L.R.C. (1985), c. C-50 [mod. par L.C. 1990, ch. 8, art. 21] et ou de l'article 39 de la *Loi sur la Cour fédérale*, L.R.C. (1985), c. F-7, lesquels se lisent comme suit:

[*Loi sur la responsabilité civile de l'État et le contentieux administratif*]

32. Sauf disposition contraire de la présente loi ou de toute autre loi fédérale, les règles de droit en matière de prescription qui, dans une province, régissent les rapports entre particuliers s'appliquent lors des poursuites auxquelles l'État est partie pour tout fait générateur survenu dans la province. Lorsque ce dernier survient ailleurs que dans une province, la procédure se prescrit par six ans.

[*Loi sur la Cour fédérale*]

39. (1) Sauf disposition contraire d'une autre loi, les règles de droit en matière de prescription qui, dans une province, régissent les rapports entre particuliers s'appliquent à toute instance devant la Cour dont le fait générateur est survenu dans cette province.

(2) Le délai de prescription est de six ans à compter du fait générateur lorsque celui-ci n'est pas survenu dans une province.

[10] La demanderesse prétend pour sa part que ces dispositions ne s'appliquent qu'aux poursuites engagées devant les tribunaux par ou contre l'État pour la reconnaissance d'un droit en vertu d'une obligation de nature légale, contractuelle ou extra-contractuelle mais ne s'appliquent pas aux actions administratives de l'État comme en l'espèce la décision du ministre de faire rapport au gouverneur en conseil en vertu de l'article 10 de la *Loi sur la citoyenneté* où la Cour n'est appelée à jouer qu'un rôle de détermination de faits et ce lorsque la personne intéressée l'exige aux termes de l'article 18 de la *Loi sur la citoyenneté*.

[11] La portée de la procédure visée à l'article 18 a déjà fait l'objet d'analyse par cette Cour. Dans l'affaire *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Dueck*, [1999] 3 C.F. 203 (1<sup>re</sup> inst.), le juge Noël partageait l'opinion de M<sup>me</sup> le juge McGillis dans

*Citizenship and Immigration*) v. *Copeland*, [1998] 2 F.C. 493 (T.D.), according to which the revocation proceeding is a civil proceeding and thus subject to the civil burden of proof as opposed to the criminal burden of proof. She characterized the fact finding by the judge hearing such a reference as purely and simply a citizenship matter. She stated, at paragraph 37:

. . . I am satisfied that the basic interpretative principles enunciated in *Ahani v. Canada*, *supra*, are applicable to citizenship matters. I have therefore concluded that the scope of the proceedings under section 18 of the *Citizenship Act* must be analysed in the context of principles and policies underlying immigration and citizenship law, and not in the criminal law context. Indeed, as indicated earlier, a judge conducting a reference under section 18 of the *Citizenship Act* makes only a factual finding concerning the circumstances under which a person obtained his Canadian citizenship. To paraphrase my words in *Ahani v. Canada*, *supra*, that factual finding is purely and simply a citizenship matter. In the circumstances, I agree with Collier J. in *Canada (Secretary of State) v. Luitjens*, *supra*, that a reference conducted under section 18 of the *Citizenship Act* is in the nature of a civil proceeding in which the civil standard of proof applies.

[12] This analysis supports the plaintiff's thesis that this is an "administrative" action, which is not comparable to a court proceeding involving a cause of action taken by someone who wishes to assert a right *in personam*.

[13] Although I adopt the remarks of McGillis J., I would add that in my opinion this particular case is a "hybrid" process in which, on the one hand, the procedure and rules of evidence are those applicable to any civil action, but, on the other hand, the decision-making process is not the domain of the judge but rather the Governor in Council. The ruling thus contains no finding as to relief.

[14] Notwithstanding this, I note in the language of section 32 of the *Crown Liability and Proceedings Act* and in section 39 of the *Federal Court Act* the use of the term "any proceedings" (in French, "toute instance").

l'affaire *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Copeland*, [1998] 2 C.F. 493 (1<sup>re</sup> inst.), selon laquelle la procédure de révocation est de nature civile et donc est sujette au fardeau de preuve civil par opposition au fardeau de preuve criminel. Celle-ci qualifiait la conclusion de fait tirée par le juge qui préside un tel renvoi comme une question d'immigration purement et simplement. Elle s'exprimait ainsi au paragraphe 37:

[. . .] je suis convaincue que les principes d'interprétation fondamentaux énoncés dans la décision *Ahani c. Canada*, précitée, s'appliquent en matière de citoyenneté. J'ai donc conclu que la portée de la procédure prévue à l'article 18 de la *Loi sur la citoyenneté* doit être analysée dans le contexte des principes et des politiques qui sous-tendent les règles de droit relatives à l'immigration et à la citoyenneté, et non dans le contexte du droit criminel. En fait, comme je l'ai déjà mentionné, le juge qui préside un renvoi en vertu de l'article 18 de la *Loi sur la citoyenneté* tire uniquement une conclusion de fait concernant les circonstances dans lesquelles une personne a acquis la citoyenneté canadienne. Pour paraphraser mes propos dans la décision *Ahani c. Canada*, précitée, cette conclusion de fait est purement et simplement une question d'immigration. En l'espèce, je souscris à l'opinion exprimée par le juge Collier dans la décision *Canada (Secrétaire d'État) c. Luitjens*, précitée, selon laquelle un renvoi formé en vertu de l'article 18 de la *Loi sur la citoyenneté* est de nature civile et on doit lui appliquer la norme de la preuve en matière civile.

[12] Cette analyse appuie la thèse de la demanderesse à l'effet qu'il s'agit d'une action «administrative» laquelle ne peut être assimilée à une action en justice impliquant une cause d'action prise par une personne qui veut faire valoir un droit personnel.

[13] Bien que j'adopte les propos du juge McGillis, j'ajouterais qu'à mon avis il s'agit en l'espèce d'un processus «hybride» où d'une part la procédure ainsi que les règles de preuve sont celles prévues pour toute action en justice mais d'autre part où le processus décisionnel n'appartient pas à un juge mais plutôt au gouverneur en conseil. De ce fait, la déclaration ne contient aucune conclusion de réparation.

[14] Malgré cela, je constate du libellé de l'article 32 de la *Loi sur la responsabilité civile de l'État et le contentieux administratif* ainsi que l'article 39 de la *Loi sur la Cour fédérale* l'utilisation du terme «toute instance» et en anglais «any proceedings».

[15] In *Markevich v. Canada*, [2001] 3 F.C. 449 (C.A.), the Federal Court of Appeal confirmed the very broad scope of the term “proceedings” in paragraph 35:

The term “proceedings” is one of broad scope. While in a legal context, the term “proceedings” will usually relate to a court action or steps taken under a court order, it may also include “any legal action or process” (*Shorter Oxford Dictionary*, Vol. II, 3rd ed. Oxford: Clarendon Press, 1990).

[16] Mr. Justice Rothstein concluded, at paragraph 65:

I conclude therefore that proceedings brought by the Crown in respect of a cause of action in section 32 of the *Crown Liability and Proceedings Act* include both court and statutory collection procedures under the *Income Tax Act*. The applicable limitation provision is subsection 3(5) of the *British Columbia Limitation Act*. Under subsection 3(5), an action may not be brought after the expiration of six years after the date on which the right to do so arose. Action is defined as including a self help remedy. Its scope is obviously intended to be broad and not limited to a court action.

[17] Thus the reference under section 18 of the *Citizenship Act* might be subject to the limitation period rules since Parliament has provided no exceptions when using the words “any proceedings” or “à toute instance”. In *Markevich*, *supra*, Rothstein J.A. comments, at paragraph 50:

When section 32 was amended, Parliament had the opportunity, if it had so chosen, to include the words “in the court” or some other word formula, to ensure that section 32 only provided for limitation periods in respect of proceedings in Court. I think it is a fair inference that Parliament, not having done so, meant to adopt the interpretation in *E.H. Price* so that “proceedings” in section 32 include all legal processes in respect of a cause of action, whether court or otherwise, and in particular, all collection procedures under the *Excise Tax Act* and the *Income Tax Act* unless otherwise provided in those statutes.

[15] Dans l'affaire *Markevich c. Canada*, [2001] 3 C.F. 449 (C.A.), la Cour d'appel fédérale a confirmé la portée très large du terme «*proceedings*» au paragraphe 35:

Le terme «*proceedings*» a une très large portée. Bien que, dans un contexte juridique, ce terme fasse habituellement référence à une action en justice ou à des mesures prises par suite d'une ordonnance judiciaire, il peut également inclure [TRADUCTION] «toute action ou procédure légale» (*Shorter Oxford Dictionary*, vol. II, 3<sup>e</sup> éd. Oxford: Clarendon Press, 1990).

[16] Le juge Rothstein concluait au paragraphe 65:

Je conclus donc que les poursuites «auxquelles l'État est partie pour tout fait générateur» visées à l'article 32 de la *Loi sur la responsabilité civile de l'État et le contentieux administratif* incluent à la fois les procédures devant une cour et les méthodes légales de recouvrement prévues dans la *Loi de l'impôt sur le revenu*. La disposition en matière de prescription applicable est le paragraphe 3(5) de la *Limitation Act* de la Colombie-Britannique. En vertu du paragraphe 3(5), une action ne peut être intentée après l'expiration d'un délai de six ans suivant la date à laquelle le droit d'agir en justice a pris naissance. Une action est définie comme incluant les voies de droit extrajudiciaires. Cet article est manifestement conçu pour avoir une large portée et ne pas être limité à une action en justice.

[17] Ainsi le renvoi visé par l'article 18 de la *Loi sur la citoyenneté* pourrait être assujéti aux règles de la prescription puisque le législateur n'a prévu aucune exception en utilisant les mots «à toute instance» ou «*any proceedings*». Dans *Markevich*, précitée, le juge d'appel Rothstein fait remarquer ce qui suit au paragraphe 50:

Quand il a modifié l'article 32, le législateur aurait pu, s'il avait voulu, inclure les mots «devant la Cour» ou quelqu'autre formule, pour s'assurer que le paragraphe 32 ne prévoioit de délais de prescription que pour les procédures devant une cour. Je pense que l'on peut équitablement conclure que le législateur, puisqu'il n'a pas agi ainsi, avait l'intention d'adopter l'interprétation de l'arrêt *E.H. Price*, de sorte que les «poursuites» («*proceedings*») prévues à l'article 32 incluent toutes les voies de droit relatives à une cause d'action, qu'elles soient engagées devant une cour ou autrement, et en particulier, toutes les mesures de recouvrement prévues dans la *Loi sur la taxe d'accise* et la *Loi de l'impôt sur le revenu*, à moins que ces lois n'en disposent autrement.

[18] In his work, *The Interpretation of Legislation in Canada*, 3rd ed. (Scarborough: Carswell, 2000), at pages 275-276, Pierre-André Côté notes that “Since the judge’s task is to interpret the statute, not to create it, as a general rule, interpretation should not add to the terms of the law. Legislation is deemed to be well drafted, and to express completely what the legislature wanted to say.”

[19] As Mr. Justice Rothstein notes, *supra*, Parliament might have included some words that could restrict its scope. It chose not to do so. However, that does not suffice to dispose of the question. The action in revocation of citizenship must still be capable of prescription.

[20] Section 32 of the *Crown Liability and Proceedings Act*, *supra*, provides that, except as otherwise provided in an Act of Parliament, the laws relating to prescription and the limitation of actions in force in a province between subject and subject apply to any proceedings by or against the Crown in respect of any cause of action arising in that province.

[21] Since the defendant obtained his permanent admission and his citizenship in Quebec, where he resides, the laws relating to prescription in the *Civil Code of Québec*, S.Q. 1991, c. 64, will apply, in my opinion.

[22] If it were accepted that the cause of action arose both abroad and in Quebec (given the false representations alleged by the plaintiff, which are said to have been made in Italy at the time of his temporary admission), the six-year limitation deadline in section 32 would apply.

[23] Nevertheless, the applicable law for deciding general questions of private law will fill in where the federal law is silent. Section 32 settles only the question of the deadline, but this is simply one of the questions that may exist in limitation matters. Thus the *Civil Code of Québec* would apply anyway since it establishes the ordinary law in matters of private law.

[18] Dans son ouvrage, *Interprétation des lois*, 3<sup>e</sup> éd., Montréal: Thémis, 1999, à la page 349, Pierre-André Côté rappelle que «[l]a fonction du juge étant d’interpréter la loi et non de la faire, le principe général veut que le juge doive écarter une interprétation qui l’amènerait à ajouter des termes à la loi: celle-ci est censée être bien rédigée et exprimer complètement ce que le législateur entendait dire».

[19] Comme le souligne le juge Rothstein, précité, le législateur aurait pu inclure des mots qui pouvaient en restreindre la portée. Il n’a pas choisi de le faire. Cependant, cela ne suffit pas pour disposer de la question. Encore faut-il que l’action en révocation de citoyenneté soit prescriptible.

[20] L’article 32 de la *Loi sur la responsabilité civile de l’État et le contentieux administratif*, précité, prévoit que les règles de droit en matière de prescription qui dans une province régissent les rapports entre particuliers s’appliquent à l’État sauf disposition contraire à la loi fédérale pour tout fait générateur survenu dans la province.

[21] Puisque le défendeur a acquis son admission permanente ainsi que sa citoyenneté au Québec où il réside, les règles de droit en matière de prescription prévues au *Code civil du Québec*, L.Q. 1991, ch. 64, à mon avis, s’appliqueront.

[22] S’il était retenu que la cause d’action a pris naissance à l’étranger et au Québec (compte tenu des fausses déclarations alléguées par la demanderesse, lesquelles auraient été faites en Italie lors de son admission temporaire), le délai de prescription de six ans prévu à l’article 32 s’appliquerait.

[23] Il n’en demeure pas moins que les règles de droit applicables pour trancher les questions générales de droit privé suppléeront lorsque la loi fédérale est silencieuse. L’article 32 ne règle que la question du délai, alors même qu’il ne s’agit que d’une des questions qui peuvent se poser en matière de prescription. Il s’ensuit donc que le *Code civil du Québec* s’appliquerait de toute façon puisqu’il établit le droit commun dans les matières de droit privé.

[24] Article 2876 of the *Civil Code of Québec* provides:

**Art. 2876.** That which is not an object of commerce, not transferable or not susceptible of appropriation by reason of its nature or appropriation may not be prescribed.

[25] The plaintiff submits that the acquisition or loss of citizenship are not objects of commerce and therefore may not be prescribed. I agree. The acquisition or loss of citizenship cannot be evaluated in monetary terms, they do not enter into the economic circuit, they are therefore not objects of commerce. They are rights that are characterized as extrapatrimonial. By virtue of their purpose they are not transmissible, they disappear in theory with their holder and they may not be prescribed. See J.-L. Baudouin, *Les obligations* (5th ed., 1998), pages 1-4.

[26] I therefore find that the plaintiff's action is not subject to the limitation period. I dismiss the motion on this point.

### 3. Legal authority to examine and reject candidates on security grounds

[27] The defendant was admitted to Canada as a permanent resident under Order in Council P.C. 3112, which provided that potential immigrants admitted temporarily to Canada in order to work here were, after the performance of their contract, entitled to permanent residence if they were otherwise admissible for entry or residence under the *Immigration Act* [R.S.C. 1927, c. 93].

[28] The defendant submits that when he was admitted to Canada as a permanent resident, the *Immigration Act* and P.C. 3112 did not prohibit the entry "of agents" or "Nazis" or "collaborators".

[29] Contrary to the plaintiff's submissions, I am of the opinion that the defendant's motion does not require the determination of facts based on the testimony of numerous ordinary and expert witnesses. This Court is required to determine whether, at the time the defendant was admitted to Canada as a permanent resident, the plaintiff had the legal authority to prohibit his entry and

[24] L'article 2876 du *Code civil du Québec* y prévoit:

**Art. 2876.** Ce qui est hors commerce, incessible ou non susceptible d'appropriation, par nature ou par affectation, est imprescriptible.

[25] La demanderesse soumet que l'acquisition ou la perte de la citoyenneté sont des actes hors commerce et conséquemment imprescriptibles. Je suis de cet avis. L'acquisition ou la perte de citoyenneté ne peuvent s'évaluer pécuniairement, elles ne sont pas dans le circuit économique, elles sont donc hors commerce. Il s'agit de droits qui sont qualifiés d'extra-patrimoniaux. En raison de leur vocation, ils sont intransmissibles, disparaissent en principe avec leur titulaire et sont imprescriptibles. Voir J.-L. Baudouin, *Les obligations*, 5<sup>e</sup> édition, 1998, pages 1 à 4.

[26] J'en conclus que l'action de la demanderesse n'est pas assujettie à la prescription. Je rejette la requête sur ce point.

### 3. Autorité légale pour examiner et rejeter des candidats pour des motifs de sécurité

[27] Le défendeur a été admis au Canada à titre de résident permanent au Canada en vertu du décret C.P. 3112 qui prévoyait que les candidats admis temporairement au Canada pour y travailler avaient droit, après l'exécution de leur contrat, à la résidence permanente, s'ils étaient autrement admissibles, à l'entrée et à la résidence, selon la *Loi de l'immigration* [S.R.C. 1927, ch. 93].

[28] Le défendeur soumet que lorsqu'il a été admis au Canada à titre de résident permanent, la *Loi de l'immigration* ainsi que le décret C.P. 3112 n'interdisaient pas l'entrée «d'agents» ou de «nazis» ou de «collaborateurs».

[29] Contrairement à ce que prétend la demanderesse, je suis d'avis que la requête du défendeur ne requiert pas la détermination de faits en fonction du témoignage de nombreux témoins ordinaires et experts. Cette Cour est appelée à déterminer si, à l'époque où le défendeur fut admis au Canada à titre de résident permanent, la demanderesse avait le pouvoir légal d'interdire l'entrée

permanent admission under P.C. 3112 or the royal prerogative. This is a question of law which this Court, being in possession of the necessary evidence, is in a position to decide. Since there is no serious question to be tried at the level of the facts in relation to the question referred to above, it is possible to dispose of this question summarily.

[30] Section 3 of the *Immigration Act* in force at the time set out some specific grounds for rejection. This section read in part as follows:

3. No immigrant, passenger, or other person, unless he is a Canadian citizen, or has Canadian domicile, shall be permitted to enter or land in Canada, or in case of having landed in or entered Canada shall be permitted to remain therein, who belongs to any of the following classes, hereinafter called "prohibited classes":

...

(d) Persons who have been convicted of, or admit having committed, any crime involving moral turpitude;

...

(i) Persons who do not fulfil, meet or comply with the conditions and requirements of any regulations which for the time being are in force and applicable to such persons under this Act;

...

(p) Enemy aliens or persons who have been alien enemies and who were or may be interned on or after the eleventh day of November, one thousand nine hundred and eighteen, in any part of His Majesty's dominions or by any of His Majesty's allies;

...

(q) Persons guilty of espionage with respect to His Majesty or any of His Majesty's allies;

(r) Persons who have been found guilty of high treason or treason or of conspiring against His Majesty, or of assisting His Majesty's enemies in time of war, or of any similar offence against any of His Majesty's allies;

[31] The power to reject potential immigrants on security grounds does not appear in this list. However,

et l'admission permanente de ce dernier en vertu du décret C.P. 3112 ou de la prérogative royale. Il s'agit d'une question de droit dont cette Cour, étant en possession de la preuve nécessaire, est en mesure de trancher. Puisqu'il n'existe aucune question sérieuse à instruire au niveau des faits relativement à la question mentionnée ci-dessus, il est possible de disposer de cette question de façon sommaire.

[30] L'article 3 de la *Loi de l'immigration* en vigueur à l'époque prévoyait des motifs précis de refoulement. Cet article se lisait en partie comme suit:

3. Nul immigrant, passager, voyageur, ni autre individu, à moins qu'il ne soit citoyen du Canada ou n'ait un domicile au Canada, n'est admis à entrer ou à débarquer au Canada, ou, s'il y est débarqué ou y est entré, n'est admis à y rester, s'il appartient à l'une des catégories suivantes, ci-après appelées «catégories interdites», savoir:

[...]

d) Les personnes qui ont été trouvées coupables ou ont avoué avoir perpétré quelque crime impliquant turpitude morale;

[...]

i) Les personnes qui n'observent pas les conditions et exigences de règlements alors en vigueur et qui sont applicables à ces personnes sous le régime de la présente loi, ou n'y répondent pas ou ne s'y conforment pas;

[...]

p) Les étrangers de nationalité ennemie ou les personnes qui ont été des étrangers de nationalité ennemie et qui étaient ou peuvent être internés dans toute partie des possessions de Sa Majesté, ou par tout allié de Sa Majesté, le ou après le onzième jour de novembre mil neuf cent dix-huit;

[...]

q) Les personnes coupables d'espionnage à l'égard de Sa Majesté ou de tout allié de Sa Majesté;

r) Les personnes jugées coupables de haute trahison ou de trahison ou de conspiration contre Sa Majesté, ou d'avoir aidé en temps de guerre les ennemis de Sa Majesté, ou de tout crime semblable contre tout allié de Sa Majesté;

[31] Le pouvoir de refouler des candidats pour des raisons de sécurité ne figure pas dans cette liste. Par

section 38 of that Act did give the Governor in Council discretionary authority to prohibit or limit, by proclamation or order, the admission to Canada of immigrants. Section 38 read as follows:

38. The Governor in Council may, by proclamation or order whenever he deems it necessary or expedient,

...

- (c) prohibit or limit in number for a stated period or permanently the landing in Canada, or the landing at any specified port or ports of entry in Canada, of immigrants belonging to any nationality or race or of immigrants of any specified class or occupation, by reason of any economic, industrial or other condition temporarily existing in Canada or because such immigrants are deemed unsuitable having regard to the climatic, industrial, social, educational, labour or other conditions or requirements of Canada or because such immigrants are deemed undesirable owing to their peculiar customs, habits, modes of life and methods of holding property, and because of their probable inability to become readily assimilated or to assume the duties and responsibilities of Canadian citizenship within a reasonable time after their entry.

[32] In *Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Bogutin* (1998), 144 F.T.R. 1 (F.C.T.D.), at paragraph 66, Mr. Justice McKeown briefly reviews the history of the issue of security screening:

In July 1946, when the security panel met for a second time, no Canadian organization existed for the security examination of prospective immigrants at the point of origin. It was decided that a committee would be struck to deal with regulations to permit refusal of undesirables on security grounds. The Government initially considered including security criteria either in the regulations or the Act, but then this idea was rejected and the Cabinet decided that the security screening of prospective immigrants should be dealt with by departmental administrative action rather than by legislation. There is no clear and direct evidence in the documents as to why this was done. However, the reason is clear when it is looked at in the context of Cabinet Directive 14, issued in 1949.

contre, l'article 38 de cette même Loi conférerait au gouverneur en conseil un pouvoir discrétionnaire lui permettant d'interdire ou de restreindre, par proclamation ou arrêté, l'admission au Canada des immigrants. L'article 38 se lisait comme suit:

38. Le gouverneur en son conseil peut, par proclamation ou arrêté, lorsqu'il le juge nécessaire ou à propos,

[...]

- c) Interdire, pendant une période de temps déterminée ou d'une manière permanente, le débarquement au Canada ou le débarquement à tous les ports d'entrée désignés, au Canada, ou limiter le nombre d'immigrants appartenant à quelque nationalité ou race, ou d'immigrants d'une catégorie ou occupation particulière, à cause d'une situation économique, industrielle ou autre régnant temporairement au Canada, ou parce que ces immigrants sont jugés impropres, eu égard aux conditions ou exigences climatiques, industrielles, sociales, éducationnelles, ouvrières ou autres du Canada, ou parce que ces immigrants sont considérés comme non désirables par suite de leurs coutumes, habitudes, modes de vie et méthodes particulières de posséder des biens, et vu leur probable inaptitude à s'assimiler facilement ou à assumer les devoirs et les responsabilités du citoyen canadien dans un temps raisonnable après leur arrivée au pays.

[32] Dans *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Bogutin* (1998), 144 F.T.R. 1 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.), au paragraphe 66, le juge McKeown fait un bref historique de la question du contrôle sécuritaire:

En juillet 1946, lors de la deuxième rencontre du conseil de sécurité, il n'existait aucun organisme canadien qui s'occupait du contrôle de sécurité des candidats à l'immigration au point d'origine. On a décidé de former un comité chargé d'élaborer un règlement permettant de refouler les indésirables pour des raisons de sécurité. Le gouvernement a d'abord envisagé la possibilité de prévoir des critères de sécurité dans le règlement ou dans la Loi, mais cette idée a été écartée et le Cabinet a décidé que le contrôle de sécurité des candidats à l'immigration devait s'effectuer dans le cadre d'une structure administrative du Ministère plutôt que par voie législative. Les pièces versées au dossier ne renferment aucun élément de preuve clair et direct expliquant les motifs de cette décision. Les raisons en sont toutefois évidentes lorsqu'on les examine dans le contexte de la directive n° 14 que le Cabinet a donnée en 1949.

[33] Cabinet Directive No. 14 read as follows:

Cabinet Directive Circular No. 14

Rejection of Immigrants on Security Grounds, N.A. Robertson, October 28, 1949. Document 805.

Displaced persons and certain classes of prospective immigrants desiring to enter Canada are investigated under established procedures by the R.C.M. Police. Persons in specified categories (i.e., Communists, members of the Nazi or Fascist Parties or of any revolutionary organization, "collaborators", and users of false or fictitious names or documents) are regarded as inadmissible under the Immigration Act and are refused a visa. As some of the persons so rejected are not aware that their subversive records are known to security and intelligence agencies, disclosure of the reasons for their rejection as immigrants tends to excite suspicion and compromise valuable sources of information.

[34] Thus, Directive No. 14 provided that certain classes of persons, such as collaborators, were inadmissible. However, as Mr. Justice Noël states in paragraph 287 of the *Dueck* decision, *supra*, these decisions had to be made legally effective in one way or another:

The decisions made by Cabinet of August 5, 1946, and February 5, 1947, did set the government policy with respect to security screening and clearly were to the effect that prospective immigrants not be admitted unless they had been screened by the RCMP in accordance with the applicable security criteria. But Cabinet decisions once taken must be made legally effective in one way or another.

[35] His conclusion, in paragraph 298, is categorical:

. . . that in July 1948 there was no authority under the Immigration Act and the orders in council passed thereunder to reject prospective immigrants on the ground that they had collaborated with the enemy. [Emphasis added.]

[36] In Mr. Justice Noël's opinion, at paragraph 288, it was not until June 1950 that an order in council (P.C. 2856) was adopted giving the Minister the discretionary authority to refuse landing on security grounds by reference to the broad language contained in section 38.

[33] La directive n° 14 se lisait comme suit:

Directive du Cabinet: Circulaire no 14:

Refoulement d'immigrants pour raisons de sécurité, N. A. Robertson, 28 octobre 1949. Document 805.

[TRADUCTION] Les personnes déplacées ainsi que certaines catégories de candidats à l'immigration souhaitant entrer au Canada font l'objet d'une enquête conformément aux procédures établies par la GRC. Les personnes entrant dans certaines catégories (c.-à-d. les communistes, les membres du parti nazi ou d'un parti fasciste ou de tout groupe révolutionnaire, les «collaborateurs» et les personnes qui se servent de noms ou de documents faux ou fictifs) sont considérées inadmissibles au sens de la Loi de l'immigration et leur demande de visa est rejetée. Comme certaines des personnes ainsi refoulées ne savent pas que les agences de sécurité et les services secrets sont au courant de leurs antécédents subversifs, la divulgation des motifs de leur refoulement risquerait d'éveiller les soupçons et de compromettre des sources de renseignement précieuses.

[34] Ainsi, la directive n° 14 prévoyait que certaines catégories de personnes, comme les collaborateurs, étaient inadmissibles. Cependant, comme l'indique le juge Noël au paragraphe 287 de la décision *Dueck*, précitée, ces décisions devaient être rendues applicables d'une façon ou d'une autre:

Les décisions prises par le Cabinet le 5 août 1946 et le 5 février 1947 ont établi la politique du gouvernement en matière de contrôle de sécurité et prévoyaient clairement que les candidats à l'immigration ne pouvaient pas être admis à moins d'avoir fait l'objet d'un contrôle par la GRC conformément aux critères de sécurité applicables. Toutefois, une fois prises, les décisions du Cabinet doivent être rendues légalement applicables d'une façon ou d'une autre.

[35] Il conclut au paragraphe 298 de façon catégorique:

[. . .] qu'en juillet 1948, la Loi de l'immigration et les décrets pris en application de celle-ci ne permettaient pas le refoulement de candidats à l'immigration pour le motif qu'ils avaient collaboré avec l'ennemi. [Je souligne.]

[36] Pour le juge Noël, au paragraphe 288, ce n'est qu'en juin 1950 qu'un décret fut adopté (C.P. 2856) conférant au ministre le pouvoir discrétionnaire de refuser le débarquement d'immigrants pour raisons de sécurité par renvoi au libellé général contenu dans l'article 38.

There is no doubt that section 38 of the *Immigration Act* provided the required authority for doing so subject to the appropriate order being passed. But, it was not until June of 1950 that an order in council was passed giving the Minister the discretion to refuse landing by reference to the broad language contained in that section.

[37] Mr. Justice McKeown drew the same conclusion in paragraph 73 of the *Bogutin* decision:

Cabinet Directive 14 was implemented by Order in Council P.C. 2856, 9 June 1950, which prohibited the entry into Canada of all persons except for certain categories of persons such as British subjects and subjects of specified British colonies, citizens of the United States and France.

[38] In *Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Katriuk* (1999), 156 F.T.R. 161 (F.C.T.D.), Nadon J. subscribed to this opinion.

[39] The plaintiff contends that the fact that at some later period concerns were expressed about the legal authority to reject potential immigrants who were unsatisfactory in terms of security does not mean that the Cabinet had not adopted an order in council that granted legal authority to reject potential immigrants who were undesirable from a security standpoint when it adopted Order in Council P.C. 3112.

[40] In my opinion, Noël J. has already decided this question. His conclusion is equally applicable in the case at bar. It is a conclusion of law pertaining to the very meaning of the Act, the same sections and the same powers. The evidence in this case does not demonstrate that an order in council giving legal authority to reject potential immigrants who are undesirable from a security standpoint was adopted prior to June 1950.

[41] The plaintiff cites paragraph 1(a) of P.C. 3112 as the source of the plaintiff's power to reject potential immigrants on security grounds. This paragraph reads as follows:

1. The Minister of Labour is hereby authorized

(a) by arrangement with the Departments concerned to send representatives of the Departments of Mines and Resources

Il ne fait aucun doute que l'article 38 de la *Loi de l'immigration* conférait le pouvoir nécessaire pour le faire à la condition que le décret approprié soit pris, mais ce n'est qu'en juin 1950 qu'on a pris un décret conférant au ministre le pouvoir discrétionnaire de refuser le débarquement par renvoi au libellé général contenu dans cet article.

[37] Le juge McKeown tire la même conclusion au paragraphe 73 de la décision *Bogutin*:

La directive n° 14 du Cabinet a été mise en application par le décret C.P. 2856 du 9 juin 1950, qui interdisait l'entrée au Canada d'immigrants de toutes catégories, sauf ceux qui entraient dans certaines catégories comme les sujets britanniques et les ressortissants de colonies britanniques déterminées, les citoyens des États-Unis et les citoyens de France.

[38] Dans *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Katriuk* (1999), 156 F.T.R. 161 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.), le juge Nadon souscrit à cet avis.

[39] La demanderesse prétend que le fait qu'à une époque ultérieure, des préoccupations ont été exprimées quant à l'autorité légale pour rejeter des candidats insatisfaisants au niveau de la sécurité ne signifie pas que le Cabinet n'avait pas adopté un décret qui conférerait l'autorité légale pour rejeter des candidats indésirables d'un point de vue sécuritaire lorsqu'il a adopté le décret C.P. 3112.

[40] À mon avis, le juge Noël a déjà tranché cette question. Sa conclusion est tout aussi applicable en l'espèce. Il s'agit d'une conclusion de droit portant sur le sens même de la loi, des mêmes articles et des mêmes pouvoirs. La preuve en l'espèce ne démontre pas qu'un décret conférant l'autorité légale pour rejeter des candidats indésirables d'un point de vue sécuritaire ait été adopté avant juin 1950.

[41] La demanderesse invoque le paragraphe 1(a) du décret C.P. 3112 comme source du pouvoir de la demanderesse de refouler des candidats à l'immigration pour des raisons de sécurité. Ce paragraphe se lit comme suit:

[TRADUCTION ]

1. Le ministre du Travail peut:

a) en prenant des dispositions avec les ministères intéressés, envoyer au Royaume-Uni et en Italie des représentants du

and Labour and the Royal Canadian Mounted Police to the United Kingdom and Italy to interview and examine persons of the above-mentioned description for the purpose of selecting 4,000 of such persons for agricultural employment in Canada and to pay the necessary transportation and living expenses of such representatives while so engaged;

[42] I do not see how such authority can be inferred from the wording of this paragraph, which provides for the participation of three government departments in the selection of persons seeking to come and work in Canada in agriculture. It evidently does not authorize the rejection of immigrants on security grounds under the legally applicable criteria.

[43] However, P.C. 1950-2856 [SOR/50-232] gave the Minister in express and unambiguous terms the discretionary authority to refuse landing in Canada to a person unless it is demonstrated that this person:

4. . . .

- (a) . . . is a suitable immigrant having regard to the climatic, social, educational, industrial, labour, or other conditions or requirements of Canada; and
- (b) is not undesirable owing to his peculiar customs, habits, modes of life, methods of holding property, or because of his probable inability to become readily adapted and integrated into the life of a Canadian community and to assume the duties of Canadian citizenship within a reasonable time after his entry.

[44] This is particularly clear when this Order in Council is compared with section 38 of the *Immigration Act*, since P.C. 1950-2856 borrows the actual wording of section 38, which, let us recall, read in part as follows:

38. . . .

- (c) . . . immigrants are deemed unsuitable having regard to the climatic, industrial, social, educational, labour or other conditions or requirements of Canada or because such immigrants are deemed undesirable owing to their peculiar customs, habits, modes of life and methods of holding property, and because of

ministère des Mines et des Ressources, des représentants du ministère du Travail ainsi que de la Gendarmerie royale du Canada pour interroger des personnes décrites ci-dessus, dont 4 000 seront sélectionnées pour occuper un emploi agricole au Canada, et défrayer les frais de transport et de séjour qu'engageront ces représentants dans l'exercice de leurs fonctions;

[42] Je ne vois pas comment on puisse inférer un tel pouvoir du libellé de ce paragraphe qui prévoit la participation de trois ministères pour la sélection de personnes qui cherchaient à venir travailler au Canada dans l'agriculture. Il est évident qu'il n'autorise pas le refoulement des immigrants pour des raisons de sécurité selon des critères légalement applicables.

[43] Par contre le décret C.P. 1950-2856 [DORS/50-232] conférait au ministre en termes clairs et exprès le pouvoir discrétionnaire de refuser à une personne de débarquer au Canada à moins qu'il ne soit démontré que cette personne:

4. [. . .]

- a) [. . .] est un immigrant convenable, eu égard aux conditions climatiques, sociales, éducatives, industrielles, ouvrières ou autres, ainsi qu'aux besoins du Canada; et
- b) [. . .] n'est pas indésirable en raison de ses coutumes ou de ses habitudes particulières, ou de son mode d'existence ou de son régime de propriété particulier, ou à cause de son incapacité probable de s'adapter promptement à la vie d'une collectivité canadienne, de s'y intégrer et d'assumer les devoirs de la citoyenneté canadienne dans un délai raisonnable après son entrée.

[44] Ceci est d'autant plus clair lorsque l'on compare ce décret à l'article 38 de la *Loi de l'immigration* puisque le décret C.P. 1950-2856 emprunte le libellé même de l'article 38, qui, rappelons, se lisait en partie comme suit:

38. [. . .]

- c) [. . .] immigrants sont jugés impropres, eu égard aux conditions ou exigences climatiques, industrielles, sociales, éducationnelles, ouvrières ou autres du Canada, ou parce que ces immigrants sont considérés comme non désirables par suite de leurs coutumes, habitudes, modes de vie et méthodes particulières de

their probable inability to become readily assimilated or to assume the duties and responsibilities of Canadian citizenship within a reasonable time after their entry.

posséder des biens, et vu leur probable inaptitude à s'assimiler facilement ou à assumer les devoirs et les responsabilités du citoyen canadien dans un temps raisonnable après leur arrivée au pays.

[45] P.C. 3112 contemplated a specific group of persons. But, as Noël J. remarked, security screening was a measure of general application that was not limited to the immigrants covered by a particular order in council (*Dueck, supra*, in paragraph 281). Noël J. added:

[45] Le décret C.P. 3112 quant à lui visait un groupe précis de personnes. Or, comme le fait remarquer le juge Noël, le contrôle de sécurité était une mesure d'application générale qui ne se limitait pas aux immigrants visés par un décret en particulier (*Dueck, précitée*, au paragraphe 281). Le juge Noël ajoute ce qui suit:

. . . when the Governor in Council desired to exclude a specific class of undesirables in 1948, it did so in express and unambiguous terms. Third, the question as to the existence of authority under which security screening was being conducted was a matter of concern from the very beginning of the security screening program to 1950. At no time was it suggested that P.C. 1947-2180, or any other order in council in force during that period provided the required authority.

[. . .] lorsque le gouverneur en conseil a désiré exclure une catégorie précise de personnes indésirables en 1948, il l'a fait en termes clairs et exprès. Troisièmement, l'existence du pouvoir en vertu duquel le contrôle de sécurité était effectué a été une question préoccupante dès le tout début du programme de contrôle de sécurité jusqu'en 1950. Il n'a en aucun temps été suggéré que le décret C.P. 1947-2180 ou tout autre décret en vigueur pendant cette période conférait le pouvoir requis.

[46] In *Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Kisluk* (1999), 169 F.T.R. 161 (F.C.T.D.), Lutfy J. (as he then was) was persuaded, in relying on Orders in Council P.C. 4849 and 4851, that in December 1948 immigration officers were legally authorized to prohibit entry and landing to immigrants on the ground that they were undesirable or constituted a risk to security. According to him, the blanket prohibition stipulated in the opening paragraph of the Order in Council, together with its use of the permissive "may", provided the immigration officer with the discretion to prohibit the entry of immigrants. With respect, I am unable in the case at bar to reach this conclusion.

[46] Dans *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Kisluk* (1999), 169 F.T.R. 161 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.) le juge Lutfy (tel était alors son titre) était convaincu en se fondant sur les décrets C.P. 4849 et C.P. 4851, qu'en décembre 1948, les agents d'immigration avaient légalement le pouvoir d'interdire l'entrée et l'établissement d'immigrants au Canada au motif qu'ils étaient indésirables ou qu'ils constituaient un risque pour la sécurité. Selon le juge Lutfy, l'interdiction générale décrétée au paragraphe introductif de ce décret, jointe à l'emploi du terme «peut», accordait à l'agent d'immigration le pouvoir de refuser l'entrée à des immigrants. Avec égards, je suis incapable en l'espèce d'en venir à cette conclusion.

[47] In my opinion, since P.C. 3112 is silent in regard to collaborators, etc., there was no legal authority to reject the defendant on this basis. As Noël J. stated in *Dueck*, if the Governor in Council had intended P.C. 3112 to confer such authority, it would have done so in express and unambiguous terms.

[47] À mon avis, comme le décret C.P. 3112 est muet en ce qui concerne les collaborateurs, etc., aucun pouvoir légal de refuser le défendeur n'existait sur cette base. Comme l'indiquait le juge Noël dans *Dueck*, si le gouverneur en conseil avait voulu que le décret C.P. 3112 confère un tel pouvoir, il l'aurait fait en termes clairs et exprès.

[48] In short, when the defendant obtained permanent residence in April 1950, neither the *Immigration Act* nor any order in council prohibited his admission to Canada.

[48] Bref, lorsque le défendeur a acquis la résidence permanente en avril 1950, ni la *Loi de l'immigration*, ni aucun décret, n'interdisait son admission au Canada.

[49] With regard to the royal prerogative, the defendant submits that P.C. 3112, by explicitly referring to a right of residence, provided one was admissible under the *Immigration Act*, ruled out the use of the alleged royal prerogative (to reject potential immigrants on security grounds) in favour of the Act.

[50] That a royal prerogative may be abolished or limited by statute was recognized by the Supreme Court of Canada in *Thomson v. Canada (Deputy Minister of Agriculture)*, [1992] 1 S.C.R. 385, at pages 397-398:

It is beyond doubt that the prerogative power of the Crown can be abolished or limited by statute. Once a statute occupies the ground formerly occupied by the prerogative power, the Crown must comply with the terms of the statute. See, for example, Hogg, *Constitutional Law of Canada* (2nd ed. 1985), at p. 11. Thus, if the “recommendations” of the Committee, referred to in s. 52(2), are interpreted as a decision binding upon the Deputy Minister, then the Act will limit the prerogative powers formerly exercised by the Deputy Minister.

[51] In regard to the royal prerogative in the case at bar, the defendant relies on the decision of Noël J. in *Dueck, supra*, at paragraph 303, in which he held that the *Immigration Act* covers the whole of the prerogative claimed as authority for the rejection of potential immigrants on security grounds.

In my view, however, the *Immigration Act* covers the whole of the prerogative which the applicant claims as authority for the rejection of potential immigrants on security grounds. The *Immigration Act* in force in 1948 conferred upon the Minister of Mines and Resources the authority to determine who could enter Canada and by definition who could not. When regard is had to the scheme of the Act, there was no apparent limit to the grounds upon which the Minister could refuse entry. As we have seen, section 38 of the Act allowed the Minister to prohibit entry, by order or proclamation, by reason of “climatic, industrial, social, educational, labour or other conditions or requirements of Canada” or because of the immigrants’ “peculiar customs, habits, modes of life and methods of holding property, and because of their probable inability to become readily assimilated”. That is the authority under which Order in Council P.C. 1950-2856 was eventually adopted and there can be no doubt that this regulation provided the Minister concerned with the authority to reject immigrants

[49] En ce qui a trait à la prérogative royale, le défendeur soumet que le décret C.P. 3112, en faisant explicitement référence à un droit de résidence, à condition d’être admissible selon la *Loi de l’immigration*, écartait la prérogative royale alléguée (pour rejeter des candidats à l’immigration pour des motifs de sécurité) au profit de la Loi.

[50] Le fait qu’une prérogative royale peut être supprimée ou restreinte par voie législative a été établi par la Cour suprême du Canada dans *Thomson c. Canada (Sous-ministre de l’Agriculture)*, [1992] 1 R.C.S. 385, aux pages 397 et 398:

Il ne fait aucun doute que la prérogative de l’État peut être supprimée ou restreinte par voie législative. Dès qu’une loi régit un domaine qui relevait auparavant de la prérogative, l’État est tenu de s’y conformer. Voir à ce sujet Hogg, *Constitutional Law of Canada* (2<sup>e</sup> éd. 1985), à la p. 11. Ainsi, si les «recommandations» du comité visées au par. 52(2) sont assimilées à une décision liant le sous-ministre, alors la Loi a pour effet de restreindre la prérogative dont était auparavant investi le sous-ministre.

[51] En ce qui concerne la prérogative en l’espèce, le défendeur s’appuie sur la décision du juge Noël dans *Dueck*, précitée, au paragraphe 303 qui a conclu que la *Loi sur l’immigration* vise l’ensemble de la prérogative invoquée comme source du pouvoir de refouler des candidats à l’immigration pour des raisons de sécurité:

À mon avis toutefois, la *Loi sur l’immigration* vise l’ensemble de la prérogative que le demandeur invoque comme source du pouvoir de refouler des candidats à l’immigration pour des raisons de sécurité. La *Loi de l’immigration* en vigueur en 1948 habilitait le ministre des Mines et des Ressources à déterminer qui pouvait débarquer au Canada et qui, par définition, ne le pouvait pas. Lorsque l’on examine l’esprit de la Loi, on constate qu’il n’y avait apparemment aucune limite aux motifs que pouvait invoquer le ministre pour refuser l’admission au pays. Comme nous l’avons vu, l’article 38 de la Loi habilitait le ministre à interdire, par proclamation ou par arrêté, le débarquement au Canada en raison des «conditions ou exigences climatiques, industrielles, sociales, éducationnelles, ouvrières ou autres du Canada» ou en raison des «coutumes, habitudes, modes de vie et méthodes particulières de posséder des biens, et vu leur probable inaptitude à s’assimiler facilement [etc.]» de ces immigrants. C’est en vertu de cette disposition que le décret C.P. 1950-2856 a finalement été pris, et il est indubitable que

on security grounds.

[52] Counsel for the plaintiff submits that the question of the royal prerogative as a basis for the legal authority to reject potential immigrants on security grounds has not been definitively decided. He refers to comments by Lutfy J. in *Kishuk*, *supra*, suggesting that the *Immigration Act* may not have completely barred the use of the royal prerogative in relation to the exclusion of aliens on grounds of national security.

[53] In *Kishuk*, Lutfy J. did not rule definitively on the question of the royal prerogative. But Noël J. did clearly state that the *Immigration Act* covers the whole of the prerogative in relation to the exclusion of aliens on national security grounds. I agree with that statement.

[54] In view of this conclusion, it is not necessary to address the defendant's alternative submission concerning his temporary admission to Canada.

[55] To summarize, I find that the plaintiff, at the time of the defendant's admission to Canada, did not have legal authority to prohibit his entry and admission to Canada as a permanent resident on security grounds. The motion for summary judgment is allowed on this point. With costs.

#### ORDER

##### THE COURT ORDERS THAT

The Court finds that the plaintiff, at the time of the defendant's admission to Canada, did not have legal authority to prohibit his entry and admission to Canada as a permanent resident on security grounds. The motion for summary judgment is allowed on this point. With costs.

cette disposition réglementaire a conféré au ministre concerné le pouvoir de refouler des immigrants pour des raisons de sécurité.

[52] Le procureur de la demanderesse soumet que la question de la prérogative royale en tant que base de l'autorité légale pour rejeter des candidats à l'immigration pour des motifs de sécurité n'a pas été définitivement décidée. Il réfère aux propos du juge Lutfy dans l'arrêt *Kishuk*, précité, qui a laissé entendre que la *Loi de l'immigration* pourrait ne pas avoir complètement écarté la prérogative royale relative à l'exclusion des étrangers pour des raisons de sécurité nationale.

[53] Dans *Kishuk*, le juge Lutfy ne s'est pas prononcé de façon définitive sur la question de la prérogative royale. Le juge Noël, quant à lui, a clairement indiqué que la *Loi de l'immigration* vise l'ensemble de la prérogative royale relative à l'exclusion des étrangers pour des raisons de sécurité nationale. Je suis d'accord avec cette affirmation.

[54] Vu cette conclusion, il n'est pas nécessaire de traiter de l'argument subsidiaire du défendeur concernant son admission temporaire au Canada.

[55] En résumé, la Cour conclut que la demanderesse n'avait pas à l'époque de l'admission du défendeur au Canada l'autorité légale d'interdire son entrée et admission au Canada à titre de résident permanent pour des motifs de sécurité. La requête en jugement sommaire est accordée sur ce point. Le tout avec dépens.

#### ORDONNANCE

##### LA COUR ORDONNE QUE

La Cour conclut que la demanderesse n'avait pas à l'époque de l'admission du défendeur au Canada l'autorité légale d'interdire son entrée et admission au Canada à titre de résident permanent pour des motifs de sécurité. La requête en jugement sommaire est accordée sur ce point. Le tout avec dépens.