

T-567-96

T-567-96

**Ernst Zündel** (*Applicant*)**Ernst Zündel** (*requérant*)

v.

c.

**The Minister of Citizenship and Immigration**  
(*Respondent*)**Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration**  
(*intimé*)

and

et

**The Security Intelligence Review Committee**  
(*Intervenor*)**Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité** (*intervenant*)**INDEXED AS: ZÜNDEL v. CANADA (MINISTER OF CITIZENSHIP AND IMMIGRATION) (T.D.)****RÉPERTORIÉ: ZÜNDEL c. CANADA (MINISTRE DE LA CITOYENNETÉ ET DE L'IMMIGRATION) (1<sup>re</sup> INST.)**

Trial Division, Heald D.J.—Ottawa, June 10, 11 and August 1, 1996.

Section de première instance, juge suppléant Heald—Ottawa, 10 et 11 juin et 1<sup>er</sup> août 1996.

*Citizenship and Immigration — Status in Canada — Citizens — Denial of citizenship application — In Minister's report under Citizenship Act, s. 19(2)(a), applicant considered threat to security of Canada — SIRC prohibited from investigating, reporting thereon to Governor in Council — Reasonable apprehension of bias as in anterior report on Heritage Front, SIRC made numerous comments on applicant indicating latter effectively considered threat to security of Canada.*

*Citoyenneté et Immigration — Statut au Canada — Citoyens — Rejet d'une demande de citoyenneté — Dans le rapport qu'il a établi en vertu de l'art. 19(2)a) de la Loi sur la citoyenneté, le ministre s'est dit d'avis que le requérant constituait une menace envers la sécurité du Canada — Interdiction faite au comité de surveillance de mener une enquête et d'en faire rapport au gouverneur en conseil — Crainte raisonnable de partialité en raison du fait que, dans un rapport antérieur sur le Heritage Front, le comité de surveillance avait fait de nombreux commentaires permettant de conclure qu'il était effectivement d'avis que le requérant constituait une menace envers la sécurité du Canada.*

*Security intelligence — SIRC prohibited from investigating, reporting to Governor in Council on Minister's report against applicant under Citizenship Act, s. 19(2)(a) — Reasonable apprehension of bias as in anterior report on Heritage Front, SIRC made numerous comments on applicant indicating latter effectively considered threat to security of Canada.*

*Renseignement de sécurité — Interdiction faite au comité de surveillance de mener une enquête et d'en faire rapport au gouverneur en conseil en vertu de l'art. 19(2)a) de la Loi sur la citoyenneté — Crainte raisonnable de partialité en raison du fait que, dans un rapport antérieur sur le Heritage Front, le comité de surveillance avait fait de nombreux commentaires permettant de conclure qu'il était effectivement d'avis que le requérant constituait une menace envers la sécurité du Canada.*

After Zündel applied for Canadian citizenship in 1993, the Minister of Citizenship and Immigration made a report to the Security Intelligence Review Committee (SIRC) to the effect that, based on information obtained from the Canadian Security Intelligence Service (CSIS), there were reasonable grounds to believe that Zündel would engage in activity that constitutes a threat to the security of Canada. The applicant was advised that SIRC was being asked to investigate the grounds on which the report was based and make a report to the Governor in Council. If the report were confirmed, the latter could then make a

Après que Zündel eut demandé la citoyenneté canadienne en 1993, le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration a adressé au comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (le comité de surveillance) un rapport suivant lequel, compte tenu de renseignements obtenus du Service canadien du renseignement de sécurité (le SCRS), il existait des motifs raisonnables de croire que Zündel se livrerait à des activités qui constituent des menaces envers la sécurité du Canada. Le requérant a été avisé que le comité de surveillance avait été chargé de faire enquête sur les motifs sur lesquels était fondé le

declaration to that effect, thus effectively denying the applicant's citizenship application.

This was essentially an application pursuant to section 18.1 of the *Federal Court Act* to prohibit SIRC from proceeding with the investigation and report on the grounds of a reasonable apprehension of bias. The allegation was based on SIRC's numerous comments on Zündel in a previous report on the Heritage Front Affair entitled the Heritage Front Report dealing with CSIS' conduct with respect to the CBC, a union at Canada Post, the Reform Party of Canada and white supremacist groups.

*Held*, the application should be allowed.

Eight affidavits contained in the applicant's supplementary application record were ordered stricken therefrom. Firstly, there was no satisfactory explanation to account for the delay in filing. Secondly, the affidavits addressed an issue that was irrelevant to that before the Court.

Newspaper articles were admitted as exhibits in an affidavit filed on behalf of the applicant but only as evidence of the fact that the Heritage Front Affair had received considerable media attention, and not as evidence of the "facts" contained in them.

These proceedings in no way dealt with the issue of whether there were reasonable grounds to believe that the applicant would engage in activity that constitutes a threat to the security of Canada. The Court was only asked to decide if, in the circumstances of the case, SIRC should be prohibited from carrying out the proceedings mandated by section 19 of the *Citizenship Act*.

SIRC owed the applicant a duty of fairness. The test was that applicable to administrative boards performing adjudicative functions: "whether a reasonably informed bystander could reasonably perceive bias on the part of an adjudicator". In this case, although SIRC was not the ultimate decision-maker as to whether there were reasonable grounds to believe that Zündel would engage in activity that constitutes a threat to the security of Canada, SIRC played a vital and paramount role in that determination. Therefore, the function of SIRC, pursuant to section 19 of the *Citizenship Act*, came closer to the adjudicative end of the spectrum than to the policy formation or legislative end. The fate of applicant's Canadian citizenship, and all the privileges and obligations that it encompasses, was at stake.

rapport et d'en faire rapport au gouverneur en conseil. Si le rapport était confirmé, le gouverneur en conseil pourrait ensuite faire une déclaration en ce sens, rejetant ainsi en fait la demande de citoyenneté du requérant.

Il s'agit essentiellement d'une demande présentée en vertu de l'article 18.1 de la *Loi sur la Cour fédérale* en vue d'interdire au comité de surveillance de mener une enquête et d'en rendre compte, en raison de l'existence d'une crainte raisonnable de partialité. L'allégation est fondée sur les nombreux commentaires que le comité de surveillance a faits au sujet de Zündel dans un rapport précédent sur l'affaire du Heritage Front qui portait sur la conduite du SCRS envers la SRC, un syndicat de Postes Canada, le Parti réformiste du Canada et de groupes en faveur de la suprématie de la race blanche.

*Jugement*: la demande doit être accueillie.

La Cour ordonne la suppression du dossier de demande supplémentaire des huit affidavits qui s'y trouvent. En premier lieu, aucune explication satisfaisante n'a été donnée pour justifier leur dépôt tardif. En second lieu, les affidavits abordent une question qui n'est pas pertinente à celle qui est soumise à la Cour.

Les articles de journaux sont admissibles à titre d'annexes à l'affidavit déposé au nom du requérant, mais uniquement pour démontrer le fait que l'affaire Heritage Front a fait l'objet d'une attention considérable de la part de la presse écrite et parlée, et non pour établir la véracité de leur contenu.

La présente instance ne porte d'aucune façon sur la question de savoir s'il existe des motifs raisonnables de croire que le requérant se livrerait à des activités qui constituent des menaces envers la sécurité du Canada. On demande seulement à la Cour de décider si, eu égard aux circonstances de la présente affaire, on devrait interdire au comité de surveillance de poursuivre la procédure prévue à l'article 19 de la *Loi sur la citoyenneté*.

Le comité de surveillance était tenu d'agir équitablement envers le requérant. Le critère applicable est celui auquel sont assujettis les organismes administratifs qui exercent des fonctions juridictionnelles, en l'occurrence celui de savoir «si un observateur relativement bien renseigné pourrait raisonnablement percevoir de la partialité chez un décideur». En l'espèce, bien qu'il ne décide pas en dernière analyse s'il existe des motifs raisonnables de croire que Zündel se livrerait à des activités qui constituent des menaces envers la sécurité du Canada, le comité de surveillance a joué un rôle capital dans cette décision. En conséquence, les fonctions dont le comité de surveillance est investi en vertu de l'article 19 de la *Loi sur la citoyenneté* se rapprochent davantage de fonctions juridictionnelles que de fonctions d'élaboration de politiques ou de fonctions législatives. Le sort de la demande de ci-

Applying that test, the views of SIRC, as expressed in the Heritage Front Report, gave rise to a reasonable apprehension of bias against Zündel. Whether those views were correct or not was irrelevant. What was important to this application was the fact that SIRC has made those findings. In the Heritage Front Report, Zündel was described as a member of the "radical right", a "Holocaust denier", a "hate literature publisher". The inescapable inference to be drawn from SIRC's characterization of Zündel was that he was included in, or akin to, the extreme right wing racist groups and the hate-driven organizations in respect of which SIRC clearly warned Canada as to their great potential for harmful activity. In addition, SIRC has found, in several instances, that the applicant lacked credibility.

In view of the above, an informed person, viewing the matter realistically and practically, and having thought the matter through would conclude that there was a reasonable apprehension of bias on the part of SIRC against Zündel. Indeed, some of SIRC's statements in the Heritage Front Report demonstrated a prejudgment of issues before SIRC in the impugned proceedings.

SIRC's counsel argued that if the application were allowed, "SIRC would be rendered powerless to carry out its statutory mandate and CSIS would not be subject to review. The purpose of the establishment of the Committee would be substantially frustrated." This *in terrorem* argument was not persuasive. The decision related to the very specific and unusual facts of this case. SIRC would not be rendered powerless to exercise its jurisdiction in other factual situations. However, as a consequence of this decision, the legislative scheme envisaged by the *Citizenship Act* and the *CSIS Act* have been thwarted with respect to Zündel's citizenship application. Perhaps, in such circumstances, the question of an effective remedy can only be addressed through creative legislative action.

#### STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

*Canadian Charter of Rights and Freedoms*, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44], ss. 2(b),(d), 24(1),(2).  
*Canadian Human Rights Act*, S.C. 1976-77, c. 33.  
*Canadian Security Intelligence Service Act*, R.S.C., 1985, c. C-23, ss. 2(c), 34(1), 38(a),(b),(c)(i),(ii), (iii), 39(2),(3), 42, 43, 44, 48, 49, 50, 51.

toyenneté canadienne du requérant et des privilèges et obligations qui en découlent est en jeu.

L'application de ce critère amène la Cour à conclure que les opinions émises par le comité de surveillance dans le rapport sur le Heritage Front suscitent une crainte raisonnable de partialité de la part du comité de surveillance à l'endroit de Zündel. Il est sans intérêt de savoir si les opinions en question sont bien fondées ou non. Ce qui importe dans la présente demande, c'est le fait que le comité de surveillance a tiré ces conclusions. Dans le rapport sur le Heritage Front, Zündel est qualifié de membre de «l'extrême droite qui nie l'existence de l'Holocauste» et d'«éditeur de propagande haineuse». Il est indéniable que le comité de surveillance considère Zündel comme une personne qui fait partie de groupes racistes d'extrême droite et d'organisations mues par la haine à l'égard desquels le comité de surveillance a prévenu clairement le Canada du grand risque qu'ils représentaient. Le comité de surveillance a en outre jugé, dans bien des cas, que le requérant manquait de crédibilité.

Compte tenu de ce qui précède, une personne bien renseignée qui étudierait la question en profondeur conclurait à l'existence d'une crainte raisonnable de partialité de la part du comité de surveillance à l'endroit de Zündel. D'ailleurs, certaines des déclarations du comité de surveillance démontrent qu'il avait tranché à l'avance les questions dont il est saisi dans la procédure attaquée.

L'avocat du comité de surveillance soutenait que, si la demande était accueillie, le [TRADUCTION] «comité de surveillance perdra le pouvoir de remplir la mission dont il est investi aux termes de la loi et le SCRS ne sera assujéti à aucun contrôle. La raison d'être de la création du comité serait à toutes fins pratiques réduite à néant». Cet argument *in terrorem* n'est pas convaincant. La décision en cause concerne les faits très particuliers et inhabituels qui ont été soulevés par le présent litige. Elle n'enlève pas au comité de surveillance le pouvoir d'exercer sa juridiction dans d'autres situations factuelles. La décision a toutefois pour effet de bloquer le mécanisme envisagé par la *Loi sur la citoyenneté* et par la *Loi sur le SCRS* relativement à la demande de citoyenneté de Zündel. Il se peut que, dans ces conditions, le seul recours efficace réside dans une mesure législative.

#### LOIS ET RÈGLEMENTS

*Charte canadienne des droits et libertés*, qui constitue la Partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44], art. 2(b),d), 24(1),(2).  
*Loi canadienne sur les droits de la personne*, S.C. 1976-77, ch. 33.  
*Loi sur la citoyenneté*, L.R.C. (1985), ch. C-29, art.

*Citizenship Act*, R.S.C., 1985, c. C-29, ss. 19(1), (2)(a),(b),(3),(4),(5),(6), 20(1),(2),(3),(4),(5).  
*Federal Court Act*, R.S.C., 1985, c. F-7, s. 18.1 (as enacted by S.C. 1990, c. 8, s. 5).  
*Federal Court Rules*, C.R.C., c. 663, RR. 1611 (as enacted by SOR/92-43, s. 19), 1618 (as enacted *idem*), 1619 (as enacted *idem*).  
*Securities Act*, R.S.A. 1970, c. 333, s. 136.

19(1),(2)a),b),(3),(4),(5),(6) (mod. par L.C. 1992, ch. 1, art. 144, ann. VII, item 22), 20(1),(2), (3),(4),(5).  
*Loi sur la Cour fédérale*, L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 181. (édicteé par L.C. 1990, ch. 8, art. 5).  
*Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*, L.R.C. (1985), ch. C-23, art. 2c), 34(1), 38a),b),c)(i),(ii),(iii), 39(2),(3), 42, 43, 44, 48, 49, 50, 51.  
*Règles de la Cour fédérale*, C.R.C., ch. 663, Règles 1611 (édicteé par DORS/92-43, art. 19), 1618 (édicteé, *idem*), 1619 (édicteé, *idem*).  
*Securities Act*, R.S.A. 1970, ch. 333, art. 136.

## CASES JUDICIALLY CONSIDERED

## APPLIED:

*Canada (Human Rights Commission) v. Canada (Attorney General)*, [1994] 2 F.C. 447; (1994), 17 Admin. L.R. (2d) 2; 164 N.R. 361 (C.A.); *Canadian Parks and Wilderness Society v. Banff National Park (Superintendent) et al.* (1994), 77 F.T.R. 218 (F.C.T.D.); *Éthier v. Canada (RCMP Commissioner)*, [1993] 2 F.C. 659; (1993), 151 N.R. 374 (C.A.); *Lecoupe v. Canadian Armed Forces* (1994), 81 F.T.R. 91 (F.C.T.D.); *Committee for Justice and Liberty et al. v. National Energy Board et al.*, [1978] 1 S.C.R. 369; (1976), 68 D.L.R. (3d) 716; 9 N.R. 115; *MacBain v. Lederman*, [1985] 1 F.C. 856; (1985), 22 D.L.R. (4th) 119; 16 Admin. L.R. 109; 6 C.H.R.R. D/3064; 85 CLLC 17,023; 18 C.R.R. 165; 62 N.R. 117 (C.A.); *Arthur v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1993] 1 F.C. 94; (1992), 98 D.L.R. (4th) 254; 18 Imm. L.R. (2d) 22; 147 N.R. 288 (C.A.).

## DISTINGUISHED:

*Old St. Boniface Residents Assn. Inc. v. Winnipeg (City)*, [1990] 3 S.C.R. 1170; (1990), 75 D.L.R. (4th) 385; [1991] 2 W.W.R. 145; 2 M.P.L.R. (2d) 217; 69 Man. R. (2d) 134; 46 Admin. L.R. 161; 116 N.R. 46; *Save Richmond Farmland Society v. Richmond (Township)*, [1993] 3 S.C.R. 1213; (1990), 75 D.L.R. (4th) 425; [1991] 2 W.W.R. 178; 52 B.C.L.R. (2d) 145; 46 Admin. L.R. 264; 2 M.P.L.R. (2d) 288; 116 N.R. 68; *Newfoundland Telephone Co. v. Newfoundland (Board of Public Utilities)*, [1992] 1 S.C.R. 623; (1992), 95 Nfld. & P.E.I.R. 271; 4 Admin. L.R. (2d) 121; 134 N.R. 241; *Brosseau v. Alberta Securities Commission*, [1989] 1 S.C.R. 301; (1989), 57 D.L.R. (4th) 458; [1989] 3 W.W.R. 456; 93 N.R. 1.

## JURISPRUDENCE

## DÉCISIONS APPLIQUÉES:

*Canada (Commission des droits de la personne) c. Canada (Procureur général)*, [1994] 2 C.F. 447; (1994), 17 Admin. L.R. (2d) 2; 164 N.R. 361 (C.A.); *Société pour la protection des parcs et des sites naturels du Canada c. Parc national Banff (directeur) et autres* (1994), 77 F.T.R. 218 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.); *Éthier c. Canada (Commissaire de la GRC)*, [1993] 2 C.F. 659; (1993), 151 N.R. 374 (C.A.); *Lecoupe c. Forces armées canadiennes* (1994), 81 F.T.R. 91 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.); *Committee for Justice and Liberty et autres c. Office national de l'énergie et autres*, [1978] 1 R.C.S. 369; (1976), 68 D.L.R. (3d) 716; 9 N.R. 115; *MacBain c. Lederman*, [1985] 1 C.F. 856; (1985), 22 D.L.R. (4th) 119; 16 Admin. L.R. 109; 6 C.H.R.R. D/3064; 85 CLLC 17,023; 18 C.R.R. 165; 62 N.R. 117 (C.A.); *Arthur c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1993] 1 C.F. 94; (1992), 98 D.L.R. (4th) 254; 18 Imm. L.R. (2d) 22; 147 N.R. 288 (C.A.).

## DISTINCTION FAITE AVEC:

*Assoc. des résidents du Vieux St-Boniface Inc. c. Winnipeg (Ville)*, [1990] 3 R.C.S. 1170; (1990), 75 D.L.R. (4th) 385; [1991] 2 W.W.R. 145; 2 M.P.L.R. (2d) 217; 69 Man. R. (2d) 134; 46 Admin. L.R. 161; 116 N.R. 46; *Save Richmond Farmland Society c. Richmond (Canton)*, [1993] 3 R.C.S. 1213; (1990), 75 D.L.R. (4th) 425; [1991] 2 W.W.R. 178; 52 B.C.L.R. (2d) 145; 46 Admin. L.R. 264; 2 M.P.L.R. (2d) 288; 116 N.R. 68; *Newfoundland Telephone Co. c. Terre-Neuve (Board of Public Utilities)*, [1992] 1 R.C.S. 623; (1992), 95 Nfld. & P.E.I.R. 271; 4 Admin. L.R. (2d) 121; 134 N.R. 241; *Brosseau c. Alberta Securities Commission*, [1989] 1 R.C.S. 301; (1989), 57 D.L.R. (4th) 458; [1989] 3 W.W.R. 456; 93 N.R. 1.

## REFERRED TO:

*Bennett v. British Columbia (Securities Commission)* (1992), 94 D.L.R. (4th) 339; [1992] 5 W.W.R. 481; 69 B.C.L.R. (2d) 171; 18 B.C.A.C. 191; 31 W.A.C. 191; *Zündel v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1996] F.C.J. No. 359 (T.D.).

APPLICATION for an order prohibiting the Security Intelligence Review Committee from investigating and reporting to the Governor in Council on a report made against the applicant by the Minister of Citizenship and Immigration, under paragraph 19(2)(a) of the *Citizenship Act*. Application allowed.

## COUNSEL:

*Douglas H. Christie* for applicant.  
*Donald J. Rennie* for respondent Minister.  
*Gordon K. Cameron* for intervenor Security Intelligence Review Committee.

## SOLICITORS:

*Douglas H. Christie*, Victoria, for applicant.  
*Deputy Attorney General of Canada* for respondent Minister.  
*Blake, Cassels & Graydon*, Ottawa, for intervenor Security Intelligence Review Committee.

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

1 HEALD D.J.: This is an application for judicial review, pursuant to section 18.1 of the *Federal Court Act*,<sup>1</sup> for the purpose of obtaining:

(a) an Order prohibiting the Security Intelligence Review Committee from investigating and reporting to the Governor in Council on a report made against the Applicant by the Minister of Citizenship and Immigration, under paragraph 19(2)(a) of the *Citizenship Act*;<sup>2</sup> and

(b) an Order quashing the Security Intelligence Review Committee's proceedings as a breach of the Applicant's rights to freedom of expression and freedom of association under subsections 2(b) and (d) of the *Canadian*

## DÉCISIONS MENTIONNÉES:

*Bennett v. British Columbia (Securities Commission)* (1992), 94 D.L.R. (4th) 339; [1992] 5 W.W.R. 481; 69 B.C.L.R. (2d) 171; 18 B.C.A.C. 191; 31 W.A.C. 191; *Zündel c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1996] A.C.F. n° 359 (1<sup>re</sup> inst.).

DEMANDE d'ordonnance interdisant au comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité de faire enquête sur un rapport établi contre le requérant par le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration en vertu de l'alinéa 19(2)a) de la *Loi sur la citoyenneté* et d'en rendre compte au gouverneur en conseil. Demande accueillie.

## AVOCATS:

*Douglas H. Christie* pour le requérant.  
*Donald J. Rennie* pour le ministre intimé.  
*Gordon K. Cameron* pour l'intervenant, le comité de surveillance des activités du renseignement de sécurité.

## PROCUREURS:

*Douglas H. Christie*, Victoria, pour le requérant.  
*Le sous-procureur général du Canada* pour le ministre intimé.  
*Blake, Cassels & Graydon*, Ottawa, pour l'intervenant, le comité de surveillance des activités du renseignement de sécurité.

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

1 LE JUGE SUPPLÉANT HEALD: La Cour est saisie d'une demande de contrôle judiciaire présentée en vertu de l'article 18.1 de la *Loi sur la Cour fédérale*<sup>1</sup> en vue d'obtenir:

## [TRADUCTION]

a) une ordonnance interdisant au comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité d'enquêter sur un rapport établi à l'encontre du requérant par le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration en vertu de l'alinéa 19(2)a) de la *Loi sur la citoyenneté*<sup>2</sup> et d'en rendre compte au gouverneur en conseil;

b) une ordonnance qui annulerait, en vertu du paragraphe 24(1) de la Charte, la procédure du comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité au motif qu'elle porte atteinte aux droits à la liberté d'expression et à la

*Charter of Rights and Freedoms*,<sup>3</sup> pursuant to subsection 24(1) of the Charter, or alternately, to exclude such evidence as is in breach of subsections 2(b) and (d), by application of subsection 24(2) of the Charter.

2 In addition to the application for judicial review, the respondent Minister of Citizenship and Immigration (the Minister) brought a motion, filed May 23, 1996, for an order striking out eight (8) affidavits and two (2) documents contained in the applicant's supplementary application record, filed May 9, 1996. I advised counsel at the hearing that I would reserve determination of this motion and include it in these reasons.

### I. BACKGROUND

3 The events giving rise to the Security Intelligence Review Committee's (SIRC) proceedings *supra*, will be discussed later in these reasons. However, initially, I think it instructive to describe the legislative scheme under which the proceedings *a quo* have arisen.

#### i. Legislative Scheme

4 Section 19 of the *Citizenship Act* outlines the procedure to be followed when the Minister is of the opinion that there are reasonable grounds to believe that an applicant for citizenship will engage in activity that constitutes a threat to the security of Canada. This procedure may result in a declaration by the Governor in Council, pursuant to section 20 of the *Citizenship Act*, that there are reasonable grounds to believe that the applicant will engage in such activity. Sections 19 and 20 of the *Citizenship Act* read as follows:

19. (1) In this section and section 20, "Review Committee" and "threats to the security of Canada" have the meanings assigned to those expressions by the *Canadian Security Intelligence Service Act*.

(2) Where the Minister is of the opinion that a person should not be granted citizenship under section 5 or sub-

liberté d'association garantis au requérant par les alinéas 2b) et 2d) de la *Charte canadienne des droits et libertés*<sup>3</sup> ou, subsidiairement, qui écarterait, par application du paragraphe 24(2) de la Charte, les éléments de preuve en question au motif qu'ils contreviennent aux alinéas 2b) et 2d).

2 Outre la demande de contrôle judiciaire, la Cour est saisie d'une requête qui a été présentée par le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration intimé (le ministre) et qui a été déposée le 23 mai 1996, en vue d'obtenir une ordonnance retranchant huit (8) affidavits et deux (2) documents du dossier de demande supplémentaire du requérant qui a été déposé le 9 mai 1996. À l'audience, j'ai informé les avocats que je reporterais à plus tard le prononcé de ma décision sur cette requête et que j'inclurais cette décision dans les présents motifs.

### I. GENÈSE DE L'INSTANCE

3 Les événements à l'origine de la procédure susmentionnée du comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (le comité de surveillance [ou CSARS]) seront relatés plus loin dans les présents motifs. Je crois qu'il est instructif, dans un premier temps, d'exposer le cadre législatif dans lequel s'inscrit la procédure attaquée.

#### i. Le cadre législatif

4 L'article 19 de la *Loi sur la citoyenneté* expose les grandes lignes de la procédure à suivre lorsque le ministre est d'avis qu'il existe des motifs raisonnables de croire que la personne qui a présenté une demande de citoyenneté se livrera à des activités qui constituent des menaces envers la sécurité du Canada. Au terme de cette procédure, le gouverneur en conseil peut, en vertu de l'article 20 de la *Loi sur la citoyenneté*, déclarer qu'il existe des motifs raisonnables de croire que le requérant se livrera à de telles activités. Voici le libellé des articles 19 [mod. par L.C. 1992, ch. 1, art. 144, ann. VII, item 22] et 20 de la *Loi sur la citoyenneté*:

19. (1) Au présent article et à l'article 20, «comité de surveillance» et «menaces envers la sécurité du Canada» s'entendent au sens de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*.

(2) Le ministre peut, en lui adressant un rapport à cet effet, saisir le comité de surveillance des cas où il est

section 11(1) or administered the oath of citizenship or be issued a certificate of renunciation under section 9 because there are reasonable grounds to believe that the person will engage in activity

(a) that constitutes a threat to the security of Canada, or

(b) that is part of a pattern of criminal activity planned and organized by a number of persons acting in concert in furtherance of the commission of any offence that may be punishable under any Act of Parliament by way of indictment,

the Minister may make a report to the Review Committee.

(3) The Minister shall, within ten days after a report is made pursuant to subsection (2), cause a notice to be sent informing the person referred to in that subsection of the report and stating that following an investigation in relation thereto, a declaration with respect to that person may be made by the Governor in Council under section 20.

(4) Where a report is made to the Review Committee pursuant to subsection (2), the Review Committee shall investigate the grounds on which it is based and for that purpose subsections 39(2) and (3) and sections 43, 44 and 48 to 51 of the *Canadian Security Intelligence Service Act* apply, with such modifications as the circumstances require, to the investigation as if the investigation were conducted in relation to a complaint made pursuant to section 42 of that Act, except that a reference in any of those provisions to “deputy head” shall be read as a reference to the Minister.

(5) The Review Committee shall, as soon as practicable after a report is made to it pursuant to subsection (2), send to the person with respect to whom the report is made a statement summarizing such information available to it as will enable the person to be as fully informed as possible of the circumstances giving rise to the report.

(6) The Review Committee shall, on completion of an investigation made pursuant to subsection (4), make a report to the Governor in Council on all matters relating thereto and shall, at the same time as or after the report is made, provide the complainant with the conclusions of the report.

**20.** (1) Notwithstanding anything in this Act, a person shall not be granted citizenship under section 5 or subsection 11(1) or administered the oath of citizenship or be issued a certificate of renunciation under section 9 where, after considering the report made by the Review Committee pursuant to subsection 19(6), the Governor in Council declares that there are reasonable grounds to believe that the person with respect to whom the report was made will

d’avis que l’intéressé devrait se voir refuser l’attribution de citoyenneté prévue à l’article 5 ou au paragraphe 11(1), ou la délivrance du certificat de répudiation prévu à l’article 9, ou encore la prestation du serment de citoyenneté, parce qu’il existe des motifs raisonnables de croire qu’il se livrera à des activités qui:

a) soit constituent des menaces envers la sécurité du Canada;

b) soit font partie d’un plan d’activités criminelles organisées par plusieurs personnes agissant de concert en vue de la perpétration d’une infraction punissable par voie de mise en accusation aux termes d’une loi fédérale.

(3) Dans les dix jours suivant la date du rapport, le ministre fait envoyer à l’intéressé un avis l’informant de l’existence du rapport et du fait qu’au terme d’une enquête sur la question, le gouverneur en conseil pourrait faire à son sujet la déclaration prévue à l’article 20.

(4) Le comité de surveillance examine les motifs sur lesquels est fondé le rapport dont il est saisi en suivant — compte tenu des adaptations de circonstance — la procédure prévue aux paragraphes 39(2) et (3) et aux articles 43, 44 et 48 à 51 de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité* pour les enquêtes portant sur les plaintes présentées au titre de l’article 42 de cette loi, étant entendu que la mention de l’administrateur général équivaut à celle du ministre.

(5) Afin de permettre à l’intéressé d’être informé le mieux possible des circonstances qui ont donné lieu à l’établissement du rapport, le comité de surveillance lui adresse, dans les meilleurs délais suivant la réception de celui-ci, un résumé des informations dont il dispose à ce sujet.

(6) Au terme de son enquête, le comité de surveillance fait rapport de celle-ci au gouverneur en conseil; en même temps ou plus tard, il communique à l’intéressé les conclusions du rapport.

**20.** (1) Malgré les autres dispositions de la présente loi, le gouverneur en conseil peut empêcher l’attribution de la citoyenneté demandée au titre de l’article 5 ou du paragraphe 11(1), la délivrance du certificat de répudiation visé à l’article 9 ou la prestation du serment de citoyenneté en déclarant, après avoir étudié le rapport du comité de surveillance visé au paragraphe 19(6), qu’il existe des motifs raisonnables de croire que la personne visée dans

engage in an activity described in paragraph 19(2)(a) or (b).

(2) Where a person is the subject of a declaration made under subsection (1), any application that has been made by that person under section 5 or 9 or subsection 11(1) is deemed to be not approved and any appeal made by him under subsection 14(5) is deemed to be dismissed.

(3) A declaration made under subsection (1) ceases to have effect two years after the day on which it was made.

(4) Notwithstanding that a declaration has been previously made under subsection 20(1) with respect to a person, the Governor in Council may, after considering any further application made by that person, make a further declaration under that subsection with respect to that person.

(5) Notwithstanding anything in this Act or any other Act of Parliament, a declaration by the Governor in Council under subsection (1) is conclusive of the matters stated therein in relation to an application for citizenship or for the issue of a certificate of renunciation.

5 To summarize the above procedure, if the Minister is of the opinion that there are reasonable grounds to believe that an applicant for citizenship (the applicant) will engage in activity that constitutes a threat to the security of Canada, then the Minister may make a report to this effect to SIRC, pursuant to subsection 19(2) of the *Citizenship Act*. Within ten (10) days of making the said report, the Minister shall notify the applicant of the report. The Minister is also required to advise the applicant that following an investigation by SIRC, a declaration by the Governor in Council pursuant to section 20 of the *Citizenship Act* may follow.

6 SIRC is then required to conduct an investigation, pursuant to subsection 19(4) of the *Citizenship Act*, in accordance with several enumerated provisions of the *Canadian Security Intelligence Service Act*<sup>4</sup> (the CSIS Act). As soon as practicable, SIRC shall send the applicant a statement of circumstances that sets out the circumstances that gave rise to the Minister's report. Following its investigation, SIRC shall make a report to the Governor in Council and provide the applicant with the conclusions of the report, pursuant to subsection 19(6) of the *Citizenship Act*.

ce rapport se livrera à des activités mentionnées aux alinéas 19(2)a) ou b).

(2) Une telle déclaration vaut rejet de la demande en cause et de tout appel éventuellement interjeté en vertu du paragraphe 14(5).

(3) La déclaration visée au paragraphe (1) cesse d'avoir effet deux ans après la date où elle a été faite.

(4) L'existence d'une première déclaration n'empêche pas le gouverneur en conseil d'en faire une autre, après examen de toute nouvelle demande faite par la personne visée.

(5) Malgré les autres dispositions de la présente loi ou toute autre loi fédérale, la déclaration visée au paragraphe (1) fait péremptoirement foi de son contenu en ce qui a trait à la demande de citoyenneté ou à la délivrance d'un certificat de répudiation.

5 Pour résumer la procédure précitée, le ministre peut, s'il est d'avis qu'il existe des motifs raisonnables de croire que la personne qui demande la citoyenneté (le requérant) se livrera à des activités qui constituent des menaces envers la sécurité du Canada, adresser un rapport à cet effet au comité de surveillance en vertu du paragraphe 19(2) de la *Loi sur la citoyenneté*. Dans les dix (10) jours suivant la date de ce rapport, le ministre doit informer le requérant de l'existence du rapport. Le ministre est également tenu d'informer le requérant qu'au terme de l'enquête menée par le comité de surveillance sur la question, le gouverneur en conseil pourrait faire à son sujet la déclaration prévue à l'article 20 de la *Loi sur la citoyenneté*.

6 Le comité de surveillance doit ensuite, aux termes du paragraphe 19(4) de la *Loi sur la citoyenneté*, mener une enquête en conformité avec plusieurs dispositions énumérées de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*<sup>4</sup> (la Loi sur le SCRS). Le comité de surveillance adresse dans les meilleurs délais au requérant un résumé dans lequel sont exposées les circonstances ayant donné lieu à l'établissement du rapport du ministre. À la suite de son enquête, le comité de surveillance rend compte de celle-ci au gouverneur en conseil et communique



7 After considering SIRC's report, the Governor in Council may declare, pursuant to subsection 20(1) of the *Citizenship Act*, that there are reasonable grounds to believe that the applicant will engage in activity that constitutes a threat to the security of Canada. The effect of such a declaration is to preclude the applicant from being granted Canadian citizenship. I would observe that, pursuant to subsections 20(2) and 20(5) *supra*, a declaration by the Governor in Council is absolutely determinative of the citizenship application. The applicant must then wait for a two-year period to expire, following which the declaration ceases to have effect, and he/she may then submit another application for citizenship. Accordingly, SIRC's counsel conceded at the hearing that this application for judicial review, wherein Zündel seeks an order of prohibition, is the only avenue open to Zündel to challenge the proceedings arising under section 19 of the *Citizenship Act*.<sup>5</sup>

8 I shall now set out the legislative framework within which SIRC must conduct the proceedings mandated by section 19 of the *Citizenship Act*. SIRC is created by subsection 34(1) of the CSIS Act, which reads as follows:

34. (1) There is hereby established a committee, to be known as the Security Intelligence Review Committee, consisting of a Chairman and not less than two and not more than four other members, all of whom shall be appointed by the Governor in Council from among members of the Queen's Privy Council for Canada who are not members of the Senate or the House of Commons, after consultation by the Prime Minister of Canada with the Leader of the Opposition in the House of Commons and the leader in the House of Commons of each party having at least twelve members in that House.

9 SIRC was established as an agency with roles as both a review agency and an investigative agency: its functions are detailed in section 38 of the CSIS Act. Paragraphs 38(a) and (b) set out its functions

au requérant les conclusions du rapport, conformément au paragraphe 19(6) de la *Loi sur la citoyenneté*.

7 Après avoir examiné le rapport du comité de surveillance, le gouverneur en conseil peut, en vertu du paragraphe 20(1) de la *Loi sur la citoyenneté*, déclarer qu'il existe des motifs raisonnables de croire que le requérant se livrera à des activités qui constituent des menaces envers la sécurité du Canada. Cette déclaration a pour effet d'empêcher l'attribution de la citoyenneté canadienne au requérant. Je tiens à faire remarquer qu'aux termes des paragraphes 20(2) et 20(5) précités, la déclaration du gouverneur en conseil tranche de façon définitive la demande de citoyenneté. Le requérant doit alors attendre l'expiration d'un délai de deux ans, à la suite de quoi la déclaration cesse d'avoir effet et le requérant peut soumettre une nouvelle demande de citoyenneté. En conséquence, l'avocat du comité de surveillance a reconnu à l'audience que la présente demande de contrôle judiciaire, dans laquelle Zündel sollicite un bref de prohibition, est la seule voie de recours qui est ouverte à Zündel pour attaquer la procédure prévue à l'article 19 de la *Loi sur la citoyenneté*.<sup>5</sup>

8 J'exposerai maintenant le cadre législatif dans lequel le comité de surveillance doit mener la procédure prévue à l'article 19 de la *Loi sur la citoyenneté*. Le comité de surveillance est créé par le paragraphe 34(1) de la Loi sur le SCRS, dont voici le libellé:

34. (1) Est constitué le comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité, composé du président et de deux à quatre autres membres, tous nommés par le gouverneur en conseil parmi les membres du Conseil privé de la Reine pour le Canada qui ne font partie ni du Sénat ni de la Chambre des communes. Cette nomination est précédée de consultations entre le premier ministre du Canada, le chef de l'opposition à la Chambre des communes et le chef de chacun des partis qui y disposent d'au moins douze députés.

9 Le comité de surveillance a été créé à titre d'organisme chargé d'agir à la fois comme organisme de surveillance et comme organisme d'enquête. Ses fonctions sont exposées en détail à l'article 38 de la

as a review agency and paragraph 38(c) describes its functions as an investigative agency. Section 38 reads as follows:

**38.** The functions of the Review Committee [SIRC] are

(a) to review generally the performance by the Service [CSIS] of its duties and functions and, in connection therewith,

(i) to review the reports of the Director and certificates of the Inspector General transmitted to it pursuant to subsection 33(3),

(ii) to review directions issued by the Minister under subsection 6(2),

(iii) to review arrangements entered into by the Service pursuant to subsections 13(2) and (3) and 17(1) and to monitor the provision of information and intelligence pursuant to those arrangements,

(iv) to review any report or comment given to it pursuant to subsection 20(4),

(v) to monitor any request referred to in paragraph 16(3)(a) made to the Service,

(vi) to review the regulations, and

(vii) to compile and analyse statistics on the operational activities of the Service;

(b) to arrange for reviews to be conducted, or to conduct reviews, pursuant to section 40; and

(c) to conduct investigations in relation to

(i) complaints made to the Committee under sections 41 and 42,

(ii) reports made to the Committee pursuant to section 19 of the *Citizenship Act* or sections 39 and 81 of the *Immigration Act*, and

(iii) matters referred to the Committee pursuant to section 45 of the *Canadian Human Rights Act*.

Loi sur le SCRS. Les alinéas 38a) et 38b) énoncent les fonctions qu'il exerce à titre d'organisme de surveillance, et l'alinéa 38c) précise les fonctions qui lui sont dévolues à titre d'organisme d'enquête. Voici le libellé de l'article 38:

**38.** Le comité de surveillance a les fonctions suivantes:

a) surveiller la façon dont le Service exerce ses fonctions et, à cet égard:

(i) examiner les rapports du directeur et les certificats de l'inspecteur général qui lui sont transmis en conformité avec le paragraphe 33(3),

(ii) examiner les instructions que donne le ministre en vertu du paragraphe 6(2),

(iii) examiner les ententes conclues par le Service en vertu des paragraphes 13(2) et (3) et 17(1), et surveiller les informations ou renseignements qui sont transmis en vertu de celles-ci,

(iv) examiner les rapports et commentaires qui lui sont transmis en conformité avec le paragraphe 20(4),

(v) surveiller les demandes qui sont présentées au Service en vertu de l'alinéa 16(3)a),

(vi) examiner les règlements,

(vii) réunir et analyser des statistiques sur les activités opérationnelles du Service;

b) effectuer ou faire effectuer des recherches en vertu de l'article 40;

c) faire enquête sur:

(i) les plaintes qu'il reçoit en vertu des articles 41 et 42;

(ii) les rapports qui lui sont transmis en vertu de l'article 19 de la *Loi sur la citoyenneté* ou des articles 39 et 81 de la *Loi sur l'immigration*,

(iii) les affaires qui lui sont transmises en vertu de l'article 45 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*.

10 Subsection 19(4) of the *Citizenship Act* requires that an investigation conducted pursuant to that section proceed as if it were in relation to a complaint made pursuant to section 42 of the CSIS Act. As subparagraph 38(c)(i) governs investigations made under section 42, it follows that the investigation mandated by subsection 19(4) of the *Citizenship*

10 Le paragraphe 19(4) de la *Loi sur la citoyenneté* exige que l'enquête menée en vertu de cet article se déroule comme s'il s'agissait d'une enquête portant sur une plainte présentée en vertu de l'article 42 de la Loi sur le SCRS. Comme le sous-alinéa 38c)(i) régit les enquêtes ouvertes en vertu de l'article 42, il s'ensuit que l'enquête prévue au paragraphe 19(4) de

*Act* also falls under this provision.

11 It is clearly set out in subsection 19(4) of the *Citizenship Act* that the specific provisions of the CSIS Act that apply to this investigation are subsections 39(2) and (3), and sections 43, 44 and 48 through 51. As these sections of the CSIS Act set out the framework for SIRC's investigation, I shall reproduce them below.

39. . . .

(2) Notwithstanding any other Act of Parliament or any privilege under the law of evidence, but subject to subsection (3), the Review Committee is entitled

(a) to have access to any information under the control of the Service or of the Inspector General that relates to the performance of the duties and functions of the Committee and to receive from the Inspector General, Director and employees such information, reports and explanations as the Committee deems necessary for the performance of its duties and functions; and

(b) during any investigation referred to in paragraph 38(c), to have access to any information under the control of the deputy head concerned that is relevant to the investigation.

(3) No information described in subsection (2), other than a confidence of the Queen's Privy Council for Canada in respect of which subsection 39(1) of the *Canada Evidence Act* applies, may be withheld from the Committee on any grounds.

. . .

43. A member of the Review Committee may exercise any of the powers or perform any of the duties or functions of the Committee under this Part in relation to complaints.

44. Nothing in this Act precludes the Review Committee from receiving and investigating complaints described in sections 41 and 42 that are submitted by a person authorized by the complainant to act on behalf of the complainant, and a reference to a complainant in any other section includes a reference to a person so authorized.

. . .

48. (1) Every investigation of a complaint under this Part by the Review Committee shall be conducted in private.

la *Loi sur la citoyenneté* tombe également sous le coup de cette disposition.

11 Le paragraphe 19(4) de la *Loi sur la citoyenneté* prévoit dans les termes les plus nets que les dispositions précises de la Loi sur le SCRS qui s'appliquent à la présente enquête sont les paragraphes 39(2) et 39(3) et les articles 43, 44 et 48 à 51. Comme ces articles de la Loi sur le SCRS énoncent le cadre dans lequel se déroule l'enquête du comité de surveillance, je les reproduis ci-dessous:

39. . . .

(2) Par dérogation à toute autre loi fédérale ou toute immunité reconnue par le droit de la preuve, mais sous réserve du paragraphe (3), le comité de surveillance:

a) est autorisé à avoir accès aux informations qui se rattachent à l'exercice de ses fonctions et qui relèvent du Service ou de l'inspecteur général et à recevoir de l'inspecteur général, du directeur et des employés les informations, rapports et explications dont il juge avoir besoin dans cet exercice;

b) au cours des enquêtes visées à l'alinéa 38c), est autorisé à avoir accès aux informations qui se rapportent à ces enquêtes et qui relèvent de l'administrateur général concerné.

(3) À l'exception des renseignements confidentiels du Conseil privé de la Reine pour le Canada visés par le paragraphe 39(1) de la *Loi sur la preuve au Canada*, aucune des informations visées au paragraphe (2) ne peut, pour quelque motif que ce soit, être refusée au comité.

. . .

43. Un membre du comité de surveillance peut, à l'égard des plaintes dont celui-ci est saisi, exercer les pouvoirs et fonctions que la présente partie confère au comité.

44. Le comité de surveillance peut recevoir les plaintes visées aux articles 41 et 42 par l'intermédiaire d'un représentant du plaignant. Dans les autres articles de la présente loi, les dispositions qui concernent le plaignant concernent également son représentant.

. . .

48. (1) Les enquêtes sur les plaintes présentées en vertu de la présente partie sont tenues en secret.

(2) In the course of an investigation of a complaint under this Part by the Review Committee, the complainant, deputy head concerned and the Director shall be given an opportunity to make representations to the Review Committee, to present evidence and to be heard personally or by counsel, but no one is entitled as of right to be present during, to have access to or to comment on representations made to the Review Committee by any other person.

49. In the course of an investigation of a complaint under this Part, the Review Committee shall, where appropriate, ask the Canadian Human Rights Commission for its opinion or comments with respect to the complaint.

50. The Review Committee has, in relation to the investigation of any complaint under this Part, power

(a) to summon and enforce the appearance of persons before the Committee and to compel them to give oral or written evidence on oath and to produce such documents and things as the Committee deems requisite to the full investigation and consideration of the complaint in the same manner and to the same extent as a superior court of record;

(b) to administer oaths; and

(c) to receive and accept such evidence and other information, whether on oath or by affidavit or otherwise, as the Committee sees fit, whether or not that evidence or information is or would be admissible in a court of law.

51. Except in a prosecution of a person for an offence under section 133 of the *Criminal Code* (false statements in extra-judicial proceedings) in respect of a statement made under this Act, evidence given by a person in proceedings under this Part and evidence of the existence of the proceedings are inadmissible against that person in a court or in any other proceedings.

12 Pursuant to subsection 48(2) *supra*, in the course of its investigation, Zündel, Canadian Security Intelligence service (CSIS) and the Minister must be allowed to present evidence and make representations, either personally or by counsel, to SIRC. According to SIRC's counsel, these representations are usually received by holding a hearing.<sup>6</sup> In the case at bar, Zündel seeks to have this hearing and SIRC's resultant report to the Governor in Council prohibited (the impugned proceedings).

(2) Au cours d'une enquête relative à une plainte présentée en vertu de la présente partie, le plaignant, le directeur et l'administrateur général concerné doivent avoir la possibilité de présenter des observations et des éléments de preuve au comité de surveillance ainsi que d'être entendu en personne ou par l'intermédiaire d'un avocat; toutefois, nul n'a le droit absolu d'être présent lorsqu'une autre personne présente des observations au comité, ni d'en recevoir communication ou de faire des commentaires à leur sujet.

49. Au cours d'une enquête relative à une plainte présentée en vertu de la présente partie, le comité de surveillance demande, si cela est opportun, à la Commission canadienne des droits de la personne de lui donner son avis ou ses commentaires sur la plainte.

50. Le comité de surveillance a, dans ses enquêtes sur les plaintes présentées en vertu de la présente partie, le pouvoir:

a) d'assigner et de contraindre des témoins à comparaître devant lui, à déposer verbalement ou par écrit sous serment et à produire les pièces qu'il juge indispensables pour instruire et examiner à fond les plaintes, de la même façon et dans la même mesure qu'une cour supérieure d'archives;

b) de faire prêter serment;

c) de recevoir des éléments de preuve ou des informations par déclaration verbale ou écrite sous serment ou par tout autre moyen qu'il estime indiqué, indépendamment de leur admissibilité devant les tribunaux.

51. Sauf les cas où une personne est poursuivie pour une infraction visée à l'article 133 du *Code criminel* (fausses déclarations dans des procédures extrajudiciaires) se rapportant à une déclaration faite en vertu de la présente loi, les dépositions faites au cours de procédures prévues par la présente partie ou le fait de l'existence de ces procédures ne sont pas admissibles contre le déposant devant les tribunaux ni dans aucune autre procédure.

Aux termes du paragraphe 48(2) précité, au cours de l'enquête, Zündel, le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) et le ministre doivent avoir la possibilité de présenter des observations et des éléments de preuve au comité de surveillance en personne ou par l'intermédiaire d'un représentant. Suivant l'avocat du comité de surveillance, pour recevoir ces observations, le comité de surveillance tient habituellement une audience<sup>6</sup>. En l'espèce, Zündel demande à la Cour d'interdire au comité de surveillance de tenir l'audience en question et d'éta-

blir le rapport que le comité en question adresse au gouverneur en conseil au terme de cette audience (la procédure attaquée).

ii. Zündel's Citizenship Application

ii. La demande de citoyenneté de Zündel

13 Zündel was born on April 24, 1939, in Calmbach, Germany. He entered Canada as a permanent resident on September 2, 1958. On October 24, 1993, Zündel applied for Canadian citizenship.<sup>7</sup> By letter dated August 5, 1995, he was notified by the Minister that the Minister had made a report (the Minister's report) to SIRC, pursuant to subsection 19(2) of the *Citizenship Act*, to the effect that there were reasonable grounds to believe that Zündel would engage in activity that constitutes a threat to the security of Canada.<sup>8</sup> The Minister further informed Zündel that this determination had been made on the basis of information and advice provided by CSIS. Zündel was advised that the Registrar of Canadian citizenship would suspend processing Zündel's application for Canadian citizenship until SIRC had completed the review required under section 19 of the *Citizenship Act*.

13 Zündel est né le 24 avril 1939 à Calmbach, en Allemagne. Il est entré au Canada à titre de résident permanent le 2 septembre 1958. Le 24 octobre 1993, Zündel a demandé la citoyenneté canadienne<sup>7</sup>. Par lettre datée du 5 août 1995, il a été informé par le ministre que celui-ci avait adressé un rapport au comité de surveillance (le rapport du ministre) en vertu du paragraphe 19(2) de la *Loi sur la citoyenneté* parce qu'il était d'avis qu'il existait des motifs raisonnables de croire que Zündel se livrerait à des activités qui constituent des menaces envers la sécurité du Canada<sup>8</sup>. Le ministre a en outre informé Zündel qu'il avait pris cette décision compte tenu des informations et des avis fournis par le SCRS. Zündel a été avisé que le registraire de la citoyenneté canadienne suspendrait le traitement de la demande de citoyenneté canadienne de Zündel tant que le comité de surveillance n'aurait pas terminé l'examen exigé par l'article 19 de la *Loi sur la citoyenneté*.

14 By a letter dated August 31, 1995, the Executive Director of SIRC, Maurice Archdeacon (the Executive Director), informed Zündel that SIRC had received the Minister's report concerning his application for citizenship. He further advised Zündel that, in accordance with subsection 19(5) of the *Citizenship Act*, SIRC would send Zündel a statement summarizing the information available to it in order to permit him to be as fully informed as possible of the circumstances giving rise to the Minister's report.<sup>9</sup>

14 Par lettre datée du 31 août 1995, le directeur administratif du comité de surveillance, Maurice Archdeacon (le directeur administratif) a informé Zündel que le comité de surveillance avait reçu le rapport du ministre relatif à sa demande de citoyenneté. Il a également informé Zündel que, conformément au paragraphe 19(5) de la *Loi sur la citoyenneté*, le comité de surveillance enverrait à Zündel un résumé des informations dont le comité disposait, afin de lui permettre d'être informé le mieux possible des circonstances ayant donné lieu à l'établissement du rapport du ministre<sup>9</sup>.

15 Accordingly, Zündel was sent a letter dated October 30, 1995, by SIRC, wherein he was advised that an investigation would be conducted. Also enclosed was the statement of circumstances that gave rise to the Minister's report.<sup>10</sup> Zündel was also informed that the particular activities which CSIS believed that he would engage in were those described in

15 En conséquence, le comité de surveillance a envoyé à Zündel une lettre datée du 30 octobre 1995 dans laquelle il l'informait de la tenue d'une enquête. Le comité de surveillance a joint à cette lettre le résumé des informations relatives aux circonstances ayant donné lieu à l'établissement du rapport du ministre<sup>10</sup>. Zündel a également été avisé que les

paragraph 2(c) of the CSIS Act, which reads as follows:

2. . . .

“threats to the security of Canada” means

. . .

(c) activities within or relating to Canada directed toward or in support of the threat or use of acts of serious violence against persons or property for the purpose of achieving a political objective within Canada or a foreign state, and

. . .

but does not include lawful advocacy, protest or dissent, unless carried on in conjunction with any of the activities referred to in paragraphs (a) to (d).

The letter also advised Zündel that SIRC would provide further information as the investigation progressed.

16 On November 22, 1995, counsel for SIRC and others met with Zündel and his then counsel John May, to explain the investigative process and answer questions.<sup>11</sup> By letter dated December 11, 1995, the Executive Director wrote May to confirm that SIRC was ready to proceed with the hearing part of the investigation, and scheduled the matter to be heard in January of 1996, due to Zündel’s unavailability in December of 1995.<sup>12</sup>

17 Zündel’s counsel subsequently obtained an adjournment of the hearing to February 19, 1996.<sup>13</sup> Following this, by letter dated January 25, 1996, the Executive Director advised Zündel, through his counsel, that the hearing was rescheduled to March 19, 1996.<sup>14</sup> Then, by letter dated February 26, 1996, Douglas Christie, Zündel’s current counsel, requested another adjournment of the hearing so he could file an application for judicial review, on the grounds of a reasonable apprehension of bias on the

activités précises auxquelles le comité de surveillance croyait qu’il se livrerait étaient celles qui étaient énumérées à l’alinéa 2c) de la Loi sur le SCRS, qui dispose:

2. . . .

«menaces envers la sécurité du Canada» Constituent des menaces envers la sécurité du Canada les activités suivantes:

. . .

c) les activités qui touchent le Canada ou s’y déroulent et visent à favoriser l’usage de la violence grave ou de menaces de violence contre des personnes ou des biens dans le but d’atteindre un objectif politique au Canada ou dans un État étranger;

. . .

La présente définition ne vise toutefois pas les activités licites de défense d’une cause, de protestation ou de manifestation d’un désaccord qui n’ont aucun lien avec les activités mentionnées aux alinéas a) à d).

La lettre informait également Zündel que le comité de surveillance lui communiquerait d’autres informations au fur et à mesure que l’enquête se déroulerait.

16 Le 22 novembre 1995, l’avocat du comité de surveillance et d’autres personnes ont rencontré Zündel et l’avocat qui le représentait à ce moment-là, John May, pour leur expliquer le processus d’enquête et pour répondre à leurs questions<sup>11</sup>. Par lettre datée du 11 décembre 1995, le directeur administratif a écrit à May pour lui confirmer que le comité de surveillance était prêt à passer à l’étape de l’enquête consacrée à l’audience et il a fixé la tenue de celle-ci au mois de janvier 1996, parce que Zündel n’était pas disponible en décembre 1995<sup>12</sup>.

17 L’avocat de Zündel a par la suite obtenu l’ajournement de l’audience au 19 février 1996<sup>13</sup>. À la suite de cet ajournement, par lettre datée du 25 février 1996, le directeur administratif a informé Zündel, par l’intermédiaire de son avocat, que la date de la tenue de l’audience avait été reportée au 19 mars 1996<sup>14</sup>. Puis, par lettre datée du 26 février 1996, Douglas Christie, l’avocat actuel de Zündel, a demandé que l’audience soit de nouveau ajournée, afin de pouvoir présenter une demande de contrôle judi-

part of SIRC.<sup>15</sup> The basis of Zündel's allegation of bias is a report written by SIRC entitled *The Heritage Front Affair* (the Heritage Front Report). By a letter dated February 28, 1996, the Executive Director refused to grant this adjournment.<sup>16</sup>

ciaire en raison d'une crainte raisonnable de partialité de la part du comité de surveillance<sup>15</sup>. L'allégation de partialité formulée par Zündel repose sur un rapport du comité de surveillance intitulé *The Heritage Front Affair* (le rapport sur le Heritage Front). Par lettre datée du 28 février 1996, le directeur administratif a refusé d'accorder cet ajournement<sup>16</sup>.

18 Subsequently, on March 21, 1996, Zündel brought a motion before Madam Justice McGillis [[1996] F.C.J. No. 359 (T.D.)] seeking an order for a stay of proceedings concerning the SIRC hearing scheduled for March 25, 1996, and an order for an expedited hearing of Zündel's application for judicial review seeking prohibition and relief under the Charter. By an order dated March 21, 1996, Madam Justice McGillis granted Zündel's motion for an expedited hearing of the matter. However, Her Ladyship refused to grant a stay of SIRC's proceedings. Accordingly, the within application for judicial review was heard by me on June 10 and 11, 1996, on an expedited basis.

Par la suite, le 21 mars 1996, Zündel a présenté 18 une requête devant M<sup>me</sup> le juge McGillis [[1996] A.C.F. n<sup>o</sup> 359 (1<sup>re</sup> inst.)] en vue d'obtenir le prononcé d'une ordonnance portant suspension de la procédure dans le cadre de laquelle devait se dérouler l'audience du comité de surveillance prévue pour le 25 mars 1996, et en vue d'obtenir l'audition accélérée de la demande de contrôle judiciaire par laquelle Zündel demandait la délivrance d'un bref de prohibition, ainsi qu'une réparation fondée sur la Charte. Aux termes de l'ordonnance qu'elle a prononcée le 21 mars 1996, M<sup>me</sup> le juge McGillis a fait droit à la requête présentée par Zündel en vue d'obtenir l'audition accélérée de l'affaire. En conséquence, j'ai entendu la présente demande de contrôle judiciaire les 10 et 11 juin 1996 suivant la procédure accélérée.

### iii. The Heritage Front Report

### iii. Le rapport sur le Heritage Front

19 Beginning in August of 1994, allegations that CSIS and one of its sources had improperly participated in or investigated the affairs of individuals and domestic organizations, including the CBC, a union at Canada Post, the Reform Party of Canada and "white supremacist" groups, surfaced in the press and Parliament.<sup>17</sup> Consequently, in the same month, SIRC initiated a review of the conduct of CSIS, pursuant to paragraph 38(b) *supra*, relating to the events, which are now commonly referred to as the "Heritage Front Affair". SIRC's resulting Heritage Front Report was issued in December of 1994, and transmitted to the Solicitor General for Canada.

À compter du mois d'août 1994, des allégations 19 suivant lesquelles le comité de surveillance et l'une de ses sources s'étaient à tort associées aux activités de certains individus et de certains organismes nationaux, dont la SRC, un syndicat de Postes Canada, le Parti réformiste du Canada et des groupes en faveur de la «suprématie de la race blanche» ou qu'ils avaient à tort enquêté sur leurs activités ont commencé à circuler dans la presse écrite et parlée et au Parlement<sup>17</sup>. En conséquence, le même mois, le comité de surveillance a, en vertu de l'alinéa 38b) précité, entrepris l'examen de la conduite du SCRS relativement aux événements qui sont maintenant communément désignés sous le nom d'«affaire Heritage Front». Le comité de surveillance a publié son rapport sur le Heritage Front en décembre 1994 et l'a transmis au solliciteur général du Canada.

20 The statement of circumstances given to Zündel pursuant to subsection 19(5) of the *Citizenship Act* included an index listing 52 documents and 11 videotapes and cassettes, which were relied on by CSIS to establish its allegations against Zündel. Included in that list of documents was the Heritage Front Report. Zündel's allegation that there is a reasonable apprehension of bias within SIRC, with respect to the impugned proceedings, is based on the Heritage Front Report.

## II. ISSUES

### A. Status of SIRC

1. Should SIRC be granted intervenor status?

### B. Notice of Motion, filed May 23, 1996, by the Minister

1. Should the Court grant an order striking out the eight (8) affidavits and two (2) documents contained in Zündel's supplementary application record?

### C. Application for Judicial Review, filed March 7, 1996, by Zündel

1. Is the affidavit of Barbara Kulaszka, filed on behalf of Zündel, inadmissible in part?
2. Should the Court grant an order prohibiting SIRC from investigating and reporting to the Governor in Council on the Minister's report?
3. Should the Court grant an order quashing SIRC's proceedings as a breach of Zündel's rights as protected by paragraphs 2(b) and (d) of the Charter or alternately, exclude such evidence as is in breach of these rights?

Le résumé des informations qui a été communiqué à Zündel conformément au paragraphe 19(5) de la *Loi sur la citoyenneté* comprenait une table des matières qui énumérait 52 documents et 11 bandes magnétoscopiques et sonores sur lesquels le SCRS s'était fondé pour justifier ses allégations contre Zündel. Le rapport sur le Heritage Front figurait sur cette liste de documents. L'allégation de Zündel suivant laquelle il existe une crainte raisonnable de partialité au sein du comité de surveillance en ce qui concerne la procédure attaquée est fondée sur le rapport sur le Heritage Front.

20

## II. QUESTIONS EN LITIGE

### A. Qualité du comité de surveillance

1. Devrait-on reconnaître la qualité d'intervenant au comité de surveillance?

### B. L'avis de requête déposé le 23 mai 1996 par le ministre

1. La Cour devrait-elle prononcer une ordonnance supprimant les huit (8) affidavits et les deux (2) documents du dossier de demande supplémentaire de Zündel?

### C. La demande de contrôle judiciaire déposée le 7 mars 1996 par Zündel

1. L'affidavit de Barbara Kulaszka qui a été déposé pour le compte de Zündel est-il inadmissible en partie?
2. La Cour devrait-elle prononcer une ordonnance interdisant au comité de surveillance d'enquêter sur le rapport du ministre et d'en rendre compte au gouverneur en conseil?
3. La Cour devrait-elle prononcer une ordonnance annulant la procédure du comité de surveillance au motif qu'elle porte atteinte aux droits de Zündel protégés par les alinéas 2b) et 2d) de la Charte ou, subsidiairement, écarter les éléments de preuve portant atteinte à ces droits?



III. ANALYSISA. Status of SIRC1. Should SIRC be granted intervenor status?

21 In the originating notice of motion that commenced this application for judicial review, SIRC was named as a respondent. At the hearing of this matter, SIRC's counsel drew the Court's attention to the Federal Court of Appeal decision in *Canada (Human Rights Commission) v. Canada (Attorney General)*,<sup>18</sup> wherein the Court held that the federal board under review, in an application brought under section 18.1 of the *Federal Court Act*, cannot be named as a respondent. Justice Décary, J.A., held that a federal board that has been erroneously named as a respondent will have no status as a respondent and will not be allowed to participate in the proceedings unless it obtains leave, under Rule 1611 of the *Federal Court Rules*,<sup>19</sup> to participate as an intervenor.<sup>20</sup>

22 At the hearing of this matter, SIRC's counsel proposed that the style of cause be amended to name SIRC as an intervenor rather than a respondent. Thus, SIRC sought leave to intervene in these proceedings, in which it had been erroneously named as a respondent. However, SIRC did not comply with the provisions of Rule 1611, which require the party seeking leave to intervene to file a notice of application for leave to intervene and to serve a copy of it on all the parties. Pursuant to Rule 1619 [as enacted *idem*] of the *Federal Court Rules* I may waive compliance with all or part of Rule 1611.<sup>21</sup> Accordingly, I am of the view this is an appropriate case to grant SIRC intervenor status, pursuant to subsection 1611(3) of the Rules, and I am waiving compliance with the requirements of Rule 1611. Therefore, the style of cause is amended to strike out SIRC as a respondent and to add SIRC as an intervenor.

III. ANALYSEA. Qualité du comité de surveillance1. Devrait-on accorder la qualité d'intervenant au comité de surveillance?

21 Dans l'avis de requête introductif d'instance par lequel la présente demande de contrôle judiciaire a été introduite, le comité de surveillance était désigné comme intimé. À l'audition de la présente affaire, l'avocat du comité de surveillance a attiré l'attention de la Cour sur l'arrêt *Canada (Commission des droits de la personne) c. Canada (Procureur général)*<sup>18</sup>, dans lequel la Cour d'appel fédérale a statué que l'office fédéral qui fait l'objet d'une demande de contrôle judiciaire présentée en vertu de l'article 18.1 de la *Loi sur la Cour fédérale* ne peut pas être désigné comme intimé. Le juge Décary, J.C.A., a statué que l'office fédéral qui a été désigné par erreur comme intimé n'a pas la qualité d'intimé et n'est autorisé à participer à l'instance que s'il obtient l'autorisation, en vertu de la Règle 1611 des *Règles de la Cour fédérale*<sup>19</sup>, d'y participer en qualité d'intervenant<sup>20</sup>.

22 À l'audition de la présente affaire, l'avocat du comité de surveillance a proposé que l'intitulé de la cause soit modifié de façon à ce que le comité de surveillance y soit désigné à titre d'intervenant plutôt qu'à titre d'intimé. Le comité de surveillance a donc demandé l'autorisation d'intervenir dans la présente instance dans laquelle il avait été désigné par erreur comme intimé. Le comité de surveillance ne s'est cependant pas conformé à la Règle 1611, qui oblige la partie qui demande l'autorisation d'intervenir à déposer un avis de demande d'autorisation d'intervenir et à en signifier copie à toutes les parties. Or, il m'est loisible, en vertu de la Règle 1619 [éditée, *idem*] des *Règles de la Cour fédérale*, de permettre à une partie de déroger en tout ou en partie à la Règle 1611<sup>21</sup>. En conséquence, je suis d'avis qu'il convient en l'espèce de reconnaître, en vertu du paragraphe 1611(3) des Règles, la qualité d'intervenant au comité de surveillance, et je dispense l'intervenant des exigences de la Règle 1611. Par conséquent, l'intitulé de la cause est modifié de façon à biffer le nom

du comité de surveillance à titre d'intimé et à l'y ajouter à titre d'intervenant.

- B. Notice of Motion, filed May 23, 1996, by the Minister
1. Should the Court grant an order striking out the eight (8) affidavits and two (2) documents contained in Zündel's supplementary application record?
- 23 The order dated March 21, 1996, of Justice McGillis, wherein she granted Zündel's motion for an expedited hearing in this matter, set out the following timetable:
1. The respondents shall serve and file their affidavits on or before April 11, 1996;
  2. Cross-examinations, if any, on affidavits shall be completed by the parties on or before April 26, 1996;
  3. The application records of the respondents shall be served and filed on or before May 3, 1996;
  4. The applicant shall serve and file a supplementary application record, if any, on or before May 10, 1996.
- 24 On May 9, 1996, Zündel filed a supplementary application record containing eight (8) affidavits, two (2) documents and a supplementary memorandum of argument. On May 23, 1996, the Minister filed a notice of motion seeking an order striking out the affidavits and documents contained in the supplementary application record. The Minister did not object to the filing of the supplementary memorandum of argument. The affidavits and documents in issue are the following:
- A. Affidavit of Wolfgang Droege, sworn April, 1996;
- B. Affidavit of Donna Elliott, sworn March 22, 1996;
- C. Affidavit of Wayne Elliott, sworn March 22, 1996;
- B. L'avis de requête déposé le 23 mai 1996 par le ministre
1. La Cour devrait-elle prononcer une ordonnance supprimant les huit (8) affidavits et les deux (2) documents du dossier de demande supplémentaire de Zündel?
- Voici l'horaire que le juge McGillis a fixé dans l'ordonnance du 21 mars 1996 par laquelle elle a accueilli la requête présentée par Zündel en vue d'obtenir l'audition accélérée de la présente affaire:
1. Les intimés doivent signifier et déposer leurs affidavits au plus tard le 11 avril 1996;
  2. Les parties doivent avoir terminé leurs contre-interrogatoires sur les affidavits, s'il en est, au plus tard le 26 avril 1996;
  3. Les dossiers de demande des intimés doivent être signifiés et déposés au plus tard le 3 mai 1996;
  4. Le requérant doit signifier et déposer un dossier de demande supplémentaire, s'il en est, au plus tard le 10 mai 1996.
- Le 9 mai 1996, Zündel a déposé un dossier de demande supplémentaire contenant huit (8) affidavits, deux (2) documents et un mémoire supplémentaire exposant les points à débattre. Le 23 mai 1996, le ministre a déposé un avis de requête concluant au prononcé d'une ordonnance supprimant les affidavits et les documents du dossier de demande supplémentaire. Le ministre ne s'est pas opposé au dépôt du mémoire supplémentaire exposant les points à débattre. Les affidavits et les documents en litige sont les suivants:
- A. Affidavit souscrit par Wolfgang Droege en avril 1996;
- B. Affidavit souscrit par Donna Elliott le 22 mars 1996;
- C. Affidavit souscrit par Wayne Elliott le 22 mars 1996;

- D. Affidavit of Eric Fischer, sworn March 24, 1996;
- E. Affidavit of Max French, sworn March 24, 1996;
- F. Affidavit of Gerry Lincoln, sworn March 24, 1996;
- G. Affidavit of Tyrone Mason, sworn May 9, 1996;
- H. Affidavit of Ernst Zündel, sworn May 9, 1996;
- I. Transcripts of testimony of Elisse Hategan, before House of Commons Sub-Committee on National Security, on June 13, 1995; and
- J. Statement of the Crown dismissing charges against Zündel.

- D. Affidavit souscrit par Eric Fischer le 24 mars 1996;
- E. Affidavit souscrit par Max French le 24 mars 1996;
- F. Affidavit souscrit par Gerry Lincoln le 24 mars 1996;
- G. Affidavit souscrit par Tyrone Mason le 9 mai 1996;
- H. Affidavit souscrit par Ernst Zündel le 9 mai 1996;
- I. Transcription du témoignage donné le 13 juin 1995 par Elisse Hategan devant le sous-comité de la Chambre des communes sur la sécurité nationale;
- J. Déclaration par laquelle Sa Majesté rejette les accusations portées contre Zündel.

25 With respect to the eight (8) affidavits contained in the supplementary application record, as they were filed subsequent to the date by which cross-examinations were ordered to be completed, they are not in compliance with the timetable. As for the remaining documents, namely documents I and J *supra*, as they were filed as part of the supplementary application record prior to the May 10, 1996, deadline set by Justice McGillis, I am satisfied they are in compliance with the said timetable.

25 En ce qui concerne les huit (8) affidavits contenus dans le dossier de demande supplémentaire, comme ils ont été déposés après la date limite fixée par la Cour pour la fin des contre-interrogatoires, ils ne respectent pas l'horaire prévu. Quant aux documents restants, à savoir les documents I et J précités, je suis convaincu que, comme ils ont été déposés avec le dossier de demande supplémentaire avant la date limite du 10 mai 1996 fixée par le juge McGillis, ils respectent l'horaire en question.

26 In support of the Minister's objection to the filing of the affidavits, the Minister's counsel relied on the decision of Justice MacKay of this Court, in *Canadian Parks and Wilderness Society v. Banff National Park (Superintendent) et al.*<sup>22</sup> Justice MacKay dealt with a motion of an applicant in a judicial review application for leave to file an affidavit late. His Lordship set out the criteria to be applied in making such determinations as follows:

26 À l'appui de l'opposition du ministre au dépôt des affidavits, l'avocat du ministre invoque la décision rendue par le juge MacKay de notre Cour dans l'affaire *Société pour la protection des parcs et des sites naturels du Canada c. Parc national Banff (directeur) et autres*<sup>22</sup>. Le juge MacKay était saisi d'une requête présentée par l'auteur d'une demande de contrôle judiciaire en vue d'obtenir l'autorisation de déposer un affidavit après l'expiration du délai fixé. Le juge énonce dans les termes suivants les critères applicables lorsqu'il s'agit de rendre une telle décision:

[I]n my view the criteria there relied upon are applicable in this case, where leave is sought to file materials later than the date fixed by court order. Those requirements are that the court consider the reasons for the delay and the intrinsic worth of the affidavit, i.e. its relevance, admissibility and potential use to the court.<sup>23</sup>

[À] mon avis les critères employés dans cette affaire sont applicables à la présente espèce, où la Cour est saisie d'une demande de production de documents une fois expiré le délai qu'elle a fixé par ordonnance. Selon ces critères, la Cour doit examiner les raisons du retard de même que la valeur intrinsèque des affidavits, c'est-à-dire leur pertinence, leur recevabilité et leur utilité éventuelle pour la Cour<sup>23</sup>.

- 27 Accordingly, the Court must consider the reasons for the delay and the intrinsic worth of the affidavits. With respect to the reason for delay, at least five of the affidavits (documents B, C, D, E and F) and perhaps one other (document A) were sworn well in advance of the April 26, 1996, deadline set by Justice McGillis for conducting cross-examination on affidavits. However, the affidavits were not filed by Zündel until May 9, 1996. Zündel did not provide a reason for the delay. The remaining two affidavits (documents G and H) were sworn on May 9, 1996, the same day they were filed. However, again Zündel has not explained the reason for this delay.
- 27 Par conséquent, la Cour doit examiner les raisons du retard et la valeur intrinsèque des affidavits. Pour ce qui est de la raison du retard, au moins cinq des affidavits (les documents B, C, D, E et F) et peut-être un autre (le document A) ont été souscrits bien avant le 26 avril 1996, la date limite fixée par le juge McGillis pour la tenue des contre-interrogatoires sur les affidavits. Cependant, Zündel n'a produit les affidavits en question que le 9 mai 1996. Zündel n'a pas expliqué ce retard. Les deux autres affidavits (les documents G et H) ont été souscrits le 9 mai 1996 et ont été déposés le même jour. Mais, là encore, Zündel n'a pas expliqué la raison de ce retard.
- 28 With respect to the intrinsic worth of the affidavits, which involves a consideration of their relevance, it is the Minister's submission that the evidence sought to be adduced is of no relevance to the issue of bias before the Court in this application.
- 28 En ce qui concerne l'appréciation de la valeur intrinsèque des affidavits, laquelle appréciation implique l'examen de leur pertinence, le ministre affirme que les éléments de preuve que l'on cherchait à présenter ne sont pas pertinents à la question de la partialité qui est soumise à la Cour dans la présente demande.
- 29 The affidavits of Droege, D. Elliott, W. Elliott, Fischer, French, Lincoln and Mason (documents A-G) contain passages from the Heritage Front Report, which are followed by the affiant's statements concerning the accuracy or inaccuracy of the said passages. It seems clear that the purpose of this evidence is to attack the validity of the findings and statements of SIRC contained in the Heritage Front Report. Accordingly, I agree with the Minister that this evidence is irrelevant to the issues raised in this application for judicial review. The question to be determined herein is not whether the Heritage Front Report contains valid findings that are premised on fact. Rather, in these proceedings, what we are concerned with is whether or not statements previously made by SIRC give rise to a reasonable apprehension of bias with respect to the impugned proceedings. However, the question of whether the said statements are unfounded does not have to be addressed.
- 29 Les affidavits de Droege, D. Elliott, W. Elliott, Fischer, French, Lincoln et Mason (les documents A à G) renferment des extraits du rapport sur le Heritage Front, lesquels extraits sont suivis des déclarations des déposants au sujet de l'exactitude ou de l'inexactitude de ces extraits. Il semble évident que ces éléments de preuve visent à contester le bien-fondé des conclusions et des affirmations que fait le comité de surveillance dans le rapport sur le Heritage Front. Par conséquent, je suis d'accord avec le ministre pour dire que ces éléments de preuve ne sont pas pertinents aux questions soulevées dans la présente demande de contrôle judiciaire. La question à trancher en l'espèce n'est pas celle de savoir si le rapport sur le Heritage Front renferme des conclusions bien fondées qui reposent sur les faits. Dans la présente demande, la question à laquelle nous devons répondre est plutôt celle de savoir si les affirmations que le comité de surveillance a déjà faites suscitent une crainte raisonnable de partialité relativement à la procédure attaquée. Il n'est pas nécessaire d'aborder la question de savoir si les affirmations en question ne sont pas fondées.
- 30 Document H is an affidavit sworn by Zündel. Although much of the information contained therein
- 30 Le document H est un affidavit souscrit par Zündel. Bien qu'une grande partie des informations

may be relevant to the impugned proceedings before SIRC, it is irrelevant with respect to the application presently before this Court. In this application, the Court will not be making any findings with respect to the substantive issues that are before SIRC. The issue in this application is to determine whether SIRC has fulfilled its duty of fairness in the impugned proceedings before it. Accordingly, any evidence sought to be introduced that addresses the merits of the issues before SIRC is irrelevant to this application.

qu'il contient puissent être pertinentes à la procédure attaquée qui se déroule devant le comité de surveillance, les informations en question ne sont pas pertinentes à la demande dont notre Cour est présentement saisie. Dans la présente demande, la Cour ne tirera aucune conclusion au sujet des questions de fond qui sont soumises au comité de surveillance. La question qui se pose dans la présente demande est celle de savoir si le comité de surveillance a respecté son devoir d'agir équitablement dans la procédure attaquée qui se déroule devant lui. Par conséquent, tout élément de preuve que l'on tente de produire et qui porte sur le fond des points litigieux soumis au comité de surveillance n'est pas pertinent à la présente demande.

31 Additionally, paragraphs 7, 10 and 14 of document H possess another infirmity, in that they violate the rule precluding the admission of hearsay evidence, nor do they satisfy the criteria of necessity and reliability to qualify as an exception to that rule.<sup>24</sup>

31 De surcroît, les paragraphes 7, 10 et 14 du document H sont entachés d'un autre vice, en ce sens qu'ils enfreignent la règle d'exclusion de la preuve par ouï-dire et qu'ils ne satisfont pas aux critères de la nécessité et de la fiabilité qui doivent être respectés pour qu'on puisse faire exception à cette règle<sup>24</sup>.

32 For the aforesaid reasons, I am of the view that the eight (8) affidavits, documents A-H *supra*, do not meet the criteria for late admissibility set out in *Canadian Parks, supra*. Firstly, no satisfactory explanation was provided to account for the delay in filing. Secondly, these affidavits address an issue that is irrelevant to the issue before the Court in this application for judicial review. Accordingly, I will make an order striking out from the supplementary application record the eight (8) affidavits found at tabs A through H.<sup>25</sup>

32 Pour les motifs que je viens d'exposer, je suis d'avis que les huit (8) affidavits en question, à savoir les documents A à H susmentionnés, ne satisfont pas aux critères posés dans le jugement *Parcs du Canada*, précité, qui permettraient leur admissibilité tardive. En premier lieu, aucune explication satisfaisante n'a été donnée pour expliquer le dépôt tardif. En second lieu, ces affidavits abordent une question qui n'est pas pertinente à la question litigieuse soumise à la Cour dans le cadre de la présente demande de contrôle judiciaire. Par conséquent, j'ordonnerai que les huit (8) affidavits qui se trouvent aux onglets A à H soient supprimés du dossier de demande supplémentaire<sup>25</sup>.

33 With respect to documents I and J *supra*, since they do not violate the timetable set out by Justice McGillis, I will permit them to be filed as part of Zündel's supplementary application record.<sup>26</sup> The supplementary memorandum of argument was not objected to by the Minister, and accordingly it will be admitted (tab K of the supplementary application record).

33 En ce qui concerne les documents I et J susmentionnés, comme ils ne contreviennent pas à l'horaire établi par le juge McGillis, je permettrai qu'ils soient produits avec le dossier de demande supplémentaire de Zündel<sup>26</sup>. Le ministre ne s'est pas opposé au mémoire supplémentaire exposant les points à débattre, qui sera par conséquent admis (onglet K du dossier de demande supplémentaire).

C. Application for Judicial Review, filed March 7, 1996, by Zündel

1. Is the affidavit of Barbara Kulaszka, filed on behalf of Zündel, inadmissible in part?

34 A preliminary issue to be addressed is the admissibility of the affidavit of Barbara Kulaszka (the Kulaszka affidavit), sworn March 4, 1996, filed on behalf of Zündel. The Minister has challenged the admissibility of numerous newspaper articles appended as exhibits to the Kulaszka affidavit as well as paragraph 18 thereof, on the basis that those portions of the affidavit contravene the rule against hearsay evidence.

35 The Kulaszka affidavit includes in Exhibits B, C and G over 30 newspaper articles relating to the Heritage Front Affair. I agree with the Minister's counsel that these articles are not admissible for the truth of their contents. However, I also agree with Zündel's counsel that they are admissible to the extent that they illustrate the media attention that was attracted by the Heritage Front Affair. I will therefore permit these exhibits to the Kulaszka affidavit to be admitted only as evidence of the fact that the Heritage Front Affair was given considerable media attention. However, they are not evidence of the "facts" contained therein.

36 The Minister also submitted that paragraph 18 of the Kulaszka affidavit was inadmissible hearsay.<sup>27</sup> I have reviewed the paragraph, taking into consideration the jurisprudence concerning the hearsay rule that has developed in the Federal Court decisions in *Éthier*<sup>28</sup> and *Lecoupe*.<sup>29</sup> In my view this paragraph is inadmissible as it is hearsay and does not fall within the exceptions to the hearsay rule set out in the jurisprudence referred to above.

37 Accordingly, I conclude that the Kulaszka affidavit is admissible in its entirety, with the exception of

C. Demande de contrôle judiciaire déposée le 7 mars 1996 par Zündel

1. L'affidavit de Barbara Kulaszka qui a été déposé pour le compte de Zündel est-il inadmissible en partie?

34 Une question préalable qu'il faut aborder est l'admissibilité de l'affidavit qui a été souscrit le 4 mars 1996 par Barbara Kulaszka (l'affidavit de Kulaszka) et qui a été déposé pour le compte de Zündel. Le ministre conteste l'admissibilité de nombreux articles de journaux qui ont été annexés à l'affidavit de Kulaszka, ainsi que le paragraphe 18 de l'affidavit en question, au motif que ces parties de l'affidavit contreviennent à la règle d'exclusion de la preuve par ouï-dire.

35 L'affidavit de Kulaszka comprend, à ses annexes B, C et G, une trentaine d'articles de journaux portant sur l'affaire du Heritage Front. Je suis d'accord avec l'avocat du ministre pour dire que ces articles ne peuvent être admis pour établir la véracité de leur contenu. Cependant, je suis également d'accord avec l'avocat de Zündel pour dire qu'ils sont admissibles dans la mesure où ils permettent d'illustrer l'attention que la presse écrite et parlée a accordée à l'affaire du Heritage Front. Je permettrai donc que ces annexes à l'affidavit de Kulaszka soient admises en preuve uniquement pour démontrer le fait que l'affaire du Heritage Front a fait l'objet d'une attention considérable de la part de la presse écrite et parlée. Elles ne peuvent toutefois servir à établir la véracité des «faits» qu'elles renferment.

36 Le ministre affirme également que le paragraphe 18 de l'affidavit de Kulaszka constitue du ouï-dire non admissible<sup>27</sup>. J'ai examiné ce paragraphe en tenant compte de la jurisprudence portant sur la règle d'exclusion du ouï-dire qui a été élaborée dans les décisions *Éthier*<sup>28</sup> et *Lecoupe*<sup>29</sup>. J'estime que ce paragraphe n'est pas admissible, étant donné qu'il constitue du ouï-dire et qu'il ne tombe pas sous le coup de l'exception à la règle d'exclusion du ouï-dire qui a été établie dans les décisions susmentionnées.

37 En conséquence, je conclus que l'affidavit de Kulaszka est admissible dans sa totalité, à l'except-

paragraph 18. With respect to the newspaper articles contained in Exhibits B, C and G of the Kulaszka affidavit, they are admissible only in so far as they establish the media attention given the Heritage Front Affair: they are not evidence of the truth of their contents.

2. Should the Court grant an order prohibiting SIRC from investigating and reporting to the Governor in Council on the Minister's report?

38 I would like to make it clear at the outset what the Court is being asked to decide. This application seeks an order to prohibit proceedings of a federal board, namely SIRC, pursuant to section 18.1 of the *Federal Court Act*. In this case, it is alleged that there is a reasonable apprehension of bias on the part of the federal board, SIRC, thereby breaching the duty of fairness toward Zündel, and on that basis, the SIRC proceedings should be prohibited. In deciding the prohibition issue, the Court is without jurisdiction to reach a conclusion with respect to the issues before SIRC in the impugned proceedings. Accordingly, the Court's reasons herein draw no conclusion with respect to the central issue in the SIRC proceedings, namely whether there are reasonable grounds to believe that Zündel will engage in activity that constitutes a threat to the security of Canada.

39 The issue before the Court in this application is a narrow one restricted to the facts of this case. The Court is only being asked to decide if, in the circumstances of this case, SIRC should be prohibited from carrying out the proceedings mandated by section 19 of the *Citizenship Act*.

i. The applicable test for bias

40 The first issue is to determine what test for bias is applicable to the case at bar. It is well established

tion du paragraphe 18. En ce qui concerne les articles de journaux contenus aux annexes B, C et G de l'affidavit de Kulaszka, ils ne sont admissibles que dans la mesure où ils établissent l'attention que la presse écrite et parlée a accordée à l'affaire du Heritage Front; ils ne peuvent servir à établir la véracité de leur contenu.

2. La Cour devrait-elle prononcer une ordonnance interdisant au comité de surveillance d'enquêter sur le rapport du ministre et d'en rendre compte au gouverneur en conseil?

38 Je tiens à bien préciser dès le départ ce que l'on demande à la Cour de décider. Par la présente demande, le requérant conclut au prononcé d'une ordonnance interdisant, en vertu de l'article 18.1 de la *Loi sur la Cour fédérale*, la procédure d'un office fédéral, en l'occurrence le comité de surveillance. Dans le cas qui nous occupe, le requérant affirme qu'il existe une crainte raisonnable de partialité de la part de l'office fédéral, le comité de surveillance, lequel manque ainsi à son devoir d'agir équitablement envers Zündel et que, pour ce motif, la procédure du comité de surveillance devrait être interdite. Pour trancher la question de l'interdiction, la Cour n'a pas compétence pour tirer une conclusion au sujet des questions qui sont soumises au comité de surveillance dans la procédure attaquée. Par conséquent, la Cour ne tire aucune conclusion, dans les présents motifs, au sujet de la question centrale qui est posée dans le cadre de la procédure du comité de surveillance, c'est-à-dire la question de savoir s'il existe des motifs raisonnables de croire que Zündel se livrera à des activités qui constituent des menaces envers la sécurité du Canada.

39 La question qui est soumise à la Cour dans la présente instance est une question étroite qui se borne aux faits de la présente affaire. On demande seulement à la Cour de décider si, eu égard aux circonstances de la présente affaire, on devrait interdire au comité de surveillance de poursuivre la procédure prévue à l'article 19 de la *Loi sur la citoyenneté*.

i. Le critère de partialité applicable

40 La première question à trancher est celle de savoir quel est le critère de partialité applicable en l'espèce.

law that administrative boards owe a duty of fairness to those whose interest they must determine. However, the courts have also recognized that the duty of fairness varies depending on the nature and function of the particular board.<sup>30</sup> The Supreme Court of Canada in *Newfoundland Telephone Co. v. Newfoundland (Board of Public Utilities)*<sup>31</sup> recognized that the impartiality required of a board, as an element of the duty of fairness, also varies with the nature and function of the board. On one end of the spectrum are those boards with a primarily adjudicative function, while on the other end of the spectrum are those boards that perform a policy formation function. Justice Cory articulated the varying tests for bias that apply at the opposite ends of the spectrum:

It can be seen that there is a great diversity of administrative boards. Those that are primarily adjudicative in their functions will be expected to comply with the standard applicable to courts. That is to say that the conduct of the members of the board should be such that there could be no reasonable apprehension of bias with regard to their decision. At the other end of the scale are boards with popularly elected members such as those dealing with planning and development whose members are municipal councillors. With those boards, the standard will be much more lenient. In order to disqualify the members a challenging party must establish that there has been a pre-judgment of the matter to such an extent that any representations to the contrary would be futile. Administrative boards that deal with matters of policy will be closely comparable to the boards composed of municipal councillors. For those boards, a strict application of a reasonable apprehension of bias as a test might undermine the very role which has been entrusted to them by the legislature.

...

Further, a member of a board which performs a policy formation function should not be susceptible to a charge of bias simply because of the expression of strong opinions prior to the hearing. This does not of course mean that there are no limits to the conduct of board members. It is simply a confirmation of the principle that the courts must take a flexible approach to the problem so that the standard which is applied varies with the role and function of the Board which is being considered.<sup>32</sup>

Il est de jurisprudence constante que les organismes administratifs sont tenus d'agir équitablement envers les personnes sur les droits desquelles ils sont appelés à se prononcer. Cependant, les tribunaux ont également reconnu que l'obligation d'agir avec équité varie selon la nature et la fonction de l'organisme en question<sup>30</sup>. Ainsi, dans l'arrêt *Newfoundland Telephone Co. c. Terre-Neuve (Board of Public Utilities)*<sup>31</sup>, la Cour suprême du Canada a reconnu que l'impartialité exigée d'un corps administratif comme élément de l'obligation d'équité varie aussi selon la nature et la fonction de l'organisme. À une extrémité du spectre se trouvent les organismes qui remplissent des fonctions essentiellement juridictionnelles, tandis qu'à l'autre extrémité se situent ceux qui exercent une fonction d'élaboration de politiques. Le juge Cory a énoncé de la façon suivante les différents critères de partialité qui s'appliquent aux extrémités opposées du spectre:

De toute évidence, il existe une grande diversité de commissions administratives. Celles qui remplissent des fonctions essentiellement juridictionnelles devront respecter la norme applicable aux cours de justice. C'est-à-dire que la conduite des membres de la commission ne doit susciter aucune crainte raisonnable de partialité relativement à leur décision. À l'autre extrémité se trouvent les commissions dont les membres sont élus par le public. C'est le cas notamment de celles qui s'occupent de questions d'urbanisme et d'aménagement, dont les membres sont des conseillers municipaux. Pour ces commissions, la norme est nettement moins sévère. La partie qui conteste l'habilité des membres ne peut en obtenir la récusation que si elle établit que l'affaire a été préjugée au point de rendre vain tout argument contraire. Les commissions administratives qui s'occupent de questions de principe sont dans une large mesure assimilables à celles composées de conseillers municipaux en ce sens que l'application stricte du critère de la crainte raisonnable de partialité risquerait de miner le rôle que leur a précisément confié le législateur.

...

En outre, le membre d'une commission qui remplit une fonction d'élaboration des politiques ne devrait pas être exposé à une accusation de partialité du seul fait d'avoir exprimé avant l'audience des opinions bien arrêtées. Cela ne veut pas dire, évidemment, que la conduite des membres d'une commission n'est assujettie à aucune restriction. Il s'agit plutôt de la simple confirmation du principe suivant lequel les tribunaux doivent faire preuve de souplesse face à ce problème, de manière que la norme appliquée varie selon le rôle de la fonction de la commission en cause<sup>32</sup>.



- 41 Thus, at the adjudicative end of the spectrum the administrative board should conduct itself such that there could be no reasonable apprehension of bias with regard to their decision. The test is “whether a reasonably informed bystander could reasonably perceive bias on the part of an adjudicator.”<sup>33</sup> For ease of reference I shall refer to this as the “informed bystander” test.<sup>34</sup>
- 42 At the policy formation end of the spectrum, the test for bias is the more lenient standard that Justice Sopinka adopted in *Old St. Boniface Residents Assn. Inc. v. Winnipeg (City)*,<sup>35</sup> which has been described as the “open mind” test. In order to demonstrate bias under the open mind test, it must be established that the board has prejudged the matter to the extent that any representations at variance with the view, which has been adopted, would be futile.<sup>36</sup>
- 43 Accordingly, the Court must decide which end of the spectrum most closely characterizes the function of SIRC in relation to the proceedings it is mandated to undertake pursuant to section 19 of the *Citizenship Act*. Not surprisingly, the Minister’s counsel and Zündel’s counsel made diametrically opposite submissions in this regard. Counsel for the Minister submitted that the question before SIRC, with respect to the impugned proceedings, was a question of policy, and as such SIRC’s function fell closer to the policy formation end of the spectrum.<sup>37</sup> Zündel’s counsel submitted that the role of SIRC, in this case, was adjudicative, and thus attracted the higher standard of impartiality mandated by the informed bystander test.<sup>38</sup>
- 44 In coming to a determination as to where on the spectrum SIRC’s function falls, it is instructive to examine the nature of the proceedings in issue. SIRC’s mandate under section 19 of the *Citizenship Act*, in the words of the Executive Director, is to conduct an investigation to determine whether there are reasonable grounds to believe that Zündel will engage in activity that constitutes a threat to the
- Ainsi, l’organisme administratif qui exerce des fonctions juridictionnelles devrait se comporter de façon à ce que sa décision ne suscite aucune crainte raisonnable de partialité. Le critère est celui de savoir «si un observateur relativement bien renseigné pourrait raisonnablement percevoir de la partialité chez un décideur»<sup>33</sup>. Pour simplifier les choses, je dirai qu’il s’agit du critère de «l’observateur renseigné»<sup>34</sup>.
- Dans le cas des organismes exerçant une fonction d’élaboration de politiques, le critère de partialité est la norme plus souple que le juge Sopinka a adoptée dans l’arrêt *Assoc. des résidents du Vieux St-Boniface Inc. c. Winnipeg (Ville)*<sup>35</sup> et qui a été appelée le critère de l’«esprit ouvert». Pour démontrer qu’il y a eu partialité selon ce critère, il faut établir que l’affaire a été préjugée, de sorte qu’il ne servirait à rien de présenter des opinions contredisant le point de vue adopté<sup>36</sup>.
- Par conséquent, la Cour doit déterminer à quelle extrémité du spectre se situent les fonctions du comité de surveillance en ce qui a trait à la procédure qu’il doit suivre aux termes de l’article 19 de la *Loi sur la citoyenneté*. Comme on pouvait s’y attendre, l’avocat du ministre et celui de Zündel font valoir des points de vue diamétralement opposés sur cette question. L’avocat du ministre soutient que la question que le comité de surveillance doit trancher dans la procédure attaquée est une question de politique, et que les fonctions de cet organisme s’apparentent davantage à des fonctions d’élaboration de politiques<sup>37</sup>. Pour sa part, l’avocat de Zündel affirme que le rôle du comité de surveillance en l’espèce est un rôle juridictionnel et que le comité est donc assujéti à la norme d’impartialité plus élevée découlant du critère de l’observateur bien renseigné<sup>38</sup>.
- Pour déterminer à quelle extrémité du spectre se situe le rôle du comité de surveillance, il est instructif d’examiner la nature de la procédure en question. Pour paraphraser le directeur administratif, la mission dont le comité de surveillance est investi aux termes de l’article 19 de la *Loi sur la citoyenneté* consiste à mener une enquête pour déterminer s’il existe des motifs raisonnables de croire que Zündel

security of Canada.<sup>39</sup> In accordance with the CSIS Act, the investigation is to be conducted in private. However, Zündel, CSIS and the Minister will be given an opportunity to make representations, submit evidence and be heard personally or by counsel, at a hearing.<sup>40</sup>

se livrera à des activités qui constituent des menaces envers la sécurité du Canada<sup>39</sup>. Aux termes de la Loi sur le SCRS, l'enquête doit être menée à huis clos. Cependant, Zündel, le SCRS et le ministre ont l'occasion de présenter des arguments et des éléments de preuve et de se faire entendre personnellement ou par l'entremise de leurs avocats au cours de l'audience<sup>40</sup>.

45 On completion of the investigation, SIRC will make a report to the Governor in Council on all matters relating thereto and shall provide Zündel with the conclusions of the report. It is the Governor in Council who will, upon consideration of SIRC's report, decide whether or not to declare that there are reasonable grounds to believe that Zündel will engage in activity that constitutes a threat to the security of Canada. If such a declaration does issue, it will be determinative of Zündel's application for citizenship.

Au terme de son enquête, le comité de surveillance fait rapport de celle-ci au gouverneur en conseil et doit communiquer à Zündel les conclusions du rapport. C'est le gouverneur en conseil qui, après avoir examiné le rapport du comité de surveillance, détermine s'il y a lieu ou non de déclarer qu'il existe des motifs raisonnables de croire que Zündel se livrera à des activités qui constituent des menaces envers la sécurité du Canada. Si cette déclaration est formulée, elle déterminera le sort de la demande de citoyenneté de Zündel.

46 It is not disputed that it is the Governor in Council, and not SIRC, that ultimately makes the decision as to whether or not there are reasonable grounds to believe that Zündel will engage in activity that constitutes a threat to the security of Canada. However, the role of SIRC should not be understated. It is SIRC that conducts a hearing at which it assesses the witnesses and weighs their evidence. It is before SIRC that the interested parties make their submissions. Finally, it is SIRC that synthesizes all of this information into a report. As subsection 19(6) of the *Citizenship Act* requires SIRC to provide Zündel with the "conclusions of the report", it is apparent that SIRC's report also necessarily includes SIRC's conclusions reached in the impugned proceedings. Furthermore, this is the only report that the Governor in Council is statutorily required to take into consideration before deciding whether or not to make a declaration, pursuant to subsection 20(1) of the *Citizenship Act*. Since there is no provision in the legislative scheme for Zündel to make representations directly to the Governor in Council, the hearing before SIRC is Zündel's only opportunity to challenge the allegations against him.

Il est admis de part et d'autre que c'est le gouverneur en conseil, et non le comité de surveillance, qui décide en fin de compte la question de savoir s'il existe ou non des motifs raisonnables de croire que Zündel se livrera à des activités qui constituent des menaces envers la sécurité du Canada. Toutefois, le rôle du comité de surveillance ne doit pas être sous-estimé. C'est lui qui préside l'audience au cours de laquelle il évalue les témoins et apprécie leur témoignage. C'est aussi devant lui que les intéressés présentent leurs observations. Enfin, c'est le comité de surveillance qui fait la synthèse de toutes ces informations dans le rapport qu'il établit. Étant donné que le paragraphe 19(6) de la *Loi sur la citoyenneté* oblige le comité de surveillance à communiquer à Zündel les «conclusions du rapport», il est évident que ce rapport comprend nécessairement les conclusions tirées par le comité dans la procédure attaquée. De plus, c'est le seul rapport dont le gouverneur en conseil doit légalement tenir compte avant de déterminer s'il fera ou non la déclaration prévue au paragraphe 20(1) de la *Loi sur la citoyenneté*. Étant donné que la loi ne renferme aucune disposition permettant à Zündel de faire valoir son point de vue directement au gouverneur en conseil, l'audience tenue devant le comité de surveillance est la seule

45

46

47 To summarize, although SIRC is not the ultimate decision-maker as to whether there are reasonable grounds to believe that Zündel will engage in activity that constitutes a threat to the security of Canada, SIRC plays a vital and paramount role in that determination.

48 The Minister's counsel admitted that SIRC has an "adjudicative function in respect of an important issue, namely the right of an individual to remain in Canada to become a citizen of this country."<sup>41</sup> However, he further submitted that since that determination is made in the "broader context of whether or not the conduct of the individual constitutes a threat to the security of Canada" it is clearly a question of policy. Thus, in the Minister's submission, the function of SIRC falls closer to the policy formation end of the spectrum.<sup>42</sup>

49 The Supreme Court of Canada in *Old St. Boniface, supra*, and *Save Richmond Farmland Society v. Richmond (Township)*,<sup>43</sup> which were heard together, applied the open mind test for bias. In both of those cases, the issue was whether a municipal councillor (alderman) was disqualified by reason of bias. The Court held that the functions being performed by the municipal councillors were of the policy formation nature, and accordingly the more lenient open mind test was applicable.

50 In *Old St. Boniface*, bias was alleged with respect to a municipal councillor in his capacity as Chairman of a committee. The function of the committee was to hear representations from interested persons with respect to rezoning applications, and then make a recommendation on the application. Similarly, in *Save Richmond Farmland*, the issue was whether a municipal alderman was disqualified by bias from participating in a decision with respect to a zoning by-law. It is these functions that the Court, correctly

occasion qui lui est donnée de contester les allégations dont il fait l'objet.

Bref, bien que le comité de surveillance ne décide pas en dernière analyse s'il existe des motifs raisonnables de croire que Zündel se livrera à des activités qui constituent des menaces envers la sécurité du Canada, il joue un rôle capital dans cette décision.

L'avocat du ministre reconnaît que le comité de surveillance exerce une [TRADUCTION] «fonction juridictionnelle à l'égard d'une question importante, à savoir le droit d'une personne de rester au Canada afin d'en devenir citoyen»<sup>41</sup>. Toutefois, il ajoute que, étant donné que cette décision est prise dans [TRADUCTION] «le contexte plus général de la question de savoir si la conduite de l'individu constitue une menace envers la sécurité du Canada», il s'agit indéniablement d'une question de politique. Par conséquent, selon le ministre, la fonction du comité de surveillance s'apparente davantage à des fonctions d'élaboration des politiques<sup>42</sup>.

Dans les arrêts *Vieux St-Boniface*, précité, et *Save Richmond Farmland Society c. Richmond (Canton)*<sup>43</sup>, qui ont été entendus ensemble, la Cour suprême du Canada a appliqué le critère de l'esprit ouvert pour trancher la question de la partialité. Dans ces deux affaires, il s'agissait de savoir si un conseiller municipal (échevin) était inhabile à exercer sa charge pour cause de partialité. La Cour a statué que les fonctions exercées par les conseillers municipaux appartenaient à la catégorie de l'élaboration des politiques, de sorte que le critère de l'esprit ouvert, plus souple, s'appliquait.

Dans l'affaire *Vieux St-Boniface*, un conseiller municipal agissant comme président d'un comité était accusé de partialité. La fonction du comité consistait à entendre les observations des intéressés au sujet des demandes de modification de zonage et à formuler une recommandation concernant les demandes en question. Dans l'affaire *Save Richmond Farmland*, la question qui se posait consistait elle aussi à savoir si un échevin municipal était inhabile, pour cause de partialité, à participer à une décision

47

48

49

50

in my view, characterized as falling on the policy formation end of the spectrum.

concernant un règlement de zonage. Ce sont ces fonctions que la Cour a qualifiées à bon droit, à mon avis, de fonctions faisant partie de l'élaboration des politiques.

51. In a subsequent case before the Supreme Court of Canada, *Nfld. Telephone, supra*, the Court characterized the functions of a public utilities board as coming closer to the policy formation or legislative end of the spectrum.<sup>44</sup>

Dans l'affaire *Nfld. Telephone*, précitée, qui a été entendue subséquemment, la Cour suprême du Canada a dit que les fonctions d'une commission de services publics s'apparentaient davantage à des fonctions d'élaboration des politiques ou à des fonctions législatives<sup>44</sup>. 51

52. In my view, the function of SIRC, pursuant to section 19 of the *Citizenship Act*, comes closer to the adjudicative end of the spectrum. This is not a case where there is an elected board that functions to make legislative decisions that are binding on the public at large, as in *Old St. Boniface* and *Save Richmond Farmland*. Nor is it a case of an appointed board performing a watchdog role over a public utility, as in *Nfld. Telephone*. Rather, the issue before SIRC is whether, in respect of a specific individual who has applied for citizenship, namely Mr. Ernst Zündel, there are reasonable grounds to believe that he will engage in activity that constitutes a threat to the security of Canada. If the ultimate outcome of the SIRC proceedings is a declaration by the Governor in Council to this effect, then Zündel cannot be granted citizenship, until the said declaration expires. The fate of Zündel's Canadian citizenship, and all the privileges and obligations that it encompasses, is at stake.

À mon avis, les fonctions dont le comité de surveillance est investi en vertu de l'article 19 de la *Loi sur la citoyenneté* se rapprochent davantage des fonctions juridictionnelles. Il ne s'agit pas d'une situation où un organisme élu prend des décisions législatives qui lient le grand public, comme c'était le cas dans les arrêts *Vieux St-Boniface* et *Save Richmond Farmland*. Il ne s'agit pas non plus d'un cas où un organisme désigné exerce un rôle de surveillance à l'égard d'une entreprise de services publics, comme dans l'affaire *Nfld. Telephone*. La question dont le comité de surveillance est saisi en l'espèce est plutôt celle de savoir si, dans le cas d'un individu déterminé qui a demandé la citoyenneté, en l'occurrence, Ernst Zündel, il existe des motifs raisonnables de croire qu'il se livrera à des activités qui constituent des menaces envers la sécurité au Canada. Si la procédure du comité de surveillance se solde par une déclaration en ce sens du gouverneur en conseil, Zündel ne pourra obtenir la citoyenneté avant que la déclaration en question ne devienne caduque. Le sort de la demande de citoyenneté canadienne de Zündel et des privilèges et obligations qui en découlent est en jeu. 52

53. Accordingly, in my view, the function of SIRC, in the proceedings mandated by section 19 of the *Citizenship Act*, attracts the standard of impartiality required by the informed bystander test.

En conséquence, je suis d'avis que la fonction qu'exerce le comité de surveillance dans le cadre de la procédure prévue à l'article 19 de la *Loi sur la citoyenneté* est assujettie à la norme d'impartialité exigée par le critère de l'observateur bien renseigné. 53

ii. Application of the informed bystander test for bias

ii. Application du critère de l'observateur bien renseigné à la question de la partialité

54. It is Zündel's submission that the views of SIRC espoused in the Heritage Front Report give rise to a

Zündel soutient que les opinions défendues par le comité de surveillance dans le rapport sur le 54

reasonable apprehension of bias of SIRC against him. The Heritage Front Report makes reference to Zündel in at least twenty (20) different passages.<sup>45</sup> The content of these references will be discussed in detail later in these reasons. Although the Minister does rely on the Heritage Front Report to support the allegations against Zündel, it makes no difference, in my view, whether the Heritage Front Report is tendered as evidence at the SIRC hearing. The fact remains that SIRC authored the report and made the statements contained therein.

55 As noted *supra*, Zündel sought to adduce evidence that attacked the validity of the findings in the Heritage Front Report, in support of this application. I have already concluded that this evidence is inadmissible since it is irrelevant to the issue before the Court in this application. The Court, in this application, does not have to decide whether SIRC's findings in the Heritage Front Report are valid. What is important to this application is the fact that SIRC has made those findings. The question to be determined here is whether, because of SIRC's statements in the Heritage Front Report, there is a reasonable apprehension of bias against Zündel with respect to the proceedings now before SIRC, pursuant to section 19 of the *Citizenship Act*.

56 I shall now set out the allegations against Zündel that are contained in the statement of circumstances, *supra*, which SIRC provided to him. Pursuant to subsection 19(5) of the *Citizenship Act*, the purpose of providing the citizenship applicant with the statement of circumstances is to enable the person to be as fully informed as possible of the circumstances that gave rise to the Minister's report. The statement of circumstances provided to Zündel is a 2½ page document. Rather than reproduce it in its entirety, I have excerpted the following passages, which include the various allegations made against Zündel.

Heritage Front suscitent une crainte raisonnable de partialité du comité à son endroit. Le rapport en question comporte au moins vingt (20) allusions différentes<sup>45</sup> à Zündel, que je commenterai plus longuement ci-après. Bien que le ministre invoque le rapport en question au soutien des allégations formulées contre Zündel, il importe peu, à mon sens, que le rapport sur le Heritage Front soit présenté ou non en preuve au cours de l'audience du comité de surveillance. En effet, il est indéniable que le comité de surveillance est l'auteur du rapport et que c'est lui qui fait les déclarations qui y sont formulées.

Ainsi que je l'ai déjà fait remarquer, Zündel a tenté, au soutien de la présente demande, de présenter des éléments de preuve visant à mettre en doute le bien-fondé des conclusions qui sont énoncées dans le rapport sur le Heritage Front. J'ai déjà conclu que ces éléments de preuve ne sont pas admissibles, parce qu'ils ne sont pas pertinents à la question dont la Cour est saisie en l'espèce. Il ne s'agit pas ici de déterminer si les conclusions que le comité de surveillance a formulées dans le rapport sur le Heritage Front sont bien fondées. Ce qui importe aux fins de la présente demande, c'est le fait que c'est le comité de surveillance qui a tiré ces conclusions. La question à trancher en l'espèce est celle de savoir si les déclarations que le comité de surveillance a formulées dans le rapport suscitent une crainte raisonnable de partialité contre Zündel à l'égard de la procédure qui se déroule présentement devant le comité de surveillance sous le régime de l'article 19 de la *Loi sur la citoyenneté*.

J'en arrive maintenant aux allégations visant Zündel qui se trouvent dans le résumé des informations, précité, que le comité de surveillance lui a remis. Aux termes du paragraphe 19(5) de la *Loi sur la citoyenneté*, le résumé des informations est remis à la personne qui demande la citoyenneté pour lui permettre d'être informée le mieux possible des circonstances qui ont donné lieu à l'établissement du rapport du ministre. Le résumé qui a été remis à Zündel est un document de deux pages et demie. Plutôt que de le reproduire en entier, j'ai décidé d'en citer les extraits suivants, qui renferment les différentes allégations formulées contre Zündel:

1. The Canadian Security Intelligence Service has asserted that that [sic] there are reasonable grounds to believe that Ernst Christof Friedrich Zündel will engage in activity that constitutes a threat to the security of Canada in that:

- a) Mr. Zündel plays an important leadership role within the white supremacist movement in Canada. He is considered the patriarch of the neo-Nazi white supremacist movement and is often approached for advice and ideological support by other white supremacists.
- b) Mr. Zündel espouses radical right-wing causes and is a leading distributor of revisionist neo-Nazi propaganda world-wide.
- c) Mr. Zündel maintains white supremacist contacts internationally and channels money through these contacts to promote his cause.
- d) Mr. Zündel has supported the use of violence against persons or property as a method to achieve his political goal.
- e) Mr. Zündel has been associated with and has supported groups and individuals that have engaged in and may engage in acts of serious violence in the furtherance of common political objectives.

...

According to the Service, Mr. Zündel's activities were assessed in the context of the hostile white supremacist environment in which he promotes his revisionist ideology. In that context, Mr. Zündel operates a publishing company, "Samisdat Publishing Organization" which is one of the world's major sources of Holocaust denial material including German language publications which feed the fires of hatred in Central Europe. Mr. Zündel is known internationally for publishing militant revisionist material proclaiming that the Holocaust is a hoax . . . Mr. Zündel also broadcasts anti-semitic propaganda via short-wave radio to North America and Europe and a neo-Nazi revisionist program via satellite television.

...

The Service believes that Mr. Zündel continues to utilize Canada as his "secure base of operations" for promoting the white supremacist movement in Germany and other countries. He maintains contacts in many of these countries and channels money through them to support white supremacist activities and assist those who promote them.

[TRANSDUCTION] 1. Le Service canadien du renseignement de sécurité a fait valoir qu'il existe des motifs raisonnables de croire que M. Ernst Christof Friedrich Zündel se livrera à des activités qui constituent des menaces envers la sécurité du Canada du fait que:

- a) M. Zündel joue un rôle de chef de file au sein du mouvement en faveur de la suprématie blanche au Canada. Il est considéré comme le patriarche du mouvement néonazi en faveur de la suprématie blanche et est souvent consulté pour donner des conseils et fournir une aide idéologique à d'autres tenants de la suprématie blanche.
- b) M. Zündel défend des causes d'extrême droite et est un distributeur clé de propagande néonazie révisionniste à l'échelle mondiale.
- c) M. Zündel entretient des liens avec des tenants de la suprématie blanche un peu partout dans le monde et achemine de l'argent par l'entremise de ces personnes pour promouvoir sa cause.
- d) M. Zündel a appuyé le recours à la violence contre des personnes ou des biens pour atteindre son objectif politique.
- e) M. Zündel a été associé et a donné son appui à des groupes et à des individus qui ont commis et sont susceptibles de commettre des actes de violence grave pour atteindre des objectifs politiques communs.

...

Selon le Service, les activités de M. Zündel ont été évaluées dans le contexte de l'environnement hostile des tenants de la suprématie blanche dans lequel il cherche à promouvoir son idéologie révisionniste. Dans ce contexte, M. Zündel exploite une entreprise d'édition, la «Samisdat Publishing Organization», qui est l'un des plus grands producteurs mondiaux de documents niant l'existence de l'Holocauste, y compris des publications en allemand qui alimentent les foyers de haine en Europe centrale. M. Zündel est connu à l'échelle internationale pour avoir publié des écrits révisionnistes dénonçant l'Holocauste comme un canular [. . .] M. Zündel diffuse également de la propagande antisémite sur radio ondes courtes en Amérique du Nord et en Europe ainsi qu'une émission des tenants du révisionnisme néonazi par la télévision satellite.

...

Le Service estime que M. Zündel continue à utiliser le Canada comme «base d'activités sûre» pour promouvoir le mouvement en faveur de la suprématie blanche en Allemagne et ailleurs. Il entretient des liens dans plusieurs de ces pays et achemine de l'argent par leur entremise pour appuyer les activités des tenants de la suprématie blanche et aider ceux qui en font la promotion.

...  
 As a consequence of Mr. Zündel's participation, involvement and support of the neo-Nazi/white supremacist movement in Canada to achieve a political objective, in Canada and elsewhere, the Service advised the Minister that that [sic] there were reasonable grounds to believe that Mr. Zündel is in a position to direct his followers to commit acts of serious violence, and therefore will continue to engage in activities that constitute a threat to the security of Canada as defined in subsection 2(c) of the *CSIS Act*.<sup>46</sup>

57 Accordingly, it seems clear that the circumstances *supra*, lead the Minister to report that he had reasonable grounds to believe that Zündel would engage in activities that constitute a threat to the security of Canada. It follows that Zündel will seek to refute the allegations therein, in order to persuade SIRC that there are in fact no reasonable grounds to believe that he will engage in such activity.

58 As noted *supra*, the Heritage Front Report contains numerous references to Zündel. In my view, the strongest statements made in regard to Zündel are contained in the following passages:

The individuals and groups defended by this organization are generally from the radical right and include such Holocaust deniers as Ernst Zündel, Jim Keegstra and Malcolm Ross . . . .

Like a "floating crap game", people gravitated from hate literature publisher Ernst Zündel to high school teacher Paul Fromm to Don Andrews and back over time.

...  
 Of greater significance that month, Wolfgang Droege and Ernst Zündel, the Holocaust Denier and prolific publisher of hate literature, appeared together publicly at a Heritage Front meeting . . . .

According to the Toronto Region Investigator, Holocaust denier Ernst Zündel sometimes asked for information to be collected and, after approval by Droege, the Source would appear to carry out the request . . . .

That month, Wolfgang Droege and Ernst Zündel, Holocaust denier and prolific publisher of hate literature, met

...  
 En raison de la participation de M. Zündel au mouvement néonazi et au mouvement en faveur de la suprématie blanche au Canada et de l'appui qu'il donne à ce mouvement pour atteindre un objectif politique, au Canada et ailleurs, le Service a informé le ministre de l'existence de motifs raisonnables de croire que M. Zündel est en mesure d'inciter ses disciples à commettre des actes de violence grave et qu'il continuera par conséquent à se livrer à des activités qui constituent des menaces envers la sécurité du Canada au sens de l'alinéa 2c) de la *Loi sur le SCRS*.<sup>46</sup>

57 Il semble donc évident que les circonstances susmentionnées ont incité le ministre à conclure dans son rapport qu'il avait des motifs raisonnables de croire que Zündel se livrerait à des activités qui constituent des menaces envers la sécurité du Canada. Il s'ensuit que Zündel tentera de réfuter les allégations contenues dans ce rapport pour convaincre le comité de surveillance qu'il n'existe en réalité aucun motif raisonnable de croire qu'il se livrera à des activités de cette nature.

58 Comme je l'ai déjà mentionné, le rapport sur le Heritage Front mentionne le nom de Zündel à plusieurs reprises. À mon avis, les allégations les plus graves qui ont été formulées au sujet de Zündel se trouvent dans les extraits suivants:

[TRADUCTION] Les groupes et les individus que cette organisation défend proviennent généralement de l'extrême droite et comprennent des personnes qui nient l'existence de l'Holocauste, comme Ernst Zündel, Jim Keegstra et Malcolm Ross . . . .

Tout comme dans un «jeu de hasard qui change de lieu chaque jour», les gens allaient de l'éditeur de littérature haineuse Ernst Zündel à l'enseignant de niveau secondaire Paul Fromm et à Don Andrews et revenaient à eux.

...  
 Qui plus est, au cours du même mois, Wolfgang Droege et Ernst Zündel, l'éditeur prolifique de littérature haineuse qui nie l'existence de l'Holocauste, se sont présentés ensemble en public à une réunion du Heritage Front . . . .

Selon l'enquêteur de la région de Toronto, l'éditeur Ernst Zündel, qui nie l'existence de l'Holocauste, a demandé à l'occasion que l'on recueille des renseignements et il semble qu'une fois que Droege avait approuvé la demande, la source y donnait suite . . . .

Au cours de ce même mois, Wolfgang Droege et Ernst Zündel, l'éditeur prolifique de littérature haineuse qui nie

publicly at a Heritage Front meeting . . . .

As we have stated in our report, the members of racist groups, for example, go from one organization to another for a variety of reasons and the groups form and re-form under different names. Today's Heritage Front member is tomorrow's Nationalist Party of Canada member or a follower of Ernst Zündel or, more likely in view of recent court cases in North America, an aggressive racist who claims that he belongs to no particular group in order to avoid prosecution . . . .

Finally, we would like to put on the record our unshakeable conviction that the Government of Canada, through all means at its disposal, should continue to ensure that it is always aware of what is going on within extreme right wing racist and Neo-Nazi groups. Canadians should never again repeat the mistakes of the past by underestimating the potential for harm embodied in hate-driven organizations.<sup>47</sup> [Emphasis added.]

59 In the above passages, SIRC has labelled Zündel as a Holocaust denier, hate literature publisher and member of the radical right. SIRC also put Zündel in a category with members of the Heritage Front, Nationalist Party of Canada and aggressive racists. In essence, SIRC characterized Zündel as a radical right wing racist. SIRC then proceeded to put on the record its unshakeable conviction that the Government should continue to ensure that it is always aware of what is going on within extreme right wing racist groups, as Canada should never underestimate the potential for harm embodied in hate-driven organizations.

60 In my view, the inescapable inference to be drawn from SIRC's characterization of Zündel is that he is included in, or akin to, the extreme right wing racist groups and the hate-driven organizations. In respect of those organizations SIRC clearly warned Canada of their great potential for harmful activity.

61 In addition to the passages from the Heritage Front Report *supra*, there are several instances throughout the report where SIRC recounts activities

l'existence de l'Holocauste, se sont rencontrés en public au cours d'une réunion du Heritage Front . . .

Comme nous l'avons mentionné dans notre rapport, les membres de groupes racistes, par exemple, passent d'une organisation à une autre pour toutes sortes de raisons et les groupes se forment et se reforment sous des noms différents. La personne qui est aujourd'hui membre du Heritage Front sera demain membre du Nationalist Party of Canada ou disciple d'Ernst Zündel ou, plus vraisemblablement, compte tenu des récentes décisions judiciaires rendues en Amérique du Nord, un raciste agressif qui soutient n'appartenir à aucun groupe particulier afin d'éviter toute poursuite . . .

Enfin, nous aimerions consigner au dossier notre conviction inébranlable selon laquelle le gouvernement du Canada devrait, par tous les moyens dont il dispose, continuer à s'assurer qu'il sait ce qui se passe au sein des groupes néonazis et des groupes racistes d'extrême droite. Les Canadiens ne devraient en aucun cas répéter les erreurs du passé en sous-estimant la menace que représentent les organisations mues par la haine<sup>47</sup>. [Passages non soulignés dans l'original.]

59 Dans les extraits qui précèdent, le comité de surveillance qualifie Zündel d'éditeur de propagande haineuse et de membre de l'extrême droite qui nie l'existence de l'Holocauste. Il l'a également classé dans la catégorie des membres du Heritage Front, du Nationalist Party of Canada et des racistes agressifs. Le comité de surveillance décrit essentiellement Zündel comme un raciste d'extrême droite. Le comité de surveillance a ensuite consigné au dossier sa conviction inébranlable selon laquelle le gouvernement devrait s'assurer en tout temps qu'il sait ce qui se passe au sein des groupes racistes d'extrême droite, car le Canada ne devrait en aucun temps sous-estimer la menace que représentent les organisations mues par la haine.

60 À mon avis, il est indéniable que le comité de surveillance considère Zündel comme une personne qui fait partie des groupes racistes d'extrême droite et des organisations mues par la haine ou qui s'y apparente. Dans le cas de ces organisations, le comité de surveillance a prévenu clairement le Canada du grand risque qu'elles représentaient.

61 Outre les extraits précités du rapport sur le Heritage Front, le comité de surveillance a relaté à plusieurs endroits du rapport des activités et des déclai-



of and statements said to have been made by Zündel, including only in footnote form Zündel's denial of the said activities and statements.<sup>48</sup> With respect to these instances, it is apparent that SIRC has accepted information received from others over that provided by Zündel. Thus, SIRC has had an opportunity to assess the credibility of Zündel and has found him, in several instances, to lack credibility.

62 The question remains as to whether the above statements and findings of SIRC establish a reasonable apprehension of bias in accordance with the informed bystander test. The statement of circumstances makes a number of allegations from which it is alleged there are reasonable grounds to believe Zündel will engage in activity that constitutes a threat to the security of Canada. A comparison of those allegations and SIRC's statements in the Heritage Front Report reveals the following parallels:

1. The statement of circumstances alleges that Zündel "espouses radical right-wing causes."

The Heritage Front Report includes Zündel in the "radical right".

2. The statement of circumstances alleges that Zündel operates a publishing company, which is one of the world's major sources of Holocaust denial material and which feeds the fires of hatred in Central Europe.

The Heritage Front Report repeatedly refers to Zündel as a "Holocaust denier" and a publisher of "hate literature".

3. The statement of circumstances alleges Zündel broadcasts anti-semitic propaganda.

The Heritage Front Report groups Zündel in the same category as "aggressive racists."

rations qui auraient été faites par Zündel, en se contentant d'indiquer dans une note infrapaginale que Zündel niait lesdites activités et déclarations<sup>48</sup>. Il semble que le comité de surveillance ait accepté dans ces cas les renseignements obtenus de certaines personnes de préférence à ceux qui avaient été fournis par Zündel. Le comité de surveillance a donc eu l'occasion d'évaluer la crédibilité de Zündel et a jugé, dans bien des cas, que celui-ci manquait de crédibilité.

Reste encore à savoir si les déclarations et conclusions susmentionnées du comité de surveillance suscitent une crainte raisonnable de partialité selon le critère de l'observateur bien renseigné. Le résumé des informations renferme un certain nombre d'allégations qui permettraient raisonnablement de croire que Zündel se livrera à des activités qui constituent des menaces envers la sécurité du Canada. Une comparaison entre ces allégations et les déclarations que le comité de surveillance a formulées dans le rapport sur le Heritage Front permet d'établir les parallèles suivants:

1. Dans le résumé des informations, le ministre allègue que Zündel [TRADUCTION] «défend des causes d'extrême droite».

Selon le rapport sur le Heritage Front, Zündel fait partie de «l'extrême droite».

2. Dans le résumé des informations, le ministre allègue que Zündel exploite une entreprise d'édition qui constitue l'un des plus grands producteurs au monde de publications niant l'existence de l'Holocauste et qui alimentent les foyers de haine en Europe centrale.

Dans le rapport sur le Heritage Front, Zündel est décrit à maintes reprises comme un éditeur de «littérature haineuse» qui «nie l'existence de l'Holocauste».

3. Dans le résumé des informations, le ministre allègue que Zündel diffuse de la propagande antisémite.

Dans le rapport sur le Heritage Front, Zündel est classé dans la catégorie des «racistes agressifs».

4. The statement of circumstances alleges that as a consequence of “Zündel’s participation, involvement and support of the neo-Nazi/white supremacist movement in Canada to achieve a political objective . . . there were reasonable grounds to believe that Mr. Zündel is in a position to direct his followers to commit acts of serious violence.” [Emphasis added.]

The Heritage Front Report articulated SIRC’s unshakeable conviction that Canada should continue to ensure it is always aware of what is going on within extreme right wing racist and neo-Nazi groups, and that Canadians should never again underestimate the potential for harm embodied in hate-driven organizations. As SIRC had earlier in the Heritage Front Report characterized Zündel as part of the radical right wing and as a racist and publisher of hate literature, it can be inferred that SIRC also is of the view that embodied in Zündel’s statements and activities is the potential for harm referred to *supra*.

63 In my view, the above statements of SIRC in the Heritage Front Report are more than sufficient to cause an informed person, viewing the matter realistically and practically, and having thought the matter through to conclude there is a reasonable apprehension of bias of SIRC toward Zündel. Accordingly, I am satisfied that the informed bystander test for bias has been met.

64 This conclusion is undoubtedly sufficient to dispose of this matter. However, I think it necessary, in the unusual circumstances of this case, to make some additional observations. In my view, some of SIRC’s statements *supra*, go beyond the informed bystander test. In reality, they demonstrate a pre-judgment of issues before SIRC in the impugned proceedings. Accordingly, in order to refute the allegations against him, Zündel would have to convince SIRC that the views SIRC previously professed are unfounded. The foreword to the Heritage

4. Dans le résumé des informations, le ministre allègue qu’en raison de la [TRADUCTION] «participation de Zündel au mouvement néonazi et au mouvement de la suprématie blanche au Canada pour atteindre un objectif politique . . . il existe des motifs raisonnables de croire que M. Zündel est en mesure d’inciter ses disciples à commettre des actes de violence grave». [Mots non soulignés dans l’original.]

Dans le rapport sur le Heritage Front, le comité de surveillance fait état de sa conviction inébranlable selon laquelle le Canada devrait continuer à se tenir constamment au courant de ce qui se passe au sein des groupes néonazis et des groupes racistes d’extrême droite et rappelle que les Canadiens ne devraient en aucun cas sous-estimer la menace que représentent les organisations mues par la haine. Étant donné que le comité de surveillance avait précédemment décrit Zündel, dans ce même rapport, comme un membre de l’extrême droite, un raciste et un éditeur de propagande haineuse, il est permis de conclure que le comité est également d’avis que les déclarations et activités de Zündel créent un risque semblable à celui qui est mentionné ci-dessus.

À mon avis, les déclarations susmentionnées que le comité de surveillance a formulées dans le rapport sur le Heritage Front suffisent amplement à inciter une personne bien renseignée qui étudierait la question en profondeur, à conclure à l’existence d’une crainte raisonnable de partialité de la part du comité de surveillance à l’endroit de Zündel. Par conséquent, je suis d’avis que le critère de l’observateur bien renseigné a été respecté. 63

Cette conclusion suffit sans doute à trancher le litige en l’espèce. Cependant, compte tenu des circonstances inhabituelles de la présente affaire, il m’apparaît nécessaire d’ajouter quelques commentaires. À mon avis, certaines des déclarations susmentionnées du comité de surveillance vont au-delà du critère de l’observateur bien renseigné. En réalité, elles démontrent que le comité de surveillance avait tranché à l’avance les questions dont il est saisi dans la procédure attaquée. En conséquence, pour réfuter les allégations formulées contre lui, Zündel aurait à 64

Front Report describes the importance of the report in the following paragraph excerpted therefrom:

What sets this report apart from all the other reports we have sent to the Solicitor General is the fact that most of it, perhaps all of it, will be made public. This will occur because the allegations against CSIS were so serious that the Security Intelligence 'system' established by Parliament in 1984 was in danger of losing the public's trust. Readers of the "*Heritage Front Affair*" will be able to judge for themselves the effectiveness of the accountability procedures put in place by the *CSIS Act*, and the Review Committee's role in that structure.<sup>49</sup>

65 The Executive Director attempted to alleviate Zündel's concerns of bias by advising him that SIRC is not bound to take into consideration any position previously taken by SIRC.<sup>50</sup> However, in my view, taking into consideration the context in which the Heritage Front Report was written, a reasonable apprehension of bias is created by putting Zündel in the position of having to persuade the same committee that made the statements and findings in the Heritage Front Report that they are in fact unfounded.

66 It was submitted by SIRC's counsel that SIRC as a whole could not be biased because an entire agency could not be tainted by bias.<sup>51</sup> In support of this submission SIRC relied on the B.C. Court of Appeal decision in *Bennett v. British Columbia (Securities Commission)*.<sup>52</sup> In the case at bar, the basis of the reasonable apprehension of bias of SIRC toward Zündel is a report, namely, the Heritage Front Report, which was prepared by all the members of SIRC.<sup>53</sup> Moreover, the member of SIRC who was to conduct the impugned proceedings, Mr. Jacques Courtois, P.C., Q.C.,<sup>54</sup> was sitting as a member of SIRC when the Heritage Front Report was written.<sup>55</sup> However, even so, taking into consideration that all of the members of SIRC were responsible for the Heritage Front Report and the context in which it was written, discussed *supra*, I do not find this argument of SIRC persuasive on the undisputed facts of this case.

convaincre le comité de surveillance que les opinions que le comité de surveillance a précédemment formulées ne sont pas fondées. L'importance du rapport sur le Heritage Front ressort de l'extrait suivant de l'avant-propos du rapport en question:

[TRADUCTION] Ce qui distingue le présent rapport de tous les autres rapports que nous avons fait parvenir au solliciteur général, c'est le fait que la majeure partie, sinon la totalité, en sera rendue publique. En effet, les allégations formulées contre le SCRS sont tellement graves que le «système» du renseignement de sécurité que le Parlement a créé en 1984 risquait de perdre la confiance du public. Les lecteurs de «l'affaire *Heritage Front*» pourront juger par eux-mêmes de l'efficacité du processus de responsabilisation mis en place par la *Loi sur le SCRS* et le rôle du comité de surveillance dans cette structure<sup>49</sup>.

65 Le directeur administratif a tenté d'apaiser les craintes de partialité de Zündel en lui expliquant que le comité de surveillance n'était nullement lié par les positions qu'il avait précédemment adoptées<sup>50</sup>. Cependant, à mon avis, compte tenu du contexte dans lequel le rapport sur le Heritage Front a été rédigé, il existe une crainte raisonnable de partialité du fait que Zündel doit convaincre le même comité qui a formulé les déclarations et les conclusions dans le rapport en question qu'en réalité, celles-ci ne sont pas fondées.

66 L'avocat du comité de surveillance soutient que celui-ci ne peut pas être accusé de partialité, parce que ses membres ne peuvent pas tous faire montre de partialité<sup>51</sup>. À l'appui de cet argument, le comité de surveillance invoque l'arrêt que la Cour d'appel de la Colombie-Britannique a rendu dans l'affaire *Bennett v. British Columbia (Securities Commission)*<sup>52</sup>. Dans la présente affaire, le fondement de la crainte raisonnable de partialité que Zündel dit ressentir réside dans le rapport sur le Heritage Front, qui a été rédigé par tous les membres du comité de surveillance<sup>53</sup>. De plus, le membre du comité de surveillance qui devait présider la procédure contestée, Jacques Courtois, c.r.<sup>54</sup>, siégeait comme membre du comité de surveillance lorsque le rapport sur le Heritage Front a été rédigé<sup>55</sup>. Cependant, compte tenu du fait que le rapport en question est l'œuvre de tous les membres du comité de surveillance ainsi que du contexte dans lequel il a été écrit, lequel contexte est commenté plus haut, cet argument du

- 67 Finally, before I dispose of this issue, I must address the submissions of SIRC with respect to the Supreme Court of Canada decision in *Brosseau v. Alberta Securities Commission*.<sup>56</sup> In *Brosseau*, the Court held that a reasonable apprehension of bias did not arise on account of the Chairman of the Alberta Securities Commission performing the dual role of investigator and adjudicator, because the overlap of functions was authorized by the statute. Justice L'Heureux-Dubé held that the structure of the *Securities Act*,<sup>57</sup> which permitted the commissioners to be involved in both the investigatory and adjudicatory functions, did not, by itself, give rise to a reasonable apprehension of bias.<sup>58</sup>
- 68 There are several reasons why the decision in *Brosseau* does not alter my view that there is a reasonable apprehension of bias in the case at bar. Firstly, it is not the legislative scheme created by the *Citizenship Act* and CSIS Act, by itself, that necessarily gives rise to a reasonable apprehension of bias. Rather, there are prior statements and findings of SIRC that give rise to a reasonable apprehension of bias, in some instances going beyond that and demonstrating a prejudgment of the issues before SIRC, in the impugned proceedings.
- 69 Secondly, the nature and role of the administrative board in the case at bar is significantly different from that in *Brosseau*. The board in *Brosseau* was the Alberta Securities Commission, the functions of which were described by Justice L'Heureux-Dubé as follows:
- Securities commissions, by their nature, undertake several different functions. They are involved in overseeing the filing of prospectuses, regulating the trade in securities, registering persons and companies who trade in securities, carrying out investigations and enforcing the provisions of the Act. By their nature, they will have repeated dealings with the same parties. The dealings
- comité de surveillance ne m'apparaît pas convaincant, à la lumière des faits non contestés établis en l'espèce.
- Enfin, avant de trancher la question en litige dans la présente demande, je dois examiner les arguments que le comité de surveillance a invoqués à l'égard de l'arrêt *Brosseau c. Alberta Securities Commission*<sup>56</sup>. Dans cet arrêt, la Cour suprême du Canada a statué qu'aucune crainte raisonnable de partialité n'était née du fait que le président de l'Alberta Securities Commission avait joué à la fois le rôle d'enquêteur et d'arbitre, parce que le chevauchement des fonctions était autorisé par la loi. M<sup>me</sup> le juge L'Heureux-Dubé a conclu que la structure de la *Securities Act*<sup>57</sup>, qui autorisait les commissaires à exercer tant des fonctions d'enquête que des fonctions juridictionnelles (appelées aussi fonctions décisionnelles), ne faisait pas naître en soi une crainte raisonnable de partialité<sup>58</sup>.
- L'arrêt *Brosseau* ne modifie en rien mon opinion quant à l'existence d'une crainte raisonnable de partialité en l'espèce, et ce, pour plusieurs raisons. D'abord, ce n'est pas en soi le régime législatif créé par la *Loi sur la citoyenneté* et la *Loi sur le SCRS* qui donne lieu à une crainte raisonnable de partialité. Ce sont plutôt certaines déclarations et conclusions antérieures du comité de surveillance qui, dans certains cas, créent plus qu'une crainte raisonnable de partialité et qui démontrent que les questions soumises au comité de surveillance dans le cadre de la procédure contestée étaient tranchées à l'avance.
- En second lieu, la nature et le rôle de l'organisme administratif diffèrent sensiblement en l'espèce de ceux dont il était question dans l'arrêt *Brosseau*. Dans cette dernière affaire, l'organisme était la commission des valeurs mobilières de l'Alberta, dont les fonctions ont été décrites en ces termes par M<sup>me</sup> le juge L'Heureux-Dubé:
- De par leur nature, les commissions de valeurs mobilières remplissent plusieurs fonctions différentes. Elles surveillent le dépôt de prospectus, réglementent les opérations relatives aux valeurs mobilières, inscrivent les personnes et les sociétés qui font des opérations relatives aux valeurs mobilières, mènent des enquêtes et appliquent les dispositions de la Loi. De par leur nature, elles sont amenées à

could be in an administrative or adjudicative capacity.<sup>59</sup>

avoir des contacts répétés avec les mêmes parties tant dans leur rôle administratif que dans leur rôle décisionnel<sup>59</sup>.

70 In short, the Securities Commission regulates the trade of securities in Alberta. The administrative board in the case at bar, SIRC, when functioning pursuant to section 19 of the *Citizenship Act*, performs a paramount role in the determination of whether there are reasonable grounds to believe that a citizenship applicant will engage in activities that constitute a threat to the security of Canada. The impact of such a determination has potentially grave consequences for the citizenship applicant. Accordingly, in view of the significant difference between the nature and role of SIRC and that of a securities commission, I am of the view this case is thereby distinguishable on that basis from the decision in *Brosseau*.

En résumé, la commission des valeurs mobilières réglemente le commerce des valeurs mobilières en Alberta. Dans la présente affaire, le comité de surveillance, lorsqu'il agit conformément à l'article 19 de la *Loi sur la citoyenneté*, joue un rôle de premier plan dans la détermination de l'existence des motifs raisonnables de croire qu'une personne qui demande la citoyenneté se livrera à des activités qui constituent des menaces envers la sécurité du Canada. Cette décision est susceptible d'avoir des conséquences graves sur cette personne. Par conséquent, compte tenu de la différence majeure qui existe entre la nature et le rôle du comité de surveillance et ceux d'une commission des valeurs mobilières, j'estime qu'on peut établir une distinction entre la présente espèce et l'affaire *Brosseau*.

71 The nature of SIRC's function, with respect to the proceedings in issue, is more akin to the function of the Canadian Human Rights Tribunal, which was in issue in the Federal Court of Appeal decision in *MacBain v. Lederman*<sup>60</sup> In *MacBain*, the Court held that the adjudicative structure of the *Canadian Human Rights Act*<sup>61</sup> (the CHRA) contained an inherent bias. The legislative scheme required the Canadian Human Rights Commission (the Commission) to investigate complaints made pursuant to the CHRA. If the Commission found the complaint was substantiated, it then appointed the members of Canadian Human Rights Tribunal (the Tribunal) to deal with the matter. The Commission then prosecuted the complaint in the Tribunal proceedings which followed. Thus, in essence, the prosecutor (the Commission) appointed the judge (the Tribunal) in its own cause. The Federal Court of Appeal concluded that this legislative scheme gave rise to a reasonable apprehension of bias.

La fonction que le comité de surveillance est appelé à exercer dans la procédure attaquée s'apparente davantage à celle du Tribunal canadien des droits de la personne, fonction que la Cour d'appel fédérale a examinée dans l'affaire *MacBain c. Lederman*<sup>60</sup>, dans lequel elle a statué que la structure juridictionnelle prévue par la *Loi canadienne sur les droits de la personne*<sup>61</sup> (la LCDP) était entachée de façon inhérente de partialité. La loi obligeait la Commission canadienne des droits de la personne (la Commission) à faire enquête sur les plaintes présentées en vertu de la LCDP. Lorsque la Commission jugeait la plainte fondée, elle désignait les membres du Tribunal canadien des droits de la personne (le Tribunal) chargés d'examiner la question. La Commission présentait ensuite la plainte dans le cadre de la procédure qui était engagée subséquentement devant le Tribunal. Ainsi, la partie poursuivante (la Commission) désignait le juge (le Tribunal) dans sa propre cause. La Cour d'appel fédérale a conclu que ce mécanisme législatif suscitait une crainte raisonnable de partialité.

72 In my view the *MacBain* decision is useful, as the nature of the proceedings before the SIRC are more akin to those arising under the CHRA than they are to those arising under the *Securities Act*.

À mon avis, l'arrêt *MacBain* est utile, car la procédure engagée du comité de surveillance s'apparente davantage, de par sa nature, à celle qui est prévue par la LCDP qu'à celle que l'on trouve dans la *Securities Act*.

73 SIRC's counsel submitted that if the Court were to find a reasonable apprehension of bias in the case at bar, that "SIRC would be rendered powerless to carry out its statutory mandate and CSIS would not be subject to any review. The purpose of the establishment of the Committee would be substantially frustrated".<sup>62</sup> This is, essentially, an *in terrorem* argument that I do not find persuasive. This decision relates to the very specific and unusual facts of this case. I am not persuaded that it will render SIRC powerless to exercise its jurisdiction in other factual situations. In these circumstances the Court should not place the stamp of approval on proceedings being conducted in breach of the duty of fairness, as established by uncontradicted evidence showing a reasonable apprehension of bias.

74 As a final note, I would add that I have only reached this conclusion after much anxious consideration. I am not unaware that, possibly, an element of Canadian society strongly disagrees with the alleged views and activities of this applicant. However, the fact remains that he has been a permanent resident of Canada since 1958. In 1993, when he applied for Canadian citizenship he had every right to do so. In making that application, Zündel became subject to the provisions of the *Citizenship Act*. When the section 19 proceedings were invoked against him and SIRC's investigative process began to unfold, Zündel, as the object of the investigation, acquired the right to procedural fairness for the reasons given *supra*.

75 As noted earlier, this decision is not about the issue in the proceedings before SIRC, i.e. whether there are reasonable grounds for believing that Zündel will engage in activity that constitutes a threat to the security of Canada. This decision is about whether, in the circumstances of this case, a reasonable apprehension of bias on the part of SIRC has been shown, which would prevent SIRC from continuing with the section 19 proceedings instituted against Zündel.

L'avocat du comité de surveillance soutient que, si la Cour conclut à l'existence d'une crainte raisonnable de partialité en l'espèce, le [TRADUCTION] «comité de surveillance perdra le pouvoir de remplir la mission dont il est investi aux termes de la loi et le SCRS ne sera assujéti à aucun contrôle. La raison d'être de la création du comité serait à toutes fins pratiques réduite à néant»<sup>62</sup>. Il s'agit là, essentiellement, d'un argument *in terrorem* qui ne m'apparaît pas convaincant. La décision en cause concerne les faits très particuliers et inhabituels qui ont été soulevés dans le présent litige. Je ne crois pas qu'elle enlèvera au comité de surveillance le pouvoir d'exercer sa juridiction dans d'autres situations factuelles. Dans ces conditions, la Cour ne devrait pas donner son aval à une procédure qui va à l'encontre de l'obligation d'agir équitablement, comme l'indique la preuve non contredite présentée au sujet de l'existence d'une crainte raisonnable de partialité.

En dernier lieu, j'ajouterais qu'il ne m'a pas été facile d'en arriver à cette conclusion. Je n'ignore pas qu'une partie de la société canadienne réproouve vivement les opinions et les activités reprochées au requérant en l'espèce. Cependant, il n'en demeure pas moins que celui-ci est un résident permanent du Canada depuis 1958. En 1993, il a demandé la citoyenneté canadienne et il avait parfaitement le droit de le faire. En présentant cette demande, Zündel est devenu assujéti aux dispositions de la *Loi sur la citoyenneté*. Lorsque la procédure prévue à l'article 19 a été invoquée contre lui et que l'enquête du comité de surveillance s'est ouverte, Zündel a acquis, comme personne faisant l'objet de cette enquête, le droit à l'équité procédurale pour les motifs exposés ci-dessus.

Comme je l'ai déjà mentionné, la présente décision ne concerne pas la question soulevée dans la procédure qui se déroule devant le comité de surveillance, soit l'existence de motifs raisonnables de croire que Zündel se livrera à des activités qui constituent des menaces envers la sécurité du Canada. Elle porte plutôt sur la question de savoir si, eu égard aux constances de la présente affaire, on a démontré l'existence d'une crainte raisonnable de partialité de la part du comité de surveillance, la-

76 Accordingly, and for the foregoing reasons, I have concluded, on these facts, that a reasonable apprehension of bias by SIRC toward Zündel has been proven. It follows, in my view, that Zündel is entitled to an order prohibiting SIRC from carrying out the proceedings mandated by section 19 of the *Citizenship Act* relating to his application for citizenship. I freely acknowledge that, as a consequence of this decision, the legislative scheme envisaged by the *Citizenship Act* and the CSIS Act will have been thwarted with respect to Zündel's citizenship application. Perhaps, in such circumstances, the question of an effective remedy can only be addressed through legislative action.

3. Should the Court grant an order quashing SIRC's proceedings as a breach of Zündel's rights as protected by paragraphs 2(b) and (d) of the Charter or alternately, exclude such evidence as is in breach of these rights?

77 Zündel has failed to establish an infringement of his rights of freedom of expression and freedom of association, as protected by paragraphs 2(b) and (d) of the Charter. Accordingly, the Court will not grant an order quashing SIRC's proceedings on this basis, nor will it exclude any evidence on this basis.

#### IV. CONCLUSION

##### A. Status of SIRC

78 Compliance with Rule 1611 has been waived, and SIRC is granted leave to intervene in these proceedings. The style of cause shall be amended accordingly.

B. Notice of Motion, filed May 23, 1996, by the Minister

79 For the foregoing reasons, I am granting the Minister's motion for an order striking out the fol-

quelle partialité empêcherait le comité de poursuivre la procédure engagée contre Zündel en application de l'article 19.

En conséquence, pour les motifs exposés ci-dessus et vu les faits susmentionnés, j'en suis arrivé à la conclusion qu'il existe une crainte raisonnable de partialité de la part du comité de surveillance à l'endroit de Zündel. Il s'ensuit, à mon avis, que Zündel a droit à une ordonnance interdisant au comité de surveillance de poursuivre la procédure prévue à l'article 19 de la *Loi sur la citoyenneté* à l'égard de sa demande de citoyenneté. Je reconnais volontiers que cette décision a pour effet de bloquer le mécanisme envisagé par la *Loi sur la citoyenneté* et par la *Loi sur le SCRS* relativement à la demande de citoyenneté de Zündel. Il se peut que, dans ces circonstances, le seul recours efficace réside dans une mesure législative.

3. La Cour devrait-elle prononcer une ordonnance annulant la procédure du comité de surveillance au motif qu'elle porte atteinte aux droits de Zündel qui sont protégés par les alinéas 2b) et 2d) de la Charte ou, subsidiairement, écarter les éléments de preuve portant atteinte à ces droits?

Zündel n'a pas prouvé que ses droits à la liberté d'expression et à la liberté d'association qui sont protégés par les alinéas 2b) et d) de la Charte avaient été violés. Par conséquent, la Cour ne rendra pas d'ordonnance annulant la procédure du comité de surveillance ni n'exclura d'éléments de preuve pour ce motif.

#### IV. DISPOSITIF

##### A. Qualité du comité de surveillance

Une dispense a été accordée à l'égard du respect de la Règle 1611 et le comité de surveillance est autorisé à intervenir en l'espèce. L'intitulé de la cause sera modifié en conséquence.

B. L'avis de requête déposé le 23 mai 1996 par le ministre

Pour les motifs qui précèdent, je fais droit à la requête présentée par le ministre en vue d'obtenir

lowing documents from Zündel's supplementary application record:

Tab A. Affidavit of Wolfgang Droege, sworn April, 1996;

Tab B. Affidavit of Donna Elliott, sworn March 22, 1996;

Tab C. Affidavit of Wayne Elliott, sworn March 22, 1996;

Tab D. Affidavit of Eric Fischer, sworn March 24, 1996;

Tab E. Affidavit of Max French, sworn March 24, 1996;

Tab F. Affidavit of Gerry Lincoln, sworn March 24, 1996;

Tab G. Affidavit of Tyrone Mason, sworn May 9, 1996; and

Tab H. Affidavit of Ernst Zündel, sworn May 9, 1996.

une ordonnance supprimant les documents suivants du dossier de la demande supplémentaire de Zündel:

Onglet A. Affidavit souscrit par Wolfgang Droege en avril 1996;

Onglet B. Affidavit souscrit par Donna Elliott le 22 mars 1996;

Onglet C. Affidavit souscrit par Wayne Elliott le 22 mars 1996;

Onglet D. Affidavit souscrit par Eric Fischer le 24 mars 1996;

Onglet E. Affidavit souscrit par Max French le 24 mars 1996;

Onglet F. Affidavit souscrit par Gerry Lincoln le 24 mars 1996;

Onglet G. Affidavit souscrit par Tyrone Mason le 9 mai 1996;

Onglet H. Affidavit souscrit par Ernst Zündel le 9 mai 1996.

80 The remaining documents found at Tabs I, J and K will be permitted to be filed as part of the supplementary application record.

81 As neither party spoke to costs of this motion, there shall be no order as to costs.

C. Application for Judicial Review, filed March 7, 1996, by Zündel

82 With respect to the admissibility of the Kulaszka affidavit, it is admissible with the exception of paragraph 18, which is inadmissible. With respect to Exhibits B, C and G thereto, the said exhibits are admissible only to establish the media attention given to the Heritage Front Affair and not as evidence of the truth of their contents.

83 For the aforesaid reasons, I am granting an order prohibiting SIRC from carrying out the proceedings

Les autres documents qui se trouvent aux onglets I, J et K pourront être versés au dossier de demande supplémentaire. 80

Aucune partie n'ayant présenté d'arguments au sujet des dépens de la présente requête, aucune ordonnance n'est rendue à ce sujet. 81

C. La demande de contrôle judiciaire déposée le 7 mars 1996 par Zündel

L'affidavit de Kulaszka est admissible, sauf le paragraphe 18. Les pièces B, C et G de l'affidavit en question sont admissibles uniquement comme preuve de l'attention que la presse écrite et parlée a accordée à l'affaire Heritage Front et non comme preuve de la véracité de leur contenu. 82

Pour les motifs précités, je prononce une ordonnance interdisant au comité de surveillance de pour- 83



mandated by section 19 of the *Citizenship Act*, with respect to Zündel's application for citizenship dated October 24, 1993.

84 Since no special reasons for costs have been shown, and pursuant to Rule 1618 of the *Federal Court Rules*, no costs are ordered.

85 While the decision of this application was under reserve, Zündel's counsel wrote to the Court under date of June 21, 1996, requesting leave to submit additional material with respect to the case before me. Counsel intended that this material be filed in support of his submissions made at the hearing relating to systemic bias. However, since I have concluded, for the reasons given *supra*, that a reasonable apprehension of bias by SIRC toward Zündel has been shown on the evidence adduced, it becomes unnecessary, in my view, to specifically address the issue of systemic bias. Accordingly, the request by Zündel's counsel to file additional material is dismissed.

<sup>1</sup> R.S.C., 1985, c. F-7, as enacted by S.C. 1990, c. 8, s. 5.

<sup>2</sup> R.S.C., 1985, c. C-29.

<sup>3</sup> Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44] (hereinafter Charter).

<sup>4</sup> R.S.C., 1985, c. C-23.

<sup>5</sup> Transcripts of June 11, 1996, at pp. 9-12.

<sup>6</sup> SIRC's application record, memorandum of argument, at para. 11.

<sup>7</sup> Applicant's application record, Kulaszka affidavit, at Ex. A.

<sup>8</sup> Applicant's application record, Kulaszka affidavit, at Ex. K.

<sup>9</sup> SIRC's application record, MacKenzie affidavit, at Ex. B.

<sup>10</sup> Applicant's application record, Kulaszka affidavit, at Ex. M.

<sup>11</sup> SIRC's application record, Mackenzie affidavit, at para. 15.

suivre la procédure prévue à l'article 19 de la *Loi sur la citoyenneté* relativement à la demande de citoyenneté de Zündel datée du 24 octobre 1993.

84 Étant donné que l'existence de raisons spéciales n'a pas été établie en ce qui concerne les dépens, aucune ordonnance n'est rendue à ce sujet, conformément à la Règle 1618 des *Règles de la Cour fédérale*.

85 Avant de se prononcer au sujet de la présente demande, la Cour a reçu une lettre en date du 21 juin 1996 dans laquelle l'avocat de Zündel demandait l'autorisation de verser d'autres pièces au dossier relativement à l'affaire dont je suis saisi. L'avocat désirait que ces pièces soient déposées au soutien des observations qu'il a formulées au cours de l'audience relative à la partialité systémique. Cependant, comme que j'en suis arrivé à la conclusion, pour les motifs exposés ci-dessus, qu'il existe une crainte raisonnable de partialité de la part du comité de surveillance à l'endroit de Zündel, il ne m'apparaît pas nécessaire d'examiner expressément la question de la partialité systémique. Par conséquent, la demande présentée par l'avocat de Zündel en vue d'obtenir l'autorisation de verser d'autres pièces au dossier est rejetée.

<sup>1</sup> L.R.C. (1985), ch. F-7, édicté par L.C. 1990, ch. 8, art. 5.

<sup>2</sup> L.R.C. (1985), ch. C-29.

<sup>3</sup> Partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44] (ci-après appelée la Charte).

<sup>4</sup> L.R.C. (1985), ch. C-23.

<sup>5</sup> Procès-verbal de l'audience du 11 juin 1996, aux p. 9 à 12.

<sup>6</sup> Dossier de la demande du CSARS, mémoire exposant les points à débattre, par. 11.

<sup>7</sup> Dossier de la demande du requérant, affidavit de Kulaszka, ann. A.

<sup>8</sup> Dossier de la demande du requérant, affidavit de Kulaszka, ann. K.

<sup>9</sup> Dossier de la demande du CSARS, affidavit de MacKenzie, ann. B.

<sup>10</sup> Dossier de la demande du requérant, affidavit de Kulaszka, ann. M.

<sup>11</sup> Dossier de la demande du CSARS, affidavit de MacKenzie, par. 15.

<sup>12</sup> SIRC's application record, Mackenzie affidavit, at Ex. D.

<sup>13</sup> SIRC's application record, Mackenzie affidavit, at Ex. E.

<sup>14</sup> SIRC's application record, MacKenzie affidavit, at Ex. F.

<sup>15</sup> SIRC's application record, MacKenzie affidavit, at Ex. H.

<sup>16</sup> SIRC's application record, MacKenzie affidavit, at Ex. I.

<sup>17</sup> Minister's application record, memorandum of argument, at para. 7.

<sup>18</sup> [1994] 2 F.C. 447 (C.A.) (hereinafter *Canada (Human Rights Commission)*).

<sup>19</sup> Rule 1611 of the *Federal Court Rules*, C.R.C., 1978, c. 663, as enacted by SOR/92-43, s. 19, reads as follows:

*Rule 1611.* (1) Any person who wishes to intervene in the hearing of an application for judicial review, including the federal board, commission or other tribunal in respect of whose decision the application has been made, must file a notice of application for leave to intervene and serve a copy of it on all the parties.

(2) The notice shall

...

(3) The Court may grant leave to intervene in the hearing of an application for judicial review upon such terms and conditions as it considers just and may give directions on the procedure for and extent of the intervention, the submission and service of documents and other matters relevant to the intervention.

<sup>20</sup> *Canada (Human Rights Commission)*, *supra*, note 18, at p. 461.

<sup>21</sup> See *Canada (Human Rights Commission) per Décaré J.A.*, at p. 461.

<sup>22</sup> (1994), 77 F.T.R. 218 (F.C.T.D.) (hereinafter *Canadian Parks*).

<sup>23</sup> *Idem*, at p. 222.

<sup>24</sup> See *Éthier v. Canada (RCMP Commissioner)*, [1993] 2 F.C. 659 (C.A.) (hereinafter *Éthier*) and *Lecoupe v. Canadian Armed Forces* (1994), 81 F.T.R. 91 (F.C.T.D.) (hereinafter *Lecoupe*).

<sup>25</sup> Applicant's supplementary application record, at tabs A through H.

<sup>26</sup> Applicant's supplementary application record, at tabs I and J.

<sup>27</sup> Para. 18 of the Kulaszka affidavit reads as follows:

18. I have been informed by Derek Lee, M.P. and chairman of the House of Commons Sub-Committee on National Security that the sub-committee's report to the Heritage Front affair and the respondent SIRC will be

<sup>12</sup> Dossier de la demande du CSARS, affidavit de MacKenzie, ann. D.

<sup>13</sup> Dossier de la demande du CSARS, affidavit de MacKenzie, ann. E.

<sup>14</sup> Dossier de la demande du CSARS, affidavit de MacKenzie, ann. F.

<sup>15</sup> Dossier de la demande du CSARS, affidavit de MacKenzie, ann. H.

<sup>16</sup> Dossier de la demande du CSARS, affidavit de MacKenzie, ann. I.

<sup>17</sup> Dossier de la demande du ministre, mémoire exposant les points à débattre, par. 7.

<sup>18</sup> [1994] 2 C.F. 447 (C.A.) (ci-après appelé *Canada (Commission des droits de la personne)*).

<sup>19</sup> La Règle 1611 des *Règles de la Cour fédérale*, C.R.C., 1978, ch. 663, édictée par DORS/92-43, art. 19, dispose:

*Règle 1611.* (1) Quiconque, y compris l'office fédéral dont la décision fait l'objet de la demande de contrôle judiciaire, désire intervenir à l'audition d'une demande de contrôle judiciaire dépose un avis de demande d'autorisation d'intervenir et en signifie copie aux parties.

(2) L'avis:

...

(3) La Cour peut accorder l'autorisation d'intervenir à l'audition d'une demande de contrôle judiciaire aux conditions qu'elle considère appropriées et peut donner des directives quant à la procédure à suivre lors de l'intervention, quant à sa portée, quant à la présentation et à la signification des documents et quant à toute autre question pertinente à l'intervention.

<sup>20</sup> *Canada (Commission des droits de la personne)*, précité, note 18, à la p. 461.

<sup>21</sup> Voir l'arrêt *Canada (Commission des droits de la personne)*, le juge d'appel Décaré, à la p. 461.

<sup>22</sup> (1994), 77 F.T.R. 218 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.) (ci-après appelée *Parcs du Canada*).

<sup>23</sup> *Idem*, à la p. 222.

<sup>24</sup> Voir l'arrêt *Éthier c. Canada (Commissaire de la GRC)*, [1993] 2 C.F. 659 (C.A.) (ci-après appelé *Éthier*) et le jugement *Lecoupe c. Forces armées canadiennes*, (1994), 81 F.T.R. 91 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.) (ci-après appelé *Lecoupe*).

<sup>25</sup> Dossier de demande supplémentaire du requérant, onglets A à H.

<sup>26</sup> Dossier de demande supplémentaire du requérant, onglets I et J.

<sup>27</sup> Le par. 18 de l'affidavit de Kulaszka est ainsi libellé:

[TRADUCTION]

18. Le député Derek Lee, qui est également président du sous-comité de la Chambre des communes sur la sécurité nationale, m'a informé que le rapport du sous-comité sur l'affaire Heritage Front et sur le comité de

ready procedurally to be released at the end of March, 1996, if the Sub-Committee is reinstated with substantially the same membership in the new session of Parliament.

<sup>28</sup> *Supra*, note 24.

<sup>29</sup> *Supra*, note 24.

<sup>30</sup> See *Newfoundland Telephone Co. v. Newfoundland (Board of Public Utilities)*, [1992] 1 S.C.R. 623, at p. 636 (hereinafter *Nfld. Telephone*).

<sup>31</sup> *Idem*.

<sup>32</sup> *Idem*, at pp. 638-639.

<sup>33</sup> *Idem*, at p. 636.

<sup>34</sup> This test has also been phrased as follows:

What would an informed person, viewing the matter realistically and practically — and having thought the matter through — conclude?

See *Committee for Justice and Liberty et al. v. National Energy Board et al.*, [1978] 1 S.C.R. 369, at p. 394, *per de Grandpré J*; *MacBain v. Lederman*, [1985] 1 F.C. 856 (C.A.), at pp. 867-868; and *Arthur v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1993] 1 F.C. 94 (C.A.), at p. 101.

<sup>35</sup> [1990] 3 S.C.R. 1170 (hereinafter *Old St. Boniface*).

<sup>36</sup> *Idem*, at p. 1197.

<sup>37</sup> Transcripts of June 11, 1996, at pp. 45-46.

<sup>38</sup> Transcripts of June 11, 1996, at pp. 90-96.

<sup>39</sup> SIRC's application record, MacKenzie affidavit, at Ex. C.

<sup>40</sup> SIRC's application record, MacKenzie affidavit, at para. 9.

<sup>41</sup> Transcripts of June 11, 1996, at p. 46.

<sup>42</sup> Transcripts of June 11, 1996, at pp. 45-46.

<sup>43</sup> [1990] 3 S.C.R. 1213 (hereinafter *Save Richmond Farmland*).

<sup>44</sup> *Nfld. Telephone*, *supra* note 30, at pp. 641-642.

<sup>45</sup> See applicant's application record (Heritage Front Report), at pp. 48, 59, 70, 71, 78, 79, 81, 82, 87, 90, 101, 102, 103, 104, 106, 116, 118, 122, 151, 208, 212 and 239.

<sup>46</sup> SIRC's application record, MacKenzie affidavit, at Ex. C.

<sup>47</sup> Applicant's application record (Heritage Front Report), at pp. 48, 59, 71, 72, 81, 82, 239 and 241.

<sup>48</sup> See applicant's application record (Heritage Front Report), at pp. 82, 102, 116, 118 and 122.

<sup>49</sup> Applicant's application record (Heritage Front Report), at p. 43.

surveillance intimé sera prêt, sur le plan procédural, à être publié à la fin de mars 1996 si la composition du sous-comité demeure à peu près la même lors de la nouvelle session parlementaire.

<sup>28</sup> Précité, note 24.

<sup>29</sup> Précité, note 24.

<sup>30</sup> Voir l'arrêt *Newfoundland Telephone Co. c. Terre-Neuve (Board of Public Utilities)*, [1992] 1 R.C.S. 623. à la p. 636 (ci-après *Nfld. Telephone*).

<sup>31</sup> *Idem*.

<sup>32</sup> *Idem*, aux p. 638 et 639.

<sup>33</sup> *Idem*, à la p. 636.

<sup>34</sup> Le critère a également été formulé en ces termes:

À quelle conclusion en arriverait une personne bien renseignée qui étudierait la question en profondeur, de façon réaliste et pratique?

Voir *Committee for Justice and Liberty et autres c. Office national de l'énergie et autres*, [1978] 1 R.C.S. 369, à la p. 394, par le juge de Grandpré; *MacBain c. Lederman*, [1985] 1 C.F. 856 (C.A.), aux p. 867 et 868; et *Arthur c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1993] 1 C.F. 94 (C.A.), à la p. 101.

<sup>35</sup> [1990] 3 R.C.S. 1170 (ci-après appelé arrêt *Vieux St-Boniface*).

<sup>36</sup> *Idem*, à la p. 1197.

<sup>37</sup> Procès-verbal de l'audience du 11 juin 1996, aux p. 45 et 46.

<sup>38</sup> Procès-verbal de l'audience du 11 juin 1996, aux p. 90 à 96.

<sup>39</sup> Dossier de la demande du CSARS, affidavit de MacKenzie, ann. C.

<sup>40</sup> Dossier de la demande du CSARS, affidavit de MacKenzie, par. 9.

<sup>41</sup> Procès-verbal de l'audience du 11 juin 1996, à la p. 46.

<sup>42</sup> Procès-verbal de l'audience du 11 juin 1996, aux p. 45 et 46.

<sup>43</sup> [1990] 3 R.C.S. 1213 (ci-après appelé *Save Richmond Farmland*).

<sup>44</sup> *Nfld. Telephone*, précité, note 30, aux p. 641 et 642.

<sup>45</sup> Voir le dossier de la demande du requérant (rapport sur le Heritage Front) aux p. 48, 59, 70, 71, 78, 79, 81, 82, 87, 90, 101, 102, 103, 104, 106, 116, 118, 122, 151, 208, 212 et 239.

<sup>46</sup> Dossier de la demande du SCRS, affidavit de MacKenzie, ann. C.

<sup>47</sup> Dossier de la demande du requérant (rapport sur le Heritage Front), aux p. 48, 59, 71, 72, 81, 82, 239 et 241.

<sup>48</sup> Voir le dossier de la demande du requérant (rapport sur le Heritage Front), aux p. 82, 102, 116, 118 et 122.

<sup>49</sup> Dossier de la demande du requérant (rapport sur le Heritage Front), à la p. 43.

<sup>50</sup> SIRC's application record, MacKenzie affidavit, at Ex. I.

<sup>51</sup> See SIRC's application record, memorandum of argument, at para. 22 and transcripts of June 11, 1996, at p. 27.

<sup>52</sup> (1992), 94 D.L.R. (4th) 339 (B.C.C.A.).

<sup>53</sup> See applicant's application record (Heritage Front Report), at p. 43.

<sup>54</sup> Subsequent to the hearing of this application, Mr. Courtois passed away.

<sup>55</sup> Applicant's supplementary application record, supplementary memorandum of argument, at para. 14.

<sup>56</sup> [1989] 1 S.C.R. 301 (hereinafter *Brosseau*).

<sup>57</sup> R.S.A. 1970, c. 333, s. 136.

<sup>58</sup> *Brosseau*, *supra* note 56, at p. 315.

<sup>59</sup> *Idem*, at p. 313.

<sup>60</sup> *MacBain*, *supra*, note 34.

<sup>61</sup> S.C. 1976-77, c. 33.

<sup>62</sup> SIRC's application record, memorandum of argument, at para. 19.

<sup>50</sup> Dossier de la demande du CSARS, affidavit de MacKenzie, ann. I.

<sup>51</sup> Voir le dossier de la demande du CSARS, mémoire, par. 22, et le procès-verbal de l'audience du 11 juin 1996, à la p. 27.

<sup>52</sup> (1992), 94 D.L.R. (4th) 339 (C.A. C.-B.).

<sup>53</sup> Voir le dossier de la demande du requérant (rapport sur le Heritage Front), à la p. 43.

<sup>54</sup> M<sup>e</sup> Courtois est décédé après l'audition de la présente demande.

<sup>55</sup> Dossier de la demande supplémentaire du requérant, mémoire supplémentaire, para. 14.

<sup>56</sup> [1989] 1 R.C.S. 301 (ci-après appelé *Brosseau*).

<sup>57</sup> R.S.A. 1970, ch. 333, art. 136.

<sup>58</sup> *Brosseau*, *précité*, note 56, à la p. 315.

<sup>59</sup> *Idem*, à la p. 313.

<sup>60</sup> *MacBain*, *précité*, note 34.

<sup>61</sup> S.C. 1976-77, ch. 33.

<sup>62</sup> Dossier de la demande du CSARS, par. 19 du mémoire.