

T-938-95

T-938-95

The Minister of Citizenship and Immigration
(Applicant)

La ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration
(requérante)

v.

c.

Johann Dueck (Respondent)

Johann Dueck (intimé)

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

RÉPERTORIÉ: CANADA (MINISTRE DE LA CITOYENNETÉ ET DE L'IMMIGRATION) c. DUECK (1^{re} INST.)

Trial Division, Noël J.—Toronto, December 11 and 12; Ottawa, December 23, 1997.

Section de première instance, juge Noël—Toronto, 11 et 12 décembre; Ottawa, 23 décembre 1997.

Citizenship and Immigration — Status in Canada — Citizens — Reference under Citizenship Act, ss. 10, 18 as to whether respondent obtained citizenship by false representation, fraud, concealing material circumstances — Proceedings said to be prosecution for war crimes under guise of citizenship reference — Citizenship reference civil in nature without penal consequence — Decision under Act, s. 18 factual finding not determinative of legal rights — Forfeiture of fruits of fraud not punishment per se — No retribution involved — Act imposing on citizenship applicants duty to be truthful.

Citoyenneté et Immigration — Statut au Canada — Citoyens — Renvoi formé en vertu des art. 10 et 18 de la Loi sur la citoyenneté pour décider si l'intimé avait acquis la citoyenneté par fraude, fausse déclaration ou dissimulation de faits essentiels — Cette procédure constituerait une poursuite pour crimes de guerre sous le couvert d'un renvoi en matière de citoyenneté — Un renvoi formé en vertu de la Loi sur la citoyenneté est de nature civile et n'entraîne aucune conséquence pénale — Une décision rendue en application de l'art. 18 porte sur les faits et n'est nullement un jugement définitif sur des droits juridiques — La perte par confiscation des fruits de la fraude n'est pas une punition en soi — Il n'y a aucune sanction en jeu — La Loi sur la citoyenneté impose aux candidats à la citoyenneté l'obligation de dire la vérité.

Constitutional law — Charter of Rights — Respondent in Citizenship Act, ss. 10, 18 reference seeking Charter protection as person accused of war crimes, "charged with an offence" under Charter, s. 11 — Freedom not to be forcibly moved said to be "liberty" under Charter, s. 7 — Reference not criminal, quasi-criminal proceeding — Taking back of privilege acquired by fraud not punishment — Proceedings intended to obtain removal of inadmissible person not within Charter, s. 11.

Droit constitutionnel — Charte des droits — L'intimé dans un renvoi formé en vertu des art. 10 et 18 de la Loi sur la citoyenneté réclame la protection de la Charte en tant qu'accusé de crimes de guerre et «inculpé» au sens de l'art. 11 de la Charte — La liberté de ne pas être déplacé contre son gré serait une «liberté» au sens de l'art. 7 de la Charte — Le renvoi n'est ni une poursuite pénale ni une poursuite quasi pénale — Le retrait d'un privilège acquis par fraude ne constitue pas une punition — Une poursuite qui vise à obtenir l'expulsion d'une personne non admissible ne tombe pas sous le coup de l'art. 11 de la Charte.

Administrative law — Reference — Minister seeking directions setting down procedure to be followed in reference under Citizenship Act, s. 18 — Party targeted by administrative proceeding not shielded from pre-trial compulsion — No void in rules prescribed for hearing of s. 18 reference — Application of relevant rules of practice not diminishing respondent's right to be treated fairly in compliance with principles of natural justice — Procedure to be followed by reference to rules of practice governing actions.

Droit administratif — Renvois — Le ministre demandait des directives sur la procédure à suivre dans le cadre d'un renvoi en vertu de l'art. 18 de la Loi sur la citoyenneté — La partie visée par une procédure administrative n'est pas soustraite à l'obligation de divulgation avant le procès — Il n'y a aucune lacune dans les règles prévues pour l'audition des renvois faits sous le régime de l'art. 18 — L'application des règles de pratique pertinentes ne diminue en rien le droit de l'intimé d'être traité avec équité et dans l'observation stricte des règles de justice naturelle — La procédure à suivre est fixée par analogie avec les règles de pratique régissant les actions.

This was a motion for directions setting down the procedure to be followed in respect of a reference under section

Il s'agissait d'une requête en directives sur la procédure à suivre dans le cadre d'un renvoi fait en vertu de l'arti-

18 of the *Citizenship Act*. In January 1995, the Registrar of Canadian Citizenship sent a notice of revocation to the respondent, advising him of the Minister of Citizenship and Immigration's intention to submit a report to the Governor in Council recommending that his citizenship be revoked. The Minister then filed a notice of reference before this Court, seeking a declaration that the respondent had obtained his citizenship through false representation, fraud, or by knowingly concealing material circumstances. The respondent argued that the present proceedings involved allegations of war crimes and that he was being prosecuted for those crimes under the guise of a citizenship reference. He was therefore of the view that being accused of war crimes, he should be afforded the procedural, evidentiary and Charter protection normally reserved to the criminal process. Moreover, the respondent submitted that, for the purposes of these proceedings, he was a "person charged with an offence" under paragraph 11(c) of the Charter and alternatively, that these proceedings interfered with his "liberty" as set out in section 7 of the Charter. Before dealing with the applicant's motion for directions, the Court had to rule on the respondent's arguments.

Held, the procedure to be followed should be set down by reference to the rules of practice governing actions.

Sections 10 and 18 of the *Citizenship Act* give the Court a very precise statutory mandate. If the Court was to operate within the parameters of this mandate, neither the applicant's motive nor the nature of what underlies the alleged fraud could have any impact on the character of the proceedings. Whether the matter underlying the alleged fraud pertained to war crimes or any other motive, the only issue upon which the Court could adjudicate remained the same: has the person concerned obtained citizenship by false representation, fraud or by knowingly concealing material circumstances? A reference conducted under section 18 of the *Citizenship Act* is in the nature of a civil proceeding in which the civil standard of proof applies. A decision made on a section 18 reference constitutes a factual finding by the Court and is not finally determinative of any legal rights. A section 18 reference is not a criminal or quasi-criminal proceeding and in itself, involves no penal consequence. The forfeiture of the fruits of fraud is not punishment *per se*. The return of something obtained by fraud or deceit is a neutral event. A proceeding, the sole purpose of which is to put an individual in the situation in which he would have been if no fraud had been committed, is civil in nature; no retribution is involved. A person who has obtained Canadian citizenship by fraud knows or ought to know that his status as a Canadian citizen is precarious. The *Citizenship Act* imposes on citizenship applicants a duty to answer questions truthfully and provides the state with the right to obtain revocation if it can be shown that the duty was not met. Section 11 of the Charter would not apply even if citizenship revocation would necessarily result from a positive

cle 18 de la *Loi sur la citoyenneté*. En janvier 1995, le greffier de la citoyenneté canadienne a envoyé un avis de révocation à l'intimé, l'informant que la ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration se proposait de soumettre un rapport pour recommander au gouverneur en conseil de révoquer la citoyenneté de l'intimé. La ministre a alors déposé auprès de la Cour un avis de renvoi tendant à faire déclarer que l'intimé avait acquis la citoyenneté par fraude, fausse déclaration ou dissimulation de faits essentiels. L'intimé a fait observer que l'affaire en instance reposait sur des allégations de crimes de guerre et qu'il était poursuivi pour crimes de guerre sous le couvert d'un renvoi en matière de citoyenneté. Il en concluait qu'il était accusé de crimes de guerre et qu'il devait bénéficier de la protection des règles de procédure, des règles de preuve ainsi que de la Charte, normalement réservée aux matières pénales. De plus, l'intimé a soutenu que, dans le contexte de l'affaire en instance, il était un «inculpé» au sens de l'alinéa 11c) de la Charte et, subsidiairement, que cette procédure portait atteinte à sa «liberté» que lui garantit l'article 7 de la Charte. Avant de traiter la requête en directives présentée par la requérante, la Cour devait se prononcer sur les arguments de l'intimé.

Jugement: la procédure à suivre en l'espèce doit être fixée par analogie avec les règles de pratique régissant les actions.

Les articles 10 et 18 de la *Loi sur la citoyenneté* investissent la Cour d'une fonction très précise en la matière. Dans la mesure où la Cour s'en tiendrait aux paramètres de cette fonction, ni les mobiles de la requérante, ni la nature de ce qui sous-tend l'accusation de fraude ne sauraient influencer sur la nature de la procédure. Que la supposée fraude se rapportât à des crimes de guerre ou à quelque autre mobile, le seul point sur lequel la Cour pouvait se prononcer demeurait exactement le même, savoir si l'intéressé a acquis la citoyenneté par fraude, fausse déclaration ou dissimulation intentionnelle de faits essentiels. Un renvoi formé en vertu de l'article 18 de la *Loi sur la citoyenneté* est de nature civile et on doit lui appliquer la norme de la preuve en matière civile. La décision rendue sur renvoi fait en application de l'article 18 ne porte que sur les faits et n'est nullement un jugement définitif sur des droits juridiques. Un renvoi fait sous le régime de l'article 18 n'est ni une poursuite pénale ni une poursuite quasi pénale et, en soi, n'entraîne aucune conséquence pénale. La perte par confiscation des fruits de la fraude n'est pas une punition en soi. La restitution de quelque chose qui a été acquis par fraude ou escroquerie est une opération neutre. Est de nature civile la procédure qui a pour seul but de remettre un individu dans la situation où il se serait trouvé si aucune fraude n'avait été commise; il n'y a aucune sanction en jeu. Quiconque a acquis la citoyenneté canadienne par fraude sait ou devrait savoir que son statut de citoyen canadien est précaire. La *Loi sur la citoyenneté* impose aux candidats à la citoyenneté l'obligation de dire la vérité et prévoit pour l'État le droit d'obtenir la révocation s'il est prouvé que

determination in this reference. Deportation is not punishment.

The respondent argued that paragraph 11(c) of the Charter operates as a complete bar to those parts of the applicant's motion that called for reciprocal pleadings, pre-trial production of documents and discovery. There is no case law establishing that a party targeted by an administrative proceeding can effectively be shielded from pre-trial compulsion. Rule 920 of the *Federal Court Rules* is the only Rule that specifically addresses the procedure to be followed in a reference made under section 18 of the *Citizenship Act*. Rule 919 incorporates Rule 5 (the gap rule) which in turn directs the Court to adopt a procedure by reference to "the other provisions of these Rules". There is no void in the rules prescribed for the hearing of a reference under section 18 of the *Citizenship Act*. The application of the relevant rules of practice does not diminish the respondent's right to be treated fairly in strict compliance with the principles of natural justice. These rules give the respondent the means to obtain full disclosure of the applicant's case together with all relevant documents and information. However, the principles of natural justice do not operate to prevent the respondent from being compelled to give evidence.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

- Canadian Bill of Rights*, R.S.C., 1985, Appendix III, s. 2(e).
- 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. 6, 7, 11.
- Canadian Citizenship Act (The)*, S.C. 1946, c. 15, s. 21 *Citizenship Act*, R.S.C., 1985, c. C-29, ss. 10, 18.
- Criminal Code*, R.S.C., 1985, c. C-46, ss. 7(3.71) (as enacted by R.S.C., 1985 (3rd Supp.), c. 30, s. 1), (3.72) (as enacted *idem*), (3.73) (as enacted *idem*; S.C. 1992, c. 1, s. 58), (3.74) (as enacted by R.S.C., 1985 (3rd Supp.), c. 30, s. 1), (3.75) (as enacted *idem*), (3.76) (as enacted *idem*), (3.77) (as enacted *idem*), 446(2).
- Federal Court Rules*, C.R.C., c. 663, RR. 1, 2 (as am. by SOR/90-846, s. 1; 92-43, s. 1), 3 (as am. by SOR/94-41, s. 1), 4, 5, 408, 409(b), 413, 448 (as am. by SOR/90-846, s. 15), 452 (as am. *idem*), 919, 920.
- Immigration Act*, R.S.C., 1985, c. I-2.

cette obligation n'a pas été respectée. L'article 11 de la Charte ne s'appliquerait pas même si la révocation de la citoyenneté devait nécessairement résulter d'un verdict positif dans ce renvoi. L'expulsion n'est pas une punition.

L'intimé a soutenu que l'alinéa 11c) de la Charte fait que la requérante n'est pas recevable à demander qu'il y ait échange des plaidoiries, production de documents et interrogatoire préalable avant le procès. Il n'y a aucune jurisprudence posant que la partie visée par une procédure administrative peut être effectivement soustraite à l'obligation de divulgation avant le procès. La Règle 920 des *Règles de la Cour fédérale* est la seule qui prévoit expressément la procédure à suivre en cas de renvoi fait sous le régime de l'article 18 de la *Loi sur la citoyenneté*. La Règle 919 incorpore la Règle 5 (la règle des lacunes), laquelle prescrit à la Cour d'adopter une procédure par analogie «avec les autres dispositions des présentes Règles». Il n'y a aucune lacune dans les règles prévues pour l'audition des renvois faits sous le régime de l'article 18 de la *Loi sur la citoyenneté*. L'application des règles de pratique pertinentes ne diminue en rien le droit de l'intimé d'être traité avec équité et dans l'observation stricte des règles de justice naturelle. Ces règles lui donnent le moyen d'obtenir la divulgation intégrale des éléments de preuve de la requérante, ainsi que de tous les documents et renseignements nécessaires. Cependant, les principes de justice naturelle n'ont pas pour effet de le soustraire à l'obligation de témoigner dans la procédure en instance.

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. 6, 7, 11.
- Code criminel*, L.R.C. (1985), ch. C-46, art. 7(3.71) (édicte par L.R.C. (1985) (3^e suppl.), ch. 30, s. 1), (3.72) (édicte, *idem*), (3.73) (édicte, *idem*; L.C. 1992, ch. 1, art. 58), (3.74) (édicte par L.R.C. (1985) (3^e suppl.), ch. 30, art. 1), (3.75) (édicte, *idem*), (3.76) (édicte, *idem*), (3.77) (édicte, *idem*), 446(2).
- Déclaration canadienne des droits*, L.R.C. (1985), appendice III, art. 2e).
- Loi sur la citoyenneté*, L.R.C. (1985), ch. C-29, art. 10, 18.
- Loi sur la citoyenneté canadienne*, S.C. 1946, ch. 15, art. 21.
- Loi sur l'immigration*, L.R.C. (1985), ch. I-2.
- Règles de la Cour fédérale*, C.R.C., ch. 663, Règles 1, 2 (mod. par DORS/90-846, art. 1; 92-43, art. 1), 3 (mod. par DORS/94-41, art. 1), 4, 5, 408, 409(b), 413, 448 (mod. par DORS/90-846, art. 15), 452 (mod. *idem*), 919, 920.

CASES JUDICIAALLY CONSIDERED

APPLIED:

Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Tobiass, [1997] 3 S.C.R. 391; (1997), 151 D.L.R. (4th) 119; 118 C.C.C. (3d) 443; 10 C.R. (5th) 163; 40 Imm. L.R. (2d) 23; 218 N.R. 81; *Canada (Secretary of State) v. Delezos*, [1989] 1 F.C. 297; (1988), 22 F.T.R. 135; 6 Imm. L.R. (2d) 12 (T.D.); *R. v. Wigglesworth*, [1987] 2 S.C.R. 541; (1987), 45 D.L.R. (4th) 235; [1988] 1 W.W.R. 193; 61 Sask. R. 105; 28 Admin. L.R. 294; 37 C.C.C. (3d) 385; 60 C.R. (3d) 193; 81 N.R. 161; *Benner v. Canada (Secretary of State)*, [1997] 1 S.C.R. 358; (1997), 143 D.L.R. (4th) 577; 42 C.R.R. (2d) 1; 37 Imm. L.R. (2d) 195; 208 N.R. 81; *Rudolph v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1992] 2 F.C. 653; (1992), 91 D.L.R. (4th) 686; 73 C.C.C. (3d) 442; 14 C.R. (4th) 169; 142 N.R. 62 (C.A.); *Chiarelli v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1992] 1 S.C.R. 711; (1992), 90 D.L.R. (4th) 289; 2 Admin. L.R. (2d) 125; 72 C.C.C. (3d) 214; 8 C.R.R. (2d) 234; 16 Imm. L.R. (2d) 1; 135 N.R. 161; *Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Copeland*, [1998] 2 F.C. 493 (T.D.); *Luitjens v. Canada (Secretary of State)* (1992), 9 C.R.R. (2d) 149; 142 N.R. 173 (F.C.A.).

DISTINGUISHED:

Vidéotron Ltée v. Industries Microlec Produits Électroniques Inc., [1992] 2 S.C.R. 1065; (1992), 96 D.L.R. (4th) 376; 76 C.C.C. (3d) 289; 141 N.R. 281.

CONSIDERED:

Nguyen v. Canada (Minister of Employment and Immigration), [1993] 1 F.C. 696; (1993), 100 D.L.R. (4th) 151; 14 C.R.R. (2d) 146; 18 Imm. L.R. (2d) 165; 151 N.R. 69 (C.A.); *R. v. Amway of Canada Ltd.*, [1987] 1 F.C. 3; (1986), 21 C.R.R. 238; 18 C.P.C. (2d) 226; [1986] 2 C.T.C. 148; 3 F.T.R. 248 (T.D.).

REFERRED TO:

Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Tobiass, [1997] 1 F.C. 828; (1997), 142 D.L.R. (4th) 270; 208 N.R. 21 (C.A.); *Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Tobiass*, [1996] 2 F.C. 729; (1996), 41 Admin. L.R. (2d) 272; 116 F.T.R. 69 (T.D.); *Hurd v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1989] 2 F.C. 594; (1988), 90 N.R. 31 (C.A.); *R. v. Vermette*, [1988] 1 S.C.R. 985; (1988), 14 Q.A.C. 161; 41 C.C.C. (3d) 523; 64 C.R. (3d) 82; 84 N.R. 296; *Operation Dismantle Inc. et al. v. The Queen et al.*, [1985] 1 S.C.R. 441; (1985), 18 D.L.R. (4th) 481; 12 Admin. L.R. 16; 13 C.R.R. 287; 59 N.R. 1; *R. v. S. (R.J.)*, [1995] 1 S.C.R. 451; (1995), 121 D.L.R. (4th)

JURISPRUDENCE

DÉCISIONS APPLIQUÉES:

Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Tobiass, [1997] 3 R.C.S. 391; (1997), 151 D.L.R. (4th) 119; 118 C.C.C. (3d) 443; 10 C.R. (5th) 163; 40 Imm. L.R. (2d) 23; 218 N.R. 81; *Canada (Secrétaire d'État) c. Delezos*, [1989] 1 C.F. 297; (1988), 22 F.T.R. 135; 6 Imm. L.R. (2d) 12 (1^{re} inst.); *R. c. Wigglesworth*, [1987] 2 R.C.S. 541; (1987), 45 D.L.R. (4th) 235; [1988] 1 W.W.R. 193; 61 Sask. R. 105; 28 Admin. L.R. 294; 37 C.C.C. (3d) 385; 60 C.R. (3d) 193; 81 N.R. 161; *Benner c. Canada (Secrétaire d'État)*, [1997] 1 R.C.S. 358; (1997), 143 D.L.R. (4th) 577; 42 C.R.R. (2d) 1; 37 Imm. L.R. (2d) 195; 208 N.R. 81; *Rudolph c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1992] 2 C.F. 653; (1992), 91 D.L.R. (4th) 686; 73 C.C.C. (3d) 442; 14 C.R. (4th) 169; 142 N.R. 62 (C.A.); *Chiarelli c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1992] 1 R.C.S. 711; (1992), 90 D.L.R. (4th) 289; 2 Admin. L.R. (2d) 125; 72 C.C.C. (3d) 214; 8 C.R.R. (2d) 234; 16 Imm. L.R. (2d) 1; 135 N.R. 161; *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Copeland*, [1998] 2 C.F. 493 (1^{re} inst.); *Luitjens c. Canada (Secrétaire d'État)* (1992), 9 C.R.R. (2d) 149; 142 N.R. 173 (C.A.F.).

DISTINCTION FAITE AVEC:

Vidéotron Ltée c. Industries Microlec Produits Électroniques Inc., [1992] 2 R.C.S. 1065; (1992), 96 D.L.R. (4th) 376; 76 C.C.C. (3d) 289; 141 N.R. 281.

DÉCISIONS EXAMINÉES:

Nguyen c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration), [1993] 1 C.F. 696; (1993), 100 D.L.R. (4th) 151; 14 C.R.R. (2d) 146; 18 Imm. L.R. (2d) 165; 151 N.R. 69 (C.A.); *R. c. Amway du Canada Ltée*, [1987] 1 C.F. 3; (1986), 21 C.R.R. 238; 18 C.P.C. (2d) 226; [1986] 2 C.T.C. 148; 3 F.T.R. 248 (1^{re} inst.).

DÉCISIONS CITÉES:

Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Tobiass, [1997] 1 C.F. 828; (1997), 142 D.L.R. (4th) 270; 208 N.R. 21 (C.A.); *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Tobiass*, [1996] 2 C.F. 729; (1996), 41 Admin. L.R. (2d) 272; 116 F.T.R. 69 (1^{re} inst.); *Hurd c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1989] 2 C.F. 594; (1988), 90 N.R. 31 (C.A.); *R. c. Vermette*, [1988] 1 R.C.S. 985; (1988), 14 C.A.Q. 161; 41 C.C.C. (3d) 523; 64 C.R. (3d) 82; 84 N.R. 296; *Operation Dismantle Inc. et autres c. La Reine et autres*, [1985] 1 R.C.S. 441; (1985), 18 D.L.R. (4th) 481; 12 Admin. L.R. 16; 13 C.R.R. 287; 59 N.R. 1; *R. c. S. (R.J.)*, [1995] 1 R.C.S. 451; (1995), 121

589; 96 C.C.C. (3d) 1; 36 C.R. (4th) 1; 26 C.R.R. (2d) 1; 177 N.R. 81; 78 O.A.C. 161; *Singh et al. v. Minister of Employment and Immigration*, [1985] 1 S.C.R. 177; (1985), 17 D.L.R. (4th) 422; 12 Admin. L.R. 137; 14 C.R.R. 13; 58 N.R. 1; *Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Oberlander*, [1997] F.C.J. No. 1828 (T.D.) (QL); *Reference as to the effect of the Exercise by His Excellency the Governor General of the Royal Prerogative of Mercy upon Deportation Proceedings*, [1933] S.C.R. 269; [1933] 2 D.L.R. 348; (1933), 59 C.C.C. 301; *R. v. Stinchcombe*, [1995] 1 S.C.R. 754; (1995), 162 A.R. 269; 96 C.C.C. (3d) 318; 38 C.R. (4th) 42; 178 N.R. 157; 83 W.A.C. 269; *R. v. A*, [1990] 1 S.C.R. 995; (1990), 55 C.C.C. (3d) 562; 77 C.R. (3d) 219; 47 C.R.R. 225; 36 Q.A.C. 144; *Tyler v. M.N.R.*, [1991] 2 F.C. 68; (1990), 4 C.R.R. (2d) 348; [1991] 1 C.T.C. 13; 91 DTC 5022; 120 N.R. 140 (C.A.); *Quebec Association of Protestant School Boards et al. v. Attorney-General of Quebec et al.* (1983), 140 D.L.R. (3d) 33; 3 C.R.R. 114 (Que. S.C.); aff'd on other grounds (1983), 1 D.L.R. (4th) 573; 7 C.R.R. 139 (Que. C.A.); aff'd [1984] 2 S.C.R. 66; (1984), 10 D.L.R. (4th) 321; 9 C.R.R. 133; 54 N.R. 196; *Canada v. Amway of Canada Ltd.*, [1987] 2 F.C. 131; (1986), 34 D.L.R. (4th) 190; 13 C.E.R. 138; 27 C.R.R. 305; [1987] 1 C.T.C. 97; 72 N.R. 211 (C.A.).

MOTION for directions setting down the procedure to be followed in respect of a reference conducted under section 18 of the *Citizenship Act*. Procedure to be followed by reference to the rules of practice governing actions.

COUNSEL:

Donald A. MacIntosh and Cheryl D. E. Mitchell for applicant.

Donald B. Bayne and Michael Code for respondent.

SOLICITORS:

Deputy Attorney General of Canada for applicant.

Bayne, Sellar, Boxall, Ottawa, for respondent.

The following are the reasons for order rendered in English by

[1] NOËL J.: The applicant moves for directions setting down the procedure to be followed in respect of this reference. Before I address the particulars of

D.L.R. (4th) 589; 96 C.C.C. (3d) 1; 36 C.R. (4th) 1; 26 C.R.R. (2d) 1; 177 N.R. 81; 78 O.A.C. 161; *Singh et autres c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1985] 1 R.C.S. 177; (1985), 17 D.L.R. (4th) 422; 12 Admin. L.R. 137; 14 C.R.R. 13; 58 N.R. 1; *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Oberlander*, [1997] F.C.J. n° 1828 (1^{re} inst.) (QL); *Reference as to the effect of the Exercise by His Excellency the Governor General of the Royal Prerogative of Mercy upon Deportation Proceedings*, [1933] R.C.S. 269; [1933] 2 D.L.R. 348; (1933), 59 C.C.C. 301; *R. c. Stinchcombe*, [1995] 1 R.C.S. 754; (1995), 162 A.R. 269; 96 C.C.C. (3d) 318; 38 C.R. (4th) 42; 178 N.R. 157; 83 W.A.C. 269; *R. c. A*, [1990] 1 R.C.S. 995; (1990), 55 C.C.C. (3d) 562; 77 C.R. (3d) 219; 47 C.R.R. 225; 36 Q.A.C. 144; *Tyler c. M.N.R.*, [1991] 2 C.F. 68; (1990), 4 C.R.R. (2d) 348; [1991] 1 C.T.C. 13; 91 DTC 5022; 120 N.R. 140 (C.A.); *Quebec Association of Protestant School Boards et al. c. Procureur général du Québec et al.* (1983), 140 D.L.R. (3d) 33; 3 C.R.R. 114 (C.S. Qué.); conf. pour d'autres motifs par (1983), 1 D.L.R. (4th) 573; 7 C.R.R. 139 (C.A. Qué.); conf. par [1984] 2 R.C.S. 66; (1984), 10 D.L.R. (4th) 321; 9 C.R.R. 133; 54 N.R. 196; *Canada c. Amway of Canada Ltd.*, [1987] 2 C.F. 131; (1986), 34 D.L.R. (4th) 190; 13 C.E.R. 138; 27 C.R.R. 305; [1987] 1 C.T.C. 97; 72 N.R. 211 (C.A.).

REQUÊTE en directives sur la procédure à suivre dans le cadre d'un renvoi fait en vertu de l'article 18 de la *Loi sur la citoyenneté*. Procédure à suivre fixée par analogie avec les règles de pratique régissant les actions.

AVOCATS:

Donald A. MacIntosh et Cheryl D. E. Mitchell pour la requérante.

Donald B. Bayne et Michael Code pour l'intimé.

PROCUREURS:

Le sous-procureur général du Canada pour la requérante.

Bayne, Sellar, Boxall, Ottawa, pour l'intimé.

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

[1] LE JUGE NOËL: Il y a requête introduite par la requérante en directives sur la procédure à suivre dans le cadre de ce renvoi. Avant d'examiner cette requête

the applicant's motion I will briefly set out the history of this case in order to give the matter some perspective.

[2] In January of 1995 the Registrar of Canadian Citizenship sent a notice of revocation to the respondent. The purpose of the notice was to advise the respondent of the Minister of Citizenship and Immigration's (the applicant) intention to submit a report to the Governor in Council recommending that the respondent's citizenship be revoked. The notice also advised the respondent of his right to have the matter referred to the Federal Court—Trial Division.

[3] At the respondent's behest the applicant then filed a notice of reference before this Court, seeking a declaration that the respondent obtained his citizenship through false representation, fraud, or by knowingly concealing material circumstances. A short time later, in May of 1995, the applicant filed a notice of motion for procedural directions.

[4] The applicant's motion for directions soon became submerged in a number of procedural disputes which, for a variety of reasons, persisted for almost a year's time. By reason of events unrelated to the present motion a stay of proceedings was granted in this file [[1996] 2 F.C. 729 (T.D.)]. This stay was subsequently overturned by the Federal Court of Appeal [[1997] 1 F.C. 828]; a decision which was affirmed by the Supreme Court of Canada on September 25, 1997.¹

[5] Approximately one month following the Supreme Court's lifting of the stay in this matter, the applicant withdrew the original motion for directions and filed the amended motion for directions presently before the Court.² The applicant again seeks directions with respect to the procedure to be followed in this reference. In particular the applicant seeks an order:

- (1) Requiring the Respondent to serve and file a summary of facts and evidence on which he intends to rely at the hearing of the case;
- (2) Requiring both parties to deliver a list of documents containing:

en détail, je ferai brièvement l'historique de cette affaire afin de placer les points soulevés en contexte.

[2] En janvier 1995, le greffier de la citoyenneté canadienne a envoyé un avis de révocation à l'intimé. Cet avis servait à informer celui-ci que la ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration (la requérante) se proposait de soumettre un rapport pour recommander au gouverneur en conseil de révoquer la citoyenneté de l'intimé. Cet avis l'informait également qu'il avait le droit de demander le renvoi de l'affaire devant la Cour fédérale, Section de première instance.

[3] À la demande de l'intimé, la requérante a alors déposé auprès de la Cour un avis de renvoi tendant à faire déclarer que celui-ci avait acquis la citoyenneté par fraude, fausse déclaration ou dissimulation de faits essentiels. Peu après, en mai 1995, la requérante a déposé un avis de requête en directives sur la procédure à suivre.

[4] La requête en directives de la requérante s'est trouvée bientôt noyée dans des querelles de procédure qui, pour diverses raisons, ont duré près d'un an. Par suite d'incidents qui n'avaient aucun rapport avec la requête en instance, les procédures ont été suspendues dans ce dossier [[1996] 2 C.F. 729 (1^{re} inst.)]. Cette suspension a été infirmée par la suite par la Cour d'appel fédérale [[1997] 1 C.F. 828], dont la décision a été confirmée le 25 septembre 1997 par la Cour suprême du Canada¹.

[5] Un mois environ après la levée par la Cour suprême de la suspension en l'espèce, la requérante s'est désistée de la requête initiale en directives et a déposé la requête modifiée en directives actuellement en instance². La requérante demande de nouveau des directives sur la procédure à suivre dans ce renvoi. Elle conclut en particulier à ordonnance:

[TRADUCTION]

- (1) à l'intimé de signifier et de déposer le résumé des faits et de la preuve sur lesquels il se propose de s'appuyer à l'audition de l'affaire;
- (2) à chaque partie de produire une liste de documents, où figurent:

- (a) sufficient description of all documents relevant to any matter in issue that:
- (i) are in the possession, power or control of the party and for which no privilege is claimed;
 - (ii) are in the possession, power or control of the party and for which privilege is claimed;
- (b) a statement that the party is not aware of any relevant documents other than those that are set out in the list;
- (3) Requiring either party that upon becoming aware that the list of documents served and filed by the party is inaccurate or deficient, to serve and file a supplementary list, correcting the inaccuracy and deficiency without delay;
- (4) Requiring both parties to allow the other party to inspect all documents, described in the list of documents, except those for where privilege is claimed, during business hours, at a mutually convenient time, no sooner than fifteen days after the service of the list of documents and to make copies of any such documents, at the inspecting parties expense;
- (5) Providing that both parties may conduct an oral examination for discovery of the other party, but in the case of the Applicant, the person discovered shall be a representative of the Applicant selected by her;
- (6) Providing that either party may by notice (Form 23, Federal Court Rules), require that the other party admit any documents and where such notice has been served, if the party served has not within twenty days of the date of service, or such further period as the party serving the notice or the Court may allow, served upon the other an affidavit either denying that the document is genuine, or setting forth the grounds for not admitting it, the party served shall be deemed to have admitted that that document is genuine;
- (7) Providing that any party may not less than thirty days before the commencement of the trial by notice (Form 24, Federal Court Rules), request the other party to admit, for the purpose of the hearing of this case only, any specific facts mentioned in such notice;
- (8) Providing that any party who intends to adduce expert evidence at the hearing of this case, shall serve and file an affidavit setting out the substance of the proposed evidence of each expert witness, at least thirty days prior to the commencement of the hearing;
- a) une description suffisamment claire de tous documents se rapportant à l'un quelconque des points litigieux et:
- (i) qui se trouvent en sa possession, sous son autorité ou sous sa garde, et à l'égard desquels elle ne revendique pas le secret;
 - (ii) qui se trouvent en sa possession, sous son autorité ou sous sa garde, et à l'égard desquels elle revendique le secret;
- b) son affirmation qu'elle ne connaît aucun autre document pertinent à part les documents portés sur la liste;
- (3) à la partie qui se rend compte que la liste de documents qu'elle a signifiée et déposée est inexacte ou défectueuse, de signifier et de déposer sans tarder une liste supplémentaire propre à redresser l'inexactitude ou la défectuosité;
- (4) à chaque partie de permettre à l'autre d'examiner tous les documents mentionnés dans la liste de documents, sauf ceux à l'égard desquels le secret est revendiqué, et d'en tirer des copies aux frais de cette dernière, à un moment convenu durant les heures d'ouverture, à l'expiration des quinze jours qui suivent la signification de la liste;
- (5) portant que chaque partie peut procéder à l'interrogatoire préalable de vive voix de l'autre, et que la requérante désignera la personne qui répondra à sa place;
- (6) portant que chaque partie peut, par avis (Formule 23, Règles de la Cour fédérale), demander à l'autre d'admettre la véracité de tout document; que, si dans les vingt jours qui suivent la signification de l'avis ou dans tout délai supplémentaire que peut accorder soit la Cour soit la partie qui l'a signifié, l'autre partie ne signifie pas à cette dernière un avis pour nier que le document en question est authentique ou pour motiver son refus d'en admettre l'authenticité, elle est réputée en avoir reconnu l'authenticité;
- (7) portant que trente jours au moins avant l'ouverture du procès, chaque partie peut, par avis (Formule 24, Règles de la Cour fédérale), demander à l'autre d'admettre la véracité de faits spécifiques mentionnés dans cet avis, et ce, uniquement aux fins de l'audition de cette affaire;
- (8) portant que la partie qui se propose de produire des témoignages d'expert à l'audition de l'affaire, signifiera et déposera un affidavit sur la teneur du témoignage prévu de chaque expert, et ce, trente jours au moins avant l'ouverture de l'audition de l'affaire;

- (9) Fixing of dates for the completion of each of the steps referred to in subparagraphs (1), (2) and (5) above;
- (10) Fixing the date for the hearing of this case.

[6] The respondent resists those parts of the applicant's motion calling for the kind of pre-trial exchange of information normally coincident to a civil action. In particular, the respondent takes exception to the applicant's request for reciprocal pleadings, pre-trial production of documents and discovery, as set out in paragraphs 1 through 5 of the motion. At the same time, the respondent maintains that the extent of the disclosure which the applicant is prepared to give him is insufficient.

[7] In support of his position, the respondent has advanced a very extensive argument which I will endeavour to summarize over the following paragraphs. This task is rendered more difficult by the fact that the respondent, in addition to advancing his own argument, has wholly adopted the equally extensive, but not altogether complementary argument put forth by the respondent in *Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Oberlander*, [1997] F.C.J. No. 1828 (T.D.) (QL). Bearing this in mind, the following represents what in my view are the salient features of the respondent's position.

[8] The respondent recounts in some detail the events surrounding the enactment of subsection 7(3.71) of the *Criminal Code* [R.S.C., 1985, c. C-46 (as enacted by R.S.C., 1985 (3rd Supp.), c. 30, s. 1)].³ He contends that subsection 7(3.71) represents Parliament's "promise" to "deal with alleged war criminals" by way of criminal prosecution. The respondent observes that the present proceedings involve allegations of war crimes and infers that he is being prosecuted for war crimes under the guise of a citizenship reference. In the respondent's view, the "substance" of the applicant's case in these proceedings is proof of individual criminality, as opposed to proof of fraud, false representation or concealment of material circumstances as set out in the relevant provisions of the *Citizenship Act* [R.S.C., 1985, c. C-29]. The respondent is therefore of the view that he stands accused as a war criminal and that, at least in

- (9) portant fixation des délais de réalisation des actes de procédure visés aux paragraphes (1), (2) et (5) ci-dessus;
- (10) portant fixation de la date de l'audition de l'affaire.

[6] L'intimé conteste la requête de la requérante concernant la communication préalable des pièces qui se fait normalement dans les actions civiles. En particulier, il s'oppose à la demande de la requérante visant l'échange des plaidoiries, la production de documents et l'interrogatoire préalable avant le procès, telle qu'elle figure aux paragraphes 1 à 5 de la requête. Par ailleurs, il soutient que les pièces que la requérante est disposée à lui communiquer ne sont pas suffisantes.

[7] À l'appui, l'intimé a proposé une argumentation considérable que je résumerai dans les paragraphes qui suivent. Cette tâche est d'autant plus difficile qu'en sus de sa propre argumentation, il a fait siens les arguments, tout aussi étendus mais non tout à fait complémentaires, qu'a proposés l'intimé dans l'affaire *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Oberlander*, [1997] F.C.J. n° 1828 (1^{re} inst.) (QL). C'est dans ce contexte qu'on peut dégager les points saillants de l'argumentation de l'intimé comme suit.

[8] L'intimé fait assez longuement l'historique de l'adoption du paragraphe 7(3.71) du *Code criminel* [L.R.C. (1985), ch. C-46 (édicte par L.R.C. (1985) (3^e suppl.), ch. 30, art. 1)]³, lequel paragraphe représente, dit-il, la «promesse» du Parlement de «s'occuper des supposés criminels de guerre» par voie de poursuite pénale. L'intimé fait observer que l'affaire en instance repose sur des allégations de crimes de guerre et en infère qu'il est poursuivi pour crimes de guerre sous le couvert d'un renvoi en matière de citoyenneté. À son avis, ce que cherche à faire valoir la requérante au fond, c'est la preuve de la criminalité, et non de la fraude, de la fausse déclaration ou de la dissimulation de faits essentiels, que visent les dispositions applicables de la *Loi sur la citoyenneté* [L.R.C. (1985), ch. C-29]. Il en conclut qu'il comparait devant la Cour en qualité d'inculpé de crimes de guerre et que, tout au moins en ce qui concerne la question des crimes de

so far as the litigation of war crimes in these proceedings is concerned,⁴ he should be afforded the procedural, evidentiary and Charter [*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]] protection normally reserved to the criminal process.

[9] Despite the respondent's contention that this is a criminal prosecution being conducted under the guise of a citizenship reference, he nevertheless identifies these proceedings as an attempt by the state to strip him of Canadian citizenship. Having regard to the latter characterization, the respondent opposes the applicant's motion on four broad grounds:

1. That the applicant's proposed procedure violates paragraph 11(c) of the Charter.
2. That the procedure proposed by the applicant contravenes section 7 of the Charter.
3. That the applicant's proposed procedure is in conflict with paragraph 2(e) of the *Canadian Bill of Rights* [R.S.C., 1985, Appendix III].
4. That the applicant's proposed procedure violates the rules of natural justice and fairness.

[10] In keeping with the respondent's characterization of these proceedings as an attempt to strip him of his citizenship, and eventually deport him, the respondent claims that he is a person "charged with an offence" within the meaning of section 11 of the Charter. The respondent further argues that paragraph 11(e) operates as a complete bar to those parts of the applicant's motion that call for pre-trial compellability.

[11] To that effect, the respondent relies on the *dictum* of Wilson J. in *R. v. Wigglesworth*⁵ where she held that the protection afforded by section 11 extends beyond purely criminal matters. In the course of rendering her decision, Wilson J. formulated two alternative tests in order to determine whether a particular proceeding engages section 11.

guerre dans l'instance⁴, il doit bénéficier de la protection des règles de procédure, des règles de preuve ainsi que de la Charte [*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]], normalement réservée aux matières pénales.

[9] Bien qu'il s'agisse à son avis d'une poursuite pénale sous le couvert d'un renvoi en matière de citoyenneté, l'intimé voit cependant dans l'instance une mesure prise par l'État pour le dépouiller de sa citoyenneté canadienne. À ce titre, il s'oppose à la requête de la requérante par les quatre moyens généraux suivants:

1. La procédure engagée par la requérante va à l'encontre de l'alinéa 11c) de la Charte.
2. Elle va à l'encontre de l'article 7 de la Charte.
3. Elle va à l'encontre de l'alinéa 2e) de la *Déclaration canadienne des droits* [L.R.C. (1985), appendice III].
4. Elle va à l'encontre des règles de justice naturelle et d'équité.

[10] Du fait qu'à ses yeux, l'affaire en instance est une mesure visant à le dénaturer et subséquentement à l'expulser, l'intimé tient qu'il est un «inculpé» au sens de l'article 11 de la Charte, et que l'alinéa 11c) fait que la requérante n'est pas recevable à demander qu'il soit contraint à témoigner et à communiquer ses moyens avant le procès.

[11] Il cite à cet effet une observation incidente faite par M^{me} le juge Wilson dans *R. c. Wigglesworth*⁵, savoir que la protection de l'article 11 s'étend au-delà des matières strictement pénales. Dans sa décision, M^{me} le juge Wilson a formulé deux critères différents qui permettent de savoir si une instance met en jeu cet article 11.

[12] The first test described by Wilson J. is the “by nature” test. A matter will fall within section 11 pursuant to the “by nature” test if it is intended to promote public order within a public sphere of activity. According to the respondent, these proceedings meet Wilson J.’s “by nature” test given that they are of a public nature intended to redress a wrong done to society at large.

[13] The second test proposed by Wilson J. is the “penal consequence” test. A matter is said to have penal consequences if the magnitude of the sanction imposed suggests that its purpose is to redress a wrong done to society. The respondent argues that these proceedings meet this second test as well, given that their purpose is to obtain the “forfeiture” of his citizenship on the basis of a fraud on the public and eventually deport him.

[14] In the event that paragraph 11(c) is found not to apply to these proceedings, the respondent claims that he may nevertheless resist the contested parts of the applicant’s motion by virtue of section 7 of the Charter. According to the respondent, reciprocal pleadings, pre-trial production of documents and discovery, in the context of these proceedings, violate the “residual protection” against self-incrimination provided by section 7.

[15] In support of the notion that section 7 applies to these proceedings the respondent relies on case law where the protection afforded to the individual by virtue of the “liberty” component of section 7 has been interpreted to encompass not only freedom from physical restraint, but also freedom of physical movement. In the respondent’s view, the concept of freedom of physical movement includes the freedom not to be forcibly moved. The respondent notes that section 7 is to be interpreted by reference to the other provisions of the Charter, and that subsection 6(1) of the Charter guarantees to Canadian citizens a right to choose whether to “enter, remain in and leave Canada”. On that basis, the respondent concludes that a citizen’s right to choose whether to remain in or leave the country is a component of the right to

[12] Le premier critère qu’elle définit est celui de la «nature même». Une affaire tombe sous le coup de l’article 11 par application de ce critère si elle vise à assurer l’ordre public dans une sphère d’activité publique. Selon l’intimé, l’affaire en instance satisfait au critère de la «nature même» qu’a défini M^{me} le juge Wilson, en ce qu’elle est de nature publique et vise à redresser un tort causé à la société dans son sens large.

[13] Le second critère formulé par M^{me} le juge Wilson est celui de la «véritable conséquence pénale». On dit qu’une procédure entraîne des conséquences pénales si la gravité de la sanction est telle qu’on peut conclure que cette sanction a pour objet de redresser un tort fait à la société. L’intimé soutient que l’affaire en instance satisfait au second critère aussi, étant donné que l’objet en est la «perte par confiscation» de sa citoyenneté pour cause de fraude au détriment du public, et son expulsion du pays.

[14] Au cas où il serait jugé que l’alinéa 11c) ne s’applique pas en l’espèce, l’intimé fait savoir qu’il pourra quand même contester les paragraphes en question de la requête de la requérante en invoquant l’article 7 de la Charte. À son avis, l’échange des plaidoiries, la production des documents et l’interrogatoire préalable avant le procès portent atteinte, dans ce contexte, à la «protection résiduelle» contre l’auto-incrimination qu’assure l’article 7.

[15] À l’appui de l’applicabilité de l’article 7, l’intimé cite la jurisprudence qui pose que la protection assurée à l’individu par l’élément «liberté» de l’article 7 signifie non seulement la protection contre la contrainte physique, mais aussi la liberté de circulation. À son avis, le concept de liberté de circulation s’entend aussi de la protection contre le déplacement forcé. Il note que l’article 7 doit être interprété par référence aux autres dispositions de la Charte, dont le paragraphe 6(1) qui garantit au citoyen canadien le droit «de demeurer au Canada, d’y entrer ou d’en sortir». Il en conclut que le droit du citoyen de demeurer dans le pays ou d’en sortir est une composante du droit à la «liberté» visé à l’article 7, et que le paragraphe 6(1) de la Charte est la confirmation que la protection contre le déplacement forcé constitue une

“liberty” under section 7, and that subsection 6(1) of the Charter is a further indication that the freedom not to be forcibly moved constitutes a “liberty” within the meaning of section 7.

[16] The respondent then argues that an examination of the denaturalization process reveals two threats to this broadly defined right to “liberty” sufficient to engage section 7 in these proceedings. First, the decision to revoke citizenship results in the loss of the subsection 6(1) right to choose whether to remain in or to leave Canada, which in turn results in a deprivation of “liberty” as defined above. Second, the possibility of deportation following a decision to revoke the respondent’s citizenship presents an apprehended interference with his right not to be forcibly moved, which again results in a deprivation of “liberty”.

[17] The respondent insists that his section 7 “liberty” is engaged in these proceedings despite the fact that the Court does not make the ultimate decision whether to revoke his citizenship or to deport him from Canada. According to the respondent, the applicability of section 7 of the Charter to these proceedings must be viewed in light of certain government policy statements that indicate that the decisions to revoke and to deport can be presumed following a positive finding from the Court.

[18] Paragraph 2(e) of the *Canadian Bill of Rights* stipulates that any hearing that is determinative of a person’s “rights and obligations” must respect the principles of fundamental justice. The respondent recognizes that the principles of fundamental justice under paragraph 2(e) of the Bill of Rights are limited to procedural considerations. The respondent maintains, however, that the procedural considerations that underlay the principles of fundamental justice under section 7 of the Charter, namely the principle against self-incrimination, apply equally to the principles of fundamental justice under paragraph 2(e) of the Bill of Rights. The respondent claims that these proceedings will determine his rights and obligations under the *Citizenship Act* and that the same analysis set out in

«liberté» au sens de l’article 7.

[16] À son avis, un examen du processus de dénaturalisation révèle deux menaces contre ce droit, largement défini, à la «liberté», lesquelles menaces sont de nature à mettre en jeu l’article 7 en l’espèce. En premier lieu, la décision de révoquer la citoyenneté se traduit par la privation du droit, reconnu au paragraphe 6(1), de demeurer au Canada ou d’en sortir, ce qui se traduit à son tour par une privation de «liberté» telle qu’elle est définie ci-dessus. En second lieu, la possibilité d’expulsion faisant suite à la décision de révoquer la citoyenneté constitue une possibilité d’atteinte à son droit de ne pas être déplacé contre son gré, laquelle atteinte se traduit elle aussi par une privation de «liberté».

[17] L’intimé insiste pour dire que la «liberté» qu’il tient de l’article 7 est en jeu en l’espèce bien que la Cour ne se prononce pas au fond sur la question de savoir s’il faut révoquer sa citoyenneté ou l’expulser du Canada. À son avis, l’applicabilité de l’article 7 en l’espèce doit être considérée à la lumière de certains énoncés de politique du gouvernement, selon lesquelles les décisions portant dénaturalisation et expulsion feront naturellement suite à un verdict positif de la Cour.

[18] L’alinéa 2e) de la *Déclaration canadienne des droits* prévoit que toute procédure touchant à la définition des «droits et obligations» d’une personne doit respecter les principes de justice fondamentale. Tout en reconnaissant que les principes de justice fondamentale visés à l’alinéa 2e) de la Déclaration des droits sont limités aux considérations de procédure, l’intimé soutient que les impératifs de procédure qui découlent des principes de justice fondamentale prescrits par l’article 7 de la Charte, savoir le principe de la protection contre l’auto-incrimination, s’appliquent également aux principes de justice fondamentale visés à l’alinéa 2e) de la Déclaration des droits. À son avis, le renvoi en l’espèce définira les droits et obligations qu’il tient de la *Loi sur la citoyenneté*, et l’ana-

relation to the effect of section 7 on the applicant's motion, applies to paragraph 2(e) of the Bill of Rights.

[19] Finally, the respondent argues that in the absence of a specific provision in the *Citizenship Act* or in the *Federal Court Rules* [C.R.C., c. 663] providing for pre-hearing compulsion in citizenship references, the Court should craft a procedure consistent with the principles of natural justice in the administrative law context. In this respect, the respondent claims that the modern rule in terms of disclosure is premised not on civil standards but on the criminal standard as established by the landmark case of *R. v. Stinchcombe*.⁶

Disposition

[20] I turn first to the respondent's contentions regarding the character of these proceedings. The respondent expresses the view that the applicant's reference to this Court is a disguised means of mounting a war crimes prosecution against him. This perception is based in large part on the respondent's understanding of the reasons underlying the applicant's attempt to revoke his citizenship. According to the respondent, the applicant is motivated not by concerns relating to the *Citizenship Act*, but by the belief that he has participated in war crimes.⁷ The litigation of war crimes thus becomes the true focus or "substance" of these proceedings and the question as to whether the respondent made a false declaration in the course of obtaining his citizenship is merely backdrop. In the respondent's view, this imparts a criminal character to these proceedings and insulates him from the contested parts of the applicant's motion.

[21] It is useful at this point to examine the statutory provisions that give rise to the present proceedings, sections 10 and 18 of the *Citizenship Act*. These sections provide:

10. (1) Subject to section 18 but notwithstanding any other section of this Act, where the Governor in Council, on a report from the Minister, is satisfied that any person has obtained, retained, renounced or resumed citizenship under this Act by false representation or fraud or by knowingly

lyse des effets de l'article 7 sur la requête de la requérante s'applique tout aussi bien au regard de l'alinéa 2e) de la Déclaration des droits.

[19] Enfin, l'intimé estime que faute d'une disposition de la *Loi sur la citoyenneté* ou des *Règles de la Cour fédérale* [C.R.C., ch. 663] qui prévoit expressément l'obligation de témoigner avant l'audition du renvoi en matière de citoyenneté, il y a lieu pour la Cour de façonner, dans ce contexte de droit administratif, une procédure qui soit en harmonie avec les principes de justice fondamentale. À cet égard, il soutient qu'à la lumière de l'arrêt de principe *R. c. Stinchcombe*⁶, la règle moderne régissant la communication des pièces ne repose pas sur les normes civiles, mais sur les normes de procédure pénale.

Décision

[20] J'examinerai en premier lieu les conclusions de l'intimé quant à la nature de l'affaire en instance. À son avis, le renvoi fait par la requérante à la Cour est un moyen détourné de le poursuivre pour crimes de guerre. Cette opinion est fondée en grande partie sur l'interprétation par l'intimé des raisons qui motivent l'effort fait par la requérante pour révoquer sa citoyenneté. Selon l'intimé, cette dernière n'est pas motivée par l'observation de la *Loi sur la citoyenneté*, mais par la conviction que l'intimé a pris part à des crimes de guerre⁷. La poursuite pour crimes de guerre devient ainsi le point focal ou le «fond» véritable de l'instance, et la question de savoir si l'intimé a acquis la citoyenneté par fausse déclaration sert juste de décor. De l'avis de l'intimé, l'affaire en instance revêt un caractère pénal, ce qui le soustrait aux prétentions contestées de la requête de la requérante.

[21] Il y a lieu d'examiner à ce propos les dispositions légales sur lesquelles repose l'affaire en instance, savoir les articles 10 et 18 de la *Loi sur la citoyenneté*. Ces articles portent que:

10. (1) Sous réserve du seul article 18, le gouverneur en conseil peut, lorsqu'il est convaincu, sur rapport du ministre, que l'acquisition, la conservation ou la répudiation de la citoyenneté, ou la réintégration dans celle-ci, est intervenue sous le régime de la présente loi par fraude ou au moyen

concealing material circumstances,

- (a) the person ceases to be a citizen, or
- (b) the renunciation of citizenship by the person shall be deemed to have had no effect,

as of such date as may be fixed by order of the Governor in Council with respect thereto.

(2) A person shall be deemed to have obtained citizenship by false representation or fraud or by knowingly concealing material circumstances if the person was lawfully admitted to Canada for permanent residence by false representation or fraud or by knowingly concealing material circumstances and, because of that admission, the person subsequently obtained citizenship.

...

18. (1) The Minister shall not make a report under section 10 unless the Minister has given notice of his intention to do so to the person in respect of whom the report is to be made and

- (a) that person does not, within thirty days after the day on which the notice is sent, request that the Minister refer the case to the Court; or
- (b) that person does so request and the Court decides that the person has obtained, retained, renounced or resumed citizenship by false representation or fraud or by knowingly concealing material circumstances.

(2) The notice referred to in subsection (1) shall state that the person in respect of whom the report is to be made may, within thirty days after the day on which the notice is sent to him, request that the Minister refer the case to the Court, and such notice is sufficient if it is sent by registered mail to the person at his latest known address.

(3) A decision of the Court made under subsection (1) is final and, notwithstanding any other Act of Parliament, no appeal lies therefrom.

[22] Thus sections 10 and 18 give the Court a very precise statutory mandate. The Court must make a determination as to whether an individual has obtained, retained, renounced or resumed citizenship by either fraud, false representation or by knowingly concealing material circumstances. If the Court is to operate within the parameters of this mandate it is clear that neither the applicant's motive, nor the nature of what underlies the alleged fraud can have any impact on the character of the proceedings. Sections 10 and 18 do not confer upon the Court an

d'une fausse déclaration ou de la dissimulation intentionnelle de faits essentiels, prendre un décret aux termes duquel l'intéressé, à compter de la date qui y est fixée:

- a) soit perd sa citoyenneté;
- b) soit est réputé ne pas avoir répudié sa citoyenneté.

(2) Est réputée avoir acquis la citoyenneté par fraude, fausse déclaration ou dissimulation intentionnelle de faits essentiels la personne qui l'a acquise à raison d'une admission légale au Canada à titre de résident permanent obtenue par l'un de ces trois moyens.

...

18. (1) Le ministre ne peut procéder à l'établissement du rapport mentionné à l'article 10 sans avoir auparavant avisé l'intéressé de son intention en ce sens et sans que l'une ou l'autre des conditions suivantes ne se soit réalisée:

- a) l'intéressé n'a pas, dans les trente jours suivant la date d'expédition de l'avis, demandé le renvoi de l'affaire devant la Cour;
- b) la Cour, saisie de l'affaire, a décidé qu'il y avait eu fraude, fausse déclaration ou dissimulation intentionnelle de faits essentiels.

(2) L'avis prévu au paragraphe (1) doit spécifier la faculté qu'a l'intéressé, dans les trente jours suivant sa date d'expédition, de demander au ministre le renvoi de l'affaire devant la Cour. La communication de l'avis peut se faire par courrier recommandé envoyé à la dernière adresse connue de l'intéressé.

(3) La décision de la Cour visée au paragraphe (1) est définitive et, par dérogation à toute autre loi fédérale, non susceptible d'appel.

[22] Les articles 10 et 18 investissent donc la Cour d'une fonction très précise en la matière. Elle doit juger si l'intéressé a acquis, conservé ou répudié la citoyenneté, ou a été réintégré dans la nationalité canadienne, par fraude, fausse déclaration ou dissimulation intentionnelle de faits essentiels. Dans la mesure où elle s'en tient aux paramètres de cette fonction, il est clair que ni les mobiles de la requérante, ni la nature de ce qui sous-tend l'accusation de fraude ne sauraient influencer sur la nature de la procédure. Les articles 10 et 18 n'investissent pas la Cour d'une

unascertained jurisdiction susceptible to changes and adaptations depending on the nature and gravity of the circumstances giving rise to the hearing before it. Whether the matter which underlies the alleged fraud pertains to war crimes or something as mundane as marital status, the only issue upon which the Court may adjudicate remains exactly the same: has the person concerned obtained citizenship by false representation, fraud or by knowingly concealing material circumstances?

[23] I note that the respondent's perception of the character of these proceedings is also based on certain comments made by the Supreme Court in *Tobiass*. In that case, the Court qualified the acts which the applicant maintains were concealed by the respondent in the course of obtaining citizenship as "the most wicked kinds of criminal activity . . . among the most heinous in history".⁸ Certainly, these are damning comments. However, in my view it is important that these comments be examined in the context in which they were made.

[24] In *Tobiass*, the issue before the Court was whether a stay of proceedings was warranted. In balancing the competing values involved in the granting of a stay, the Court took into account society's interest in assuring that measures are taken to deal with persons suspected of having participated in war crimes. It was that consideration that prompted the Court to make the following remarks: "Canada's interest in not giving shelter to those who concealed their wartime participation in acts of atrocities outweighs any foreseeable harm that might be done to the appellants", and, "What is at stake here, in however small a measure, is Canada's reputation as a responsible member of the community of nations".⁹

[25] That is the context in which the Court commented on the nature of the acts the applicant claims were concealed by the respondent. At no time did the Supreme Court intimate that the character of these proceedings varies according to the nature of the acts which are said to underlie the alleged fraud, or suggest that this Court, on a section 18 reference, should concern itself with anything other than that which it is

compétence indéterminée qui puisse changer et s'adapter selon la nature et la gravité des circonstances qui sont à l'origine de l'affaire dont elle est saisie. Que la supposée fraude se rapporte à des crimes de guerre ou à quelque chose de bénin comme l'état matrimonial, le seul point sur lequel la Cour puisse se prononcer demeure exactement le même, savoir si l'intéressé a acquis la citoyenneté par fraude, fausse déclaration ou dissimulation intentionnelle de faits essentiels.

[23] Je note que l'interprétation faite par l'intimé de la nature de l'affaire en instance est aussi fondée sur une observation faite dans *Tobiass* par la Cour suprême, qui a qualifié les actes que, d'après la requérante, l'intimé a dissimulés lors de sa demande de naturalisation «d'activités criminelles les plus iniques . . . parmi les plus haineu[s]es de l'histoire»⁸. Il s'agit certainement là d'une constatation accablante. Je pense cependant qu'il est important de l'examiner dans le contexte dans lequel elle a été faite.

[24] Dans *Tobiass*, la Cour suprême était appelée à juger si une suspension des procédures était justifiée. En mettant dans la balance les valeurs contradictoires en jeu, elle a pris en compte l'intérêt que représente pour la société la garantie que des mesures seront prises à l'égard des personnes soupçonnées d'avoir pris part à des crimes de guerre. C'est cette considération qui l'a amenée à faire les observations suivantes: «l'intérêt du Canada à ne pas donner refuge à ceux qui ont dissimulé leur participation en temps de guerre à des atrocités l'emporte sur tout préjudice prévisible que la poursuite des procédures pourrait causer aux appelants», et «Ce qui est en jeu ici, si peu que ce soit, c'est la réputation du Canada en tant que membre solidaire de la communauté internationale»⁹.

[25] C'est dans ce contexte que la Cour suprême commentait la nature des agissements que, d'après la requérante, l'intimé avait dissimulés. Elle n'a posé nulle part que la nature de l'instance varie selon la nature des agissements qui seraient à l'origine de la supposée fraude, ni n'a prescrit à notre Cour, saisie d'un renvoi fait en application de l'article 18, d'examiner des questions autres que celles sur lesquelles la

authorized to decide under the statute. In that perspective, the gravity of the crimes alleged is relevant but only in so far as it serves to establish the alleged fraud.

[26] Read in the context, the above-quoted remarks of the Supreme Court do however lend credence to the notion that the *Citizenship Act* and the *Immigration Act* [R.S.C., 1985, c. I-2] are complementary in nature and are constituent parts of a broader scheme. As McGillis J. observed in *Copeland*:¹⁰

A review of the *Immigration Act* and the *Citizenship Act* reveals that the laws pertaining to immigration and citizenship are complementary in nature, and collectively embody the legislative scheme which enables an immigrant to enter and to remain in Canada and to obtain citizenship. In that regard, the *Immigration Act* governs the admission, exclusion and removal of non-citizens, while the *Citizenship Act* regulates, among other things, the circumstances under which an immigrant may secure the right to obtain citizenship. In that sense, the *Citizenship Act* controls the final phase of a person's immigration to this country. The complementary nature of the two Acts becomes very clear in circumstances in which the statutory cessation of citizenship under paragraph 10(1)(a) of the *Citizenship Act* takes effect in relation to a person. In such a situation, the person's status in Canada and the question of potential removal from the country are governed by the provisions of the *Immigration Act*. It is also useful to note that both the *Immigration Act* and the *Citizenship Act* contain reference proceedings, including section 40.1 and section 18 respectively, requiring a judge of this Court to make factual findings for the purpose of assisting the Minister and the Governor in Council in discharging their statutory responsibilities concerning whether certain persons ought to be permitted to remain in Canada, as citizens or otherwise.

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

loi l'habilite à se prononcer. Dans cette perspective, la gravité des crimes supposés est un facteur mais dans la mesure seulement où elle sert à prouver la fraude reprochée.

[26] Prises dans ce contexte, les observations précitées de la Cour suprême permettent cependant de dire que la *Loi sur la citoyenneté* et la *Loi sur l'immigration* [L.R.C. (1985), ch. I-2] sont complémentaires de par leur nature et sont les composantes d'un régime plus général. Ainsi que l'a fait observer M^{me} le juge McGillis dans *Copeland*¹⁰:

En examinant la *Loi sur l'immigration* et la *Loi sur la citoyenneté*, on constate que les règles de droit concernant l'immigration et la citoyenneté sont de nature complémentaire et qu'elles établissent, ensemble, le régime législatif qui permet à un immigrant d'entrer et de demeurer au Canada et d'acquérir la citoyenneté. À cet égard, la *Loi sur l'immigration* régit l'admission, l'exclusion et le renvoi des non-citoyens, alors que la *Loi sur la citoyenneté* réglemente notamment les situations dans lesquelles un immigrant peut obtenir le droit d'acquérir la citoyenneté. En ce sens, la *Loi sur la citoyenneté* contrôle la phase finale de l'immigration d'une personne au pays. La nature complémentaire de ces deux lois apparaît très clairement dans les cas où la perte de la citoyenneté par application de l'alinéa 10(1)a) de la *Loi sur la citoyenneté* prend effet à l'égard d'une personne. Dans ce cas, le statut de cette personne au Canada et la question de son renvoi éventuel du pays sont régis par les dispositions de la *Loi sur l'immigration*. Il est également utile de souligner que la *Loi sur l'immigration* et la *Loi sur la citoyenneté* prévoient toutes les deux une procédure de renvoi, notamment aux articles 40.1 et 18, respectivement, dans le cadre de laquelle un juge de la Cour doit tirer des conclusions de fait pour aider le ministre et le gouverneur en conseil à s'acquitter de leurs responsabilités légales concernant la question de savoir si certaines personnes devraient être autorisées à demeurer au Canada, en qualité de citoyens ou autrement.

En l'espèce, je suis convaincue que les principes d'interprétation fondamentaux énoncés dans la décision *Ahani c. Canada*, précitée, s'appliquent en matière de citoyenneté. J'ai donc conclu que la portée de la procédure prévue à l'article 18 de la *Loi sur la citoyenneté* doit être analysée dans le contexte des principes et des politiques qui sous-tendent les règles de droit relatives à l'immigration et à la citoyenneté, et non dans le contexte du droit criminel. En fait, comme je l'ai déjà mentionné, le juge qui préside un renvoi en vertu de l'article 18 de la *Loi sur la citoyenneté* tire uniquement une conclusion de fait concernant les circonstances dans lesquelles une personne a acquis la citoyenneté canadienne. Pour paraphraser mes propos dans la décision *Ahani c. Canada*, précitée, cette conclusion de

reference conducted under section 18 of the *Citizenship Act* is in the nature of a civil proceeding in which the civil standard of proof applies.

[27] I agree with McGillis J.'s interpretation of the administrative framework in which a citizenship reference operates and with her conclusion that such a proceeding is civil in nature. The respondent's argument that having regard to the character of these proceedings he is entitled to resist certain parts of the applicant's motion must fail.

[28] As noted earlier, the respondent also challenges the applicant's motion on the ground that it is inconsistent with the principles against self-incrimination embodied in sections 7 and 11 of the Charter. Specifically, the respondent maintains that for the purposes of these proceedings he is a "person charged with an offence" pursuant to paragraph 11(c), and alternatively, that these proceedings interfere with his "liberty" as set out in section 7.

[29] In *Canada (Secretary of State) v. Delezos*,¹¹ Muldoon J. in a reference under section 18 [then section 17] was confronted with the argument that the respondent in that matter stood in the same position as a person charged with an offence. The argument was that, as the respondent had already been convicted of the offence of uttering false documents in the course of obtaining Canadian citizenship, he could not be tried for the same offence again in the course of the reference proceeding. Paragraph 11(h) of the Charter was being relied upon.

[30] Muldoon J. after noting that the respondent stood in no jeopardy of any penal consequence in the reference proceedings concluded that the enquiry was entirely civil in nature. Muldoon J.'s decision was subsequently cited with approval by the Court of Appeal in *Hurd v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*.¹²

[31] That a reference under section 18 carries no penal consequence was in effect reaffirmed by the

fait est purement et simplement une question d'immigration. En l'espèce, je souscris à l'opinion exprimée par le juge Collier dans la décision *Canada (Secrétaire d'État) c. Luitjens*, précitée, selon laquelle un renvoi formé en vertu de l'article 18 de la *Loi sur la citoyenneté* est de nature civile et on doit lui appliquer la norme de la preuve en matière civile.

[27] Je partage l'interprétation faite par M^{me} le juge McGillis du cadre administratif dans lequel s'effectue le renvoi en matière de citoyenneté, ainsi que sa conclusion qu'il s'agit d'une procédure de nature civile. L'argument proposé par l'intimé qu'eu égard à la nature de cette procédure, il a le droit de contester certaines prétentions de la requête de la requérante, n'est donc pas fondé.

[28] Comme noté ci-dessus, l'intimé conteste aussi la requête de la requérante par ce motif qu'elle va à l'encontre de la protection contre l'auto-incrimination, qu'assurent les articles 7 et 11 de la Charte. Plus spécifiquement, il soutient que dans le contexte de l'affaire en instance, il est un «inculpé» au sens de l'alinéa 11c) et, subsidiairement, que cette procédure porte atteinte à sa «liberté» que lui garantit l'article 7.

[29] Dans *Canada (Secrétaire d'État) c. Delezos*¹¹, le juge Muldoon était appelé à se prononcer, dans le cadre d'un renvoi fait en application de l'article 18 [auparavant l'article 17], sur l'argument que l'intimé était assimilable à un inculpé et que, ayant été déjà reconnu coupable d'usage de faux documents pour acquérir la citoyenneté canadienne, il ne pouvait pas passer en jugement une seconde fois pour la même infraction, cette fois-ci dans le cadre du renvoi. La disposition invoquée à cet effet était l'alinéa 11h) de la Charte.

[30] Après avoir noté que l'intimé n'était en proie à aucune conséquence pénale dans le cadre du renvoi, le juge Muldoon a conclu que l'affaire était de nature entièrement civile. Sa décision devait être citée subséquentement avec approbation par la Cour d'appel dans *Hurd c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*¹².

[31] Qu'un renvoi fait sous le régime de l'article 18 ne produise aucune conséquence pénale a été réaffirmé

Court of Appeal in *Luitjens v. Canada (Secretary of State)*.¹³ In that case, Linden J.A., writing for the Court, stated that the decision made on a section 18 reference constitutes a factual finding by the Court which is not finally determinative of any legal rights. Linden J.A. stated:¹⁴

Although the decision followed a hearing at which much evidence was adduced, it was merely a finding of fact by the court, which was to form the basis of a report by the minister and, eventually, a decision by the Governor in Council, as described by ss. 10 and 18(1). The decision did not finally determine any legal rights.

[32] This passage was cited with approval by the Supreme Court of Canada in *Tobiass*. More particularly, the Supreme Court adopted this *dictum* as reflecting “the type of determination that the Court is called upon to make under subsection 18(1)” of the *Citizenship Act* in contrast with decisions which determine rights and obligations with finality and from which an appeal lies.¹⁵

[33] Later in *Luitjens*, Linden J.A. relying on the logic underlying the above-quoted passage went on to explain why the absence of a right of appeal from a decision reached on a reference did not result in a breach of section 7 of the Charter. He said:¹⁶

I am of the view that s. 7 does not render s. 18(3) of no force and effect. First, *at the time of the decision of the court, at least*, s. 7 was not engaged in that there was not yet any deprivation of Mr. Luitjens’ “life, liberty and security of the person”. All that was decided by the trial judge was the fact that Mr. Luitjens obtained his Canadian citizenship by false representations. This finding may well form the basis of decisions by others, which *may* interfere with those rights *at some future time*, but this decision does not do so. Therefore, it is merely one stage of a proceeding which may or may not result in a final revocation of citizenship and deportation or extradition. There may be a right of review or appeal at a later stage, which is usually the case [Emphasis in original.]¹⁷

[34] Counsel for the respondent suggests that this passage in so far as it relates to section 7 of the

par la Cour d’appel dans *Luitjens c. Canada (Secrétaire d’État)*¹³. Dans cette affaire, le juge Linden, J.C.A., prononçant les motifs du jugement de la Cour, fait observer que la décision rendue sur renvoi fait en application de l’article 18 ne porte que sur les faits et n’est nullement un jugement définitif sur des droits juridiques. Et de conclure¹⁴:

Même si la décision faisait suite à une audience au cours de laquelle de nombreux éléments de preuve ont été produits, il s’agissait simplement d’une conclusion de fait de la part de la Cour, qui devait constituer le fondement d’un rapport du ministre et, à terme, d’une décision du gouverneur en conseil, comme le décrivent l’article 10 et le paragraphe 18(1). La décision n’a déterminé en fin de compte aucun droit juridique.

[32] Ce passage a été cité avec approbation dans *Tobiass* par la Cour suprême du Canada, qui voit dans cette conclusion une référence au «genre de décision que la Cour est appelée à rendre sous le régime du paragraphe 18(1)» de la *Loi sur la citoyenneté* par contraste avec les décisions qui prononcent de façon définitive sur des droits et obligations et qui sont susceptibles d’appel¹⁵.

[33] Toujours dans *Luitjens*, le juge Linden, s’appuyant sur la logique qui sous-tend le passage cité ci-dessus, explique pourquoi l’absence de droit d’appel contre la décision rendue sur renvoi ne va pas à l’encontre de l’article 7 de la Charte¹⁶:

Je considère que l’art. 7 ne supprime pas la force exécutoire de l’art. 18(3). Tout d’abord, *au moment où la Cour a rendu sa décision, au moins*, l’art. 7 n’était pas en cause parce que l’on n’avait pas encore porté atteinte au droit de M. Luitjens «à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne». Le juge de première instance a simplement statué que M. Luitjens avait obtenu la citoyenneté canadienne par fausse déclaration. Cette conclusion pourrait peut-être bien servir de fondement aux décisions d’autres tribunaux, qui *pourraient* porter atteinte *ultérieurement* à ce droit, mais cela n’est pas le cas de la décision dont il est question en l’espèce. Il ne s’agit donc que d’une étape d’une action qui peut aboutir ou non à la révocation définitive de la citoyenneté et à l’expulsion ou l’extradition de l’intéressé. Il peut y avoir un droit de révision ou d’appel à une étape ultérieure, et cela est habituellement le cas [Italiques dans l’original]¹⁷.

[34] L’avocat de l’intimé soutient que le passage ci-dessus, dans la mesure où il se réfère à l’article 7 de

Charter is *obiter* and is inconsistent with the “settled” authority of the Supreme Court.¹⁸ I do not accept either suggestion. First, the statement is clearly *ratio decidendi* as it disposes of the very issue which the Court of Appeal was called upon to decide. Second, I do not believe that the case law referred to by the respondent¹⁹ constitutes “settled” authority for the proposition that the reasoning expressed by Linden J.A. is bad law. If anything, the recent decision of the Supreme Court in *Tobiass* confirms that a decision under section 18 is not finally determinative of any legal rights thereby lending strong support for the conclusion reached by Linden J.A. with respect to section 7 of the Charter.

[35] Further, I do not believe that the decision of the Court of Appeal in *Nguyen v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*²⁰ is at odds with the decision in *Luitjens*. In *Nguyen*, the applicant had already been made the subject of a danger to the public opinion issued by the Minister, and the section 7 challenge was directed against the scheme provided for under the *Immigration Act* for dealing with such persons. That is the context in which Marceau J.A. said on behalf of the Court:²¹

A legislative scheme may be denounced even if its parts are in themselves acceptable. The interaction between the parts may create a completely new context and force a new approach. This, I believe, is the attitude that the Supreme Court adopted in *Chiarelli*

[36] Here, there is no attack on the legislative scheme as a whole. All that is advanced is that section 7 of the Charter is engaged when a notice of revocation reaches the stage of a reference before this Court. The decision of the Court of Appeal in *Luitjens* decides otherwise and in my view, disposes of the argument based on section 7.²²

[37] Turning back to paragraph 11(c) of the Charter, it is clear on the basis of the authorities which I have cited that these proceedings meet neither the “by nature” test nor the “penal consequence” test enunci-

la Charte, est une opinion incidente et n’est pas conforme à la jurisprudence «établie» de la Cour suprême¹⁸. Je rejette l’un et l’autre arguments. En premier lieu, cette affirmation fait clairement partie de la *ratio decidendi* du jugement puisqu’elle tranche le point litigieux même sur lequel la Cour d’appel était appelée à se prononcer. En second lieu, je ne pense pas que les décisions citées par l’intimé¹⁹ représentent la jurisprudence «établie» au regard de laquelle le raisonnement tenu par le juge Linden de la Cour d’appel est erroné. Au contraire, le récent arrêt *Tobiass* de la Cour suprême confirme que les décisions rendues sous le régime de l’article 18 ne portent jugement définitif sur aucun droit juridique, ce qui va dans le sens de la conclusion tirée par le juge Linden quant à l’article 7 de la Charte.

[35] Par ailleurs, je ne pense pas que la décision rendue par la Cour d’appel dans l’affaire *Nguyen c. Canada (Ministre de l’Emploi et de l’Immigration)*²⁰ dévie de la ligne tracée par l’arrêt *Luitjens*. Dans l’affaire *Nguyen*, le requérant avait déjà été déclaré danger public par le ministre, et la contestation fondée sur l’article 7 était dirigée contre le régime prévu par la *Loi sur l’immigration* à l’égard des gens de cette catégorie. C’est dans ce contexte que le juge Marceau, J.C.A., a tiré la conclusion suivante dans les motifs de jugement prononcés au nom de la Cour d’appel²¹:

Une mesure législative peut être contestée même si ses parties sont en elles-mêmes acceptables. En effet, l’action réciproque de ses parties peut créer un contexte complètement nouveau et imposer une approche différente. C’est là, je crois, l’attitude qu’a adoptée la Cour suprême dans l’arrêt *Chiarelli*, précité.

[36] En l’espèce, l’intimé ne conteste par le régime législatif pris dans son ensemble. Tout ce qu’il dit, c’est que l’article 7 de la Charte est en jeu lorsque l’avis de révocation parvient au stade du renvoi devant la Cour. L’arrêt *Luitjens* décide dans l’autre sens et, à mon avis, vide l’argument fondé sur l’article 7²².

[37] Pour en revenir à l’alinéa 11c) de la Charte, il ressort de la jurisprudence citée ci-dessus que l’affaire en instance ne satisfait ni au critère «de la nature même» ni au critère de la «conséquence pénale», tels

ated by Wilson J. in *Wigglesworth*, *supra*. A section 18 reference is not a criminal or quasi-criminal proceeding and in itself, it involves no penal consequence.

[38] Even if I were to look beyond the present proceedings and assume, as the respondent suggests, that revocation would necessarily result from a positive determination in this reference, I do not believe that section 11 could be said to apply.

[39] The forfeiture of the fruits of fraud is not punishment *per se*. Looked upon on its own, the return of something obtained by fraud or deceit is a purely neutral event.²³ A proceeding, the sole purpose of which is to put an individual in the situation in which he would have been if no fraud had been committed is civil in nature; no retribution is involved.

[40] The case of *R. v. Amway of Canada Ltd.*²⁴ relied upon extensively by the respondent for the proposition that the forfeiture of his citizenship constitutes a penal consequence in actual fact illustrates just the opposite. Reed J. in concluding that the monetary forfeiture was punishment, pointed out that the forfeiture in question was not aimed at the payment of duties and taxes which had been evaded but called for substantial payments over and beyond the amounts properly owing. This finding of fact formed the basis of the reasoning which led her to conclude that punishment was sought. Her conclusion would necessarily have been different if all that was sought had been the payment of duties and taxes which had been the subject of the fraud. The Court of Appeal came to the same conclusion as Reed J. by reference to the same reasoning.²⁵

[41] The decision of the Supreme Court in *Vidéotron Ltée*²⁶ also relied upon extensively by the respondent, is of no more assistance as the potential sanction of one year's imprisonment in that case was unequivocally punitive.

[42] It is also important to note that in *Benner v. Canada (Secretary of State)*, the Supreme Court

qu'ils ont été énoncés par M^{me} le juge Wilson dans *Wigglesworth*, précité. Un renvoi fait sous le régime de l'article 18 n'est ni une poursuite pénale ni une poursuite quasi pénale et, en soi, n'entraîne aucune conséquence pénale.

[38] Quand bien même j'irais au-delà des limites de l'affaire en instance et présumerais, comme le fait l'intimé, que la révocation de la citoyenneté résulterait inéluctablement d'un verdict positif de la Cour, je ne pense pas qu'on puisse dire que l'article 11 s'applique.

[39] La perte par confiscation des fruits de la fraude n'est pas une punition en soi. Prise isolément, la restitution de quelque chose qui a été acquis par fraude ou escroquerie est une opération éminemment neutre²³. Est de nature civile la procédure qui a pour seul but de remettre un individu dans la situation où il se serait trouvé si aucune fraude n'avait été commise; il n'y a aucune sanction en jeu.

[40] La décision *R. c. Amway du Canada Ltée*²⁴, que cite abondamment l'intimé à l'appui de son argument que la perte de sa citoyenneté est une conséquence pénale, pose en fait le contraire. Tout en concluant que la confiscation d'une somme d'argent représentait une punition, M^{me} le juge Reed a souligné qu'elle ne représentait pas la perception des droits et taxes fraudés, mais portait sur des sommes importantes dépassant de loin le montant des droits et taxes exigibles. Cette conclusion sur les faits était au cœur du raisonnement qui l'a amenée à conclure qu'il y avait punition. Sa conclusion aurait été nécessairement différente si tout ce qui était recherché, c'était le paiement des droits et taxes fraudés. La Cour d'appel est parvenue à la même conclusion par référence au même raisonnement²⁵.

[41] L'arrêt *Vidéotron Ltée*²⁶ de la Cour suprême, que l'intimé cite aussi abondamment, n'est non plus d'aucun secours puisque la sanction potentielle d'un an d'emprisonnement dans cette affaire était clairement punitive.

[42] Il y a également lieu de noter que dans *Benner c. Canada (Secrétaire d'État)*, la Cour suprême voyait

referred to Canadian citizenship as a “valuable privilege”.²⁷ A person who has obtained Canadian citizenship by fraud knows or ought to know that his status as a Canadian citizen is precarious. Our *Citizenship Act* has always imposed on citizenship applicants the duty to answer questions truthfully and, since at least 1946,²⁸ the Act has provided that where the Minister of Citizenship can establish that citizenship was obtained by fraud, it stands to be revoked. The Act therefore imposes on citizenship applicants a duty to be truthful and provides the state with the right to obtain revocation if it can be shown that the duty was not met. That is part of the social contract which binds anyone who chooses to become a Canadian citizen.

[43] The taking back by the state of a privilege on the ground that it was originally acquired by fraud based on a remedy provided by statute for that sole purpose is not punishment. The remedy involved is no more punitive than would be, for instance, the one pursued by an insurance company which sues an insured to obtain the cancellation of a policy on the ground that it was originally obtained by fraud, misrepresentation, or as a result of the willful omission of a material fact. In both cases, the remedy is limited to taking back that to which there was never any entitlement.

[44] Looking yet beyond the possible revocation of the respondent’s citizenship, and assuming for purposes of discussion that removal will necessarily result from a positive determination in this reference, I still do not believe that this would amount to a penal consequence for the purposes of section 11.

[45] The question as to whether the removal of an inadmissible person from Canada under the terms of the *Immigration Act* constitutes a form of punishment or whether proceedings intended to obtain such a person’s removal otherwise come within section 11 of the Charter has been authoritatively decided.

[46] In *Rudolph v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, Hugessen J.A. said on behalf of the

dans la citoyenneté canadienne un «précieux privilège»²⁷. Quiconque a acquis la citoyenneté canadienne par fraude sait ou devrait savoir que son statut de citoyen canadien est précaire. Notre *Loi sur la citoyenneté* a toujours imposé aux candidats à la citoyenneté l’obligation de répondre honnêtement aux questions et, depuis 1946²⁸ au moins, elle prévoit qu’au cas où le ministre de la Citoyenneté conclut que la citoyenneté a été acquise par fraude, elle sera révoquée. Elle impose donc aux candidats à la citoyenneté l’obligation de dire la vérité et prévoit pour l’État le droit d’obtenir la révocation s’il est prouvé que cette obligation n’a pas été respectée. Il s’agit là d’un élément du contrat social qui engage quiconque choisit de devenir citoyen canadien.

[43] La révocation par l’État d’un privilège pour le motif que celui-ci a été acquis à l’origine par fraude, laquelle révocation est fondée sur une mesure de redressement prévue par la loi exclusivement à cette fin, n’est pas une punition. Le remède n’est pas plus punitif que ne le serait, par exemple, la mesure adoptée par une compagnie d’assurances qui poursuit en justice un assuré en vue de l’annulation du contrat pour le motif que celui-ci a été obtenu à l’origine par fraude, fausse déclaration ou dissimulation volontaire de faits essentiels. Dans l’un et l’autre cas, la mesure de redressement se limite à la révocation de quelque chose auquel l’intéressé n’a jamais eu droit.

[44] Même par-delà la révocation possible de la citoyenneté de l’intimé et à supposer, aux fins d’analyse, qu’il sera inéluctablement expulsé du Canada par suite d’un verdict positif dans ce renvoi, je ne suis toujours pas convaincu que pareil résultat soit une conséquence pénale au regard de l’article 11.

[45] La question de savoir si le renvoi hors du Canada d’une personne non admissible en application de la *Loi sur l’immigration* constitue une forme de punition ou si la procédure tendant au renvoi de cette personne tombe sous le coup de l’article 11 de la Charte, a été définitivement tranchée par la jurisprudence en la matière.

[46] Dans *Rudolph c. Canada (Ministre de l’Emploi et de l’Immigration)*, le juge Hugessen, J.C.A., a fait

Court of Appeal:²⁹

... the applicant is not before this Court as A person slated for deportation does not stand before "person charged with an offence".

[47] In *Hurd v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, MacGuigan J.A. writing for a different bench came to the same conclusion for essentially the same reasons.³⁰

[48] Finally, in *Chiarelli v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, Sopinka J. expressed the Court's view that deportation is not punishment.³¹

[49] The respondent also resists the applicant's motion on the ground that the procedure sought is inconsistent with the principles of natural justice and fairness as they apply to administrative proceedings lying at the high end of the judicial spectrum. The respondent maintains that the modern principles of administrative law require full disclosure from the applicant and at the same time virtually insulate him from pre-trial compulsion.

[50] I am unaware of any case law that establishes that a party targeted by an administrative proceeding can effectively be shielded from pre-trial compulsion. Be that as it may, the respondent's argument is premised on what he perceives as a void with respect to the rules governing the conduct of this reference. It is in the face of this void that the Court is asked to craft a comprehensive procedure based on the modern principles of administrative law and without regard to the existing rules of practice. It is necessary at this point to examine the relevant Rules.

[51] Rule 920 of the *Federal Court Rules* is the only Rule that specifically addresses the procedure to be followed in a reference made pursuant to section 18 of the *Citizenship Act*. It provides:

Rule 920. The following provisions shall apply to the hearing of a case (section 18 of the Act):

cette observation dans les motifs prononcés au nom de la Cour d'appel²⁹:

... le requérant ne comparait pas devant la Cour en qualité d'«inculpé».

[47] Dans *Hurd c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, le juge MacGuigan, J.C.A., prononçant les motifs au nom d'une autre formation de juges de la Cour d'appel fédérale, est parvenu à la même conclusion essentiellement par les mêmes motifs³⁰.

[48] Enfin, dans *Chiarelli c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, le juge Sopinka a exprimé l'avis de la Cour suprême que l'expulsion n'est pas une punition³¹.

[49] L'intimé conteste aussi la requête de la requérante par ce motif que la procédure envisagée va à l'encontre des principes de justice naturelle et d'équité, tels qu'ils s'appliquent aux procédures administratives situées au sommet de l'échelle des procédures judiciaires. Il soutient que les principes modernes de droit administratif requièrent la pleine divulgation de la part de la requérante et, en même temps, le soustraient pratiquement de l'obligation de témoigner et de communiquer les pièces avant le procès.

[50] À ma connaissance, il n'y a aucune jurisprudence posant que la partie visée par une procédure administrative peut être effectivement soustraite à l'obligation de divulgation avant le procès. Quoi qu'il en soit, l'argument de l'intimé est basé sur ce qu'il pense être un vide dans les règles régissant la conduite de ce renvoi. C'est en raison de ce vide qu'il demande à la Cour de façonner une procédure complète basée sur les principes modernes de droit administratif, sans avoir égard aux règles de pratique existantes. Il est donc nécessaire d'examiner les règles qui présentent un rapport avec l'instance.

[51] La Règle 920 des *Règles de la Cour fédérale* est la seule qui prévoit expressément la procédure à suivre en cas de renvoi fait sous le régime de l'article 18 de la *Loi sur la citoyenneté*. Elle porte que:

Règle 920. Les dispositions suivantes s'appliquent à l'audition d'une affaire (article 18 de la Loi):

(a) upon receipt of a request to the Minister by a person (hereafter the "person") in respect of whom the Minister intends to make a report pursuant to section 10 of the Act that the case be referred to the Court, the Minister shall, if he decides to refer the case to the Court, forward a copy of the request and of his reference to the Court to the Registry;

(b) the Minister shall, within 14 days thereafter, file in the Registry and serve on the person,

(i) the application made by that person pursuant to subsection 14(1) of the Act,

(ii) the decision of the citizenship judge thereon,

(iii) a summary of the facts and evidence on which the Minister intends to rely at the hearing of the case, and

(iv) a list containing the names and addresses of any witnesses he proposes to call at the hearing of the case, and of any documents he proposes to tender in evidence;

(c) the provisions of Rules 906, 907, 908, 909, 910, 915, 916, 917 and 919 shall, with all necessary modifications, apply to a case.

[52] Among the Rules made applicable to a reference by virtue of paragraph (c) of Rule 920, the only one of relevance for present purposes is Rule 919. It provides:

Rule 919. Such of the provisions of Part I as are appropriate shall apply to an appeal to which this Division applies; and where any matter arises in such an appeal and it is not otherwise provided for by the Act or this Division, it shall be dealt with in such a manner as the Court may direct.

[53] Part I of the Rules consists of Rules 1 through 5 [Rule 2 (as am. by SOR/90-846, s. 1; 92-43, s. 1); Rule 3 (as am. by SOR/94-41, s. 1)], and deals with such things as definitions and computation of time. Of particular relevance is Rule 5, otherwise known as the gap rule:

Rule 5. In any proceeding in the Court where any matter arises not otherwise provided for by any provision in any Act of the Parliament of Canada or by any general rule or order of the Court (except this Rule), the practice and procedure shall be determined by the Court (either on a preliminary motion for directions, or after the event if no

a) sur réception d'une demande voulant que l'affaire soit renvoyée devant la Cour, présentée par une personne (ci-après appelée la «personne») à l'égard de laquelle le Ministre a l'intention de faire un rapport conformément à l'article 10 de la Loi, le Ministre, s'il décide de renvoyer l'affaire devant la Cour, doit faire parvenir au greffe une copie de la demande et de son renvoi devant la Cour;

b) le Ministre doit, dans les 14 jours qui suivent, déposer au greffe et signifier à la personne,

(i) la demande présentée par cette personne conformément au paragraphe 14(1) de la Loi,

(ii) la décision du juge de la citoyenneté sur cette demande,

(iii) un résumé des faits et de la preuve sur lesquels le Ministre a l'intention de s'appuyer à l'audition de l'affaire, et

(iv) une liste des noms et adresses de tous les témoins qu'il a l'intention d'assigner à l'audition de l'affaire et de tous documents qu'il a l'intention de présenter en preuve;

c) les dispositions des règles 906, 907, 908, 909, 910, 915, 916, 917 et 919 doivent également recevoir application en autant qu'elles sont applicables.

[52] Parmi les règles applicables aux renvois par l'effet de l'alinéa c) de la Règle 920 ci-dessus, seule la Règle 919 a un rapport avec l'affaire en instance. Elle porte que:

Règle 919. Les dispositions pertinentes de la Partie I s'appliquent à un appel entendu en vertu du présent chapitre; et lorsque, dans un appel de ce genre, surgit une question qui n'est pas autrement prévue par la Loi, ou par le présent chapitre, elle doit être traitée de la façon prescrite par la Cour.

[53] La Partie I des Règles, qui comprend les Règles 1 à 5 [Règle 2 (mod. par DORS/90-846, art. 1; 92-43, art. 1); Règle 3 (mod. par DORS/94-41, art. 1)], porte sur diverses matières comme les définitions et le calcul des délais. Celle qui nous intéresse tout particulièrement en l'espèce est la Règle 5, communément connue comme la règle des lacunes:

Règle 5. Dans toute procédure devant la Cour, lorsque se pose une question non autrement visée par une disposition d'une loi du Parlement du Canada ni par une règle ou ordonnance générale de la Cour (hormis la présente Règle), la Cour déterminera (soit sur requête préliminaire sollicitant des instructions, soit après la survenance de l'événement si

such motion has been made) for the particular matter by analogy

(a) to the other provisions of these Rules, or

(b) to the practice and procedure in force for similar proceedings in the courts of that province to which the subject matter of the proceedings most particularly relates,

whichever is, in the opinion of the Court, most appropriate in the circumstances.

[54] Rule 919 therefore incorporates Rule 5 which in turn directs the Court to adopt a procedure by reference to “the other provisions of these Rules”. It follows that there is no void in the rules prescribed for the hearing of a reference pursuant to section 18 of the *Citizenship Act*. The rules of practice apply in their fullness with such modifications as are made necessary by the particularities of the legal recourse embodied in section 18 of the *Citizenship Act*.

[55] The application of the relevant rules of practice in no way diminishes the respondent’s right to be treated fairly in strict compliance with the principles of natural justice. As regards the respondent’s concerns about the applicant’s failure to disclose relevant documents and information, the rules of practice give him the means to obtain full disclosure of the applicant’s case together with all relevant documents and information.

[56] The rules of practice have been devised precisely with the aim of facilitating a fair disposition of the issues which come before the Court and I am therefore prepared to adopt them by analogy in order to allow for the proper disposition of this reference. I do not, however, accept the respondent’s position, that within or outside the procedural framework provided by the Rules, the principles of natural justice operate to prevent him from being compelled to give evidence in these proceedings.

[57] An order will therefore issue setting down the procedure to be followed in this matter by reference to the rules of practice governing actions. Turning to the specifics of the applicant’s motion for directions, the

aucune requête de ce genre n’a été formulée) la pratique et la procédure à suivre pour cette question par analogie

a) avec les autres dispositions des présentes Règles, ou

b) avec la pratique et la procédure en vigueur pour des procédures semblables devant les tribunaux de la province à laquelle se rapporte plus particulièrement l’objet des procédures,

selon ce qui, de l’avis de la Cour, convient le mieux en l’espèce.

[54] La Règle 919 incorpore donc la Règle 5, laquelle prescrit à la Cour d’adopter une procédure par analogie «avec les autres dispositions des présentes Règles». Il s’ensuit qu’il n’y a aucune lacune dans les règles prévues pour l’audition des renvois faits sous le régime de l’article 18 de la *Loi sur la citoyenneté*. Les règles de pratique s’appliquent pleinement avec les adaptations nécessaires aux particularismes de la voie de droit prévue à l’article 18 de la *Loi sur la citoyenneté*.

[55] L’application des règles de pratique pertinentes ne diminue en rien le droit de l’intimé d’être traité avec équité et dans l’observation stricte des règles de justice naturelle. Pour ce qui est de sa préoccupation au sujet du défaut par la requérante de divulguer les documents et renseignements nécessaires, les règles de pratique lui donnent le moyen d’obtenir la divulgation intégrale des éléments de preuve de la requérante, ainsi que de tous les documents et renseignements nécessaires.

[56] Les règles de pratique ont été justement conçues pour faciliter le règlement équitable des points litigieux soumis à la Cour, et je suis d’avis de les adopter par analogie en vue du jugement équitable de ce renvoi. Je ne peux cependant faire droit à la prétention de l’intimé que, à l’intérieur ou à l’extérieur du cadre procédural institué par les Règles, les principes de justice naturelle ont pour effet de le soustraire à l’obligation de témoigner dans la procédure en instance.

[57] La Cour rendra donc une ordonnance pour fixer la procédure à suivre en l’espèce, par analogie avec les règles de pratique régissant les actions. En ce qui concerne les conclusions spécifiques de la requête en

requests set out in paragraphs 3, 4, 6, 7 and 8 will be granted essentially as framed.

[58] With respect to the request that the respondent serve and file a summary of facts and evidence,³² the form and content of this document should be determined by reference to the principles governing pleadings. This will allow for greater clarity as to what is in issue between the parties and will facilitate the resolution of disputes that may ensue in the course of oral and documentary discovery. The respondent will therefore be required to file a written statement of the position which he intends to take in these proceedings. In his statement, the respondent will admit the allegations of fact reflected in the applicant's summary of fact which he acknowledges to be true, deny those which he intends to challenge, and indicate his lack of knowledge of those allegations the truth of which he has no knowledge and state whether or not he admits them.³³ The document will also reflect a precise statement of the material facts on which the respondent intends to rely,³⁴ and for greater certainty will plead any matter which if not specifically pleaded might take the applicant by surprise.³⁵

[59] With respect to documents³⁶ both parties will be ordered to file and serve an affidavit of document in full compliance with Rule 448 [as am. by SOR/90-846, s. 15] and also a notice to inspect, in conformity with Rule 452 [as am. *idem*]. Discovery³⁷ will be conducted orally. In the case of the applicant the person discovered will be a representative of the applicant selected by her.

[60] With respect to the request for dates,³⁸ the Court is in a position to fix dates for the filing of the respondent's statement, the mutual exchange of affidavits of documents, inspection thereof and the conduct of discoveries. The order will provide for the statement of the respondent to be filed within 30 days of January 1, the mutual filing of the affidavits of documents and notices to inspect within 60 days, and the completion of the discoveries within 120 days.

directives de la requérante, la Cour fera droit aux demandes figurant aux paragraphes 3, 4, 6, 7 et 8, essentiellement telles quelles.

[58] En ce qui concerne la demande que l'intimé signifie et dépose un résumé des faits et de la preuve³², la forme et le contenu de ce document doivent être fixés par référence aux principes régissant les plaidoiries, ce qui permettra de dégager avec plus de clarté le litige entre les parties et facilitera la résolution des différends qui pourront se faire jour lors de l'interrogatoire préalable et de la communication des pièces. L'intimé sera donc tenu de déposer un énoncé de la position qu'il entend prendre en l'espèce. Dans ce document, il reconnaîtra les faits articulés dans le sommaire des faits de la requérante et dont il admet la véracité, niera ceux qu'il entend contester, indiquera son ignorance quant aux allégations dont il ne sait pas si elles sont véridiques, et fera savoir s'il les reconnaît ou non³³. L'énoncé articulera également et avec précision les faits essentiels que l'intimé entend invoquer³⁴, et pour plus de certitude, fera valoir tout ce qui, faute d'être spécifiquement plaidé, pourrait prendre la requérante par surprise³⁵.

[59] En ce qui concerne les documents³⁶, la Cour ordonnera à l'une et l'autre parties de déposer et de signifier un affidavit portant énumération des documents, conformément à la Règle 448 [mod. par DORS/90-846, art. 15], ainsi qu'un avis informant l'autre partie qu'elle peut les examiner, conformément à la Règle 452 [mod., *idem*]. L'interrogatoire préalable³⁷ se fera de vive voix. La requérante désignera la personne qui répondra à sa place à l'interrogatoire préalable.

[60] En ce qui a trait à la fixation des dates³⁸, la Cour est en mesure de fixer les dates pour le dépôt du mémoire de l'intimé, pour l'échange des affidavits portant énumération de documents, pour l'examen de ces documents et pour les interrogatoires préalables. L'ordonnance portera dépôt du mémoire de l'intimé dans les 30 jours qui suivent le 1^{er} janvier, dépôt mutuel des affidavits portant énumération de documents et des avis d'examen de ces derniers, dans les 60 jours, et clôture des interrogatoires préalables, dans les 120 jours.

[61] Based on this schedule, the Court would have been in a position to set the trial down for hearing before the summer recess. However, counsel for the applicant indicated during the hearing that he now intends to seek an order for the taking of evidence abroad. He further indicated that he is not in a position to bring this application now. I was led to understand that the proposed witnesses, while identified, have yet to be contacted and that the logistics required to organize the contemplated commission are not in place. The applicant indicated that the motion would be brought within 60 days.

[62] I indicated to counsel in open court that I was taken aback by this development. This reference has been outstanding since 1995. In her original notice of motion for directions, the applicant was seeking an order for the taking of evidence abroad. In October of 1997, after the stay of proceedings had been lifted by the Supreme Court, and the parties were informed that all outstanding pre-trial motions would have to be dealt with, the applicant withdrew her original motion for directions and filed an amended motion in which she was no longer seeking an order for commission evidence. The December hearing was intended to deal with all outstanding motions so as to allow for the section 18 reference to proceed without further delay.

[63] That is the context in which counsel for the applicant noted in passing during the course of the hearing that he now wished to again seek an order for the taking of evidence abroad but that he was not in a position to do so because the necessary inquiries had yet to be made. Keeping in mind that the applicant is on record before both Divisions of this Court, and before the Supreme Court as having stated that this matter is of the utmost urgency precisely because witnesses are old and dying, the withdrawal of the application in October followed by the casual announcement two months later that it will eventually be reintroduced defies explanation.³⁹

[64] Any issue surrounding the taking of evidence abroad should have been placed before the Court by

[61] L'échéancier ci-dessus fait que la Cour aurait été en mesure d'inscrire l'affaire au rôle pour audition avant les vacances d'été. Cependant, l'avocat de la requérante a fait savoir à l'audience qu'il compte demander une commission rogatoire pour entendre des témoins à l'étranger. Il a également fait savoir qu'il n'est pas en mesure d'introduire une requête à cet effet pour le moment. Il appert que les témoins prévus, bien qu'ils aient été identifiés, n'ont pas encore été contactés et que les dispositions nécessaires pour la commission rogatoire ne sont pas encore en place. La requérante a indiqué que sa requête serait introduite dans les 60 jours.

[62] J'ai fait savoir à son avocat à l'audience publique que je trouvais ce fait nouveau pour le moins déconcertant. Ce renvoi est pendant depuis 1995. Dans son avis initial de requête en directives, la requérante a demandé une commission rogatoire pour entendre des témoins à l'étranger. En octobre 1997, après que la Cour suprême eut levé la suspension des procédures, et que les parties eurent été informées que toutes les requêtes préliminaires encore pendantes seraient tranchées, la requérante a retiré sa requête initiale en directives pour déposer une requête modifiée, dans laquelle elle ne concluait plus à commission rogatoire. L'audience de décembre était destinée à la résolution de toutes les requêtes pendantes afin que le renvoi fait sous le régime de l'article 18 pût être entendu sans délai.

[63] C'est dans ce contexte que l'avocat de la requérante a fait savoir en passant, au cours de l'audience, qu'il souhaitait demander de nouveau une ordonnance pour l'audition de témoins à l'étranger, mais qu'il n'était pas en mesure de le faire puisque les investigations nécessaires n'étaient pas encore entreprises. Vu que la requérante a officiellement affirmé devant les deux sections de notre Cour ainsi que devant la Cour suprême que l'affaire était des plus urgentes précisément parce que les témoins étaient âgés et pouvaient mourir à tout moment, l'annonce désinvolte qu'elle entend réintroduire la requête retirée en octobre défie toute explication³⁹.

[64] Toute question relative à l'audition de témoins à l'étranger aurait dû être déjà soumise à la Cour.

now. Instead, three months after the Supreme Court has lifted the stay in this matter, the Court finds itself awaiting a motion which may not be filed for some time and which, if granted, will necessarily impact on the time when this reference can be heard. Although on the face of her motion the applicant requests that the Court fix a date for the hearing of this reference, her conduct precludes the Court from doing so.

[65] An order is issued today in conformity with these reasons.

¹ *Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Tobiass*, [1997] 3 S.C.R. 391.

² The only significant difference between this motion and the original motion filed in May of 1995 is the withdrawal of the request for a commission to take evidence abroad, and the addition of a request for mutual oral discovery.

³ Ss. 7(3.71) to 7(3.77) is the statutory framework devised by Parliament to allow for the retrospective criminal prosecution of persons accused of having committed extraterritorial war crimes and crimes against humanity.

⁴ i.e. the question as to whether or not such crimes were committed.

⁵ [1987] 2 S.C.R. 541.

⁶ [1995] 1 S.C.R. 754.

⁷ The respondent's conclusions as to the applicant's motive stem principally from two sources: A Government of Canada News Release dated January 31, 1995 ("Federal Government Announces War Crimes Strategy") and the applicant's summary of facts and evidence, dated May 16, 1996.

⁸ *Tobiass*, *supra*, at pp. 435-436.

⁹ *Tobiass*, *supra*, at pp. 429 and 435.

¹⁰ *Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Copeland*, [1998] 2 F.C. 493 (T.D.), at pp. 509-510.

¹¹ [1989] 1 F.C. 297 (T.D.).

¹² [1989] 2 F.C. 594 (C.A.), at p. 605.

¹³ (1992), 9 C.R.R. (2d) 149 (F.C.A.). Leave to appeal to the Supreme Court refused [[1992] 2 S.C.R. viii].

¹⁴ *Luitjens*, *supra*, at p. 152.

¹⁵ *Tobiass*, *supra*, at p. 413.

¹⁶ *Luitjens*, *supra*, at p. 152.

¹⁷ Compare: *The Effect of the Exercise by the Governor General of the Prerogative of Mercy on Deportation Proceedings*, [1933] S.C.R. 269, at p. 278, *per* Rand J. as

Cependant, trois mois après que la Cour suprême eut levé la suspension des procédures, la Cour doit attendre une requête qui ne sera peut-être pas déposée pendant un certain temps et qui, si elle est accueillie, influera certainement sur le délai dans lequel le renvoi pourra être entendu. Bien que dans sa requête même, la requérante demande à la Cour de fixer une date pour l'audition du renvoi, son comportement empêche justement la Cour de le faire.

[65] La Cour rendra dès aujourd'hui une ordonnance en conformité avec les présents motifs.

¹ *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Tobiass*, [1997] 3 R.C.S. 391.

² La seule différence notable entre cette requête et la requête initialement déposée en mai 1995 consiste en le retrait de la demande de commission rogatoire pour l'audition de témoins à l'étranger, et l'addition de la demande que l'interrogatoire préalable de part et d'autre se fasse de vive voix.

³ Les art. 7(3.71) à 7(3.77) constituent le cadre légal institué par le législateur pour la poursuite pénale rétroactive de personnes accusées d'avoir commis à l'étranger des crimes de guerre ou des crimes contre l'humanité.

⁴ C'est-à-dire la question de savoir si pareils crimes ont été commis.

⁵ [1987] 2 R.C.S. 541.

⁶ [1995] 1 R.C.S. 754.

⁷ Les conclusions de l'intimé quant aux mobiles de la requérante découlent surtout de deux sources: un communiqué de presse du gouvernement du Canada en date du 31 janvier 1995 («Le gouvernement du Canada annonce sa stratégie relative aux criminels de guerre») et le résumé des faits et de la preuve de la requérante, en date du 16 mai 1996.

⁸ *Tobiass*, *supra*, aux p. 435 et 436.

⁹ *Tobiass*, *supra*, aux p. 429 et 435.

¹⁰ *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Copeland*, [1998] 2 C.F. 493 (1^{re} inst.), aux p. 509 et 510.

¹¹ [1989] 1 C.F. 297 (1^{re} inst.).

¹² [1989] 2 C.F. 594 (C.A.), à la p. 605.

¹³ (1992), 9 C.R.R. (2d) 149 (C.A.F.), demande d'autorisation de pourvoi en Cour suprême rejetée [[1992] 2 R.C.S. viii].

¹⁴ *Luitjens*, *supra*, à la p. 152.

¹⁵ *Tobiass*, *supra*, à la p. 413.

¹⁶ *Luitjens*, *supra*, à la p. 152.

¹⁷ Cf. *The Effect of the Exercise by the Governor General of the Prerogative of Mercy on Deportation Proceedings*, [1933] R.C.S. 269, à la p. 278, motifs prononcés par le juge

quoted by MacGuigan J.A. in *Hurd v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, *supra*, at p. 606.

¹⁸ Para. 41 of the respondent Oberlander's memorandum of fact and law.

¹⁹ *R v. Vermette*, [1988] 1 S.C.R. 985, at p. 992; *Operation Dismantle Inc. et al. v. The Queen et al.*, [1985] 1 S.C.R. 441, at p. 485; *R. v. S. (R.J.)*, [1995] 1 S.C.R. 451, at p. 479; *Singh et al. v. Minister of Employment and Immigration*, [1985] 1 S.C.R. 177, at pp. 206-208 *per* Wilson J.; *R. v. A.*, [1990] 1 S.C.R. 995; *Tyler v. M.N.R.*, [1991] 2 F.C. 68 (C.A.); *Quebec Association of Protestant School Boards et al. v. Attorney-General of Quebec et al.* (1983), 140 D.L.R. (3d) 33 (Que. S.C.); *affd* on other grounds (1983), 1 D.L.R. (4th) 573 (Que. C.A.); *affd* [1984] 2 S.C.R. 66.

²⁰ [1993] 1 F.C. 696 (C.A.).

²¹ *Nguyen*, *supra*, at p. 705.

²² It also logically follows from the decision of the Court of Appeal in *Luitjens* that any residual right against self-incrimination which according to the respondent is embodied in s. 2(e) of the *Canadian Bill of Rights* would not be operative at the stage of a reference.

²³ This is different from the situation where forfeiture of the products of crime is made an adjunct to a criminal conviction in which case it is treated procedurally as part of the sanction imposed by law for the commission of the offence. See for example s. 446(2) of the *Criminal Code*.

²⁴ [1987] 1 F.C. 3 (T.D.).

²⁵ "It is true that, . . . it is alleged that the defendants are liable to Her Majesty for additional duties of \$1,299,119.31, However, judgment in respect of that alleged liability is not sought in this action. The relief sought, . . . , is limited to 'the sum of \$9,415,706.66 by way of forfeiture' I agree with the learned Trial Judge in the conclusion that the applicable provisions of sections 180 and 192 of the *Customs Act*, . . . , provide for the recovery of a penalty by a civil proceeding in this Court and, it follows, that this is a penal action"; *Canada v. Amway of Canada Ltd.*, [1987] 2 F.C. 131 (C.A.), at pp. 133-134, *per* Mahoney J.A. writing for the Court.

²⁶ *Vidéotron Ltée v. Industries Microlec Produits Électroniques Inc.*, [1992] 2 S.C.R. 1065.

²⁷ [1997] 1 S.C.R. 358, at p. 395. It is significant that this characterization was used by the Supreme Court in *Tobiass*, *supra*, at p. 435, in assessing the interests at stake from the perspective of the respondent in the course of evaluating the opportunity of granting a stay.

²⁸ *The Canadian Citizenship Act*, S.C. 1946, c. 15, s. 21.

²⁹ [1992] 2 F.C. 653 (C.A.), at p. 657.

³⁰ *Supra*, at pp. 605-606.

Rand et cités par le juge MacGuigan de la Cour d'appel dans *Hurd c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, *supra*, à la p. 606.

¹⁸ Par. 41 de l'exposé des faits et du droit de l'intimé Oberlander.

¹⁹ *R. c. Vermette*, [1988] 1 R.C.S. 985, à la p. 992; *Operation Dismantle Inc. et autres c. La Reine et autres*, [1985] 1 R.C.S. 441, à la p. 485; *R. c. S. (R.J.)*, [1995] 1 R.C.S. 451, à la p. 479; *Singh et autres c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1985] 1 R.C.S. 177, aux p. 206 et 208 (motifs prononcés par M^{me} le juge Wilson); *R. c. A.*, [1990] 1 R.C.S. 995; *Tyler c. M.R.N.*, [1991] 2 C.F. 68 (C.A.); *Québec Association des conseils scolaires protestants et al. c. Procureur général du Québec et al.* (1983), 140 D.L.R. (3d) 33 (C.S. Qué.); *conf.* pour d'autres motifs par (1983), 1 D.L.R. (4th) 573 (C.A. Qué.); *conf.* par [1984] 2 R.C.S. 66.

²⁰ [1993] 1 C.F. 696 (C.A.).

²¹ *Nguyen*, *supra*, à la p. 705.

²² Il résulte aussi logiquement de l'arrêt *Luitjens* que, s'il y avait un droit résiduel à la protection contre l'auto-incrimination qui, selon l'intimé, s'incarne dans l'art. 2e) de la *Déclaration canadienne des droits*, pareil droit serait inopérant au stade du renvoi.

²³ Ce cas est différent de celui où la perte par confiscation des produits du crime est un élément accessoire du verdict de culpabilité, auquel cas elle constitue, du point de vue de la procédure, un élément de la sanction prévue par la loi pour l'infraction. Voir par exemple l'art. 446(2) du *Code criminel*.

²⁴ [1987] 1 C.F. 3 (1^{re} inst.).

²⁵ «Il est vrai que . . . il est allégué que les défendeurs doivent à Sa Majesté des droits additionnels de 1 299 119,31 \$. . . La présente action ne sollicite toutefois pas de la Cour qu'elle statue sur cette dette alléguée . . . Le redressement recherché . . . est limité à une confiscation de marchandises d'une valeur de 9 415 706,66 \$. . . Je souscris à la conclusion du juge de première instance que les dispositions applicables . . . de la *Loi sur les douanes* . . . prévoient le recouvrement d'une amende dans le cadre d'une instance civile instruite devant cette Cour et, en conséquence, que l'action en l'espèce est de nature pénale»; *Canada c. Amway of Canada Ltd.*, [1987] 2 C.F. 131 (C.A.), aux p. 133 et 134, motifs prononcés par le juge Mahoney au nom de la Cour d'appel.

²⁶ *Vidéotron Ltée c. Industries Microlec Produits Électroniques Inc.*, [1992] 2 R.C.S. 1065.

²⁷ [1997] 1 R.C.S. 358, à la p. 395. Il est significatif que la Cour suprême a employé cette qualification dans *Tobiass*, *supra*, à la p. 435, en pesant les intérêts en jeu du point de vue de l'intimé, pour examiner s'il y avait lieu d'accorder la suspension des procédures.

²⁸ *Loi sur la citoyenneté canadienne*, S.C. 1946, ch. 15, art. 21.

²⁹ [1992] 2 C.F. 653 (C.A.), à la p. 657.

³⁰ *Supra*, aux p. 605 et 606.

³¹ [1992] 1 S.C.R. 711, at p. 735.

³² Para. 1 of the amended notice of motion.

³³ Rule 413 by analogy.

³⁴ Rule 408 by analogy.

³⁵ Rule 409(b) by analogy.

³⁶ Para. 2 of the amended notice of motion.

³⁷ Para. 5 of the amended notice of motion.

³⁸ Paras. 9 and 10 of the amended notice of motion.

³⁹ The suggestion by counsel (at p. 171 of transcript) that the application for a commission was not pursued in October because it would have been “unwieldy” to proceed with it together with the other requests having regard to the “very many and very complex issues” involved is, in the circumstances of this case, no explanation at all.

³¹ [1992] 1 R.C.S. 711, à la p. 735.

³² Par. 1 de l’avis de requête modifié.

³³ Règle 413 appliquée par analogie.

³⁴ Règle 408 appliquée par analogie.

³⁵ Règle 409b) appliquée par analogie.

³⁶ Par. 2 de l’avis de requête modifié.

³⁷ Par. 5 de l’avis de requête modifié.

³⁸ Par. 9 et 10 de l’avis de requête modifié.

³⁹ L’affirmation faite par l’avocat de la requérante (à la p. 171 de la transcription de l’audience) qu’il s’est désisté de la requête en commission rogatoire en octobre parce qu’il aurait été «trop compliqué» d’y donner suite étant donné le «très grand nombre de questions très complexes» en jeu, n’est nullement, dans les circonstances de la cause, une explication légitime.