

A-661-96

A-661-96

**The Minister of Citizenship and Immigration**  
(Appellant) (Respondent)

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

v.

c.

**Ernst Zündel** (Respondent) (Applicant)

**Ernst Zündel** (intimé) (requérant)

**INDEXED AS: ZÜNDEL v. CANADA (MINISTER OF CITIZENSHIP AND IMMIGRATION) (C.A.)**

**RÉPERTORIÉ: ZÜNDEL c. CANADA (MINISTRE DE LA CITOYENNETÉ ET DE L'IMMIGRATION) (C.A.)**

Court of Appeal, Stone, Desjardins and McDonald JJ.A.—Vancouver, October 2; Ottawa, November 27, 1997.

Cour d'appel, juges Stone, Desjardins et McDonald, J.C.A.—Vancouver, 2 octobre; Ottawa, 27 novembre 1997.

*Administrative law — Judicial review — Prohibition — Appeal from order prohibiting SIRC from conducting proceedings under Citizenship Act, s. 19 — When respondent applying for citizenship, Minister reporting to SIRC pursuant to Citizenship Act, s. 19(2) outlining reasonable grounds to believe respondent would engage in activity threatening security of Canada, based on information, advice provided by CSIS — SIRC involved in report on which Minister relying — Standard of impartiality required varying with nature of board's functions — SIRC, dealing with Citizenship Act, s. 19 report primarily investigative — Not functioning as court of law — Must balance applicant's interest with that of security of Canada, possibly entailing policy considerations — As merely reporting to Governor in Council, SIRC not decision-maker — Standard allowing agency to perform role conferred by Parliament closer to "open mind" than "informed bystander".*

*Droit administratif — Contrôle judiciaire — Prohibition — Appel de l'ordonnance interdisant au comité de surveillance des activités du renseignement de sécurité (CSARS) de tenir une enquête en vertu de l'art. 19 de la Loi sur la citoyenneté — Lorsque l'intimé a demandé la citoyenneté, le ministre a saisi le CSARS, en vertu de l'art. 19(2) de la Loi sur la citoyenneté, d'un rapport faisant état de motifs raisonnables de croire que l'intimé se livrerait à des activités constituant une menace envers la sécurité du Canada, à partir de renseignements et conseils reçus du SCRS — Le CSARS avait participé au rapport sur lequel le ministre s'est appuyé — La norme d'impartialité varie en fonction de la nature et des fonctions de l'organisme — Les fonctions exercées par le CSARS relativement à un rapport en vertu de l'art. 19 de la Loi sur la citoyenneté sont principalement des fonctions d'enquête — Le CSARS ne fonctionne pas comme une cour de justice — Il doit soupeser l'intérêt de l'auteur de la demande et la sécurité du Canada, ce qui peut comporter des considérations de politique — Comme il rédige simplement un rapport à l'intention du gouverneur en conseil, le CSARS ne rend pas une décision — Pour permettre à l'organisme de s'acquitter du rôle que lui a confié le législateur, le critère appliqué doit s'apparenter davantage à celui de «l'esprit ouvert» qu'à celui de «l'observateur bien renseigné».*

*Security Intelligence — Appeal from order prohibiting SIRC from conducting proceedings under Citizenship Act, s. 19 — SIRC having dual roles: (1) review performance of CSIS under CSIS Act, s. 38; (2) investigate when report made to it pursuant to Citizenship Act, s. 19(2) — SIRC's functions under s. 19 primarily investigative — May receive any evidence, sworn or not; use information acquired earlier of which applicant may be unaware — Required to balance applicant's interest with that of security of Canada, fluid concept involving policy considerations — Not decision-maker as reports to Governor in Council — Parliament must have accepted that SIRC, while acting as investigative agency pursuant to s. 38, could acquire*

*Renseignement de sécurité — Appel d'une ordonnance interdisant au comité de surveillance des activités du renseignement de sécurité (CSARS) de tenir une enquête en vertu de l'art. 19 de la Loi sur la citoyenneté — Le CSARS un double rôle: (1) contrôler les activités du SCRS en vertu de l'art. 38 de la Loi sur le SCRS; (2) faire enquête lorsqu'un rapport lui est transmis en vertu de l'art. 19(2) de la Loi sur la citoyenneté — Les fonctions exercées par le CSARS en vertu de l'art. 19 sont principalement des fonctions d'enquête — Il peut recevoir tout élément de preuve, sous serment ou non; utiliser des renseignements obtenus antérieurement et que l'auteur de la demande de citoyenneté ne connaît peut-être pas — Il doit soupeser*

*knowledge concerning matters subsequently required to deal with under s. 19 — Mere exercise of statutory duties not giving rise to allegation of reasonable apprehension of bias.*

*Citizenship and Immigration — Status in Canada — Citizens — Respondent applying for Canadian citizenship — Minister reporting pursuant to Citizenship Act, s. 19(2) to SIRC outlining reasonable grounds to believe respondent would engage in activity constituting threat to security of Canada, based on information, advice provided by CSIS — SIRC commencing investigation — SIRC involved in report on which Minister relying to report to SIRC — While SIRC's functions having some adjudicative characteristics, important policy considerations coming into play — Applying standard of impartiality closer to "open mind" than "informed bystander", SIRC's statements in report focusing primarily on CSIS's activities not preventing conduct of another investigation focused on respondent in light of information supplied by him in citizenship proceeding.*

This was an appeal from an order prohibiting the Security Intelligence Review Committee (SIRC) from conducting proceedings under *Citizenship Act*, section 19 with respect to the respondent's application for citizenship. In 1994 the SIRC investigated allegations that CSIS had improperly investigated the affairs of several white supremacist organizations. Its findings were summarized in the Heritage Front Report, in which the respondent was labelled a Holocaust denier, a hate literature publisher, a member of the radical right, and part of the Heritage Front and Nationalist Party of Canada. The respondent had applied for Canadian citizenship in 1993. The Minister, pursuant to *Citizenship Act*, subsection 19(2), made a report to SIRC outlining that he had reasonable grounds to believe that the respondent would engage in activity that would constitute a threat to the security of Canada, based on information and advice provided to him by CSIS. SIRC advised the respondent that an investigation would be conducted. After the hearing had begun, the respondent applied for judicial review on the ground of a reasonable apprehension of bias as a result of SIRC's involvement in the Heritage Front Report, upon which the Minister had relied in order to issue his report to SIRC. Heald D.J. held that SIRC was performing an

*l'intérêt de l'auteur de la demande et la sécurité du Canada, un concept fluide qui peut comporter des considérations de politique — Il ne rend pas une décision, puisqu'il rédige un rapport au gouverneur en conseil — Le législateur a nécessairement accepté que le CSARS, en jouant le rôle d'un organisme d'enquête en vertu de l'art. 38, puisse prendre connaissance d'éléments touchant les affaires qu'il peut être appelé à trancher par la suite sous le régime de l'art. 19 — Le simple fait qu'il exerce ses fonctions légales ne doit pas donner lieu à une allégation de crainte raisonnable de partialité.*

*Citoyenneté et Immigration — Statut au Canada — Citoyens — L'intimé a demandé la citoyenneté canadienne — Le ministre a transmis au comité de surveillance des activités du renseignement de sécurité (CSARS), en vertu de l'art. 19(2) de la Loi sur la citoyenneté, un rapport faisant état de motifs raisonnables de croire que l'intimé se livrerait à des activités constituant une menace envers la sécurité du Canada, à partir de renseignements et conseils reçus du SCRS — Le CSARS a amorcé une enquête — Le CSARS a participé au rapport sur lequel le ministre s'est fondé pour transmettre un rapport au comité — Bien que les fonctions du CSARS présentent certaines caractéristiques juridictionnelles, d'importantes considérations de principe entrent en jeu — Si on applique un critère de partialité qui s'apparente davantage à celui de «l'esprit ouvert» qu'à celui de «l'observateur bien renseigné», les affirmations faites par le CSARS, dans le rapport axé principalement sur les activités du SCRS, ne font pas obstacle à la tenue d'une nouvelle enquête axée sur l'intimé en fonction des renseignements fournis par lui dans sa demande de citoyenneté.*

Il s'agissait d'un appel d'une ordonnance interdisant au comité de surveillance des activités du renseignement de sécurité (comité de surveillance) de tenir une enquête en vertu de l'article 19 de la *Loi sur la citoyenneté* concernant la demande de citoyenneté de l'intimé. En 1994, le comité de surveillance a tenu une enquête sur des allégations selon lesquelles le SCRS avait enquêté irrégulièrement sur les affaires de plusieurs organisations en faveur de la suprématie de la race blanche. Ses conclusions ont été résumées dans le Rapport sur le Heritage Front, qui qualifie l'intimé de personne qui nie l'existence de l'holocauste, d'éditeur de propagande haineuse et de membre de l'extrême droite, du Heritage Front et du Nationalist Party of Canada. L'intimé a demandé la citoyenneté canadienne en 1993. Le ministre a saisi le comité de surveillance, par application du paragraphe 19(2) de la *Loi sur la citoyenneté*, d'un rapport dans lequel il affirmait avoir des motifs raisonnables de croire que l'intimé se livrerait à des activités constituant une menace envers la sécurité du Canada, selon des renseignements et conseils reçus du SCRS. Le comité de surveillance a avisé l'intimé qu'une enquête serait tenue. Après le début de l'audience, l'intimé a présenté une demande de contrôle judiciaire fondée sur une crainte raisonnable de partialité de

adjudicative role and was required to meet the standard of impartiality of the “informed bystander” characteristic of quasi-judicial tribunals. He concluded that the facts disclosed a reasonable apprehension of bias, and found that SIRC had prejudged the issues.

The issue was the standard to be applied in judging the allegation of bias against the SIRC.

*Held*, the appeal should be allowed.

SIRC must perform various reviews itemized in CSIS Act, paragraph 38(a), may conduct reviews to ensure that the activities of CSIS are carried out in accordance with the Act, regulations and directions issued by the Minister, and on request, may review any matter that relates to the performance of its duties and functions. It also conducts investigations when a report is made to it pursuant to *Citizenship Act*, section 19 that there are reasonable grounds to believe that a person will engage in activities that constitute a threat to the security of Canada. The SIRC then makes a report to the Governor in Council, who may declare that there are reasons to believe that the person will engage in an activity that threatens the security of Canada, in which case the applicant is precluded from being granted Canadian citizenship.

The impartiality required of a board varies with its nature and functions. Boards which are primarily adjudicative in their functions are expected to comply with the standard applicable to courts, which is the standard of the informed bystander. Boards with primarily legislative functions, generally those with popularly elected members such as those dealing with planning and development whose members are municipal councillors, answer to the test of the “open mind”. In order to disqualify such a member, the challenging party must establish that there has been a pre-judgment of the matter to such an extent that any representation to the contrary would be futile. Administrative boards that deal with matters of policy are closely comparable to boards composed of municipal councillors. For those boards a strict application of a reasonable apprehension of bias as a test might undermine the very role which was entrusted to them by the legislature.

When the SIRC deals with a *Citizenship Act* section 19 report, it does not function as a court of law. It may accept and receive any evidence or information, sworn or not, as it sees fit. It may use information of which the applicant is not

la part du comité de surveillance, en raison de sa participation au Rapport sur le Heritage Front sur lequel s’est appuyé le ministre pour adresser son rapport au comité de surveillance. Le juge suppléant Heald a statué que le comité de surveillance exerçait un rôle juridictionnel et qu’il était assujéti à la norme d’impartialité découlant du «critère de l’observateur bien renseigné» caractéristique des tribunaux quasi judiciaires. Il a conclu que les faits révélaient l’existence d’une crainte raisonnable de partialité et que le comité de surveillance avait tranché d’avance les questions dont il était saisi.

La question en litige était celle du critère qu’il convient d’appliquer pour trancher l’allégation de partialité de la part du comité de surveillance.

*Arrêt*: l’appel doit être accueilli.

Le comité de surveillance doit effectuer différents examens énumérés à l’alinéa 38a) de la Loi sur le SCRS, peut effectuer des examens pour veiller à ce que les activités du SCRS soient conduites conformément à la Loi, à ses règlements et aux instructions du ministre et peut, sur demande, examiner toute question qui relève de sa compétence. Il fait aussi enquête lorsqu’un rapport lui est transmis en vertu de l’article 19 de la *Loi sur la citoyenneté*, lorsqu’il existe des motifs raisonnables de croire qu’une personne se livrera à des activités qui constituent une menace envers la sécurité du Canada. Le comité de surveillance fait ensuite rapport au gouverneur en conseil qui peut alors déclarer qu’il existe des motifs raisonnables de croire que cette personne se livrera à des activités qui constituent une menace envers la sécurité du Canada, ce qui a pour effet d’empêcher que la citoyenneté canadienne lui soit attribuée.

La norme d’impartialité à laquelle est assujéti un organisme varie selon sa nature et ses fonctions. Les organismes qui remplissent des fonctions essentiellement juridictionnelles doivent respecter la norme applicable aux cours de justice, c’est-à-dire, la norme de l’observateur bien renseigné. Les organismes qui exercent des fonctions essentiellement législatives, généralement ceux dont les membres sont élus par le public, notamment ceux qui s’occupent de questions d’urbanismes et d’aménagement, dont les membres sont des conseillers municipaux, sont assujétis au critère de l’«esprit ouvert». Pour démontrer l’inhabilité d’un membre d’un tel organisme, il faut établir que l’affaire a été préjugée au point de rendre vain tout argument contraire. Les commissions administratives qui s’occupent des questions de principe sont dans une large mesure assimilables à celles composées de conseillers municipaux. Pour ces commissions, l’application stricte du critère de la crainte raisonnable de partialité risquerait de miner le rôle que leur a précisément confié le législateur.

Lorsqu’il exerce ses fonctions relatives à un rapport sous le régime de l’article 19 de la *Loi sur la citoyenneté*, le comité de surveillance ne fonctionne pas comme une cour de justice. Il peut accepter et recevoir tout élément de

aware and which the board has acquired in earlier circumstances. It must, in the end, balance the applicant's interest with that of the security of Canada, a fluid concept which might entail policy considerations. It writes a report to the Governor in Council. SIRC is not, therefore, the decision-maker, although the report probably carries considerable weight as it is the only report statutorily required to be considered by the Governor in Council. Given the nature of the dispute and the overall context of its operation, SIRC's functions are not primarily adjudicative. While they have some adjudicative characteristics, important policy considerations come into play. These functions lie somewhere between the purely adjudicative functions and the legislative functions. The correct test, with respect to such a board is not the informed bystander's test, but a flexible test which will allow the agency to carry on the role conferred on it by Parliament.

The overlap in SIRC's review and adjudicative functions were expressly created by the CSIS Act. It must be assumed that Parliament had foreseen this overlap of functions, and nevertheless decided that such was the mandate it was giving SIRC. It must have accepted that SIRC, while acting as an investigative agency pursuant to CSIS Act, section 38 could acquire knowledge concerning matters with which it might subsequently have to deal under *Citizenship Act*, section 19 where both evidence and policy were expected to be applied. So long as the SIRC does not act outside of its statutory authority, the mere fact of exercising those statutory duties does not give rise to an allegation of reasonable apprehension of bias.

When considered under a test less rigorous than the "informed bystander" test, which lies somewhere closer to the "open mind" test, the statements made by SIRC about the respondent in the Heritage Front Report, which focused primarily on CSIS's activities, will not prevent the conduct of another investigation focused on the respondent in light of information furnished by the respondent himself in a citizenship proceeding. The protection of the Canadian public is an objective which cannot be waived or dismissed, even on an application for citizenship. It is the very essence of a section 19 inquiry.

#### STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

*Canadian Security Intelligence Service Act*, R.S.C., 1985, c. C-23, ss. 2, 12, 34, 38(a),(b),(c), 39(2),(3), 40, 42, 43, 44, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54.

preuve ou renseignement, sous serment ou non, selon ce qu'il juge indiqué. Il peut utiliser des renseignements que la personne qui demande la citoyenneté ne connaît pas et qu'il a obtenus antérieurement. Il doit, en dernière analyse, soupeser l'intérêt de l'auteur de la demande de citoyenneté et la sécurité du Canada, un concept fluide qui peut comporter des considérations de politique. Il rédige un rapport à l'intention du gouverneur en conseil. Le comité de surveillance ne rend donc pas une décision, bien qu'un très grand poids soit vraisemblablement attribué à ce rapport, compte tenu que c'est le seul rapport dont le gouverneur en conseil doit légalement tenir compte. Compte tenu de la nature du litige et du contexte global dans lequel il agit, le comité de surveillance n'exerce pas des fonctions principalement juridictionnelles. Bien que ces fonctions présentent certaines caractéristiques juridictionnelles, d'importantes considérations de principe entrent en jeu. Ces fonctions se situent entre les fonctions purement juridictionnelles et les fonctions législatives. Le critère qu'il convient d'appliquer à un tel organisme ne saurait être celui de l'observateur bien renseigné, mais un critère flexible pour permettre à l'organisme de s'acquitter du rôle que lui a confié le législateur.

Le chevauchement entre les fonctions de contrôle et juridictionnelles du comité de surveillance a été expressément créé par la Loi sur le SCRS. Il faut tenir pour acquis que le législateur a prévu ce chevauchement de fonctions et qu'il a néanmoins décidé de confier ce mandat au comité de surveillance. Il a nécessairement accepté que le comité de surveillance, en jouant le rôle d'un organisme d'enquête en vertu de l'article 38 de la Loi, puisse prendre connaissance d'éléments touchant les affaires qu'il peut être appelé à trancher par la suite sous le régime de l'article 19 de la *Loi sur la citoyenneté*, en appliquant à la fois la preuve et des principes. Dans la mesure où le comité de surveillance n'outrepasse pas les pouvoirs que lui confère la loi, le simple fait qu'il exerce ces fonctions ne donne pas lieu à une allégation de crainte raisonnable de partialité.

Si on leur applique un critère moins strict que celui de «l'observateur bien renseigné» et s'apparentant davantage à celui de l'«esprit ouvert», les affirmations concernant l'intimé faites par le comité de surveillance dans le Rapport sur le Heritage Front, axé principalement sur les activités du SCRS, ne font pas obstacle à la tenue d'une nouvelle enquête axée, en fonction des renseignements fournis par l'intimé même dans le cadre de sa demande de citoyenneté. L'objectif de protéger la population canadienne ne peut être abandonné ni rejeté, même dans le cadre d'une demande de citoyenneté. Il est l'essence même de l'enquête tenue sous le régime de l'article 19.

#### LOIS ET RÈGLEMENTS

*Loi sur la citoyenneté*, L.R.C. (1985), ch. C-29, art. 19 (mod. par L.C. 1997, ch. 22, art. 1), 19.1 (édicte, *idem*, art. 2) 20(1) (mod. *idem*, art. 3).

*Citizenship Act*, R.S.C., 1985, c. C-29, ss. 19 (as am. by S.C. 1997, c. 22, ss. 1) 19.1 (as enacted *idem*, s. 2), 20(1) (as am. *idem*, s. 3).  
*Federal Court Rules*, C.R.C., c. 663, R. 1611 (as enacted by SOR/92-43, s. 19).

*Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*, L.R.C. (1985), ch. C-23, art. 2, 12, 34, 38(a),(b),(c), 39(2),(3), 40, 42, 43, 44, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54.  
*Règles de la Cour fédérale*, C.R.C., ch. 663, Règle 1611 (éditée par DORS/92-43, art. 19).

## CASES JUDICIALLY CONSIDERED

## APPLIED:

*Brosseau v. Alberta Securities Commission*, [1989] 1 S.C.R. 301; (1989), 57 D.L.R. (4th) 458; [1989] 3 W.W.R. 456; 93 N.R. 1; *Newfoundland Telephone Co. v. Newfoundland (Board of Commissioners of Public Utilities)*, [1992] 1 S.C.R. 623; (1992), 95 Nfld. & P.E.I.R. 271; 4 Admin. L.R. (2d) 121; 134 N.R. 241; *2747-3174 Québec Inc. v. Québec (Régie des permis d'alcool)*, [1996] 3 S.C.R. 919; (1996), 140 D.L.R. (4th) 577; 42 Admin. L.R. (2d) 1; 205 N.R. 1; *E.A. Manning Ltd. v. Ontario Securities Commission* (1995), 23 O.R. (3d) 257; (1995), 125 D.L.R. (4th) 305; 32 Admin. L.R. (2d) 1; 7 C.C.L.S. 125; 80 O.A.C. 321; 18 O.S.C.B. 2419.

## REFERRED TO:

*MacBain v. Lederman*, [1985] 1 F.C. 856; (1985), 22 D.L.R. (4th) 119; 16 Admin. L.R. 109; 6 C.H.R.R. D/3064; 85 CLLC 17,023; 18 C.R.R. 165; 62 N.R. 117 (C.A.).

APPEAL from an order prohibiting the Security Intelligence Review Committee from conducting proceedings under *Citizenship Act*, section 19 with respect to the respondent's application for citizenship (*Zündel v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1996] 3 F.C. 215; (1996), 138 D.L.R. (4th) 12; 40 Admin. L.R. (2d) 171; 117 F.T.R. 129; 36 Imm. L.R. (2d) 119 (T.D.)). Appeal allowed.

## COUNSEL:

*Donald J. Rennie* for appellant (respondent).  
*Douglas H. Christie* for respondent (appellant).  
*Gordon K. Cameron* for intervenor, Security Intelligence Review Committee.

## SOLICITORS:

*Deputy Attorney General of Canada* for appellant (respondent).

## JURISPRUDENCE

## DÉCISIONS APPLIQUÉES:

*Brosseau c. Alberta Securities Commission*, [1989] 1 R.C.S. 301; (1989), 57 D.L.R. (4th) 458; [1989] 3 W.W.R. 456; 93 N.R. 1; *Newfoundland Telephone Co. c. Terre-Neuve (Board of Commissioners of Public Utilities)*, [1992] 1 R.C.S. 623; (1992), 95 Nfld. & P.E.I.R. 271; 4 Admin. L.R. (2d) 121; 134 N.R. 241; *2747-3174 Québec Inc. c. Québec (Régie des permis d'alcool)*, [1996] 3 R.C.S. 919; (1996), 140 D.L.R. (4th) 577; 42 Admin. L.R. (2d) 1; 205 N.R. 1; *E.A. Manning Ltd. v. Ontario Securities Commission* (1995), 23 O.R. (3d) 257; (1995), 125 D.L.R. (4th) 305; 32 Admin. L.R. (2d) 1; 7 C.C.L.S. 125; 80 O.A.C. 321; 18 O.S.C.B. 2419.

## DÉCISION CITÉE:

*MacBain c. Lederman*, [1985] 1 C.F. 856; (1985), 22 D.L.R. (4th) 119; 16 Admin. L.R. 109; 6 C.H.R.R. D/3064; 85 CLLC 17,023; 18 C.R.R. 165; 62 N.R. 117 (C.A.).

APPEL d'une ordonnance interdisant au comité de surveillance des activités du renseignement de sécurité de tenir une enquête en vertu de l'article 19 de la *Loi sur la citoyenneté* concernant la demande de citoyenneté de l'intimé (*Zündel c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1996] 3 C.F. 215; (1996), 138 D.L.R. (4th) 12; 40 Admin. L.R. (2d) 171; 117 F.T.R. 129; 36 Imm. L.R. (2d) 119 (1<sup>re</sup> inst.)). Appel accueilli.

## AVOCATS:

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

## PROCUREURS:

*Le sous-procureur général du Canada* pour l'appellant (intimé).

*Douglas H. Christie*, Victoria, for respondent (appellant).

*Blake, Cassels & Graydon*, Ottawa, for intervenor, Security Intelligence Review Committee.

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

[1] DESJARDINS J.A.: This is an appeal from an order of the Trial Division [[1996] 3 F.C. 215] prohibiting the Security Intelligence Review Committee (SIRC), established under the *Canadian Security Intelligence Service Act*, R.S.C., 1985, c. C-23, section 34, (the CSIS Act), from conducting proceedings under section 19 of the *Citizenship Act*, R.S.C., 1985, c. C-29, with regard to the respondent's application for citizenship. At issue is whether SIRC has lost jurisdiction in the citizenship proceedings by having demonstrated bias *vis-à-vis* the respondent following a report it made earlier on the activities of the Canadian Security Intelligence Service (CSIS). The report, made pursuant to paragraph 38(b) and section 40 of the CSIS Act, makes reference to the activities of the respondent.

#### The facts

[2] The CSIS Act provides *inter alia* for the establishment of two main national institutions. The first, CSIS, is mandated, under section 12 of the Act, to collect, analyse and retain information and intelligence respecting activities that may, on reasonable grounds, be suspected of constituting threats to the security of Canada and to report to and advise the Government of Canada of such matters. The second, SIRC, is a committee consisting of a Chairman, and not less than two and not more than four other members, appointed by the Governor in Council from members of the Queen's Privy Council, who are not members of the Senate or the House of Commons, after consultation by the Prime Minister with the Leader of the Opposition in the House of Commons and the leader in that House of each party having at least twelve members. It has, under section 38 of the Act, important func-

*Douglas H. Christie*, Victoria, pour l'intimé (requérant).

*Blake, Cassels & Graydon*, Ottawa, pour l'intervenant, le comité de surveillance des activités du renseignement de sécurité.

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

[1] LE JUGE DESJARDINS, J.C.A.: Il s'agit d'un appel de l'ordonnance [[1996] 3 C.F. 215] par laquelle la Section de première instance a interdit au comité de surveillance des activités du renseignement de sécurité (le comité de surveillance), établi sous le régime de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*, L.R.C. (1985), ch. C-23, art. 34, (la Loi sur le SCRS), de tenir une enquête en vertu de l'article 19 de la *Loi sur la citoyenneté*, L.R.C. (1985), ch. C-29, concernant la demande de citoyenneté de l'intimé. La question en litige est celle de savoir si le comité de surveillance a perdu compétence relativement à la demande de citoyenneté en raison de sa partialité envers l'intimé à la suite d'un rapport qu'il a préparé précédemment sur les activités du Service canadien du renseignement de sécurité (le SCRS). Ce rapport, rédigé en application de l'alinéa 38b) et de l'article 40 de la Loi sur le SCRS, parle des activités de l'intimé.

#### Les faits

[2] La Loi sur le SCRS prévoit notamment la constitution de deux institutions nationales principales. La première, le SCRS, a pour mission, selon l'article 12 de la Loi, de recueillir, d'analyser et de conserver les informations et renseignements sur les activités dont il existe des motifs raisonnables de soupçonner qu'elles constituent des menaces envers la sécurité du Canada; le SCRS en fait ensuite rapport au gouvernement du Canada et le conseille à cet égard. Le deuxième, le comité de surveillance, est un comité composé d'un président et de deux à quatre autres membres, nommés par le gouverneur en conseil parmi les membres du Conseil privé de la Reine, qui ne font partie ni du Sénat ni de la Chambre des communes, après consultation entre le premier ministre et le chef de l'opposition à la Chambre des communes et le chef de chacun des partis qui y disposent d'au moins douze

tions of review of the performance of CSIS and of investigations in relation to matters listed in that section.

[3] On August 14, 1994, following an article published in the *Toronto Sun*, SIRC decided to conduct an investigation into allegations that CSIS had, amongst others, improperly investigated the affairs of several white supremacist organizations (A.B., Vol. I, at pages 7 and 46). This investigation received considerable media coverage. The results were summarized in a report widely known as the "Heritage Front Report", which contained a considerable number of references to the respondent, labelling him as a Holocaust denier, a hate literature publisher, a member of the radical right and part of the Heritage Front and Nationalist Party of Canada.

[4] The respondent was born in Germany and entered Canada as a permanent resident in 1958. He applied for Canadian citizenship on October 24, 1993. The appellant Minister informed him on August 5, 1995, that, pursuant to subsection 19(2) of the *Citizenship Act*, he had made a report to SIRC outlining that he had reasonable grounds to believe that the respondent would engage in activity that constitutes a threat to the security of Canada. The Minister informed the respondent that this determination was based on information and advice provided to him by CSIS. The respondent was also notified that his application for citizenship would be suspended until SIRC had completed a review of his case pursuant to section 19 of the Act.

[5] In October 1995, SIRC advised the respondent that an investigation would be conducted. Enclosed was a statement of circumstances, a two-and-one-half-page document on which the initial report from the Minister had been based. The statement of circumstances contained a schedule listing 52 documents and 11 videotapes and cassettes upon which CSIS relied in order to establish its allegations that the respondent might constitute a threat to the security of Canada.

députés. L'article 38 de la Loi lui attribue d'importantes fonctions de surveillance de la façon dont le SCRS exerce ses fonctions et d'enquête sur les affaires énumérées dans cette disposition.

[3] Le 14 août 1994, à la suite de la publication d'un article dans le *Toronto Sun*, le comité de surveillance a décidé de tenir une enquête sur des allégations selon lesquelles le SCRS avait, notamment, enquêté irrégulièrement sur les affaires de plusieurs organisations en faveur de la suprématie de la race blanche (dossier d'appel, vol. I, aux pages 7 et 46). Les médias ont beaucoup parlé de cette enquête. Ses résultats ont été résumés dans un rapport appelé communément le «rapport sur le Heritage Front». Ce rapport mentionne le nom de l'intimé à de très nombreuses reprises, le qualifiant de personne qui nie l'existence de l'holocauste, d'éditeur de propagande haineuse et de membre de l'extrême droite, du Heritage Front et du Nationalist Party of Canada.

[4] L'intimé, qui est né en Allemagne, est arrivé au Canada en qualité de résident permanent en 1958. Il a demandé la citoyenneté canadienne le 24 octobre 1993. Le ministre appelant l'a informé, le 5 août 1995, qu'il avait saisi le comité de surveillance, par application du paragraphe 19(2) de la *Loi sur la citoyenneté*, d'un rapport dans lequel il affirmait avoir des motifs raisonnables de croire que l'intimé se livrerait à des activités constituant une menace envers la sécurité du Canada. Le ministre a informé l'intimé qu'il était parvenu à cette conclusion en s'appuyant sur des renseignements et conseils reçus du SCRS. L'intimé a également été avisé de la suspension du traitement de sa demande de citoyenneté jusqu'à ce que le comité de surveillance ait terminé l'examen de son dossier conformément à l'article 19 de la Loi.

[5] En octobre 1995, le comité de surveillance a avisé l'intimé qu'une enquête serait tenue. Un exposé des circonstances, un document de deux pages et demie, sur lequel s'appuyait le rapport initial du ministre, était joint à cet avis. L'exposé des circonstances comportait une annexe énumérant 52 documents et 11 bandes magnétoscopiques et cassettes utilisées par le SCRS pour étayer ses allégations portant que l'intimé pouvait constituer une menace envers la

One of those documents was the Heritage Front Report with which all the members of SIRC had been involved (A.B., Vol. I, at page 46).

[6] The investigation was presided over by Mr. Jacques Courtois, P.C.Q.C.<sup>1</sup> who sat as a member of SIRC when the Heritage Front Report was written. SIRC undertook interviews and examined documents in the possession of CSIS and others. A hearing was held at which the respondent, CSIS, and the Minister were given an opportunity to make representations and present evidence personally or by counsel. The hearing began on March 25, 1996, but was adjourned after several weeks, on procedural grounds. On February 26, 1996, the respondent requested an adjournment of the hearing so he could file an application for judicial review on the grounds of a reasonable apprehension of bias on the part of SIRC as a result of its involvement in the Heritage Front Report upon which the Minister relied in order to issue its report to SIRC. The request for an adjournment was refused.<sup>2</sup> The respondent's application for judicial review was heard before Heald D.J. on an expedited basis. An order of prohibition was issued.

#### Decision under appeal<sup>3</sup>

[7] Heald D.J. held that, given the nature of the proceedings and the functions performed by SIRC in investigating and reporting to the Minister of Citizenship on whether the respondent was a threat to the security of Canada, SIRC was performing an adjudicative role and was required to meet a standard of impartiality required by the "informed bystander test" characteristic of quasi-judicial tribunals. He noted that while SIRC only made recommendations to the Governor in Council, it was SIRC which conducted a hearing where the witnesses were assessed and the evidence weighed. Its report was the only one that the Governor in Council was statutorily required to take into consideration before deciding whether to make a declaration pursuant to subsection 20(1) of the *Citizen-*

sécurité du Canada. L'un de ces documents était le rapport sur le Heritage Front auquel tous les membres du comité de surveillance avaient participé (dossier d'appel, vol. I, à la page 46).

[6] L'enquête a été présidée par monsieur Jacques Courtois, c.p.c.r.<sup>1</sup>, qui avait siégé en qualité de membre du comité de surveillance lors de la rédaction du rapport sur le Heritage Front. Le comité de surveillance a procédé à des entrevues et examiné des documents en la possession du SCRS et d'autres personnes. Il a tenu une audition lors de laquelle l'intimé, le SCRS, et le ministre ont eu l'occasion de faire valoir leurs prétentions et de produire des éléments de preuve, en personne et par l'entremise de leur avocat. L'audience a débuté le 25 mars 1996, mais elle a été ajournée après plusieurs semaines, pour des motifs à caractère procédural. Le 26 février 1996, l'intimé a demandé l'ajournement de l'audience afin de pouvoir présenter une demande de contrôle judiciaire fondée sur une crainte raisonnable de partialité de la part du comité de surveillance, en raison de sa participation au rapport sur le Heritage Front sur lequel s'est appuyé le ministre pour adresser son rapport au comité de surveillance. La demande d'ajournement a été rejetée<sup>2</sup>. La demande de contrôle judiciaire de l'intimé a été entendue par le juge suppléant Heald suivant la procédure accélérée. Une ordonnance de prohibition a été rendue.

#### La décision dont appel<sup>3</sup>

[7] Compte tenu de la nature de la procédure et des fonctions exercées par le comité de surveillance dans le cadre de l'enquête sur la question de savoir si l'intimé constituait une menace envers la sécurité du Canada, et dans le cadre du rapport soumis au ministre, le juge suppléant Heald a statué que le comité de surveillance exerçait un rôle juridictionnel et qu'il était donc assujéti à la norme d'impartialité découlant du «critère de l'observateur bien renseigné» caractéristique des tribunaux quasi-judiciaires. Il a souligné que, bien que le comité de surveillance ait seulement formulé des recommandations à l'intention du gouverneur en conseil, c'est le comité de surveillance qui avait présidé l'audience au cours de laquelle les témoins ont été évalués et la preuve appréciée. Le



*ship Act*. Since there was no opportunity for the respondent to make submissions directly to the Governor in Council, the hearings before SIRC were his sole opportunity to challenge the allegations.

[8] Having decided upon the applicable test, the Motions Judge went on to decide whether the facts of the case disclosed a reasonable apprehension of bias on the part of SIRC. He concluded that they did. He found, moreover, that SIRC had prejudged the issues before it ([1996] 3 F.C. 215, at pages 248-249):

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

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

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

rapport du comité était le seul que le gouverneur en conseil était tenu de prendre en compte en vertu de la Loi avant de décider de faire ou non la déclaration prévue au paragraphe 20(1) de la *Loi sur la citoyenneté*. Étant donné que l'intimé ne bénéficiait d'aucune possibilité de présenter son point de vue directement au gouverneur en conseil, les audiences du comité de surveillance constituaient la seule occasion qui lui était offerte de s'opposer aux allégations.

[8] Après avoir tranché la question du critère applicable, le juge des requêtes est passé à la question de savoir si les faits en cause révélaient l'existence d'une crainte raisonnable de partialité de la part du comité de surveillance. Il a conclu que tel était le cas. Il a en outre conclu que le comité de surveillance avait tranché d'avance les questions dont il était saisi ([1996] 3 C.F. 215, aux pages 248 et 249):

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

Cette conclusion suffit sans doute à trancher le litige en l'espèce. Cependant, compte tenu des circonstances inhabituelles de la présente affaire, il m'apparaît nécessaire d'ajouter quelques commentaires. À mon avis, certaines des déclarations susmentionnées du comité de surveillance vont au-delà du critère de l'observateur bien renseigné. En réalité, elles démontrent que le comité de surveillance avait tranché à l'avance les questions dont il est saisi dans la procédure attaquée. En conséquence, pour réfuter les allégations formulées contre lui, Zündel aurait à convaincre le comité de surveillance que les opinions que le comité de surveillance a précédemment formulées ne sont pas fondées. L'importance du rapport sur le Heritage Front ressort de l'extrait suivant de l'avant-propos du rapport en question:

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

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

[9] He refused to apply the decision of the Supreme Court of Canada in *Brosseau v. Alberta Securities Commission*, [1989] 1 S.C.R. 301, as he felt the matter was more akin to *MacBain v. Lederman*, [1985] 1 F.C. 856 (C.A.).

#### Issue

[10] The key issue in this appeal is the determination of the proper standard to be applied in order to judge the allegation of bias against SIRC considering the dual mandate given to this agency under the CSIS Act and the *Citizenship Act*.

#### Position of the parties and of the tribunal

[11] The appellant submits that the Trial Judge held SIRC to the wrong standard of impartiality. Bias, he says, is an attitude of mind to be found in an individual not in a tribunal as a whole. But, if bias were to be found on the part of the agency as a whole, the appellant submits that it arises out of the necessary and proper application and discharge of SIRC's statutory mandate.

[12] The respondent agrees with the Trial Judge's finding that the function of SIRC was adjudicative and, therefore, attracted the standard of impartiality required by the informed bystander test. Because of the report in which, he says, SIRC prejudged the respondent, SIRC now has a conflict of interest in upholding the credibility of its report, on one hand, and in acting impartially, on the other hand, in the section 19 hearing against the respondent.

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

[9] Il a refusé d'appliquer la décision rendue par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Brosseau c. Alberta Securities Commission*, [1989] 1 R.C.S. 301, car il estimait que l'affaire ressemblait davantage à la cause *MacBain c. Lederman*, [1985] 1 C.F. 856 (C.A.).

#### La question en litige

[10] La question essentielle à trancher dans l'appel est celle du critère qu'il convient d'appliquer pour trancher l'allégation de partialité de la part du comité de surveillance, compte tenu du double mandat confié à cet organisme par la Loi sur le SCRS et par la *Loi sur la citoyenneté*.

#### Les positions des parties et du tribunal

[11] L'appelant soutient que le juge de première instance n'a pas appliqué au comité de surveillance le critère approprié d'appréciation de l'impartialité. Selon lui, la partialité est un état d'esprit que l'on peut constater chez une personne et non au sein d'un tribunal dans son ensemble. Toutefois, si l'on pouvait conclure à la partialité de l'organisme dans son ensemble, l'appelant soutient que cette partialité découlerait de l'interprétation et de l'exécution nécessaires et régulières du mandat confié au comité de surveillance par la Loi.

[12] L'intimé est d'accord avec le juge de première instance qui a conclu que le comité de surveillance exerçait des fonctions juridictionnelles et que la norme d'impartialité applicable était en conséquence celle découlant du critère de l'observateur bien renseigné. Compte tenu du rapport dans lequel le comité de surveillance a jugé à l'avance l'intimé, à ce qu'il prétend, le comité de surveillance se trouve maintenant en situation de conflit d'intérêts pour ce qui est de

[13] SIRC, which was granted intervenor status under Rule 1611 [*Federal Court Rules*, C.R.C., c. 663 (as enacted by SOR/92-43, s. 19)], took no part in the fundamental issues. It has explained, however, that SIRC was established by the CSIS Act, in 1984, following the report of the Macdonald Commission. The report of the Macdonald Commission had recommended two separate entities: a general review agency and an agency to receive complaints. The concern with the proposal was that the investigative agency would lack the background knowledge and expertise acquired by a review agency and necessary to put the complaint and investigations into proper context. Accordingly, the CSIS Act established SIRC as an agency with roles as both a review agency and an investigative one (affidavit of Sylvia MacKenzie, A.B., Vol. II, 331, at page 332, paragraph 2).

#### Analysis

[14] It is important to understand at the outset the roles and functions of SIRC under the CSIS Act and under the *Citizenship Act*.

[15] The functions of SIRC, as a review agency, are set out in paragraphs 38(a) and (b) of the CSIS Act. Paragraph 38(a) lists the various regular itemized reviews that must be performed by SIRC. Paragraph 38(b) provides SIRC with the authority to conduct reviews pursuant to section 40, namely for the purpose of ensuring that the activities of CSIS are carried out in accordance with the Act, the regulations and directions issued by the Minister. Section 54 of the Act provides that SIRC may, on request by the Minister, or at any other time, furnish the Minister with a special report concerning any matter that relates to the performance of its duties and functions.

confirmer la crédibilité de son rapport, d'une part, et d'agir de façon impartiale, d'autre part, dans le cadre de l'enquête instituée contre l'intimé sous le régime de l'article 19.

[13] Le comité de surveillance, auquel la qualité d'intervenant a été reconnue par application de la Règle 1611 [*Règles de la Cour fédérale*, C.R.C., ch. 663 (mod. par DORS/92-43, art. 19)], n'a pas pris part au débat sur les questions fondamentales. Il a toutefois expliqué que le comité de surveillance a été constitué par la Loi sur le SCRS, en 1984, à la suite du rapport de la Commission Macdonald. Le rapport de la Commission Macdonald avait recommandé deux entités distinctes: un organisme de contrôle général et un organisme chargé de recevoir les plaintes. Cette proposition soulevait toutefois la crainte que l'organisme d'enquête ne possède pas les connaissances et l'expertise de base acquises par un organisme de contrôle et nécessaires pour situer les plaintes et les enquêtes dans le contexte approprié. En conséquence, la Loi sur le SCRS a établi le comité de surveillance qui joue à la fois le rôle d'un organisme de contrôle et celui d'un organisme d'enquête (affidavit de Sylvia MacKenzie, dossier d'appel, vol. II, 331, à la page 332, paragraphe 2).

#### Analyse

[14] Il est important de comprendre dès le départ les rôles et les fonctions du comité de surveillance aux termes de la Loi sur le SCRS et de la *Loi sur la citoyenneté*.

[15] Les fonctions du comité de surveillance, en sa qualité d'organisme de contrôle, sont énoncées aux alinéas 38a) et b) de la Loi sur le SCRS. L'alinéa 38a) énumère les différents examens détaillés que le Comité de surveillance doit effectuer régulièrement. L'alinéa 38b) confère au Comité de surveillance le pouvoir d'effectuer des recherches en vertu de l'article 40, c'est-à-dire afin de veiller à ce que les activités du SCRS soient conduites conformément à la Loi, à ses règlements et aux instructions du ministre. L'article 54 de la Loi permet au comité de surveillance, de sa propre initiative ou à la demande du ministre, de présenter à celui-ci un rapport spécial sur toute question qui relève de sa compétence.

[16] SIRC's mandate as an investigative agency is to be found in paragraph 38(c) of the CSIS Act. Pursuant to subparagraph 38(c)(ii), SIRC conducts investigations when a report is made to it pursuant to section 19 of the *Citizenship Act*, for example, where there are reasonable grounds to believe that a person will engage in activities that constitute a threat to the security of Canada. SIRC is then mandated to conduct an investigation in accordance with the CSIS Act. In order to do so, subsections 39(2) and (3) and sections 43, 44 and 48 to 51 of the CSIS Act, with such modifications as required, apply to the investigation as if it were conducted in relation to a complaint made pursuant to section 42 of the Act. SIRC may, for instance, examine documents in the possession of CSIS and others (subsection 39(2)), other than information which is a confidence of the Queen's Privy Council (subsection 39(3)). The investigation is to be conducted in private (subsection 48(1)). Pursuant to subsection 48(2), the applicant for citizenship, the Canadian Security Intelligence Service and the Minister must be allowed to make representations. However, no one is entitled as of right to be present during, to have access to, or to comment on representations made to the Review Committee by any other person. The agency can, under section 50, summon and enforce the appearance of persons and receive evidence whether on oath or by affidavit, or otherwise as it sees fit, whether or not the evidence or information would be admissible in a court of law. On completion of its investigation, SIRC makes a report to the Governor in Council and provides the applicant with the conclusions of the report (subsection 19(6) of the *Citizenship Act*). The Governor in Council may then declare that there are reasonable grounds to believe that the person, with respect to whom the report was made, will engage in an activity that constitutes a threat to the security of Canada, in which case the applicant is precluded from being granted Canadian citizenship. Such a declaration ceases to have effect two years after the day on which it is made (subsection 20(3) of the *Citizenship Act*).

[16] Le mandat du comité de surveillance en sa qualité d'organisme d'enquête est énoncé à l'alinéa 38c) de la Loi sur le SCRS. En vertu du sous-alinéa 38c)(ii), le comité de surveillance fait enquête lorsqu'un rapport lui est transmis en vertu de l'article 19 de la *Loi sur la citoyenneté*, par exemple, lorsqu'il existe des motifs raisonnables de croire qu'une personne se livrera à des activités qui constituent une menace envers la sécurité du Canada. Le comité de surveillance a alors la mission de mener une enquête conformément à la Loi sur le SCRS. Les paragraphes 39(2) et (3) et les articles 43, 44 et 48 à 51 de la Loi s'appliquent à l'enquête, avec les adaptations nécessaires, comme s'il s'agissait d'une enquête relative à une plainte formulée sous le régime de l'article 42 de la Loi. Le comité de surveillance peut, par exemple, examiner des documents qui se trouvent en la possession du SCRS ou d'autres personnes (paragraphe 39(2)), à l'exception des renseignements confidentiels du Conseil privé de la Reine (paragraphe 39(3)). L'enquête est tenue en secret (paragraphe 48(1)). Le paragraphe 48(2) exige que la personne qui demande la citoyenneté, le Service canadien du renseignement de sécurité et le ministre aient la possibilité de présenter des observations. Toutefois, nul n'a le droit absolu d'être présent lorsqu'une autre personne présente des observations au comité de surveillance, ni d'en recevoir communication ou de faire des commentaires à leur sujet. L'article 50 attribue à l'organisme le pouvoir d'assigner et de contraindre des témoins à comparaître et de recevoir des éléments de preuve par déclaration verbale ou écrite sous serment, ou par tout autre moyen qu'il estime indiqué, indépendamment de leur admissibilité devant les tribunaux. Lorsqu'il a terminé son enquête, le comité de surveillance fait rapport au gouverneur en conseil et communique les conclusions du rapport à l'auteur de la demande de citoyenneté (paragraphe 19(6) de la *Loi sur la citoyenneté*). Le gouverneur en conseil peut alors déclarer qu'il existe des motifs raisonnables de croire que la personne visée par le rapport se livrera à des activités qui constituent une menace envers la sécurité du Canada et cette déclaration a pour effet d'empêcher l'attribution de la citoyenneté canadienne à la personne qui l'a demandée. Cette déclaration cesse d'avoir effet deux ans après la date où elle a été faite (paragraphe 20(3) de la *Loi sur la citoyenneté*).

[17] Was the Motions Judge correct in applying the informed bystander test so as to determine that SIRC had, by its action, raised a reasonable apprehension of bias?

[18] The Supreme Court of Canada in *Newfoundland Telephone Co. v. Newfoundland (Board of Commissioners of Public Utilities)*, [1992] 1 S.C.R. 623, at page 636, and in 2747-3174 *Québec Inc. v. Québec (Régie des permis d'alcool)*, [1996] 3 S.C.R. 919, at page 952, has recognized that the principle of impartiality is flexible. The impartiality required of a board varies with its nature and functions.

[19] Boards which are primarily adjudicative in their functions are expected to comply with the standard applicable to courts, which is the standard of the informed bystander. Boards with primarily legislative functions, generally those with popularly elected members such as those dealing with planning and development whose members are municipal councillors answer to the test of the "open mind". In order to disqualify such a member, the challenging party must establish that there has been a pre-judgment of the matter to such an extent that any representation to the contrary would be futile. Administrative boards that deal with matters of policy are closely comparable to boards composed of municipal councillors. "For those boards", said Cory J. in the *Newfoundland Telephone* case, "a strict application of a reasonable apprehension of bias as a test might undermine the very role which has been entrusted to them by the legislature" ([1992] 1 S.C.R. 623, at pages 638-639). He continued (at page 639):

Further, a member of a board which performs a policy formation function should not be susceptible to a charge of bias simply because of the expression of strong opinions prior to the hearing. This does not of course mean that there are no limits to the conduct of board members. It is simply a confirmation of the principle that the courts must take a flexible approach to the problem so that the standard which is applied varies with the role and function of the Board which is being considered. In the end, however, commissioners must base their decision on the evidence which is before them. Although they may draw upon their relevant expertise and their background of knowledge and under-

[17] Le juge des requêtes a-t-il eu raison d'appliquer le critère de l'observateur bien renseigné pour déterminer si le comité de surveillance avait agi de façon à soulever une crainte raisonnable de partialité?

[18] La Cour suprême du Canada a reconnu, dans les affaires *Newfoundland Telephone Co. c. Terre-Neuve (Board of Commissioners of Public Utilities)*, [1992] 1 R.C.S. 623, à la page 636, et 2747-3174 *Québec Inc. c. Québec (Régie des permis d'alcool)*, [1996] 3 R.C.S. 919, à la page 952, que le principe de l'impartialité est flexible. La norme d'impartialité à laquelle est assujetti un organisme varie selon sa nature et ses fonctions.

[19] Les organismes qui remplissent des fonctions essentiellement juridictionnelles doivent respecter la norme applicable aux cours de justice, c'est-à-dire, la norme de l'observateur bien renseigné. Les organismes qui exercent des fonctions essentiellement législatives, généralement ceux dont les membres sont élus par le public, notamment ceux qui s'occupent de questions d'urbanisme et d'aménagement, dont les membres sont des conseillers municipaux, sont assujettis au critère de l'«esprit ouvert». Pour démontrer l'incapacité d'un membre d'un tel organisme, il faut établir que l'affaire a été préjugée au point de rendre vain tout argument contraire. Les commissions administratives qui s'occupent des questions de principes sont dans une large mesure assimilables à celles composées de conseillers municipaux. «Pour ces commissions», selon les termes employés par le juge Cory dans l'affaire *Newfoundland Telephone*, «l'application stricte du critère de la crainte raisonnable de partialité risquerait de miner le rôle que leur a précisément confié le législateur» ([1992] 1 R.C.S. 623, aux pages 638 et 639). Il a ajouté (à la page 639):

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

standing, this must be applied to the evidence which has been adduced before the board.

[20] SIRC, when it deals with a section 19 report under the *Citizenship Act*, is neither acting in a primarily adjudicative function nor in a purely legislative or policy formation function. SIRC's functions, as described earlier, can only be primarily investigative. It does not function as a court of law. It may accept and receive any evidence or information, sworn or not, as it sees fit (see paragraph 50(c) of the CSIS Act). It may use information of which the applicant is not aware and which the board has acquired in earlier circumstances. It must, in the end, balance the applicant's interest with that of the security of Canada, a fluid concept which might entail policy considerations (see the defined words "threats to the security of Canada", section 2, CSIS Act). Legally, what it writes is a report to the Governor in Council. SIRC is not, therefore, the decision-maker, although the Motions Judge was certainly correct in noticing the weight the report probably carries considering it is the only report statutorily required to be considered by the Governor in Council (subsection 20(1) of the *Citizenship Act*). Given, however, the nature of the dispute and the overall context of its operation, SIRC's functions are not primarily adjudicative. While they have some adjudicative characteristics, important policy considerations come into play. These functions, as a whole, lie somewhere between the two ends of the scale, namely the purely adjudicative functions and the legislative functions. The correct test, with regard to a board which stands somewhere in the middle of the spectrum, cannot be the informed bystander's test. It must be a less rigorous one. To paraphrase Cory J. in the *Newfoundland Telephone* case, the test must be flexible so as to allow this agency to carry on the role with which it has been entrusted by Parliament.

qu'ils puissent faire appel à leur expérience, à leurs connaissances et à leur compréhension du domaine, cela doit se faire dans le cadre de la preuve produite devant la commission.

[20] Lorsqu'il exerce ses fonctions relatives à un rapport sous le régime de l'article 19 de la *Loi sur la citoyenneté*, le comité de surveillance n'exerce ni des fonctions principalement juridictionnelles ni des fonctions purement législatives ou d'élaboration de politiques. Les fonctions du comité de surveillance, décrites précédemment, ne peuvent être que principalement des fonctions d'enquête. Il ne fonctionne pas comme une cour de justice. Il peut accepter et recevoir tout élément de preuve ou renseignement, sous serment ou non, selon ce qu'il juge indiqué (alinéa 50c) de la *Loi sur le SCRS*). Il peut utiliser des renseignements que la personne qui demande la citoyenneté ne connaît pas et qu'il a obtenus antérieurement. Il doit, en dernière analyse, soupeser l'intérêt de l'auteur de la demande de citoyenneté et la sécurité du Canada, un concept fluide qui peut comporter des considérations de politique (voir la définition de l'expression «menaces envers la sécurité du Canada», à l'article 2 de la *Loi sur le SCRS*). Selon la *Loi*, le document qu'il rédige est un rapport à l'intention du gouverneur en conseil. Le comité de surveillance ne rend donc pas une décision, bien que le juge des requêtes ait certainement vu juste en soulignant le poids qui est vraisemblablement attribué à ce rapport, compte tenu que c'est le seul rapport dont le gouverneur en conseil doit légalement tenir compte (paragraphe 20(1) de la *Loi sur la citoyenneté*). Toutefois, compte tenu de la nature du litige et du contexte global dans lequel il agit, le comité de surveillance n'exerce pas des fonctions principalement juridictionnelles. Bien que ces fonctions présentent certaines caractéristiques juridictionnelles, d'importantes considérations de principe entrent en jeu. Ces fonctions se situent, dans l'ensemble, entre les deux extrémités du spectre, soit celle des fonctions purement juridictionnelles et celle des fonctions législatives. Le critère qu'il convient d'appliquer à un organisme qui se situe à peu près au milieu du spectre ne saurait être celui de l'observateur bien renseigné. Il doit être moins strict. Pour paraphraser le juge Cory dans l'affaire *Newfoundland Telephone*, le critère appliqué doit être flexible pour permettre à l'organisme de s'acquitter du rôle que lui a confié le législateur.

[21] What preoccupied the Motions Judge was an attitudinal bias on the part of SIRC which, in the view of an informed bystander, had already pronounced and prejudged the issue with regard to the respondent's case as a result of its findings in the Heritage Front Report.

[22] The overlap in SIRC's review and adjudicative functions have been expressly created by the CSIS Act. Given the present legislation, it must be assumed that Parliament has foreseen this overlap of functions and, nevertheless, has decided that such was the mandate it was giving SIRC. It must have accepted that SIRC, while acting as an investigative agency pursuant to section 38 of the Act, could acquire knowledge with respect to matters which it could subsequently have to deal with under section 19 of the *Citizenship Act* where both evidence and policy are expected to be applied.

[23] The issue of a board exercising a dual mandate was considered by the Supreme Court of Canada in *Brosseau v. Alberta Securities Commission*, [1989] 1 S.C.R. 301. One of the issues in that case was whether a reasonable apprehension of bias existed, given the fact that the Chairman of the Alberta Securities Commission had performed the dual role of investigating the affairs of an individual and was later about to adjudicate a complaint that had been filed against that same individual. L'Heureux-Dubé J., for the Court, stated in [1989] 1 S.C.R. 301, at pages 309-310:

The appellant contends that a reasonable apprehension of bias arose from the fact that the Chairman, who had received the investigative report, was also designated to sit on the panel at the hearing of the matter. He objects to the Chairman's participation at both the investigatory and adjudicatory levels.

The maxim *nemo iudex in causa sua debet esse* underlies the doctrine of "reasonable apprehension of bias". It translates into the principle that no one ought to be a judge in his own cause. In this case, it is contended that the Chairman, in acting as both investigator and adjudicator in the same case, created a reasonable apprehension of bias. As a general principle, this is not permitted in law because the taint of

[21] Ce qui préoccupait le juge des requêtes était l'attitude partielle du comité de surveillance qui, du point de vue d'un observateur bien renseigné, avait déjà tranché ou jugé d'avance la question concernant l'intimé en raison de ses conclusions dans le rapport sur le Heritage Front.

[22] Le chevauchement entre les fonctions de contrôle et juridictionnelles du comité de surveillance a été expressément créé par la Loi sur le SCRS. Compte tenu de la Loi actuelle, il faut tenir pour acquis que le législateur a prévu ce chevauchement de fonctions et qu'il a néanmoins décidé de confier ce mandat au comité de surveillance. Il a nécessairement accepté que le comité de surveillance, en jouant le rôle d'un organisme d'enquête en vertu de l'article 38 de la Loi, puisse prendre connaissance d'éléments touchant les affaires qu'il peut être appelé à trancher par la suite sous le régime de l'article 19 de la *Loi sur la citoyenneté* en appliquant à la fois la preuve et des principes.

[23] La Cour suprême du Canada s'est prononcée sur la dualité du mandat d'un organisme dans l'affaire *Brosseau c. Alberta Securities Commission*, [1989] 1 R.C.S. 301. L'une des questions à trancher dans cette cause était celle de savoir s'il existait une crainte raisonnable de partialité, étant donné que le président de l'Alberta Securities Commission avait joué un double rôle en enquêtant sur les activités d'une personne et en s'apprêtant plus tard à trancher une plainte déposée contre cette même personne. Le juge L'Heureux-Dubé a déclaré, au nom de la Cour, aux pages 309 et 310 de l'arrêt publié dans [1989] 1 R.C.S. 301:

L'appelant prétend qu'il y avait crainte raisonnable de partialité parce que le président, qui avait reçu le rapport d'enquête, a également été désigné pour siéger comme membre du tribunal chargé d'entendre l'affaire. Il s'objecte à ce que le président participe à la fois à l'enquête et à la décision.

La maxime *nemo iudex in causa sua debet esse* sous-tend la doctrine de «la crainte raisonnable de partialité». Elle traduit le principe que nul ne doit être juge dans sa propre cause. On prétend en l'espèce que le président, en agissant à la fois comme enquêteur et comme arbitre dans la même affaire, a suscité une crainte raisonnable de partialité. Comme principe général, un tel procédé n'est pas autorisé

bias would destroy the integrity of proceedings conducted in such a manner.

As with most principles, there are exceptions. One exception to the “*nemo iudex*” principle is where the overlap of functions which occurs has been authorized by statute, assuming the constitutionality of the statute is not in issue. A case in point relied on by the respondents, *Re W. D. Latimer Co. and Attorney-General for Ontario* (1973), 2 O.R. (2d) 391, affirmed *sub nom. Re W. D. Latimer Co. and Bray* (1974), 6 O.R. (2d) 129, addresses this particular issue with respect to the activities of a securities commission. In that case, as in this one, members of the panel assigned to hear proceedings had also been involved in the investigatory process. Dubin J.A. for the Court of Appeal found that the structure of the Act itself, whereby commissioners could be involved in both the investigatory and adjudicatory functions did not, by itself, give rise to a reasonable apprehension of bias. He wrote at pp. 140-41:

Where by statute the tribunal is authorized to perform tripartite functions, disqualification must be founded upon some act of the tribunal going beyond the performance of the duties imposed upon it by the enactment pursuant to which the proceedings are conducted. Mere advance information as to the nature of the complaint and the grounds for it are not sufficient to disqualify the tribunal from completing its task.

In order to disqualify the Commission from hearing the matter in the present case, some act of the Commission going beyond its statutory duties must be found.

Administrative tribunals are created for a variety of reasons and to respond to a variety of needs. In establishing such tribunals, the legislator is free to choose the structure of the administrative body. The legislator will determine, among other things, its composition and the particular degrees of formality required in its operation. In some cases, the legislator will determine that it is desirable, in achieving the ends of the statute, to allow for an overlap of functions which in normal judicial proceedings would be kept separate. In assessing the activities of administrative tribunals, the courts must be sensitive to the nature of the body created by the legislator. If a certain degree of overlapping of functions is authorized by statute, then, to the extent that it is authorized, it will not generally be subject to the doctrine of “reasonable apprehension of bias” *per se*. [Emphasis added.]

[24] The same was said by the Ontario Court of Appeal in *E.A. Manning Ltd. v. Ontario Securities Commission* (1995), 23 O.R. (3d) 257, at page 264:

en droit parce qu'il y aurait atteinte à l'intégrité des procédures conduites de cette façon par la crainte de partialité qu'elles susciteraient.

Comme la plupart des principes, celui-ci a ses exceptions. Il y a exception au principe «*nemo iudex*» lorsque le chevauchement de fonctions est autorisé par la loi, dans l'hypothèse où la constitutionnalité de la loi n'est pas attaquée. Un arrêt pertinent invoqué par les intimés, *Re W. D. Latimer Co. and Attorney-General for Ontario* (1973), 2 O.R. (2d) 391, confirmé par *sub nom. Re W. D. Latimer Co. and Bray* (1974), 6 O.R. (2d) 129, porte précisément sur ce point, en relation avec les activités d'une commission des valeurs mobilières. Dans cette affaire, comme en l'espèce, certains membres d'un tribunal désigné pour l'audition d'une affaire avaient également joué un rôle dans le processus d'enquête. Le juge Dubin a conclu au nom de la Cour d'appel, que l'économie de la loi elle-même, qui prévoyait que les commissaires pouvaient participer à l'enquête et à la prise de décision, ne donnait pas en soi naissance à une crainte raisonnable de partialité. Il écrit, aux pp. 140 et 141:

[TRADUCTION] Lorsque la loi autorise le tribunal à exercer des fonctions tripartites, la récusation doit être fondée sur un certain acte du tribunal qui excède l'exécution des fonctions que lui attribue le texte législatif en vertu duquel les procédures sont engagées. De simples renseignements préalables quant à la nature de la plainte et quant aux motifs sur lesquels elle est fondée ne sont pas suffisants pour empêcher le tribunal d'accomplir sa tâche.

Pour disqualifier la Commission dans la présente affaire, il faut qu'il y ait quelque acte de la Commission qui aille au-delà des fonctions conférées par la loi.

Les tribunaux administratifs sont créés pour diverses raisons et pour répondre à divers besoins. Lorsqu'il établit ces tribunaux, le législateur est libre de choisir la structure de l'organisme administratif. Il déterminera, entre autres, sa composition et les degrés de formalité requis pour son fonctionnement. Dans certains cas, il estimera souhaitable, pour atteindre les objectifs de la loi de permettre un chevauchement de fonctions qui, dans des procédures judiciaires normales, seraient séparées. Dans l'appréciation des activités de tribunaux administratifs, les cours doivent tenir compte de la nature de l'organisme créé par le législateur. Si la loi autorise un certain degré de chevauchement de fonctions, ce chevauchement, dans la mesure où il est autorisé, n'est généralement pas assujéti *per se* à la doctrine de la «crainte raisonnable de la partialité». [Non souligné dans l'original.]

[24] Le même principe a été exprimé par la Cour d'appel de l'Ontario dans l'affaire *E.A. Manning Ltd. v. Ontario Securities Commission* (1995), 23 O.R. (3d) 257, à la page 264:



By statute, the Commission is given many independent responsibilities and duties, and, in considering issues of bias and reasonable apprehension of bias, regard must be had to the statutory framework within which the Commission functions.

Within that statutory framework, the Commission is, in disciplinary matters, the investigator, the prosecutor, and the judge. As a general principle, in the absence of statutory authority, this overlap would be held to be contrary to the principles of fairness. However, where such functions are authorized by statute, the overlapping of these functions, in itself, does not give rise to a reasonable apprehension of bias. [Emphasis added.]

[25] The terms “generally” and “in itself” are to be noted.

[26] So long as SIRC does not act outside of its statutory authority, the mere fact of exercising those statutory duties should not give rise to an allegation of reasonable apprehension of bias. In the case at bar, it was never argued that, in the course of its proceedings, SIRC went beyond what it was authorized to do under the Act. Therefore, unless some consideration outside of bias affects the legality of the decision, no disqualification arises.<sup>4</sup>

[27] The Motions Judge refused to apply *Brosseau* for two reasons. Firstly, he held that it was not the legislative scheme created by the *Citizenship Act* and CSIS Act by itself which created the reasonable apprehension of bias, but the prior statements and findings of SIRC.

[28] Secondly, he stated that the nature of a securities commission was very different from a board such as SIRC. He explained that securities commissions deal with the trade of securities while SIRC, pursuant to the *Citizenship Act*, performs a paramount role in the determination of a citizenship application.

[29] With respect, I do not agree that the distinction the Motions Judge drew between the two situations

[TRADUCTION] La loi attribue à la Commission de nombreuses responsabilités et obligations indépendantes et, lorsqu'on examine les questions de la partialité et de la crainte raisonnable de partialité, il faut tenir compte du régime législatif qui régit la Commission.

Selon ce régime législatif, la Commission joue, en matières disciplinaires, le rôle de l'enquêteur, du poursuivant et du juge. Règle générale, en l'absence de pouvoir légal, ce chevauchement serait jugé contraire au principe de l'équité. Toutefois, lorsque ces fonctions sont autorisées par la loi, leur chevauchement, en soi, ne donne pas naissance à une crainte raisonnable de partialité. [Non souligné dans l'original.]

[25] Les termes «généralement» et «en soi» doivent être relevés.

[26] Dans la mesure où le comité de surveillance n'outrepasse pas les pouvoirs que lui confère la Loi, le simple fait qu'il exerce ses fonctions légales ne doit pas donner lieu à une allégation de crainte raisonnable de partialité. En l'espèce, personne n'a, à quelque moment que ce soit au cours de l'instance, prétendu que le comité de surveillance avait dépassé les pouvoirs que lui confère la Loi. Par conséquent, le comité de surveillance ne saurait être déclaré inhabile, à moins que des considérations autres que la partialitéminent la légalité de sa décision<sup>4</sup>.

[27] Le juge des requêtes a refusé d'appliquer l'arrêt *Brosseau* pour deux raisons. Premièrement, il a statué que ce n'était pas en soit le régime législatif créé par la *Loi sur la citoyenneté* et la Loi sur le SCRS qui donnait lieu à une crainte raisonnable de partialité, mais plutôt certaines déclarations et conclusions antérieures du comité de surveillance.

[28] En second lieu, la nature de la commission des valeurs mobilières était sensiblement différente de celle d'un organisme comme le comité de surveillance. Il a expliqué que les commissions des valeurs mobilières réglementent les opérations relatives aux valeurs mobilières, alors que le comité de surveillance joue, sous le régime de la *Loi sur la citoyenneté*, un rôle de premier plan dans la détermination du sort d'une demande de citoyenneté.

[29] Je ne suis pas d'accord avec le juge des requêtes pour dire que la distinction qu'il fait entre ces deux

necessarily lead to the conclusion he reached. SIRC's findings were made in the course of carrying out a legislative mandate. Because the Motions Judge adopted the test of the informed bystander, he was prompt to conclude that the credibility of Zündel had been decided once and for all. But, when considered under a less rigorous test, a test which lies somewhere closer to the "open mind" test, the statements made by SIRC about the respondent in the Heritage Front Report, which focused primarily on CSIS's activities, will not prevent the conduct of another investigation, this one focused on the respondent in light of information brought by the respondent himself in a citizenship proceeding. With respect to the second point, while the nature of SIRC's functions are significantly different from those of a securities commission, in the sense that these two boards deal with completely different matters, their ultimate role is the same, namely the protection of the Canadian public. This objective cannot be waived or dismissed, even on an application for citizenship. It is the very essence of a section 19 inquiry. The differences stated by the Motions Judge are not sufficient to distinguish *Brosseau* from the facts in the case at bar.

[30] Considering SIRC's duality of functions, which must be understood as permitting the exercise of both powers, and considering that this bi-functional structure does not in itself give rise to a reasonable appearance of bias, I see no reason why SIRC, which acted within its statutory framework, should be prohibited from pursuing an investigation of the respondent under section 19 of the *Citizenship Act*, notwithstanding SIRC's earlier statements in the Heritage Front Report.

[31] I would allow this appeal and would set aside the order of the Motions Judge.

[32] The appellant is not asking for costs.

situations mène nécessairement à la conclusion qu'il a tirée. Le comité de surveillance a énoncé ses conclusions dans le cadre de l'exécution d'un mandat que lui confiait la Loi. Le juge des requêtes ayant adopté le critère de l'observateur bien renseigné, il a conclu hâtivement que la question de la crédibilité de Zündel avait déjà été tranchée de façon définitive. Or, si on leur applique un critère moins strict, qui s'apparenterait davantage à celui de l'«esprit ouvert», les affirmations concernant l'intimé faites par le comité de surveillance dans le rapport sur le Heritage Front, axé principalement sur les activités du SCRS, ne font pas obstacle à la tenue d'une nouvelle enquête, axée cette fois sur l'intimé, en fonction des renseignements fournis par l'intimé même dans le cadre de sa demande de citoyenneté. En ce qui a trait à la deuxième raison, bien que les fonctions du comité de surveillance diffèrent sensiblement, quant à leur nature, de celles d'une commission des valeurs mobilières, en ce sens que ces deux organismes s'intéressent à des domaines totalement différents, ils jouent en bout de ligne le même rôle, soit celui de protéger la population canadienne. Cet objectif ne peut être abandonné ni rejeté, même dans le cadre d'une demande de citoyenneté. Il est l'essence même de l'enquête tenue sous le régime de l'article 19. Les différences relevées par le juge des requêtes ne suffisent pas à distinguer l'affaire *Brosseau* de la situation factuelle dont la Cour est saisie en l'espèce.

[30] Compte tenu de la dualité des fonctions du comité de surveillance, qui doit être interprétée comme permettant l'exercice de ces deux pouvoirs, et compte tenu que cette structure bi-fonctionnelle ne donne pas naissance en soi à une crainte raisonnable de partialité, je ne vois pas pourquoi il serait interdit au comité de surveillance, qui a agi dans les limites du régime législatif auquel il est assujéti, de tenir une enquête sur l'intimé en vertu de l'article 19 de la *Loi sur la citoyenneté*, malgré les déclarations faites antérieurement par le comité de surveillance dans le rapport sur le Heritage Front.

[31] J'accueillerais l'appel et j'annulerais l'ordonnance du juge des requêtes.

[32] L'appelant ne demande pas que les dépens soient adjugés en sa faveur.

STONE J.A.: I agree.

LE JUGE STONE, J.C.A.: Je souscris à ces motifs.

MCDONALD J.A.: I agree.

LE JUGE MCDONALD, J.C.A.: Je souscris à ces motifs.

<sup>1</sup> Mr. Courtois passed away subsequent to the hearing before the Motions Judge.

<sup>1</sup> Monsieur Courtois est décédé après l'audience présidée par le juge des requêtes.

<sup>2</sup> After having refused the adjournment, the letter from the Executive Director of the Committee stated (A.B., Vol. II, at p. 367):

<sup>2</sup> Après avoir refusé d'ajourner l'audience, le directeur administratif du comité de surveillance a déclaré, dans une lettre (dossier d'appel, vol. II, à la p. 367):

It should be noted that the Committee will make its report to the Governor in Council in this matter solely on the basis of its findings in this particular investigation. The Committee would like to emphasize that it will not be bound to take into consideration any position previously taken by the Committee.

[TRADUCTION] Il faut souligner que le comité présentera son rapport au gouverneur en conseil relativement à la présente affaire en se fondant exclusivement sur les conclusions tirées dans le cadre de la présente enquête. Le comité tient à insister sur le fait qu'il ne sera pas tenu de prendre en compte les positions qu'il aurait pu adopter précédemment.

<sup>3</sup> *Zündel v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1996] 3 F.C. 215 (T.D.).

<sup>3</sup> *Zündel c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1996] 3 C.F. 215 (1<sup>re</sup> inst.).

<sup>4</sup> It may be noted that Parliament has amended the *Citizenship Act*, S.C. 1997, c. 22, by provisions which came into force on May 20, 1997, and which read:

<sup>4</sup> Soulignons que le législateur a modifié la *Loi sur la citoyenneté*, L.C. 1997, ch. 22, en édictant des dispositions qui sont entrées en vigueur le 20 mai 1997 et qui prévoient:

19. . . .

19. . . .

(4.1) If the Review Committee is of the opinion that it cannot perform its duties described in subsections (4), (5) and (6), it must cease its investigation and give notice to the Minister and the person referred to in subsection (2).

(4.1) S'il est d'avis qu'il ne peut s'acquitter des fonctions prévues aux paragraphes (4), (5) et (6), le comité de surveillance met fin à son enquête et en avise le ministre et l'intéressé.

. . .

. . .

19.1 (1) After consultation by the Prime Minister of Canada with the Leader of the Opposition in the House of Commons and the leader in the House of Commons of each party having at least twelve members in that House, the Governor in Council may appoint a retired judge of a superior court for a term of three to five years to perform the duties of the Review Committee described in subsections 19(4), (5) and (6).

19.1 (1) Le gouverneur en conseil peut nommer, pour une période de trois à cinq ans, un juge à la retraite d'une juridiction supérieure qu'il charge de remplir les fonctions du comité de surveillance prévues aux paragraphes 19(4), (5) et (6). Cette nomination est précédée de consultations entre le premier ministre du Canada, le chef de l'opposition à la Chambre des communes et le chef de chacun des partis qui y disposent d'au moins douze députés.