

T-1976-14
2015 FC 960

T-1976-14
2015 CF 960

Alexander Vavilov (*Applicant*)

Alexander Vavilov (*demandeur*)

v.

c.

The Minister of Citizenship and Immigration
(*Respondent*)

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

INDEXED AS: VAVILOV v. CANADA (CITIZENSHIP AND IMMIGRATION)

RÉPERTORIÉ : VAVILOV c. CANADA (CITOYENNETÉ ET IMMIGRATION)

Federal Court, Bell J.—Toronto, April 14; Fredericton, August 10, 2015.

Cour fédérale, juge Bell—Toronto, 14 avril; Fredericton, 10 août 2015.

Citizenship and Immigration — Status in Canada — Citizens — Judicial review of Registrar of Citizenship’s decision revoking applicant’s citizenship pursuant to Citizenship Act, s. 3(2)(a) — Registrar basing decision on fact applicant’s parents employees of foreign government, not lawful Canadian citizens at time of applicant’s birth — Applicant born in Canada; parents, Russian, assuming identities of two deceased Canadians — Applicant’s parents fraudulently obtaining Canadian passports for themselves, children — Also fraudulently obtaining naturalized American citizenship through assumed Canadian identities — Parents arrested, charged by American authorities, in particular, with conspiracy to act as unregistered agents of foreign government; returned to Russia — Applicant wanting Canadian passport but required to change surname — After receiving new identity documents, applying for extension of existing Canadian passport but informed in fairness letter that Registrar having reason to believe applicant’s Canadian citizenship certificate issued in error — In fairness letter, Registrar citing Act, s. 3(2)(a) — Canadian citizenship certificate of applicant cancelled; no longer holding legal status in Canada — On judicial review, applicant submitting Registrar breaching duty of fairness by failing to disclose documentation on which first fairness letter based — Whether breach of fairness occurring herein regarding disclosure of documents to applicant; whether Registrar erring in interpreting Act, s. 3(2)(a); whether Registrar’s decision reasonable on evidence before it — Respondent right in submitting that, while having duty to allow applicant to respond, procedure adopted meeting any duty of fairness required by case law — In present case, Registrar informing applicant via procedural fairness letter of concerns in manner allowing for meaningful response — Not erring in finding that individuals living in Canada under assumed identities, working to establish “deep cover” operations to collect intelligence for foreign government included in definition of “a diplomatic or consular officer or other representative or employee in Canada of a foreign government” as contemplated by Act, s. 3(2)(a) — Registrar

Citoyenneté et Immigration — Statut au Canada — Citoyens — Contrôle judiciaire de la décision rendue par le greffier de la citoyenneté par laquelle celui-ci a révoqué la citoyenneté du demandeur en application de l’art. 3(2)a) de la Loi sur la citoyenneté — Le greffier a fondé sa décision sur le fait que les parents du demandeur étaient au service d’un gouvernement étranger et non des citoyens canadiens légitimes au moment de la naissance du demandeur — Le demandeur est né au Canada et ses parents, des Russes, ont usurpé l’identité de deux citoyens canadiens décédés — Les parents du demandeur ont obtenu des passeports canadiens de manière frauduleuse pour eux-mêmes et pour leurs enfants — Ils ont également obtenu la citoyenneté américaine naturalisée de manière frauduleuse sous leurs identités d’emprunt canadiennes — Les parents ont été arrêtés et accusés par les autorités américaines, plus particulièrement, de complot en vue d’agir en tant que représentants non accrédités d’un gouvernement étranger et ils ont été retournés en Russie — Le demandeur souhaitait obtenir un passeport canadien, mais devait changer son nom de famille — Après avoir reçu les nouvelles pièces d’identité, le demandeur a demandé la prolongation du délai de validité de son passeport canadien, mais le greffier l’a informé dans une lettre d’équité qu’il y avait lieu de croire que son certificat de citoyenneté canadienne avait été délivré par erreur — Dans la lettre d’équité, le greffier a cité l’art. 3(2)a) de la Loi — Le certificat de citoyenneté canadienne du demandeur a été annulé et il n’avait plus de statut juridique au Canada — Dans le cadre de sa demande de contrôle judiciaire, le demandeur a soutenu que le greffier a manqué à son obligation d’équité procédurale parce qu’il a omis de divulguer des documents, ce qui a donné lieu à l’envoi de la première lettre d’équité procédurale — Il s’agissait de savoir s’il y a eu manquement à l’équité procédurale en ce qui concerne la divulgation des documents au demandeur; si le greffier a erré dans son interprétation de l’art. 3(2)a) de la Loi sur la citoyenneté; et si la décision du greffier était raisonnable compte tenu des éléments de preuve qui lui avaient été présentés — Le greffier a à bon

correctly finding that scenario at issue in present case captured by Act, s. 3(2)(a) — Reasonable for Registrar to conclude applicant's parents in Canada part of Russian Foreign Intelligence Service (SVR) operation for Russian government, that parents "illegals" working on deep cover assignment for SVR while in Canada — Two questions of general importance certified herein — Application dismissed.

This was an application for judicial review of the Registrar of Citizenship's decision revoking the applicant's Canadian citizenship pursuant to paragraph 3(2)(a) of the *Citizenship Act* [Act]. The Registrar based his decision on the fact that the applicant's parents were employees of a foreign government and not lawful Canadian citizens at the time of the applicant's birth.

The applicant was born in Canada in 1994 and has an older brother. His parents entered Canada from Russia before the birth of the children and assumed identities of two deceased Canadians. They obtained Canadian passports fraudulently. Later, the family moved to France and then to the U.S. The parents became naturalized American citizens under their assumed Canadian identities and thereafter their children obtained American citizenship. The parents were eventually arrested and charged by American authorities, in particular, with conspiracy to act as unregistered agents of a foreign government. The parents pled guilty to the conspiracy charge and were returned to Russia. The children's American passports and citizenship were revoked and they were issued Russian passports and birth certificates. The applicant and his brother wanted to obtain Canadian passports. They had to change their surnames after being informed that new passport applications would not be granted if they relied on their parents' assumed identities. The applicant then applied for and obtained a Canadian citizenship certificate based on his amended birth certificate from Ontario. With these new documents, the applicant applied for an extension of his Canadian passport. The Registrar informed the applicant that there was

droit soutenu que même s'il devait donner au demandeur la possibilité de répondre aux préoccupations, la procédure adoptée respectait l'obligation d'équité procédurale exigée dans la jurisprudence — En l'espèce, le greffier a, au moyen de la lettre d'équité procédurale, informé le demandeur de ses préoccupations de façon à lui permettre de fournir des réponses valables — Le greffier n'a pas commis d'erreur en concluant que les personnes, qui vivent au Canada sous des identités d'emprunt et qui tentent de mener des opérations clandestines en vue de recueillir des renseignements pour un gouvernement étranger, sont visées par la définition « agent diplomatique ou consulaire, représentant à un autre titre ou au service au Canada d'un gouvernement étranger » au sens de l'art. 3(2)a) de la Loi — Le greffier a correctement conclu que le scénario en cause dans le présent litige est visé par l'art. 3(2)a) de la Loi — Il était raisonnable pour le greffier de conclure que les parents du demandeur étaient au Canada dans le cadre de leur opération du Service des renseignements extérieurs de la Russie (SVR) pour le gouvernement russe et qu'ils étaient des « illégaux » qui effectuaient des missions clandestines pour le compte du SVR lors de leur séjour au Canada — Deux questions d'importance générale ont été certifiées — Demande rejetée.

Il s'agissait d'une demande de contrôle judiciaire de la décision rendue par le greffier de la citoyenneté par laquelle celui-ci a révoqué la citoyenneté du demandeur en application de l'alinéa 3(2)a) de la *Loi sur la citoyenneté* (la Loi). Le greffier a fondé sa décision sur le fait que les parents du demandeur étaient au service d'un gouvernement étranger et non des citoyens canadiens légitimes au moment de la naissance du demandeur.

Le demandeur est né au Canada en 1994 et a un frère aîné. Leurs parents sont arrivés au Canada en provenance de la Russie avant la naissance de leurs enfants, et ont usurpé l'identité de deux citoyens canadiens décédés. Ils ont obtenu des passeports canadiens de manière frauduleuse. La famille a déménagé plus tard en France, puis aux États-Unis. Les parents sont devenus des citoyens américains naturalisés sous leurs identités d'emprunt canadiennes, et par la suite, leurs enfants ont obtenu la citoyenneté américaine. Les parents ont été ultérieurement arrêtés et accusés par les autorités américaines, plus particulièrement, de complot en vue d'agir en tant que représentants non accrédités d'un gouvernement étranger. Les parents ont plaidé coupables aux accusations de complot et sont retournés en Russie. Le gouvernement américain a révoqué la citoyenneté et les passeports américains des enfants et ils se sont vu délivrer des passeports et des actes de naissance russes. Le demandeur et son frère souhaitaient obtenir des passeports canadiens. Ils ont dû changer leur nom de famille après avoir été informés que leurs demandes de passeport ne leur seraient pas accordées s'ils avaient recours aux identités d'emprunt utilisées par leurs parents. Le demandeur a alors soumis une demande de certificat de citoyenneté

reason to believe the applicant's Canadian citizenship certificate had been issued in error. The Registrar also informed him he had reason to believe the applicant's parents were granted citizenship under assumed identities and that, while in Canada, they were employees of the Russian Foreign Intelligence Service (SVR). In his fairness letter, the Registrar cited paragraph 3(2)(a) of the Act and invited the applicant to provide any information that would address the Registrar's concerns within a specified date. Eventually, the applicant was informed that his certificate was cancelled, that he was no longer recognized as a Canadian citizen, and that he no longer had legal status in Canada on the basis of the same reasons indicated in the fairness letter.

On judicial review, the applicant contended that the Registrar breached its duty of fairness owed to him by failing to disclose the documentation which prompted the first procedural fairness letter and that the content of the letter was insufficient to allow him to address the concerns regarding his citizenship.

The issues were whether there was a breach of fairness regarding the disclosure of documents to the applicant; whether the Registrar erred in interpreting paragraph 3(2)(a) of the Act; and whether the Registrar's decision was reasonable on the evidence before it.

Held, the application should be dismissed.

The respondent was right in submitting that, while he had a duty to allow the applicant to respond, the procedure adopted met any duty of fairness required by case law. In this case, the threshold for procedural fairness was not at the upper end given that the applicant is a citizen of Russia, travels on a Russian passport and would not have been rendered stateless regardless of the inquiry's outcome. There was no requirement that the Registrar provide the applicant with the complete documentation which formed the basis of his concerns. In the present case, the Registrar informed the applicant via the procedural fairness letter of his concerns in a manner that allowed for a meaningful response. The Registrar specifically set out the issues concerning the fraudulent identification used by the applicant's parents to obtain citizenship and his concerns about their status as employees or representatives of a foreign government at the time of his birth. The procedure adopted by the Registrar met the requirements of procedural fairness.

canadienne qu'il a obtenu d'après son acte de naissance modifié de l'Ontario. À l'aide de ces nouveaux documents, le demandeur a demandé la prolongation du délai de validité de son passeport canadien. Le greffier a informé le demandeur qu'il y avait lieu de croire que son certificat de citoyenneté canadienne avait été délivré par erreur. Le greffier a également informé le demandeur qu'il avait des raisons de penser que ses parents avaient obtenu leur citoyenneté sous des identités d'emprunt et qu'ils étaient au service du Service des renseignements extérieurs de la Russie (SVR) lors de leur séjour au Canada. Dans la lettre d'équité, le greffier a cité l'alinéa 3(2)a) de la Loi et il a invité le demandeur à fournir toute information qui permettrait de répondre à ces préoccupations, au plus tard à une date précise. Le greffier a ultérieurement informé le demandeur que son certificat était annulé, qu'il n'était plus reconnu comme un citoyen canadien et qu'il n'avait plus de statut juridique au Canada, pour les mêmes raisons indiquées dans la lettre d'équité.

Dans le cadre du contrôle judiciaire, le demandeur a soutenu que le greffier a manqué à son obligation d'équité procédurale envers lui parce qu'il a omis de lui divulguer les documents, ce qui a donné lieu à l'envoi de la première lettre d'équité procédurale, et que les renseignements contenus dans la lettre n'étaient pas suffisants pour lui permettre de répondre aux préoccupations concernant sa citoyenneté.

Il s'agissait de déterminer s'il y a eu manquement à l'équité procédurale en ce qui concerne la divulgation des documents au demandeur, si le greffier a erré dans son interprétation de l'alinéa 3(2)a) de la Loi et si la décision du greffier était raisonnable compte tenu des éléments de preuve qui lui avaient été présentés.

Jugement : la demande doit être rejetée.

Le greffier a à bon droit soutenu que même s'il devait donner au demandeur la possibilité de répondre aux préoccupations, la procédure adoptée respectait l'obligation d'équité procédurale exigée dans la jurisprudence. En l'espèce, l'obligation d'équité procédurale est relativement faible étant donné que le demandeur est un citoyen russe, qu'il voyage muni d'un passeport russe et que les conclusions de l'enquête n'auraient pas eu pour effet de le rendre apatride. Le greffier n'avait pas l'obligation de fournir au demandeur tous les documents sur lesquels il fondait ses préoccupations. En l'espèce, au moyen de la lettre d'équité procédurale, le greffier a informé le demandeur de ses préoccupations de façon à lui permettre de fournir des réponses valables. Le greffier a précisé les questions concernant l'utilisation de pièces d'identité frauduleuse par les parents du demandeur pour obtenir la citoyenneté et ses préoccupations concernant leur statut à titre d'employés ou de représentants d'un gouvernement étranger au moment de sa naissance. La procédure adoptée par le greffier respectait les exigences de l'équité procédurale.

The Registrar did not err in finding that individuals living in Canada under an assumed identity and working to establish “deep cover” operations to collect intelligence for a foreign government are included in the definition of “a diplomatic or consular officer or other representative or employee in Canada of a foreign government” as contemplated by paragraph 3(2)(a) of the Act. Contextually and purposively, that paragraph must include representatives and employees in Canada of foreign governments regardless of diplomatic or consular status. As for whether those who establish themselves at the behest of a foreign government to gather intelligence for that foreign government constitute “representatives or employees” in paragraph 3(2)(a), the fact that both words are referred to therein is telling. The French version of paragraph 3(2)(a) speaks more broadly about those “*représentant à un autre titre ou au service au Canada d’un gouvernement étranger*”. The wording is clearly meant to cover individuals who are in Canada as agents of a foreign government whatever their mandate. In this case, the task was to steal identities, obtain fraudulent citizenship and further the fraud on one of our closest allies for the purpose of obtaining intelligence and provide information to the Russian government. The Registrar correctly found that this scenario was captured by paragraph 3(2)(a) of the Act.

It was reasonable for the Registrar to conclude that the applicant’s parents were in Canada as part of their SVR operation for the Russian government. There was sufficient evidence when considering the arrest and conviction records and use of false identities by the applicant’s parents for the Registrar to conclude they were “illegals” working on a deep cover assignment for the SVR while in Canada. The Registrar’s decision on the facts fell within the range of possible acceptable outcomes.

Two questions of general importance were certified: one pertaining to the standard of review applicable to the determination of whether the applicant is not a Canadian citizen by reason of the application of paragraph 3(2)(a) of the Act, and the other pertaining to whether the words “other representative or employee of a foreign government in Canada” found in paragraph 3(2)(a) of the Act are limited to foreign nations who benefit from diplomatic privileges and immunities.

STATUTES AND REGULATIONS CITED

Access to Information Act, R.S.C., 1985, c. A-1.
Citizenship Act, R.S.C., 1985, c. C-29, s. 3(1)(a),(2)(a).

Le greffier n’a pas commis d’erreur en concluant que les personnes, qui vivent au Canada sous des identités d’emprunt et qui tentent de mener des opérations clandestines en vue de recueillir des renseignements pour un gouvernement étranger, sont visées par la définition « agent diplomatique ou consulaire, représentant à un autre titre ou au service au Canada d’un gouvernement étranger » au sens de l’alinéa 3(2)a) de la Loi. D’un point de vue contextuel et téléologique, cet alinéa doit inclure les représentants à un autre titre ou au service au Canada d’un gouvernement étranger, peu importe s’ils ont le statut diplomatique ou consulaire. Quant à la question de savoir si les personnes qui s’établissent au pays à la demande d’un gouvernement étranger, dans le but de recueillir des renseignements pour ce dernier, sont des « représentants [...] ou au service d’un gouvernement étranger » à l’alinéa 3(2)a), le fait que la disposition réfère à la fois à ces deux expressions est révélateur. Le sens du libellé de la version française de l’alinéa 3(2)a) est plus large : « [R]eprésentant à un autre titre ou au service au Canada d’un gouvernement étranger ». Le libellé vise clairement à inclure les personnes qui se trouvent au Canada en tant que représentants d’un gouvernement étranger, quelle que soit leur mission. En l’espèce, la mission consistait à procéder à des vols d’identité, obtenir la citoyenneté de manière frauduleuse et poursuivre les activités frauduleuses à l’encontre d’un de nos plus proches alliés aux fins d’obtenir des renseignements et de les transmettre au gouvernement russe. Le greffier a correctement conclu que ce scénario était visé par l’alinéa 3(2)a) de la Loi.

Il était raisonnable pour le greffier de conclure que les parents du demandeur étaient au Canada dans le cadre de leur opération du SVR pour le gouvernement russe. Il y avait suffisamment d’éléments de preuve, si l’on tient compte de l’arrestation et des casiers judiciaires, et de l’utilisation d’identités d’emprunt par les parents du demandeur, pour que le greffier conclue qu’ils étaient des « illégaux » qui effectuaient des missions clandestines pour le compte du SVR lors de leur séjour au Canada. La décision du greffier fondée sur les faits appartenait aux issues possibles acceptables.

Deux questions ont été certifiées comme étant d’importance générale : la première avait trait à la norme de contrôle applicable pour déterminer si le demandeur est un citoyen canadien par application de l’alinéa 3(2)a) de la Loi et la deuxième portait sur la question de savoir si les mots « représentant à un autre titre ou au service au Canada d’un gouvernement étranger » qui figurent à l’alinéa 3(2)a) de la Loi ne visent que les étrangers qui bénéficient des privilèges et immunités diplomatiques.

LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

Loi sur l’accès à l’information, L.R.C. (1985), ch. A-1.
Loi sur la citoyenneté, L.R.C. (1985), ch. C-29, art. 3(1)a),(2)a).

CASES CITED

APPLIED:

Dunsmuir v. New Brunswick, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190; *Nadarasa v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2009 FC 1112.

CONSIDERED:

Zhang v. Canada (Citizenship and Immigration), 2015 FC 463.

REFERRED TO:

C.U.P.E. v. Ontario (Minister of Labour), 2003 SCC 29, [2003] 1 S.C.R. 539; *Mission Institution v. Khela*, 2014 SCC 24, [2014] 1 S.C.R. 502; *Kandola v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2014 FCA 85, [2015] 1 F.C.R. 549; *Kinsel v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2014 FCA 126, [2016] 1 F.C.R. 146; *Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1999] 2 S.C.R. 817, (1999), 174 D.L.R. (4th) 193.

AUTHORS CITED

Sullivan, Ruth. *Statutory Interpretation*, 2nd ed., Toronto: Irwin Law, 2007.

APPLICATION for judicial review of the Registrar of Citizenship's decision revoking the applicant's citizenship pursuant to paragraph 3(2)(a) of the *Citizenship Act* on the basis that the applicant's parents were employees of a foreign government and not lawful Canadian citizens at the time of the applicant's birth. Application dismissed.

APPEARANCES

Hadayt Nazami and *Ronald Poulton* for applicant.

A. Leena Jaakkimainen and *K. Alam* for respondent.

SOLICITORS OF RECORD

Jackman, Nazami & Associates, Toronto, for applicant.

Deputy Attorney General of Canada for respondent.

JURISPRUDENCE CITÉE

DÉCISIONS APPLIQUÉES :

Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190; *Nadarasa c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2009 CF 1112.

DÉCISION EXAMINÉE :

Zhang c. Canada (Citoyenneté et Immigration), 2015 CF 463.

DÉCISIONS CITÉES :

S.C.F.P. c. Ontario (Ministre du Travail), 2003 CSC 29, [2003] 1 R.C.S. 539; *Établissement de Mission c. Khela*, 2014 CSC 24, [2014] 1 R.C.S. 502; *Kandola c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2014 CAF 85, [2015] 1 R.C.F. 549; *Kinsel c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2014 CAF 126, [2016] 1 R.C.F. 146; *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817.

DOCTRINE CITÉE

Sullivan, Ruth. *Statutory Interpretation*, 2^e éd., Toronto : Irwin Law, 2007.

DEMANDE de contrôle judiciaire de la décision rendue par le greffier de la citoyenneté par laquelle celui-ci a révoqué la citoyenneté du demandeur en application de l'alinéa 3(2)a) de la *Loi sur la citoyenneté* au motif que les parents du demandeur étaient au service d'un gouvernement étranger et non des citoyens canadiens légitimes au moment de sa naissance. Demande rejetée.

ONT COMPARU

Hadayt Nazami et *Ronald Poulton* pour le demandeur.

A. Leena Jaakkimainen et *K. Alam* pour le défendeur.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

Jackman, Nazami & Associates, Toronto, pour le demandeur.

Le sous-procureur général du Canada pour le défendeur.

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

BELL J.:

I. Summary

[1] This is a judicial review of the decision of the Registrar of Citizenship (Registrar) communicated to Alexander Vavilov on August 15, 2014, in which the Registrar revoked Mr. Vavilov's citizenship pursuant to paragraph 3(2)(a) of the *Citizenship Act*, R.S.C., 1985, c. C-29. The Registrar based his decision upon the fact that Mr. Vavilov's parents were employees of a foreign government and not lawful Canadian citizens at the time of his birth. Mr. Vavilov challenges the Registrar's decision on a number of grounds. For the reasons set out below I am of the view the Registrar's factual conclusions meet the test of reasonableness contemplated by the Court in *Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190 (*Dunsmuir*), and his interpretation of the law is correct. For those reasons, I would dismiss the judicial review application.

II. Facts

A. *Background*

[2] The applicant, Alexander Vavilov was born in Canada on June 3, 1994. Mr. Vavilov has a brother approximately three years his senior. Their parents, Andrey Bezrukov and Elena Vavilova entered Canada from Russia some time prior to the birth of their children, and assumed the identities of two deceased Canadians. The exact date of entry is unknown. The Canadian government issued passports to them under their assumed identities. It is not disputed that those identity documents were obtained fraudulently.

[3] While Mr. Vavilov's parents were living in Canada, both completed post-secondary education and were employed under their assumed identities. When the

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

LE JUGE BELL :

I. Sommaire

[1] La Cour est saisie d'une demande de contrôle judiciaire de la décision rendue par le greffier de la citoyenneté (le greffier) et communiquée à Alexander Vavilov le 15 août 2014, par laquelle le greffier a révoqué la citoyenneté de M. Vavilov en application de l'alinéa 3(2)a) de la *Loi sur la citoyenneté*, L.R.C. (1985), ch. C-29. Le greffier a fondé sa décision sur le fait que les parents de M. Vavilov étaient au service d'un gouvernement étranger et non des citoyens canadiens légitimes au moment de sa naissance. M. Vavilov conteste la décision du greffier pour un certain nombre de motifs. Pour les motifs exposés ci-dessous, je suis d'avis que les conclusions factuelles du greffier respectent la norme de la décision raisonnable établie par la Cour dans l'arrêt *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190 (*Dunsmuir*), et qu'il a correctement interprété la loi. Pour ces motifs, je suis d'avis de rejeter la demande de contrôle judiciaire.

II. Les faits

A. *Contexte*

[2] Le demandeur, Alexander Vavilov, est né au Canada le 3 juin 1994. M. Vavilov a un frère d'environ trois ans son aîné. Leurs parents, Andrey Bezrukov et Elena Vavilova, sont arrivés au Canada en provenance de Russie quelque temps avant la naissance de leurs enfants, et ont usurpé l'identité de deux citoyens canadiens décédés. La date exacte de leur entrée au Canada demeure inconnue. Le gouvernement canadien leur a délivré des passeports sous leurs identités d'emprunt. Personne ne conteste le fait que ces pièces d'identité ont été obtenues de manière frauduleuse.

[3] Pendant leur séjour au Canada, les parents de M. Vavilov ont tous deux terminé des études post-secondaires et ont été embauchés sous leurs identités

children were born, Ms. Vavilova became a stay-at-home mother and Mr. Bezrukov continued to run a successful business. In 1995, Mr. Bezrukov undertook post-secondary study in France. The family left Canada to take up residence in France. The children were one and four years old, respectively, at that time. It is also the last time any member of the family resided in Canada. The family lived in France until August of 1999, after which they moved to Boston, Massachusetts where Mr. Bezrukov began studies at Harvard's John F. Kennedy School of Government.

[4] While in Boston, Mr. Vavilov's parents became naturalized American citizens under their assumed Canadian identities. After their naturalization, their sons obtained American citizenship. There is little other information in the record about Mr. Vavilov's life until June 1, 2010 when agents of the United States (U.S.) Federal Bureau of Investigation entered the family home and arrested his parents. Both parents were charged with one count of conspiracy to act as unregistered agents of a foreign government and two counts of conspiracy to commit money laundering.

[5] The charges related to operations referred to in the United States as the "illegals" program. This constitutes a subversive program whereby foreign nationals, with the assistance of their governments, assume identities and live in the United States while performing "deep cover" foreign intelligence assignments. After undergoing extensive training in their own country, in this case, Russia, these agents work to obscure any ties between themselves and their true identities. They establish seemingly legitimate alternative lives, referred to as "legends", all the while taking direction from the Russian Foreign Intelligence Service (SVR). According to the charging documents, Mr. Vavilov's parents were known to be part of this program since the early 1990s, and were collecting intelligence for the SVR, who paid for their services. On July 8, 2010, Mr. Vavilov's parents pled guilty to the conspiracy charge and were returned to Russia in a spy swap the next day.

d'emprunt. Lorsque les enfants sont nés, M^{me} Vavilova est restée à la maison pour s'occuper d'eux et M. Bezrukov a continué de gérer une entreprise prospère. En 1995, M. Bezrukov a suivi des études postsecondaires en France. La famille a quitté le Canada pour y établir sa résidence. Les enfants étaient âgés respectivement d'un an et de quatre ans à cette époque. Aucun membre de la famille n'a résidé au Canada par après. La famille a vécu en France jusqu'en août 1999. Elle a par la suite déménagé à Boston, au Massachusetts, où M. Bezrukov a commencé ses études à la John F. Kennedy School of Government de l'Université Harvard.

[4] Pendant leur séjour à Boston, les parents de M. Vavilov sont devenus des citoyens américains naturalisés sous leurs identités d'emprunt canadiennes. Après leur naturalisation, leurs fils ont obtenu la citoyenneté américaine. Le dossier comporte peu d'information concernant la vie de M. Vavilov avant le 1^{er} juin 2010, date où des agents du Bureau fédéral des enquêtes [c.-à-d. le Federal Bureau of Investigation] (FBI) ont fait irruption dans la maison familiale et ont arrêté ses parents. Ces derniers ont fait l'objet d'un chef d'accusation de complot en vue d'agir en tant que représentants non accrédités d'un gouvernement étranger et de deux chefs d'accusation de complots en vue de commettre des infractions de recyclage des produits de la criminalité.

[5] Les accusations ont été portées dans le cadre des opérations connues sous le nom du programme des « illégaux » aux États-Unis. Il s'agit d'un programme subversif où les ressortissants étrangers, avec l'aide de leur gouvernement, vivent sous des identités d'emprunt aux États-Unis tout en réalisant des missions clandestines pour le compte des services de renseignements extérieurs à titre « d'agent dormant ». Après avoir suivi une formation approfondie dans leur propre pays, dans ce cas-ci la Russie, ces agents tentent d'effacer tous les liens entre leur identité d'emprunt et leur identité véritable. Ces agents mènent des vies en apparence légitimes, qu'on appelle des « légendes », tout en suivant les directives du Service des renseignements extérieurs de la Russie (SVR). Selon les dossiers d'inculpation, les parents de M. Vavilov faisaient partie de ce programme depuis le début des années 90 et recueillaient des renseignements pour le compte du SVR qui rémunérait leurs

[6] Mr. Vavilov and his brother used their Canadian passports to fly to Russia on July 5, 2010. The American government revoked Mr. Vavilov's passport and American citizenship and, on December 10, 2010, he and his brother were issued Russian passports and birth certificates. Mr. Vavilov has renewed his Russian passport on at least one occasion.

B. *Procedural History*

[7] In 2010 and 2011, Mr. Vavilov made two unsuccessful attempts to obtain a Canadian passport. In June of 2012, he applied for a Canadian student visa, which was issued and then cancelled in August of the same year as a result of security, identity, and citizenship concerns regarding Mr. Vavilov and his family.

[8] Mr. Vavilov and his brother officially changed their surnames to Vavilov after Canadian officials informed the brother that new passport applications would not be granted if they relied on their parents' assumed identities. Mr. Vavilov obtained an amended Ontario birth certificate on December 1, 2011, setting out his name as Alexander Philip Anthony Vavilov, and his parents' true names and places of birth. Based on this amended birth certificate, he applied for and, on January 15, 2013, obtained a certificate of Canadian citizenship (the certificate). In his application for the certificate, Mr. Vavilov stated that his parents were not employed by a foreign government or international agency at the time of his birth.

[9] With the new birth and citizenship certificates, Mr. Vavilov applied for an extension of his Canadian passport. When the Canadian government did not issue the passport in a timely manner, Mr. Vavilov commenced an application for *mandamus* in the Federal Court. That application was discontinued on agreement between the parties that a decision would issue by July 19, 2013.

services. Le 8 juillet 2010, les parents de M. Vavilov ont plaidé coupables aux accusations de complot. Le jour suivant, ils sont retournés en Russie dans le cadre d'un échange d'espions.

[6] M. Vavilov et son frère ont utilisé leurs passeports canadiens pour se rendre en Russie le 5 juillet 2010. Le gouvernement américain a révoqué sa citoyenneté et son passeport américains. Le 10 décembre, 2010 son frère et lui se sont vu délivrer des passeports et des actes de naissance russes. M. Vavilov a renouvelé son passeport russe à au moins une occasion.

B. *Historique des procédures*

[7] En 2010 et 2011, M. Vavilov a tenté en vain à deux reprises d'obtenir un passeport canadien. En juin 2012, il a présenté une demande de visa d'étudiant canadien qui a été délivré et ensuite annulé en août de la même année en raison de préoccupations en matière de sécurité, d'identité et de citoyenneté concernant M. Vavilov et sa famille.

[8] M. Vavilov et son frère ont officiellement changé leur nom de famille pour Vavilov après que les représentants du gouvernement du Canada ont informé son frère que leurs demandes de passeport ne leur seraient pas accordées s'ils avaient recours aux identités d'emprunt utilisées par leurs parents. Le 1^{er} décembre 2011, M. Vavilov a obtenu un acte de naissance modifié de l'Ontario sur lequel figurait son nom Alexander Philip Anthony Vavilov, ainsi que les vrais noms et lieux de naissance de ses parents. Se fondant sur cet acte de naissance modifié, il a soumis une demande de certificat de citoyenneté canadienne (le certificat) qu'il a obtenu le 15 janvier 2013. Dans sa demande de certificat, M. Vavilov a indiqué que ses parents n'étaient pas au service d'un gouvernement étranger ou d'une organisation internationale au moment de sa naissance.

[9] M. Vavilov a demandé la prolongation du délai de validité de son passeport canadien et a fourni à l'appui de sa demande son nouvel acte de naissance et son certificat de citoyenneté. Lorsque le gouvernement canadien n'a pas délivré le passeport en temps opportun, M. Vavilov a introduit une demande de bref de *mandamus* devant la Cour fédérale. Il s'est ensuite désisté de

[10] On July 18, 2013, the Registrar wrote to Mr. Vavilov (the fairness letter). Instead of providing him with a decision regarding his passport application, the Registrar informed him there was reason to believe the certificate had been issued in error. The Registrar informed Mr. Vavilov he had reason to believe his parents were granted citizenship under assumed identities and were employees of the SVR while in Canada. In the fairness letter the Registrar cited paragraph 3(2)(a) of the *Citizenship Act* and invited Mr. Vavilov to provide “any information” that would address the Registrar’s concerns within 30 days of the date of the letter. The Registrar extended the deadline to accommodate requests for information by Mr. Vavilov pursuant to the *Access to Information Act*, R.S.C., 1985, c. A-1.

[11] One of the requests for information resulted in some dispute between the parties. That dispute forms one of the grounds for relief on this judicial review application. Briefly, one of the documents disclosed to the applicant shows that the case management officer assigned to this matter asked the Foreign Affairs protocol office for an opinion on Mr. Vavilov’s status. That office stated it could not provide an opinion because Mr. Vavilov’s parents did not have diplomatic, consular, or other official status. Mr. Vavilov enquired as to why the opinion was sought and, furthermore, asked that the person who had requested the opinion recuse herself from any further involvement in the matter, she apparently having prejudged the issue. The respondent counters that the opinion was not necessary as it was outside the mandate of the Department of Foreign Affairs and International Trade and, in any event, no opinion was provided. The respondent claims there is simply no issue to be addressed as a result of this disclosure. I agree with the position advanced by the respondent. I am of the view there is no merit to the bias allegation raised by Mr. Vavilov. Officials are entitled to ask questions and seek opinions in the course of performing their duties without worrying about the spectre

sa demande à la suite d’une entente entre les deux parties selon laquelle une décision serait rendue au plus tard le 19 juillet 2013.

[10] Le 18 juillet 2013, le greffier a écrit à M. Vavilov (la lettre d’équité). Plutôt que de lui communiquer sa décision concernant la demande de passeport, le greffier l’a informé qu’il y avait lieu de croire que son certificat de citoyenneté avait été délivré par erreur. Le greffier a informé M. Vavilov qu’il avait des raisons de penser que ses parents avaient obtenu leur citoyenneté sous des identités d’emprunt et qu’ils étaient au service du SVR lors de leur séjour au Canada. Dans la lettre d’équité, le greffier a cité l’alinéa 3(2)a) de la *Loi sur la citoyenneté* et il a invité M. Vavilov à fournir [TRADUCTION] « toute information » qui permettrait de répondre à ces préoccupations, au plus tard dans les 30 jours suivant la date figurant sur la lettre. Le greffier a reporté la date d’échéance afin de fournir des réponses aux demandes d’information de M. Vavilov, conformément à la *Loi sur l’accès à l’information*, L.R.C. (1985), ch. A-1.

[11] Une des demandes d’information a donné lieu à un différend entre les parties. Ce différend constitue l’un des motifs de réparation dans la présente demande de contrôle judiciaire. En bref, l’un des documents communiqués au demandeur indique que l’agent responsable de la gestion de l’instance dans la présente affaire a demandé au Bureau du protocole d’Affaires étrangères un avis sur le statut de M. Vavilov. Le Bureau a indiqué qu’il ne pouvait pas fournir d’avis, car les parents de M. Vavilov n’étaient pas affectés à des missions diplomatiques ni à des postes consulaires ou officiels. M. Vavilov s’est ensuite informé de la raison pour laquelle cet avis avait été sollicité. Il a également demandé à ce que la personne qui avait sollicité cet avis se récuse, car elle avait apparemment jugé d’avance son dossier. Le défendeur réplique que l’avis n’était pas nécessaire, car il ne relevait pas du mandat du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, et que de toute façon, aucun avis n’a été fourni. Il soutient qu’il n’y a pas de question à examiner en lien avec cette divulgation. Je souscris aux arguments du défendeur. Je suis d’avis que l’allégation de partialité soulevée par M. Vavilov est infondée. Les fonctionnaires ont le droit de poser des questions et de demander des avis dans l’exercice de

of a bias allegation. Nothing more will be said regarding this issue in the course of these reasons.

[12] On August 15, 2014, the Registrar informed Mr. Vavilov his certificate was cancelled as of that date and that the Canadian government no longer “recognizes” him as a “citizen of Canada” and that he “no longer holds legal status” in Canada. The Registrar relied upon the same reasons as communicated in the fairness letter—his parents were not lawfully Canadian citizens or permanent residents at the time of his birth, and furthermore, they were, at the time of his birth, “representative[s] or employee[s] ... of a foreign government” for the purposes of paragraph 3(2)(a) of the *Citizenship Act*.

III. Issues

[13] The following issues are raised on this judicial review:

1. Was there a breach of fairness with regard to disclosure of documents to the applicant?
2. Did the Registrar err in interpreting paragraph 3(2)(a) of the *Citizenship Act*?
3. Was the decision of the Registrar reasonable on the evidence before it?

IV. Relevant Provisions

[14] For convenience, paragraphs 3(1)(a) and 3(2)(a) of the *Citizenship Act* are reproduced below:

Persons who are citizens

3 (1) Subject to this Act, a person is a citizen if

(a) the person was born in Canada after February 14, 1977;

leurs fonctions sans craindre de se faire accuser de partialité. Je n’examinerai pas cette question plus en profondeur dans les présents motifs.

[12] Le 15 août 2014, le greffier a informé M. Vavilov, qu’à compter de cette date, son certificat serait annulé, et que le gouvernement du Canada ne le reconnaissait plus comme un citoyen canadien et qu’il n’avait plus de statut juridique au Canada. Le greffier s’est fondé sur les mêmes raisons indiquées dans la lettre d’équité : au moment de sa naissance, ses parents n’étaient pas des citoyens canadiens ou des résidents permanents légitimes et ils étaient « représentant[s] [...] ou au service [...] d’un gouvernement étranger » au sens de l’alinéa 3(2)a) de la *Loi sur la citoyenneté*.

III. Questions en litige

[13] Les questions suivantes sont soulevées dans le cadre du présent contrôle judiciaire :

1. Y a-t-il eu manquement à l’équité procédurale en ce qui concerne la divulgation des documents au demandeur?
2. Le greffier a-t-il erré dans son interprétation de l’alinéa 3(2)a) de la *Loi sur la citoyenneté*?
3. La décision du greffier était-elle raisonnable compte tenu des éléments de preuve qui lui avaient été présentés?

IV. Dispositions pertinentes

[14] Par souci de commodité, les alinéas 3(1)a) et 3(2)a) de la *Loi sur la citoyenneté* sont reproduits ci-dessous :

Citoyens

3 (1) Sous réserve des autres dispositions de la présente loi, a qualité de citoyen toute personne :

a) née au Canada après le 14 février 1977;

...

[...]

Not applicable to children of foreign diplomats, etc.

Inapplicabilité aux enfants de diplomates étrangers, etc.

(2) Paragraph (1)(a) does not apply to a person if, at the time of his birth, neither of his parents was a citizen or lawfully admitted to Canada for permanent residence and either of his parents was

(2) L'alinéa (1)a ne s'applique pas à la personne dont, au moment de la naissance, les parents n'avaient qualité ni de citoyens ni de résidents permanents et dont le père ou la mère était :

(a) a diplomatic or consular officer or other representative or employee in Canada of a foreign government;

a) agent diplomatique ou consulaire, représentant à un autre titre ou au service au Canada d'un gouvernement étranger;

V. Analysis

V. Analyse

A. *Standard of Review*

A. *Norme de contrôle*

[15] It is settled law that issues of procedural fairness are reviewed on the standard of correctness (see: *C.U.P.E. v. Ontario (Minister of Labour)*, 2003 SCC 29, [2003] 1 S.C.R. 539; *Mission Institution v. Khela*, 2014 SCC 24, [2014] 1 S.C.R. 502). It follows that the duty to disclose will be determined on this standard.

[15] Il est bien établi en droit que la norme de contrôle applicable aux questions d'équité procédurale est celle de la décision correcte (voir *S.C.F.P. c. Ontario (Ministre du Travail)*, 2003 CSC 29, [2003] 1 R.C.S. 539; *Établissement de Mission c. Khela*, 2014 CSC 24; [2014] 1 R.C.S. 502). Il s'ensuit donc que l'examen de l'obligation de communication sera effectué selon cette norme.

[16] Mr. Vavilov does not make submissions on the appropriate standard of review to be applied to the Registrar's interpretation of paragraph 3(2)(a). The respondent makes lengthy submissions on the matter and arrives at the conclusion that reasonableness should apply. I respectfully disagree. I am of the view the interpretation of paragraph 3(2)(a) of the *Citizenship Act* is a question of law of general application across Canada and raises a pure question of statutory interpretation. Furthermore, no privative clause is engaged and the statutory scheme does not offer any basis upon which it can be said that the Registrar possesses any greater expertise than the courts in interpreting the impugned section. (See: *Dunsmuir*, above; *Kandola v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2014 FCA 85, [2015] 1 F.C.R. 549; and *Kinsel v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2014 FCA 126, [2016] 1 F.C.R. 146.)

[16] M. Vavilov n'a pas soumis d'observation sur la norme de contrôle applicable à l'interprétation de l'alinéa 3(2)a adoptée par le greffier. Le défendeur a présenté de longues observations sur cette question et arrive à la conclusion que la norme de la décision raisonnable devrait s'appliquer. Je ne partage malheureusement pas cet avis. J'estime que l'interprétation de l'alinéa 3(2)a de la *Loi sur la citoyenneté* soulève une question de droit d'application générale à l'échelle du Canada et qu'il s'agit d'une pure question d'interprétation des lois. De plus, aucune disposition d'inattaquabilité ne s'applique et le régime législatif ne permet pas de conclure que le greffier possède une plus grande expertise que les tribunaux pour interpréter l'alinéa contesté. (Voir *Dunsmuir*, précité; *Kandola c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2014 CAF 85, [2015] 1 R.C.F. 549; et *Kinsel c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2014 CAF 126, [2016] 1 R.C.F. 146.)

[17] Finally, the application of paragraph 3(2)(a) of the *Citizenship Act* to the facts raises an issue of mixed fact

[17] Enfin, l'application de l'alinéa 3(2)a de la *Loi sur la citoyenneté* aux faits soulève une question mixte

and law, and will attract a standard of reasonableness: *Dunsmuir*, above, at paragraph 47.

B. Procedural Fairness

[18] Mr. Vavilov contends the Registrar breached its duty of fairness owed to him by failing to disclose the documentation which prompted the first procedural fairness letter. He contends the content of the letter was insufficient to allow him to address the concerns about his citizenship. The Registrar acknowledges he had a duty to allow Mr. Vavilov to respond, but contends the procedure adopted meets any duty of fairness required by *Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1999] 2 S.C.R. 817.

[19] I agree with the respondent's contention. In this case, the threshold for procedural fairness is not at the upper end given that Mr. Vavilov is a citizen of Russia, travels on a Russian passport, and would not have been rendered stateless regardless of the outcome of the enquiry. Although perhaps of limited relevance on the issue of the procedural fairness threshold, I would note that Mr. Vavilov has not spent any time in Canada since he was an infant. There is no requirement that the Registrar provide the applicant with the complete documentation which formed the basis of his concerns. Although raised in the context of a visa application, the observations of Justice de Montigny of this Court (as he then was) in *Nadarasa v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2009 FC 1112 [at paragraph 25], recently followed by Barnes J. in *Zhang v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2015 FC 463 [at paragraph 5], are helpful in the present analysis:

But contrary to the applicant's submission, the jurisprudence of this Court is not to the effect that an applicant must actually be given the document relied upon by the decision-maker, but that the information contained in that document be disclosed to the applicant so that he or she has an opportunity to know and respond to the case against him or her. The following quote from Justice Rothstein (then from this Court) in *Dasent v. Canada*

de fait et de droit, et commande l'application de la norme de la décision raisonnable : *Dunsmuir*, précité, au paragraphe 47.

B. Équité procédurale

[18] M. Vavilov soutient que le greffier a manqué à son obligation d'équité procédurale envers lui parce qu'il a omis de lui divulguer les documents, ce qui a donné lieu à l'envoi de la première lettre d'équité procédurale. Il soutient que les renseignements contenus dans la lettre n'étaient pas suffisants pour lui permettre de répondre aux préoccupations concernant sa citoyenneté. Le greffier reconnaît qu'il devait donner à M. Vavilov la possibilité de répondre aux préoccupations, mais il soutient que la procédure adoptée respectait l'obligation d'équité procédurale exigée dans l'arrêt *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817.

[19] Je souscris à la prétention du défendeur. En l'espèce, l'obligation d'équité procédurale est relativement faible étant donné que M. Vavilov est un citoyen russe, qu'il voyage muni d'un passeport russe et que les conclusions de l'enquête n'auraient pas eu pour effet de le rendre apatride. Bien que ce ne soit pas nécessairement pertinent pour la question du degré d'équité procédurale, je tiens à signaler que M. Vavilov a quitté la Canada lorsqu'il était très jeune et il n'y est jamais revenu depuis. Le greffier n'avait pas l'obligation de fournir au demandeur tous les documents sur lesquels il fondait ses préoccupations. Bien qu'elles aient été formulées dans le contexte d'une demande de visa, les observations du juge de Montigny de notre Cour (maintenant juge à la Cour d'appel fédérale) dans le jugement *Nadarasa c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2009 CF 1112 [au paragraphe 25], qui a été récemment suivi par le juge Barnes dans la décision *Zhang c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2015 CF 463 [au paragraphe 5], sont utiles dans la présente analyse :

Mais contrairement à ce qu'affirme le demandeur, il ne ressort pas de la jurisprudence de notre Cour que le demandeur doit effectivement recevoir le document sur lequel l'auteur de la décision s'est fondé, mais bien que les renseignements contenus dans ce document doivent être communiqués au demandeur pour lui donner l'occasion de prendre connaissance des renseignements qui lui sont défavorables et de donner sa version des faits.

(*Minister of Citizenship & Immigration*), [1995] 1 F.C. 720, at para. 23, is illustrative of that principle:

The relevant point as I see it is whether the applicant had knowledge of the information so that he or she had the opportunity to correct prejudicial misunderstandings or misstatements. The source of the information is not of itself a differentiating matter as long as it is not known to the applicant. The question is whether the applicant had the opportunity of dealing with the evidence. This is what the long-established authorities indicate the rules of procedural fairness require. In the well known words of Lord Loreburn L.C. in *Board of Education v. Rice*, [1911] A.C. 179 (H.L.) at page 182:

They can obtain information in any way they think best, always giving a fair opportunity to those who are parties in the controversy for correcting or contradicting any relevant statement prejudicial to their view.

[20] In this case, the Registrar informed Mr. Vavilov, via the procedural fairness letter, of his concerns in a manner that allowed for a meaningful response. The Registrar specifically set out the issues concerning the fraudulent identification used by Mr. Vavilov's parents to obtain citizenship and his concerns about their status as employees or representatives of a foreign government at the time of his birth. Furthermore, when Mr. Vavilov's counsel sought additional information, that information was provided by the Registrar. In my view, the procedure adopted by the Registrar met the requirements of procedural fairness.

C. Interpretation of Paragraph 3(2)(a)

[21] Mr. Vavilov's parents were in Canada under assumed identities at the time of his birth. He acknowledges their Canadian passports were obtained by fraud. However, he contends his parents were "lawfully admitted to Canada" and are Canadian citizens because the fraudulently obtained documents were never revoked by the Minister of Citizenship and Immigration. The argument is devoid of any merit and to give it any credence

L'extrait suivant des motifs du juge Rothstein (alors juge à notre Cour) dans le jugement *Dasent c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1995] 1 C.F. 720, au paragraphe 23, illustre ce principe :

À mon sens, la question qu'il faut se poser est celle de savoir si la requérante a eu connaissance des renseignements de façon à pouvoir corriger les malentendus ou les déclarations inexactes susceptibles de nuire à sa cause. La source des renseignements ne constitue pas un élément distinctif en soi, pour autant que les renseignements ne sont pas connus de la partie requérante. Ce qu'il faut savoir, c'est si celle-ci a eu la possibilité de répondre à la preuve. C'est ce que les règles d'équité sur le plan de la procédure exigent, selon une jurisprudence établie depuis longtemps. Pour reprendre les commentaires bien connus que lord Loreburn L.C. a formulés dans l'affaire *Board of Education v. Rice*, [1911] A.C. 179 (H.L.), à la page 182 :

[TRADUCTION] Ils peuvent obtenir des renseignements de la façon qu'ils jugent la meilleure, en accordant toujours à ceux qui sont parties au différend la possibilité raisonnable de corriger ou de contredire toute affirmation pertinente qui est préjudiciable à leur opinion.

[20] En l'espèce, au moyen de la lettre d'équité procédurale, le greffier a informé M. Vavilov de ses préoccupations de façon à lui permettre de fournir des réponses valables. Le greffier a précisé les questions concernant l'utilisation de pièces d'identité frauduleuse par les parents de M. Vavilov pour obtenir la citoyenneté et ses préoccupations concernant leur statut à titre d'employés ou de représentants d'un gouvernement étranger au moment de sa naissance. De plus, lorsque l'avocat de M. Vavilov a demandé des renseignements additionnels, ils ont été fournis par le greffier. J'estime que la procédure adoptée par le greffier respecte les exigences de l'équité procédurale.

C. Interprétation de l'alinéa 3(2)a)

[21] Les parents de M. Vavilov étaient au Canada sous des identités d'emprunt au moment de sa naissance. M. Vavilov reconnaît que leurs passeports canadiens ont été obtenus frauduleusement. Cependant, il soutient que ses parents étaient « légalement admis au Canada » et qu'ils étaient des citoyens canadiens, car les documents obtenus frauduleusement n'ont jamais été révoqués par le ministre de Citoyenneté et Immigration Canada. Cet

by further analysis would be an affront to all those who attempt to come to this country lawfully and obtain valid Canadian citizenship. Because his parents were not Canadian citizens, if Mr. Vavilov's claim to Canadian citizenship is to succeed, it must be based upon his birth in Canada.

[22] The question to be answered, on the correctness standard, is whether the Registrar erred in finding that individuals living in Canada under an assumed identity and working to establish "deep cover" operations in order to collect intelligence for a foreign government, are included in the definition of "a diplomatic or consular officer or other representative or employee in Canada of a foreign government" as contemplated by paragraph 3(2)(a) of the *Citizenship Act*. For the reasons that follow, I find the Registrar did not err.

[23] If one reads paragraph 3(2)(a) in a contextual and purposive manner, taking the plain meaning of the words, it must include representatives and employees in Canada of foreign governments, regardless of diplomatic or consular status. To find otherwise would render the words "other representative or employee in Canada" meaningless. This would be inconsistent with any reasoned approach to statutory interpretation, and offends the rule that Parliament intends each word in a statute to have meaning (see: Ruth Sullivan, *Statutory Interpretation*, 2nd ed. (Toronto: Irwin Law, 2007) (Sullivan), at page 184). This rule flows from the assumption that the legislator avoids tautology.

[24] The question which remains is whether those who establish themselves, at the behest of a foreign government, for the purposes of gathering intelligence for that foreign government constitute "representative[s] or employee[s]". The fact the section refers to both employees and representatives is telling. My view is re-enforced by the French version which speaks even more broadly about those "*représentant à un autre titre ou au service*

argument est dénué de tout fondement et lui donné de la valeur en poussant l'analyse plus loin serait un affront à tous ceux qui tentent de venir dans ce pays légalement et d'obtenir une citoyenneté canadienne valide. Étant donné que ses parents n'étaient pas citoyens canadiens, si la demande de citoyenneté canadienne de M. Vavilov est accueillie, elle doit être fondée sur le fait qu'il est né au Canada.

[22] La question à laquelle il faut répondre, suivant la norme de la décision correcte, est celle de savoir si le greffier a eu tort de conclure que les personnes, qui vivent au Canada sous des identités d'emprunt et qui tentent de mener des opérations clandestines en vue de recueillir des renseignements pour un gouvernement étranger, sont visées par la définition « agent diplomatique ou consulaire, représentant à un autre titre ou au service au Canada d'un gouvernement étranger » au sens de l'alinéa 3(2)a de la *Loi sur la citoyenneté*. Pour les motifs qui suivent, je suis arrivé à la conclusion que le greffier n'a commis aucune erreur.

[23] Si on lit l'alinéa 3(2)a de façon contextuelle et téléologique, en faisant appel au sens ordinaire des mots, il doit inclure les représentants à un autre titre ou au service au Canada d'un gouvernement étranger, peu importe s'ils ont le statut diplomatique ou consulaire. Enconclure autrement aurait pour effet de rendre les termes « représentant à un autre titre ou au service au Canada d'un gouvernement étranger » vides de leur sens. Une telle interprétation serait incompatible avec toute méthode rationnelle d'interprétation des lois, et irait à l'encontre du principe selon lequel chacun des mots employés par le législateur dans une loi a un sens précis (voir Ruth Sullivan, *Statutory Interpretation*, 2^e éd. (Toronto : Irwin Law, 2007) (Sullivan), à la page 184). Ce principe découle de la présomption à l'encontre de la tautologie.

[24] La question qui reste à trancher est celle de savoir si les personnes qui s'établissent au pays à la demande d'un gouvernement étranger, dans le but de recueillir des renseignements pour ce dernier, sont des « représentants [...] ou au service d'un gouvernement étranger ». Le fait que la disposition réfère à la fois aux représentants ou à ceux qui sont au service d'un gouvernement étranger est révélateur. Mon opinion est renforcée par la version

au Canada d'un gouvernement étranger". The wording is clearly meant to cover individuals who are in Canada as agents of a foreign government, whatever their mandate. In this case, the task was to steal identities, obtain fraudulent citizenship and, with the benefit of that citizenship, further the fraud on one of our closest allies—the purpose of the fraud being to obtain intelligence and provide information to the Russian government. Anyone who moves to this country with the explicit goal of establishing a life to further a foreign intelligence operation, be it in this country or any other, is clearly doing so in the service of (French version), or as an employee or representative of, a foreign government.

[25] In my view the Registrar correctly found that this scenario is captured by paragraph 3(2)(a) of the *Citizenship Act*. To conclude otherwise would lead to the absurd result that children of a foreign diplomat, registered at an embassy, who conducts spy operations, cannot claim Canadian citizenship by birth in Canada but children of those who enter unlawfully for the very same purpose, become Canadian citizens by birth. The proper application of the rules of statutory interpretation should not lead to absurd results (see: Sullivan, above, at page 209).

D. Reasonableness

[26] The final issue for determination is whether it was reasonable for the Registrar to conclude that Mr. Vavilov's parents were in Canada as part of their SVR operation for the Russian government. For the reasons that follow, I find that it was.

[27] I find there was sufficient evidence, when considering the arrest and conviction records and use of false identities by Mr. Vavilov's parents, for the Registrar to conclude they were "illegals" working on a deep cover assignment for the SVR, while in Canada. In addition to the public record, the information contained in the internal analyst's report is instructive in that it speaks to the long term pattern one would expect to see from an illegal. This includes pursuing higher education and

française dont le sens du libellé est plus large : « [R]eprésentant à un autre titre ou au service au Canada d'un gouvernement étranger ». Le libellé vise clairement à inclure les personnes qui se trouvent au Canada en tant que représentants d'un gouvernement étranger, quel que soit leur mission. En l'espèce, la mission consistait à procéder à des vols d'identité, obtenir la citoyenneté de manière frauduleuse et, grâce à cette citoyenneté, poursuivre les activités frauduleuses à l'encontre d'un de nos plus proches alliés. L'objectif de ces activités frauduleuses était d'obtenir des renseignements et de les transmettre au gouvernement russe. Quiconque s'établit au Canada avec l'objectif explicite de mener des opérations de renseignement étranger, que ce soit au Canada ou dans tout autre pays, le fait clairement au service, ou en tant que représentant, d'un gouvernement étranger.

[25] À mon avis, le greffier a correctement conclu que ce scénario est visé par l'alinéa 3(2)a) de la *Loi sur la citoyenneté*. Arriver à une autre conclusion donnerait lieu à un résultat absurde : les enfants d'un diplomate étranger qui travaille dans une ambassade et mène des opérations d'espionnage ne seraient pas citoyens canadiens de naissance, alors que les enfants de personnes qui sont entrées illégalement au Canada pour accomplir des opérations similaires le seraient. L'application appropriée des principes d'interprétation des lois ne devrait pas donner lieu à des résultats absurdes (voir Sullivan, précité, à la page 209).

D. Caractère raisonnable de la décision

[26] La dernière question à trancher est celle de savoir s'il était raisonnable pour le greffier de conclure que les parents de M. Vavilov étaient au Canada dans le cadre de leur opération du SVR pour le gouvernement russe. Pour les motifs suivants, j'ai conclu que oui.

[27] J'estime qu'il y avait suffisamment d'éléments de preuve, si l'on tient compte de l'arrestation et des casiers judiciaires, et de l'utilisation d'identités d'emprunt par les parents de M. Vavilov, pour que le greffier conclue qu'ils étaient des « illégaux » qui effectuaient des missions clandestines pour le compte du SVR lors de leur séjour au Canada. En plus des dossiers publics, le rapport d'analyse interne est instructif, car il décrit le comportement à long terme auquel on pourrait s'attendre

legitimate employment in a host country, in this case Canada, to establish a “legend” that becomes increasingly documented and plausible. The legend becomes so authentic that it appears to be reality. In the report to the Registrar, which was disclosed to Mr. Vavilov, the analyst states:

Open-source information indicates that the SVR tasked Mr. Bezrukov with collecting intelligence from U.S. officials on topics related to U.S. foreign policy on a variety of topics related to America’s position on Central Asia, Russia, and a variety of national security issues (including the nuclear non-proliferation, the U.S. position on Iran’s nuclear weapons program, and the U.S. foreign policy objectives in Afghanistan).

Considering Mr. Bezrukov’s objectives, it is reasonable to believe that his pursuit of undergraduate (i.e.: Bachelor degree at York University in Toronto, Canada) and graduate degrees in the fields of international business and public administration both enhance the strength of his legend.

[28] The record contains no contradictory evidence. It was open to the Registrar to accept this report, which he reasonably did. I am satisfied the Registrar’s decision on the facts falls within the range of possible, acceptable outcomes as contemplated by *Dunsmuir*, above, at paragraph 47.

VI. Conclusion

[29] Mr. Vavilov does not dispute his parents’ status as illegals in the United States, nor does he dispute that their Canadian citizenship and passports were obtained by fraud. There is adequate evidence on the record to reasonably conclude that his parents’ presence in Canada constituted part of their SVR mission for the Russian government. This enabled them to establish their legend.

[30] The application for judicial review is dismissed.

d’un « illégal ». Ces personnes tenteraient notamment de poursuivre des études supérieures et d’obtenir un emploi légitime dans le pays d’accueil, en l’espèce le Canada, pour établir une légende qui devient de plus en plus documentée et plausible. La légende devient si authentique qu’elle semble être réelle. Dans son rapport au greffier, qui a été divulgué à M. Vavilov, l’analyste indique :

[TRADUCTION] De l’information publique indique que le SVR avait confié à M. Bezrukov la tâche de recueillir des renseignements auprès de représentants du gouvernement des États-Unis en lien avec la politique extérieure américaine sur une foule de sujets liés à l’Asie centrale, la Russie et diverses questions de sécurité nationale (y compris la non-prolifération nuclé-aire, la position des États-Unis sur le programme d’armement nucléaire de l’Iran, et les objectifs de la politique étrangère en Afghanistan).

Compte tenu des objectifs de M. Bezrukov, il est raisonnable de croire que la poursuite de ses études universitaires de premier cycle (p. ex., le baccalauréat à l’Université York à Toronto, au Canada) et les diplômes de deuxième cycle dans les domaines du commerce international et de l’administration publique renforcent la crédibilité de sa légende.

[28] Le dossier ne contient aucune preuve contradictoire. Il était loisible au greffier d’accepter ce rapport, ce qu’il a fait avec raison. Je suis convaincu que la décision du greffier fondé sur les faits appartient aux issues possibles acceptables au sens de l’arrêt *Dunsmuir*, précité, au paragraphe 47.

VI. Conclusion

[29] M. Vavilov ne conteste pas que ses parents se trouvaient illégalement aux États-Unis ni que leur citoyenneté et leurs passeports canadiens ont été obtenus frauduleusement. Il y a suffisamment d’éléments de preuve au dossier pour conclure raisonnablement que la présence de ses parents au Canada faisait partie de leur mission du SVR pour le compte du gouvernement russe. Ces activités leur ont permis d’établir leur « légende ».

[30] La demande de contrôle judiciaire est rejetée.

[31] I would certify the following questions of general importance:

1. What is the standard of review applicable to the determination of whether Mr. Vavilov is not a Canadian citizen by reason of the application of paragraph 3(2)(a) of the *Citizenship Act*?
2. Are the words “other representative or employee of a foreign government in Canada” found in paragraph 3(2)(a) of the *Citizenship Act* limited to foreign nationals who benefit from diplomatic privileges and immunities?

JUDGMENT

THIS COURT’S JUDGMENT is that:

1. The application for judicial review is dismissed.
2. The following questions of general importance are certified:
 1. What is the standard of review applicable to the determination of whether Mr. Vavilov is not a Canadian citizen by reason of the application of paragraph 3(2)(a) of the *Citizenship Act*?
 2. Are the words “other representative or employee of a foreign government in Canada” found in paragraph 3(2)(a) of the *Citizenship Act* limited to foreign nationals who benefit from diplomatic privileges and immunities?

[31] Je suis d’avis de certifier les questions suivantes comme étant d’importance générale :

1. Quelle est la norme de contrôle applicable pour déterminer si M. Vavilov est un citoyen canadien par application de l’alinéa 3(2)a) de la *Loi sur la citoyenneté*?
2. Les mots « représentant à un autre titre ou au service au Canada d’un gouvernement étranger » qui figurent à l’alinéa 3(2)a) de la *Loi sur la citoyenneté* ne visent-ils que les étrangers qui bénéficient des privilèges et immunités diplomatiques?

JUGEMENT

LA COUR STATUE que :

1. La demande de contrôle judiciaire est rejetée.
2. Les questions suivantes d’importance générale sont certifiées :
 1. Quelle est la norme de contrôle applicable pour déterminer si M. Vavilov est un citoyen canadien par application de l’alinéa 3(2)a) de la *Loi sur la citoyenneté*?
 2. Les mots « représentant à un autre titre ou au service au Canada d’un gouvernement étranger » qui figurent à l’alinéa 3(2)a) de la *Loi sur la citoyenneté* ne visent-ils que les étrangers qui bénéficient des privilèges et immunités diplomatiques?