

T-1188-83

T-1188-83

**Luis Ernesto Reyes (Plaintiff)**

v.

**Attorney General of Canada and Secretary of State and Registrar of Citizenship (Defendants)**

Trial Division, Cattanach J.—Ottawa, June 21 and August 4, 1983.

*Citizenship — Judicial review — Equitable remedies — Declarations — Plaintiff a permanent resident — Order in Council under s. 18(1) of Citizenship Act, declaring grant of citizenship prejudicial to security and contrary to public order — Citizenship application denied — Plaintiff not informed of allegations against him or given opportunity to respond — Plaintiff seeking declaration Order in Council invalid — Motion to strike — Defendants accepting facts alleged — No affidavit required for motion under R. 419(1)(a) or 419(1)(b),(c),(d),(f) — Whether ultimate issues should be decided on motion to strike — Issues of law involving interpretation of Citizenship Act and Charter of Rights — Disposition requiring no additional pleadings or evidence — Proper subject-matters on motion to strike — Whether Order in Council reviewable — Judicial intervention proper if Order in Council exceeds authority — Governor in Council must comply with condition precedent to exercise of power — Whether legislature intended duty of fairness — Must look to statute to see whether and to what extent audi alteram partem applies: *The Attorney General of Canada v. Inuit Tapirisat of Canada et al.*, [1980] 2 S.C.R. 735 — Guides to legislative intent — Examination of ss. 5(1)(e), 18 — Discretion under s. 18 not subject to duty of fairness — Person not threat to security or public order until so declared — Existence of threat not condition precedent to exercise of Governor in Council's authority — Conclusive proof of threat not required — No obligation for Governor in Council to invite refutation — No express or implied limitations on Governor in Council's discretion under s. 18 — Nature of body empowered — Apex of executive entrusted with matters of policy and expediency, which do not usually involve limitations — National security involved where s. 18(1) applies — Whether s. 18(1) contrary to Charter — Ss. 2, 7, 12 of Charter having predecessors in Bill of Rights — S. 2 freedoms no different from those always enjoyed in Canada — Order in Council not affecting plaintiff's ability to enjoy rights under ss. 2 and 7 of Charter in Canada — Deprivation of s. 7 rights outside Canada not matter of Canadian jurisdiction or control — Citizenship is privilege state may grant or withhold — Privilege a reasonable, justifiable limitation as per s. 1 of Charter — Statute may dictate circumstances of grant — Making of Order in Council not "punishment" as per Charter, s. 12 — Whether "cruel and unusual" to be read disjunctively or conjunctively — Order in Council leaves plaintiff free to remain and enjoy life in Canada — Order in Council not "cruel and unusual treatment" — Reasonableness of right to make a s. 18(1) order is self-evident and demonstrably justified — Statement of claim struck and action dismissed — Citizenship Act, S.C. 1974-75-76, c. 108, ss. 5(1), 18 — Canadian Citizenship Act, R.S.C. 1970, c. C-19, s. 10(1) — Canadian Charter of Rights and*

**Luis Ernesto Reyes (demandeur)**

c.

**Procureur général du Canada, Secrétaire d'État et greffier de la citoyenneté (défendeurs)**

Division de première instance, juge Cattanach—Ottawa, 21 juin et 4 août 1983.

*Citoyenneté — Contrôle judiciaire — Recours en equity — Jugements déclaratoires — Le demandeur est résident permanent — Décret en conseil, pris conformément à l'art. 18(1) de la Loi sur la citoyenneté, déclarant que l'acceptation de la demande de citoyenneté porterait atteinte à la sécurité et serait contraire à l'ordre public — Demande de citoyenneté rejetée — Le demandeur n'a pas été informé des allégations faites contre lui et on ne lui a pas donné l'occasion d'y répondre — Le demandeur sollicite un jugement déclaratoire portant que le décret en conseil est nul — Requête en radiation — Les défendeurs acceptent les faits allégués — Aucun affidavit n'est requis à l'appui de la requête en vertu de la Règle 419(1)a) ni en vertu de la Règle 419(1)b),c),d),f) — Convenait-il de trancher les points principaux au moment de la présentation de la requête en radiation? — Questions de droit concernant l'interprétation de la Loi sur la citoyenneté et de la Charte des droits — Aucune plaidoirie ou preuve additionnelle n'est nécessaire pour trancher le litige — Les points soulevés peuvent être examinés dans une requête en radiation — Le décret en conseil était-il révisable? — L'intervention des tribunaux est justifiée si l'autorité outrepassé son pouvoir de prendre des décrets en conseil — Le gouverneur en conseil doit remplir la condition préalable à l'exercice du pouvoir conféré — Le législateur voulait-il imposer une obligation d'agir équitablement? — Il faut examiner la loi pour déterminer dans quelle mesure il y a lieu, le cas échéant, d'appliquer la maxime audi alteram partem: *Le procureur général du Canada c. Inuit Tapirisat of Canada et autre*, [1980] 2 R.C.S. 735 — Principes directeurs pour l'interprétation de l'intention de la loi — Examen des art. 5(1)e), 18 — Le pouvoir discrétionnaire conféré par l'art. 18 n'est pas assujéti à l'obligation d'agir équitablement — Une personne ne représente pas un danger pour la sécurité ou l'ordre public tant qu'il n'est pas déclaré que c'est le cas — L'existence d'un danger n'est pas une condition préalable à l'exercice du pouvoir attribué au gouverneur en conseil — Une preuve péremptoire du danger n'est pas nécessaire — Le gouverneur en conseil n'est pas obligé d'inviter la personne à la réfuter — Il n'existe aucune restriction expresse ou implicite au pouvoir discrétionnaire conféré au gouverneur en conseil par l'art. 18 — Nature de l'organe auquel est attribué le pouvoir — Les dirigeants de l'exécutif sont chargés de questions de politique générale et d'opportunité administrative, qui ne sont habituellement pas soumises à des restrictions — La sécurité nationale est en cause lorsque l'art. 18(1) est applicable — L'art. 18(1) est-il contraire à la Charte? — Les art. 2, 7 et 12 de la Charte ont remplacé des dispositions de la Déclaration des droits — Les libertés prévues à l'art. 2 ne sont pas différentes de celles qui existaient déjà au Canada — Le décret en conseil n'empêche pas le demandeur de bénéficier au Canada des droits prévus aux art. 2 et 7 de la Charte — La*

*Freedoms, being Part I of the Constitution Act, 1982, Schedule B, Canada Act 1982, 1982, c. 11 (U.K.), ss. 1, 2, 7, 12 — Canadian Bill of Rights, S.C. 1960, c. 44 [R.S.C. 1970, Appendix III], ss. 1, 2(b) — Federal Court Rules 319(2), 419(1)(a),(b),(c),(d),(f), 419(2), 603.*

*Constitutional law — Charter of Rights — Whether s. 18(1), Citizenship Act contrary to Charter — S. 2 freedoms always enjoyed in Canada — Order in Council under s. 18(1) not affecting plaintiff's ability to enjoy ss. 2 and 7 Charter rights — Deprivation of s. 7 rights outside Canada not matter within Canadian jurisdiction — Privilege of citizenship reasonable limitation under Charter, s. 1 — Order in Council not "punishment" under Charter, s. 12 — Not "cruel and unusual treatment" — Canadian Charter of Rights and Freedoms, being Part I of the Constitution Act, 1982, Schedule B, Canada Act 1982, 1982, c. 11 (U.K.), ss. 1, 2, 7, 12 — Citizenship Act, S.C. 1974-75-76, c. 108, s. 18.*

*Practice — Motion to strike pleadings — Action for declaration Order in Council under s. 18(1), Citizenship Act, that prejudicial to Canada to grant plaintiff citizenship invalid as contrary to duty of fairness and Charter — Whether reasonable cause of action — Whether ultimate issues should be decided on motion to strike — Issues of law involving interpretation of Citizenship Act and Charter — No additional pleadings or evidence required — No affidavit in support of motion required as defendants accept facts alleged in statement of claim — Statement of claim struck and action dismissed — Federal Court Rule 419 — Citizenship Act, S.C. 1974-75-76, c. 108, s. 18.*

The plaintiff, a permanent resident of Canada, applied for Canadian citizenship. Despite the passage of considerable time, no ruling on the application was forthcoming, so the plaintiff applied for an order of *mandamus*. Also, his solicitor requested that, if a declaration under subsection 18(1) of the *Citizenship Act* ("the Act") were being considered, the plaintiff be

privatation à l'extérieur du Canada des droits prévus à l'art. 7 constitue une question sur laquelle le Canada n'exerce ni juridiction ni contrôle — La citoyenneté est un privilège que l'État peut accorder ou refuser — Ce privilège constitue une limite raisonnable et justifiable suivant l'art. 1 de la Charte —

- a La loi peut imposer les conditions auxquelles la citoyenneté est accordée — La prise d'un décret en conseil ne constitue pas une «peine» au sens de l'art. 12 de la Charte — Les termes «cruels et inusités» doivent-ils être interprétés de façon disjonctive ou de façon conjonctive? — Le décret en conseil laisse au demandeur la liberté de vivre au Canada et d'y profiter de la vie — Le décret en conseil ne constitue pas un «traitement cruel et inusité» — Le caractère raisonnable du droit de rendre une ordonnance en vertu de l'art. 18(1) apparaît évident et sa justification peut se démontrer — Déclaration radiée et action rejetée — Loi sur la citoyenneté, S.C. 1974-75-76, chap. 108, art. 5(1), 18 — Loi sur la citoyenneté canadienne, S.R.C. 1970, chap. C-19, art. 10(1) — Charte canadienne des droits et libertés, qui constitue la Partie I de la Loi constitutionnelle de 1982, annexe B, Loi de 1982 sur le Canada, 1982, chap. 11 (R.-U.), art. 1, 2, 7, 12 — Déclaration canadienne des droits, S.C. 1960, chap. 44 [S.R.C. 1970, Appendice III], art. 1, 2b) — Règles 319(2), 419(1)(a),(b),(c),(d),(f), 419(2), 603 de la Cour d fédérale.

*Droit constitutionnel — Charte des droits — L'art. 18(1) de la Loi sur la citoyenneté est-il contraire à la Charte? — Les libertés prévues à l'art. 2 ont toujours existé au Canada — Le décret en conseil pris en vertu de l'art. 18(1) n'empêche pas le demandeur de bénéficier des droits prévus aux art. 2 et 7 de la Charte — La privation à l'extérieur du Canada des droits prévus à l'art. 7 constitue une question sur laquelle le Canada n'exerce aucune juridiction — Le privilège de la citoyenneté constitue une limite raisonnable suivant l'art. 1 de la Charte — Un décret en conseil ne constitue pas une «peine» au sens de l'art. 12 de la Charte — Aucun «traitement cruel et inusité» — Charte canadienne des droits et libertés, qui constitue la Partie I de la Loi constitutionnelle de 1982, annexe B, Loi de 1982 sur le Canada, 1982, chap. 11 (R.-U.), art. 1, 2, 7, 12 — Loi sur la citoyenneté, S.C. 1974-75-76, chap. 108, art. 18.*

- g *Pratique — Requête en radiation des plaidoiries — Action visant à obtenir un jugement déclaratoire portant que le décret en conseil pris en vertu de l'art. 18(1) de la Loi sur la citoyenneté, déclarant que l'octroi de la citoyenneté au demandeur porterait atteinte au Canada, est nul car il transgresse l'obligation d'agir équitablement et les dispositions de la Charte — Existe-t-il une cause raisonnable d'action? — Convenait-il de trancher les points principaux au moment de la présentation de la requête en radiation? — Questions de droit concernant l'interprétation de la Loi sur la citoyenneté et de la Charte — Aucune plaidoirie ou preuve supplémentaire nécessaire — Aucun affidavit n'est requis à l'appui de la requête, les défendeurs acceptant les faits allégués dans la déclaration — Déclaration radiée et action rejetée — Règle 419 de la Cour fédérale — Loi sur la citoyenneté, S.C. 1974-75-76, chap. 108, art. 18.*

Le demandeur, résident permanent au Canada, a présenté une demande de citoyenneté. Comme la décision sur sa demande tardait beaucoup, le demandeur a sollicité un *mandamus*. Le procureur du demandeur a également demandé, qu'au cas où l'on envisagerait de prononcer la déclaration visée par le paragraphe 18(1) de la *Loi sur la citoyenneté* («la Loi»), le

informed of the allegations against him and be given the opportunity to refute them. Prior to the disposition of the *mandamus* application, an Order in Council under subsection 18(1) was issued by the Governor in Council, on the recommendation of the Secretary of State. This Order declared that it would be prejudicial to the security of Canada and contrary to public order in Canada to grant citizenship to the plaintiff. The plaintiff had not been informed of the allegations against him and had not been given an opportunity to refute them. He applied to the Trial Division for a declaration that the Order in Council was invalid. The defendants then applied under Rule 419(1)(a), for an order striking out the statement of claim and dismissing the action, on the ground that no reasonable cause of action was disclosed. Other paragraphs of Rule 419(1) were also invoked. The defendants accepted the facts alleged in the plaintiff's statement of claim. They did not file an affidavit in support of their motion.

*Held*, (1) No affidavit is required in support of the defendants' motion. By virtue of Rule 419(2), no evidence is admissible in an application under Rule 419(1)(a). The same is not true with respect to an application under the other paragraphs of Rule 419(1); however, since the defendants accept the facts alleged, no affidavit is required in this case.

(2) The issues raised by the statement of claim concern the interpretation of the Act and the Charter of Rights. They are entirely issues of law. No additional pleadings or evidence is required for the disposition of any of the issues. Hence it is proper for the Court to address them on a motion to strike.

(3) Orders in Council are reviewable upon the same conditions as are statutes. Judicial intervention is proper if the Order exceeds the authority pursuant to which it is made. In exercising a power, the Governor in Council must comply with any conditions precedent which the governing statute imposes. Here, the plaintiff contends that the Governor in Council was subject to a duty of fairness—more specifically, the duty *audi alteram partem*—and that compliance therewith was a condition precedent to the making of an Order in Council under subsection 18(1); however, as the case of *The Attorney General of Canada v. Inuit Tapirisat of Canada et al.*, [1980] 2 S.C.R. 735, establishes, one must look to the statute to see to what extent the rule *audi alteram partem* is intended to apply, if at all. The *Inuit Tapirisat* case also sets forth a number of useful guides to the interpretation of the legislative intent. An examination of the language of sections 5(1)(e) and 18 of the Act indicates that there is indeed no condition precedent imposed upon the exercise of the Governor in Council's discretion to make a declaration under subsection 18(1). Under the latter provision, a person does not become a threat to security or public order until so declared, and thus the existence of such a threat is not a condition precedent to the exercise of the authority conferred by the subsection. It follows that the existence of such a threat need not be conclusively proved. Accordingly, the Governor in Council is under no obligation to invite refutation of the allegations against the person concerned. There are no limitations imposed on the Governor in Council's discretion by section 18, either expressly or by implication. Other considerations also conduce to this conclusion. The body on which the subsection 18(1) power is conferred is the apex of the executive. A body of this nature is entrusted with matters of

demandeur soit informé des allégations faites contre lui et qu'il lui soit donné l'occasion de les réfuter. Avant qu'il ne soit statué sur la demande de *mandamus*, le gouverneur en conseil a, sur la recommandation du Secrétaire d'État, pris en vertu du paragraphe 18(1) un décret en conseil qui déclarait que l'acceptation de la demande de citoyenneté du demandeur porterait atteinte à la sécurité de l'État et serait contraire à l'ordre public. Le demandeur n'a pas été informé des allégations faites contre lui et on ne lui a pas donné l'occasion de les réfuter. Il a demandé à la Division de première instance un jugement déclaratoire portant que le décret en conseil était nul. Les défendeurs ont alors demandé, en vertu de la Règle 419(1)a), la radiation de la déclaration et le rejet de l'action au motif qu'elle ne révélait aucune cause raisonnable d'action. Ils ont également invoqué d'autres alinéas de la Règle 419(1). Les défendeurs acceptent les faits allégués dans la déclaration du demandeur. Ils n'ont pas produit d'affidavit à l'appui de leur requête.

*Jugement*: (1) Aucun affidavit n'est requis à l'appui de la requête des défendeurs. En vertu de la Règle 419(2), aucune preuve n'est admissible sur une demande aux termes de la Règle 419(1)a). Ce n'est pas le cas en ce qui concerne les autres alinéas de la Règle 419(1); cependant, étant donné que les défendeurs acceptent les faits allégués, aucun affidavit n'est requis en l'espèce.

(2) Les points soulevés par la déclaration concernent l'interprétation de la Loi et de la Charte des droits. Il s'agit uniquement de questions de droit. Aucune plaidoirie ou preuve additionnelle n'est nécessaire pour trancher les points en litige. C'est pourquoi la Cour est justifiée de les examiner dans une requête en radiation.

(3) Les décrets en conseil sont révisables dans les mêmes conditions que les lois. L'intervention des tribunaux est justifiée lorsque l'autorité outrepassa le pouvoir en vertu duquel elle a pris un décret. Le gouverneur en conseil doit, dans l'exercice d'un pouvoir, respecter toutes les conditions préalables imposées par la loi applicable. Le demandeur allègue en l'espèce que le gouverneur en conseil était assujéti à l'obligation d'agir équitablement—plus précisément, qu'il devait respecter la règle *audi alteram partem*—et que l'observation de cette obligation était une condition préalable à la prise d'un décret en conseil en vertu du paragraphe 18(1). Toutefois, comme le montre l'arrêt *Le procureur général du Canada c. Inuit Tapirisat of Canada et autre*, [1980] 2 R.C.S. 735, il faut examiner la loi pour déterminer dans quelle mesure la règle *audi alteram partem* est censée s'appliquer, le cas échéant. L'arrêt *Inuit Tapirisat* énonce plusieurs principes directeurs utiles pour l'interprétation de l'intention de la loi. Il ressort de l'examen des articles 5(1)e) et 18 de la Loi qu'il n'existe en réalité aucune condition préalable à l'exercice du pouvoir discrétionnaire du gouverneur en conseil de faire la déclaration prévue par le paragraphe 18(1). En vertu de ce paragraphe, une personne ne représente pas un danger pour la sécurité ou l'ordre public tant qu'il n'est pas déclaré que c'est le cas; par conséquent, l'existence d'un tel danger n'est pas une condition préalable à l'exercice du pouvoir conféré par ce paragraphe. Il en résulte qu'il n'est pas nécessaire d'en fournir une preuve péremptoire. Le gouverneur en conseil n'est donc pas obligé d'inviter la personne en cause à réfuter les allégations faites contre elle. L'article 18 n'impose aucune restriction expresse ou implicite au pouvoir discrétionnaire du gouverneur en conseil. D'autres considérations amènent à la même conclusion. Le pouvoir prévu au paragraphe

policy and expediency, and Parliament usually does not impose limitations in respect of such matters. Furthermore, if subsection 18(1) is called into play, the case is one of national security. Where national security is involved, other concerns may have to be subordinated.

(4) Subsection 18(1) is not contrary to any of sections 2, 7 and 12 of the Charter of Rights. Those provisions of the Charter all have predecessors in the *Canadian Bill of Rights*. The freedoms listed in section 2 are no different from those which were enjoyed in Canada prior to the reduction of such freedoms to writing. The Order in Council does not affect the plaintiff's right to remain in Canada, and thus does not affect his ability to enjoy section 2 and section 7 rights in Canada. Any deprivation of section 7 rights outside Canada is a matter beyond Canadian jurisdiction and control. Citizenship is a privilege which the state may either grant or withhold. This privilege is a reasonable limitation, justifiable in a free and democratic society, as per section 1 of the Charter. It is therefore permissible for the Act to stipulate circumstances in which citizenship will or will not be granted. The issuance of the Order in Council was not a subjecting of the plaintiff to "punishment", as referred to in section 12 of the Charter. At worst, the plaintiff was subjected to "treatment"; but, since he remained free to live in Canada and enjoy life here, there was no "cruel and unusual" treatment. Moreover, the reasonableness of the right of a free and democratic state to declare that a grant of citizenship would threaten security and public order is self-evident, and hence demonstrably justified.

#### CASES JUDICIALLY CONSIDERED

##### FOLLOWED:

*The Attorney General of Canada v. Inuit Tapirisat of Canada et al.*, [1980] 2 S.C.R. 735.

##### APPLIED:

*Regina v. Secretary of State for Home Affairs, Ex parte Hosenball*, [1977] 1 W.L.R. 766 (Eng. C.A.); *In re Gittens*, [1983] 1 F.C. 152; 68 C.C.C. (2d) 438 (T.D.).

##### DISTINGUISHED:

*Lazarov v. Secretary of State of Canada*, [1973] F.C. 927; 39 D.L.R. (3d) 738 (C.A.).

#### COUNSEL:

*M. Wolpert* for plaintiff.  
*L. P. Chambers* for defendants.

#### SOLICITORS:

*M. Wolpert*, Ottawa, for plaintiff.  
*Deputy Attorney General of Canada* for defendants.

18(1) est conféré aux dirigeants de l'exécutif. Un organe de cette nature est chargé de questions de politique générale et d'opportunité administrative et le Parlement n'impose habituellement pas de limites pour des questions de ce genre. En outre, s'il faut appliquer le paragraphe 18(1), c'est qu'il s'agit d'un cas de sécurité nationale. Il peut être nécessaire de reléguer au second plan les autres préoccupations lorsque la sécurité nationale est en jeu.

(4) Le paragraphe 18(1) n'est pas contraire aux articles 2, 7 et 12 de la Charte des droits. Ces dispositions de la Charte ont remplacé des dispositions de la *Déclaration canadienne des droits*. Les libertés énumérées à l'article 2 ne sont pas différentes de celles dont une personne pouvait bénéficier au Canada avant qu'elles ne soient inscrites par écrit. Le décret en conseil n'affecte pas le droit du demandeur de demeurer au Canada et donc, de bénéficier au Canada des droits prévus aux articles 2 et 7. La privation à l'extérieur du Canada des droits prévus à l'article 7 constitue une question sur laquelle le Canada n'exerce ni juridiction ni contrôle. La citoyenneté est un privilège que l'État peut accorder ou refuser. Suivant l'article 1 de la Charte, ce privilège constitue une limite raisonnable, justifiable dans le cadre d'une société libre et démocratique. La Loi peut donc imposer les conditions auxquelles la citoyenneté sera accordée ou refusée. La prise du décret en conseil n'équivalait pas à soumettre le demandeur à une «peine» visée par l'article 12 de la Charte. Le demandeur a été, tout au plus, soumis à un «traitement», mais étant donné qu'il a été laissé libre de vivre au Canada et d'y profiter de la vie, il ne s'agissait pas d'un traitement «cruel et inusité». De plus, le caractère raisonnable du droit pour un État libre et démocratique de déclarer que l'octroi de la citoyenneté à une personne porterait atteinte à la sécurité et à l'ordre public apparaît évident et sa justification peut, par conséquent, se démontrer.

#### JURISPRUDENCE

##### DÉCISION SUIVIE:

*Le procureur général du Canada c. Inuit Tapirisat of Canada et autre*, [1980] 2 R.C.S. 735.

##### DÉCISIONS APPLIQUÉES:

*Regina v. Secretary of State for Home Affairs, Ex parte Hosenball*, [1977] 1 W.L.R. 766 (Eng. C.A.); *In re Gittens*, [1983] 1 C.F. 152; 68 C.C.C. (2d) 438 (1<sup>re</sup> inst.).

##### DISTINCTION FAITE AVEC:

*Lazarov c. Le secrétaire d'État du Canada*, [1973] C.F. 927; 39 D.L.R. (3d) 738 (C.A.).

#### AVOCATS:

*M. Wolpert* pour le demandeur.  
*L. P. Chambers* pour les défendeurs.

#### PROCUREURS:

*M. Wolpert*, Ottawa, pour le demandeur.  
*Le sous-procureur général du Canada* pour les défendeurs.

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

CATTANACH J.: This is an application by way of notice of motion, on behalf of the defendants, to strike out the statement of claim herein and dismiss the actions on the grounds that no reasonable cause of action is disclosed against any of the defendants, pursuant to Rule 419(1)(a), or in the alternative to strike out the statement of claim and dismiss the actions, as against the defendants the Secretary of State and the Registrar of Citizenship, on the ground that no reasonable cause of action is disclosed against either of them (in this respect the relief sought is coincident with that sought initially) and in addition thereto on the grounds that to name them as defendants is scandalous, frivolous and vexatious, may prejudice, embarrass and delay the fair trial of the action and is an abuse of the process of the Court.

The alternative relief, in addition to the invocation of Rule 419(1)(a), also invokes Rule 419(1)(b), which is that to name these two further defendants is immaterial or redundant, as well as (c), (d) and (f). The content of Rules 419(1)(c), (d) and (f) are set forth as particulars in the notice of motion, but this is not done with respect to Rule 419(1)(b). The reason, I suspect, that this was not done is that the naming of the second and third defendants is immaterial or redundant is obvious from the citation of the Rule, but if that be so the same expectation would also apply to Rules 419(1)(c), (d) and (f) except that there is a departure in the notice of motion from the language of Rules 419(1)(c) and (d), in that in those paragraphs the disjunctive "or" is used whereas in the notice of motion the word "and" is used. Mayhap it was intended to use "and" in a disjunctive, rather than a conjunctive, sense.

By Rule 419(2), no evidence is admissible under paragraph 419(1)(a). The reason is patent. The statement of claim speaks for itself.

The same is not necessarily so with respect to the remaining paragraphs of Rule 419(1).

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

LE JUGE CATTANACH: La Cour est saisie, par voie de requête présentée par les défendeurs en vertu de la Règle 419(1)a), d'une demande visant à faire radier la déclaration aux présentes et à faire rejeter les actions pour le motif qu'aucune cause raisonnable d'action n'a été révélée contre les défendeurs ou subsidiairement, à faire radier la déclaration et rejeter les actions contre le Secrétaire d'État et le greffier de la citoyenneté, pour le motif qu'aucune cause raisonnable d'action n'a été révélée contre eux (à cet égard le redressement demandé coïncide avec celui demandé initialement) et parce que, de plus, le fait de les désigner comme défendeurs est scandaleux, futile ou vexatoire, que cela peut causer préjudice, gêner ou retarder l'instruction équitable de l'action et que cela constitue un emploi abusif des procédures de la Cour.

En plus d'invoquer la Règle 419(1)a), la conclusion subsidiaire fait appel à la Règle 419(1)b) pour affirmer qu'il n'est pas essentiel ou qu'il est redondant de désigner ces deux autres défendeurs, et mentionne également les alinéas c), d) et f). Le contenu des alinéas 419(1)c), d) et f) est énoncé dans l'avis de requête mais ce n'est pas le cas pour l'alinéa b). La raison pour laquelle je pense qu'on ne l'a pas fait pour ce dernier alinéa est qu'il ressort de la citation de la Règle que la désignation des deuxième et troisième défendeurs n'est pas essentielle et est redondante; mais s'il en est ainsi, on pourrait s'attendre que ce soit également le cas des alinéas 419(1)c), d) et f), sauf qu'il existe dans l'avis de requête une différence par rapport aux termes des alinéas c) et d), en ce sens que dans ces derniers, on emploie le «ou» disjonctif alors que dans l'avis de requête, c'est le terme «et» qui est utilisé. Peut-être avait-on l'intention d'employer «et» dans un sens disjonctif plutôt que dans un sens conjonctif.

En vertu de la Règle 419(2), aucune preuve n'est admissible sur une demande aux termes de 419(1)a). La raison en est évidente. La déclaration parle par elle-même.

Ce n'est pas nécessairement le cas en ce qui concerne les autres alinéas de la Règle 419(1).

Under Rule 319(2), a motion shall be supported by an affidavit as to all facts on which the motion is based that do not appear from the record.

The defendants accept the facts alleged in the statement of claim, from which it follows that a supporting affidavit is not required with respect to the alternative relief sought on behalf of the second and third-named defendants.

The relief sought in the plaintiff's statement of claim is for a declaration that a declaration made by the Governor in Council, P.C. 1982-2455, dated August 13, 1982, pursuant to subsection 18(1) of the *Citizenship Act*, S.C. 1974-75-76, c. 108, that it would be prejudicial to the security of Canada and contrary to public order in Canada to grant citizenship to the plaintiff, is invalid and of no effect on the grounds that:

(1) the plaintiff was not informed, prior to the issuance of the Order in Council, of the substance of the allegations against him which led to its issuance, and failing to afford the plaintiff an opportunity to reply thereto constituted a breach of the duty of fairness incumbent on the Governor in Council;

(2) that duty of fairness is an implied condition precedent to the exercise of the authority under subsection 18(1) of the statute, requiring that the plaintiff be informed of the substance of allegations against him and be afforded the opportunity of replying thereto; and

(3) if no such condition precedent exists, then subsection 18(1) is of no force or effect because it is inconsistent with sections 2, 7 and 12 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.).

The factual allegations in the statement of claim, which the defendants accept, may be succinctly stated.

The plaintiff, who is not a Canadian citizen, was admitted to Canada for permanent residence in 1974.

En vertu de la Règle 319(2), une requête doit être appuyée par un affidavit certifiant tous les faits sur lesquels elle se fonde, sauf ceux qui ressortent du dossier.

<sup>a</sup> Les défendeurs acceptent les faits allégués dans la déclaration et, par conséquent, il n'est pas nécessaire d'appuyer par un affidavit la conclusion subsidiaire présentée au nom des deuxième et troisième défendeurs.

<sup>b</sup> Dans sa déclaration, le demandeur vise à obtenir un jugement déclaratoire portant que la déclaration faite par le gouverneur en conseil (C.P. 1982-2455) conformément au paragraphe 18(1) de la *Loi sur la citoyenneté*, S.C. 1974-75-76, chap. 108, en date du 13 août 1982 et selon laquelle l'acceptation de la demande de citoyenneté du demandeur porterait atteinte à la sécurité de l'État et serait contraire à l'ordre public, est nulle et non avenue pour les motifs suivants:

<sup>c</sup> (1) le demandeur n'a pas été informé, avant la prise du décret en conseil, du contenu des allégations faites contre lui qui ont entraîné la prise de ce décret, et le fait d'avoir omis de donner au demandeur l'occasion de répondre à ces allégations constituait un manquement à l'obligation d'agir équitablement qui incombe au gouverneur en conseil;

<sup>d</sup> (2) l'obligation d'agir équitablement est une condition implicite préalable à l'exercice du pouvoir prévu au paragraphe 18(1) de la loi, qui exige que le demandeur soit informé du contenu des allégations faites contre lui et qu'il lui soit donné l'occasion de répondre à celles-ci;

<sup>e</sup> (3) à supposer que cette condition préalable n'existe pas, le paragraphe 18(1) est alors sans effet car son application est contraire aux articles 2, 7 et 12 de la *Charte canadienne des droits et libertés*, qui constitue la Partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, chap. 11 (R.-U.).

<sup>f</sup> Les allégations de faits contenues dans la déclaration et acceptées par les défendeurs peuvent être exposées brièvement.

<sup>g</sup> Le demandeur qui n'est pas citoyen canadien a été admis au Canada comme résident permanent en 1974.

On May 3, 1977, the plaintiff applied for Canadian citizenship.

That application did not come to fruition with despatch, despite repeated enquiries and requests by the plaintiff's solicitor to the Secretary of State and the officials of the Citizenship Registration Branch of the Department of the Secretary of State.

On July 23, 1982, the plaintiff filed an originating notice of motion returnable in Toronto, Ontario, on August 18, 1982, seeking relief by way of *mandamus*. (The proper form is by notice of motion, not originating notice of motion: see Rule 603.)

On August 11, 1982, the plaintiff's solicitor requested that, in the event of a declaration under section 18(1) of the *Citizenship Act* being considered, that the plaintiff be informed of allegations against him and that he be given the opportunity to refute them.

On August 13, 1982, an Order in Council, on the recommendation of the Secretary of State, issued pursuant to subsection 18(1) of the *Citizenship Act*, declaring that it would be prejudicial to the security of Canada and contrary to the public order of Canada to grant citizenship to the plaintiff.

The Registrar of Citizenship, in response to the plaintiff's notice of motion for *mandamus*, filed an affidavit deposing that the plaintiff was the subject of a declaration under subsection 18(1), appending a certified copy of the Order in Council thereto, and that further action on the plaintiff's application for citizenship would not be taken because, by virtue of subsection 18(2), the application is deemed to be not approved.

As I view the present application there are three basic issues to be decided, in the following order:

(1) is it appropriate that the ultimate issue to be decided should be decided at this stage and by this means; and if so,

(2) should the rules of fairness be read into subsection 18(1) of the *Citizenship Act*; and if not,

Le 3 mai 1977, il présentait une demande de citoyenneté canadienne.

Il n'a pas été donné suite rapidement à cette demande malgré les demandes de renseignements répétées présentées par le procureur du demandeur au Secrétaire d'État et aux fonctionnaires de la Direction de l'enregistrement de la citoyenneté du Secrétariat d'État.

Le 23 juillet 1982, le demandeur a déposé un avis introductif de requête à présenter à Toronto (Ontario) le 18 août 1982, demandant un redressement par voie de *mandamus*. (La formule à utiliser est un avis de requête et non pas un avis introductif de requête; voir la Règle 603.)

Le 11 août 1982, le procureur du demandeur a demandé qu'au cas où l'on envisagerait de prononcer la déclaration visée par le paragraphe 18(1) de la *Loi sur la citoyenneté*, le demandeur soit informé des allégations faites contre lui et qu'il lui soit donné l'occasion de les réfuter.

Le 13 août 1982, à la suite de la recommandation du Secrétaire d'État, un décret en conseil pris conformément au paragraphe 18(1) de la *Loi sur la citoyenneté* déclarait que l'acceptation de la demande de citoyenneté du demandeur porterait atteinte à la sécurité de l'État et serait contraire à l'ordre public.

Le greffier de la citoyenneté, en réponse à l'avis de requête en *mandamus* présenté par le demandeur, a déposé un affidavit attestant que le demandeur était l'objet d'une déclaration prévue au paragraphe 18(1), auquel il a annexé une copie conforme du décret en conseil, et qu'il ne serait pas donné suite à la demande de citoyenneté du demandeur parce qu'en vertu du paragraphe 18(2), sa demande est réputée ne pas être approuvée.

Selon moi, la présente demande soulève trois points importants qu'il faut trancher dans l'ordre qui suit:

(1) convient-il de trancher le principal point en litige à ce stade des procédures et par le moyen proposé, et si oui,

(2) devrait-on considérer que le paragraphe 18(1) de la *Loi sur la citoyenneté* est assujéti aux règles de l'équité, et sinon,

(3) is subsection 18(1) of no force or effect as inconsistent with sections 2, 7 and 12 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*?

With respect to the initial issue to be decided as outlined above, the matter has been the subject of extensive review by the Supreme Court of Canada in *The Attorney General of Canada v. Inuit Tapirisat of Canada et al.*, [1980] 2 S.C.R. 735.

The appeal before the Supreme Court related to the propriety of the disposition by my brother Marceau of an application made in the Federal Court, Trial Division, to strike out the statement of claim as disclosing no reasonable cause of action.

The Canadian Radio-television and Telecommunications Commission (CRTC) granted an increase of telephone rates in the Northwest Territories. Inuit Tapirisat and its co-plaintiff appealed the CRTC decision pursuant to subsection 64(1) of the *National Transportation Act*, R.S.C. 1970, c. N-17 [as am. by R.S.C. 1970, c. 10 (2nd Supp.), s. 65 (Item 32)] ranged under the heading *Review and Appeal*, to which resort may be made in aid of interpretation. The (plaintiffs') respondents' petitions were denied by the Governor in Council. Thereupon the respondents attacked the decision of the Governor in Council alleging that they had not been given a hearing in accordance with the principles of natural justice. Mr. Justice Marceau struck out the statement of claim as disclosing no reasonable cause of action. On appeal, the Appeal Division of the Federal Court set aside the order of the Trial Division. On appeal to the Supreme Court of Canada, the appeal was allowed and the order of the trial judge restored.

Estey J., speaking for the Court, said that the issue raised for disposition did not require additional pleadings or evidence.

On this premise he said at page 741:

I therefore agree with respect with the judge of first instance that it is a proper occasion for a court to respond in the opening stages of the action to such an issue as this application raises.

(3) le paragraphe 18(1) est-il sans effet parce que contraire aux articles 2, 7 et 12, de la *Charte canadienne des droits et libertés*?

En ce qui concerne le premier point exposé plus haut, la Cour suprême du Canada en a fait une analyse approfondie dans *Le procureur général du Canada c. Inuit Tapirisat of Canada et autre*, [1980] 2 R.C.S. 735.

L'appel dont était saisie la Cour suprême concernait la justesse de la décision rendue par mon collègue le juge Marceau sur une demande présentée à la Cour fédérale, Division de première instance, visant à faire radier la déclaration parce qu'elle ne révélait aucune cause raisonnable d'action.

Le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) avait accordé une augmentation des tarifs de téléphone dans les Territoires du Nord-Ouest. Inuit Tapirisat et sa codemanderesse en ont appelé de cette décision du CRTC conformément au paragraphe 64(1) de la *Loi nationale sur les transports*, S.R.C. 1970, chap. N-17 [mod. par S.R.C. 1970, chap. 10 (2<sup>e</sup> Supp.), art. 65 (Item 32)] qui figure sous le titre *Revision et appel*, auquel on peut recourir aux fins d'interprétation. Le gouverneur en conseil a rejeté la requête des intimées (demanderesse). Sur ce, les intimées ont contesté la décision du gouverneur en conseil, alléguant qu'elles n'avaient pas bénéficié d'une audition conformément aux principes de justice naturelle. Le juge Marceau a radié la déclaration parce qu'elle ne révélait aucune cause raisonnable d'action. En appel, la Cour d'appel fédérale a infirmé l'ordonnance de la Division de première instance. La Cour suprême du Canada a accueilli le pourvoi dont elle a été saisie et a rétabli l'ordonnance du juge de première instance.

Le juge Estey qui a prononcé le jugement de la Cour a déclaré qu'aucune plaidoirie ni preuve additionnelles n'étaient nécessaires pour trancher le point en litige.

En partant de là, il a déclaré à la page 741:

Par conséquent, je souscris à l'opinion du juge de première instance selon laquelle il s'agit d'un cas où le tribunal peut à bon droit trancher pareille question au stade préliminaire de l'action.



The premise of Mr. Justice Estey's remarks quoted above is present with even greater clarity in the matter before me.

In a motion to strike a statement of claim, all facts stated therein must be deemed to have been proven. This principle is reflected in Rule 419(2). There has been no defence filed to the statement of claim. Counsel for the defendants herein categorically stated that he accepted all facts alleged in the statement of claim, nor do the salient facts appear to me to be susceptible of contradiction. Accordingly, none of the issues raised in the statement of claim require additional pleading or any evidence for their disposition. The issues raised in the statement of claim are entirely issues of law: this is the interpretation of the provisions of the *Citizenship Act* and the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* in the context of the allegations in the statement of claim.

I am faced with precisely the same problem as that which confronted my brother Marceau, but more readily discernible, whose disposition thereof has received the approval of the Supreme Court of Canada, and accordingly I adopt the same course as he did.

The conclusion which I reach is that the issues raised by the statement of claim are proper subject-matters to be addressed by the Court on a motion to strike.

This therefore brings me to the second issue, which is whether this particular Order in Council is reviewable by reason of the Governor in Council's being in breach of the duty of fairness, or whether such a duty is imposed on the Governor.

Orders in Council are reviewable upon the same conditions as are statutes. As Orders in Council are in the main consequent upon delegated authority, it follows that judicial intervention is proper in the event that an Order in Council is beyond the authority conferred on the Governor in Council to make such order.

The plaintiff does not allege that Order in Council P.C. 1982-2455 here in issue was made without authority, but only that it is invalid in that in its issuance the Governor in Council breached a duty of fairness to the plaintiff in not informing

Le principe avancé dans les remarques du juge Estey citées plus haut est encore plus manifeste dans l'affaire dont je suis saisi.

Dans une requête en radiation d'une déclaration, il faut tenir tous les faits qui y sont énoncés pour avérés. C'est ce qui ressort de la Règle 419(2). Aucune défense n'a été produite en réponse à la déclaration. Le procureur des défendeurs aux présentes a catégoriquement déclaré qu'il acceptait tous les faits allégués dans la déclaration et il me semble que les principaux faits ne peuvent être contredits. Par conséquent, aucune plaidoirie ou preuve additionnelle n'est nécessaire pour trancher les points en litige soulevés dans la déclaration. Ces points en litige sont tous des questions de droit, c'est-à-dire l'interprétation des dispositions de la *Loi sur la citoyenneté* et de la *Charte canadienne des droits et libertés* dans le contexte des allégations contenues dans la déclaration.

Je fais face au même problème, quoiqu'il se pose de façon plus claire, que celui qui s'est présenté à mon collègue le juge Marceau dont la décision a été confirmée par la Cour suprême du Canada et par conséquent, je suivrai la solution qu'il a adoptée.

J'arrive à la conclusion que les points soulevés dans la déclaration peuvent être examinés par la Cour dans une requête en radiation.

Cela m'amène donc au deuxième point du litige qui consiste à déterminer si ce décret en conseil particulier est révisable parce que le gouverneur en conseil a manqué à son obligation d'agir équitablement ou si le gouverneur est tenu par cette obligation.

Les décrets en conseil sont révisables dans les mêmes conditions que les lois. Comme ils résultent principalement de pouvoirs délégués, l'intervention des tribunaux est justifiée lorsque le gouverneur en conseil, en prenant un décret en conseil, outrepassa le pouvoir qui lui a été conféré.

Le demandeur n'allègue pas que le décret en conseil C.P. 1982-2455 en cause en l'espèce a été pris sans que le gouverneur ait le pouvoir de le faire, mais seulement qu'il est nul parce qu'en prenant le gouverneur en conseil a manqué à son

him of allegations against him and inviting his response thereto.

Superimposed upon the review vested in the courts to ascertain that an Order in Council is *ultra vires* is the review to ascertain whether the Governor in Council has failed to observe a condition precedent to the exercise of the power conferred upon that body by statute.

In this respect Estey J. again in the *Inuit Tapirisat* case (*supra*) had this to say at page 748:

Let it be said at the outset that the mere fact that a statutory power is vested in the Governor in Council does not mean that it is beyond review. If that body has failed to observe a condition precedent to the exercise of that power, the court can declare that such purported exercise is a nullity.

Later he added at page 752:

... the essence of the principle of law here operating is simply that in the exercise of a statutory power the Governor in Council, like any other person or group of persons, must keep within the law as laid down by Parliament or the Legislature. Failure to do so will call into action the supervising function of the superior court whose responsibility is to enforce the law, that is to ensure that such actions as may be authorized by statute shall be carried out in accordance with its terms, or that a public authority shall not fail to respond to a duty assigned to it by statute.

The duty which the plaintiff has alleged the Governor in Council has breached is that of procedural fairness expressed in the maxim *audi alteram partem*, which duty is contended by him to be an implied condition precedent to the exercise of the power conferred on the Governor in Council under subsection 18(1) of the *Citizenship Act*.

In this particular respect Estey J. had this to say, again in the *Inuit Tapirisat* case, at page 755:

While it is true that a duty to observe procedural fairness, as expressed in the maxim *audi alteram partem*, need not be express ... it will not be implied in every case. It is always a question of construing the statutory scheme as a whole in order to see to what degree, if any, the legislator intended the principle to apply.

To be extracted from the decision in the *Inuit Tapirisat* case: there is a wealth of elements from which the Court may infer from their presence an intent of the legislature that the Governor in Council shall be subject to and bound to observe

obligation d'agir équitablement envers le demandeur en n'informant pas celui-ci des allégations faites contre lui et en ne l'invitant pas à leur répondre.

<sup>a</sup> Au pouvoir de révision attribué aux tribunaux afin de déterminer si un décret en conseil est *ultra vires* s'ajoute celui de vérifier si le gouverneur en conseil n'a pas respecté une condition préalable à l'exercice du pouvoir que la loi confère à ce corps constitué.

À ce sujet, le juge Estey a dit ce qui suit dans l'arrêt *Inuit Tapirisat* (précité) à la page 748:

<sup>c</sup> Il faut dire tout de suite que la simple attribution par la loi d'un pouvoir au gouverneur en conseil ne signifie pas que son exercice échappe à toute révision. Si ce corps constitué n'a pas respecté une condition préalable à l'exercice de ce pouvoir, la cour peut déclarer ce prétendu exercice nul.

<sup>d</sup> Il a ajouté plus loin, à la page 752:

... l'essentiel du principe de droit applicable en l'espèce est simplement que dans l'exercice d'un pouvoir conféré par la loi, le gouverneur en conseil, comme n'importe quelle autre personne ou groupe de personnes, doit respecter les limites de la loi édictée par le Parlement ou la Législature. Y déroger déclenchera le rôle de surveillance de la cour supérieure qui a la responsabilité de faire appliquer la loi, c'est-à-dire de s'assurer que les actes autorisés par la loi sont accomplis en conformité avec ses dispositions ou qu'une autorité publique ne se dérobe pas à une obligation qu'elle lui impose.

<sup>f</sup> Le demandeur prétend que le gouverneur en conseil n'a pas rempli son obligation de respecter l'équité dans la procédure, qu'exprime la maxime *audi alteram partem*, obligation qui, selon lui, constitue une condition implicite préalable à l'exercice du pouvoir conféré au gouverneur en conseil par le paragraphe 18(1) de la *Loi sur la citoyenneté*.

<sup>h</sup> Le juge Estey déclarait ce qui suit sur ce sujet particulier, toujours dans l'arrêt *Inuit Tapirisat*, à la page 755:

<sup>i</sup> Même s'il est exact que l'obligation de respecter l'équité dans la procédure, qu'exprime la maxime *audi alteram partem*, n'a pas à être expresse ... elle n'est pas implicite dans tous les cas. Il faut toujours considérer l'économie globale de la loi pour voir dans quelle mesure, le cas échéant, le législateur a voulu que ce principe s'applique.

<sup>j</sup> Il ressort de la décision rendue dans l'arrêt *Inuit Tapirisat* une grande quantité d'éléments dont la présence permet à la Cour de conclure que le législateur voulait que le gouverneur en conseil soit soumis à l'obligation de respecter les règles de

the rules of natural justice or a duty of fairness when exercising the statutory duty, and the converse from the absence.

Following upon his admonition that the statute must be construed with care to ascertain the legislative intent expressed therein, Estey J. then made a detailed examination of the pertinent subsection before him, in the course of which he made reference to many elements as useful guides to interpretation, which apply with equal force to the statutory provisions here under consideration.

They are set out:

(1) Anything that serves to qualify the freedom of action of the Governor in Council, such as the imposition of guidelines, procedural or substantive, for the exercise of its functions under the statutory provision (see page 745).

(2) If the Governor in Council is prohibited from exercising the power on its own initiative, that would preclude the inference that the power is legislative in nature rather than administrative or judicial or quasi-judicial. If the power were legislative in nature, then the duty of fairness or natural justice would not apply as in functions of an administrative or judicial nature, and the supervisory function of the court would be limited to a determination whether the functions were performed within the boundary of the parliamentary grant and in accordance with the terms of the parliamentary mandate (see pages 758-759).

(3) Where there are no restrictions upon the Governor in Council with respect to its staff, departmental personnel concerned with the subject-matter and advice of Cabinet colleagues on policy issues rising from the question, and when the Governor in Council acts on its own motion, is legislative action in its purest form (see pages 753, 754, 755 and 756).

(4) The discretion of the Governor in Council is not curtailed by the statute.

(5) While it is possible for the courts to intervene with the Governor in Council when prescribed statutory conditions have not been met or where there is an otherwise fatal jurisdictional defect, decisions made by the Governor in Council in matters of public convenience and

justice naturelle ou l'obligation d'agir équitablement lorsqu'il exerce le pouvoir conféré par la loi, et l'inverse lorsque ces éléments sont absents.

Après avoir exprimé l'avis qu'il fallait interpréter la loi avec prudence afin de déterminer quelle était l'intention du législateur, le juge Estey a fait une analyse détaillée du paragraphe pertinent qu'on lui avait soumis et a fait référence à de nombreux éléments utiles pour l'interprétation de la loi et qu'il convient d'appliquer aux dispositions légales qui sont examinées en l'espèce.

Les voici:

(1) Tout ce qui sert à restreindre la liberté d'action du gouverneur en conseil comme, par exemple, l'imposition de principes, de fond ou de procédure, concernant l'exercice de ses fonctions en vertu de la disposition légale (voir page 745).

(2) S'il est interdit au gouverneur en conseil d'exercer son pouvoir de sa propre initiative, on ne peut conclure que ce pouvoir est législatif plutôt qu'administratif ou judiciaire ou quasi judiciaire. Si ce pouvoir était législatif, l'obligation d'agir équitablement ou de respecter les règles de justice naturelle n'existerait pas comme dans le cas de fonctions de nature administrative ou judiciaire, et le rôle de surveillance de la cour se limiterait à établir si les fonctions ont été remplies dans les limites du pouvoir et du mandat confiés par le législateur (voir pages 758 et 759).

(3) Lorsqu'il n'existe aucune restriction au droit du gouverneur en conseil d'avoir recours à son personnel, aux fonctionnaires du ministère concerné et à l'avis de ses collègues du Cabinet sur des questions d'intérêt public soulevées par le point en litige, et lorsque le gouverneur en conseil agit de son propre mouvement, il s'agit d'un acte législatif sous la forme la plus pure (voir pages 753, 754, 755 et 756).

(4) La loi ne restreint pas le pouvoir discrétionnaire du gouverneur en conseil.

(5) Même s'il est possible que les tribunaux révisent les décisions du gouverneur en conseil lorsque les dispositions prévues par la loi n'ont pas été respectées ou qu'il existe un vice de compétence auquel il ne peut être remédié, les décisions rendues par le gouverneur en conseil

general policy are final and not reviewable in legal proceedings.

With these considerations in mind, it is expedient to apply those guides to the pertinent provisions of the *Citizenship Act*.

Those provisions are paragraph 5(1)(e) and section 18.

Under subsection 5(1), the Minister shall grant citizenship to any person who, not being a citizen, makes application therefor and meets the positive requirements set out in paragraphs (a) to (d) inclusive.

Paragraph 5(1)(e) is a prohibition so expressed which reads:

5. (1) ...

(e) is not under a deportation order and is not the subject of a declaration by the Governor in Council made pursuant to section 18.

From its context and in the light of other provisions, the word "and" following the words "deportation order" must be read in its disjunctive sense.

Section 18 is reproduced:

18. (1) Notwithstanding anything in this Act, a person shall not be granted citizenship under section 5 or subsection 10(1) or be issued a certificate of renunciation under section 8 if the Governor in Council declares that to do so would be prejudicial to the security of Canada or contrary to public order in Canada.

(2) Where a person is the subject of a declaration made under subsection (1), any application that has been made by that person under section 5 or 8 or subsection 10(1) is deemed to be not approved and any appeal made by him under subsection 13(5) is deemed to be dismissed.

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

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

Thus citizenship shall not be granted to an applicant therefor,

... if the Governor in Council declares that to do so would be prejudicial to the security of Canada or contrary to public order in Canada.

sur des questions d'intérêt public et d'ordre général sont finales et ne peuvent faire l'objet d'un examen dans une action.

Dans cette optique, il est opportun d'appliquer ces principes aux dispositions pertinentes de la *Loi sur la citoyenneté*.

Ces dispositions sont l'alinéa 5(1)e) et l'article 18.

En vertu du paragraphe 5(1), le Ministre doit accorder la citoyenneté à toute personne qui, n'étant pas citoyen, en fait la demande et qui remplit les conditions énoncées aux alinéas a) à d).

L'alinéa 5(1)e) est une prohibition rédigée comme suit:

5. (1) ...

e) n'est pas sous le coup d'une ordonnance d'expulsion et n'est pas visée par une déclaration du gouverneur en conseil faite en application de l'article 18.

Étant donné son contexte et les autres dispositions, le terme «et» qui suit «ordonnance d'expulsion» doit être interprété dans un sens disjonctif.

Voici l'article 18:

18. (1) Nonobstant toute disposition de la présente loi, les demandes de citoyenneté présentées en vertu de l'article 5 ou du paragraphe 10(1) et les demandes de certificat de répudiation présentées en vertu de l'article 8 ne doivent pas être approuvées lorsque le gouverneur en conseil déclare que l'acceptation de ces demandes porterait atteinte à la sécurité de l'État ou serait contraire à l'ordre public.

(2) Lorsqu'une personne est visée par une déclaration faite en vertu du paragraphe (1), toute demande faite par cette personne en vertu des articles 5 ou 8, ou du paragraphe 10(1) est réputée ne pas être approuvée et tout appel interjeté par cette personne en vertu du paragraphe 13(5) est réputé être rejeté.

(3) Une déclaration faite en vertu du paragraphe (1) cesse d'avoir effet deux ans après la date à laquelle elle a été faite.

(4) Nonobstant toute disposition de la présente loi ou de toute autre loi du Parlement, une déclaration faite par le gouverneur en conseil en vertu du paragraphe (1) est péremptoire quant à son contenu en ce qui a trait à une demande de citoyenneté ou à la délivrance d'un certificat de répudiation.

Par conséquent, la citoyenneté ne doit pas être accordée aux personnes qui la demandent,

... lorsque le gouverneur en conseil déclare que l'acceptation de ces demandes porterait atteinte à la sécurité de l'État ou serait contraire à l'ordre public.

An application for citizenship is deemed to be not approved and an appeal pending is deemed to be dismissed.

The declaration lasts for two years.

The declaration is conclusive of the matters therein in relation to an application for citizenship.

The plaintiff was made aware by the Registrar of Citizenship that, by reason of the declaration in Order in Council P.C. 1982-2455 pursuant to subsection 18(1), his application for citizenship is deemed to be not approved by virtue of subsection 18(2) and no further action would be taken thereon.

Subsection 18(1) is peremptory in its terms. An applicant shall not be granted citizenship if the Governor in Council declares that to do so is prejudicial to security or good order in Canada. That is it.

In my view from the interpretation of the language of the statute there is no condition precedent imposed upon the exercise of the discretion vested in the Governor in Council to declare that the grant of a certificate of citizenship would be prejudicial to the security of Canada or contrary to the public order in Canada.

A condition is a provision (which may be expressed or implied) which makes the existence of a right (in this instance, to make a declaration) dependant upon a certain circumstance's prevailing. A condition precedent is one which delays the vesting of a right until something first happens.

The condition precedent sought to be implied, in this instance, to the declaration by the Governor in Council is compliance with the duty of fairness and particularly, in this instance, the *audi alteram partem* rule.

Subsection 18(1) of necessity contemplates the formation of an opinion that the person is prejudicial to security or good order in Canada by the Governor in Council itself. It is not the actual, beforehand existence of that fact upon which the declaration by the Governor in Council is predicated but rather the contrary. That the person does not become prejudicial to security or contrary to

Une demande de citoyenneté est réputée ne pas être approuvée et un appel en cours est réputé être rejeté.

La déclaration a ses effets pendant deux ans.

La déclaration est péremptoire quant à son contenu en ce qui a trait à une demande de citoyenneté.

Le greffier de la citoyenneté a informé le demandeur qu'en raison de la déclaration contenue dans le décret en conseil C.P. 1982-2455, pris conformément au paragraphe 18(1), sa demande de citoyenneté est, en vertu du paragraphe 18(2), réputée ne pas être approuvée et qu'il n'y serait pas donné suite.

Les termes du paragraphe 18(1) sont péremptoires. La citoyenneté ne devra pas être accordée à la personne qui la demande lorsque le gouverneur en conseil déclare que cela porterait atteinte à la sécurité du Canada ou à l'ordre public. Un point, c'est tout.

À mon avis, il ressort de l'interprétation des termes de la loi qu'il n'existe aucune condition préalable à l'exercice du pouvoir discrétionnaire que possède le gouverneur en conseil de déclarer que l'octroi d'un certificat de citoyenneté porterait atteinte à la sécurité de l'État ou serait contraire à l'ordre public.

Une condition est une disposition (expresse ou implicite) qui fait dépendre l'existence d'un droit (en l'espèce, celui de faire une déclaration) d'un certain état de choses. Une condition préalable retarde l'attribution d'un droit jusqu'à ce que quelque chose se soit d'abord produit.

En l'espèce, la condition préalable à la déclaration du gouverneur en conseil et que l'on dit exister de façon implicite est le respect de l'obligation d'agir équitablement et en particulier, de la règle *audi alteram partem*.

Le paragraphe 18(1) implique nécessairement que le gouverneur en conseil doit d'abord arriver à la conclusion que la personne représente un danger pour la sécurité du Canada ou pour l'ordre public. La déclaration du gouverneur en conseil n'est pas faite en raison de l'existence préalable de ce fait, mais plutôt le contraire. Le paragraphe 18(1) de la Loi vise à faire en sorte que la personne ne porte

good order until so declared by the Governor in Council is what is contemplated by subsection 18(1) of the statute. What is contemplated in the subsection is not a condition precedent but a condition subsequent. If the former had been the case the subsection would have been cast in different terms, to the effect that if a person is prejudicial to security or contrary to good order in Canada, then the Governor in Council may declare that the person shall not be granted a certificate of citizenship.

For that reason, the existence of a threat to security or good order is not a condition precedent to the exercise of the authority vested in the Governor in Council.

Thus, since the actual existence of prejudice to security or contrary to good order in Canada is not a condition precedent to the declaration, it follows that conclusive proof need not be adduced to so establish, and if that be so, there is no obligation on the Governor in Council to invite refutation by the person.

By contrast, within subsection 5(1) itself the Minister is subject to express positive conditions precedent to the grant of citizenship, in paragraphs (a) to (d) inclusive. If those conditions precedent are not present he shall refuse the application. If those conditions are present the Minister shall grant citizenship.

No such conditions are to be found in section 18.

I do not overlook that if there is a deportation order under the *Immigration Act 1976*, S.C. 1976-77, c. 52, or a declaration by the Governor in Council under subsection 18(1) of the *Citizenship Act*, the existence of those circumstances are included in paragraph 5(1)(e) and constitute a bar to the grant of citizenship.

Reverting to the five guidelines previously gleaned from the remarks of Mr. Justice Estey in the *Inuit Tapirisat* case: the *Citizenship Act* imposes no guidelines, procedural or substantive, for the exercise of the authority in the Governor in Council under subsection 18(1) of the Act; nothing in that section or other section in the Act precludes the Governor in Council from exercising the power vested in it; neither is it precluded from obtaining or soliciting information and opinions from any

pas atteinte à la sécurité ou à l'ordre public avant que le gouverneur en conseil ne déclare que ce serait le cas. Ce paragraphe n'envisage pas une condition qui porte sur un état de fait préalable mais bien postérieur à la déclaration. S'il s'agissait d'une condition préalable, le paragraphe aurait été rédigé dans des termes différents portant que si une personne porte atteinte à la sécurité de l'État ou à l'ordre public, le gouverneur en conseil peut déclarer que cette personne ne doit pas obtenir un certificat de citoyenneté.

Pour ce motif, l'existence d'une menace pour la sécurité ou l'ordre public n'est pas une condition préalable à l'exercice du pouvoir attribué au gouverneur en conseil.

Par conséquent, étant donné que l'existence réelle d'une atteinte à la sécurité ou à l'ordre public du Canada n'est pas une condition préalable à la déclaration, il en résulte qu'il n'est pas nécessaire d'en fournir une preuve péremptoire, et si tel est bien le cas, le gouverneur en conseil n'est pas obligé d'inviter la personne à la réfuter.

Par contraste, le Ministre est, en vertu du paragraphe 5(1), soumis aux conditions préalables à l'octroi de la citoyenneté qui sont énoncées expressément aux alinéas a) à d) inclusivement. Si ces conditions préalables ne sont pas réalisées, il doit refuser la demande. Si elles sont réalisées, le Ministre doit accorder la citoyenneté.

L'article 18 ne contient pas de telles conditions.

Je n'oublie pas qu'une ordonnance d'expulsion rendue en vertu de la *Loi sur l'immigration de 1976*, S.C. 1976-77, chap. 52, ou qu'une déclaration du gouverneur en conseil faite en vertu du paragraphe 18(1) de la *Loi sur la citoyenneté* sont comprises dans l'alinéa 5(1)e) et constituent une fin de non-recevoir à l'octroi de la citoyenneté.

Si on en revient aux cinq principes directeurs tirés plus haut des remarques du juge Estey dans l'arrêt *Inuit Tapirisat*, on constate que la *Loi sur la citoyenneté* n'impose aucun principe, de fond ou de procédure, concernant l'exercice du pouvoir attribué au gouverneur en conseil par le paragraphe 18(1) de la Loi, que rien dans cet article ou dans tout autre article de la Loi n'empêche le gouverneur en conseil d'exercer le pouvoir qui lui est accordé ni d'obtenir ou de demander des rensei-

source it may wish, nor are there any limitations imposed upon exercising the declaratory power vested in it.

Thus the discretion in the Governor in Council is unfettered both by the language of the statute and no limitation is imposed by necessary implication.

Superimposed upon the foregoing considerations are others, as are applicable in this instance the first of which is that the very nature of the body in which the declaratory power is vested must be taken into account as to the manner in which that power is to be exercised. What is entrusted to the apex of the executive (and, in some instances, legislative) hierarchy is matters of policy and expediency. While it is possible that Parliament might impose some limitations, that is not usual in such matters, and in my view Parliament has not seen fit to so constrain the Governor in Council by prescribing procedures and the like. Here the Governor in Council may act *sui motu*, and in this instance has done so.

The second such circumstance flows from the remarks made by Lord Denning M.R. in *Regina v. Secretary of State for Home Affairs, Ex parte Hosenball*, [1977] 1 W.L.R. 766 (Eng. C.A.), with respect to national security. That this is a case of national security is abundantly clear from the words of subsection 18(1). The declaration which may be given by the Governor in Council is that to grant citizenship to a particular person "would be prejudicial to the security of Canada or contrary to public order in Canada".

Of the case before him Lord Denning said at page 778:

But this is no ordinary case. It is a case in which national security is involved: and our history shows that, when the state itself is endangered, our cherished freedoms may have to take second place. Even natural justice itself may suffer a set-back. Time after time Parliament has so enacted and the courts have loyally followed.

He added later at page 782:

The public interest in the security of the realm is so great that the sources of the information must not be disclosed—nor should the nature of the information itself be disclosed—if

gnements et des conseils de toutes sources qu'il peut vouloir consulter, et qu'il n'existe aucune restriction à l'exercice du pouvoir déclaratoire dont il est investi.

<sup>a</sup> Par conséquent, le pouvoir discrétionnaire du gouverneur en conseil n'est limité ni par le libellé de la loi ni par implication nécessaire.

<sup>b</sup> D'autres considérations s'ajoutant à celles qui précèdent sont applicables en l'espèce, la première étant qu'en ce qui concerne la manière dont le pouvoir déclaratoire doit être exercé, il faut tenir compte de la véritable nature de l'organe auquel est attribué ce pouvoir. Les dirigeants de l'exécutif (et dans certains cas, du législatif) sont chargés de questions de politique générale et d'opportunité administrative. Bien qu'il soit possible que le Parlement impose certaines limites pour des questions de ce genre, il ne le fait habituellement pas, et à mon avis, le Parlement n'a pas cru approprié de restreindre l'action du gouverneur en conseil en prévoyant des procédures et autres contraintes du genre. Dans le cas qui nous intéresse, le gouverneur en conseil peut agir de son propre mouvement et il l'a fait en l'espèce.

La deuxième considération découle des remarques sur la sécurité nationale qu'a faites le Maître des rôles, lord Denning, dans *Regina v. Secretary of State for Home Affairs, Ex parte Hosenball*, [1977] 1 W.L.R. 766 (Eng. C.A.). Il ressort très clairement des termes du paragraphe 18(1) qu'il s'agit d'un cas de sécurité nationale. Le gouverneur en conseil peut déclarer qu'accepter d'accorder la citoyenneté à une personne en particulier «porterait atteinte à la sécurité de l'État ou serait contraire à l'ordre public».

<sup>h</sup> Lord Denning a déclaré au sujet du cas dont il était saisi, à la page 778:

[TRADUCTION] Toutefois, il ne s'agit pas d'un cas ordinaire. C'est un cas qui concerne la sécurité nationale et notre histoire montre que, lorsque l'État lui-même est menacé, il se peut que nos libertés les plus chères doivent être reléguées au second plan. Même les règles de justice naturelle peuvent en être affectées. Siècle après siècle, le Parlement en a ainsi ordonné et les tribunaux ont fidèlement respecté ses décisions.

Il a ajouté plus loin à la page 782:

[TRADUCTION] L'intérêt public à la sûreté du Royaume est si grand que les sources des renseignements ne doivent pas être révélées, ni leur nature, s'il en résulte le moindre risque de faire

there is any risk that it would lead to the sources being discovered.

and,

Great as is the public interest in the freedom of the individual and the doing of justice to him, nevertheless in the last resort it must take second place to the security of the country itself.

culminating in the words:

When the public interest requires that information be kept confidential, it may outweigh even the public interest in the administration of justice.

Having answered the first question posed for myself that the ultimate issue to be decided should be decided at this stage and by this means for the reasons expressed, and having found that the rules of fairness cannot be read into subsection 18(1) of the *Citizenship Act* either by the interpretation of the language thereof or by necessary implication, I am now brought to the third question posed.

In concluding as I have that the duty of fairness cannot be read into subsection 18(1), I have not overlooked the decision of the Appeal Division in *Lazarov v. Secretary of State of Canada*, [1973] F.C. 927; 39 D.L.R. (3d) 738 (C.A.).

The statutory provision there under consideration, subsection 10(1) of the *Canadian Citizenship Act*, R.S.C. 1970, c. C-19, is readily distinguishable from the statutory provision here under consideration, subsection 18(1) of the *Citizenship Act*, S.C. 1974-75-76, c. 108.

Subsection 10(1) of the former Act, repealed by the present Act, expressly conferred a discretion on the Minister, which discretion was held not to be merely a discretion to make a policy but a discretion of an administrative nature to be exercised in a judicial or quasi-judicial manner, which differs radically in language and purpose from subsection 18(1) of the present Act, in which a declaration is to be given on the basis of policy and expediency. The words in subsection 10(1) of the former Act reading, "The Minister may, in his discretion, grant a certificate of citizenship", have been replaced in subsection 5(1) of the present Act by the words, "The Minister shall grant citizenship".

découvrir ces sources.

et,

[TRADUCTION] Si grand que soit l'intérêt public à sauvegarder la liberté de l'individu et à lui rendre justice, il doit céder le pas à la sécurité du pays lui-même.

et il a terminé par ces mots:

[TRADUCTION] Lorsque l'intérêt public requiert que des renseignements soient tenus confidentiels, cette exigence peut primer même l'intérêt public dans l'administration de la justice.

Ayant répondu à la première question que je m'étais posée que le principal point en litige devrait être tranché à ce moment-ci par le moyen proposé et pour les motifs exposés, et estimant qu'on ne peut conclure qu'il découle du paragraphe 18(1) de la *Loi sur la citoyenneté*, soit par interprétation de ses termes, soit comme conséquence logique, qu'il impose le respect des règles de l'équité, j'arrive maintenant à la troisième question.

Lorsque j'ai conclu que le paragraphe 18(1) ne comportait pas l'obligation d'agir équitablement, je n'ai cependant pas oublié de tenir compte de la décision de la division d'appel dans *Lazarov c. Le Secrétaire d'État du Canada*, [1973] C.F. 927; 39 D.L.R. (3d) 738 (C.A.).

La disposition légale qui faisait l'objet d'un examen dans cette cause, le paragraphe 10(1) de la *Loi sur la citoyenneté canadienne*, S.R.C. 1970, chap. C-19, est nettement différente de la disposition en cause en l'espèce, le paragraphe 18(1) de la *Loi sur la citoyenneté*, S.C. 1974-75-76, chap. 108.

Le paragraphe 10(1) de l'ancienne Loi, abrogée par la Loi actuelle, conférait expressément au Ministre un pouvoir discrétionnaire qui, d'après le jugement, lui permettait non seulement d'établir une politique administrative mais qui était également de nature administrative et devait être exercé selon un processus judiciaire ou quasi judiciaire; cela diffère radicalement du texte et de l'objet du paragraphe 18(1) de la Loi actuelle selon lequel la déclaration doit être prononcée en fonction de la politique établie et de l'opportunité administrative. Le texte du paragraphe 10(1) de l'ancienne Loi, «Le Ministre peut, à sa discrétion, accorder un certificat de citoyenneté» a été remplacé dans le paragraphe 5(1) de la présente Loi par les termes «Le Ministre doit accorder la citoyenneté».



That third question, previously referred to before the interposition of remarks on the *Lazarov* case, is whether subsection 18(1) is of no force or effect as inconsistent with sections 2, 7 and 12 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*.

Section 2 reads:

2. Everyone has the following fundamental freedoms:
- (a) freedom of conscience and religion;
  - (b) freedom of thought, belief, opinion and expression, including freedom of the press and other media of communication;
  - (c) freedom of peaceful assembly; and
  - (d) freedom of association.

These freedoms are described in the heading as *Fundamental Freedoms*, and differ only in the mode of their expression from the fundamental freedoms acknowledged to have existed by section 1 of the *Canadian Bill of Rights*, S.C. 1960, c. 44 [R.S.C. 1970, Appendix III]. Thus no magical change has been wrought in those freedoms which persons have always enjoyed in Canada by reducing them to writing in a statute or constitution.

Section 7 reads:

7. Everyone has the right to life, liberty and security of the person and the right not to be deprived thereof except in accordance with the principles of fundamental justice.

This section is ranged under the heading *Legal Rights*, and the marginal note thereto reads, "Life, liberty and security of person".

The language of section 7 is enacted in the *Canadian Bill of Rights* in paragraph 1(a) thereof, except that the deprivation of these rights must be "by due process of law", which phrase is replaced by the words, "in accordance with the principles of fundamental justice".

Section 12 reads:

12. Everyone has the right not to be subjected to any cruel and unusual treatment or punishment.

This section too had its progenitor in the *Canadian Bill of Rights*, in section 2, paragraph (b) thereof, to the effect that no law of Canada shall be applied so as to:

2. ...
- (b) impose or authorize the imposition of cruel and unusual treatment or punishment;

Cette troisième question à laquelle j'ai fait allusion avant d'intercaler les remarques sur l'arrêt *Lazarov*, consiste à déterminer si le paragraphe 18(1) est sans effet parce que contraire aux articles 2, 7 et 12 de la *Charte canadienne des droits et libertés*.

L'article 2 dit:

2. Chacun a les libertés fondamentales suivantes:

- a) liberté de conscience et de religion;
- b) liberté de pensée, de croyance, d'opinion et d'expression, y compris la liberté de la presse et des autres moyens de communication;
- c) liberté de réunion pacifique;
- d) liberté d'association.

Ces libertés sont qualifiées, dans le titre, de *Libertés fondamentales* et diffèrent seulement dans leur formulation des libertés fondamentales dont l'existence avait été reconnue par l'article 1 de la *Déclaration canadienne des droits*, S.C. 1960, chap. 44 [S.R.C. 1970, Appendice III]. Par conséquent, aucun changement miraculeux n'a été apporté à ces libertés, dont les personnes ont toujours bénéficié au Canada, en les inscrivant par écrit dans une loi ou dans une constitution.

L'article 7 dit:

7. Chacun a droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne; il ne peut être porté atteinte à ce droit qu'en conformité avec les principes de justice fondamentale.

Cet article est rangé sous le titre *Garanties juridiques* et la note marginale qui l'accompagne dit «Vie, liberté et sécurité».

Le texte de l'article 7 se retrouve à l'alinéa 1a) de la *Déclaration canadienne des droits* sauf que dans cette dernière, la privation de ces droits ne peut être faite que «par l'application régulière de la loi», et que cette expression a été remplacée par la suivante, «en conformité avec les principes de justice fondamentale».

L'article 12 dit:

12. Chacun a droit à la protection contre tous traitements ou peines cruels et inusités.

Cet article tire également sa source de la *Déclaration canadienne des droits*, où l'article 2, alinéa b), porte que nulle loi du Canada ne doit s'appliquer comme:

2. ...
- b) infligeant des peines ou traitements cruels ou inusités, ou comme en autorisant l'imposition;

These are the sections invoked as rendering subsection 18(1) of the *Citizenship Act* nugatory.

However, by section 1 thereof, the rights and freedoms set out in the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* are subject only "to such reasonable limits prescribed by law as can be demonstrably justified in a free and democratic society."

The relief sought in the plaintiff's statement of claim, which the defendants by this motion seek to strike, is for a declaration that the declaration by the Governor in Council, P.C. 1982-2455, is invalid and of no effect.

What the Order in Council declares is that "it would be prejudicial to the security of Canada and contrary to public order in Canada to grant citizenship to" the plaintiff.

By that declaration the plaintiff's right to remain in Canada as a permanent resident remains untouched, unaffected and unimpaired.

From that it follows that the fundamental freedoms set out in section 2 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* are likewise untouched, unaffected and unimpaired and the plaintiff is not precluded from enjoying those freedoms in Canada.

Likewise, in my view, the plaintiff's rights "to life, liberty and security of the person" remain unaffected in Canada and remain his to enjoy as a permanent resident in common with other resident aliens.

Counsel for the plaintiff has contended that the denial of citizenship to which the Order in Council amounts (but only for two years and it is not an absolute denial) curtails the right to protection which is that of a citizen.

Citizenship is a status acquired by birth. A natural-born subject owes allegiance to his sovereign from birth, in return for which he is entitled to protection.

At common law, a natural-born subject could not cast off that allegiance at any time.

Ce sont ces dispositions qui, a-t-on allégué, rendent inopérant le paragraphe 18(1) de la *Loi sur la citoyenneté*.

Toutefois, en vertu de l'article 1 de la *Charte canadienne des droits et libertés*, les droits et libertés qui y sont énumérés ne peuvent être restreints «que par une règle de droit, dans des limites qui soient raisonnables et dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique».

Dans la déclaration que les défendeurs cherchent à faire radier par voie de requête, le demandeur sollicite un jugement déclaratoire portant que la déclaration du gouverneur en conseil, C.P. 1982-2455, est nulle et non avenue.

Le décret en conseil porte que [TRADUCTION] «cela porterait atteinte à la sécurité de l'État et qu'il serait contraire à l'ordre public d'accorder la citoyenneté» au demandeur.

Cette déclaration n'affecte pas et ne diminue pas le droit du demandeur de demeurer au Canada en qualité de résident permanent.

Il en résulte que les libertés fondamentales énoncées dans l'article 2 de la *Charte canadienne des droits et libertés* ne sont, elles non plus, ni affectées ni diminuées et que rien n'empêche le demandeur de jouir de ces libertés au Canada.

De même, à mon avis, les droits du demandeur «à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne» au Canada ne sont pas touchés et il peut en bénéficier en sa qualité de résident permanent comme les autres étrangers ayant le statut de résidents.

Le procureur du demandeur allègue que le refus de la citoyenneté auquel équivaut le décret en conseil (mais seulement pour une période de deux ans et il ne s'agit pas d'un refus absolu) vient restreindre le droit à la protection qui appartient à un citoyen.

La citoyenneté est un statut acquis par la naissance. Un sujet de naissance doit allégeance à son souverain à partir de sa naissance, en échange de quoi il a droit à sa protection.

En *common law*, le sujet de naissance ne pouvait en aucun temps se libérer de cette allégeance.

Relief from that obligation has been given by recent statutes.

Recent statutes, such as the *Citizenship Act* and its predecessor legislation such as the *Naturalization Act*, R.S.C. 1927, c. 138 [rep. by S.C. 1946, c. 15, s. 45], amongst other statutes, also provide for an alien to acquire citizenship at the behest of the granting state, subject to the conditions the state deems fit to impose to that grant.

When granted, however, the citizen is subject to the same obligation and to the same protection as a natural-born citizen.

The lack of protection denied the plaintiff, contended to exist by his counsel, is that he is not afforded the protection of a Canadian passport for which Canadian citizenship is a prerequisite.

I fail to follow why the statute cannot dictate the circumstances pursuant to which it will or will not grant citizenship to aliens. That follows logically from the fact that to grant citizenship is a privilege within the state to bestow or withhold and accordingly is a reasonable limitation justifiable in a free and democratic society, as contemplated by section 1 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*.

Further, I do not follow how the declaration by the Governor in Council, which precludes the grant of citizenship, can be said to deprive the plaintiff of the right to security of his person. Certainly he is not deprived of that right within Canada. If he is deprived of that right beyond the boundaries of Canada where Canadian jurisdiction does not run, that is the result of an interposing force over which Canada has neither jurisdiction nor control.

For those reasons the declaration of the Governor in Council does not result in the deprivation of any of the plaintiff's rights under section 7 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*.

The remaining section of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* invoked by the plaintiff as being inconsistent with the declaration by the Governor in Council is section 12, the contention being that the plaintiff has been subjected thereby to "cruel and unusual treatment or punishment".

Des lois récentes ont donné la possibilité de se libérer de cette obligation.

Des lois récentes comme la *Loi sur la citoyenneté* et les lois qui l'ont précédée, et parmi celles-ci, la *Loi de naturalisation*, S.R.C. 1927, chap. 138 [abrogée par S.C. 1946, chap. 15, art. 45], prévoient également qu'un étranger peut obtenir la citoyenneté sur l'ordre de l'État auquel il la demande, aux conditions que l'État juge bon d'imposer.

Une fois qu'elle lui est accordée, le citoyen est toutefois soumis aux mêmes obligations que le citoyen de naissance et reçoit la même protection que ce dernier.

Le procureur du demandeur a soutenu que la protection qui était refusée à son client était celle qu'assure un passeport canadien, pour l'obtention duquel la citoyenneté canadienne est requise.

Je ne vois pas pourquoi la loi ne pourrait pas imposer les conditions auxquelles la citoyenneté sera accordée à des étrangers. Cela découle logiquement du fait que le privilège d'accorder ou de refuser la citoyenneté appartient à l'État et que cela constitue par conséquent une limite raisonnable justifiable dans le cadre d'une société libre et démocratique tel que le prévoit l'article 1 de la *Charte canadienne des droits et libertés*.

De plus, je ne comprends pas comment on peut affirmer que la déclaration du gouverneur en conseil, qui empêche l'octroi de la citoyenneté, prive le demandeur de son droit à la sécurité de sa personne. Il n'est certainement pas privé de ce droit à l'intérieur même du Canada. S'il perd ce droit à l'extérieur des frontières du Canada où la juridiction canadienne ne s'applique pas, c'est en raison de l'intervention de forces sur lesquelles le Canada n'exerce ni juridiction ni contrôle.

Pour ces motifs, la déclaration du gouverneur en conseil ne prive le demandeur d'aucun des droits prévus à l'article 7 de la *Charte canadienne des droits et libertés*.

L'autre article de la *Charte canadienne des droits et libertés* avec lequel, selon ce qu'a allégué le demandeur, la déclaration du gouverneur en conseil est incompatible est l'article 12; l'allégation du demandeur porte qu'il a été soumis à des «traitements ou peines cruels et inusités».

The plaintiff has not been subjected to a "punishment" which is the result of a positive act of infliction. That is not the circumstance here.

At the most the plaintiff has been subjected to "treatment", and the question follows whether that treatment was "cruel and unusual".

My brother Mahoney in *In re Gittens*, [1983] 1 F.C. 152; 68 C.C.C. (2d) 438 (T.D.) had for consideration whether in the term "cruel and unusual treatment" the words "cruel" and "unusual" should be read disjunctively or conjunctively or whether not strictly conjunctive but interacting expressions colouring each other to be considered together as a compendious expression of a norm.

He adopted the third approach.

The matter before Mr. Justice Mahoney was a deportation order.

He went on to say that it is the concept of the execution of deportation orders generally and not in their particular execution that is to be measured against the norm of cruel and unusual treatment.

He concluded [at page 161 of the Federal Court Reports]:

The incidents of deportation, whatever their degree, do not render it cruel and unusual treatment of an adult.

As a norm, execution of a deportation order is not, in the abstract, cruel and unusual treatment.

If the execution of a deportation order is not cruel and unusual treatment, I fail to follow how the declaration here under attack which leaves the plaintiff free to live and enjoy life in Canada can *a fortiori* constitute cruel and unusual treatment of the plaintiff within the meaning of section 12.

Added to this, the rights and freedoms guaranteed in the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* are, by section 1, as pointed out at the outset of the consideration thereof, subject to such reasonable limits prescribed by law as can be demonstrably justified in a free and democratic society.

Le demandeur n'a pas été soumis à une «peine» infligée par une décision qui la prévoyait expressément. Ce n'est pas le cas en l'espèce.

Le demandeur a été tout au plus soumis à un «traitement» et on peut se demander si ce traitement était «cruel et inusité».

Dans *In re Gittens*, [1983] 1 C.F. 152; 68 C.C.C. (2d) 438 (1<sup>re</sup> inst.), mon collègue le juge Mahoney devait examiner si dans l'expression «traitements cruels et inusités», les termes «cruels» et «inusités» doivent être interprétés de façon disjunctive ou de façon conjonctive ou si l'on doit plutôt considérer qu'il s'agit de termes qui ne sont pas tout à fait conjonctifs mais qui se complètent et qui, interprétés l'un par l'autre, doivent être considérés comme la formulation concise d'une norme.

Il a adopté la troisième façon d'envisager la question.

L'affaire dont avait été saisi le juge Mahoney était une ordonnance d'expulsion.

Il a affirmé que c'est au concept de l'exécution des ordonnances d'expulsion en général et non à leur exécution dans un cas particulier que doit être appliquée la norme du traitement cruel et inusité.

Il a terminé ainsi [à la page 161 des Recueils des arrêts de la Cour fédérale]:

Peu importe les conséquences de l'expulsion, celles-ci ne sauraient constituer un traitement cruel et inusité à l'égard d'une personne d'âge adulte.

En qualité de norme, l'exécution d'une ordonnance d'expulsion ne peut, dans l'abstrait, constituer un traitement cruel et inusité.

Si l'exécution d'une ordonnance d'expulsion ne constitue pas un traitement cruel et inusité, a fortiori je n'arrive pas à comprendre comment la déclaration en cause en l'espèce qui laisse au demandeur la liberté de vivre au Canada et d'y profiter de la vie, peut constituer un traitement cruel et inusité au sens de l'article 12.

De plus, comme je l'ai souligné au début du présent examen, les droits et libertés garantis par la *Charte canadienne des droits et libertés* peuvent, en vertu de l'article 1, être restreints par une règle de droit, dans des limites qui soient raisonnables et dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique.

I am mindful of the remarks made by Mahoney J. in the *Gittens* case at page 158 [Federal Court Reports] that:

The reasonableness of the right of a free and democratic state to deport alien criminals is self-evident and, therefore, demonstrably justified.

I am likewise mindful of the remarks of Lord Denning in *Regina v. Home Secretary* (*supra*) which I have quoted in another context as to the paramountcy of the security of the realm.

With those considerations in mind, the reasonableness of the right of a free and democratic state to declare through its highest delagatee that it would be prejudicial to the security of Canada and contrary to public order in Canada to grant citizenship to a particular person is equally self-evident and, accordingly, demonstrably justified.

For the foregoing reasons the statement of claim herein is struck out and the action is dismissed.

Je tiens compte des remarques faites par le juge Mahoney dans l'arrêt *Gittens* à la page 158 [Recueils des arrêts de la Cour fédérale]:

Le caractère raisonnable du droit pour un État libre et démocratique d'expulser des criminels étrangers apparaît évident et sa justification peut, par conséquent, se démontrer.

Je tiens compte également des remarques de lord Denning dans *Regina v. Home Secretary* (précité) que j'ai citées dans un autre contexte au sujet de l'importance suprême de la sécurité du Royaume.

Dans cette optique, le caractère raisonnable du droit pour un État libre et démocratique de déclarer par l'intermédiaire de son plus important délégué que le fait d'accorder la citoyenneté à une personne en particulier porterait atteinte à la sécurité du Canada et serait contraire à l'ordre public, apparaît également évident et sa justification peut, par conséquent, se démontrer.

Pour ces motifs, la déclaration est radiée et l'action rejetée.