

A-394-15
2017 FCA 132

A-394-15
2017 CAF 132

Alexander Vavilov (*Appellant*)

Alexander Vavilov (*appelant*)

v.

c.

The Minister of Citizenship and Immigration
(*Respondent*)

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

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

RÉPERTORIÉ: VAVILOV c. CANADA (CITOYENNETÉ ET IMMIGRATION)

Federal Court of Appeal, Stratas, Webb and Gleason J.J.A.—Toronto, April 4, 2016; Ottawa, June 21, 2017.

Cour d'appel fédérale, les juges Stratas, Webb et Gleason, J.C.A.—Toronto, 4 avril 2016; Ottawa, 21 juin 2017.

Citizenship and Immigration — Status in Canada — Citizens — Appeal from Federal Court judgment dismissing appellant's application for judicial review of decision of Registrar of Citizenship invoking Citizenship Act, s. 3(2)(a), cancelling appellant's citizenship under Citizenship Regulations, s. 26(3) — Appellant born in Canada, thus assumed he was Canadian citizen — Not aware parents were espionage agents for Russia under assumed names — Registrar finding that appellant not Canadian citizen since parents thereof not citizens or permanent residents at time of his birth but rather "employees of a foreign government" within meaning of Act, s. 3(2)(a) — Federal Court agreeing with Registrar's interpretation — Central issue herein (finding appellant's parents "employees of a foreign government") involving interpretation, application of Act, s. 3(2)(a) — Whether Federal Court properly choosing, applying standard of review also a tissue — Per Stratas J.A. (Webb J.A. concurring): While Federal Court finding that standard of review in present case correctness, bound by decisions of Supreme Court of Canada directly on point — Case law establishing that reasonableness presumed standard of review for decision of administrative decision maker familiar with frequently used statute such as Registrar — In any event, standard of review debate not of great practical import here — Result Registrar reaching, namely that appellant's parents were "employee[s] in Canada of a foreign government" in Act, s. 3(2)(a) not supportable, defensible or acceptable — When purpose, context of Act, s. 3(2)(a) considered, Registrar's interpretation thereof could not stand — Appellant's parents not possessing diplomatic immunity; thus could not fall under Act, s. 3(2)(a) which includes only those enjoying diplomatic privileges, immunities — Registrar's failure to examine purpose, context of provision causing misunderstanding regarding how various paragraphs in s. 3(2) interrelating — Based on facts of present case, revocation of appellant's citizenship could not be sustained — Appeal allowed — Per Gleason J.A. (dissenting):

Citoyenneté et Immigration — Statut au Canada — Citoyens — Appel d'une décision de la Cour fédérale rejetant la demande de contrôle judiciaire présentée par l'appellant à l'encontre d'une décision du greffier de la citoyenneté, qui a invoqué l'art. 3(2)a de la Loi sur la citoyenneté pour annuler la citoyenneté de l'appellant en application de l'art. 26(3) du Règlement sur la citoyenneté — L'appellant est né au Canada et a donc présumé qu'il était citoyen canadien — Il ignorait que ses parents étaient des espions à la solde de la Russie et avaient vécu sous des noms d'emprunt — Le greffier a conclu que l'appellant n'était pas un citoyen canadien, puisque ses parents n'étaient ni des citoyens ni des résidents permanents au moment de sa naissance et qu'ils étaient plutôt des agents « au service [...] d'un gouvernement étranger » au sens de l'art. 3(2)a de la Loi — La Cour fédérale s'est dite d'accord avec l'interprétation faite par le greffier — La question principale dans la présente affaire (la conclusion que les parents de l'appellant étaient des agents « au service [...] d'un gouvernement étranger ») concernait l'interprétation et l'application de l'art. 3(2)a de la Loi — Il fallait aussi déterminer si la Cour fédérale a choisi la norme de contrôle appropriée et si elle l'a appliquée correctement — Le juge Stratas, J.C.A. (le juge Webb, J.C.A., souscrivant à ses motifs) : Si elle a conclu que la norme de contrôle applicable dans la présente affaire était la norme de la décision correcte, la Cour fédérale était cependant liée par les arrêts de la Cour suprême du Canada qui portent directement sur ce point — Il existe un courant jurisprudentiel selon lequel la norme de la décision raisonnable est la norme de contrôle devant s'appliquer à l'examen de la décision d'un décideur administratif qui connaît bien la loi, comme c'est le cas pour le greffier — Toutefois, le débat sur la norme de contrôle à appliquer ne revêtait pas une grande importance pratique en l'espèce — Le résultat auquel est parvenu le greffier, à savoir que les parents de l'appellant étaient « au service au Canada d'un gouvernement étranger » au sens

Appeal should be dismissed — Text of Act, s. 3(2)(a) admitting of two rational interpretations — Strong case could be made for Registrar's interpretation that "employee" including all employees of foreign government having children in Canada — Open to Registrar to conclude as she did; reasonable to determine that appellant's parents falling within scope of Act, s. 3(2)(a) which disentitled appellant to Canadian citizenship.

Administrative Law — Judicial Review — Standard of Review — In appeal from Federal Court judgment dismissing appellant's application for judicial review of Registrar of Citizenship's decision cancelling appellant's citizenship, standard of review Federal Court applying discussed — Federal Court finding that standard of review here correctness, holding that interpretation of Citizenship Act, s. 3(2)(a) question of law of general application across Canada, raising pure question of statutory interpretation — Nevertheless, Federal Court bound by decisions of Supreme Court of Canada directly on point — Line of case law establishing that reasonableness presumed standard of review for decision of administrative decision maker familiar with frequently used statute such as Registrar of Citizenship interpreting Act — Number of factors reinforcing presumption of deference herein — In any event, standard of review debate not of great practical import in this case.

This was an appeal from a Federal Court judgment dismissing the appellant's application for judicial review of a decision of the Registrar of Citizenship who invoked paragraph 3(2)(a) of the *Citizenship Act* and cancelled the appellant's citizenship under subsection 26(3) of the *Citizenship Regulations*. The appellant was born in Canada in 1994 and until July 2010, he assumed that he was a Canadian citizen. Unknown to the appellant, all his life his parents had been acting under assumed names and were espionage agents for Russia. The appellant

de l'art. 3(2)a de la Loi, n'appartenait pas aux décisions acceptables ou justifiables — L'interprétation par le greffier de l'art. 3(2)a de la Loi ne pouvait résister à l'examen lorsqu'on prenait en compte son objet et son contexte — Les parents de l'appelant ne jouissaient pas de l'immunité diplomatique, et l'art. 3(2)a, qui n'inclut que les personnes qui bénéficient des privilèges et immunités diplomatiques, ne pouvait donc s'appliquer à eux — En omettant d'examiner l'objet et le contexte de la disposition, le greffier a mal compris l'interdépendance entre les divers alinéas de l'art. 3(2) — Eu égard aux faits de l'affaire, la révocation de la citoyenneté de l'appelant ne pouvait être justifiée — Appel accueilli — La juge Gleason, J.C.A. (dissidente) : L'appel doit être rejeté — Le libellé de l'art. 3(2)a permet deux interprétations rationnelles — De solides motifs militent en faveur de l'interprétation faite par le greffier selon laquelle « au service de » inclut tous les employés au service d'un gouvernement étranger qui ont des enfants nés au Canada — Il était loisible au greffier de conclure comme il l'a fait; il était raisonnable d'établir que les parents de l'appelant étaient visés par l'art. 3(2)a de la Loi, rendant ainsi l'appelant inadmissible à la citoyenneté canadienne.

Droit administratif — Contrôle judiciaire — Norme de contrôle judiciaire — Dans le cadre de l'appel d'une décision de la Cour fédérale rejetant la demande de contrôle judiciaire présentée par l'appelant à l'encontre d'une décision du greffier de la citoyenneté, qui a annulé la citoyenneté de l'appelant, la question de la norme de contrôle appliquée par la Cour fédérale a été abordée — La Cour fédérale a conclu que la norme de contrôle applicable était la norme de la décision correcte, indiquant que l'interprétation de l'art. 3(2)a de la Loi sur la citoyenneté soulève une question de droit d'application générale à l'échelle du Canada et qu'il s'agit d'une pure question d'interprétation des lois — Néanmoins, la Cour fédérale était liée par les arrêts de la Cour suprême du Canada qui portent directement sur ce point — Il existe un courant jurisprudentiel selon lequel la norme de la décision raisonnable est la norme de contrôle devant s'appliquer à l'examen de la décision d'un décideur administratif qui connaît bien la loi, comme c'est le cas pour le greffier de la citoyenneté appelé à interpréter la Loi — Un certain nombre de facteurs ont renforcé la présomption de déférence aux fins de la présente affaire — Toutefois, le débat sur la norme de contrôle à appliquer ne revêtait pas une grande importance pratique en l'espèce.

Il s'agissait d'un appel d'une décision de la Cour fédérale rejetant la demande de contrôle judiciaire présentée par l'appelant à l'encontre d'une décision du greffier de la citoyenneté, qui a invoqué l'alinéa 3(2)a de la *Loi sur la citoyenneté* pour annuler la citoyenneté de l'appelant en application du paragraphe 26(3) du *Règlement sur la citoyenneté*. L'appelant est né au Canada en 1994 et, jusqu'en 2010, il a présumé qu'il était citoyen canadien. Ce que l'appelant ignorait, c'est que, pendant toute sa vie, ses parents avaient vécu sous des noms d'emprunt

was therefore forced to go to Russia and his surname was changed. The Registrar found that paragraph 3(2)(a) of the Act applied in this case. Under that paragraph, if neither parent is a citizen or lawfully admitted to Canada for permanent residence and either was “a diplomatic or consular officer or other representative or employee in Canada of a foreign government”, the child is not a Canadian citizen despite being born in Canada. According to the Registrar, the appellant’s parents were not citizens or permanent residents at the time of the appellant’s birth but rather “employees of a foreign government” within the meaning of paragraph 3(2)(a) of the Act.

The Federal Court reviewed the Registrar’s interpretation of “employee of a foreign government” in paragraph 3(2)(a) of the Act for correctness and agreed with the Registrar. In its decision, the Federal Court stated two serious questions of general importance for the Court’s consideration. The first question concerned the standard of review while the other involved the interpretation of the words “other representative or employee [in Canada] of a foreign government” found in paragraph 3(2)(a) of the Act.

On appeal, the appellant argued, in particular, that both the Federal Court and the Registrar erred in their interpretation of “employee in Canada of a foreign government” in paragraph 3(2)(a) of the Act. He claimed that his parents were not “employee[s] in Canada of a foreign government” under paragraph 3(2)(a) of the Act and thus paragraph 3(2)(a) did not apply. As a person born in Canada, he submitted that he was entitled to citizenship.

The central issue in the present matter (i.e. the finding that the appellant’s parents were “employees of a foreign government”) involved the interpretation and application paragraph 3(2)(a) of the Act. Also at issue was whether the Federal Court properly chose the standard of review and whether it applied it properly.

Held (Gleason J.A. dissenting), the appeal should be allowed.

Per Stratas J.A. (Webb J.A. concurring): The Federal Court found that the standard of review in this case was correctness holding that the interpretation of paragraph 3(2)(a) of the Act is a question of law of general application across Canada and raises a pure question of statutory interpretation. Nevertheless, the Federal Court was bound by decisions of the Supreme Court of Canada directly on point. A line of case law established that reasonableness is the presumed standard of review for the decision of an administrative decision – maker familiar with a

et étaient des espions à la solde de la Russie. L’appelant a donc été forcé d’aller vivre en Russie, et son nom de famille a été changé. Le greffier a conclu que l’alinéa 3(2)a) de la Loi s’appliquait dans cette affaire. En vertu de cet alinéa, si les parents n’ont qualité ni de citoyens ni de résidents permanents et que le père ou la mère est un « agent diplomatique ou consulaire, représentant à un autre titre ou au service au Canada d’un gouvernement étranger », l’enfant n’est pas citoyen canadien, même s’il est né au Canada. Selon le greffier, les parents de l’appelant n’avaient qualité ni de citoyens ni de résidents permanents au moment de sa naissance et ils étaient plutôt des agents « au service [...] d’un gouvernement étranger » au sens de l’alinéa 3(2)a) de la Loi.

La Cour fédérale a examiné l’interprétation que le greffier avait faite du libellé « au service [...] d’un gouvernement étranger » de l’alinéa 3(2)a) de la Loi en regard de la norme de la décision correcte, et elle s’est dite d’accord avec le greffier. Dans sa décision, la Cour fédérale a énoncé deux questions graves de portée générale dont a été saisie la Cour. La première question concernait la norme de contrôle, tandis que la deuxième question concernait l’interprétation de la mention « représentant à un autre titre ou au service au Canada d’un gouvernement étranger », qui figure à l’alinéa 3(2)a) de la Loi.

En appel, l’appelant a soutenu plus particulièrement que la Cour fédérale et le greffier ont tous deux fait une interprétation erronée de l’alinéa 3(2)a) de la Loi concernant les personnes « au service au Canada d’un gouvernement étranger ». Il a allégué que ses parents n’étaient pas des agents « au service au Canada d’un gouvernement étranger » au sens de l’alinéa 3(2)a) de la Loi et, par conséquent, que l’alinéa 3(2)a) ne s’appliquait pas. Étant né au Canada, il a soutenu qu’il avait droit à la citoyenneté.

La principale question en litige dans la présente affaire (la conclusion que les parents de l’appelant étaient des agents « au service [...] d’un gouvernement étranger ») concernait l’interprétation et l’application de l’alinéa 3(2)a) de la Loi. Il fallait aussi déterminer si la Cour fédérale a choisi la norme de contrôle appropriée et si elle l’a appliquée correctement.

Arrêt (la juge Gleason, J.C.A., dissidente) : l’appel doit être accueilli.

Le juge Stratas, J.C.A. (le juge Webb, J.C.A., souscrivant à ses motifs) : La Cour fédérale a conclu que la norme de contrôle applicable était la norme de la décision correcte, indiquant que l’interprétation de l’alinéa 3(2)a) de la Loi soulève une question de droit d’application générale à l’échelle du Canada et qu’il s’agit d’une pure question d’interprétation des lois. Néanmoins, la Cour fédérale était liée par les arrêts de la Cour suprême du Canada qui portent directement sur ce point. Un courant jurisprudentiel selon lequel la norme de la décision raisonnable est

frequently used statute, like the Registrar of Citizenship who was interpreting the Act. A number of factors also reinforced the presumption of deference in this case. In any event, to some extent, the standard of review debate was not of great practical import in this case. There was authority for the proposition that where reasonableness is the standard of review and where the interests of the individual are high, as was the case here, this Court may apply the reasonableness standard in a more exacting way. Further rendering the standard of review of less practical import in this case was the fact that there was little in the way of the Registrar's reasoning. On the central statutory interpretation issue in the present matter, the Registrar said nothing. In such circumstances, it was hard to give much deference to the decision.

The result the Registrar reached on these facts, namely that the appellant's parents were "employee[s] in Canada of a foreign government" in paragraph 3(2)(a) of the Act, was not supportable, defensible or acceptable. When the purpose and context of paragraph 3(2)(a) were considered, the Registrar's interpretation thereof could not stand. The purpose of paragraph 3(2)(a) of the Act is to bring Canadian law into accordance with international law and other domestic legislation. The aim was to ensure that paragraph 3(2)(a)—which prohibits the Canadian-born children of employees of foreign governments from obtaining Canadian citizen—applies only to those employees who benefit from diplomatic privileges and immunities from civil and/or criminal law. Under this interpretation, "employee[s] in Canada of a foreign government" includes only those who enjoy diplomatic privileges and immunities under the *Vienna Convention on Diplomatic Relations*. Whether or not someone is an employee in Canada of a foreign government is just part of what triggers the operation of paragraph 3(2)(a) of the Act. The additional element of diplomatic immunity triggers the paragraph. The appellant's parents in no way possessed diplomatic immunity and could not fall under paragraph 3(2)(a).

The context of paragraph 3(2)(a) of the Act was examined including paragraph 3(2)(c). The Registrar's failure to examine the purpose and context of the provision caused a misunderstanding regarding how the various paragraphs in subsection 3(2) interrelate. The interpretation of paragraph 3(2)(a) the appellant urged was consistent with international law and, in the circumstances, was the only reasonable one that was available to the Registrar. The appellant's parents never enjoyed any immunity from criminal prosecution and were charged with criminal offences in the United States.

la norme de contrôle devant s'appliquer à l'examen de la décision d'un décideur administratif qui connaît bien la loi, comme c'est le cas pour le greffier de la citoyenneté appelé à interpréter la Loi. Un certain nombre de facteurs ont aussi renforcé la présomption de déférence aux fins de la présente affaire. Dans une certaine mesure, toutefois, le débat sur la norme de contrôle à appliquer ne revêtait pas une grande importance pratique en l'espèce. Selon la jurisprudence, lorsque la norme de la décision raisonnable est la norme de contrôle à appliquer et que, comme en l'espèce, les intérêts de la personne en cause sont grands, la Cour peut appliquer la norme de la décision raisonnable d'une manière plus rigoureuse. Le fait qu'il y avait peu d'information expliquant le raisonnement du greffier est un autre facteur qui, en l'espèce, a eu pour effet de réduire l'importance pratique de la norme de contrôle. Le greffier n'a formulé aucune observation concernant la question fondamentale de l'interprétation de la loi dont la Cour était saisie. En pareilles circonstances, il était difficile d'accorder une grande déférence à la décision.

Le résultat auquel est parvenu le greffier en regard de ces faits, à savoir que les parents de l'appellant étaient « au service au Canada d'un gouvernement étranger » au sens de l'alinéa 3(2)a) de la Loi, n'appartenait pas aux décisions acceptables ou justifiables. L'interprétation de l'alinéa 3(2)a) ne pouvait résister à l'examen lorsqu'on prenait en compte l'objet et le contexte de cet alinéa. L'objet de l'alinéa 3(2)a) de la Loi est d'harmoniser le droit canadien avec le droit international et d'autres lois intérieures. L'objectif était de s'assurer que l'alinéa 3(2)a) — qui interdit aux enfants nés au Canada de parents au service d'un gouvernement étranger d'obtenir la citoyenneté canadienne — ne s'applique qu'aux personnes qui jouissent de privilèges diplomatiques et d'immunités de juridiction civile et/ou pénale. Selon cette interprétation, les personnes « au service au Canada d'un gouvernement étranger » n'incluent que celles qui bénéficient des privilèges et immunités diplomatiques conférés par la *Convention de Vienne sur les relations diplomatiques*. Il ne suffit pas à une personne d'être au service au Canada d'un gouvernement étranger pour justifier l'application de l'alinéa 3(2)a) de la Loi; c'est plutôt l'autre élément concernant l'immunité diplomatique qui commande l'application de cet alinéa. Les parents de l'appellant ne jouissaient en aucune façon de l'immunité diplomatique, et l'alinéa 3(2)a) ne pouvait s'appliquer à eux.

Le contexte de l'alinéa 3(2)a) de la Loi a été pris en compte, y compris l'alinéa 3(2)c). En omettant d'examiner l'objet et le contexte de la disposition, le greffier a mal compris l'interdépendance entre les divers alinéas du paragraphe 3(2). L'interprétation de l'alinéa 3(2)a) qu'a préconisée l'appellant était conforme au droit international et, dans les circonstances, était la seule interprétation raisonnable qui s'offrait au greffier. Les parents de l'appellant n'ont jamais bénéficié de quelque immunité contre les poursuites pénales et ont été accusés d'infractions criminelles aux États-Unis. Il a été conclu qu'ils

They were found not to hold any form or level of diplomatic or consular status. Based in particular on the facts of this case and the interpretation of paragraph 3(2)(a) of the Act, the revocation of the appellant's citizenship could not be sustained.

With respect to the serious questions of general importance the Federal Court stated, the first question concerned the standard of review and it was determined that it was not a serious question of general importance pursuant to the Act. The second question, involving the interpretation of paragraph 3(2)(a) of the Act, was proper but was rephrased. It involved determining whether the words "other representative or employee [in Canada] of a foreign government" found in paragraph 3(2)(a) of the Act are limited to foreign nationals who also benefit from diplomatic privileges and immunities. The question was answered affirmatively.

Per Gleason J.A. (dissenting): The appeal should be dismissed and the certified question answered in the negative. If the text of the provision in question rationally admits of more than one interpretation and the context and purpose of the provision do not clearly necessitate adopting one interpretation over the other, the choice of the administrative decision maker to adopt one among competing interpretations must be afforded deference. The text of paragraph 3(2)(a) of the Act admits of at least two rational interpretations: either the term "employee" means what it plainly states and includes all employees of a foreign government who have children in Canada or conversely, as urged by the appellant, the term "employee" includes only those employees of a foreign government who enjoy diplomatic immunity and who have children in Canada. A strong case could be made for the former interpretation. The context or purpose of the provision did not necessarily mandate the appellant's interpretation. The difference in wording between paragraphs 3(2)(c) and 3(2)(a) of the Act, particularly respecting the requirement that employees have diplomatic immunity, could reasonably be read to support the interpretation of the Registrar. It was open to the Registrar to conclude as she did and it was reasonable to determine that the appellant's parents fell within the scope of paragraph 3(2)(a) of the Act, which disentitled the appellant to Canadian citizenship.

n'ont jamais bénéficié de quelque forme ou niveau de statut diplomatique ou consulaire. Eu égard aux faits de l'affaire et à l'interprétation de l'alinéa 3(2)a) de la Loi, la révocation de la citoyenneté de l'appelant ne pouvait être justifiée.

En ce qui concerne les questions graves de portée générale formulées par la Cour fédérale, la première question concernait la norme de contrôle, et il a été conclu qu'il ne s'agissait pas d'une question grave de portée générale au sens de la Loi. La deuxième question, qui portait sur l'interprétation de l'alinéa 3(2)a) de la Loi, était appropriée, mais elle a été reformulée. Elle consistait à déterminer si la mention « représentant à un autre titre ou au service au Canada d'un gouvernement étranger », qui figure à l'alinéa 3(2)a) de la Loi, se limite aux ressortissants étrangers qui bénéficient également de privilèges et d'immunités diplomatiques. Il y a été répondu par l'affirmative.

La juge Gleason, J.C.A. (dissidente) : L'appel doit être rejeté, et il faut répondre à la question certifiée par la négative. Si le libellé de la disposition en question permet plus d'une interprétation rationnelle, et que le contexte et l'objet de la disposition ne privilégient pas clairement une interprétation en particulier, le choix du décideur administratif d'adopter l'une de ces interprétations commande la déférence. Le libellé de l'alinéa 3(2)a) de la Loi permet au moins deux interprétations rationnelles : soit le terme « au service de » doit être interprété au sens littéral et inclure tous les employés au service d'un gouvernement étranger qui ont des enfants nés au Canada, soit, inversement, comme le fait valoir l'appelant, il n'inclut que les employés au service d'un gouvernement étranger qui bénéficient de l'immunité diplomatique et qui ont des enfants pendant leur séjour au Canada. De solides motifs militent en faveur de la première interprétation. Le contexte ou l'objet de la disposition n'appelait pas nécessairement l'interprétation préconisée par l'appelant. L'on pourrait raisonnablement conclure que les différences entre le libellé des alinéas 3(2)c) et 3(2)a) de la Loi, plus particulièrement en ce qui concerne l'exigence quant à l'immunité diplomatique, appuient l'interprétation du greffier. Il était loisible au greffier de conclure comme il l'a fait et il était raisonnable d'établir que les parents de l'appelant étaient visés par l'alinéa 3(2)a) de la Loi, rendant ainsi l'appelant inadmissible à la citoyenneté canadienne.

STATUTES AND REGULATIONS CITED

Access to Information Act, R.S.C., 1985, c. A-1.
An Act to amend the Canadian Citizenship Act, S.C. 1950, c. 29, s. 2.
Canadian Citizenship Act (The), S.C. 1946, c. 15.
Citizenship Act, R.S.C., 1985, c. C-29, s. 3, 22.1, 22.2(d).
Citizenship Act, S.C. 1974-75-76, c. 108, s. 3(2).
Citizenship Regulations, SOR/93-246, s. 26(3).

LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

Loi d'interprétation, L.R.C. (1985), ch. I-21, art. 12, 35, « agent diplomatique ou consulaire ».
Loi modifiant la Loi sur la citoyenneté canadienne, S.C. 1950, ch. 29, art. 2.
Loi sur la citoyenneté, L.R.C. (1985), ch. C-29, art. 3, 22.1, 22.2d).
Loi sur la citoyenneté canadienne, S.C. 1946, ch. 15.

Foreign Missions and International Organizations Act, S.C. 1991, c. 41, ss. 3, 4, Sch. II, ss. 1, 41, 43, 49, 53.
Interpretation Act, R.S.C., 1985, c. I-21, ss. 12, 35 “diplomatic or consular officer”.

Loi sur la citoyenneté, S.C. 1974-75-76, ch. 108, art. 3(2).
Loi sur l'accès à l'information, L.R.C. (1985), ch. A-1.
Loi sur les missions étrangères et les organisations internationales, L.C. 1991, ch. 41, art. 3, 4, ann. II, art. 1, 41, 43, 49, 53.
Règlement sur la citoyenneté, DORS/93-246, art. 26(3).

TREATIES AND OTHER INSTRUMENTS CITED

Vienna Convention on Diplomatic Relations, April 18, 1961, [1966] Can. T.S. No. 29, 500 U.N.T.S. 241, Arts. 1, 37.

TRAITÉS ET AUTRES INSTRUMENTS CITÉS

Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, 18 avril 1961, [1966] R.T. Can. n° 29, 500 U.N.T.S. 241, art. 1, 37.

CASES CITED

APPLIED:

Mission Institution v. Khela, 2014 SCC 24, [2014] 1 S.C.R. 502; *Edmonton (City) v. Edmonton East (Capilano) Shopping Centres Ltd.*, 2016 SCC 47, [2016] 2 S.C.R. 293; *Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190; *Al-Ghamdi v. Canada (Foreign Affairs and International Trade)*, 2007 FC 559, 314 F.T.R. 1; *Newfoundland and Labrador Nurses' Union v. Newfoundland and Labrador (Treasury Board)*, 2011 SCC 62, [2011] 3 S.C.R. 708.

CONSIDERED:

Bergeron v. Canada (Attorney General), 2015 FCA 160, 99 Admin. L.R. (5th) 1; *Alberta (Information and Privacy Commissioner) v. Alberta Teachers' Association*, 2011 SCC 61, [2011] 3 S.C.R. 654; *Catalyst Paper Corp. v. North Cowichan (District)*, 2012 SCC 2, [2012] 1 S.C.R. 5; *Canada (Citizenship and Immigration) v. Khosa*, 2009 SCC 12, [2009] 1 S.C.R. 339; *Wilson v. Atomic Energy of Canada Ltd.*, 2016 SCC 29, [2016] 1 S.C.R. 770.

REFERRED TO:

Mobil Oil Canada Ltd. v. Canada-Newfoundland Offshore Petroleum Board, [1994] 1 S.C.R. 202, (1994), 111 D.L.R. (4th) 1; *Mining Watch Canada v. Canada (Fisheries and Oceans)*, 2010 SCC 2, [2010] 1 S.C.R. 6; *Agraira v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2013 SCC 36, [2013] 2 S.C.R. 559; *McLean v. British Columbia (Securities Commission)*, 2013 SCC 67, [2013] 3 S.C.R. 895; *Nor-Man Regional Health Authority Inc. v. Manitoba Association of Health Care Professionals*, 2011 SCC 59, [2011] 3 S.C.R. 616; *Canada (Transport, Infrastructure and Communities) v. Farwaha*, 2014 FCA 56, [2015] 2 F.C.R. 1006; *Attaran v. Canada (Attorney General)*, 2015 FCA 37, 467 N.R. 335;

JURISPRUDENCE CITÉE

DÉCISIONS APPLIQUÉES :

Établissement de Mission c. Khela, 2014 CSC 24, [2014] 1 R.C.S. 502; *Edmonton (Ville) c. Edmonton East (Capilano) Shopping Centres Ltd.*, 2016 CSC 47, [2016] 2 R.C.S. 293; *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190; *Al-Ghamdi c. Canada (Affaires étrangères et Commerce international)*, 2007 CF 559; *Newfoundland and Labrador Nurses' Union c. Terre-Neuve-et-Labrador (Conseil du Trésor)*, 2011 CSC 62, [2011] 3 R.C.S. 708.

DÉCISIONS EXAMINÉES :

Bergeron c. Canada (Procureur général), 2015 CAF 160; *Alberta (Information and Privacy Commissioner) c. Alberta Teachers' Association*, 2011 CSC 61, [2011] 3 R.C.S. 654; *Catalyst Paper Corp. c. North Cowichan (District)*, 2012 CSC 2, [2012] 1 R.C.S. 5; *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Khosa*, 2009 CSC 12, [2009] 1 R.C.S. 339; *Wilson c. Énergie Atomique du Canada Ltée*, 2016 CSC 29, [2016] 1 R.C.S. 770.

DÉCISIONS CITÉES :

Mobil Oil Canada Ltd. c. Office Canada—Terre-Neuve des hydrocarbures extracôtiers, [1994] 1 R.C.S. 202; *Mines Alertte Canada c. Canada (Pêches et Océans)*, 2010 CSC 2, [2010] 1 R.C.S. 6; *Agraira c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2013 CSC 36, [2013] 2 R.C.S. 559; *McLean c. Colombie-Britannique (Securities Commission)*, 2013 CSC 67, [2013] 3 R.C.S. 895; *Nor-Man Regional Health Authority Inc. c. Manitoba Association of Health Care Professionals*, 2011 CSC 59, [2011] 3 R.C.S. 616; *Canada (Transports, Infrastructure et Collectivités) c. Farwaha*, 2014 CAF 56, [2015] 2 R.C.F. 1006; *Attaran c. Canada (Procureur général)*, 2015 CAF 37; *Walchuk c. Canada (Justice)*, 2015 CAF 85; *Kanthasamy*

Walchuk v. Canada (Justice), 2015 FCA 85, 91 Admin. L.R. (5th) 185; *Kanthisamy v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2015 SCC 61, [2015] 3 S.C.R. 909; *B010 v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2015 SCC 58, [2015] 3 S.C.R. 704; *Febles v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2014 SCC 68, [2014] 3 S.C.R. 431; *Ezokola v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2013 SCC 40, [2013] 2 S.C.R. 678; *Leahy v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2012 FCA 227, [2014] 1 F.C.R. 766; *Canada v. Kabul Farms Inc.*, 2016 FCA 143, 13 Admin. L.R. (6th) 11; *Tsleil-Waututh Nation v. Canada (Attorney General)*, 2017 FCA 128; *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 S.C.R. 27, (1998) 154 D.L.R. (4th) 193; *Bell ExpressVu Limited Partnership v. Rex*, 2002 SCC 42, [2002] 2 S.C.R. 559; *R. v. Hape*, 2007 SCC 26, [2007] 2 S.C.R. 292; *National Corn Growers Assn. v. Canada (Import Tribunal)*, [1990] 2 S.C.R. 1324, (1990), 74 D.L.R. (4th) 449; *Brossard (Town) v. Quebec (Commission des droits de la personne)*, [1988] 2 S.C.R. 279, (1988), 53 D.L.R. (4th) 609; *Apotex Inc. v. Merck & Co., Inc.*, 2011 FCA 364, 430 N.R. 74; *Delios v. Canada (Attorney General)*, 2015 FCA 117, 472 N.R. 171; *Huruglica v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2016 FCA 93, [2016] 4 F.C.R. 157, 96 D.L.R. (4th) 527; *Bahniuk v. Canada (Attorney General)*, 2016 FCA 127, 484 N.R. 10; *Canadian Pacific Railway Company v. Canada (Transport, Infrastructure and Communities)*, 2015 FCA 1, 466 N.R. 132; *Canadian National Railway Company v. Emerson Milling Inc.*, 2017 FCA 79, [2018] 2 F.C.R. 573; *Communications, Energy and Paperworkers Union of Canada, Local 30 v. Irving Pulp & Paper, Ltd.*, 2013 SCC 34, [2013] 2 S.C.R. 458.

AUTHORS CITED

Brownlie, Ian. *Principles of Public International Law*, 5th ed. Oxford: Clarendon Press, 1998.
House of Commons. Standing Committee on Broadcasting, Films and Assistance to the Arts. *Minutes of Proceedings and Evidence* (February 24, 1976) (J. Hugh Faulkner).

APPEAL from a Federal Court decision (2015 FC 960, [2016] 2 F.C.R. 39) dismissing the appellant's application for judicial review of a decision of the Registrar of Citizenship who invoked paragraph 3(2)(a) of the *Citizenship Act* and cancelled the appellant's citizenship under subsection 26(3) of the *Citizenship Regulations*. Appeal allowed, Gleason J.A. dissenting.

c. Canada (Citoyenneté et Immigration), 2015 CSC 61, [2015] 3 R.C.S. 909; *B010 c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2015 CSC 58, [2015] 3 R.C.S. 704; *Febles c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2014 CSC 68, [2014] 3 R.C.S. 431; *Ezokola c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2013 CSC 40, [2013] 2 R.C.S. 678; *Leahy c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2012 CAF 227, [2014] 1 R.C.F. 766; *Canada c. Kabul Farms Inc.*, 2016 CAF 143; *Tsleil-Waututh Nation c. Canada (Procureur général)*, 2017 CAF 128; *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27; *Bell ExpressVu Limited Partnership c. Rex*, 2002 CSC 42, [2002] 2 R.C.S. 559; *R. c. Hape*, 2007 CSC 26, [2007] 2 R.C.S. 292; *National Corn Growers Assn. c. Canada (Tribunal des importations)*, [1990] 2 R.C.S. 1324; *Brossard (Ville) c. Québec (Commission des droits de la personne)*, [1988] 2 R.C.S. 279; *Apotex Inc. c. Merck & Co., Inc.*, 2011 CAF 364; *Delios c. Canada (Procureur général)*, 2015 CAF 117; *Huruglica c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2016 CAF 93, [2016] 4 R.C.F. 157; *Bahniuk c. Canada (Procureur général)*, 2016 CAF 127; *Compagnie de chemin de fer Canadien Pacifique c. Canada (Transport, Infrastructure et Communautés)*, 2015 CAF 1; *Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada c. Emerson Milling Inc.*, 2017 CAF 79, [2018] 2 R.C.F. 573; *Syndicat canadien des communications, de l'énergie et du papier, section locale 30 c. Pâtes & Papier Irving, Ltée*, 2013 CSC 34, [2013] 2 R.C.S. 458.

DOCTRINE CITÉE

Brownlie, Ian. *Principles of Public International Law*, 5^e éd. Oxford : Clarendon Press, 1998.
Chambre des Communes. Comité permanent de la radiodiffusion, des films et de l'assistance aux arts. *Procès-verbaux et témoignages* (24 février 1976) (J. Hugh Faulkner).

APPEL d'une décision de la Cour fédérale (2015 CF 960, [2016] 2 R.C.F. 39), rejetant la demande de contrôle judiciaire présentée par l'appelant à l'encontre d'une décision du greffier de la citoyenneté, qui a invoqué l'alinéa 3(2)a) de la *Loi sur la citoyenneté* pour annuler la citoyenneté de l'appelant en application du paragraphe 26(3) du *Règlement sur la citoyenneté*. Appel accueilli, la juge Gleason, J.C.A., étant dissidente.

APPEARANCES

Hadayt Nazami and Ronald Poulton for appellant.
A. Leena Jaakkimainen and Kevin Doyle for respondent.

SOLICITORS OF RECORD

Jackman, Nazami & Associates, Toronto, and
Poulton Law Office, Toronto, for appellant.
Deputy Attorney General of Canada for respondent.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

STRATAS J.A.:

A. Introduction

[1] The appellant appeals from the judgment of the Federal Court (*per Bell J.*): 2015 FC 960, [2016] 2 F.C.R. 39. The Federal Court dismissed the appellant's application for judicial review of a decision of the Registrar of Citizenship. The Registrar invoked paragraph 3(2)(a) of the *Citizenship Act*, R.S.C., 1985, c. C-29 and cancelled the appellant's citizenship under subsection 26(3) of the *Citizenship Regulations*, SOR/93-246.

[2] The appellant was born in Canada in 1994. Normally, that would have made him a citizen of Canada: *Citizenship Act*, paragraph 3(1)(a). Until 2010, the appellant assumed he was a Canadian citizen. On July 27, 2010, that assumption was thrown into doubt.

[3] On that day, when the appellant was living with his family in the United States, FBI agents, armed, entered the family home and arrested his parents. Unknown to the appellant, all his life his parents had been acting under assumed names. Unknown to the appellant, his parents were espionage agents for Russia.

[4] This changed everything. The appellant was forced to go to Russia to live in a country to which he had

ONT COMPARU :

Hadayt Nazami et Ronald Poulton pour l'appellant.
A. Leena Jaakkimainen et Kevin Doyle pour l'intimé.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

Jackman, Nazami & Associates, Toronto, et
Poulton Law Office, Toronto, pour l'appellant.
Le sous-procureur général du Canada pour l'intimé.

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

LE JUGE STRATAS, J.C.A. :

A. Introduction

[1] L'appelant interjette appel du jugement rendu par le juge Bell de la Cour fédérale (2015 CF 960, [2016] 2 R.C.F. 39), rejetant la demande de contrôle judiciaire présentée par l'appelant à l'encontre d'une décision du greffier de la citoyenneté. Le greffier a invoqué l'alinéa 3(2)a) de la *Loi sur la citoyenneté*, L.R.C. (1985), ch. C-29, pour annuler la citoyenneté de l'appelant en application du paragraphe 26(3) du *Règlement sur la citoyenneté*, DORS/93-246.

[2] L'appelant est né au Canada en 1994, ce qui, normalement, lui aurait donné droit à la citoyenneté canadienne en vertu de l'alinéa 3(1)a) de la *Loi sur la citoyenneté*. De fait, jusqu'en 2010, l'appelant a présumé qu'il était citoyen canadien. Cependant, le 27 juillet 2010, cette présomption a été remise en cause.

[3] Ce jour-là, alors que l'appelant vivait avec sa famille aux États-Unis, des agents du FBI, armés, sont entrés dans le domicile familial et ont arrêté ses parents. Ce que l'appelant ignorait, c'est que, pendant toute sa vie, ses parents avaient vécu sous des noms d'emprunt. L'appelant ignorait également que ses parents étaient des espions à la solde de la Russie.

[4] Cela a tout changé. L'appelant a été forcé d'aller vivre en Russie, un pays avec lequel il n'avait aucun

no connection. His surname was changed from Foley to Vavilov. To this day, the appellant considers himself and his brother—also caught up in all of this—to be Canadian.

[5] But the Registrar of Citizenship disagreed. The Registrar found that the appellant is not Canadian and cancelled his citizenship under subsection 26(3) of the *Citizenship Regulations*, SOR/93-246. According to the Registrar, paragraph 3(2)(a) of the *Citizenship Act* applies. Under that paragraph, if neither parent is a citizen or lawfully admitted to Canada for permanent residence and either was “a diplomatic or consular officer or other representative or employee in Canada of a foreign government”, the child is not a Canadian citizen despite being born in Canada.

[6] According to the Registrar, the appellant’s parents were not citizens or permanent residents at the time of his birth. And—in what has been the central issue here and below—the Registrar found that the appellant’s parents were “employees of a foreign government” within the meaning of paragraph 3(2)(a) of the *Citizenship Act*.

[7] The appellant applied for judicial review of the Registrar’s decision. The Federal Court dismissed it. The Federal Court reviewed the Registrar’s interpretation of “employee of a foreign government” in paragraph 3(2)(a) of the Act for correctness. It agreed with the Registrar. The Federal Court also dismissed a procedural fairness complaint the appellant made.

[8] The appellant appeals to this Court. The appellant reiterates the procedural fairness complaint in this Court. He also submits that both the Federal Court and the Registrar erred in their interpretation of “employee in Canada of a foreign government” in paragraph 3(2)(a) of the *Citizenship Act*.

[9] For the reasons below, I would allow the appeal, set aside the judgment of the Federal Court, allow the

lien. Son nom de famille, qui était à l’époque Foley, a été remplacé par Vavilov. Encore aujourd’hui, l’appelant considère que lui et son frère — également mêlé à toute cette affaire — sont Canadiens.

[5] Le greffier de la citoyenneté n’était toutefois pas du même avis. Le greffier a conclu que l’appelant n’est pas citoyen canadien et il a annulé sa citoyenneté en application du paragraphe 26(3) du *Règlement sur la citoyenneté*, DORS/93-246, invoquant l’alinéa 3(2)a) de la *Loi sur la citoyenneté*. En vertu de cet alinéa, si les parents n’ont qualité ni de citoyens ni de résidents permanents et que le père ou la mère est un « agent diplomatique ou consulaire, représentant à un autre titre ou au service au Canada d’un gouvernement étranger », l’enfant n’est pas citoyen canadien, même s’il est né au Canada.

[6] Selon le greffier, les parents de l’appelant n’avaient qualité ni de citoyens ni de résidents permanents au moment de sa naissance. Et — principale question en litige pour notre Cour et le tribunal d’instance inférieure — le greffier a conclu que les parents de l’appelant étaient des agents « au service [...] d’un gouvernement étranger » au sens de l’alinéa 3(2)a) de la *Loi sur la citoyenneté*.

[7] L’appelant a demandé que cette décision du greffier fasse l’objet d’un contrôle judiciaire, mais la Cour fédérale a rejeté sa demande. La Cour fédérale a examiné l’interprétation que le greffier avait faite du libellé « au service [...] d’un gouvernement étranger » de l’alinéa 3(2)a) de la Loi en regard de la norme de la décision correcte, et elle s’est dite d’accord avec le greffier. La Cour fédérale a également rejeté la plainte relative à l’équité procédurale que l’appelant avait formulée.

[8] L’appelant interjette appel de cette décision devant notre Cour et il réitère sa plainte relative à l’équité procédurale. Il soutient également que la Cour fédérale et le greffier ont tous deux fait une interprétation erronée de l’alinéa 3(2)a) de la *Loi sur la citoyenneté* concernant les personnes « au service au Canada d’un gouvernement étranger ».

[9] Pour les motifs indiqués ci-dessous, j’accueillerais l’appel, j’annulerais le jugement de la Cour fédérale,

application for judicial review, and quash the decision of the Registrar to revoke the appellant's citizenship. Unless another ground for revocation applies—and none has been argued here—the appellant is entitled to Canadian citizenship under paragraph 3(1)(a) of the *Citizenship Act*.

B. Review for procedural fairness

[10] The appellant submits, as he did below, that the Registrar failed to disclose to him the case he was to meet. Thus, he was not able to make adequate submissions to the Registrar. He says this was a breach of the obligations of procedural fairness.

(1) *The standard of review*

[11] The standard of review for matters of procedural fairness is currently in dispute in this Court. A number of different approaches have been identified and persist. These are described in this Court's decision in *Bergeron v. Canada (Attorney General)*, 2015 FCA 160, 99 Admin. L.R. (5th) 1, at paragraphs 67–72.

[12] This difference persists even in the face of the Supreme Court's most recent case on point, *Mission Institution v. Khela*, 2014 SCC 24, [2014] 1 S.C.R. 502. While correctness is identified as the standard of review (at paragraph 79), the standard the Supreme Court actually applied was one that gave the administrative decision maker a “margin of deference” and “[s]ome deference” (at paragraph 89).

[13] It follows that I cannot agree with the Federal Court's statement in its reasons (at paragraph 15) that it is “settled law that issues of procedural fairness are reviewed on the standard of correctness”. While some may disagree, in my view the law remains unsettled, as this Court has described in *Bergeron*, above.

j'autoriserais la demande de contrôle judiciaire et j'infirmes la décision du greffier annulant la citoyenneté de l'appelant. À défaut d'autre motif justifiant la révocation de la citoyenneté — et aucun autre n'a été invoqué en l'espèce — l'appelant a droit à la citoyenneté canadienne en vertu de l'alinéa 3(1)a) de la *Loi sur la citoyenneté*.

B. Examen de l'équité procédurale

[10] L'appelant soutient, comme il l'a fait devant le tribunal d'instance inférieure, que le greffier a omis de l'informer du fardeau de la preuve dont il devait s'acquitter et que, de ce fait, il n'a pas été en mesure de présenter des arguments appropriés au greffier. Il allègue que cela constitue un manquement à l'obligation d'équité procédurale.

1) *La norme de contrôle*

[11] La norme de contrôle devant s'appliquer aux questions liées à l'équité procédurale ne fait pas l'unanimité à la Cour. De fait, un certain nombre d'approches différentes ont été utilisées et continuent de s'appliquer. Celles-ci sont décrites dans l'arrêt *Bergeron c. Canada (Procureur général)*, 2015 CAF 160, aux paragraphes 67 à 72.

[12] Cette divergence persiste malgré le plus récent arrêt de la Cour suprême sur cette question; voir l'arrêt *Établissement de Mission c. Khela*, 2014 CSC 24, [2014] 1 R.C.S. 502. Dans cet arrêt, bien que la norme de la décision correcte ait été établie comme étant la norme de contrôle devant s'appliquer (au paragraphe 79), la Cour suprême a en fait appliqué une norme permettant de « faire preuve de déférence » envers le décideur administratif et commandant « une certaine déférence » (au paragraphe 89).

[13] Il s'ensuit que je ne peux être d'accord avec la Cour fédérale lorsque, dans ses motifs (au paragraphe 15), elle déclare qu'« [i] est bien établi en droit que la norme de contrôle applicable aux questions d'équité procédurale est celle de la décision correcte ». En effet, même si certains ne sont peut-être pas d'accord, je suis d'avis que le droit n'est pas encore fixé sur ce point, comme l'a indiqué la Cour dans l'arrêt *Bergeron*, précité.

[14] This being said, on the facts of this case, it is unnecessary, as it was in *Bergeron*, to say more about the standard of review for procedural fairness or to resolve this issue in this case. Even if the standard of review were correctness, on the facts of this case I would not give effect to this ground of review.

(2) Analysis

[15] The appellant received an invitation to make submissions by way of a fairness letter from the Case Management Branch. He submits that failing to disclose the documentation which prompted this letter constituted a breach of procedural fairness. He complains that he had to “piece together information” from information requests made under the *Access to Information Act*, R.S.C., 1985, c. A-1. Some information arrived only after the decision was made.

[16] I reject this submission. The fairness letter dated July 18, 2013 to the appellant gave him a detailed summary of the legal issues and the facts that bore upon these issues. From this, he could ascertain the case he was to meet.

[17] Even if the appellant should have been provided with more at the time of the fairness letter in order to make submissions, I would still not give effect to the appellant’s procedural fairness complaint. The appellant, through his own efforts, ended up being aware of the case to meet and was able to make meaningful submissions. On the facts of this case, where the issue is a precise question of law drawing upon known facts—an issue of statutory interpretation—and the affected party, here the appellant, was fully empowered to address these matters, it cannot be said that there was any prejudice. In such circumstances, the administrative decision will not be quashed: *Mobil Oil Canada Ltd. v. Canada-Newfoundland Offshore Petroleum Board*, [1994] 1 S.C.R. 202, (1994), 111 D.L.R. (4th) 1; and

[14] Cela étant dit, il est inutile, eu égard aux faits dans cette affaire, tout comme c’était le cas dans l’arrêt *Bergeron*, de s’étendre davantage sur la norme de contrôle devant s’appliquer aux questions d’équité procédurale ou de résoudre cette question en l’espèce. En effet, même si la norme de contrôle à appliquer était celle de la décision correcte, je ne donnerais pas suite à ce motif de révision, compte tenu des faits en l’espèce.

2) Analyse

[15] L’appelant a reçu une lettre relative à l’équité procédurale l’invitant à présenter ses arguments à la Direction générale du règlement des cas. L’appelant a fait valoir que le défaut de lui communiquer certains documents qui étaient à l’origine de cette lettre constituait un manquement à l’équité procédurale. Il s’est plaint du fait qu’il avait dû lui-même [TRADUCTION] « colliger l’information » à partir de demandes d’information présentées en vertu de la *Loi sur l’accès à l’information*, L.R.C. (1985), ch. A-1. De plus, certains renseignements ne lui ont été communiqués qu’après le prononcé de la décision.

[16] Je rejette cette prétention. En effet, la lettre relative à l’équité procédurale datée du 18 juillet 2013, qui a été adressée à l’appelant, présentait un résumé détaillé des questions de droit en litige et des faits afférents à ces questions. L’appelant pouvait donc très bien établir les faits à réfuter à partir de cette information.

[17] Et même si la lettre adressée à l’appelant avait pu contenir plus d’information pour lui permettre de formuler ses observations, je ne donnerais toujours pas suite à la plainte relative à l’équité procédurale. Grâce à ses propres efforts, l’appelant a réussi à se renseigner sur les faits à réfuter et il a été en mesure de présenter des arguments valables. En ce qui concerne les faits de la présente affaire, lorsque la question en litige concerne une question précise de droit qui découle de faits connus — une question d’interprétation de la loi — et que la partie intéressée, l’appelant dans la présente affaire, était totalement apte à examiner cette question, on ne peut conclure qu’il y a eu préjudice. En pareilles circonstances, la décision administrative n’est pas annulée : voir les arrêts *Mobil Oil Canada Ltd. c. Office Canada*—

see also *MiningWatch Canada v. Canada (Fisheries and Oceans)*, 2010 SCC 2, [2010] 1 S.C.R. 6.

[18] The appellant also submits that one of the officers at the Case Management Branch “appeared” to have pre-judged the issues and “may have continued to remain involved” in the file in the face of a recusal request by the appellant. The quoted portions show that the appellant has candidly admitted that the evidence in the record is not firm on this point. As well, the line between prejudgment of the issues and expressing hypotheses concerning the issues before making a conclusion is a fine one. Certainly pre-judgment in the sense of approaching the matter with a closed mind is a concern. However, I am not persuaded on this record that this threshold was met here.

C. Review of the substance of the decision

[19] The appellant says that the Registrar’s decision to revoke his citizenship was unreasonable and, thus, must be quashed. He says that his parents were not “employee[s] in Canada of a foreign government” under paragraph 3(2)(a) of the *Citizenship Act*. As a result, paragraph 3(2)(a) does not apply. This leaves paragraph 3(1)(a) of the *Citizenship Act* as the governing provision in his case. As a person born in Canada in 1994, he is entitled to citizenship.

(1) *Standard of review*

[20] We are to assess whether the Federal Court properly chose the standard of review and whether it applied it properly. If the Federal Court chose the wrong standard of review, we are to apply the proper standard of review, assess the decision of the administrative decision maker against that standard and, if necessary, provide a proper remedy: *Agraira v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2013 SCC 36, [2013] 2 S.C.R. 559, at paragraphs 45–47.

Terre-Neuve des hydrocarbures extracôtiers, [1994] 1 R.C.S. 202 et *Mines Alerte Canada c. Canada (Pêches et Océans)*, 2010 CSC 2, [2010] 1 R.C.S. 6.

[18] L’appelant prétend également qu’un des agents de la Direction générale du règlement des cas [TRANSDUCTION] « a semblé » préjuger des questions en litige et [TRANSDUCTION] « pourrait avoir continué de traiter » le dossier, malgré la demande de récusation de l’appelant. L’utilisation de guillemets indique que l’appelant admet en toute franchise que les éléments de preuve dans le dossier ne sont pas clairs sur ce point. De plus, la distinction qui existe entre préjuger d’une question et formuler des hypothèses sur les questions en litige avant de tirer une conclusion est ténue. Il est certain que préjuger d’une question, au sens de l’examiner avec un esprit fermé, serait préoccupant. Je ne suis toutefois pas persuadé d’après la preuve que ce seuil a été atteint en l’espèce.

C. Examen de l’essentiel de la décision

[19] L’appelant soutient que la décision du greffier de révoquer sa citoyenneté était déraisonnable et qu’elle doit donc être annulée. Il allègue à cet égard que ses parents n’étaient pas des agents « au service au Canada d’un gouvernement étranger » au sens de l’alinéa 3(2)a) de la *Loi sur la citoyenneté*. Par conséquent, l’alinéa 3(2)a) ne s’applique pas et la disposition devant s’appliquer en l’espèce est plutôt l’alinéa 3(1)a) de la *Loi sur la citoyenneté*. Étant né au Canada en 1994, l’appelant a droit à la citoyenneté.

1) *Norme de contrôle*

[20] Nous devons déterminer si la Cour fédérale a choisi la norme de contrôle appropriée et si elle l’a appliquée correctement. Si la Cour fédérale n’a pas choisi la bonne norme de contrôle, nous devons appliquer la norme de contrôle appropriée, évaluer la décision du décideur administratif en regard de cette autre norme et, s’il y a lieu, prescrire un recours approprié : arrêt *Agraira c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2013 CSC 36, [2013] 2 R.C.S. 559, aux paragraphes 45 à 47.

[21] The central issue before the Registrar, the Federal Court and this Court is one involving the interpretation and application of paragraph 3(2)(a) of the *Citizenship Act*.

[22] The Federal Court found (at paragraph 16) that the standard of review is correctness. It held that “the interpretation of paragraph 3(2)(a) of the *Citizenship Act* is a question of law of general application across Canada and raises a pure question of statutory interpretation.” It added that “no privative clause is engaged and the statutory scheme does not offer any basis upon which it can be said that the Registrar possesses any greater expertise than the courts in interpreting the impugned section.”

[23] On this, the appellant agrees with the Federal Court and submits that the standard of review is correctness.

[24] I disagree. We are bound by decisions of the Supreme Court of Canada directly on point.

[25] On issues of statutory interpretation, the Supreme Court’s most recent decision on point, *Edmonton (City) v. Edmonton East (Capilano) Shopping Centres Ltd.*, 2016 SCC 47, [2016] 2 S.C.R. 293, stands for the proposition that reasonableness is the presumed standard of review for the decision of an administrative-decision maker familiar with a frequently used statute, like the Registrar of Citizenship here who is interpreting the *Citizenship Act*.

[26] On this, the majority of the Supreme Court in *Edmonton East* confirmed a line of earlier jurisprudence on this point.

[27] In *Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190, the Supreme Court held (at paragraph 54) that “[d]eference will usually result where a tribunal is interpreting its own statute or statutes closely connected to its function, with which it will have particular familiarity”.

[21] La question fondamentale en litige, pour le greffier, la Cour fédérale et notre Cour, concerne l’interprétation et l’application de l’alinéa 3(2)a) de la *Loi sur la citoyenneté*.

[22] La Cour fédérale a conclu (au paragraphe 16) que la norme de contrôle applicable était la norme de la décision correcte, indiquant que « l’interprétation de l’alinéa 3(2)a) de la *Loi sur la citoyenneté* soulève une question de droit d’application générale à l’échelle du Canada et qu’il s’agit d’une pure question d’interprétation des lois ». Elle a ajouté qu’« aucune disposition d’inattaquabilité ne s’applique et [que] le régime législatif ne permet pas de conclure que le greffier possède une plus grande expertise que les tribunaux pour interpréter l’alinéa contesté ».

[23] Sur ce point, l’appelant est d’accord avec la Cour fédérale et soutient que la norme de contrôle à appliquer est celle de la décision correcte.

[24] Je ne suis pas d’accord. Nous sommes liés par les arrêts de la Cour suprême du Canada qui portent directement sur ce point.

[25] Or, la plus récente décision de la Cour suprême sur les questions liées à l’interprétation de la loi, l’arrêt *Edmonton (Ville) c. Edmonton East (Capilano) Shopping Centres Ltd.*, 2016 CSC 47, [2016] 2 R.C.S. 293, reconnaît que la norme de la décision raisonnable est la norme de contrôle devant s’appliquer à l’examen de la décision d’un décideur administratif qui connaît bien la loi, comme c’est le cas en l’espèce pour le greffier de la citoyenneté appelé à interpréter la *Loi sur la citoyenneté*.

[26] Sur ce point, les juges majoritaires de la Cour suprême dans l’arrêt *Edmonton East* sont venus confirmer un courant jurisprudentiel antérieur.

[27] Dans l’arrêt *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190, la Cour suprême du Canada avait conclu (au paragraphe 54) que, « [l]orsqu’un tribunal administratif interprète sa propre loi constitutive ou une loi étroitement liée à son mandat et dont il a une connaissance approfondie, la déférence est habituellement de mise ».

[28] In *Alberta (Information and Privacy Commissioner) v. Alberta Teachers' Association*, 2011 SCC 61, [2011] 3 S.C.R. 654, at paragraph 34, the majority of the Supreme Court held that “unless the situation is exceptional ... the interpretation by the tribunal of ‘its own statute or statutes closely connected to its function, with which it will have particular familiarity’ should be presumed to be a question of statutory interpretation subject to deference on judicial review.”

[29] These are just two. There are many other cases where the Supreme Court has employed the presumption of reasonableness in the case of interpretations of regulatory provisions by administrative decision makers.

[30] It is also presumed that reasonableness is the standard of review when an administrative decision maker applies a statutory provision to the facts it finds in the case before it: *Dunsmuir*, at paragraph 53.

[31] Presumptions of reasonableness such as these are rebuttable. However, following the reasons of the majority of the Supreme Court in *Edmonton East*, the presumption is not easily rebutted.

[32] Both the appellant and the Federal Court submit that there is no privative clause in the *Citizenship Act*. But that was true in *Edmonton East* as well and the majority declined in that case to find that the presumption of reasonableness was rebutted.

[33] As well, I note that Parliament has enacted subsection 22.1(1) of the *Citizenship Act*, imposing a requirement that leave be sought in order to apply for judicial review. The respondent submits that this statutory indication may be taken as reinforcing the idea that decisions of the Registrar are not lightly reviewed and that “some degree of deference is owed”. For the

[28] Dans l’arrêt *Alberta (Information and Privacy Commissioner) c. Alberta Teachers' Association*, 2011 CSC 61, [2011] 3 R.C.S. 654, au paragraphe 34, les juges majoritaires de la Cour suprême du Canada ont conclu que « sauf situation exceptionnelle [...], il convient de présumer que l’interprétation par un tribunal administratif de “sa propre loi constitutive ou [d’]une loi étroitement liée à son mandat et dont il a une connaissance approfondie” est une question d’interprétation législative commandant la déférence en cas de contrôle judiciaire ».

[29] Et ce ne sont là que deux arrêts. Il existe de nombreux autres arrêts où la Cour suprême a invoqué la présomption d’application de la norme de la décision raisonnable pour examiner l’interprétation que des décideurs administratifs avaient faite des dispositions réglementaires.

[30] On présume également que la norme de la décision raisonnable est la norme de contrôle qui doit s’appliquer lorsqu’un décideur administratif applique une disposition législative aux faits qui lui sont présentés : arrêt *Dunsmuir*, au paragraphe 53.

[31] De telles présomptions de raisonabilité peuvent être réfutées. Cependant, suivant les motifs invoqués par les juges majoritaires de la Cour suprême dans l’arrêt *Edmonton East*, cette présomption n’est pas facile à réfuter.

[32] L’appelant et la Cour fédérale soutiennent tous deux que la *Loi sur la citoyenneté* ne comprend pas de clause privative. Cependant, il en était également ainsi dans l’affaire *Edmonton East* et les juges majoritaires ont malgré tout refusé de conclure que la présomption d’application de la norme de la décision raisonnable avait été réfutée.

[33] Je note également que le législateur a adopté le paragraphe 22.1(1) de la *Loi sur la citoyenneté*, qui dispose que toute demande de contrôle judiciaire est subordonnée à l’autorisation de la cour. L’intimé soutient que l’on pourrait interpréter cette disposition comme voulant indiquer que les décisions du greffier ne doivent pas être examinées à la légère et qu’elles [TRADUCTION]

purposes of this case it is sufficient to say that this tends to reinforce the presumption of deference.

[34] To some extent, the standard of review debate in this case is not of great practical import.

[35] Reasonableness is said to be a range of acceptable and defensible outcomes or a margin of appreciation: *Dunsmuir*, at paragraph 47; *McLean v. British Columbia (Securities Commission)*, 2013 SCC 67, [2013] 3 S.C.R. 895, at paragraph 38. The Supreme Court has repeatedly said that reasonableness “takes its colour from the context” and “must be assessed in the context of the particular type of decision making involved and all relevant factors”: *Catalyst Paper Corp. v. North Cowichan (District)*, 2012 SCC 2, [2012] 1 S.C.R. 5, at paragraph 18; *Canada (Citizenship and Immigration) v. Khosa*, 2009 SCC 12, [2009] 1 S.C.R. 339, at paragraph 59; and most recently *Wilson v. Atomic Energy of Canada Ltd.*, 2016 SCC 29, [2016] 1 S.C.R. 770, at paragraph 22. For this reason, sometimes we see some administrative decision makers afforded a very broad range or margin of appreciation and others less so: compare, for example, cases like *Wilson*, above, with *Nor-Man Regional Health Authority Inc. v. Manitoba Association of Health Care Professionals*, 2011 SCC 59, [2011] 3 S.C.R. 616.

[36] There is authority in this Court for the proposition that where reasonableness is the standard of review and where, as here, the interests of the individual are high (affecting the court’s sensitivity to rule of law concerns), this Court may apply the reasonableness standard in a more exacting way: see, e.g., *Canada (Transport, Infrastructure and Communities) v. Farwaha*, 2014 FCA 56, [2015] 2 F.C.R. 1006, at paragraph 92; *Attaran v. Canada (Attorney General)*, 2015 FCA 37, 467 N.R. 335, at paragraph 49; *Walchuk v. Canada (Justice)*, 2015 FCA 85, 91 Admin. L.R. (5th) 185, at paragraph 33.

« commandent un certain degré de déférence ». Aux fins de la présente affaire, il suffit de dire que cela tend à renforcer la présomption de déférence.

[34] Dans une certaine mesure, toutefois, le débat sur la norme de contrôle à appliquer ne revêt pas une grande importance pratique en l’espèce.

[35] La raisonabilité appartient à un éventail d’issues acceptables et justifiables ou à une marge d’appréciation : voir les arrêts *Dunsmuir*, au paragraphe 47, et *McLean c. Colombie-Britannique (Securities Commission)*, 2013 CSC 67, [2013] 3 R.C.S. 895, au paragraphe 38. La Cour suprême a à maintes reprises indiqué que la raisonabilité est une norme qui « s’adapte au contexte » et qui « s’apprécie dans le contexte du type particulier de processus décisionnel en cause et de l’ensemble des facteurs pertinents » : *Catalyst Paper Corp. c. North Cowichan (District)*, 2012 CSC 2, [2012] 1 R.C.S. 5, au paragraphe 18; *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Khosa*, 2009 CSC 12, [2009] 1 R.C.S. 339, au paragraphe 59 et, plus récemment, *Wilson c. Énergie atomique du Canada Ltée*, 2016 CSC 29, [2016] 1 R.C.S. 770, au paragraphe 22. C’est ce qui explique que certains décideurs administratifs disposent d’une très large gamme d’issues possibles ou d’une grande marge d’appréciation, alors que les issues possibles ou la marge d’appréciation qui s’offrent à d’autres sont plus restreintes : il suffit par exemple de comparer des arrêts tels que *Wilson*, précité, à *Nor-Man Regional Health Authority Inc. c. Manitoba Association of Health Care Professionals*, 2011 CSC 59, [2011] 3 R.C.S. 616.

[36] Selon la jurisprudence de la Cour, lorsque la norme de la décision raisonnable est la norme de contrôle à appliquer et que, comme en l’espèce, les intérêts de la personne en cause sont grands (et ont une incidence sur l’importance que la cour doit accorder à la primauté du droit), la Cour peut appliquer la norme de la décision raisonnable d’une manière plus rigoureuse : voir, par exemple, les arrêts *Canada (Transports, Infrastructure et Collectivités) c. Farwaha*, 2014 CAF 56, [2015] 2 R.C.F. 1006, au paragraphe 92; *Attaran c. Canada (Procureur général)*, 2015 CAF 37, au paragraphe 49; et *Walchuk c. Canada (Justice)*, 2015 CAF 85, au paragraphe 33.

[37] On issues of statutory interpretation in the immigration context, the Supreme Court recently has also been applying reasonableness in an exacting way. Not surprisingly, because of the presumption of reasonableness, it is acting under the reasonableness standard of review, but it assesses the administrative decision maker's interpretation of a statutory provision closely, in fact sometimes in a manner that appears to be akin to correctness: see, e.g., *Kanthisamy v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2015 SCC 61, [2015] 3 S.C.R. 909; *B010 v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2015 SCC 58, [2015] 3 S.C.R. 704; *Febles v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2014 SCC 68, [2014] 3 S.C.R. 431; *Ezokola v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2013 SCC 40, [2013] 2 S.C.R. 678. In fact, it has been a while since the Supreme Court has afforded a decision maker in the immigration context much of a margin of appreciation on statutory interpretation issues.

[38] Further rendering the standard of review of less practical import in this case is the fact that we have before us little in the way of the reasoning of the Registrar. On the central statutory interpretation issue before us, the Registrar said nothing.

[39] We can only assume the Registrar relied on an analyst's report that was provided. But, as we shall see, that report contains only one brief paragraph on the statutory interpretation issue, and a very limited one at that. In such circumstances, it is hard to give much deference to the decision; the concern is that we cannot be sure that the statutory interpretation issue was adequately considered. On some occasions like this, we have quashed an administrative decision because we cannot engage in reasonableness analysis or because we are concerned that administrative decision making is being immunized from review: see, e.g., *Leahy v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2012 FCA 227, [2014] 1 F.C.R. 766; *Canada v. Kabul Farms Inc.*, 2016 FCA 143, 13 Admin. L.R. (6th) 11; and see the wider discussion of this point in *Tsleil-Waututh Nation v. Canada (Attorney General)*, 2017 FCA 128.

[37] En ce qui a trait aux questions liées à l'interprétation des lois dans le contexte de l'immigration, la Cour suprême a elle aussi fait récemment une application rigoureuse de la norme de la décision raisonnable. Comme on pouvait s'y attendre, en raison de la présomption de raisonnabilité, la Cour suprême choisit la norme de la décision raisonnable comme norme de contrôle, mais elle évalue l'interprétation que le décideur administratif fait de la disposition de la loi d'une manière rigoureuse qui, parfois, peut laisser croire qu'il s'agit de la norme de la décision correcte : voir, par exemple, les arrêts *Kanthisamy c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2015 CSC 61, [2015] 3 R.C.S. 909; *B010 c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2015 CSC 58, [2015] 3 R.C.S. 704; *Febles c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2014 CSC 68, [2014] 3 R.C.S. 431; et *Ezokola c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2013 CSC 40, [2013] 2 R.C.S. 678. De fait, il y a longtemps que la Cour suprême a accordé à un décideur une grande marge d'appréciation pour des questions liées à l'interprétation de lois dans le contexte de l'immigration.

[38] Le fait que nous possédions peu d'information expliquant le raisonnement du greffier est un autre facteur qui, en l'espèce, a pour effet de réduire l'importance pratique de la norme de contrôle. Le greffier n'a formulé aucune observation concernant la question fondamentale de l'interprétation de la loi dont nous sommes saisis.

[39] Nous pouvons seulement présumer que le greffier s'est basé sur le rapport de l'analyste qui lui a été remis. Cependant, comme nous le verrons, ce rapport ne contient qu'un bref paragraphe, par ailleurs très restreint, sur la question de l'interprétation de la loi. En pareilles circonstances, il est difficile d'accorder une grande déférence à la décision, car nous ne pouvons avoir la certitude qu'un examen adéquat a été fait de la question de l'interprétation de la loi. Il est arrivé parfois que nous ayons annulé une décision administrative parce que nous ne pouvions procéder à une analyse de la raisonnabilité ou que nous craignons que le processus de décision administrative ait été à l'abri d'une révision : voir, par exemple, les arrêts *Leahy c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2012 CAF 227, [2014] 1 R.C.F. 766 et *Canada c. Kabul Farms Inc.*, 2016 CAF 143; voir également la discussion plus exhaustive sur ce point dans

l'arrêt *Tsleil-Waututh Nation c. Canada (Procureur général)*, 2017 CAF 128.

(2) *Analysis*

(a) Introduction

[40] Despite the foregoing and even affording the Registrar leeway under the reasonableness standard, I find that the result the Registrar reached on these facts, namely that the appellant's parents were "employee[s] in Canada of a foreign government" in paragraph 3(2)(a) of the Act, is not supportable, defensible or acceptable and, thus, is not reasonable within the meaning of paragraph 47 of *Dunsmuir*, above.

[41] It is trite that statutory provisions are to be interpreted in accordance with their text, context and purpose: *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 S.C.R. 27, (1998), 154 D.L.R. (4th) 193; *Bell ExpressVu Limited Partnership v. Rex*, 2002 SCC 42, [2002] 2 S.C.R. 559.

[42] The need to take into account the purpose of statutory provisions is made especially important by section 12 of the *Interpretation Act*, R.S.C., 1985, c. I-21, a section that applies to all, courts and administrative decision makers alike. It provides that a statutory provision "shall be given such fair, large and liberal construction and interpretation as best ensures the attainment of its objects."

[43] Equally important, as we shall see, is the context of paragraph 3(2)(a) of the *Citizenship Act*: its legislative history, other paragraphs in subsection 3(2) that shed light on it, and the principles of international law surrounding it.

[44] Even on the understanding that the Registrar considered the issue of statutory interpretation and adopted the reasoning contained in the report of an analyst, when the purpose and context of paragraph 3(2)(a) is considered, the Registrar's interpretation of paragraph 3(2) (a) of the *Citizenship Act* cannot stand. Except for an

2) *Analyse*

a) Introduction

[40] Malgré ce qui précède et même en accordant au greffier une certaine latitude en vertu de la norme de la décision raisonnable, je considère que le résultat auquel est parvenu le greffier en regard de ces faits, à savoir que les parents de l'appelant étaient « au service au Canada d'un gouvernement étranger » au sens de l'alinéa 3(2)a) de la *Loi sur la citoyenneté*, n'appartient pas aux décisions acceptables ou justifiables et n'est donc pas raisonnable au sens du paragraphe 47 de l'arrêt *Dunsmuir*, précité.

[41] Il est bien établi que les dispositions législatives doivent être interprétées en tenant compte de leur libellé, contexte et objet : arrêts *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27 et *Bell ExpressVu Limited Partnership c. Rex*, 2002 CSC 42, [2002] 2 R.C.S. 559.

[42] L'article 12 de la *Loi d'interprétation*, L.R.C. (1985), ch. I-21, qui s'applique à tous — tribunaux comme décideurs administratifs — souligne l'importance de prendre en compte l'objet des dispositions législatives. Cet article dispose que toute disposition législative « s'interprète de la manière la plus équitable et la plus large qui soit compatible avec la réalisation de son objet ».

[43] Tout aussi important, comme nous le verrons, est le contexte de l'alinéa 3(2)a) de la *Loi sur la citoyenneté* : son origine législative, les autres alinéas du paragraphe 3(2) qui en précisent le sens, ainsi que les principes du droit international qui s'y rapportent.

[44] Même si l'on admet que le greffier a tenu compte de la question de l'interprétation de la loi et a fait sien le raisonnement énoncé dans le rapport de l'analyste, son interprétation de l'alinéa 3(2)a) de la *Loi sur la citoyenneté* ne peut résister à l'examen lorsqu'on prend en compte l'objet et le contexte de cet alinéa. À l'exception

abbreviated review of legislative history—only textual in nature—the purpose and context of paragraph 3(2)(a) was not considered at all. For example, the analyst’s report is striking for its failure to refer to or analyze the other paragraphs of subsection 3(2). Virtually all of the analysis—only textual in nature—fits in a single paragraph in the analyst’s report (appeal book, page 30). This sort of cursory and incomplete approach to statutory interpretation in a case like this cannot be acceptable or defensible on the facts and the law: *Dunsmuir*, above, at paragraph 47.

[45] As I shall demonstrate, the purpose of paragraph 3(2)(a) of the Act is to bring Canadian law into accordance with international law and other domestic legislation, including the *Foreign Missions and International Organizations Act*, S.C. 1991, c. 41. The aim was to ensure that paragraph 3(2)(a)—which prohibits the Canadian-born children of employees of foreign governments from obtaining Canadian citizenship—applies only to those employees who benefit from diplomatic privileges and immunities from civil and/or criminal law. Under this interpretation, “employee[s] in Canada of a foreign government” includes only those who enjoy diplomatic privileges and immunities under the *Vienna Convention on Diplomatic Relations*, April 18, 1961, [1966] Can. T.S. No. 29, 500 U.N.T.S. 241 [Convention or Vienne Convention].

[46] This purpose makes sense. There is a coherence to it. Citizens of Canada have duties and responsibilities to Canada. They are subject to all Canadian laws. Under this view of the matter, a child born to parents subject to Canadian laws is a person born in Canada for the purposes of Canadian citizenship laws and, thus, under paragraph 3(1)(a), becomes a Canadian citizen upon birth in Canada.

[47] Persons who have diplomatic privileges and immunities do not have duties and responsibilities to Canada and are not subject to all Canadian laws. As such, they and their children are prohibited from acquiring citizenship.

d’un bref résumé — textuel seulement — de l’origine législative, l’objet et le contexte de l’alinéa 3(2)a) n’ont pas du tout été pris en compte. Il est notamment frappant de voir que le rapport de l’analyste ne fait aucun renvoi aux autres alinéas du paragraphe 3(2) ni n’en fait aucune analyse. De fait, la presque totalité de l’analyse — par surcroît textuelle seulement — se résume à un seul paragraphe du rapport de l’analyste (dossier d’appel, à la page 30). L’utilisation d’une approche aussi superficielle et incomplète pour l’interprétation des lois dans une affaire comme la présente n’est ni acceptable ni justifiable au regard des faits et du droit : voir l’arrêt *Dunsmuir*, précité, au paragraphe 47.

[45] Comme je vais le démontrer, l’objet de l’alinéa 3(2)a) de la *Loi sur la citoyenneté* est d’harmoniser le droit canadien avec le droit international et d’autres lois intérieures, dont la *Loi sur les missions étrangères et les organisations internationales*, L.C. 1991, ch. 41. L’objectif était de s’assurer que l’alinéa 3(2)a) — qui interdit aux enfants nés au Canada de parents au service d’un gouvernement étranger d’obtenir la citoyenneté canadienne — ne s’applique qu’aux personnes qui jouissent de privilèges diplomatiques et d’immunités de juridiction civile et/ou pénale. Selon cette interprétation, les personnes « au service au Canada d’un gouvernement étranger » n’incluent que celles qui bénéficient des privilèges et immunités diplomatiques conférés par la *Convention de Vienne sur les relations diplomatiques*, 18 avril 1961, [1966] R.T. Can. n° 29, 500 U.N.T.S. 241 [Convention ou Convention de Vienne].

[46] Cet objet est logique et cohérent. Les citoyens du Canada ont des obligations envers le Canada. Ils sont assujettis à toutes les lois du Canada. Selon cette interprétation, un enfant né de parents assujettis aux lois canadiennes est un enfant né au Canada qui, en vertu des lois sur la citoyenneté canadienne et, donc, de l’alinéa 3(1)a), devient citoyen canadien au moment de sa naissance au pays.

[47] Les personnes qui jouissent de privilèges et d’immunités diplomatiques n’ont pas d’obligations envers le Canada et ne sont pas assujetties aux lois canadiennes. À ce titre, ces personnes et leurs enfants ne peuvent obtenir la citoyenneté.

[48] In this regard, I agree with and endorse the following observation of the Federal Court in *Al-Ghamdi v. Canada (Foreign Affairs and International Trade)*, 2007 FC 559, 314 F.T.R. 1, at paragraph 63:

It is precisely because of the vast array of privileges accorded to diplomats and their families, which are by their very nature inconsistent with the obligations of citizenship, that a person who enjoys diplomatic status cannot acquire citizenship.

In my view, only those who enjoy diplomatic privileges and immunities fall under the “employee[s] in Canada of a foreign government” exception in paragraph 3(2)(a) of the *Citizenship Act*.

(b) The administrative decision in more detail

[49] The Registrar did not offer any significant reasons herself. However, consistent with *Newfoundland and Labrador Nurses’ Union v. Newfoundland and Labrador (Treasury Board)*, 2011 SCC 62, [2011] 3 S.C.R. 708, we may look to the record in order to discern the reasons. Here, it is reasonable to conclude that the Registrar’s reasons are found in the analyst’s report the Registrar received.

[50] The analyst’s report concluded that for paragraph 3(2)(a) to apply, the foreign employee in Canada need not benefit from privileges and immunities. It reached this conclusion by looking only briefly at an amendment that superficially appeared to narrow the wording of the paragraph:

The previous iteration of the exception of right to Canadian citizenship to persons born in Canada in the *Canadian Citizenship Act, 1947* is more narrow than the iteration found in subsection 3(2) of the current *Citizenship Act* as the earlier provisions link the terms “representative” and “employee” to an official and/or recognized accreditation or, even more directly, to a diplomatic mission. The way in which subsection 3(2) of the *Citizenship Act* is written, however, differentiates “diplomatic or consular officers” from “representatives to employees of a foreign government.”

[48] À cet égard, je suis d’accord avec l’observation suivante de la Cour fédérale dans la décision *Al-Ghamdi c. Canada (Affaires étrangères et Commerce international)*, 2007 CF 559, au paragraphe 63, et j’y souscris :

C’est précisément en raison de la vaste gamme de privilèges dont jouissent les diplomates et leur famille, privilèges qui sont de par leur nature même incompatibles avec les obligations de la citoyenneté, qu’une personne qui jouit du statut diplomatique ne peut acquérir la citoyenneté.

À mon avis, seules les personnes qui jouissent de privilèges et d’immunités diplomatiques sont visées par l’exception prévue à l’alinéa 3(2)a) de la *Loi sur la citoyenneté* pour les personnes « au service au Canada d’un gouvernement étranger ».

b) La décision administrative plus en détail

[49] Le greffier n’a pas présenté de motifs importants. Cependant, conformément à l’arrêt *Newfoundland and Labrador Nurses’ Union c. Terre-Neuve-et-Labrador (Conseil du Trésor)*, 2011 CSC 62, [2011] 3 R.C.S. 708, nous pouvons examiner le dossier pour tenter d’en dégager les motifs. En l’espèce, il est raisonnable de conclure que les motifs du greffier se trouvent dans le rapport de l’analyste que le greffier a reçu.

[50] Dans ce rapport, l’analyste a conclu que, pour que l’alinéa 3(2)a) s’applique, il n’est pas nécessaire que le travailleur étranger au Canada bénéficie de privilèges et d’immunités. Il est parvenu à cette conclusion en ne faisant qu’un bref examen d’une modification qui semblait restreindre le libellé de l’alinéa :

[TRADUCTION] L’itération précédente de l’exception au droit à la citoyenneté canadienne pour les personnes nées au Canada, selon la *Loi sur la citoyenneté canadienne de 1947*, est plus restreinte que celle figurant au paragraphe 3(2) de l’actuelle *Loi sur la citoyenneté*, car les dispositions antérieures liaient les termes « représentant » et « au service de » à une accréditation officielle et/ou reconnue ou, plus directement, à une mission diplomatique. Le libellé du paragraphe 3(2) de la *Loi sur la citoyenneté* établit toutefois une distinction entre l’« agent diplomatique ou consulaire » et la personne « au service au Canada d’un gouvernement étranger ».

[51] The analyst looked to the definition of “diplomatic or consular officers” in section 35 of the *Interpretation Act*—“includes an ambassador, envoy, minister, chargé d’affaires, counsellor, secretary, attaché, consul-general, consul, vice-consul, pro-consul, consular agent, acting consul-general, acting consul, acting vice-consul, acting consular agent, high commissioner, permanent delegate, adviser, acting high commissioner, and acting permanent delegate”—and concluded that “employee[s] in Canada of a foreign government” must mean something different.

[52] Textually and logically, this does not necessarily follow. Many persons occupying these offices are “employee[s] in Canada of a foreign government” in the sense that a foreign government employs them. And, as can be seen from the word “includes” in the definition of “diplomatic or consular officers,” it is non-exhaustive.

(c) The Federal Court’s reasons

[53] The Federal Court held that “employee[s] in Canada of a foreign government” applied to all such employees, regardless of diplomatic or consular status. It held that to interpret paragraph 3(2)(a) in any other way would leave the section without any meaning.

[54] In my view, this implies that there can be no employees in Canada of a foreign government who have diplomatic or consular status and who are not diplomatic or consular officers. Put another way, the Federal Court has assumed that employees in Canada of a foreign government who have diplomatic privileges and immunities are the same persons as those who have diplomatic or consular status.

[55] This is not the case. There can be employees in Canada of a foreign government who do have privileges and immunities and who are not diplomatic or consular officers: see *Foreign Missions and International*

[51] L’analyste a examiné la définition d’« agent diplomatique ou consulaire » figurant à l’article 35 de la *Loi d’interprétation* — « Sont compris parmi les agents diplomatiques ou consulaires les ambassadeurs, envoyés, ministres, chargés d’affaires, conseillers, secrétaires, attachés, les consuls généraux, consuls, vice-consuls et leurs suppléants, les suppléants des agents consulaires, les hauts-commissaires et délégués permanents et leurs suppléants » — et a conclu que cette définition devait différer de celle d’une personne « au service au Canada d’un gouvernement étranger ».

[52] Cependant, l’analyse textuelle et logique n’appuie pas nécessairement une telle conclusion. De fait, de nombreuses personnes qui occupent les fonctions précitées sont « au service au Canada d’un gouvernement étranger », au sens où c’est un gouvernement étranger qui les emploie. Et, comme on peut en déduire des mots « Sont compris » figurant dans la définition d’« agent diplomatique ou consulaire », cette définition n’est pas exhaustive.

c) Les motifs de la Cour fédérale

[53] La Cour fédérale a conclu que la définition de personne « au service au Canada d’un gouvernement étranger » s’appliquait à tous ces employés, sans égard à leur statut diplomatique ou consulaire, indiquant que conclure autrement aurait pour effet de rendre l’alinéa 3(2)a) vide de sens.

[54] À mon avis, pareille interprétation laisse croire qu’une personne au service au Canada d’un gouvernement étranger, qui a le statut diplomatique ou consulaire, ne peut être qu’un agent diplomatique ou consulaire. Autrement dit, la Cour fédérale a présumé qu’il n’y avait aucune différence entre les personnes au service au Canada d’un gouvernement étranger qui bénéficient de privilèges et d’immunités diplomatiques et celles qui ont le statut diplomatique ou consulaire.

[55] Or, tel n’est pas le cas. En effet, il peut y avoir au Canada des personnes qui sont au service d’un gouvernement étranger et qui jouissent de privilèges ou d’immunités, sans pour autant être des agents diplomatiques

Organizations Act, sections 3 and 4 and Schedule II, Articles 1, 41, 43, 49 and 53.

(d) Further analysis of the *Citizenship Act*

[56] In my view, whether or not someone is an employee in Canada of a foreign government is just part of what triggers the operation of paragraph 3(2)(a) of the *Citizenship Act*. The additional element of diplomatic immunity triggers the paragraph. The text is consistent with this interpretation.

[57] Subsection 3(2) mirrors provisions in the *Foreign Missions and International Organizations Act* and the *Vienna Convention on Diplomatic Relations*: see, for example, the similar phrasing of certain terms in Article 1 in the Convention and subsection 3(2) of the *Citizenship Act*. Together, the *Foreign Missions and International Organizations Act* and the *Vienna Convention on Diplomatic Relations*, among other things, provide for civil and criminal immunity for consular officials who carry out their responsibilities in Canada. The mirroring between these two and subsection 3(2) of the *Citizenship Act* strongly indicates a relationship between the two—i.e., that the presence of diplomatic immunity matters.

[58] According to the *Vienna Convention on Diplomatic Relations*, a consular officer is to protect in the receiving state (here Canada) the interests of the sending (or foreign) state and its nationals within the limits set out in international law. It defines a consular official as any person entrusted with that capacity and diplomatic agents as members of the diplomatic staff of the mission. Persons not associated with the mission are not considered diplomatic staff and are outside of the Convention and, thus, are outside of the *Foreign Missions and International Organizations Act*. The appellant's parents, who as we shall see, in no way possessed diplomatic immunity, cannot fall under paragraph 3(2)(a) of the *Citizenship Act*.

ou consulaires : voir la *Loi sur les missions étrangères et les organisations internationales*, articles 3 et 4 et annexe II, articles 1, 41, 43, 49 et 53.

d) Analyse plus approfondie de la *Loi sur la citoyenneté*

[56] Je suis d'avis qu'il ne suffit pas à une personne d'être au service au Canada d'un gouvernement étranger pour justifier l'application de l'alinéa 3(2)a) de la *Loi sur la citoyenneté*; c'est plutôt l'autre élément concernant l'immunité diplomatique qui commande l'application de cet alinéa. Le libellé appuie cette interprétation.

[57] Le paragraphe 3(2) reflète les dispositions de la *Loi sur les missions étrangères et les organisations internationales* et de la *Convention de Vienne sur les relations diplomatiques*; voir, par exemple, les similitudes entre le libellé de l'article 1 de la Convention et du paragraphe 3(2) de la *Loi sur la citoyenneté*. Ainsi, la *Loi sur les missions étrangères et les organisations internationales* et la *Convention de Vienne sur les relations diplomatiques* prévoient toutes deux, entre autres, l'immunité de juridiction civile et pénale pour les agents consulaires qui s'acquittent de leurs responsabilités au Canada. La similitude entre ces deux textes et le libellé du paragraphe 3(2) de la *Loi sur la citoyenneté* témoignent clairement du lien qui existe entre les deux — et montre que l'immunité diplomatique revêt de l'importance.

[58] Selon la *Convention de Vienne sur les relations diplomatiques*, l'agent consulaire doit protéger dans l'État accréditaire (en l'espèce, le Canada) les intérêts de l'État accréditant (étranger) et de ses ressortissants, dans les limites admises par le droit international. On y définit le fonctionnaire consulaire comme une personne chargée en cette qualité de l'exercice de fonctions consulaires et l'agent diplomatique comme un membre du personnel diplomatique de la mission. Les personnes qui ne sont pas associées à la mission ne sont pas considérées comme faisant partie du personnel diplomatique; elles ne sont donc pas visées par la Convention ni, de ce fait, par la *Loi sur les missions étrangères et les organisations internationales*. L'alinéa 3(2)a) de la *Loi sur la*

[59] It is trite that subsection 3(2), including paragraph 3(2)(a), should be interpreted in accordance with relevant principles of customary and conventional international law, here the Articles in the *Vienna Convention on Diplomatic Relations* that have been incorporated into Canadian law: *Foreign Missions and International Organizations Act*, section 3; *R. v. Hape*, 2007 SCC 26, [2007] 2 S.C.R. 292, at paragraphs 35–39; *B010*, above, at paragraph 47. This is all the more where the provision to be construed has been enacted with a view towards implementing international principles or against the backdrop of those principles: *National Corn Growers Assn. v. Canada (Import Tribunal)*, [1990] 2 S.C.R. 1324, at page 1371.

[60] The Articles of the Vienna Convention set out which officials of a foreign government enjoy diplomatic status and civil and criminal immunity. Under those provisions, certain employees of a foreign government can enjoy immunity.

[61] The context of paragraph 3(2)(a) of the *Citizenship Act* must also be examined. It sits within subsection 3(2) and, to some extent, draws meaning from the other paragraphs in the subsection. Key here is a portion of paragraph 3(2)(c). Subsection 3(2) in its entirety reads as follows:

3 ...

Not applicable to children of foreign diplomats, etc.

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

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

citoyenneté ne peut s'appliquer aux parents de l'appelant qui, comme nous le verrons, ne jouissent en aucune façon de l'immunité diplomatique.

[59] Il est bien établi que le paragraphe 3(2), y compris l'alinéa 3(2)a, devrait être interprété conformément aux principes pertinents du droit international coutumier et conventionnel, soit, en l'espèce, conformément aux articles de la *Convention de Vienne sur les relations diplomatiques* qui ont été intégrées au droit canadien : *Loi sur les missions étrangères et les organisations internationales*, article 3; arrêts *R. c. Hape*, 2007 CSC 26, [2007] 2 R.C.S. 292, aux paragraphes 35 à 39, et *B010*, précité, au paragraphe 47, surtout lorsque la disposition à interpréter a été adoptée dans le but de mettre en œuvre des principes internationaux ou dans le contexte de ces principes : arrêt *National Corn Growers Assn. c. Canada (Tribunal des importations)*, [1990] 2 R.C.S. 1324, à la page 1371.

[60] Les articles de la Convention de Vienne déterminent quels agents d'un gouvernement étranger jouissent du statut diplomatique et de l'immunité de juridiction civile et pénale. En vertu de ces dispositions, certains employés d'un gouvernement étranger peuvent bénéficier d'une immunité.

[61] Il convient également de prendre en compte le contexte de l'alinéa 3(2)a de la *Loi sur la citoyenneté*. Cet alinéa s'inscrit dans le paragraphe 3(2) et, dans une certaine mesure, les autres alinéas de ce paragraphe en précisent le sens. Un passage de l'alinéa 3(2)c revêt une importance particulière en l'espèce. Le paragraphe 3(2), dans son intégralité, se lit comme suit :

3 [...]

Inapplicabilité aux enfants de diplomates étrangers, etc.

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

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

(b) an employee in the service of a person referred to in paragraph (a); or

(c) an officer or employee in Canada of a specialized agency of the United Nations or an officer or employee in Canada of any other international organization to whom there are granted, by or under any Act of Parliament, diplomatic privileges and immunities certified by the Minister of Foreign Affairs to be equivalent to those granted to a person or persons referred to in paragraph (a). [Emphasis added.]

b) au service d'une personne mentionnée à l'alinéa a);

c) fonctionnaire ou au service, au Canada, d'une organisation internationale — notamment d'une institution spécialisée des Nations Unies — bénéficiant sous le régime d'une loi fédérale de privilèges et immunités diplomatiques que le ministre des Affaires étrangères certifie être équivalents à ceux dont jouissent les personnes visées à l'alinéa a). [Non souligné dans l'original.]

[62] The underlined portions suggest that the persons referred to in paragraph 3(2)(a) have been granted “diplomatic privileges and immunities”. Thus, paragraph 3(2)(a) covers only those “employee[s] in Canada of a foreign government” that have “diplomatic privileges and immunities”.

[63] Also part of the context surrounding paragraph 3(2)(a) of the *Citizenship Act* is its legislative history.

[64] In 1946, any person born in Canada was entitled to Canadian citizenship as of right. No exceptions were made for the children of diplomats or others. See *The Canadian Citizenship Act*, S.C. 1946, c. 15.

[65] In 1950, the Act was amended [S.C. 1950, c. 29, s. 2]. It provided in subsection 5(2) that if a person were born in Canada and the person's “responsible parent” was

- “an alien” and not a permanent resident, and
- “a foreign diplomatic or consular officer or a representative of a foreign government accredited to His Majesty”, “an employee of a foreign government attached to or in the service of a foreign diplomatic mission or consulate in Canada” or “an employee in the service” of “a foreign diplomat or consular officer”,

then the person was not entitled to Canadian citizenship by virtue of being born in Canada: *An Act to amend the Canadian Citizenship Act*, S.C. 1950, c. 29, s. 2.

[62] Les passages soulignés laissent croire que les personnes auxquelles renvoie l'alinéa 3(2)a) bénéficient de « privilèges et immunités diplomatiques ». Cet alinéa ne vise donc que les personnes « au service au Canada d'un gouvernement étranger » qui jouissent de « privilèges et immunités diplomatiques ».

[63] L'origine législative de l'alinéa 3(2)a) de la *Loi sur la citoyenneté* fait aussi partie du contexte.

[64] En 1946, toute personne née au Canada avait droit à la citoyenneté canadienne. Aucune exception n'était prévue pour les enfants de diplomates ou de quelque autre catégorie. Voir la *Loi sur la citoyenneté*, S.C. 1946, ch. 15.

[65] La Loi a été modifiée en 1950 [S.C. 1950, ch. 29, art. 2]. Le paragraphe 5(2) de la loi modifiée prévoyait que, si une personne était née au Canada et que le « parent responsable » de cette personne était :

- « un étranger » et non un résident permanent;
- « un agent diplomatique ou consulaire étranger ou un représentant d'un gouvernement étranger accrédité auprès de Sa Majesté », « un employé d'un gouvernement étranger, attaché à une mission diplomatique ou à un consulat au Canada, ou au service d'une telle mission ou d'un tel consulat », ou « un employé au service » d' « un agent diplomatique ou consulaire étranger »,

alors cette personne n'avait pas droit à la citoyenneté canadienne du fait de sa naissance au Canada : *Loi modifiant la Loi sur la citoyenneté canadienne*, S.C. 1950, ch. 29, article 2.

[66] In 1976, the new *Citizenship Act* came into force and, insofar as the sections in this case are concerned, there has been no change since. The new *Citizenship Act* changed old subsection 5(2) by removing the phrase “an employee of a foreign government” from “attached to or in the service of a foreign diplomatic mission or consulate in Canada” and placed it in new paragraph 3(2)(a): *Citizenship Act*, S.C. 1974-75-76, c. 108, subsection 3(2). It also excluded from acquiring Canadian citizenship those children born in Canada to officers or employees of an international organization “to whom there are granted ... diplomatic privileges or immunities certified ... to be equivalent” to “a diplomatic or consular officer or other representative or employee in Canada of a foreign government.” This exemption appears as paragraph 3(2)(c) in the Act as it stands today.

[67] The analyst drew significance from the separation of “an employee of a foreign government” from “attached to or in the service of a foreign diplomatic mission or consulate in Canada” in the new subsection 3(2). This was incorrect; the Registrar’s failure to examine the purpose and context of the provision caused a misunderstanding regarding how the various paragraphs in subsection 3(2) interrelate. If “a foreign diplomatic or consular officer or a representative of a foreign government” already included the idea of an employee of a foreign government who has immunity, the amendments to paragraph 3(2)(a) and 3(2)(b) merely clarified the legislative intent and eliminated a redundancy. Also of significance is paragraph 3(2)(c) that was introduced into the 1976 Act. As we have seen, it sheds further light on the meaning of paragraph 3(2)(a): employees falling in paragraph 3(2)(a) can only be those enjoying diplomatic privileges and immunities.

[68] A Minister commenting on the 1976 change stated that the government did not want to affect people working for large foreign corporations in the same way as diplomats or those working for international

[66] La nouvelle *Loi sur la citoyenneté* est entrée en vigueur en 1976; aucune modification n’a été apportée depuis aux articles visés en l’espèce. Dans cette nouvelle version de la *Loi sur la citoyenneté*, la notion d’« employé d’un gouvernement étranger, attaché à une mission diplomatique ou à un consulat au Canada, ou au service d’une telle mission ou d’un tel consulat » a été supprimée de l’ancien paragraphe 5(2) et intégrée dans le nouvel alinéa 3(2)a) : *Loi sur la citoyenneté*, S.C. 1974-75-76, ch. 108, paragraphe 3(2). Cette loi excluait également du droit à la citoyenneté canadienne les enfants nés au Canada d’un fonctionnaire d’une organisation internationale « auquel une loi [...] reconnaît des privilèges et immunités diplomatiques dont l’équivalence avec ceux [...] accordés aux » « agent[s] diplomatique[s] ou consulaire[s] ou [...] autre[s] représentant[s] ou employé[s] au Canada d’un gouvernement étranger ». Cette exception apparaît à l’alinéa 3(2)c) de la version actuelle de la *Loi sur la citoyenneté*.

[67] L’analyste a accordé de l’importance à la distinction entre la personne « au service au Canada d’un gouvernement étranger » dans le nouveau libellé du paragraphe 3(2) et celle « attaché[e] à une mission diplomatique ou à un consulat au Canada, ou au service d’une telle mission ou d’un tel consulat ». Une telle interprétation était toutefois erronée; en omettant d’examiner l’objet et le contexte de la disposition, le greffier a mal compris l’interdépendance entre les divers alinéas du paragraphe 3(2). Si l’« agent diplomatique ou consulaire, représentant à un autre titre ou au service au Canada d’un gouvernement étranger » incluait déjà la notion d’employé d’un gouvernement étranger bénéficiant de l’immunité, les modifications apportées aux alinéas 3(2)a) et 3(2)b) n’ont fait que clarifier l’intention du législateur et supprimer une redondance. Il importe également de souligner l’alinéa 3(2)c) qui a été introduit dans la Loi de 1976. Comme nous l’avons vu, cet alinéa vient préciser le sens de l’alinéa 3(2)a) : les employés visés par cet alinéa ne pouvant être que ceux qui jouissent de privilèges et d’immunités diplomatiques.

[68] Selon un ministre ayant commenté la modification apportée en 1976, le législateur ne voulait pas que les personnes au service de grandes sociétés étrangères soient assujetties aux mêmes règles que les diplomates

organizations like the United Nations who have immunities: J. Hugh Faulkner, Secretary of State of Canada, February 24, 1976, *Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on Broadcasting, Films and Assistance to the Arts*. This purpose is consistent with the original purpose of the enactment which was to exclude all those, including those employed by foreign governments who have diplomatic immunities, from the benefit of citizenship.

[69] Another important element of context is the customary international law principle, *jus soli*, that is a backdrop to section 3 of the *Citizenship Act*. Under international law, the principle of *jus soli* gives nationality or citizenship to anyone born in the territory of a nation: Professor Ian Brownlie, *Principles of Public International Law*, 5th ed. (Oxford: Clarendon Press, 1998), at pages 391–393. This is expressed in paragraph 3(1)(a) of the *Citizenship Act*. Paragraph 3(2)(a) derogates from this principle. Since paragraph 3(2)(a) takes away rights that would otherwise benefit from a broad and liberal interpretation, it should be interpreted narrowly: *Brossard (Town) v. Québec (Commission des droits de la personne)*, [1988] 2 S.C.R. 279, (1988), 53 D.L.R. (4th) 609, at paragraph 56 [page 307 of S.C.R.]. The narrower interpretation is that not all employees of a foreign government fall in paragraph 3(2)(a); only those who have diplomatic immunity fall within it.

[70] In discussing the *jus soli* principle in his text, *Principles of Public International Law*, above, Professor Brownlie confirms that under international law, children born to those in a foreign nation who enjoy diplomatic immunities do not acquire the nationality of the foreign state. This is the principle that, in my view, pervades paragraph 3(2)(a) of the *Citizenship Act*. Professor Brownlie's analysis is at pages 389–390 of his text (the footnotes are reproduced in square brackets):

A rule which has very considerable authority stipulated that children born to persons having diplomatic immunity shall not be nationals by birth of the state to which

ou les personnes au service d'organisations internationales comme les Nations Unies qui, elles, jouissent de l'immunité : J. Hugh Faulkner, Secrétaire d'État du Canada, le 24 février 1976, *Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent de la radiodiffusion, des films et de l'assistance aux arts*. Cet objet est compatible avec l'objet initial du texte législatif qui était d'exclure du droit à la citoyenneté toutes les personnes, y compris celles au service de gouvernements étrangers, qui bénéficiaient de l'immunité diplomatique.

[69] Un autre élément important du contexte est un principe du droit international coutumier, le principe du droit du sol (*jus soli*), qui sert de toile de fond à l'article 3 de la *Loi sur la citoyenneté*. En vertu du droit international, le principe du droit du sol accorde la nationalité ou la citoyenneté à quiconque naît sur le territoire d'une nation : professeur Ian Brownlie, *Principles of Public International Law*, 5^e éd. (Oxford : Clarendon Press, 1998), aux pages 391 à 393. L'alinéa 3(1)a de la *Loi sur la citoyenneté* traduit ce principe, mais l'alinéa 3(2)a y déroge. Comme l'alinéa 3(2)a supprime des droits qui autrement découleraient d'une interprétation large et libérale, il convient d'en faire une interprétation restrictive : arrêt *Brossard (Ville) c. Québec (Commission des droits de la personne)*, [1988] 2 R.C.S. 279, au paragraphe 56 [à la page 307 du R.C.S.]. Selon cette interprétation plus restrictive, ce ne sont pas tous les employés au service d'un gouvernement étranger qui sont visés par l'alinéa 3(2)a, mais seulement ceux qui jouissent de l'immunité diplomatique.

[70] Dans son ouvrage *Principles of Public International Law*, précité, le professeur Brownlie confirme, en parlant du principe du droit du sol, que les enfants nés dans un État étranger de parents jouissant de l'immunité diplomatique n'acquièrent pas la nationalité de cet État. À mon avis, c'est ce principe que traduit l'alinéa 3(2)a de la *Loi sur la citoyenneté*. L'analyse du professeur Brownlie sur cette question se trouve aux pages 389 et 390 de son ouvrage (les notes en bas de page sont indiquées entre crochets) :

[TRADUCTION] Selon une règle qui jouit d'une très grande autorité, les enfants nés de personnes bénéficiant de l'immunité diplomatique ne sont pas considérés comme des

the diplomatic agent concerned is accredited. Thirteen governments stated the exception in the preliminaries of the Hague Codification Conference. In a comment [26 A.J. (1929), Spec. Suppl., p. 27] on the relevant article of the Harvard draft on diplomatic privileges and immunities it is stated: “This article is believed to be declaratory of an established rule of international law”. The rule receives ample support from the legislation of states. [See the *U.N. Legis. Series, Laws Concerning Nationality* (1954) Suppl. Vol. 1959] and expert opinion [Cordova, *Yrbk. ILC* (1953), ii 166 at 176 (Art. III); Guggenheim, i. 317.] The Convention on Certain Questions relating to the Conflict of Nationality Laws of 1930 provides in Article 12: “Rules of law which confer nationality by reason of birth on the territory of a State shall not apply automatically to children born to persons enjoying diplomatic immunities in the country where the birth occurs.”

In 1961 the United Nations Conference on Diplomatic Intercourse and Immunities adopted an Optional Protocol concerning Acquisition of Nationality [18 Apr.; 500 U.N.T.S/ 223...], which provided in Article II: “Members of the mission not being nationals of the receiving State and members of their families forming part of their household, shall not, solely by the operation of the law of the receiving State, acquire the nationality of that State”.... In a few instances legislation [the *Canadian Citizenship Act, 1946*, as amended, s. 5(2)...] and other prescriptions ... exclude the *jus soli* in respect of the children of persons exercising official duties on behalf of a foreign government....

[71] In the above passage, Professor Brownlie cites Canada’s first *Citizenship Act* as embodying the principle that the *jus soli* is excluded in respect of the children of persons exercising official duties on behalf of a foreign government who enjoy immunities. Is it conceivable that since 1946, by virtue of subsequent amendments to the *Citizenship Act*, Canada has departed from this international law principle? I would suggest not. Again, to the extent possible, Canadian legislation should be interpreted as being consistent with international law: see the authorities in paragraph 59, above.

ressortissants du fait de leur naissance dans l’État auprès duquel l’agent diplomatique est accrédité. Treize États se sont prévalus de cette exception lors des travaux préliminaires de la Conférence de La Haye pour la codification du droit international. Dans un commentaire [26 A.J. (1929), Spec. Suppl., p. 27] concernant l’article pertinent de l’énoncé de Harvard sur les privilèges et immunités diplomatiques, on y lit : [TRADUCTION] « Cet article est censé consacrer un principe établi de droit international ». Cette règle est largement corroborée par les lois des États [voir *United Nations Legislative Series, Laws Concerning Nationality* (1954), supplément, vol. 1959] et l’opinion d’experts [Cordova, *Yrbk. ILC* (1953), ii 166, à la page 176 (article III); Guggenheim, i. 317]. Selon l’article 12 de la *Convention concernant certaines questions relatives aux conflits de lois sur la nationalité* de 1930, « Les dispositions légales relatives à l’attribution de la nationalité d’un État en raison de la naissance sur son territoire ne s’appliquent pas de plein droit aux enfants dont les parents jouissent des immunités diplomatiques dans le pays de la naissance ».

En 1961, la Conférence des Nations Unies sur les relations et immunités diplomatiques a adopté le Protocole de signature facultative concernant l’acquisition de la nationalité [18 avril; *Recueil des Traités* des Nations Unies, vol. 500, p. 223], dont l’article II énonce ce qui suit : « Les membres de la mission qui n’ont pas la nationalité de l’État accréditaire et les membres de leur famille qui font partie de leur ménage n’acquièrent pas la nationalité de cet État par le seul effet de sa législation ». Dans quelques cas, le texte législatif [la *Loi sur la citoyenneté canadienne de 1946*, dans sa version modifiée, paragraphe 5(2)...] et d’autres prescriptions [...] ont exclu l’application du principe du droit du sol aux enfants de personnes exerçant des fonctions officielles pour le compte d’un gouvernement étranger [...]

[71] Dans le passage précité, le professeur Brownlie cite la première version de la *Loi sur la citoyenneté* du Canada qui donne forme au principe selon lequel le droit du sol ne s’applique pas aux enfants de personnes qui exercent des fonctions officielles pour le compte d’un gouvernement étranger et qui jouissent d’immunités. Est-il envisageable de croire que, depuis 1946, le Canada se soit écarté de ce principe du droit international du fait des modifications qui ont été apportées à la *Loi sur la citoyenneté*? Je ne le crois pas. Encore une fois, il convient, dans la mesure du possible, d’interpréter les lois canadiennes conformément au droit international : voir la jurisprudence mentionnée au paragraphe 59 des présents motifs.

[72] The interpretation of paragraph 3(2)(a) the appellant urges upon us and that which I have set about above is consistent with international law and, in the circumstances, is the only reasonable one that was available to the Registrar.

[73] The respondent submits that “[i]t is the intimate connection with the foreign government in Canada that triggers the provision”. The respondent goes even further: under paragraph 3(2)(a), citizenship is to be denied to a child of a foreign national who was in Canada representing the “interests of his or her own government”. And it applies to the children of foreign spies. Giving Canadian citizenship to the children of persons of that sort is “inconsistent with the duties and responsibilities of Canadian citizenship.” See the respondent’s memorandum of fact and law at paragraphs 72–76.

[74] It seems to me that the respondent is ascribing to paragraph 3(2)(a) a breadth that the text, context and purpose of the paragraph cannot bear. The respondent’s interpretation does not explain why the language of subsection 3(2) of the Act borrows many of the same phrases that the *Vienna Convention on Diplomatic Relations* uses in the context of diplomatic immunity. Nor does it explain the legislative history of the subsection. The respondent’s suggestion that the provision contemplates that the “interests” of a foreign national must be considered injects a qualitative element into the analysis, the sort of element that Parliament tries to avoid when defining who is a citizen and who is not. (On the need to interpret legislation in certain contexts in a manner that provides bright lines, see, e.g., *Apotex Inc. v. Merck & Co., Inc.*, 2011 FCA 364, 430 N.R. 74, at paragraph 27.) In my view, much clearer and broader legislative text would be needed in order to persuade me that Parliament intended to exclude from citizenship a child of a foreign national who was in Canada representing the “interests of his or her own government”.

[72] L’interprétation de l’alinéa 3(2)a que préconise l’appelant, et que j’ai énoncée précédemment, est conforme au droit international et, dans les circonstances en l’espèce, est la seule interprétation raisonnable qui s’offrirait au greffier.

[73] L’intimé soutient que [TRADUCTION] « ce sont les liens intimes avec le gouvernement étranger au Canada qui justifient l’application de cette disposition ». L’intimé va plus loin, alléguant qu’en vertu de l’alinéa 3(2)a l’enfant d’un ressortissant étranger qui était au Canada pour représenter les [TRADUCTION] « intérêts de son propre gouvernement » n’a pas droit à la citoyenneté. Et cette règle s’applique également aux enfants d’espions étrangers. Accorder la citoyenneté canadienne aux enfants de personnes de ce type serait [TRADUCTION] « incompatible avec les obligations et les responsabilités inhérentes à la citoyenneté canadienne ». Voir le mémoire des faits et du droit de l’intimé, aux paragraphes 72 à 76.

[74] Il me semble que l’intimé attribue à l’alinéa 3(2)a une portée qui n’est corroborée ni par le libellé, ni par le contexte ou l’objet. L’interprétation qu’en fait l’intimé ne peut expliquer pourquoi le libellé du paragraphe 3(2) de la *Loi sur la citoyenneté* reprend de nombreux passages que la *Convention de Vienne sur les relations diplomatiques* utilise dans le contexte de l’immunité diplomatique. Pas plus qu’elle ne tient compte de l’origine législative de ce paragraphe. Selon l’intimé, le fait que cette disposition prévoit la prise en compte des « intérêts » du ressortissant étranger confère à l’analyse un élément qualitatif, ce type même d’élément que le législateur cherche à éviter lorsqu’il définit qui a droit, et n’a pas droit, à la citoyenneté. (En ce qui concerne la nécessité, dans certains contextes, d’interpréter la loi en regard de critères nettement définis, voir, par exemple, l’arrêt *Apotex Inc. c. Merck & Co., Inc.*, 2011 CAF 364, au paragraphe 27.) À mon avis, il faudrait un texte législatif beaucoup plus exhaustif et précis pour me convaincre que l’intention du législateur était d’exclure du droit à la citoyenneté un enfant d’un ressortissant étranger qui était au Canada pour représenter les [TRADUCTION] « intérêts de son propre gouvernement ».

(e) Application to the facts of the case

[75] The reasons of the Federal Court (at paragraphs 4–5) set out the facts pertaining to the appellant’s parents the Registrar relied upon in applying paragraph 3(2)(a) of the *Citizenship Act* to the appellant and cancelling his Canadian citizenship:

... Both parents were charged [in the United States] with one count of conspiracy to act as unregistered agents of a foreign government and two counts of conspiracy to commit money laundering.

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

[76] Just from these facts alone, one can see that the appellant’s parents never enjoyed any immunity from criminal prosecution. They were charged with criminal offences in the United States. Their status was the same in Canada.

[77] The analyst, whose report was relied upon by the Registrar, found the following:

On the balance of probabilities, it is submitted that [the appellant’s parents] were deployed to Canada, a “host country,” specifically for the task of stealing the identities of Canadians and building their respective Canadian

e) Application aux faits de l’espèce

[75] Les motifs invoqués par la Cour fédérale (aux paragraphes 4 et 5) exposent les faits au sujet des parents de l’appelant sur lesquels le greffier s’est basé pour appliquer l’alinéa 3(2)a) de la *Loi sur la citoyenneté* et annuler la citoyenneté canadienne de l’appelant.

[...] Ces derniers ont fait l’objet d’un chef d’accusation [aux États-Unis] de complot en vue d’agir en tant que représentants non accrédités d’un gouvernement étranger et de deux chefs d’accusation de complots en vue de commettre des infractions de recyclage des produits de la criminalité.

Les accusations ont été portées dans le cadre des opérations connues sous le nom du programme des « illégaux » aux États-Unis. Il s’agit d’un programme subversif où les ressortissants étrangers, avec l’aide de leur gouvernement, vivent sous des identités d’emprunt aux États-Unis tout en réalisant des missions clandestines pour le compte des services des renseignements extérieurs à titre « d’agent dormant ». Après avoir suivi une formation approfondie dans leur propre pays, dans ce cas-ci la Russie, ces agents tentent d’effacer tous les liens entre leur identité d’emprunt et leur identité véritable. Ces agents mènent des vies en apparence légitimes, qu’on appelle des « légendes », tout en suivant les directives du Service des renseignements extérieurs de la Russie (SVR). Selon les dossiers d’inculpation, les parents de M. Vavilov faisaient partie de ce programme depuis le début des années 90 et recueillaient des renseignements pour le compte du SVR qui rémunéraient leurs services. Le 8 juillet 2010, les parents de M. Vavilov ont plaidé coupables aux accusations de complot. Le jour suivant, ils sont retournés en Russie dans le cadre d’un échange d’espions.

[76] Ces faits à eux seuls montrent bien que les parents de l’appelant n’ont jamais bénéficié de quelque immunité contre les poursuites pénales. Ils ont été accusés d’infractions criminelles aux États-Unis et leur statut était le même au Canada.

[77] Dans son rapport sur lequel s’est basé le greffier, l’analyste a déclaré ce qui suit :

[TRADUCTION] Selon la prépondérance des probabilités, il est allégué que [les parents de l’appelant] ont été détachés au Canada, un « pays d’accueil », expressément pour usurper l’identité de Canadiens et y établir leurs

legends prior to relocating to the United States, the “target country”, as Canadians.

[78] While in Canada, the appellant’s parents were never enjoying civil or criminal immunity. The analyst found that they did not hold any form or level of diplomatic or consular status. It found that agents of the SVR (the Russian Foreign Intelligence Service), which the appellant’s parents were, are not afforded diplomatic or consular privileges because such a direct and overt association with Russian authorities would risk jeopardizing their capacity to create convincing and “non-Russian” legends.

[79] On these undisputed facts, and based on the above interpretation of paragraph 3(2)(a) of the *Citizenship Act*—the only reasonable interpretation available and the only one that is consistent with the text, context and purpose of the provision—the revocation of the appellant’s citizenship cannot be sustained.

[80] Before concluding, I wish to deal with one reason offered by the Federal Court in upholding the reasonableness of the Registrar’s decision. The Federal Court suggested the following (at paragraph 25):

In my view the Registrar correctly found that this scenario is captured by s. 3(2)(a) of the *Citizenship Act*. To conclude otherwise would lead to the absurd result that children of a foreign diplomat, registered at an embassy, who conducts spy operations, cannot claim Canadian citizenship by birth in Canada but children of those who enter unlawfully for the very same purpose, become Canadian citizens by birth. The proper application of the rules of statutory interpretation should not lead to absurd results (see: [Ruth Sullivan, *Statutory Interpretation*, 2nd ed. (Toronto: Irwin Law, 2007)], at page 209).

[81] The absurdity here appears to be based on the Federal Court’s own assessment of policy: spies are spies, and the children of spies should not receive Canadian citizenship.

propres légendes canadiennes avant de déménager aux États-Unis, le « pays cible », en tant que Canadiens.

[78] Pendant leur séjour au Canada, les parents de l’appellant n’ont jamais bénéficié de l’immunité de juridiction civile ou pénale. L’analyste a également conclu que les parents n’avaient jamais bénéficié de quelque forme ou niveau de statut diplomatique ou consulaire, précisant que les agents du SVR (le service des renseignements extérieurs de la Russie), ce qu’étaient les parents de l’appellant, ne bénéficient pas de privilèges diplomatiques ou consulaires parce qu’une association aussi directe et manifeste avec les autorités russes mettrait en péril leur capacité de créer des légendes « non russes » convaincantes.

[79] Eu égard à ces faits non contestés et à l’interprétation précitée de l’alinéa 3(2)a) de la *Loi sur la citoyenneté* — la seule interprétation raisonnable et compatible avec le libellé, le contexte et l’objet de cette disposition —, la révocation de la citoyenneté de l’appellant ne peut être justifiée.

[80] Avant de conclure, j’aimerais examiner un motif invoqué par la Cour fédérale pour confirmer le caractère raisonnable de la décision du greffier. La Cour fédérale a déclaré ce qui suit (au paragraphe 25) :

À mon avis, le greffier a correctement conclu que ce scénario est visé par l’alinéa 3(2)a) de la *Loi sur la citoyenneté*. Arriver à une autre conclusion donnerait lieu à un résultat absurde : les enfants d’un diplomate étranger qui travaille dans une ambassade et mène des opérations d’espionnage ne seraient pas citoyens canadiens de naissance, alors que les enfants de personnes qui sont entrées illégalement au Canada pour accomplir des opérations similaires le seraient. L’application appropriée des principes d’interprétation des lois ne devrait pas donner lieu à des résultats absurdes (voir : [Ruth Sullivan, *Statutory Interpretation*, 2^e éd. (Toronto : Irwin Law, 2007)], à la page 209).

[81] L’absurdité en l’espèce semble toutefois découler de la propre évaluation que la Cour fédérale a faite de la politique : les espions sont des espions et leurs enfants ne devraient pas obtenir la citoyenneté canadienne.

[82] If we delve into our own assessments of policy, it could equally be said, perhaps, that the sins of parents ought not to be visited upon children without clear authorization by law. As well, the evidentiary record is full of evidence about how the appellant knew nothing of his parents' secret life and how much he regards himself as a Canadian.

[83] But, unless made legally relevant by some rule of common law or legislation on the books or a discretion legally bestowed, reviewing courts are not to have regard to such matters. Reviewing courts are restricted to the evidentiary record, the legislation and case law bearing on the problem, judicial understandings of the rule of law and constitutional standards—not freestanding policy divorced from those considerations.

[84] We all have freestanding policy views. But judicial review is about applying legal standards, not our own views of what may or may not be absurd: *Delios v. Canada (Attorney General)*, 2015 FCA 117, 472 N.R. 171, at paragraphs 38–39. The interpretive principle against absurdity applies to interpretations that run counter to legislative policy or, colloquially, “what the legislator must have intended”—not our own sense of what is right and wrong.

[85] Here, Parliament's legislation, viewed in light of its text, context and purpose, very much dictates the result of this judicial review. It is open to Parliament to amend this legislation if, after judicial interpretation, it is not implementing the policies it considers appropriate.

D. Questions stated

[86] The cancellation of the appellant's citizenship took place under subsection 26(3) of the *Citizenship Regulations*. The Federal Court may review the cancellation of citizenship if it grants leave to commence a judicial review: section 22.1 of the *Citizenship Act*. An appeal from the Federal Court to this Court can

[82] Si l'on approfondit notre propre évaluation du principe, il est probable que l'on pourrait tout aussi en conclure que, sans une prescription claire de la loi, les enfants ne devraient pas être punis pour les fautes de leurs parents. De plus, le dossier de preuve abonde en éléments de preuve indiquant que l'appelant ne savait rien de la vie secrète de ses parents et montrant à quel point il se considère comme un Canadien.

[83] Cependant, à moins d'une règle de common law, d'une loi ou d'un pouvoir discrétionnaire conféré par la loi rendant ces questions pertinentes au plan juridique, les cours de révision ne doivent pas en tenir compte. Les cours de révision doivent s'en tenir au dossier de preuve, aux lois et à la jurisprudence ayant une incidence sur la question en litige, à l'interprétation des règles de droit et aux normes constitutionnelles — sans tenir compte de quelque opinion distincte ne découlant pas de ces considérations.

[84] Nous avons tous nos propres opinions. Cependant, le contrôle judiciaire consiste à appliquer des normes juridiques, et non à faire valoir notre propre opinion sur ce qui pourrait ou non nous sembler absurde : arrêt *Delios c. Canada (Procureur général)*, 2015 CAF 117, aux paragraphes 38 et 39. Le principe d'interprétation visant à faire échec à l'absurdité s'applique aux interprétations qui vont à l'encontre des positions du législateur ou, en termes simples, « de l'intention du législateur » — et non de notre propre interprétation du bien et du mal.

[85] En l'espèce, le texte législatif, par son libellé, son contenu et son objet, détermine dans une très large mesure l'issue du présent contrôle judiciaire. Il est loisible au législateur de modifier cette loi si son interprétation ne donne pas lieu à la mise en œuvre des politiques qu'il considère comme appropriées.

D. Questions en litige

[86] La citoyenneté de l'appelant a été annulée en vertu du paragraphe 26(3) du *Règlement sur la citoyenneté*. La révision, par la Cour fédérale, d'une décision ayant annulé la citoyenneté est subordonnée à l'autorisation par la Cour de la demande de contrôle judiciaire : voir l'article 22.1 de la *Loi sur la citoyenneté*. On

only be made if the Federal Court, acting under paragraph 22.2(d) of the *Citizenship Act*, states that a serious question of general importance is involved.

[87] The Federal Court stated two serious questions of general importance for the consideration of this Court.

[88] The first question stated by the Federal Court concerned the standard of review. In my view, that was not a serious question of general importance within the meaning of paragraph 22.2(d). If it were stated alone, it would not be sufficient to allow the appellant to bring an appeal to this Court. There must be a serious question of general importance relating to a substantive or procedural matter concerning the *Citizenship Act* itself or proceedings under it.

[89] The second question, however, is proper. A modest rephrasing of it is required.

E. Proposed disposition

[90] The proper stated question and my proposed answer to it are as follows:

Question: Are the words “other representative or employee [in Canada] of a foreign government” found in paragraph 3(2)(a) of the *Citizenship Act* limited to foreign nationals [falling within these words] who [also] benefit from diplomatic privileges and immunities?

Answer: Yes.

[91] Therefore, for the foregoing reasons, I would allow the appeal, set aside the judgment of the Federal Court in file T-1976-14, allow the application for judicial review, and quash the decision of the Registrar to cancel the appellant’s citizenship.

WEBB J.A.: I agree.

ne peut faire appel de la décision de la Cour fédérale auprès de notre Cour que si la Cour fédérale, en application de l’alinéa 22.2d) de la *Loi sur la citoyenneté*, juge que l’affaire soulève une question grave de portée générale.

[87] La Cour fédérale a énoncé deux questions graves de portée générale dont est saisie notre Cour.

[88] La première question formulée par la Cour fédérale concerne la norme de contrôle. À mon avis, toutefois, il ne s’agit pas d’une question grave de portée générale au sens de l’alinéa 22.2d). Cette question, à elle seule, ne serait pas suffisante pour permettre à l’appelant d’interjeter appel auprès de la Cour. Il doit y avoir une question grave de portée générale ayant trait à une question de fond ou à une question de procédure liée à la *Loi sur la citoyenneté* proprement dite ou aux instances en découlant.

[89] La deuxième question, en revanche, est appropriée et ne requiert qu’une modeste reformulation.

E. Règlement proposé

[90] Voici quel devrait être le libellé de la question et la réponse que je propose :

Question : La mention « représentant à un autre titre ou au service au Canada d’un gouvernement étranger », qui figure à l’alinéa 3(2)a) de la *Loi sur la citoyenneté*, se limite-t-elle aux ressortissants étrangers [qui répondent à cette définition] qui bénéficient [également] de privilèges et d’immunités diplomatiques?

Réponse : Oui.

[91] Par conséquent, pour les motifs précités, j’accueillerais l’appel, j’annulerais le jugement rendu par la Cour fédérale dans le dossier T-1976-14, j’autoriserais la demande de contrôle judiciaire et j’infirmes la décision du greffier d’annuler la citoyenneté de l’appelant.

LE JUGE WEBB, J.C.A. : Je suis d’accord.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

[92] GLEASON J.A. (dissenting): I have read the reasons of my colleague, Stratas, J.A., and concur that, regardless of the applicable standard of review, there was no denial of procedural fairness in this case as the fairness letter provided adequate disclosure to the appellant. I also concur that the reasonableness standard applies to the review of the Registrar's decision. However, with respect, I disagree with my colleague's analysis of the reasonableness of that decision and therefore would dismiss this appeal and answer the certified question in the negative.

[93] In my view, the breadth of the range of potential reasonable decisions in any given case is a function of the nature of the question before the administrative decision maker whose decision is being reviewed and is not a function of the nature of the tribunal itself. Thus, the fact that the Registrar is acting under the *Citizenship Act* does not mean that her decision is, by that reason alone, entitled to a lesser degree of deference than the reasonableness standard would normally prescribe. Rather, the range of appreciation for her decision is informed by the nature of the question that was before her due to the teaching of the Supreme Court in *Dunsmuir*, which mandates a unified approach to judicial review of all administrative decisions.

[94] Questions that are polycentric in nature or that involve the exercise of discretion by a decision maker will often give rise to more than a single reasonable response and thus a variety of different determinations in respect of these sorts of questions may well be reasonable: *Dunsmuir*, at paragraph 47; *McLean*, at paragraphs 38–41. The decision of the Supreme Court of Canada in *Khosa* provides an example of a situation where a discretionary decision of a decision maker in the immigration context was afforded considerable deference by the Supreme Court of Canada.

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

[92] LA JUGE GLEASON, J.C.A. (dissidente) : J'ai lu les motifs de mon collègue, le juge Stratas, et je conviens que, quelle que soit la norme de contrôle devant s'appliquer, il n'y a eu en l'espèce aucun manquement à l'équité procédurale, car la lettre relative à l'équité procédurale a fourni à l'appelant suffisamment de renseignements. Je suis également d'avis que la norme de la décision raisonnable est celle qui s'applique à l'examen de la décision du greffier. Cependant, en toute déférence, je ne suis pas d'accord avec l'analyse que mon collègue a faite du caractère raisonnable de cette décision, et je rejetterais donc le présent appel et répondrais à la question certifiée par la négative.

[93] À mon avis, l'éventail des décisions raisonnables possibles dans une affaire dépend de la nature de la question qui a été examinée par le décideur administratif dont la décision fait l'objet du contrôle, et non de la nature du tribunal. Par conséquent, le fait que le greffier agisse en vertu de la *Loi sur la citoyenneté* ne signifie pas que sa décision, de ce seul fait, appelle un degré de déférence moindre que celui qui serait normalement justifié par la norme de la décision raisonnable. La marge d'appréciation de sa décision dépend plutôt de la nature de la question dont a été saisi le greffier, étant donné l'enseignement de la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Dunsmuir* qui commande l'adoption d'une démarche unifiée pour le contrôle judiciaire de toutes les décisions administratives.

[94] Les questions qui sont de nature polycentrique ou qui font appel à l'exercice du pouvoir discrétionnaire d'un décideur permettent souvent plus d'une réponse raisonnable et pourraient donc permettre plusieurs décisions raisonnables différentes : voir l'arrêt *Dunsmuir*, au paragraphe 47, et l'arrêt *McLean*, aux paragraphes 38 à 41. La décision de la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Khosa* nous donne un exemple d'une situation où la Cour suprême du Canada a accordé une grande déférence au pouvoir discrétionnaire d'un décideur dans le contexte de l'immigration.

[95] Where the question examined by the administrative decision maker involves statutory interpretation, the text, context and purpose of the provision as well as the reasons (if any) given by the administrative decision maker will be relevant to discerning the reasonableness of the decision maker's interpretation of the provision in its constituent statute: see, e.g., *McLean*, at paragraphs 42–70; *Edmonton East*, at paragraphs 41–61; and *Huruglica v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2016 FCA 93, [2016] 4 F.C.R. 157, 96 D.L.R. (4th) 527, at paragraphs 53–102.

[96] If the text of the provision in question rationally admits of more than one interpretation and the context and purpose of the provision do not clearly necessitate adopting one interpretation over the other, I believe that the choice of the administrative decision maker to adopt one among competing interpretations must be afforded deference. To conclude otherwise is to engage in correctness review as in such circumstances the reviewing court is substituting its views for those of the tribunal on the basis of disagreement as to the correct interpretation of the provision in question, even though the interpretation of the administrative decision maker is defensible as a rational textual interpretation that is not necessarily negated by the context or purpose of the provision.

[97] Considerations other than these may also impact the reasonableness of an administrative decision maker's interpretation. Notably, where that decision maker declines to follow a well-established line of authority on a point, its decision may well be unreasonable: *Bahniuk v. Canada (Attorney General)*, 2016 FCA 127, 484 N.R. 10, at paragraph 15; *Canadian Pacific Railway Company v. Canada (Transport, Infrastructure and Communities)*, 2015 FCA 1, 466 N.R. 132, at paragraph 59; *Canadian National Railway Company v. Emerson Milling Inc.*, 2017 FCA 79, [2018] 2 F.C.R. 573, at paragraph 70. The decisions in *Wilson and Communications, Energy and Paperworkers Union of Canada, Local 30 v. Irving Pulp & Paper, Ltd.*, 2013 SCC 34, [2013] 2 S.C.R. 458 can be understood as being illustrations of this principle.

[95] Lorsque la question examinée par le décideur administratif fait appel à l'interprétation d'une loi, le libellé, le contexte et l'objet de la disposition ainsi que les motifs (le cas échéant) invoqués par le décideur administratif sont des facteurs pertinents à prendre en compte pour évaluer le caractère raisonnable de l'interprétation faite par le décideur de la disposition de sa loi constitutive : voir, par exemple, l'arrêt *McLean*, aux paragraphes 42 à 70; l'arrêt *Edmonton East*, aux paragraphes 41 à 61 et l'arrêt *Huruglica c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2016 CAF 93, [2016] 4 R.C.F. 157, aux paragraphes 53 à 102.

[96] Si le libellé de la disposition en question permet plus d'une interprétation rationnelle, et que le contexte et l'objet de la disposition ne privilégient pas clairement une interprétation en particulier, je crois que le choix du décideur administratif commande la déférence. Conclure autrement consisterait à mener un examen en regard de la norme de la décision correcte, car en pareilles circonstances la cour de révision substitue son opinion à celle du tribunal en raison d'une divergence quant à l'interprétation appropriée de la disposition en question, et ce, même si l'interprétation du décideur administratif se justifie comme étant une interprétation textuelle rationnelle qui n'est pas nécessairement contredite par le contexte ou l'objet de la disposition.

[97] D'autres considérations pourraient également influencer sur le caractère raisonnable de l'interprétation du décideur administratif. Par exemple, la décision du décideur pourrait être jugée déraisonnable si elle ne suit pas un courant jurisprudentiel bien établi sur un point : arrêts *Bahniuk c. Canada (Procureur général)*, 2016 CAF 127, au paragraphe 15; *Compagnie de chemin de fer Canadien Pacifique c. Canada (Transport, Infrastructure et Communautés)*, 2015 CAF 1, au paragraphe 59; *Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada c. Emerson Milling Inc.*, 2017 CAF 79, [2018] 2 R.C.F. 573, au paragraphe 70. Les arrêts *Wilson et Syndicat canadien des communications, de l'énergie et du papier, section locale 30 c. Pâtes & Papier Irving, Ltée*, 2013 CSC 34, [2013] 2 R.C.S. 458 offrent des illustrations de ce principe.

[98] Turning to the present case, I believe that the text of paragraph 3(2)(a) of the Act admits of at least two rational interpretations: either the term “employee” means what it plainly states and includes all employees of a foreign government who have children in Canada or conversely, as urged by the appellant, the term “employee” includes only those employees of a foreign government who enjoy diplomatic immunity and who have children in Canada. A strong case can be made for the former interpretation as the appellant’s interpretation requires the reader to read words into the text of the legislative provision that were abrogated by Parliament in 1976 when it deleted the words “attached to or in the service of a foreign diplomatic mission or consulate in Canada” from the provision covering included “employees”. Given the contextual factors framing the provision, I believe it reasonable to interpret this amendment to be substantive and informative, contrary to what is argued by the appellant.

[99] More specifically, I do not find that the context or purpose of the provision necessarily mandates the appellant’s interpretation. The comments made by former Secretary of State of Canada J. Hugh Faulkner in 1976 when paragraph 3(2)(c) was adopted are not dispositive as they concern a different provision and, indeed, the difference in wording between paragraphs 3(2)(c) and 3(2)(a) of the Act can reasonably be read to support the interpretation of the Registrar.

[100] Whereas paragraph 3(2)(a) includes no express requirement that covered employees be subject to diplomatic immunity, paragraph 3(2)(c) specifically covers only employees of international organizations who “are granted ... diplomatic privileges and immunities certified by the Minister of Foreign Affairs to be equivalent to those granted to a person or persons referred to in paragraph (a)”. The absence of such a requirement in paragraph 3(2)(a) makes it possible to interpret that paragraph as including both employees who enjoy and those who do not enjoy diplomatic immunity. The addition of the words “equivalent to those granted to a

[98] En l’espèce, je crois que le libellé de l’alinéa 3(2)a de la *Loi sur la citoyenneté* permet au moins deux interprétations rationnelles : soit le terme « au service de » doit être interprété au sens littéral et inclure tous les employés au service d’un gouvernement étranger qui ont des enfants nés au Canada, soit, inversement, comme le fait valoir l’appelant, il n’inclut que les employés au service d’un gouvernement étranger qui bénéficient de l’immunité diplomatique et qui ont des enfants pendant leur séjour au Canada. De solides motifs militent en faveur de la première interprétation, car l’interprétation préconisée par l’appelant exige du lecteur qu’il voit dans le libellé de la disposition législative des mots qui ont été abrogés par le législateur en 1976, lorsqu’il a supprimé la mention « attaché à une mission diplomatique ou à un consulat au Canada, ou au service d’une telle mission ou d’un tel consulat » de la disposition décrivant les employés visés. Compte tenu des facteurs contextuels qui encadrent la disposition, je crois qu’il est raisonnable d’interpréter cette modification comme étant une modification de fond instructive, contrairement à ce que prétend l’appelant.

[99] Plus précisément, je ne considère pas que le contexte ou l’objet de la disposition appelle nécessairement l’interprétation préconisée par l’appelant. Les commentaires formulés par l’ancien secrétaire d’État du Canada J. Hugh Faulkner en 1976, lors de l’adoption de l’alinéa 3(2)c, ne permettent pas de trancher la question, car ils portent sur une disposition différente et on pourrait raisonnablement conclure que les différences entre le libellé des alinéas 3(2)c et 3(2)a de la Loi appuient en fait l’interprétation du greffier.

[100] Alors que l’alinéa 3(2)a ne prévoit aucune exigence précise quant à l’immunité diplomatique, l’alinéa 3(2)c vise précisément les personnes au service d’une organisation internationale « bénéficiant [...] de privilèges et immunités diplomatiques que le ministre des Affaires étrangères certifie être équivalents à ceux dont jouissent les personnes visées à l’alinéa a) ». L’absence d’une telle exigence à l’alinéa a) permet de conclure que cet alinéa inclut à la fois les personnes au service d’une organisation internationale qui bénéficient de l’immunité diplomatique et celles qui n’en bénéficient pas. L’ajout de la mention « équivalents à ceux dont

person or persons referred to in paragraph (a)” at the end of paragraph 3(2)(c) does not necessarily mean that one must conclude that the employees mentioned in paragraph 3(2)(a) of the Act are only those who are entitled to diplomatic immunity as paragraph 3(2)(c) merely creates a parallelism with paragraph 3(2)(a) and leaves unanswered the question that was before the Registrar in this case, namely, what the term “employee” in paragraph 3(2)(a) of the Act means.

[101] As for issues related to the context and purpose flowing from the *Vienna Convention on Diplomatic Relations*, I likewise believe that this Convention does not necessarily mandate the result urged by the appellant because the Convention and the Canadian domestic legislation that adopts the Convention do not draw a bright line between those who possess diplomatic immunity and those who do not. In fact, by its incorporation of the Convention, the *Foreign Missions and International Organizations Act* extends only partial immunity to entire classes of employees. More specifically, by virtue of Article 37 of the Convention, which is Schedule I to the statute, lower level employees of foreign governments in Canada enjoy certain categories of diplomatic immunity only in respect of acts performed within the course and scope of their duties on behalf of the foreign government. Some employees—“service staff” for example—are thus amendable to civil suit and to the process of Canadian criminal courts in respect of acts and omissions that fall outside the scope of their employment duties. Article 37 of the Convention, which is Schedule I to the *Foreign Missions and International Organizations Act* provides:

Article 37

1 The members of the family of a diplomatic agent forming part of his household shall, if they are not nationals of the receiving State, enjoy the privileges and immunities specified in Articles 29 to 36.

2 Members of the administrative and technical staff of the mission, together with members of their families forming part of their respective households, shall, if they are not nationals of or permanently resident in the receiving State, enjoy the privileges and immunities specified in

jouissent les personnes visées à l’alinéa a) », à la fin de l’alinéa 3(2)c), ne signifie pas nécessairement qu’il faille conclure que les personnes visées à l’alinéa 3(2)a) de la Loi sont uniquement celles qui jouissent de l’immunité diplomatique; l’alinéa 3(2)c) ne faisant qu’établir un parallélisme avec l’alinéa a) et laissant sans réponse la question que devait trancher le greffier en l’espèce, à savoir ce que signifie le terme « au service de » à l’alinéa 3(2)a) de la *Loi sur la citoyenneté*.

[101] Quant aux questions liées au contexte et à l’objet découlant de la *Convention de Vienne sur les relations diplomatiques*, je crois là encore que cette convention n’appelle pas nécessairement le résultat préconisé par l’appelant, car la Convention et la loi canadienne qui l’intègre ne font pas une nette distinction entre les personnes qui jouissent de l’immunité diplomatique et celles qui n’en bénéficient pas. De fait, en incorporant la Convention, la *Loi sur les missions étrangères et les organisations internationales* ne fait qu’étendre une immunité partielle à des catégories entières d’employés. Plus précisément, en vertu de l’article 37 de la Convention, qui correspond à l’annexe 1 de la Loi, les employés de niveau inférieur au service d’un gouvernement étranger au Canada ne bénéficient de certaines catégories d’immunité diplomatique que pour les actes accomplis dans l’exercice de leurs fonctions au nom du gouvernement étranger. Certains employés — le « personnel de service » par exemple — peuvent donc faire l’objet d’actions civiles et être traduits devant les tribunaux pénaux du Canada, pour des actions ou des omissions en dehors de l’exercice des fonctions liées à leur emploi. L’article 37 de la Convention, qui constitue l’annexe I de la *Loi sur les missions étrangères et les organisations internationales*, énonce ce qui suit :

Article 37

1 Les membres de la famille de l’agent diplomatique qui font partie de son ménage bénéficient des privilèges et immunités mentionnés dans les articles 29 à 36, pourvu qu’ils ne soient pas ressortissants de l’État accréditaire.

2 Les membres du personnel administratif et technique de la mission, ainsi que les membres de leurs familles qui font partie de leurs ménages respectifs, bénéficient, pourvu qu’ils ne soient pas ressortissants de l’État accréditaire ou n’y aient pas leur résidence permanente, des

Articles 29 to 35, except that the immunity from civil and administrative jurisdiction of the receiving State specified in paragraph 1 of Article 31 shall not extend to acts performed outside the course of their duties. They shall also enjoy the privileges specified in Article 36, paragraph 1, in respect of articles imported at the time of first installation.

3 Members of the service staff of the mission who are not nationals of or permanently resident in the receiving State shall enjoy immunity in respect of acts performed in the course of their duties, exemption from dues and taxes on the emoluments they receive by reason of their employment and the exemption contained in Article 33.

4 Private servants of members of the mission shall, if they are not nationals of or permanently resident in the receiving State, be exempt from dues and taxes on the emoluments they receive by reason of their employment. In other respects, they may enjoy privileges and immunities only to the extent admitted by the receiving State. However, the receiving State must exercise its jurisdiction over these persons in such a manner as not to interfere unduly with the performance of the functions of the mission.

[102] As many employees of foreign governments therefore enjoy only partial immunity in Canada, it is impossible to conclude that such employees' "privileges ... are by their very nature inconsistent with the obligations of citizenship", as stated at paragraph 63 in the *Al-Ghamdi* case relied on by my colleague.

[103] I therefore believe that it was open to the Registrar to conclude as she did and that it was reasonable to determine that the appellant's parents fall within the scope of paragraph 3(2)(a) of the Act, which disentitles the appellant to Canadian citizenship. I would therefore have dismissed this appeal and answered the certified question in the negative.

privèges et immunités mentionnés dans les articles 29 à 35, sauf que l'immunité de la juridiction civile et administrative de l'État accréditaire mentionnée au paragraphe 1 de l'article 31 ne s'applique pas aux actes accomplis en dehors de l'exercice de leurs fonctions. Ils bénéficieront aussi des privilèges mentionnés au paragraphe 1 de l'article 36 pour ce qui est des objets importés lors de leur première installation.

3 Les membres du personnel de service de la mission qui ne sont pas ressortissants de l'État accréditaire ou n'y ont pas leur résidence permanente bénéficient de l'immunité pour les actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions, et de l'exemption des impôts et taxes sur les salaires qu'ils reçoivent du fait de leurs services, ainsi que de l'exemption prévue à l'article 33.

4 Les domestiques privés des membres de la mission qui ne sont pas ressortissants de l'État accréditaire ou n'y ont pas leur résidence permanente sont exemptés des impôts et taxes sur les salaires qu'ils reçoivent du fait de leurs services. À tous autres égards, ils ne bénéficient des privilèges et immunités que dans la mesure admise par l'État accréditaire. Toutefois, l'État accréditaire doit exercer sa juridiction sur ces personnes de façon à ne pas entraver d'une manière excessive l'accomplissement des fonctions de la mission.

[102] Comme de nombreux employés de gouvernements étrangers ne bénéficient que d'une immunité partielle au Canada, il est impossible de conclure que les « privilèges [de ces employés] [...] sont de par leur nature même incompatibles avec les obligations de la citoyenneté », ainsi qu'il est indiqué au paragraphe 63 de la décision *Al-Ghamdi* dont s'est fié mon collègue.

[103] J'estime donc qu'il était loisible au greffier de conclure comme il l'a fait et qu'il était raisonnable d'établir que les parents de l'appelant étaient visés par l'alinéa 3(2)a) de la Loi, rendant ainsi l'appelant inadmissible à la citoyenneté canadienne. Par conséquent, j'aurais rejeté cet appel et répondu à la question certifiée par la négative.