

A-18-20
2021 FCA 171

A-18-20
2021 CAF 171

Andriy Volodymyrovych Portnov (*Appellant*)

Andriy Volodymyrovych Portnov (*appelant*)

v.

c.

The Attorney General of Canada (*Respondent*)

Le procureur général du Canada (*intimé*)

INDEXED AS: PORTNOV v. CANADA (ATTORNEY GENERAL)

RÉPERTORIÉ : PORTNOV C. CANADA (PROCUREUR GÉNÉRAL)

Federal Court of Appeal, Nadon, Stratas and Rivoalen JJ.A.—By videoconference, May 11; Ottawa, August 23, 2021.

Cour d'appel fédérale, juges Nadon, Stratas et Rivoalen, J.C.A.—Par vidéoconférence, 11 mai; Ottawa, 23 août 2021.

Administrative Law — Judicial Review — Regulations and orders — Appeal from Federal Court decision dismissing application for judicial review of Order Extending the Application of the Freezing Assets of Corrupt Foreign Officials (Ukraine) Regulations (Extending Order), Regulations Amending the Freezing Assets of Corrupt Foreign Officials (Ukraine) Regulations (2019 Regulations) that Governor in Council issued — Appellant seeking order to have both quashed — Under Freezing Assets of Corrupt Foreign Officials Act (Act), s. 4, when foreign states ask for assistance, when Governor in Council satisfied statutory prerequisites met, Governor in Council can issue order or regulation restricting or prohibiting any dealings with certain property held by designated individuals — This is what Governor in Council did when passing Freezing Assets of Corrupt Foreign Officials (Ukraine) Regulations (2014 Regulations) in response to request from Ukraine — 2014 Regulations designated eighteen individuals, restricting, prohibiting their dealings with certain property for up to five years; appellant being one of eighteen — Appellant then challenged vires of 2014 Regulations in Federal Court but challenge failed on ground that statutory prerequisites for 2014 Regulations, their application to appellant were met at time 2014 Regulations made — Under Act, s. 6, Governor in Council can order extension of regulations previously made under s. 4 — In this case, on day before 2014 Regulations expired, Governor in Council did just that (Extending Order) — At same time, amended 2014 Regulations to remove two of eighteen individuals — Appellant was one of sixteen who remained subject to restrictions, prohibitions imposed by 2014 Regulations — Whether Federal Court's decision reasonable — Regulations, like administrative decisions, orders, are product of administrative decision making — Thus, proper framework for reviewing regulations one used to review substance of administrative decision making — Today, framework for reviewing substance of administrative decision making is Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Vavilov — Is intended to be

Droit administratif — Contrôle judiciaire — Règlements et décrets — Appel d'une décision par laquelle la Cour fédérale a rejeté une demande de contrôle judiciaire du Décret prolongeant la période de validité du Règlement sur le blocage des biens de dirigeants étrangers corrompus (Ukraine) (le Décret de prolongation) et du Règlement modifiant le Règlement sur le blocage des biens de dirigeants étrangers corrompus (Ukraine) (le Règlement de 2019) que le gouverneur en conseil a pris — L'appellant demandait une ordonnance les annulant tous les deux — Selon l'art. 4 de la Loi sur le blocage des biens de dirigeants étrangers corrompus (Loi), lorsqu'un État étranger présente une demande d'assistance et que le gouverneur en conseil conclut que les conditions préalables prévues par la Loi sont remplies, le gouverneur en conseil peut prendre un décret ou un règlement limitant ou interdisant les opérations visant certains biens détenus par des personnes désignées — C'est ce que le gouverneur en conseil a fait lorsque, en réponse à une demande de l'Ukraine, il a adopté le Règlement sur le blocage des biens de dirigeants étrangers corrompus (Ukraine) (le Règlement de 2014) — Le Règlement de 2014 désignait dix-huit personnes et leur interdisait de mener des opérations à l'égard de certains biens, ou restreignait ces opérations, pendant une période pouvant aller jusqu'à cinq ans; l'appellant était l'une de ces dix-huit personnes — L'appellant a ensuite contesté la légalité du Règlement de 2014 auprès de la Cour fédérale, mais il a été débouté au motif que les conditions légales préalables à l'adoption du Règlement de 2014 et à son application à l'appellant étaient remplies au moment de la prise de ce Règlement — Aux termes de l'art. 6 de la Loi, le gouverneur en conseil peut ordonner la prolongation de la période de validité d'un règlement pris antérieurement en vertu de l'art. 4 — En l'espèce, c'est justement ce qu'a fait le gouverneur en conseil, la veille de la date à laquelle le Règlement de 2014 arrivait à échéance (le Décret de prolongation) — En même temps, il a modifié le Règlement de 2014 pour en retirer le nom de deux des dix-huit personnes —

sweeping, comprehensive — Vavilov instructing that reasonableness review of all administrative decision making must be conducted unless one of three exceptions leading to correctness review applying — This applies to regulations as species of administrative decision making — Thus, in conducting reasonableness review, Vavilov, not Katz Group Canada Inc. v. Ontario (Health and Long-Term Care), to be applied — Federal Court right in finding Governor in Council's decision to enact Extending Regulations reasonable — Governor in Council viewed Act, s. 6 as permitting extension of regulations if circumstances suggested extension necessary, consistent with purposes of Act — Governor in Council not interpreting s. 6 as requiring satisfaction of preconditions in s. 4 — In reaching this interpretation, Governor in Council alive to essential elements of text, context, purpose — Text of Act, s. 6, which gives Governor in Council discretion to extend regulation for specified period, power to extend it more than once, also supporting Governor in Council's interpretation — Appellant not identifying any "omitted aspect" in Governor in Council's interpretation, not showing that Governor in Council was oblivious to essential elements of text, context, purpose — Federal Court right in finding that application of Extending Order, 2019 Regulations to appellant not unreasonable on facts of present case — In circumstances of case, express explanations given for decision to extend 2014 Regulations, viewed in light of legislation, record, were adequate; did not suffer from any fatal, overriding flaws — They provided sufficient intelligibility, justification, transparency — Standards in Vavilov thus met — Overall, Federal Court right in determining that decision to extend 2014 Regulations, brought about by Extending Order, 2019 Regulations, reasonable; thus valid — Appeal dismissed.

L'appelant était l'une des seize personnes toujours visées par les restrictions et interdictions imposées par le Règlement de 2014 — Il s'agissait de savoir si la décision de la Cour fédérale était raisonnable — Les règlements, comme les décisions administratives et les décrets, sont le produit d'une prise de décision administrative — Ceci indique que le cadre qu'il convient d'utiliser pour contrôler des règlements doit être celui qui est utilisé pour contrôler le fond du processus décisionnel administratif — Aujourd'hui, le cadre utilisé pour faire le contrôle du fond d'un processus décisionnel administratif est celui défini dans l'arrêt Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Vavilov — Il se veut vaste et exhaustif — L'arrêt Vavilov enseigne que le contrôle judiciaire de toutes les décisions administratives se fait selon la norme de la décision raisonnable, à moins que l'une des trois exceptions donnant lieu à l'application de la norme de la décision correcte ne joue — Cela vaut également pour les règlements considérés comme étant une catégorie de processus décisionnel administratif — Par conséquent, dans le cadre du contrôle selon la norme de la décision raisonnable, il fallait appliquer l'arrêt Vavilov et non l'arrêt Katz Group Canada Inc. c. Ontario (Santé et Soins de longue durée) — La Cour fédérale a conclu à juste titre que la décision du gouverneur en conseil de prendre le décret prolongeant le Règlement était raisonnable — Le gouverneur en conseil a interprété l'art. 6 de la Loi comme autorisant la prolongation d'un règlement si les circonstances montraient que cette prolongation était nécessaire et qu'elle était conforme à l'objet de la Loi — Le gouverneur en conseil n'a pas interprété l'art. 6 comme exigeant qu'il soit satisfait aux conditions préalables énoncées à l'art. 4 — En optant pour cette interprétation, le gouverneur en conseil était conscient des éléments essentiels du texte, du contexte et de l'objet — Le libellé de l'art. 6, qui confère au gouverneur en conseil le pouvoir discrétionnaire de prolonger la validité d'un règlement pour toute période précisée, ainsi que le pouvoir de le prolonger plus d'une fois, était également l'interprétation du gouverneur en conseil — L'appelant n'a relevé aucun « aspect omis » dans l'interprétation du gouverneur en conseil, et il n'a pas démontré que le gouverneur en conseil a fait abstraction des éléments essentiels du texte, du contexte et de l'objet — La Cour fédérale a conclu à juste titre que l'application du Décret de prolongation et du Règlement de 2019 à l'appelant n'était pas déraisonnable eu égard aux faits en l'espèce — Dans les circonstances en l'espèce, les explications explicitement données pour justifier la décision de prolonger le Règlement de 2014, lorsqu'elles ont été examinées au regard des textes législatifs et du dossier, étaient adéquates et n'étaient entachées d'aucune faille décisive ou dominante — Elles étaient suffisamment intelligibles, justifiées et transparentes — Il a donc été satisfait aux critères établis dans l'arrêt Vavilov — Dans l'ensemble, la Cour fédérale a eu raison de conclure que la décision de prolonger le Règlement de 2014, par l'adoption du Décret de prolongation et du Règlement de 2019, était raisonnable et, par conséquent, valide — Appel rejeté.

Administrative Law — Judicial Review — Standard of Review — Federal Court dismissing application for judicial review of Order Extending the Application of the Freezing Assets of Corrupt Foreign Officials (Ukraine) Regulations (Extending Order), Regulations Amending the Freezing Assets of Corrupt Foreign Officials (Ukraine) Regulations (2019 Regulations) that Governor in Council issued — Appellant seeking order to have both quashed — Under Freezing Assets of Corrupt Foreign Officials Act (Act), s. 4, when foreign states ask for assistance, when Governor in Council satisfied statutory prerequisites met, Governor in Council can issue order or regulation restricting or prohibiting any dealings with certain property held by designated individuals — This is what Governor in Council did when passing Freezing Assets of Corrupt Foreign Officials (Ukraine) Regulations (2014 Regulations) in response to request from Ukraine — Appellant's challenge of vires of 2014 Regulations in Federal Court failing on ground that statutory prerequisites for 2014 Regulations, their application to appellant were met at time 2014 Regulations made — Whether applicable standard of review reasonableness or correctness — On judicial review, Federal Court right in selecting reasonableness as standard of review — None of exceptions to reasonableness review recognized in Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Vavilov applying here — Appellant submitting that exception applying since case raising question of central importance to legal system as whole; that Governor in Council's decision thus having to be reviewed for correctness — To determine whether narrow exception applying, real essence, essential character of appellant's case having to be assessed — Whether criteria in Act, s. 4 having to be met before extension can happen under s. 6 question of statutory interpretation to be analyzed through prism of reasonableness — Question not transcending Act nor smacking of any constitutional or quasi-constitutional principle in present case — Thus, not qualifying as question of central importance to legal system as whole.

This was an appeal from a Federal Court decision dismissing an application for judicial review of the *Order Extending the Application of the Freezing Assets of Corrupt Foreign Officials (Ukraine) Regulations* (Extending Order) and of the *Regulations Amending the Freezing Assets of Corrupt Foreign*

Droit administratif — Contrôle judiciaire — Norme de contrôle — La Cour fédérale a rejeté une demande de contrôle judiciaire du Décret prolongeant la période de validité du Règlement sur le blocage des biens de dirigeants étrangers corrompus (Ukraine) (le Décret de prolongation) et du Règlement modifiant le Règlement sur le blocage des biens de dirigeants étrangers corrompus (Ukraine) (le Règlement de 2019) que le gouverneur en conseil a pris — L'appellant demandait une ordonnance les annulant tous les deux — Selon l'art. 4 de la Loi sur le blocage des biens de dirigeants étrangers corrompus (Loi), lorsqu'un État étranger présente une demande d'assistance et que le gouverneur en conseil conclut que les conditions préalables prévues par la Loi sont remplies, le gouverneur en conseil peut prendre un décret ou un règlement limitant ou interdisant les opérations visant certains biens détenus par des personnes désignées — C'est ce que le gouverneur en conseil a fait lorsque, en réponse à une demande de l'Ukraine, il a adopté le Règlement sur le blocage des biens de dirigeants étrangers corrompus (Ukraine) (le Règlement de 2014) — La contestation par l'appellant de la légalité du Règlement de 2014 auprès de la Cour fédérale a été rejetée au motif que les conditions légales préalables à l'adoption du Règlement de 2014 et à son application à l'appellant étaient remplies au moment de la prise de ce Règlement — Il s'agissait de savoir si la norme de contrôle applicable était celle de la décision raisonnable ou celle de la décision correcte — Dans le cadre du contrôle judiciaire, la Cour fédérale a retenu la norme de la décision raisonnable comme étant la norme de contrôle et elle a eu raison de le faire — Aucune des exceptions à l'application de la norme de la décision raisonnable énoncées dans l'arrêt Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Vavilov ne s'appliquait en l'espèce — L'appellant a soutenu que l'une de ces exceptions s'appliquait, puisque l'affaire soulevait une question d'importance capitale pour le système juridique dans son ensemble, et qu'il fallait donc contrôler la décision du gouverneur en conseil au regard de la norme de la décision correcte — Pour déterminer si cette exception restreinte s'appliquait, il fallait évaluer la véritable nature et la nature essentielle de l'affaire de l'appellant — La question de savoir s'il fallait qu'il soit satisfait aux critères énoncés à l'art. 4 de la Loi pour qu'il puisse y avoir prolongation au titre de l'art. 6 était une question d'interprétation des lois qui devait être examinée selon la norme de la décision raisonnable — Cette question ne transcendait pas la Loi ni ne faisait intervenir de principe constitutionnel ou quasi constitutionnel en l'espèce — Elle ne pouvait donc pas être qualifiée de question d'importance capitale pour le système juridique dans son ensemble.

Il s'agissait d'un appel d'une décision par laquelle la Cour fédérale a rejeté une demande de contrôle judiciaire du *Décret prolongeant la période de validité du Règlement sur le blocage des biens de dirigeants étrangers corrompus (Ukraine)* (le Décret de prolongation) et du *Règlement modifiant le*

Officials (Ukraine) Regulations (2019 Regulations) that the Governor in Council issued. The appellant was seeking an order to have both quashed. Under section 4 of the *Freezing Assets of Corrupt Foreign Officials Act* (Act), when foreign states ask for assistance and when the Governor in Council is satisfied the statutory prerequisites are met, the Governor in Council can issue an order or regulation restricting or prohibiting any dealings with certain property held by designated individuals. This is what the Governor in Council did when it passed the *Freezing Assets of Corrupt Foreign Officials (Ukraine) Regulations* (2014 Regulations) in response to a request from Ukraine. The 2014 Regulations designated eighteen individuals, restricting and prohibiting their dealings with certain property for up to five years. The appellant was one of the eighteen. The appellant then challenged the *vires* of the 2014 Regulations in the Federal Court but his challenge failed on the ground that the statutory prerequisites for the 2014 Regulations and their application to the appellant were met at the time the 2014 Regulations were made. Under section 6 of the Act, the Governor in Council can order the extension of regulations previously made under section 4. In this case, on the day before the 2014 Regulations expired, the Governor in Council did just that (Extending Order). At the same time, it amended the 2014 Regulations to remove two of the eighteen individuals. The appellant was one of the sixteen who remained subject to the restrictions and prohibitions imposed by the 2014 Regulations.

The principal issue was whether the Federal Court's decision was reasonable.

Held, the appeal should be dismissed.

On judicial review, the Federal Court selected reasonableness as the standard of review and was right in doing so. None of the exceptions to reasonableness review recognized in *Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Vavilov* applied here. The appellant submitted that one of those exceptions applied since the case raised a question of central importance to the legal system as a whole. Thus, he said that the Governor in Council's decision had to be reviewed for correctness. Questions of central importance to the legal system as a whole must be "general questions of law" of "fundamental importance" and "broad applicability" with "significant legal consequences" for "the legal system", "the justice system", "the administration of justice as a whole" or "other institutions of government". They must be questions that require "uniform", "consistent", "final" and "determinate" answers, failing which the constitutional principle of the rule of law

Règlement sur le blocage des biens de dirigeants étrangers corrompus (Ukraine) (le Règlement de 2019) que le gouverneur en conseil a pris. L'appelant demandait une ordonnance les annulant tous les deux. Selon l'article 4 de la *Loi sur le blocage des biens de dirigeants étrangers corrompus* (Loi), lorsqu'un État étranger présente une demande d'assistance et que le gouverneur en conseil conclut que les conditions préalables prévues par la Loi sont remplies, le gouverneur en conseil peut prendre un décret ou un règlement limitant ou interdisant les opérations visant certains biens détenus par des personnes désignées. C'est ce que le gouverneur en conseil a fait lorsque, en réponse à une demande de l'Ukraine, il a adopté le *Règlement sur le blocage des biens de dirigeants étrangers corrompus (Ukraine)* (le Règlement de 2014). Le Règlement de 2014 désignait dix-huit personnes et leur interdisait de mener des opérations à l'égard de certains biens, ou restreignait ces opérations, pendant une période pouvant aller jusqu'à cinq ans. L'appelant était l'une de ces dix-huit personnes. L'appelant a ensuite contesté la légalité du Règlement de 2014 auprès de la Cour fédérale, mais il a été débouté au motif que les conditions légales préalables à l'adoption du Règlement de 2014 et à son application à l'appelant étaient remplies au moment de la prise de ce Règlement. Aux termes de l'article 6 de la Loi, le gouverneur en conseil peut ordonner la prolongation de la période de validité d'un règlement pris antérieurement en vertu de l'article 4. En l'espèce, c'est justement ce qu'a fait le gouverneur en conseil, la veille de la date à laquelle le Règlement de 2014 arrivait à échéance (le Décret de prolongation). En même temps, il a modifié le Règlement de 2014 pour en retirer le nom de deux des dix-huit personnes. L'appelant était l'une des seize personnes toujours visées par les restrictions et interdictions imposées par le Règlement de 2014.

Il s'agissait principalement de savoir si la décision de la Cour fédérale était raisonnable.

Arrêt : l'appel doit être rejeté.

Dans le cadre du contrôle judiciaire, la Cour fédérale a retenu la norme de la décision raisonnable comme étant la norme de contrôle et elle a eu raison de le faire. Aucune des exceptions à l'application de la norme de la décision raisonnable énoncées dans l'arrêt *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Vavilov* ne s'appliquait en l'espèce. L'appelant a soutenu que l'une de ces exceptions s'appliquait, puisque l'affaire soulevait une question d'importance capitale pour le système juridique dans son ensemble. Il a donc affirmé qu'il fallait contrôler la décision du gouverneur en conseil au regard de la norme de la décision correcte. Les questions d'importance capitale pour le système juridique dans son ensemble doivent être des « questions de droit générales » d'une « importance fondamentale » et de « grande portée », qui ont des « répercussions juridiques significatives » sur le « système juridique », le « système de justice », « l'administration de

will suffer. In assessing whether this narrow exception applied here, the “real essence” and “essential character” of the appellant’s case had to be assessed. The appellant, who wanted the continuing effect of the 2019 Regulations to end, submitted that the Extending Order could not have been made and the 2014 Regulations could not have been extended unless all of the preconditions for making them in the first place were met. In other words, all of the criteria in section 4 of the Act must again be met before an extension can happen under section 6. This was a question of statutory interpretation to be analyzed through the prism of reasonableness. This question did not transcend the Act nor did it smack of any constitutional or quasi-constitutional principle. Thus, it did not qualify as a question of central importance to the legal system as a whole.

The Attorney General argued that the rule that the appellant had to satisfy to end the continuing effect of the 2019 Regulations is found in *Katz Group Canada Inc. v. Ontario (Health and Long-Term Care)*. This rule has three parts: (1) when a party challenges the validity of regulations, the party bears the burden of proof; (2) to the extent possible, regulations must be interpreted so that they accord with the statutory provision that authorizes them; and (3) the party must overcome a presumption that the regulations are valid. The first two parts of the *Katz* rule are well-accepted, judge-made principles. The third part—the presumption and the very narrow ways it can be rebutted—is more controversial. Later case law from the Supreme Court, particularly *Vavilov*, has overtaken it. In substance, regulations, like administrative decisions and orders, are nothing more than binding legal instruments that administrative officials decide to make—in other words, they are the product of administrative decision making. This suggests that the proper framework for reviewing regulations must be the one used to review the substance of administrative decision making. Today, the framework for reviewing the substance of administrative decision making is *Vavilov*. It is intended to be sweeping and comprehensive—a “holistic revision of the framework for determining the applicable standard of review”. *Vavilov* instructs that reasonableness review of all administrative decision making must be conducted unless one of three exceptions leading to correctness review applies. This applies to regulations as a species of administrative decision making. Thus, in conducting reasonableness review, *Vavilov* and not *Katz* had to be applied.

la justice dans son ensemble » ou « d’autres institutions gouvernementales ». Il doit s’agir de questions auxquelles il faut répondre de manière « uniforme », « cohérente », « définitive » et « décisive », sans quoi il y aura atteinte au principe constitutionnel de la primauté du droit. Pour déterminer si cette exception restreinte s’appliquait en l’espèce, il fallait évaluer la « véritable nature » et la « nature essentielle » de l’affaire de l’appellant. L’appellant, qui souhaitait que le Règlement de 2019 cesse d’avoir effet, a fait valoir que le Décret de prolongation ne pouvait être pris et que le Règlement de 2014 ne pouvait être prolongé que si toutes les conditions préalables à sa prise étaient remplies. En d’autres termes, il faudrait qu’il soit de nouveau satisfait à tous les critères énoncés à l’article 4 de la Loi pour qu’il puisse y avoir prolongation au titre de l’article 6. Il s’agissait d’une question d’interprétation des lois qui devait être examinée selon la norme de la décision raisonnable. Cette question ne transcendait pas la Loi ni ne faisait intervenir de principe constitutionnel ou quasi constitutionnel. Elle ne pouvait donc pas être qualifiée de question d’importance capitale pour le système juridique dans son ensemble.

Le procureur général a fait valoir que la règle à laquelle l’appellant devait satisfaire pour que le Règlement de 2019 cesse d’avoir effet est énoncée dans l’arrêt *Katz Group Canada Inc. c. Ontario (Santé et Soins de longue durée)*. Cette règle comporte trois volets : 1) le fardeau de la preuve incombe à la partie qui conteste la validité du règlement; 2) dans la mesure du possible, le règlement doit être interprété de manière qu’il respecte les dispositions de sa loi habilitante; 3) la partie doit réfuter la présomption de validité du règlement. Les deux premiers volets de la règle énoncée dans l’arrêt *Katz* sont des principes jurisprudentiels bien acceptés. Le troisième volet — la présomption et les moyens très limités de la réfuter — porte davantage à controverse. La jurisprudence ultérieure de la Cour suprême, plus précisément l’arrêt *Vavilov*, l’a supplanté. Essentiellement, les règlements, comme les décisions administratives et les décrets, ne sont rien de plus que des instruments juridiques ayant force exécutoire que des fonctionnaires décident de prendre; en d’autres termes, ils sont le produit d’une prise de décision administrative. Ceci indique que le cadre qu’il convient d’utiliser pour contrôler des règlements doit être celui qui est utilisé pour contrôler le fond du processus décisionnel administratif. Aujourd’hui, le cadre utilisé pour faire le contrôle du fond d’un processus décisionnel administratif est celui défini dans l’arrêt *Vavilov*. Il se veut vaste et exhaustif; une « révision globale du cadre d’analyse qui sert à déterminer la norme de contrôle applicable ». L’arrêt *Vavilov* enseigne que le contrôle judiciaire de toutes les décisions administratives se fait selon la norme de la décision raisonnable, à moins que l’une des trois exceptions donnant lieu à l’application de la norme de la décision correcte ne joue. Cela vaut également pour les règlements considérés comme étant une catégorie de processus décisionnel administratif. Par conséquent, dans le cadre du contrôle selon la norme

The Federal Court found the Governor in Council's decision to enact the extending Regulations reasonable and found so properly. The appellant submitted that the Governor in Council, by not requiring fulfilment of the Act, section 4 preconditions before extending the 2014 Regulations, unreasonably interpreted section 6 of the Act. The Governor in Council viewed section 6 of the Act as permitting an extension of regulations if circumstances suggested the extension was necessary and consistent with the purposes of the Act. The Governor in Council did not interpret section 6 as requiring satisfaction of the preconditions in section 4. In reaching this interpretation, the Governor in Council was alive to the essential elements of text, context and purpose. The Governor in Council referred in particular to information received by the Government of Canada that supported an extension of the Regulations, the need for additional time for Ukraine to complete its criminal investigations and make actionable mutual legal assistance requests to Canada, the need to ensure that misappropriated assets held by officials of the former government were frozen so foreign persons could be held accountable as the Regulatory Impact Analysis Statement indicated. Implicit was a finding that section 6 aims to advance these purposes. Requiring all of the preconditions under section 4 of the Act to be met before regulations can be extended would frustrate these purposes.

The text of section 6 also supported the Governor in Council's interpretation. Section 6 gives the Governor in Council discretion to extend a regulation for any period specified and further gives the Governor in Council the power to extend it more than once. If Parliament intended that a new request from the foreign state be required for each extension, it would have expressly included that requirement as it has done under legislative regimes with analogous sunset provisions. Overall, the appellant did not identify any "omitted aspect" in the Governor in Council's interpretation and did not show that the Governor in Council was oblivious to the essential elements of text, context and purpose. The Federal Court was right in finding that the application of the Extending Order and the 2019 Regulations to the appellant were not unreasonable on the facts of this case. The assessment of reasonableness depends on the context. Several contextual considerations were relevant here and suggested that the Governor in Council's decision to extend the 2014 Regulations under section 6 of the Act was relatively unconstrained within the meaning of *Vavilov*. First, section 6 requires the Governor in Council to determine whether an extension is necessary and consistent

de la décision raisonnable, il fallait appliquer l'arrêt *Vavilov* et non l'arrêt *Katz*.

La Cour fédérale a conclu à juste titre que la décision du gouverneur en conseil de prendre le décret prolongeant le Règlement était raisonnable. L'appelant a affirmé que le gouverneur en conseil, en n'exigeant pas que les conditions préalables énoncées à l'article 4 de la Loi soient remplies avant de prolonger le Règlement de 2014, a fait une interprétation déraisonnable de l'article 6 de la Loi. Le gouverneur en conseil a interprété l'article 6 de la Loi comme autorisant la prolongation d'un règlement si les circonstances montraient que cette prolongation était nécessaire et qu'elle était conforme à l'objet de la Loi. Le gouverneur en conseil n'a pas interprété l'article 6 comme exigeant qu'il soit satisfait aux conditions préalables énoncées à l'article 4. En optant pour cette interprétation, le gouverneur en conseil était conscient des éléments essentiels du texte, du contexte et de l'objet. Le gouverneur en conseil a mentionné plus particulièrement l'information reçue par le gouvernement du Canada qui appuyait la prolongation du Règlement, la nécessité d'accorder plus de temps à l'Ukraine pour terminer ses enquêtes criminelles et présenter au Canada des demandes d'entraide juridique pouvant donner lieu à des poursuites et la nécessité de garantir que les biens détournés détenus par des fonctionnaires de l'ancien gouvernement soient bloqués afin que des étrangers aient à rendre compte de leurs actes, comme le prévoyait le Résumé de l'étude d'impact de la réglementation. Il en est ressorti implicitement la conclusion que l'article 6 vise à promouvoir ces objectifs. Exiger que toutes les conditions préalables énoncées à l'article 4 de la Loi soient remplies avant la prolongation du règlement ferait obstacle à ces objectifs.

Le libellé de l'article 6 étayait également l'interprétation du gouverneur en conseil. L'article 6 confère au gouverneur en conseil le pouvoir discrétionnaire de prolonger la validité d'un règlement pour toute période précisée, ainsi que le pouvoir de le prolonger plus d'une fois. Si l'intention du législateur était que l'État étranger présente une nouvelle demande pour chaque prolongation, il aurait expressément énoncé cette exigence, comme il l'a fait dans d'autres régimes législatifs assortis de dispositions de temporarisation comparables. Dans l'ensemble, l'appelant n'a relevé aucun « aspect omis » dans l'interprétation du gouverneur en conseil, et il n'a pas démontré que le gouverneur en conseil a fait abstraction des éléments essentiels du texte, du contexte et de l'objet. La Cour fédérale a conclu à juste titre que l'application du Décret de prolongation et du Règlement de 2019 à l'appelant n'était pas déraisonnable eu égard aux faits en l'espèce. L'examen du caractère raisonnable repose sur le contexte. Plusieurs facteurs contextuels étaient pertinents en l'espèce et montraient que la décision du gouverneur en conseil de prolonger le Règlement de 2014 en vertu de l'article 6 de la Loi était relativement sans contraintes au sens de l'arrêt *Vavilov*. Premièrement, l'article 6 exige que

with the purposes of the Act. This is a factually suffused determination that draws upon the Governor in Council's access to sensitive state-to-state communications, its expertise in international relations, and its role at the apex of the Canadian executive in developing government policy in many disparate areas including international democracy, anti-corruption and accountability. These are matters not normally within the ken of the courts and so courts are reluctant to second guess. That being said, the impact upon the appellant was also part of the context; the Governor in Council had to have some defensible reason consistent with the purposes of the Act to keep him subject to the 2014 Regulations. Another contextual consideration was that the appellant challenged the 2014 Regulations and the Federal Court found them and their application to him to be reasonable. The information concerning the appellant that the Governor in Council reasonably relied upon in making him subject to the 2014 Regulations combined with Ukraine's need for "more time to complete its criminal investigations and make actionable mutual legal assistance requests to Canada" went some way towards supporting the reasonableness of the extension. Nothing in the Act, the Regulations or the Court's reasons prevented the appellant from gathering new information supporting the removal of the restrictions and prohibitions affecting him and submitting the new information to the Governor in Council along with representations. Applicants for judicial review bear the burden of proving their case. Accordingly, the appellant bore the burden of demonstrating that the extension was unreasonable.

In his notice of application in the Federal Court and his notice of appeal herein, the appellant could have pleaded grounds that might have supported a plausible claim for disclosure of information but he did not do so. In his application for judicial review in the Federal Court and in his notice of appeal in the Federal Court of Appeal, the appellant did not raise the issue whether a sufficient reasoned explanation in support of the Governor in Council's decision could be discerned, as *Vavilov* requires. However, some of the appellant's oral submissions touched lightly on that issue; therefore, they were dealt with briefly. Based on *Vavilov*, the requirement that a reasoned explanation for an administrative decision be discernable is one that depends on the context, including the nature of the administrator and constraints acting on the decision maker. In this case, the context was a sensitive one, with confidentiality concerns relating to international relations, state-to-state communications, and the location and recovery of property that may have been misappropriated. For practical and legal reasons, the Governor in Council is limited in what it can

le gouverneur en conseil détermine si la prolongation est nécessaire et si elle est conforme à l'objet de la Loi. Il s'agit d'une décision largement fondée sur les faits, qui repose sur l'accès qu'a le gouverneur en conseil à des communications de nature délicate entre États, sur son expertise dans le domaine des relations internationales, ainsi que sur le rôle qu'il joue, se trouvant au sommet du pouvoir exécutif canadien, dans l'élaboration des politiques gouvernementales dans de nombreux domaines distincts, dont la démocratie internationale, la lutte contre la corruption et la responsabilité. Il s'agit de questions qui ne relèvent habituellement pas du savoir spécialisé des tribunaux et par conséquent que les tribunaux sont réticents à mettre en doute. Cela dit, les conséquences pour l'appelant faisaient aussi partie du contexte, et le gouverneur en conseil devait avoir des motifs valables, conformes à l'objet de la Loi, pour continuer de l'assujettir au Règlement de 2014. Un autre élément contextuel était le fait que l'appelant a contesté le Règlement de 2014 et que la Cour fédérale a conclu que le Règlement et son application à l'appelant étaient raisonnables. Les renseignements concernant l'appelant sur lesquels le gouverneur en conseil s'est raisonnablement fondé pour l'assujettir au Règlement de 2014, jumelés à la nécessité d'« accorder plus de temps à l'Ukraine pour terminer ses enquêtes criminelles et présenter au Canada des demandes d'entraide juridique pouvant donner lieu à des poursuites », montraient dans une certaine mesure le caractère raisonnable de la prolongation. Il n'y avait rien dans la Loi, le Règlement ou les motifs de la cour qui empêchaient l'appelant de recueillir de nouveaux renseignements à l'appui de la suppression des restrictions et des interdictions qui le touchaient et de soumettre ces nouveaux renseignements au gouverneur en conseil, avec ses observations. Il incombe aux demandeurs d'un contrôle judiciaire de prouver le bien-fondé de leur cause. Il incombait donc à l'appelant de démontrer que la prolongation était déraisonnable.

Dans son avis de requête présenté à la Cour fédérale et son avis d'appel présenté dans la présente affaire, l'appelant aurait pu plaider des moyens susceptibles d'étayer une demande plausible de divulgation de renseignements, mais il ne l'a pas fait. Dans sa demande de contrôle judiciaire à la Cour fédérale et son avis d'appel à la Cour d'appel fédérale, l'appelant n'a pas soulevé la question de savoir si, comme l'exige *Vavilov*, la décision du gouverneur en conseil était étayée par une explication suffisamment motivée. Toutefois, certaines observations orales de l'appelant effleuraient cette question; pour cette raison, elles ont été examinées brièvement. Suivant l'arrêt *Vavilov*, l'exigence voulant que la décision administrative soit étayée par une explication motivée s'examine en fonction du contexte, notamment la nature du décideur administratif et des contraintes qui lui sont imposées. En l'espèce, le contexte était délicat et il touchait à des considérations de confidentialité qui concernent des relations internationales, des communications entre États, ainsi que la localisation et le recouvrement de biens qui pourraient avoir été détournés. Pour des raisons pratiques

provide by way of explanation. Thus, in this context, it would be inappropriate for a reviewing court to translate *Vavilov*'s requirement of a reasoned explanation into an obligation on the Governor in Council to provide a complete, comprehensive, public explanation why it extended the 2014 Regulations. In such situations, all a reviewing court can do is assess the reasonableness of the outcome the administrative decision-maker reached using surrounding documents and circumstances and whatever bits of reasoning or rationale, if any, it has before it, including any information the applicant for judicial review has been able to obtain. In the circumstances of this case, the express explanations given for the decision to extend the 2014 Regulations, viewed in light of the legislation and the record, were adequate and did not suffer from any fatal, overriding flaws. They provided sufficient intelligibility, justification and transparency—particularly on the statutory interpretation issue that the appellant made the main focus of his judicial review. The standards in *Vavilov* were thus met. Overall, the Federal Court was right in determining that the decision to extend the 2014 Regulations, brought about by the Extending Order and the 2019 Regulations, was reasonable and thus valid.

et juridiques, le gouverneur en conseil est limité quant aux explications qu'il peut fournir. Ainsi, dans un tel contexte, il ne saurait convenir que la cour de révision transforme l'exigence, énoncée dans l'arrêt *Vavilov*, de fournir une explication motivée en une obligation pour le gouverneur en conseil de fournir une explication complète, exhaustive et publique des raisons pour lesquelles il a prolongé le Règlement de 2014. En pareils cas, tout ce que peut faire la cour de révision est d'examiner le caractère raisonnable du résultat auquel en est arrivé le décideur administratif, en se fondant sur les documents à l'appui, les circonstances et tout élément de raisonnement, s'il y en a, dont elle dispose, y compris tout renseignement que le demandeur du contrôle judiciaire a pu obtenir. Dans les circonstances en l'espèce, les explications explicitement données pour justifier la décision de prolonger le Règlement de 2014, lorsqu'elles ont été examinées au regard des textes législatifs et du dossier, étaient adéquates et n'étaient entachées d'aucune faille décisive ou dominante. Elles étaient suffisamment intelligibles, justifiées et transparentes — particulièrement sur la question de l'interprétation de la Loi, qui constitue le principal élément de la demande de contrôle judiciaire de l'appelant. Il a donc été satisfait aux critères établis dans l'arrêt *Vavilov*. Dans l'ensemble, la Cour fédérale a eu raison de conclure que la décision de prolonger le Règlement de 2014, par l'adoption du Décret de prolongation et du Règlement de 2019, était raisonnable et, par conséquent, valide.

STATUTES AND REGULATIONS CITED

- Canada Deposit Insurance Corporation Act*, R.S.C., 1985, c. C-3, s. 10.01(4).
Customs Tariff, S.C. 1997, c. 36, ss. 77(3),(4), 77.3.
Federal Courts Rules, SOR/98-106, rr. 317, 318.
Freezing Assets of Corrupt Foreign Officials Act, S.C. 2011, c. 10, ss. 4, 6.
Freezing Assets of Corrupt Foreign Officials (Ukraine) Regulations, SOR/2014-44.
Insurance Companies Act, S.C. 1991, c. 47, s. 21(2).
Interpretation Act, R.S.C., 1985, c. I-21, ss. 13, 31(4).
Order Extending the Application of the Freezing Assets of Corrupt Foreign Officials (Ukraine) Regulations, SOR/2019-69.
Railway Safety Act, R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 32, s. 33(6).
Regulations Amending the Freezing Assets of Corrupt Foreign Officials (Ukraine) Regulations, SOR/2019-68.

LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

- Décret prolongeant la période de validité du Règlement sur le blocage des biens de dirigeants étrangers corrompus (Ukraine)*, DORS/2019-69.
Loi d'interprétation, L.R.C. (1985), ch. I-21, art. 13, 31(4).
Loi sur la sécurité ferroviaire, L.R.C. (1985) (4^e suppl.), ch. 32, art. 33(6).
Loi sur la Société d'assurance-dépôts du Canada, L.R.C. (1985), ch. C-3, art. 10.01(4).
Loi sur le blocage des biens de dirigeants étrangers corrompus, L.C. 2011, ch. 10, art. 4, 6.
Loi sur les sociétés d'assurances, L.C. 1991, ch. 47, art. 21(2).
Règlement modifiant le Règlement sur le blocage des biens de dirigeants étrangers corrompus (Ukraine), DORS/2019-68.
Règlement sur le blocage des biens de dirigeants étrangers corrompus (Ukraine), DORS/2014-44.
Règles des Cours fédérales, DORS/98-106, règles 317, 318.
Tarif des douanes, L.C. 1997, ch. 36, art. 77(3),(4), 77.3.

CASES CITED

NOT FOLLOWED:

Katz Group Canada Inc. v. Ontario (Health and Long-Term Care), 2013 SCC 64, [2013] 3 S.C.R. 810.

APPLIED:

Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Vavilov, 2019 SCC 65, [2019] 4 S.C.R. 653, 441 D.L.R. (4th) 1; *Canada (Citizenship and Immigration) v. Mason*, 2021 FCA 156.

CONSIDERED:

Portnov v. Canada (Foreign Affairs), 2018 FC 1248; *Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190; *Green v. Law Society of Manitoba*, 2017 SCC 20, [2017] 1 S.C.R. 360; *West Fraser Mills Ltd. v. British Columbia (Workers' Compensation Appeal Tribunal)*, 2018 SCC 22, [2018] 1 S.C.R. 635; *Coldwater First Nation v. Canada (Attorney General)*, 2020 FCA 34, [2020] 3 F.C.R. 3.

REFERRED TO:

Mouvement laïque québécois v. Saguenay (City), 2015 SCC 16, [2015] 2 S.C.R. 3; *Alberta (Information and Privacy Commissioner) v. University of Calgary*, 2016 SCC 53, [2016] 2 S.C.R. 555; *Chagnon v. Syndicat de la fonction publique et parapublique du Québec*, 2018 SCC 39, [2018] 2 S.C.R. 687; *Canada (Citizenship and Immigration) v. Canadian Council for Refugees*, 2021 FCA 72, [2021] 3 F.C.R. 294, 458 D.L.R. (4th) 125; *Canada (National Revenue) v. JP Morgan Asset Management (Canada) Inc.*, 2013 FCA 250, [2014] 2 F.C.R. 557; *Alaska Trainship Corporation et al. v. Pacific Pilotage Authority*, [1981] 1 S.C.R. 261, (1981), 120 D.L.R. (3d) 577; *Thorne's Hardware Ltd. v. The Queen*, [1983] 1 S.C.R. 106, (1983), 143 D.L.R. (3d) 577; *Re Doctors Hospital and Minister of Health* (1976), 12 O.R. (2d) 164, 68 D.L.R. (3d) 220 (Div. Ct.); *United Taxi Drivers' Fellowship of Southern Alberta v. Calgary (City)*, 2004 SCC 19, [2004] 1 S.C.R. 485; *Terrigno v. Calgary (City)*, 2021 ABQB 41, 21 Alta. L.R. (7th) 376; *Catalyst Paper Corp. v. North Cowichan (District)*, 2012 SCC 2, [2012] 1 S.C.R. 5; *Morris v. Law Society of Alberta (Trust Safety Committee)*, 2020 ABQB 137, 12 Alta. L.R. (7th) 189; *TransAlta Generation Partnership v. Regina*, 2021 ABQB 37; *1120732 B.C. Ltd. v. Whistler (Resort Municipality)*, 2020 BCCA 101, 445 D.L.R. (4th) 448; *Roncarelli v. Duplessis*, [1959] S.C.R. 121, (1959), 16 D.L.R. (2d) 689; *Shell Canada Products Ltd. v. Vancouver (City)*, [1994] 1 S.C.R. 231, (1994), 110 D.L.R. (4th) 1; *Alexion Pharmaceuticals Inc. v. Canada (Attorney General)*,

JURISPRUDENCE CITÉE

DÉCISION NON SUIVIE :

Katz Group Canada Inc. c. Ontario (Santé et Soins de longue durée), 2013 CSC 64, [2013] 3 R.C.S. 810.

DÉCISIONS APPLIQUÉES :

Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Vavilov, 2019 CSC 65, [2019] 4 R.C.S. 653, [2019] A.C.S. n° 65 (QL); *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Mason*, 2021 CAF 156.

DÉCISIONS EXAMINÉES :

Portnov c. Canada (Affaires étrangères), 2018 CF 1248; *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190; *Green c. Société du Barreau du Manitoba*, 2017 CSC 20, [2017] 1 R.C.S. 360; *West Fraser Mills Ltd. c. Colombie-Britannique (Workers' Compensation Appeal Tribunal)*, 2018 CSC 22, [2018] 1 R.C.S. 635; *Première Nation Coldwater c. Canada (Procureur général)*, 2020 CAF 34, [2020] 3 R.C.F. 3.

DÉCISIONS CITÉES :

Mouvement laïque québécois c. Saguenay (Ville), 2015 CSC 16, [2015] 2 R.C.S. 3; *Alberta (Information and Privacy Commissioner) c. University of Calgary*, 2016 CSC 53, [2016] 2 R.C.S. 555; *Chagnon c. Syndicat de la fonction publique et parapublique du Québec*, 2018 CSC 39, [2018] 2 R.C.S. 687; *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Conseil canadien pour les réfugiés*, 2021 CAF 72, [2021] 3 R.C.F. 294, [2021] A.C.F. n° 322 (QL); *Canada (Revenu national) c. JP Morgan Asset Management (Canada) Inc.*, 2013 CAF 250, [2014] 2 R.C.F. 557; *Alaska Trainship Corporation et autre c. Administration de pilotage du Pacifique*, [1981] 1 R.C.S. 261, 1981 CanLII 175; *Thorne's Hardware Ltd. c. La Reine*, [1983] 1 R.C.S. 106, 1983 CanLII 20; *Re Doctors Hospital and Minister of Health* (1976), 12 O.R. (2d) 164, 68 D.L.R. (3d) 220 (C. div.); *United Taxi Drivers' Fellowship of Southern Alberta c. Calgary (Ville)*, 2004 CSC 19, [2004] 1 R.C.S. 485; *Terrigno v. Calgary (City)*, 2021 ABQB 41, 21 Alta. L.R. (7th) 376; *Catalyst Paper Corp. c. North Cowichan (District)*, 2012 CSC 2, [2012] 1 R.C.S. 5; *Morris v. Law Society of Alberta (Trust Safety Committee)*, 2020 ABQB 137, 12 Alta. L.R. (7th) 189; *TransAlta Generation Partnership v. Regina*, 2021 ABQB 37; *1120732 B.C. Ltd. v. Whistler (Resort Municipality)*, 2020 BCCA 101, 445 D.L.R. (4th) 448; *Roncarelli v. Duplessis*, [1959] R.C.S. 121, (1959), 16 D.L.R. (2d) 689; *Produits Shell Canada Ltée c. Vancouver (Ville)*, [1994] 1 R.C.S. 231, 1994 CanLII

2021 FCA 157; *Entertainment Software Association v. Society of Composers, Authors and Music Publishers of Canada*, 2020 FCA 100, [2021] 1 F.C.R. 374; *League for Human Rights of B’Nai Brith Canada v. Odynsky*, 2010 FCA 307, *sub nom. League for Human Rights of B’nai Brith Canada v. Canada*, [2012] 2 F.C.R. 312; *Namgis First Nation v. Canada (Fisheries and Oceans)*, 2019 FCA 149; *Forest Ethics Advocacy Association v. Canada (National Energy Board)*, 2014 FCA 245, [2015] 4 F.C.R. 75.

AUTHORS CITED

Regulatory Impact Analysis Statement, SOR/2014-44, *C. Gaz.* 2014.II.739.

Daly, Paul “Regulations and Reasonableness Review” in *Administrative Law Matters* (29 January 2021), online: <www.administrativelawmatters.com/blog/2021/01/29/regulations-and-reasonableness-review/>.

Keyes, John Mark “Judicial Review of Delegated Legislation: The Long and Winding Road to Vavilov”, (18 June 2020). Ottawa Faculty of Law Working Paper No. 2020-14, online: <<http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3630636>>.

Regulatory Impact Analysis Statement, SOR/2019-69, *C. Gaz.* 2019.II.864.

APPEAL from Federal Court decision (2019 FC 1648) dismissing an application for judicial review of the *Order Extending the Application of the Freezing Assets of Corrupt Foreign Officials (Ukraine) Regulations* and of the *Regulations Amending the Freezing Assets of Corrupt Foreign Officials (Ukraine) Regulations* that the Governor in Council issued. Appeal dismissed.

APPEARANCES

Geoff R. Hall, John W. Boscarior, Robert A. Glasgow and Ljiljana Stanic for appellant.
Roger Flaim, Andrea Bourke and Samantha Pillon for respondent.

SOLICITORS OF RECORD

McCarthy Tétrault LLP, Toronto, for appellant.
Deputy Attorney General of Canada for respondent.

115; *Alexion Pharmaceuticals Inc. c. Canada (Procureur général)*, 2021 CAF 157; *Entertainment Software Association c. Société des auteurs, compositeurs et éditeurs de musique*, 2020 CAF 100, [2021] 1 R.C.F. 374; *Ligue des droits de la personne de B’Nai Brith Canada c. Odynsky*, 2010 CAF 307, *sub nom. Ligue des droits de la personne de B’nai Brith Canada c. Canada*, [2012] 2 R.C.F. 312; *Première nation de Namgis c. Canada (Pêches et Océans)*, 2019 CAF 149; *Forest Ethics Advocacy Association c. Canada (Office national de l’énergie)*, 2014 CAF 245, [2015] 4 R.C.F. 75.

DOCTRINE CITÉE

Résumé de l’étude d’impact de la réglementation, DORS/2014-44, *Gaz. C.* 2014.II.739.

Daly, Paul « Regulations and Reasonableness Review » dans *Administrative Law Matters* (29 janvier 2021), en ligne : <www.administrativelawmatters.com/blog/2021/01/29/regulations-and-reasonableness-review/>.

Keyes, John Mark « Judicial Review of Delegated Legislation: The Long and Winding Road to Vavilov », (18 juin 2020). Ottawa Faculty of Law Working Paper No. 2020-14, en ligne: <<http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3630636>>.

Résumé de l’étude d’impact de la réglementation, DORS/2019-69, *Gaz. C.* 2019.II.864.

APPEL d’une décision par laquelle la Cour fédérale (2019 CF 1648) a rejeté une demande de contrôle judiciaire du *Décret prolongeant la période de validité du Règlement sur le blocage des biens de dirigeants étrangers corrompus (Ukraine)* et du *Règlement modifiant le Règlement sur le blocage des biens de dirigeants étrangers corrompus (Ukraine)* que le gouverneur en conseil a pris. Appel rejeté.

ONT COMPARU :

Geoff R. Hall, John W. Boscarior, Robert A. Glasgow et Ljiljana Stanic pour l’appellant.
Roger Flaim, Andrea Bourke et Samantha Pillon pour l’intimé.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

McCarthy Tétrault s.r.l., Toronto, pour l’appellant.
Le sous-procureur général du Canada pour l’intimé.

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

[1] STRATAS J.A.: Foreign states sometimes find themselves in political uncertainty or internal turmoil. For the unscrupulous, this presents an opportunity for personal gain. Public offices can be exploited. Public property can be pilfered and hidden abroad.

[2] When a measure of normalcy returns to foreign states, they sometimes want to trace the property, freeze it from further dispersal, and bring it back home. To assist them, Canada has passed a law: *Freezing Assets of Corrupt Foreign Officials Act*, S.C. 2011, c. 10 [the Act].

[3] Under section 4 of the Act, when foreign states ask for assistance and when the Governor in Council is satisfied the statutory prerequisites are met, the Governor in Council can issue an order or regulation restricting or prohibiting any dealings with certain property held by designated individuals.

[4] That happened here. The Governor in Council passed a regulation in response to a request from Ukraine: *Freezing Assets of Corrupt Foreign Officials (Ukraine) Regulations*, SOR/2014-44 (the “2014 Regulations”). According to the Regulatory Impact Analysis Statement for the 2014 Regulations, Ukraine’s former President, Viktor Yanukovich, his senior officials, close associates, and family members had “misappropriated state funds, or obtained property inappropriately” from “their [public] office[s] or family, business or personal connections”. This was said to be part of “[r]ampant corruption and other abuses by senior government officials” in Ukraine that “weakened the Ukrainian economy and depleted government coffers”, causing “billions of dollars” to be “stolen or diverted”. See Regulatory Impact Analysis Statement, SOR/2014-44, *C. Gaz. II*, Vol. 148, No. 7, at page 739.

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

[1] Le juge STRATAS, J.C.A. : Il arrive que des États étrangers se trouvent dans une situation d’incertitude politique ou de troubles internes. Pour la personne sans scrupules, de telles situations sont l’occasion de réaliser des gains personnels. Des charges publiques peuvent être exploitées. Des biens publics peuvent être pillés et dissimulés à l’étranger.

[2] Lorsque ces États étrangers retrouvent une part de normalité, ils cherchent parfois à retrouver les biens qui leur ont été volés, à bloquer ces biens pour éviter qu’ils ne soient davantage dispersés et à les rapatrier. Pour les aider dans ces efforts, le Canada a adopté une loi, la *Loi sur le blocage des biens de dirigeants étrangers corrompus*, L.C. 2011, ch. 10 (la Loi).

[3] Selon l’article 4 de cette loi, lorsqu’un État étranger présente une demande d’assistance et que le gouverneur en conseil conclut que les conditions préalables prévues par la Loi sont remplies, le gouverneur en conseil peut prendre un décret ou un règlement limitant ou interdisant les opérations visant certains biens détenus par des personnes désignées.

[4] C’est ce qui s’est produit en l’espèce. Le gouverneur en conseil a adopté un règlement en réponse à une demande de l’Ukraine, le *Règlement sur le blocage des biens de dirigeants étrangers corrompus (Ukraine)*, DORS/2014-44 (le Règlement de 2014). Selon le Résumé de l’étude d’impact du Règlement de 2014, l’ancien président de l’Ukraine Viktor Ianoukovitch, ses cadres supérieurs, des personnes qui leur étaient étroitement associées et des membres de sa famille « ont détourné des biens de l’Ukraine ou ont acquis des biens de façon inappropriée », en raison de « leur charge [publique] ou de liens personnels ou d’affaires ». Ces actes s’inscrivaient dans « [l]a corruption rampante et autres abus commis par les hauts fonctionnaires du gouvernement » de l’Ukraine qui « ont affaibli l’économie ukrainienne et épuisé les coffres du gouvernement », de sorte que « des milliards de dollars ont été volés ou détournés ». Voir le Résumé de l’étude d’impact de la réglementation, DORS/2014-44, *Gaz. C. II*, vol. 148, n° 7, à la page 739.

[5] The 2014 Regulations designated eighteen individuals, restricting and prohibiting their dealings with certain property for up to five years. Mr. Portnov was one of the eighteen.

[6] Mr. Portnov challenged the *vires* of the 2014 Regulations in the Federal Court: [*Portnov v. Canada (Foreign Affairs)*] 2018 FC 1248. His challenge failed on the ground that the statutory prerequisites for the 2014 Regulations and their application to Mr. Portnov were met at the time the 2014 Regulations were made.

[7] Under section 6 of the Act, the Governor in Council can order the extension of regulations previously made under section 4. In this case, on the day before the 2014 Regulations expired, the Governor in Council did just that: *Order Extending the Application of the Freezing Assets of Corrupt Foreign Officials (Ukraine) Regulations*, SOR/2019-69 (the “Extending Order”). At the same time, it amended the 2014 Regulations to remove two of the eighteen individuals: *Regulations Amending the Freezing Assets of Corrupt Foreign Officials (Ukraine) Regulations*, SOR/2019-68 (the “2019 Regulations”). Mr. Portnov was one of the sixteen who remained subject to the restrictions and prohibitions imposed by the 2014 Regulations.

[8] Mr. Portnov applied to the Federal Court for an order quashing the Extending Order and the 2019 Regulations. The Federal Court dismissed his application: *Portnov v. Canada (Attorney General)*, 2019 FC 1648 (*per* Fothergill J.). Mr. Portnov now appeals to this Court.

[9] For the following reasons, I would dismiss Mr. Portnov’s appeal with costs.

A. The standard of review: reasonableness review

[10] The Federal Court selected reasonableness as the standard of review. I agree with the Federal Court. None of the exceptions to reasonableness review recognized

[5] Le Règlement de 2014 désignait dix-huit personnes et leur interdisait de mener des opérations à l’égard de certains biens, ou restreignait ces opérations, pendant une période pouvant aller jusqu’à cinq ans. M. Portnov était l’une de ces dix-huit personnes.

[6] M. Portnov a contesté la légalité du Règlement de 2014 auprès de la Cour fédérale : [*Portnov c. Canada (Affaires étrangères)*] 2018 CF 1248. Il a été débouté au motif que les conditions légales préalables à l’adoption du Règlement de 2014 et à son application à M. Portnov étaient remplies au moment de la prise de ce Règlement.

[7] Aux termes de l’article 6 de la Loi, le gouverneur en conseil peut ordonner la prolongation de la période de validité d’un règlement pris antérieurement en vertu de l’article 4. En l’espèce, c’est justement ce qu’a fait le gouverneur en conseil, la veille de la date à laquelle le Règlement de 2014 arrivait à échéance, en prenant le *Décret prolongeant la période de validité du Règlement sur le blocage des biens de dirigeants étrangers corrompus (Ukraine)*, DORS/2019-69 (le Décret de prolongation). En même temps, il a modifié le Règlement de 2014 pour en retirer le nom de deux des dix-huit personnes désignées : *Règlement modifiant le Règlement sur le blocage des biens de dirigeants étrangers corrompus (Ukraine)*, DORS/2019-68 (le Règlement de 2019). M. Portnov était l’une des seize personnes toujours visées par les restrictions et interdictions imposées par le Règlement de 2014.

[8] M. Portnov a demandé à la Cour fédérale une ordonnance annulant le Décret de prolongation et le Règlement de 2019. La Cour fédérale a rejeté sa demande : *Portnov c. Canada (Procureur général)*, 2019 CF 1648 (motifs du juge Fothergill). M. Portnov interjette maintenant appel de cette décision auprès de notre Cour.

[9] Pour les motifs qui suivent, je rejeterais l’appel de M. Portnov avec dépens.

A. La norme de contrôle : la décision raisonnable

[10] La Cour fédérale a retenu la norme de la décision raisonnable comme étant la norme de contrôle. Je suis d’accord avec la Cour fédérale. Aucune des

in *Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Vavilov*, 2019 SCC 65, [2019] 4 S.C.R. 653, 441 D.L.R. (4th) 1 [*Vavilov*] apply here.

[11] Mr. Portnov submits that one of those recognized exceptions applies. He says that this case raises “a question of central importance to the legal system as a whole”. Thus, he says that we must review the Governor in Council’s decision for correctness.

[12] Questions of central importance to the legal system as a whole must be “general questions of law” of “fundamental importance” and “broad applicability” with “significant legal consequences” for “the legal system”, “the justice system”, “the administration of justice as a whole”, or “other institutions of government”. They must be questions that require “uniform”, “consistent”, “final” and “determinate” answers, failing which the constitutional principle of the rule of law will suffer. See *Vavilov*, at paragraphs 58–59; *Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190 [*Dunsmuir*], at paragraph 60.

[13] While the Supreme Court has heard nearly a hundred judicial reviews over the last twelve years—each one selected for hearing because of its high public importance—the number that have qualified under this exception can be counted on one hand: *Mouvement laïque québécois v. Saguenay (City)*, 2015 SCC 16, [2015] 2 S.C.R. 3 (prayer at municipal council meetings); *Alberta (Information and Privacy Commissioner) v. University of Calgary*, 2016 SCC 53, [2016] 2 S.C.R. 555 (privacy interests and solicitor and client privilege); *Chagnon v. Syndicat de la fonction publique et parapublique du Québec*, 2018 SCC 39, [2018] 2 S.C.R. 687 (parliamentary privilege). Each of these raised a sweeping, transcendent point suffused with constitutional or quasi-constitutional principle.

exceptions à l’application de la norme de la décision raisonnable énoncées dans l’arrêt *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration) c. Vavilov*, 2019 CSC 65, [2019] 4 R.C.S. 653, [2019] A.C.S. n° 65 (QL) [*Vavilov*], ne s’applique en l’espèce.

[11] M. Portnov soutient que l’une des exceptions s’applique. Il affirme que la présente affaire soulève une « question d’importance capitale pour le système juridique dans son ensemble ». Il affirme donc que nous devons contrôler la décision du gouverneur en conseil au regard de la norme de la décision correcte.

[12] Les questions d’importance capitale pour le système juridique dans son ensemble doivent être des « questions de droit générales » d’une « importance fondamentale » et de « grande portée », qui ont des « répercussions juridiques significatives » sur le « système juridique », le « système de justice », « l’administration de la justice dans son ensemble » ou « d’autres institutions gouvernementales ». Il doit s’agir de questions auxquelles il faut répondre de manière « uniforme », « cohérente », « définitive » et « décisive », sans quoi il y aura atteinte au principe constitutionnel de la primauté du droit. Voir *Vavilov*, aux paragraphes 58–59; *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190 [*Dunsmuir*], au paragraphe 60.

[13] Bien que la Cour suprême ait examiné près d’une centaine de contrôles judiciaires au cours des douze dernières années — chacune de ces affaires ayant été choisie en raison de la grande importance qu’elle présentait pour le public — on peut compter sur les doigts d’une seule main le nombre de causes visées par cette exception : *Mouvement laïque québécois c. Saguenay (Ville)*, 2015 CSC 16, [2015] 2 R.C.S. 3 (prière lors des réunions du conseil municipal); *Alberta (Information and Privacy Commissioner) c. University of Calgary*, 2016 CSC 53, [2016] 2 R.C.S. 555 (protection des renseignements personnels et secret professionnel de l’avocat); *Chagnon c. Syndicat de la fonction publique et parapublique du Québec*, 2018 CSC 39, [2018] 2 R.C.S. 687 (privilège parlementaire). Chacune de ces affaires soulevait une question de vaste portée qui transcendait l’affaire et qui mettait en jeu des principes constitutionnels ou quasi constitutionnels.

[14] Questions “of wider public concern” or that touch “on an important issue” in a “general or abstract sense” are “not sufficient” and fall short of the mark: *Vavilov*, at paragraph 61, citing eight Supreme Court decisions; see also *tens* more from this Court to the same effect.

[15] In assessing whether this narrow exception applies, we must assess the “real essence” and “essential character” of Mr. Portnov’s case: *Canada (Citizenship and Immigration) v. Canadian Council for Refugees*, 2021 FCA 72, [2021] 3 F.C.R. 294, 458 D.L.R. (4th) 125 [*Canadian Council for Refugees*], at paragraph 48; *Canada (National Revenue) v. JP Morgan Asset Management (Canada) Inc.*, 2013 FCA 250, [2014] 2 F.C.R. 557 [*JP Morgan*], at paragraphs 49–50.

[16] Mr. Portnov wants to end the continuing effect of the 2019 Regulations. If successful, he would no longer be subject to restrictions and prohibitions. His central submission is that the Extending Order could not have been made and the 2014 Regulations could not have been extended unless all of the preconditions for making them in the first place were met. In other words, all of the criteria in section 4 must again be met before an extension can happen under section 6.

[17] This is a question of statutory interpretation to be analyzed through the prism of reasonableness. This question does not transcend the Act, nor does it smack of any constitutional or quasi-constitutional principle. Thus, it does not qualify as a question of central importance to the legal system as a whole.

B. Reviewing regulations

[18] The Attorney General agrees that Mr. Portnov wants to end the continuing effect of the 2019 Regulations. He says that to accomplish that, Mr. Portnov must satisfy a special rule for attacking regulations. The rule is found in *Katz Group Canada Inc. v. Ontario (Health and Long-Term Care)*, 2013 SCC 64, [2013] 3 S.C.R. 810 [*Katz*].

[14] Pour qu’une question entre dans cette catégorie, il « ne suffit pas » qu’elle soit « d’intérêt public général » ou qu’elle porte sur « un enjeu important » dans un « sens général ou abstrait » : *Vavilov*, au paragraphe 61, renvoyant à huit arrêts de la Cour suprême; voir aussi des dizaines d’arrêts de notre Cour en ce sens.

[15] Pour déterminer si cette exception restreinte s’applique, nous devons évaluer la « véritable nature » et la « nature essentielle » de l’affaire de M. Portnov : *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Conseil canadien pour les réfugiés*, 2021 CAF 72, [2021] 3 R.C.F. 294, [2021] A.C.F. n° 322 (QL) [*Conseil canadien pour les réfugiés*], au paragraphe 48; *Canada (Revenu national) c. JP Morgan Asset Management (Canada) Inc.*, 2013 CAF 250, [2014] 2 R.C.F. 557 [*JP Morgan*], aux paragraphes 49–50.

[16] M. Portnov demande que le Règlement de 2019 cesse d’avoir effet. S’il obtenait gain de cause, il ne serait plus assujéti aux restrictions et interdictions qui y sont prévues. Il fait principalement valoir que le Décret de prolongation ne pouvait être pris et que le Règlement de 2014 ne pouvait être prolongé que si toutes les conditions préalables à sa prise étaient remplies. En d’autres termes, il faudrait qu’il soit de nouveau satisfait à tous les critères énoncés à l’article 4 pour qu’il puisse y avoir prolongation au titre de l’article 6.

[17] Il s’agit d’une question d’interprétation des lois qui doit être examinée selon la norme de la décision raisonnable. Cette question ne transcende pas la Loi ni ne fait intervenir de principe constitutionnel ou quasi constitutionnel. Elle ne peut donc pas être qualifiée de question d’une importance capitale pour le système juridique dans son ensemble.

B. Le contrôle de règlements

[18] Le procureur général reconnaît que M. Portnov souhaite que le Règlement de 2019 cesse d’avoir effet. Il affirme que, pour y parvenir, M. Portnov doit satisfaire à une règle particulière applicable lorsqu’on attaque des règlements. Cette règle est énoncée dans l’arrêt *Katz Group Canada Inc. c. Ontario (Santé et Soins de longue durée)*, 2013 CSC 64, [2013] 3 R.C.S. 810 [*Katz*].

[19] There are three parts to the *Katz* rule: (1) when a party challenges the validity of regulations, the party bears the burden of proof; (2) to the extent possible, regulations must be interpreted so that they accord with the statutory provision that authorizes them; and (3) the party must overcome a presumption that the regulations are valid. On the third part, *Katz* suggests (at paragraphs 24 and 28) that the presumption is overcome only where the regulations are “irrelevant”, “extraneous” or “completely unrelated” to the objectives of the governing statute. A leading commentator on Canadian administrative law calls this “hyperdeferential”: Paul Daly, “Regulations and Reasonableness Review” in *Administrative Law Matters* (29 January 2021), online: <<https://www.administrativelawmatters.com/blog/2021/01/29/regulations-and-reasonableness-review/>>. I agree.

[20] The first two parts of the *Katz* rule are well-accepted, judge-made principles. The third part—the presumption and the very narrow ways it can be rebutted—is more controversial. In my view, later jurisprudence from the Supreme Court, particularly *Vavilov*, has overtaken it.

[21] The presumption of validity and the very narrow ways it can be rebutted were first introduced into Canadian law at a time when “legislative” decisions (e.g., *Alaska Trainship Corp. v. Pacific Pilotage Authority*, [1981] 1 S.C.R. 261, (1981), 120 D.L.R. (3d) 577 [*Alaska Trainship*], at page 274 [of the] S.C.R.) or decisions of “public convenience and general policy” (e.g., *Thorne’s Hardware Ltd. v. The Queen*, [1983] 1 S.C.R. 106, (1983), 143 D.L.R. (3d) 577 [*Thorne’s Hardware*], at page 111 [of the] S.C.R.) could not be set aside unless “jurisdiction” was lost through some rare and significant error. These included “egregious” exceedance of authority (see e.g. *Thorne’s Hardware* and *Alaska Trainship*), pursuit of an improper purpose (*Re Doctors Hospital and Minister of Health* (1976), 12 O.R. (2d) 164, 68 D.L.R. (3d) 220 (Div. Ct.)) and the taking into account of wholly irrelevant considerations. Tellingly, in developing the third part of the rule, *Katz* relies upon all of the cases in this paragraph—cases based on concepts of “jurisdiction”—and later cases that rely on them.

[19] La règle énoncée dans l’arrêt *Katz* comporte trois volets : 1) le fardeau de la preuve incombe à la partie qui conteste la validité du règlement; 2) dans la mesure du possible, le règlement doit être interprété de manière à ce qu’il respecte les dispositions de sa loi habilitante; 3) la partie doit réfuter la présomption de validité du règlement. En ce qui a trait au troisième volet, il est indiqué dans l’arrêt *Katz* (aux paragraphes 24 et 28) que cette présomption ne peut être réfutée que si le règlement est « sans importance », « non pertinent » ou « complètement étranger » aux objectifs de la loi habilitante. Un éminent théoricien du droit administratif canadien a appelé cette norme celle de [TRADUCTION] « l’hyperretenue » : Paul Daly, « Regulations and Reasonableness Review » dans *Administrative Law Matters* (29 janvier 2021), en ligne : <<https://www.administrativelawmatters.com/blog/2021/01/29/regulations-and-reasonableness-review/>>. Je suis d’accord.

[20] Les deux premiers volets de la règle énoncée dans l’arrêt *Katz* sont des principes jurisprudentiels bien acceptés. Le troisième volet — la présomption et les moyens très limités de la réfuter — porte davantage à controverse. Je suis d’avis que la jurisprudence ultérieure de la Cour suprême, plus précisément l’arrêt *Vavilov*, l’a supplanté.

[21] La présomption de validité et les moyens très limités de la réfuter ont été introduits dans le droit canadien à une époque où les décisions « législatives » (p. ex., *Alaska Trainship Corporation c. Administration de pilotage du Pacifique*, [1981] 1 R.C.S. 261, 1981 CanLII 175 [*Alaska Trainship*], à la page 274 du R.C.S.) ou les décisions portant sur des questions « de commodité publique et de politique générale » (p. ex., *Thorne’s Hardware Ltd. c. La Reine*, [1983] 1 R.C.S. 106, 1983 CanLII 20 [*Thorne’s Hardware*], à la page 111 du R.C.S.) ne pouvaient être annulées que s’il y avait perte de « compétence » en raison d’erreurs rares et importantes. Ces erreurs comprenaient notamment les cas où il était « flagrant » qu’un pouvoir avait été outrepassé (voir, p. ex., *Thorne’s Hardware* et *Alaska Trainship*), la poursuite d’objectifs illégitimes (*Re Doctors Hospital and Minister of Health* (1976), 12 O.R. (2d) 164, 68 D.L.R. (3d) 220 (C. div.)) et la prise en compte de facteurs dépourvus de pertinence. Élément révélateur, dans l’arrêt *Katz*, dans l’établissement du troisième volet de la règle, on invoque toutes les décisions

[22] Over the last half-century, the role of “jurisdiction” as a controlling idea in Canadian administrative law has been on the decline, along with the concomitant need for challengers to show exceedance of authority, improper purpose or the taking into account of wholly irrelevant considerations. Concepts of “patent unreasonableness” and “reasonableness” and, later, just “reasonableness” have been in the ascendancy. By 2008, only a last small vestige of “jurisdiction” remained—correctness review on “true questions of jurisdiction” such as the *vires* of regulations: *Dunsmuir*, at paragraph 59, citing *United Taxi Drivers’ Fellowship of Southern Alberta v. Calgary (City)*, 2004 SCC 19, [2004] 1 S.C.R. 485. In 2019, *Vavilov* eradicated that last vestige. Thus, the third part of the *Katz* rule is an artefact from a time long since passed.

[23] So how should we go about reviewing regulations today? We must begin by reminding ourselves that in answering questions like that we should concentrate on real substance, not superficial form: *Canadian Council for Refugees; JP Morgan*. In substance, regulations, like administrative decisions and orders, are nothing more than binding legal instruments that administrative officials decide to make—in other words, they are the product of administrative decision making. This suggests that the proper framework for reviewing regulations must be the one we use to review the substance of administrative decision making: see e.g. *Terrigno v. Calgary (City)*, 2021 ABQB 41, 21 Alta. L.R. (7th) 376.

[24] Indeed, many Supreme Court cases considering regulations and subordinate legislation during the *Dunsmuir* era used that very framework, not the framework in *Katz*: see e.g. *Catalyst Paper Corp. v. North*

mentionnées dans le présent paragraphe — des affaires fondées sur le concept de la « compétence » — et des décisions subséquentes basées sur cette jurisprudence.

[22] Au cours des cinquante dernières années, le rôle de la « compétence » comme notion régissant le droit administratif canadien a perdu de l’importance, tout comme l’obligation concomitante pour les personnes qui contestent des décisions de démontrer qu’on avait outrepassé un pouvoir, poursuivi un but illégitime ou pris en compte des facteurs dépourvus de pertinence. Parallèlement, les notions de « caractère manifestement déraisonnable » et de « caractère raisonnable », et plus récemment la notion seule de « caractère raisonnable », ont gagné en importance. En 2008, il ne restait plus qu’une faible trace de la notion de « compétence » — l’examen selon la norme de la décision correcte d’une « question touchant véritablement à la compétence », comme la validité d’un règlement : *Dunsmuir*, au paragraphe 59, renvoyant à l’arrêt *United Taxi Drivers’ Fellowship of Southern Alberta c. Calgary (Ville)*, 2004 CSC 19, [2004] 1 R.C.S. 485. En 2019, l’arrêt *Vavilov* est venu effacer cette dernière trace. Par conséquent, le troisième volet de la règle de l’arrêt *Katz* est devenu un artefact d’une époque depuis longtemps révolue.

[23] Alors, comment devrions-nous procéder à l’examen de règlements aujourd’hui? Nous devons commencer par rappeler que, lorsque nous devons répondre à ce type de questions, nous devons nous concentrer sur la véritable essence, et non sur des aspects superficiels : *Conseil canadien pour les réfugiés; JP Morgan*. Essentiellement, les règlements, comme les décisions administratives et les décrets, ne sont rien de plus que des instruments juridiques ayant force exécutoire que des fonctionnaires décident de prendre; en d’autres termes, ils sont le produit d’une prise de décision administrative. Ceci indique que le cadre qu’il convient d’utiliser pour contrôler des règlements doit être celui que nous utilisons pour contrôler le fond du processus décisionnel administratif : voir, p. ex., *Terrigno v. Calgary (City)*, 2021 ABQB 41, 21 Alta. L.R. (7th) 376.

[24] De fait, un grand nombre de décisions de la Cour suprême portant sur des règlements et des mesures législatives subordonnées durant l’ère *Dunsmuir* ont utilisé ce cadre, et non celui qui est proposé dans l’arrêt *Katz* : voir,

Cowichan (District), 2012 SCC 2, [2012] 1 S.C.R. 5; *Green v. Law Society of Manitoba*, 2017 SCC 20, [2017] 1 S.C.R. 360 [*Green*]; *West Fraser Mills Ltd. v. British Columbia (Workers' Compensation Appeal Tribunal)*, 2018 SCC 22, [2018] 1 S.C.R. 635 [*West Fraser*]; see also the analysis in John Mark Keyes, “Judicial Review of Delegated Legislation: The Long and Winding Road to *Vavilov*”, (18 June 2020).

[25] Today, the framework for reviewing the substance of administrative decision making is *Vavilov*. It is intended to be sweeping and comprehensive—a “holistic revision of the framework for determining the applicable standard of review” (at paragraph 143). We are to draw upon *Vavilov*, not cases like *Katz*: we must “look to [the] reasons [in *Vavilov*] first in order to determine how [*Vavilov*’s] general framework applies to [a] case” (at paragraph 143).

[26] *Vavilov* offers us even more justification for not following *Katz*. *Vavilov* instructs us (at paragraph 143) that cases under the now-discarded category of “true questions of jurisdiction”—of which *Katz* is one—“will necessarily have less precedential force”. As well, in the course of its discussion abolishing the category of “true questions of jurisdiction”, *Vavilov* mentions that there are “cases where the legislature has delegated broad authority to an administrative decision maker that allows the latter to make regulations in pursuit of the objects of its enabling statute” (at paragraph 66) yet makes no attempt to carve out a special rule for regulations: see also the analysis in *Morris v. Law Society of Alberta (Trust Safety Committee)*, 2020 ABQB 137, 12 Alta. L.R. (7th) 189, at paragraph 40; *TransAlta Generation Partnership v. Regina*, 2021 ABQB 37, at paragraph 46.

[27] More fundamentally, *Vavilov* instructs us to conduct reasonableness review of all administrative decision making unless one of three exceptions leading to correctness review applies. This applies to regulations as a species of administrative decision making: Federal

p. ex., *Catalyst Paper Corp. c. North Cowichan (District)*, 2012 CSC 2, [2012] 1 R.C.S. 5; *Green c. Société du Barreau du Manitoba*, 2017 CSC 20, [2017] 1 R.C.S. 360 [*Green*]; *West Fraser Mills Ltd. c. Colombie-Britannique (Workers' Compensation Appeal Tribunal)*, 2018 CSC 22, [2018] 1 R.C.S. 635 [*West Fraser*]; voir aussi l’analyse proposée dans John Mark Keyes, « Judicial Review of Delegated Legislation : The Long and Winding Road to *Vavilov* », (18 juin 2020).

[25] Aujourd’hui, le cadre utilisé pour faire le contrôle du fond d’un processus décisionnel administratif est celui défini dans l’arrêt *Vavilov*. Ce cadre se veut vaste et exhaustif, une « révision globale du cadre d’analyse qui sert à déterminer la norme de contrôle applicable » (au paragraphe 143). Nous devons nous fonder sur l’arrêt *Vavilov*, et non sur des décisions comme l’arrêt *Katz* : nous devons « d’abord [nous] en remettre aux [...] motifs [de l’arrêt *Vavilov*] pour savoir comment s’applique [l]e cadre général [énoncé dans l’arrêt *Vavilov*] dans [une] affaire » (au paragraphe 143).

[26] L’arrêt *Vavilov* nous offre encore plus de raisons de ne pas suivre l’arrêt *Katz* : l’arrêt *Vavilov* enseigne (au paragraphe 143) que les décisions s’inscrivant dans la catégorie aujourd’hui désuète des « questions touchant véritablement à la compétence » — dont fait partie l’arrêt *Katz* — « auront forcément une valeur de précédent moindre ». De plus, dans l’analyse menant à l’abolition de la catégorie des « questions touchant véritablement à la compétence », la Cour suprême dans l’arrêt *Vavilov* mentionne qu’il y a des « cas où le législateur a délégué un large pouvoir à un organe administratif qui permet à celui-ci de concevoir des règlements dans la poursuite des objectifs de sa loi habilitante » (au paragraphe 66), mais elle n’énonce aucune règle particulière pour les règlements : voir aussi l’analyse dans les décisions *Morris v. Law Society of Alberta (Trust Safety Committee)*, 2020 ABQB 137, 12 Alta. L.R. (7th) 189, au paragraphe 40; *TransAlta Generation Partnership v. Regina*, 2021 ABQB 37, au paragraphe 46.

[27] Plus fondamentalement, l’arrêt *Vavilov* enseigne que le contrôle judiciaire de toutes les décisions administratives se fait selon la norme de la décision raisonnable, à moins que l’une des trois exceptions donnant lieu à l’application de la norme de la décision correcte ne

Court's reasons, at paragraph 23; *1120732 B.C. Ltd. v. Whistler (Resort Municipality)*, 2020 BCCA 101, 445 D.L.R. (4th) 448, at paragraph 39. For good measure, *Vavilov* cites *Green* and *West Fraser* with approval—cases that conducted reasonableness review without applying the *Katz* rule: see paragraph 24, above. Finally, the *Katz* rule applies across-the-board to all regulations regardless of their content or context. This sits uneasily with *Vavilov* which adopts a contextual approach to reasonableness review.

[28] Thus, in conducting reasonableness review, I shall not apply *Katz*. I shall follow *Vavilov*.

C. Conducting reasonableness review

[29] The Federal Court found the Governor in Council's decision to enact the extending Regulations reasonable. It properly so found.

[30] Mr. Portnov rests his case mainly on one central submission: the Governor in Council had to fulfil the preconditions for making the 2014 Regulations under section 4 of the Act once again before extending them under section 6 of the Act. These preconditions include a request from the foreign state “in writing”, an assertion in the writing that “a person has misappropriated property of the foreign state or acquired property inappropriately by virtue of their office or a personal or business relationship” (subsection 4(1)), and findings that Mr. Portnov is “in relation to the foreign state, a politically exposed foreign person” (paragraph 4(2)(a)), “there is internal turmoil, or an uncertain political situation in the foreign state” (paragraph 4(2)(b)), and “the making of the order or regulation is in the interest of international relations” (paragraph 4(2)(c)).

joue. Cela vaut également pour les règlements considérés comme étant une catégorie de processus décisionnel administratif : motifs de la Cour fédérale, au paragraphe 23; *1120732 B.C. Ltd. v. Whistler (Resort Municipality)*, 2020 BCCA 101, 445 D.L.R. (4th) 448, au paragraphe 39. Pour faire bonne mesure, l'arrêt *Vavilov* renvoie, avec approbation, aux arrêts *Green* et *West Fraser*; des affaires où a été effectué un contrôle selon la norme de la décision raisonnable et non selon la règle énoncée dans l'arrêt *Katz* : voir le paragraphe 24, précité. Enfin, la règle énoncée dans l'arrêt *Katz* s'applique sans distinction à tous les règlements, indépendamment de leur contenu ou de leur contexte. Cela cadre mal avec l'arrêt *Vavilov*, qui préconise l'approche contextuelle dans les contrôles effectués selon la norme de la décision raisonnable.

[28] Par conséquent, en effectuant le contrôle selon la norme de la décision raisonnable, je n'appliquerai pas la règle énoncée dans l'arrêt *Katz*. Je vais suivre le cadre énoncé dans l'arrêt *Vavilov*.

C. Le contrôle selon la norme de la décision raisonnable

[29] La Cour fédérale a conclu que la décision du gouverneur en conseil de prendre le décret prolongeant le Règlement était raisonnable. Cette conclusion a été tirée à juste titre.

[30] M. Portnov fonde sa thèse essentiellement sur une observation principale, à savoir que le gouverneur en conseil devait à nouveau satisfaire aux conditions préalables à la prise du Règlement de 2014 en vertu de l'article 4 de la Loi pour le prolonger en vertu de l'article 6 de la Loi. Comptent parmi ces conditions préalables une demande présentée « par écrit » par l'État étranger, une déclaration, dans cette demande écrite, qu'« une personne a détourné des biens de l'État étranger ou a acquis des biens de façon inappropriée en raison de sa charge ou de liens personnels ou d'affaires » (au paragraphe 4(1)), ainsi que des conclusions établissant que M. Portnov « est, relativement à l'État étranger, un étranger politiquement vulnérable » (à l'alinéa 4(2)a)), qu'« il y a des troubles internes ou une situation politique incertaine dans l'État étranger » (à l'alinéa 4(2)b)

[31] Mr. Portnov says that the Governor in Council, by not requiring fulfilment of the section 4 preconditions before extending the 2014 Regulations, unreasonably interpreted section 6.

[32] Did the Governor in Council interpret section 6 in a reasonable way? *Vavilov* sets out the methodology for assessing the reasonableness of legislative interpretations reached by administrators. This Court recently summarized that methodology in *Canada (Citizenship and Immigration) v. Mason*, 2021 FCA 156 [*Mason*]. Although *Mason* was decided after this case was heard, it does nothing more than collect the disparate bits of guidance in *Vavilov* and consolidate them for the purposes of clarity.

[33] In conducting reasonableness review, this Court is entitled to look at the reasons offered by the decision maker, associated documents that shed light on the reasoning process, any submissions made to the decision-maker, and the record before the decision maker. Reasons can be express or implied. See generally *Mason*, at paragraphs 30–42 and the citations to *Vavilov* therein.

[34] In the specific case of decisions of the Governor in Council, reasoned explanations can often be found in the text of the legal instruments it is issuing (here, the 2019 Regulations and the Extending Order), prior legal instruments related to it (here the 2014 Regulations), and any associated Regulatory Impact Analysis Statements: see generally *Coldwater First Nation v. Canada (Attorney General)*, 2020 FCA 34, [2020] 3 F.C.R. 3 [*Coldwater*]. As *Coldwater* demonstrates (at paragraph 74), express explanations can be quite brief yet still pass muster.

et que « la prise du décret ou règlement est dans l'intérêt des relations internationales » (à l'alinéa 4(2)c)).

[31] M. Portnov affirme que le gouverneur en conseil, en n'exigeant pas que les conditions préalables énoncées à l'article 4 soient remplies avant de prolonger le Règlement de 2014, a fait une interprétation déraisonnable de l'article 6.

[32] Le gouverneur en conseil a-t-il fait une interprétation raisonnable de l'article 6? L'arrêt *Vavilov* établit la méthode à suivre pour examiner le caractère raisonnable des interprétations que font les décideurs administratifs de textes législatifs. Notre Cour a récemment résumé cette méthode dans l'arrêt *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Mason*, 2021 CAF 156 [*Mason*]. Bien que la présente affaire ait été entendue avant que notre Cour rende l'arrêt *Mason*, ce dernier ne fait que recenser les indications énoncées ici et là dans l'arrêt *Vavilov* et les regrouper par souci de clarté.

[33] Dans les contrôles effectués selon la norme de la décision raisonnable, notre Cour a le droit d'examiner les motifs exposés par le décideur, en conjonction avec les documents qui éclairent le raisonnement suivi, les observations présentées au décideur et le dossier dont disposait le décideur. Les motifs peuvent être explicites ou implicites. Voir, de façon générale, les paragraphes 30–42 de l'arrêt *Mason* et les extraits de l'arrêt *Vavilov* qui y sont cités.

[34] Dans le cas précis de décisions provenant du gouverneur en conseil, des explications motivées se trouvent souvent dans le texte même des instruments juridiques (en l'espèce, le Règlement de 2019 et le Décret de prolongation), dans des instruments juridiques antérieurs connexes (en l'espèce, le Règlement de 2014), ainsi que dans des résumés de l'étude d'impact de la réglementation qui s'y rapportent : voir, de façon générale, *Première Nation Coldwater c. Canada (Procureur général)*, 2020 CAF 34, [2020] 3 R.C.F. 3 [*Coldwater*]. Comme l'indique l'arrêt *Coldwater* (au paragraphe 74), les explications explicites peuvent être assez brèves, mais néanmoins être jugées valables.

[35] In this case, these sources show that the Governor in Council viewed section 6 of the Act as permitting an extension of regulations if circumstances suggest the extension is necessary and consistent with the purposes of the Act. The Governor in Council did not interpret section 6 as requiring satisfaction of the preconditions in section 4. In reaching this interpretation, the Governor in Council was “alive to [the] essential elements” of text, context and purpose: *Vavilov*, at paragraph 120; *Mason*, at paragraph 42.

[36] The Governor in Council referred to “[i]nformation received by the Government of Canada [that] supports an extension of the Regulations”, the need for “additional time for Ukraine to complete its criminal investigations and make actionable mutual legal assistance requests to Canada”, the need to “ensure that misappropriated assets held by officials of the former government are frozen” so “foreign persons may be held accountable”, and the objective of furthering the “accountability, rule of law, and democracy in Ukraine”: Regulatory Impact Analysis Statement, SOR/2019-69, *C. Gaz. II*, Vol. 153, No. 6, at page 865. Implicit in this is a finding, quite sustainable, that section 6 aims to advance these purposes.

[37] Requiring all of the preconditions under section 4 of the Act to be met before regulations can be extended would frustrate these purposes. Take, for example, the precondition that “there is internal turmoil, or an uncertain political situation, in the foreign state” (paragraph 4(2)(b)). While there is turmoil and uncertainty in the foreign state, the foreign state may be unable to take measures to repatriate wrongly misappropriated property. Only when stability and certainty return to the foreign state can it finally take the measures necessary to repatriate misappropriated property. Mr. Portnov’s interpretation of section 6 would prevent that from happening, thereby putting misappropriated property beyond the reach of the foreign state and frustrating the purposes of the Act.

[35] En l’espèce, ces sources montrent que le gouverneur en conseil a interprété l’article 6 de la Loi comme autorisant la prolongation d’un règlement si les circonstances montrent que cette prolongation est nécessaire et qu’elle est conforme à l’objet de la Loi. Le gouverneur en conseil n’a pas interprété l’article 6 comme exigeant qu’il soit satisfait aux conditions préalables énoncées à l’article 4. En optant pour cette interprétation, le gouverneur en conseil était « conscient [des] éléments essentiels » du texte, du contexte et de l’objet : *Vavilov*, au paragraphe 120; *Mason*, au paragraphe 42.

[36] Le gouverneur en conseil a indiqué que « [l]’information reçue par le gouvernement du Canada appuie la prolongation du Règlement », et qu’il fallait « accorder plus de temps à l’Ukraine pour terminer ses enquêtes criminelles et présenter au Canada des demandes d’entraide juridique pouvant donner lieu à des poursuites » ainsi que pour « garantir que les biens détournés détenus par des fonctionnaires de l’ancien gouvernement soient bloqués », afin que « des étrangers [...] aient à rendre compte de leurs actes » et pour favoriser l’atteinte de l’objectif visant à promouvoir « la responsabilité, [...] la primauté du droit et [...] la démocratie en Ukraine » : Résumé de l’étude d’impact de la réglementation, SOR/2019-69, *Gaz. C. II*, vol. 153, n° 6, à la page 865. Il en ressort implicitement la conclusion, tout à fait défendable, que l’article 6 vise à promouvoir ces objectifs.

[37] Exiger que toutes les conditions préalables énoncées à l’article 4 de la Loi soient remplies avant la prolongation du règlement ferait obstacle à ces objectifs. Prenons, par exemple, la condition exigeant qu’« il y a[it] des troubles internes ou une situation politique incertaine dans l’État étranger » (alinéa 4(2)b)). Pendant qu’il y a des troubles et de l’incertitude dans un État étranger, celui-ci pourrait se trouver incapable de prendre des mesures pour rapatrier des biens qui ont été détournés. Ce n’est que lorsque la stabilité et la certitude reviennent dans l’État étranger que celui-ci peut finalement prendre les mesures nécessaires pour rapatrier les biens détournés. L’interprétation que propose M. Portnov de l’article 6 empêcherait cela et mettrait les biens détournés hors de la portée de l’État étranger, ce qui irait à l’encontre de l’objet de la Loi.

[38] As for context, aside from section 4 (which will be considered below), Mr. Portnov has not pointed to any other sections in the Act that would bear upon the Governor in Council's interpretation.

[39] The text of section 6 also supports the Governor in Council's interpretation. Section 6 gives the Governor in Council discretion to extend a regulation for any period specified and further gives the Governor in Council the power to extend it more than once. If Parliament intended that a new request from the foreign state be required for each extension, it would have expressly included that requirement as it has done under legislative regimes with analogous sunset provisions: see e.g. *Canada Deposit Insurance Corporation Act*, R.S.C., 1985, c. C-3, subsection 10.01(4); *Customs Tariff*, S.C. 1997, c. 36, subsections 77(3), 77(4) and section 77.3; *Insurance Companies Act*, S.C. 1991, c. 47, subsection 21(2); *Railway Safety Act*, R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 32, subsection 33(6).

[40] Further, if the preconditions in section 4 are read into section 6, then section 6 is rendered unnecessary. If extending a regulation requires the same steps as making the regulation in the first place, each extension becomes a fresh regulation, and there is no need for the sort of independent statutory power we see in section 6 to extend it.

[41] Mr. Portnov submits that if the Governor in Council's interpretation is left in place, the Governor in Council effectively becomes the foreign state making a request. He raises the spectre of the Governor in Council extending extremely restrictive measures against people like him forever without any justification. But no administrator has untrammelled power like that. Discretion is always subject to the limits imposed by a reasonable reading of the legislation granting it, including its purpose, and must always remain within those limits. See *Roncarelli v. Duplessis*, [1959] S.C.R. 121, (1959), 16 D.L.R. (2d) 689; *Shell Canada Products Ltd. v. Vancouver (City)*, [1994] 1 S.C.R. 231, (1994), 110

[38] Quant au contexte, hormis l'article 4 (qui sera examiné ci-dessous), M. Portnov n'a mentionné aucune autre disposition de la Loi qui aurait une incidence sur l'interprétation faite par le gouverneur en conseil.

[39] Le libellé de l'article 6 étaye également l'interprétation du gouverneur en conseil. L'article 6 confère au gouverneur en conseil le pouvoir discrétionnaire de prolonger la validité d'un règlement pour toute période précisée, ainsi que le pouvoir de le prolonger plus d'une fois. Si l'intention du législateur était que l'État étranger présente une nouvelle demande pour chaque prolongation, il aurait expressément énoncé cette exigence, comme il l'a fait dans d'autres régimes législatifs assortis de dispositions de temporarisation comparables : voir, par exemple, la *Loi sur la Société d'assurance-dépôts du Canada*, L.R.C. (1985), ch. C-3, au paragraphe 10.01(4); le *Tarif des douanes*, L.C. 1997, ch. 36, aux paragraphes 77(3) et 77(4) et article 77.3; la *Loi sur les sociétés d'assurances*, L.C. 1991, ch. 47, au paragraphe 21(2); la *Loi sur la sécurité ferroviaire*, L.R.C. (1985) (4^e suppl.), ch. 32, au paragraphe 33(6).

[40] De plus, si l'on interprète l'article 6 comme incluant les conditions préalables énoncées à l'article 4, alors l'article 6 devient inutile. Si la prolongation d'un règlement exige les mêmes étapes que celles prévues pour sa prise initiale, chaque prolongation devient alors un nouveau règlement, et il n'y a plus de raison de prévoir le type de pouvoir légal indépendant qui est énoncé à l'article 6 pour prolonger le règlement.

[41] M. Portnov soutient que, si l'interprétation du gouverneur en conseil est maintenue, alors le gouverneur en conseil devient dans les faits l'État étranger qui présente la demande. Il évoque le spectre que le gouverneur en conseil prolonge à jamais, et sans la moindre justification, des mesures extrêmement restrictives à l'encontre de personnes comme lui. Mais aucun administrateur ne dispose d'un pouvoir aussi illimité. Le pouvoir discrétionnaire est toujours assujéti aux limites imposées par une interprétation raisonnable de la loi habilitante, y compris l'objet de la loi, et il doit toujours être exercé dans les limites prescrites. Voir *Roncarelli v. Duplessis*, [1959] R.C.S. 121, (1959), 16 D.L.R.

D.L.R. (4th) 1; *Alexion Pharmaceuticals Inc. v. Canada (Attorney General)*, 2021 FCA 157, at paragraph 40.

[42] Overall, Mr. Portnov has not identified any “omitted aspect” in the Governor in Council’s interpretation, i.e., “a consideration that cannot be seen in the reasons and cannot be implied”, whose importance is so great that it “causes the reviewing court to lose confidence in the outcome reached by the decision maker”: *Vavilov*, at paragraph 122; *Mason*, at paragraph 42. He has not shown that the Governor in Council was oblivious “to [the] essential elements” of text, context and purpose: *Vavilov*, at paragraph 120; *Mason*, at paragraph 42.

[43] Assuming the Extending Order and the 2019 Regulations comply with a reasonable reading of section 6, Mr. Portnov submits that their application to him is unreasonable on the facts of this case. The Federal Court did not so find. I agree with the Federal Court.

[44] The assessment of reasonableness depends on the context: *Vavilov*, at paragraphs 88–90; *Entertainment Software Association v. Society of Composers, Authors and Music Publishers of Canada*, 2020 FCA 100, [2021] 1 F.C.R. 374 [*Entertainment Software Association*], at paragraphs 24–36. Several contextual considerations are relevant here and suggest that the Governor in Council’s decision to extend the 2014 Regulations under section 6 of the Act is relatively unconstrained within the meaning of *Vavilov*. First, as mentioned above, section 6 requires the Governor in Council to determine whether an extension is necessary and consistent with the purposes of the Act. This is a factually suffused determination that draws upon the Governor in Council’s access to sensitive state-to-state communications, its expertise in international relations, and its role at the apex of the Canadian executive in developing government policy in many disparate areas including international democracy, anti-corruption and accountability. These are matters not normally within the ken of the courts and so courts are reluctant to second guess: *Canadian Council for Refugees*, at paragraphs 36–38; *League for Human Rights of B’Nai Brith Canada v.*

(2d) 689; *Produits Shell Canada Ltée c. Vancouver (Ville)*, [1994] 1 R.C.S. 231, 1994 CanLII 115; *Alexion Pharmaceuticals Inc. c. Canada (Procureur général)*, 2021 CAF 157, au paragraphe 40.

[42] Dans l’ensemble, M. Portnov n’a relevé aucun « aspect omis » dans l’interprétation du gouverneur en conseil, c’est-à-dire « un élément qui ne peut se dégager explicitement ou implicitement des motifs » et dont l’importance est telle que cela « amène la cour de révision à perdre confiance dans le résultat auquel est arrivé le décideur » : *Vavilov*, au paragraphe 122; *Mason*, au paragraphe 42. Il n’a pas démontré que le gouverneur en conseil a fait abstraction « [des] éléments essentiels » du texte, du contexte et de l’objet : *Vavilov*, au paragraphe 120; *Mason*, au paragraphe 42.

[43] M. Portnov soutient que, si l’on présume que le Décret de prolongation et le Règlement de 2019 s’inscrivent dans une interprétation raisonnable de l’article 6, alors leur application à son cas est déraisonnable eu égard aux faits en l’espèce. La Cour fédérale n’a pas tiré cette conclusion. Je suis d’accord avec la Cour fédérale.

[44] L’examen du caractère raisonnable repose sur le contexte : *Vavilov*, aux paragraphes 88–90; *Entertainment Software Association c. Société des auteurs, compositeurs et éditeurs de musique*, 2020 CAF 100, [2021] 1 R.C.F. 374 [*Entertainment Software Association*], aux paragraphes 24–36. Plusieurs facteurs contextuels sont pertinents en l’espèce et montrent que la décision du gouverneur en conseil de prolonger le Règlement de 2014 en vertu de l’article 6 de la Loi est relativement sans contraintes au sens de l’arrêt *Vavilov*. Premièrement, ainsi qu’il a été mentionné plus haut, l’article 6 exige que le gouverneur en conseil détermine si la prolongation est nécessaire et si elle est conforme à l’objet de la Loi. Il s’agit d’une décision largement fondée sur les faits, qui repose sur l’accès qu’a le gouverneur en conseil à des communications de nature délicate entre États, sur son expertise dans le domaine des relations internationales, ainsi que sur le rôle qu’il joue, se trouvant au sommet du pouvoir exécutif canadien, dans l’élaboration des politiques gouvernementales dans de nombreux domaines distincts, dont la démocratie internationale, la lutte contre la corruption et la responsabilité. Il s’agit de questions

Odynsky, 2010 FCA 307, *sub nom. League for Human Rights of B'nai Brith Canada v. Canada*, [2012] 2 F.C.R. 312, at paragraph 76; *Entertainment Software Association*, at paragraphs 27–29 and 32. That being said, the impact upon Mr. Portnov is also part of the context; the Governor in Council must have some defensible reason consistent with the purposes of the Act to keep him subject to the 2014 Regulations.

[45] Another contextual consideration is that Mr. Portnov has challenged the 2014 Regulations and the Federal Court found them and their application to Mr. Portnov to be reasonable: *Portnov v. Canada (Foreign Affairs)*, 2018 FC 1248 [cited above]. The information concerning Mr. Portnov that the Governor in Council reasonably relied upon in making him subject to the 2014 Regulations combined with Ukraine's need for "more time to complete its criminal investigations and make actionable mutual legal assistance requests to Canada" (paragraph 36, above) goes some way towards supporting the reasonableness of the extension.

[46] Mr. Portnov tendered to this Court recent court orders from Ukraine. He says that they show that Ukraine "has effectively withdrawn its request" for assistance under the Act: memorandum of Mr. Portnov, at paragraph 80.

[47] These court orders purportedly go to the merits of whether the 2019 Regulations should continue. They should be submitted to the merits-decider under this legislative regime—the Governor in Council—not to this Court sitting in appeal of a reviewing court: *Mason*, at paragraph 73; *Namgis First Nation v. Canada (Fisheries and Oceans)*, 2019 FCA 149; *Forest Ethics Advocacy Association v. Canada (National Energy Board)*, 2014 FCA 245, [2015] 4 F.C.R. 75. We do not receive and weigh new evidence relevant to the merits.

qui ne relèvent habituellement pas du savoir spécialisé des tribunaux et par conséquent que les tribunaux sont réticents à mettre en doute : *Conseil canadien pour les réfugiés*, aux paragraphes 36–38; *Ligue des droits de la personne de B'nai Brith Canada c. Odynsky*, 2010 CAF 307, *sub nom. Ligue des droits de la personne de B'nai Brith Canada c. Canada*, [2012] 2 R.C.F. 312, au paragraphe 76; *Entertainment Software Association*, aux paragraphes 27–29 et 32. Cela dit, les conséquences pour M. Portnov font aussi partie du contexte, et le gouverneur en conseil doit avoir des motifs valables, conformes à l'objet de la Loi, pour continuer de l'assujettir au Règlement de 2014.

[45] Un autre élément contextuel est le fait que M. Portnov a contesté le Règlement de 2014 et que la Cour fédérale a conclu que le Règlement et son application à M. Portnov étaient raisonnables : *Portnov c. Canada (Affaires étrangères)*, 2018 CF 1248 [précitée]. Les renseignements concernant M. Portnov sur lesquels le gouverneur en conseil s'est raisonnablement fondé pour l'assujettir au Règlement de 2014, jumelés à la nécessité d'« accorder plus de temps à l'Ukraine pour terminer ses enquêtes criminelles et présenter au Canada des demandes d'entraide juridique pouvant donner lieu à des poursuites » (voir paragraphe 36 des présents motifs), montrent dans une certaine mesure le caractère raisonnable de la prolongation.

[46] M. Portnov a produit auprès de notre Cour de récentes ordonnances de tribunaux d'Ukraine. Il affirme que ces ordonnances montrent que l'Ukraine [TRADUCTION] « a effectivement retiré sa demande » d'aide présentée au titre de la Loi : mémoire de M. Portnov, au paragraphe 80.

[47] Ces ordonnances concernent prétendument le bien-fondé de maintenir ou non le Règlement de 2019. Elles devraient être présentées au décideur sur le fond dans le régime législatif en cause, soit le gouverneur en conseil, et non à notre Cour siégeant en appel d'une cour ayant effectué un contrôle : *Mason*, au paragraphe 73; *Première nation de 'Namgis c. Canada (Pêches et Océans)*, 2019 CAF 149; *Forest Ethics Advocacy Association c. Canada (Office national de l'énergie)*, 2014 CAF 245, [2015] 4 R.C.F. 75. Il n'appartient pas à notre Cour de recevoir et

[48] In any event, Mr. Portnov presented these court orders to the Court without any expert evidence concerning the status of these orders and their effect under Ukrainian law, the speed with which they were obtained, the proceedings in which they were made and whether they are under appeal or can still be appealed. These issues matter, especially when there are “different positions emanating from different sources within Ukraine about [Mr. Portnov]”: memorandum of the Attorney General, at paragraph 55.

[49] The Governor in Council has the power to repeal, amend, or vary the Regulations at any time: *Interpretation Act*, R.S.C., 1985, c. I-21, subsection 31(4). The Act provides certain administrative review mechanisms (see e.g. section 13) but it neither precludes reconsiderations nor restricts the availability of judicial review. The situation is analogous to that in *Canadian Council for Refugees*, above. Thus, nothing in the Act, the Regulations or these reasons prevents Mr. Portnov from gathering new information supporting the removal of the restrictions and prohibitions affecting him, such as the court orders he has presented to us, and submitting the new information to the Governor in Council along with representations. Nothing prevents Mr. Portnov from applying for judicial review of any decision by the Governor in Council not to act on the new information, though that judicial review may be difficult due to the relatively unconstrained and factual nature of the decision.

[50] Applicants for judicial review bear the burden of proving their case. Accordingly, Mr. Portnov bears the burden of demonstrating that the extension is unreasonable. In oral argument, Mr. Portnov submits that it was impossible for him to get all the evidence necessary to mount a meaningful challenge against the extension. For example, in this case, the Regulatory Impact Analysis Statement offered in support of the 2019 Regulations

d’apprécier de nouveaux éléments de preuve sur le fond de l’affaire.

[48] Quoi qu’il en soit, M. Portnov a produit ces ordonnances auprès de notre Cour sans aucune preuve d’expert quant au statut de ces ordonnances, à leurs effets selon le droit ukrainien, à la rapidité avec laquelle elles ont été obtenues et aux instances dans le cadre desquelles elles ont été rendues, et sans élément indiquant si ces ordonnances sont frappées d’appel ou demeurent susceptibles d’appel. Ces questions ont leur importance, d’autant plus que [TRADUCTION] « différentes thèses, provenant de diverses sources en Ukraine, sont formulées au sujet de [M. Portnov] » : mémoire du procureur général, au paragraphe 55.

[49] Le gouverneur en conseil a le pouvoir d’abroger, de modifier ou de remplacer des règlements en tout temps : *Loi d’interprétation*, L.R.C. (1985), ch. I-21, au paragraphe 31(4). La Loi prévoit certains mécanismes de contrôle administratif (voir, par exemple, l’article 13), mais elle n’interdit pas les réexamens, ni ne limite le recours au contrôle judiciaire. La situation est analogue à celle décrite dans l’arrêt *Conseil canadien pour les réfugiés*, précité. Il n’y a donc rien dans la Loi, le Règlement ou les présents motifs qui empêche M. Portnov de recueillir de nouveaux renseignements à l’appui de la suppression des restrictions et des interdictions qui le touchent, comme les ordonnances de tribunaux qu’il nous a présentées, et de soumettre ces nouveaux renseignements au gouverneur en conseil, avec ses observations. Rien n’empêche M. Portnov de demander le contrôle judiciaire d’une décision éventuelle du gouverneur en conseil de ne pas donner suite à ces nouveaux renseignements, bien que ce contrôle judiciaire puisse s’avérer difficile compte tenu de la nature relativement sans contraintes et factuelle de la décision.

[50] Il incombe aux demandeurs d’un contrôle judiciaire de prouver le bien-fondé de leur cause. Il incombe donc à M. Portnov de démontrer que la prolongation est déraisonnable. Dans ses observations orales, M. Portnov a fait valoir qu’il lui était impossible de recueillir tous les éléments de preuve nécessaires pour contester de manière utile la prolongation. En l’espèce, par exemple, le Résumé de l’étude d’impact de la réglementation,

refers only to “[i]nformation received by the Government of Canada” without any specificity. He complains that this information was never disclosed to him.

[51] In his notice of application in the Federal Court and his notice of appeal in this Court, Mr. Portnov could have pleaded grounds that might have supported a plausible claim for disclosure of information. He did not do so. As well, Mr. Portnov requested information under rule 317 [*Federal Court Rules*, SOR/98-106] and the Attorney General objected to disclosing it under rule 318, but Mr. Portnov did not challenge the objection. Even if Mr. Portnov were ultimately unsuccessful in challenging the Attorney General’s objection—for example, because of some valid assertion of a privilege—as a tactical matter the Governor in Council might still have had to disclose more information: see *Canadian Council for Refugees*, at paragraphs 111–112. Finally, there were other ways by which Mr. Portnov or others on his behalf could have accessed information relied upon by the Governor in Council in making its decision and could have filed it in the judicial review proceedings without undermining important interests in confidentiality: see *Canadian Council for Refugees*, at paragraphs 98–122.

[52] In his application for judicial review in the Federal Court and in his notice of appeal in this Court, Mr. Portnov did not raise the issue whether a sufficient reasoned explanation in support of the Governor in Council’s decision could be discerned, as *Vavilov* requires. However, some of Mr. Portnov’s oral submissions can be taken to touch lightly on that issue and so, in this instance, I am prepared to deal briefly with it.

[53] The requirement that a reasoned explanation for an administrative decision be discernable is one that depends on the context, including the nature of the administrator and constraints acting on the decision maker: *Vavilov*, at paragraphs 91–98; see also *Mason* and *Alexion*, both above. If the requirement is put too high, the very reason why the legislator entrusted this

présenté à l’appui du Règlement de 2019, ne mentionne que « [l]’information reçue par le gouvernement du Canada », sans autres précisions. Il proteste que cette information ne lui a jamais été communiquée.

[51] Dans son avis de requête présenté à la Cour fédérale et son avis d’appel présenté à notre Cour, M. Portnov aurait pu plaider des moyens susceptibles d’étayer une demande plausible de divulgation de renseignements. Il ne l’a pas fait. De plus, M. Portnov a présenté une demande d’information au titre de la règle 317 des Règles [*Règles des Cours fédérales*, DORS/98-106], demande à laquelle s’est opposé le procureur général en vertu de la règle 318, mais M. Portnov n’a pas contesté cette opposition. Même si M. Portnov avait finalement été débouté dans sa contestation de l’opposition du procureur général — en raison, par exemple, d’une assertion valable de privilège — le gouverneur en conseil aurait pu être tenu, sur un plan stratégique, de divulguer malgré tout plus d’information : voir *Conseil canadien pour les réfugiés*, aux paragraphes 111–112. Enfin, M. Portnov ou d’autres personnes agissant en son nom disposaient d’autres recours pour avoir accès aux renseignements sur lesquels le gouverneur en conseil s’était fondé pour prendre sa décision et ils auraient pu déposer ces renseignements à l’appui de la demande de contrôle judiciaire, sans qu’il soit porté atteinte à d’importants intérêts de confidentialité : voir *Conseil canadien pour les réfugiés*, aux paragraphes 98–122.

[52] Dans sa demande de contrôle judiciaire à la Cour fédérale et son avis d’appel à notre Cour, M. Portnov n’a pas soulevé la question de savoir si, comme l’exige *Vavilov*, la décision du gouverneur en conseil était étayée par une explication suffisamment motivée. On peut toutefois considérer que certaines observations orales de M. Portnov effleurent cette question; aussi suis-je disposé pour cette raison à l’examiner brièvement.

[53] L’exigence voulant que la décision administrative soit étayée par une explication motivée s’examine en fonction du contexte, notamment la nature du décideur administratif et des contraintes qui lui sont imposées : *Vavilov*, aux paragraphes 91–98; voir aussi *Mason* et *Alexion*, précités. Si les exigences sont trop élevées, la raison même pour laquelle le législateur a confié au

jurisdiction to the administrator in the first place may be undermined along with other legitimate state objectives: *Alexion*, at paragraph 24. In this case, the context is a sensitive one, with confidentiality concerns relating to international relations, state-to-state communications, and the location and recovery of property that may have been misappropriated. For practical and legal reasons, the Governor in Council is limited in what it can provide by way of explanation.

[54] Thus, in this context, it would be inappropriate for a reviewing court to translate *Vavilov*'s requirement of a reasoned explanation into an obligation on the Governor in Council to provide a complete, comprehensive, public explanation why it extended the 2014 Regulations. As *Vavilov* shows, in some situations information about the basis for an administrative decision will necessarily be limited or non-existent: *Vavilov*, at paragraphs 136–138, citing *Catalyst Paper*. In such situations, all a reviewing court can do is assess the reasonableness of the outcome the administrative decision maker reached using surrounding documents and circumstances and whatever bits of reasoning or rationale, if any, it has before it, including any information the applicant for judicial review has been able to obtain using the methods described in paragraph 51 above: *Vavilov*, at paragraphs 136–138. As *Vavilov* suggests (at paragraphs 136–138), a review conducted in that way can still be meaningful and effective and discharge the court's responsibility to enforce the rule of law.

[55] In the circumstances of this case, the express explanations given for the decision to extend the 2014 Regulations (summarized at paragraph 36 above), viewed in light of the legislation and the record, are adequate and do not suffer from any fatal, overriding flaws. They provide sufficient intelligibility, justification and transparency—particularly on the statutory interpretation issue that Mr. Portnov made the main focus of his judicial review. The standards in *Vavilov* have been met.

départ cette compétence au décideur administratif pourrait être sapée, tout comme pourraient l'être d'autres objectifs légitimes de l'État : *Alexion*, au paragraphe 24. En l'espèce, le contexte est délicat et il touche à des considérations de confidentialité qui concernent des relations internationales, des communications entre États, ainsi que la localisation et le recouvrement de biens qui pourraient avoir été détournés. Pour des raisons pratiques et juridiques, le gouverneur en conseil est limité quant aux explications qu'il peut fournir.

[54] Ainsi, dans un tel contexte, il ne saurait convenir que la cour de révision transforme l'exigence, énoncée dans l'arrêt *Vavilov*, de fournir une explication motivée en une obligation pour le gouverneur en conseil de fournir une explication complète, exhaustive et publique des raisons pour lesquelles il a prolongé le Règlement de 2014. Comme l'indique l'arrêt *Vavilov*, les renseignements sur le fondement d'une décision administrative seront, dans certains cas, nécessairement limités ou inexistantes : *Vavilov*, aux paragraphes 136–138, renvoyant à l'arrêt *Catalyst Paper*. En pareils cas, tout ce que peut faire la cour de révision est d'examiner le caractère raisonnable du résultat auquel en est arrivé le décideur administratif, en se fondant sur les documents à l'appui, les circonstances et tout élément de raisonnement, s'il y en a, dont elle dispose, y compris tout renseignement que le demandeur du contrôle judiciaire a pu obtenir par les méthodes mentionnées plus haut, au paragraphe 51 : *Vavilov*, aux paragraphes 136–138. Comme l'enseigne l'arrêt *Vavilov* (aux paragraphes 136–138), le contrôle mené de cette manière peut malgré tout être valable et efficace et permettre à la cour de s'acquitter de sa responsabilité de faire respecter la primauté du droit.

[55] Dans les circonstances en l'espèce, les explications explicitement données pour justifier la décision de prolonger le Règlement de 2014 (lesquelles sont résumées plus haut, au paragraphe 36), lorsqu'elles sont examinées au regard des textes législatifs et du dossier, sont adéquates et ne sont entachées d'aucune faille décisive ou dominante. Elles sont suffisamment intelligibles, justifiées et transparentes — particulièrement sur la question de l'interprétation de la Loi, qui constitue le principal élément de la demande de contrôle judiciaire

de M. Portnov. Il est satisfait aux critères établis dans l'arrêt *Vavilov*.

[56] Overall, I agree with the Federal Court that the decision to extend the 2014 Regulations, brought about by the Extending Order and the 2019 Regulations, is reasonable and, thus, valid.

[56] Dans l'ensemble, je suis d'accord avec la Cour fédérale que la décision de prolonger le Règlement de 2014, par l'adoption du Décret de prolongation et du Règlement de 2019, est raisonnable et, par conséquent, valide.

D. Proposed disposition

D. Dispositif proposé

[57] For the foregoing reasons, I would dismiss the appeal with costs.

[57] Pour les motifs qui précèdent, je rejetterais l'appel avec dépens.