

2010 FCA 307 A-365-09	2010 CAF 307 A-365-09
League for Human Rights of B'nai Brith Canada <i>(Appellant)</i>	Ligue des droits de la personne de B'nai Brith Canada <i>(appelante)</i>
v.	c.
Wasył Odynsky and the Attorney General of Canada <i>(Respondents)</i>	Wasył Odynsky et le procureur général du Canada <i>(intimés)</i>
A-366-09	A-366-09
League for Human Rights of B'nai Brith Canada <i>(Appellant)</i>	Ligue des droits de la personne de B'nai Brith Canada <i>(appelante)</i>
v.	c.
Vladimir Katriuk and the Attorney General of Canada <i>(Respondents)</i>	Vladimir Katriuk et le procureur général du Canada <i>(intimés)</i>
INDEXED AS: LEAGUE FOR HUMAN RIGHTS OF B'NAI BRITH CANADA v. CANADA	RÉPERTORIÉ : LIGUE DES DROITS DE LA PERSONNE DE B'NAI BRITH CANADA c. CANADA
Federal Court of Appeal, Sharlow, Trudel and Stratas JJ.A.—Toronto, May 4; Ottawa, November 12, 2010.	Cour d'appel fédérale, juges Sharlow, Trudel et Stratas, J.C.A.—Toronto, 4 mai; Ottawa, 12 novembre 2010.

Citizenship and Immigration — Status in Canada — Citizens — Appeals from Federal Court decision determining on judicial review that Governor in Council having power under Citizenship Act, s. 10(1) to reject Minister of Citizenship and Immigration's recommendation to revoke citizenship of Messrs. Odynsky, Katriuk (respondents) for concealing war past to Canadian immigration authorities — Main issue whether Federal Court correctly holding that Governor in Council having power under Act, s. 10(1) to reject Minister's recommendation, decide not to revoke respondents' citizenship — Under Act, s. 10(1), Governor in Council having power to reject Minister's recommendation to revoke citizenship, enjoying broad discretion to review recommendation — Authorities suggesting that s. 10(1) giving Governor in Council wide discretion to review entire situation on all facts, to reject Minister's recommendation if appropriate — Therefore, Federal Court not erring in making determination on issue in question — Governor in Council's decisions not to revoke respondents' citizenship defensible — Appeals dismissed.

Citoyenneté et Immigration — Statut au Canada — Citoyens — Appels de la décision par laquelle la Cour fédérale a conclu dans le cadre d'un contrôle judiciaire que le gouverneur en conseil a le pouvoir, en vertu de l'art. 10(1) de la Loi sur la citoyenneté, de rejeter la recommandation du ministre de l'Immigration et de la Citoyenneté de révoquer la citoyenneté de MM. Odynsky et Katriuk (les intimés) parce qu'ils avaient caché leur passé pendant la guerre aux services canadiens d'immigration — La principale question à trancher était celle de savoir si la Cour fédérale a conclu à juste titre que le gouverneur en conseil avait le pouvoir, en vertu de l'art. 10(1) de la Loi, de rejeter la recommandation du ministre et de décider de ne pas révoquer la citoyenneté des intimés — En vertu de l'art. 10(1) de la Loi, le gouverneur en conseil dispose du pouvoir de rejeter la recommandation du ministre de révoquer la citoyenneté et d'un vaste pouvoir discrétionnaire l'autorisant à revoir la recommandation — Une certaine jurisprudence permet de penser que l'art. 10(1) confère au gouverneur en conseil un large pouvoir

Practice — Parties — Standing — Federal Court determining on judicial review that Governor in Council having power under Citizenship Act, s. 10(1) to reject Minister of Citizenship and Immigration's recommendation to revoke citizenship of Messrs. Odynsky, Katriuk, that appellant having standing to bring applications for judicial review of those decisions — Since appellant not "directly affected" by Governor in Council's decisions within meaning of Federal Courts Act, s. 18.1(1), not having direct standing to bring applications for judicial review — Nevertheless, appellant having public interest standing in present case since meeting established threefold test.

Construction of Statutes — Federal Court determining that Governor in Council having power under Citizenship Act, s. 10(1) to reject Minister of Citizenship and Immigration's recommendation to revoke citizenship of Messrs. Odynsky, Katriuk — Interpretation of s. 10(1) never put directly to Federal Court of Appeal for decision — Federal Court correctly examining subsection in light of context, purpose of Act, going beyond literal meaning thereof — Legislative context supporting position that Governor in Council's authority more than mere formality, enjoying broad discretion to review Minister's recommendation that citizenship be revoked.

These were appeals from a Federal Court decision dismissing applications for judicial review and determining in particular that the Governor in Council's powers under subsection 10(1) of the *Citizenship Act* (the Act) includes the power to reject the Minister of Citizenship and Immigration's recommendation regarding a person's citizenship. The respondents Messrs. Odynsky and Katriuk (respondents) emigrated from Europe to Canada shortly after World War II ended and became citizens of Canada. However, they had a hidden past whereby each served with forces, or associated therewith, that committed brutal, inhuman crimes during the war. Because they concealed this past from Canada's immigration and citizenship authorities, citizenship revocation proceedings under subsection 10(1) of the Act were undertaken against them. The Minister notified the respondents that it intended to issue reports recommending the revocation of their citizenship. The respondents then requested that the

discrétionnaire lui permettant d'examiner l'ensemble de la situation que les faits exposent et de rejeter, s'il y a lieu, la recommandation du ministre — En conséquence, la Cour fédérale n'a pas commis d'erreur en tirant sa conclusion à cet égard — Les décisions du gouverneur en conseil de ne pas révoquer la citoyenneté des intimés étaient justifiables — Appels rejetés.

Pratique — Parties — Qualité pour agir — La Cour fédérale a conclu dans le cadre d'un contrôle judiciaire que le gouverneur en conseil a le pouvoir, en vertu de l'art. 10(1) de la Loi sur la citoyenneté, de rejeter la recommandation du ministre de l'Immigration et de la Citoyenneté de révoquer la citoyenneté de MM. Odynsky et Katriuk et que l'appelante avait qualité pour solliciter le contrôle judiciaire de ces décisions — Comme l'appelante n'était pas « directement touchée » par les décisions du gouverneur en conseil au sens de l'art. 18.1(1) de la Loi sur les Cours fédérales, elle n'avait donc pas un intérêt direct pour en solliciter le contrôle judiciaire — Néanmoins, l'appelante avait qualité pour agir dans l'intérêt public puisqu'elle répondait au triple critère établi.

Interprétation des lois — La Cour fédérale a conclu que le gouverneur en conseil a le pouvoir, en vertu de l'art. 10(1) de la Loi sur la citoyenneté, de rejeter la recommandation du ministre de l'Immigration et de la Citoyenneté de révoquer la citoyenneté de MM. Odynsky et Katriuk — La Cour d'appel fédérale n'a jamais été directement saisie de l'interprétation de l'art. 10(1) — La Cour fédérale a eu raison d'examiner la disposition à la lumière de son contexte et de l'objet de la Loi et de ne pas s'en tenir à une interprétation littérale — Le contexte législatif étaye la thèse selon laquelle le pouvoir conféré au gouverneur en conseil soit davantage qu'une simple formalité et que le gouverneur en conseil dispose d'un vaste pouvoir discrétionnaire l'autorisant à revoir la recommandation du ministre de révoquer la citoyenneté.

Il s'agissait d'appels à l'encontre d'une décision par laquelle la Cour fédérale a rejeté les demandes de contrôle judiciaire et a notamment conclu que les pouvoirs que le paragraphe 10(1) de la *Loi sur la citoyenneté* (la Loi) confère au gouverneur en conseil comprennent le pouvoir de rejeter la recommandation faite par le ministre de l'Immigration et de la Citoyenneté relativement à la citoyenneté d'une personne. Les intimés, MM. Odynsky et Katriuk (les intimés), ont émigré d'Europe au Canada peu après la fin de la Seconde Guerre mondiale et ont acquis la citoyenneté canadienne. Cependant, ils avaient un passé qui était demeuré dans l'ombre, ayant tous deux servi au sein de forces, ou en collaboration avec des forces, responsables de crimes brutaux et inhumains. Comme ils avaient caché ce passé aux services canadiens d'immigration et de citoyenneté, la procédure de révocation de la citoyenneté prévu au paragraphe 10(1) de la Loi a été engagée contre eux. Le ministre a avisé les intimés qu'il entendait

matter be referred to the Federal Court. In both cases, the Federal Court found that the respondents had obtained their Canadian citizenship by false representation or fraud or by knowingly concealing material circumstances. However, the Governor in Council rejected the Minister's recommendation to revoke the respondents' citizenship. The appellant disagreed with the Governor in Council's decisions and applied for judicial review of these decisions.

The main issues were whether the Federal Court erred in holding that the appellant had standing to bring the applications for judicial review and that the Governor in Council had the power under subsection 10(1) of the Act to reject the Minister's recommendation regarding the respondents and decide not to revoke their citizenship.

Held, the appeals should be dismissed.

The appellant was not "directly affected" by the decisions of the Governor in Council within the meaning of subsection 18.1(1) of the *Federal Courts Act* and therefore did not have direct standing to bring the applications for judicial review against those decisions. Nevertheless, the appellant had public interest standing in this case since it met the threefold test established by case law, namely that a serious issue be raised; that it have a genuine or direct interest in the outcome of the litigation; and that there be no other reasonable and effective way to bring the issue before the Court. The Federal Court made the proper determination on this issue.

Under subsection 10(1) of the Act, the Governor in Council had the power to reject the Minister's recommendation and decide not to revoke the respondents' citizenship. The Federal Court correctly went beyond the literal meaning of subsection 10(1) and instead examined the subsection in light of its context and the purpose of the Act. The legislative context supported the position that the Governor in Council's authority is more than a mere formality and that the Governor in Council enjoys a broad discretion to review the Minister's recommendation that citizenship be revoked. Furthermore, while the point raised by the appellant concerning the interpretation of subsection 10(1) had never been put directly to the Federal Court of Appeal for decision, there are authorities that suggest that this subsection gives the Governor in Council a wide discretion to review the entire situation on all the facts and, if appropriate, to reject the Minister's recommendation. Consequently, the Governor in Council's role is not simply to set a date for the revocation of citizenship. Therefore, the Federal Court did not err in making its determination on this point.

établir des rapports pour recommander la révocation de leur citoyenneté. Les intimés ont alors demandé le renvoi de l'affaire devant la Cour fédérale. Dans les deux cas, la Cour fédérale a statué que les intimés avaient acquis la citoyenneté canadienne par fraude, fausse déclaration ou dissimulation intentionnelle de faits essentiels. Cependant, le gouverneur en conseil a rejeté les recommandations du ministre de révoquer la citoyenneté des intimés. L'appelante n'était pas d'accord avec les décisions du gouverneur en conseil et elle en a sollicité le contrôle judiciaire.

Les principales questions à trancher étaient celles de savoir si la Cour fédérale a commis une erreur lorsqu'elle a conclu que l'appelante avait qualité pour demander le contrôle judiciaire et que le gouverneur en conseil avait, en vertu du paragraphe 10(1) de la Loi, le pouvoir de rejeter la recommandation formulée par le ministre à l'égard des intimés et de décider de ne pas révoquer leur citoyenneté.

Arrêt : les appels doivent être rejetés.

L'appelante n'était pas « directement touchée » par les décisions du gouverneur en conseil au sens du paragraphe 18.1(1) de la *Loi sur les Cours fédérales* et elle n'avait donc pas un intérêt direct pour solliciter le contrôle judiciaire de ces décisions. Néanmoins, l'appelante avait qualité pour agir dans l'intérêt public puisqu'elle répondait au triple critère établi dans la jurisprudence, soit qu'il y avait une sérieuse question de droit à trancher; qu'elle possédait un intérêt véritable et direct quant à l'issue du litige; et qu'il n'y avait aucun autre moyen raisonnable et efficace de soumettre la question à la Cour. La Cour fédérale a tiré la bonne conclusion à cet égard.

Selon le paragraphe 10(1) de la Loi, le gouverneur en conseil avait le pouvoir de rejeter les recommandations du ministre et de décider de ne pas révoquer la citoyenneté des intimés. La Cour fédérale a eu raison de ne pas s'en tenir à une interprétation littérale du paragraphe 10(1) et d'examiner cette disposition à la lumière de son contexte et de l'objet de la Loi. Le contexte législatif étaye la thèse selon laquelle le pouvoir conféré au gouverneur en conseil soit davantage qu'une simple formalité et que le gouverneur en conseil dispose d'un vaste pouvoir discrétionnaire l'autorisant à revoir la recommandation du ministre de révoquer la citoyenneté. Qui plus est, bien que la Cour d'appel fédérale n'ait jamais été directement saisie de la question soulevée par l'appelante quant à l'interprétation du paragraphe 10(1), une certaine jurisprudence permet de penser que cette disposition confère au gouverneur en conseil un large pouvoir discrétionnaire lui permettant d'examiner l'ensemble de la situation que les faits exposent et de rejeter, s'il y a lieu, la recommandation du ministre. Par conséquent, le rôle du gouverneur en conseil ne consiste pas tout simplement à choisir la date de révocation

As to the Governor in Council's decision not to revoke the respondents' citizenship, it was rationally defensible. It was open to the Governor in Council to find that the facts in the matters referred to the Federal Court by the respondents did not implicate any of the three main elements of Canada's war crimes policy.

de la citoyenneté. En conséquence, la Cour fédérale n'a pas commis d'erreur en tirant sa conclusion à cet égard.

S'agissant de la décision du gouverneur en conseil de ne pas révoquer la citoyenneté des intimés, cette décision était justifiable d'un point de vue rationnel. Il était loisible au gouverneur en conseil de conclure que les faits des renvois devant la Cour fédérale par les intimés ne comportaient aucun des trois principaux éléments de la politique du Canada en matière de crimes de guerre.

STATUTES AND REGULATIONS CITED

Canadian Charter of Rights and Freedoms, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44], ss. 3, 6.

Citizenship Act, R.S.C., 1985, c. C-29, ss. 10, 18.

Constitution Act, 1867, 30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.) (as am. by *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.), Schedule to the *Constitution Act, 1982*, Item 1) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 5], ss. 11, 13.

Federal Courts Act, R.S.C., 1985, c. F-7, ss. 1 (as am. by S.C. 2002, c. 8, s. 14), 18.1(1) (as enacted by S.C. 1990, c. 8, s. 5).

Interpretation Act, R.S.C., 1985, c. I-21, s. 35(1) "Governor in Council".

CASES CITED

APPLIED:

Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Bogutin, 1998 CanLII 7453, 144 F.T.R. 1, 42 Imm. L.R. (2d) 248 (F.C.T.D.); *League for Human Rights of B'nai Brith Canada v. Canada*, 2008 FC 732, 334 F.T.R. 63, revg 2008 FC 146, 79 Admin. L.R. (4th) 161, 323 F.T.R. 174; *Canadian Council of Churches v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1992] 1 S.C.R. 236, (1992), 88 D.L.R. (4th) 193, 2 Admin. L.R. (2d) 229; *Oberlander v. Canada (Attorney General)*, 2009 FCA 330, [2010] 4 F.C.R. 395, 313 D.L.R. (4th) 378, 83 Imm. L.R. (3d) 1; *Luitjens v. Canada (Secretary of State)* (1992), 9 C.R.R. (2d) 149, 142 N.R. 173 (F.C.A.).

CONSIDERED:

Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Odynsky, 2001 FCT 138, 196 F.T.R. 1, 14 Imm. L.R. (3d) 3; *Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Katriuk*, 1999 CanLII 7466, 156 F.T.R. 161 (F.C.T.D.); *Harris v. Canada*, [2000] 4 F.C. 37, (2000), 187 D.L.R. (4th) 419, [2000] 3 C.T.C. 220 (C.A.); *Oberlander v.*

LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

Charte canadienne des droits et libertés, qui constitue la partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44], art. 3, 6.

Loi constitutionnelle de 1867, 30 & 31 Vict., ch. 3 (R.-U.) (mod. par la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.), annexe de la *Loi constitutionnelle de 1982*, n° 1) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 5], art. 11, 13.

Loi d'interprétation, L.R.C. (1985), ch. I-21, art. 35(1) « gouverneur en conseil ».

Loi sur la citoyenneté, L.R.C. (1985), ch. C-29, art. 10, 18.

Loi sur les Cours fédérales, L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 1 (mod. par L.C. 2002, ch. 8, art. 14), 18.1(1) (édicte par L.C. 1990, ch. 8, art. 5).

JURISPRUDENCE CITÉE

DÉCISIONS APPLIQUÉES :

Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Bogutin, 1998 CanLII 7453 (C.F. 1^{re} inst.); *Ligue des droits de la personne de B'nai Brith Canada c. Canada*, 2008 CF 732, infirmant 2008 CF 146; *Conseil canadien des Églises c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1992] 1 R.C.S. 236; *Oberlander c. Canada (Procureur général)*, 2009 CAF 330, [2010] 4 R.C.F. 395; *Luitjens c. Canada (Secrétaire d'État)*, [1992] A.C.F. n° 319 (C.A.) (QL).

DÉCISIONS EXAMINÉES :

Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Odynsky, 2001 CFPI 138; *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Katriuk*, [1999] A.C.F. n° 90 (1^{re} inst.) (QL); *Harris c. Canada*, [2000] 4 C.F. 37 (C.A.); *Oberlander c. Canada (Procureur général)*, 2003 CF 944, inf. pour d'autres motifs par 2004 CAF 213,

Canada (Attorney General), 2003 FC 944, 238 F.T.R. 35, revd on other grounds 2004 FCA 213, [2005] 1 F.C.R. 3, 241 D.L.R. (4th) 146, 320 N.R. 366; *Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190, 329 N.B.R. (2d) 1, 291 D.L.R. (4th) 577.

REFERRED TO:

Rothmans of Pall Mall Canada Limited v. Minister of National Revenue (No. 1), [1976] 2 F.C. 500, (1976), 67 D.L.R. (3d) 505, [1976] C.T.C. 339 (C.A.); *Irving Shipbuilding Inc. v. Canada (Attorney General)*, 2009 FCA 116, [2010] 2 F.C.R. 488, 314 D.L.R. (4th) 340, 98 Admin. L.R. (4th) 51; *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 S.C.R. 27, (1998), 36 O.R. (3d) 418, 154 D.L.R. (4th) 193; *Bell ExpressVu Limited Partnership v. Rex*, 2002 SCC 42, [2002] 2 S.C.R. 559, 212 D.L.R. (4th) 1, [2002] 5 W.W.R. 1; *Thamotharem v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2007 FCA 198, [2008] 1 F.C.R. 385, 60 Admin. L.R. (4th) 247, 64 Imm. L.R. (3d) 226; *Knight v. Indian Head School Division No. 19*, [1990] 1 S.C.R. 653, (1990), 69 D.L.R. (4th) 489, [1990] 3 W.W.R. 289; *Martineau v. Matsqui Institution Disciplinary Board*, [1980] 1 S.C.R. 602, (1979), 106 D.L.R. (3d) 385, 50 C.C.C. (2d) 353; *Minister of National Revenue v. Coopers and Lybrand*, [1979] 1 S.C.R. 495, (1978), 92 D.L.R. (3d) 1, [1978] CTC 829; *Attorney General of Canada v. Inuit Tapirisat of Canada et al.*, [1980] 2 S.C.R. 735, (1980), 115 D.L.R. (3d) 1, 33 N.R. 304; *Cardinal et al. v. Director of Kent Institution*, [1985] 2 S.C.R. 643, (1985), 24 D.L.R. (4th) 44, [1986] 1 W.W.R. 577.

AUTHORS CITED

French, Richard D. "The Privy Council Office: Support for Cabinet Decision Making" in Richard Schultz, Orest M. Kruhlak and John C. Terry, eds. *The Canadian Political Process*, 3rd ed. Toronto: Holt, Rinehart and Winston of Canada, 1979.

Mullan, David J. *Administrative Law*. Toronto: Irwin Law, 2001.

Ward, Norman. *Dawson's The Government of Canada*, 6th ed. Toronto: University of Toronto Press, 1987.

APPEALS from a Federal Court decision (2009 FC 647, [2010] 3 F.C.R. 39, 197 C.R.R. (2d) 267, 349 F.T.R. 35) dismissing applications for judicial review and determining that the Governor in Council has the power under subsection 10(1) of the *Citizenship Act* to reject the Minister of Citizenship and Immigration's recommendation regarding the revocation of citizenship. Appeals dismissed.

[2005] 1 R.C.F. 3; *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190, 329 R.N.-B. (2^e) 1.

DÉCISIONS CITÉES :

La compagnie Rothmans de Pall Mall Canada Limitée c. Le ministre du Revenu national (N° 1), [1976] 2 C.F. 500 (C.A.); *Irving Shipbuilding Inc. c. Canada (Procureur général)*, 2009 CAF 116, [2010] 2 R.C.F. 488; *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27; *Bell ExpressVu Limited Partnership c. Rex*, 2002 CSC 42, [2002] 2 R.C.S. 559; *Thamotharem c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2007 CAF 198, [2008] 1 R.C.F. 385; *Knight c. Indian Head School Division No. 19*, [1990] 1 R.C.S. 653; *Martineau c. Comité de discipline de l'Institution de Matsqui*, [1980] 1 R.C.S. 602; *Ministre du Revenu national c. Coopers and Lybrand*, [1979] 1 R.C.S. 495; *Procureur général du Canada c. Inuit Tapirisat of Canada et autre*, [1980] 2 R.C.S. 735; *Cardinal et autre c. Directeur de l'établissement Kent*, [1985] 2 R.C.S. 643.

DOCTRINE CITÉE

French, Richard D. « The Privy Council Office: Support for Cabinet Decision Making » dans Richard Schultz, Orest M. Kruhlak et John C. Terry, dir. *The Canadian Political Process*, 3^e éd. Toronto : Holt, Rinehart and Winston of Canada, 1979.

Mullan, David J. *Administrative Law*. Toronto : Irwin Law, 2001.

Ward, Norman. *Dawson's The Government of Canada*, 6^e éd. Toronto : University of Toronto Press, 1987.

APPELS à l'encontre d'une décision (2009 CF 647, [2010] 3 R.C.F. 39) par laquelle la Cour fédérale a rejeté les demandes de contrôle judiciaire et a conclu que le gouverneur en conseil possède, en vertu du paragraphe 10(1) de la *Loi sur la citoyenneté*, le pouvoir de rejeter la recommandation faite par le ministre de l'Immigration et de la Citoyenneté relativement à la révocation de la citoyenneté d'une personne. Appels rejetés.

APPEARANCES

David Matas for appellant.
David Gates for respondent Attorney General of Canada.
Barbara L. Jackman for respondent Wasyl Odynsky.
Orest H. T. Rudzik for respondent Vladimir Katriuk.

SOLICITORS OF RECORD

David Matas, Winnipeg, for appellant.
Deputy Attorney General of Canada for respondent Attorney General of Canada.
Jackman & Associates, Toronto, for respondent Wasyl Odynsky.
Orest H. T. Rudzik, Toronto, for respondent Vladimir Katriuk.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

STRATAS J.A.:

A. Introduction

[1] Shortly after the end of World War II, the respondents Messrs. Odynsky and Katriuk emigrated from war-ravaged Europe. They adopted Canada as their new home. They became citizens. They have lived in Canada ever since, for over half a century.

[2] However, each had a hidden past. Only recently has that past come to light. During World War II, each served with forces, or in association with forces, that committed brutal, inhuman crimes.

[3] Each concealed that past from Canada's immigration and citizenship authorities. Under subsection 10(1) of the *Citizenship Act*, R.S.C., 1985, c. C-29 [the Act], citizenship can be revoked where it was obtained by false representation or fraud or by knowingly concealing material circumstances. Citizenship revocation proceedings under subsection 10(1) of the Act began against Messrs. Odynsky and Katriuk.

ONT COMPARU

David Matas pour l'appelante.
David Gates pour l'intimé le procureur général du Canada.
Barbara L. Jackman pour l'intimé Wasyl Odynsky.
Orest H. T. Rudzik pour l'intimé Vladimir Katriuk.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

David Matas, Winnipeg, pour l'appelante.
Le sous-procureur général du Canada pour l'intimé le procureur général du Canada.
Jackman & Associates, Toronto, pour l'intimé Wasyl Odynsky.
Orest H. T. Rudzik, Toronto, pour l'intimé Vladimir Katriuk.

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

LE JUGE STRATAS, J.C.A. :

A. Introduction

[1] Peu après la fin de la Seconde Guerre mondiale, les intimés, MM. Odynsky et Katriuk, ont émigré d'une Europe ravagée par la guerre. Ils ont choisi pour nouvelle patrie le Canada. Ils en ont acquis la citoyenneté et y vivent depuis, donc plus d'un demi-siècle.

[2] Chacun avait, cependant, un passé qui était demeuré dans l'ombre. Ce n'est que récemment que ce passé a été révélé. Au cours de la Seconde Guerre mondiale, en effet, ils ont tous deux servi au sein de forces, ou en collaboration avec des forces, responsables de crimes brutaux, inhumains.

[3] Ils avaient tous deux caché ce passé aux services canadiens d'immigration et de citoyenneté. Aux termes du paragraphe 10(1) de la *Loi sur la citoyenneté*, L.R.C. (1985), ch. C-29 [la Loi], peut être révoquée la citoyenneté d'une personne qui l'a acquise par fraude, au moyen d'une fausse déclaration ou de la dissimulation intentionnelle de faits essentiels. La procédure de révocation de la citoyenneté de MM. Odynsky et Katriuk a donc été engagée conformément au paragraphe 10(1) de la Loi.

[4] After an exhaustive fact-finding process, described below, the Minister of Citizenship and Immigration (the Minister) issued reports recommending that the citizenships of Messrs. Odynsky and Katriuk be revoked. But the Governor in Council decided to reject the Minister's recommendations. As a result, Messrs. Odynsky and Katriuk today remain citizens of Canada.

[5] The appellant is dedicated to bringing war criminals to justice, representing victims of war crimes, and influencing government policy on these subjects. It disagreed with the Governor in Council's decisions. Therefore, it applied for judicial review in the Federal Court, seeking to quash the decisions.

[6] Each application raised four questions for the Federal Court's consideration:

1. Did the appellant have the right, or "standing", to go to the Federal Court and challenge the Governor in Council's decision?
2. If so, did the Governor in Council have the power under subsection 10(1) of the Act to reject the Minister's recommendation?
3. If so, was the Governor in Council's decision to reject the Minister's recommendation reasonable?
4. Was the Governor in Council entitled to reject the Minister's recommendation and decide the matter without receiving the submissions the appellant had made to the Minister?

[7] The Federal Court answered all these questions in the affirmative and dismissed the applications for judicial review. Its reasons in Mr. Odynsky's case are at 2009 FC 647, [2010] 3 F.C.R. 39. Its reasons in Mr. Katriuk's case appear in an order dated June 19, 2009 and simply adopt the reasons given in Mr. Odynsky's case.

[4] Après une enquête approfondie, au sujet de laquelle des précisions sont fournies ci-dessous, le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration (le ministre) a, dans ses rapports, recommandé la révocation de la citoyenneté de MM. Odynsky et Katriuk. Le gouverneur en conseil a décidé, cependant, de rejeter les recommandations du ministre. C'est pourquoi MM. Odynsky et Katriuk demeurent à ce jour citoyens du Canada.

[5] L'appelante a pour mission de faire traduire en justice les criminels de guerre, d'assurer la représentation des personnes victimes de crimes de guerre, et d'influencer en ce domaine la politique du gouvernement. En désaccord avec les décisions du gouverneur en conseil en cette affaire et souhaitant les faire annuler, elle a sollicité le contrôle judiciaire de la Cour fédérale.

[6] Chacune des demandes présentées soumettaient à la Cour fédérale les quatre questions suivantes :

1. L'appelante avait-elle le droit de contester devant la Cour fédérale la décision du gouverneur en conseil, ou avait-elle qualité pour le faire?
2. Dans l'affirmative, le gouverneur en conseil avait-il, en vertu du paragraphe 10(1) de la Loi, le pouvoir de rejeter la recommandation formulée par le ministre?
3. Dans l'affirmative, la décision du gouverneur en conseil de rejeter la recommandation du ministre était-elle raisonnable?
4. Le gouverneur en conseil avait-il le droit de rejeter la recommandation du ministre et de trancher l'affaire sans tenir compte des observations que l'appelante avait transmises au ministre?

[7] Répondant à ces questions par l'affirmative, la Cour fédérale a rejeté les demandes de contrôle judiciaire. Les motifs de son jugement dans le dossier de M. Odynsky ont été publiés sous la référence 2009 CF 647, [2010] 3 R.C.F. 39. Ses motifs dans le dossier de M. Katriuk, exposés dans une ordonnance en date du 19 juin 2009, reprennent simplement les motifs exposés dans le dossier de M. Odynsky.

[8] In this Court, the appellant submits that the Federal Court erred on all these questions. For the reasons set out below, the Federal Court did not err. Therefore, the appeals should be dismissed.

B. The facts

(1) The source of the facts in these cases

[9] The Federal Court dealt with the appellant's challenge largely on the basis of facts found in earlier Federal Court proceedings. These earlier Federal Court proceedings were part of the citizenship revocation process set out in the Act.

[10] An understanding of the citizenship revocation process and how it progressed in the cases of Messrs. Odynsky and Katriuk helps to resolve the questions placed before this Court in this appeal.

(2) The citizenship revocation process

[11] The key sections in the citizenship revocation process under the Act are sections 10 and 18. They read as follows:

Order in cases of fraud

10. (1) Subject to section 18 but notwithstanding any other section of this Act, where the Governor in Council, on a report from the Minister, is satisfied that any person has obtained, retained, renounced or resumed citizenship under this Act by false representation or fraud or by knowingly concealing material circumstances,

(a) the person ceases to be a citizen, or

(b) the renunciation of citizenship by the person shall be deemed to have had no effect,

as of such date as may be fixed by order of the Governor in Council with respect thereto.

[8] L'appelante fait maintenant valoir devant notre Cour qu'en répondant comme elle l'a fait à ces quatre questions la Cour fédérale a commis une erreur. Pour les motifs exposés ci-dessous, la Cour fédérale n'a pas commis d'erreur à cet égard. L'appel doit par conséquent être rejeté.

B. Les faits

1) La source des faits en l'espèce

[9] La Cour fédérale s'est prononcée sur l'action intentée par l'appelante essentiellement au vu des faits constatés dans le cadre de procédures engagées précédemment devant la Cour fédérale. Ces procédures antérieures s'inscrivaient dans le cadre de la procédure de révocation de la citoyenneté prévue par la Loi.

[10] Pour trancher les questions soulevées dans le cadre du présent appel, il convient de bien comprendre la procédure de révocation de la citoyenneté, et quelle forme lui a été donnée dans les dossiers de MM. Odynsky et Katriuk.

2) La procédure de révocation de la citoyenneté

[11] Les principales dispositions qui régissent la procédure de révocation de la citoyenneté sont les articles 10 et 18 de la Loi, lesquels disposent :

10. (1) Sous réserve du seul article 18, le gouverneur en conseil peut, lorsqu'il est convaincu, sur rapport du ministre, que l'acquisition, la conservation ou la répudiation de la citoyenneté, ou la réintégration dans celle-ci, est intervenue sous le régime de la présente loi par fraude ou au moyen d'une fausse déclaration ou de la dissimulation intentionnelle de faits essentiels, prendre un décret aux termes duquel l'intéressé, à compter de la date qui y est fixée :

Décret en cas de fraude

a) soit perd sa citoyenneté;

b) soit est réputé ne pas avoir répudié sa citoyenneté.

Presumption	(2) A person shall be deemed to have obtained citizenship by false representation or fraud or by knowingly concealing material circumstances if the person was lawfully admitted to Canada for permanent residence by false representation or fraud or by knowingly concealing material circumstances and, because of that admission, the person subsequently obtained citizenship.	(2) Est réputée avoir acquis la citoyenneté par fraude, fausse déclaration ou dissimulation intentionnelle de faits essentiels la personne qui l'a acquise à raison d'une admission légale au Canada à titre de résident permanent obtenue par l'un de ces trois moyens.	Présomption
...		[...]	
Notice to person in respect of revocation	18. (1) The Minister shall not make a report under section 10 unless the Minister has given notice of his intention to do so to the person in respect of whom the report is to be made and	18. (1) Le ministre ne peut procéder à l'établissement du rapport mentionné à l'article 10 sans avoir auparavant avisé l'intéressé de son intention en ce sens et sans que l'une ou l'autre des conditions suivantes ne se soit réalisée :	Avis préalable à l'annulation
	(a) that person does not, within thirty days after the day on which the notice is sent, request that the Minister refer the case to the Court; or	a) l'intéressé n'a pas, dans les trente jours suivant la date d'expédition de l'avis, demandé le renvoi de l'affaire devant la Cour;	
	(b) that person does so request and the Court decides that the person has obtained, retained, renounced or resumed citizenship by false representation or fraud or by knowingly concealing material circumstances.	b) la Cour, saisie de l'affaire, a décidé qu'il y avait eu fraude, fausse déclaration ou dissimulation intentionnelle de faits essentiels.	
Nature of notice	(2) The notice referred to in subsection (1) shall state that the person in respect of whom the report is to be made may, within thirty days after the day on which the notice is sent to him, request that the Minister refer the case to the Court, and such notice is sufficient if it is sent by registered mail to the person at his latest known address.	(2) L'avis prévu au paragraphe (1) doit spécifier la faculté qu'a l'intéressé, dans les trente jours suivant sa date d'expédition, de demander au ministre le renvoi de l'affaire devant la Cour. La communication de l'avis peut se faire par courrier recommandé envoyé à la dernière adresse connue de l'intéressé.	Nature de l'avis
Decision final	(3) A decision of the Court made under subsection (1) is final and, notwithstanding any other Act of Parliament, no appeal lies therefrom.	(3) La décision de la Cour visée au paragraphe (1) est définitive et, par dérogation à toute autre loi fédérale, non susceptible d'appel.	Caractère définitif de la décision
[12] In summary, these sections set out the following process for citizenship revocation:		[12] En bref, ces dispositions prévoient, en matière de révocation de la citoyenneté, la procédure suivante :	
(a) The Minister assesses the circumstances. When the Minister is of the view that he or she should issue a report recommending revocation of citizenship, he or she must give notice of this to the citizen: subsection 18(1) of the Act.		a) Le ministre examine les circonstances de l'affaire. S'il estime qu'il convient d'établir un rapport recommandant la révocation de la citoyenneté, il transmet à l'intéressé un avis en ce sens : paragraphe 18(1) de la Loi.	
(b) After receiving the notice, the citizen may request that the matter be referred to the Federal Court for inquiry: paragraph 18(1)(a) of the Act.		b) Après réception de cet avis, l'intéressé peut demander le renvoi de l'affaire devant la Cour fédérale : alinéa 18(1)a) de la Loi.	

(c) The Federal Court then inquires into whether the citizen has obtained citizenship by false representation or fraud or by knowingly concealing material circumstances. The Federal Court, engaged in this inquiry, often called a “reference”, does not make any legal determination. Rather, on a reference, it receives evidence adduced by the parties, considers examinations and cross-examinations, engages in fact-finding and, finally, provides a ruling on whether the citizen has obtained citizenship by false representation or fraud or by knowingly concealing material circumstances. This “provides the Minister with the factual basis for her report and in some point in the future may constitute the foundation of a decision by the Governor in Council”: *Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Bogutin*, 1998 CanLII 7453, 144 F.T.R. 1 (F.C.T.D.), at paragraph 118.

(d) After the Federal Court has acted on the reference and made all of its findings, the Minister may then issue a report to the Governor in Council: subsection 10(1) of the Act.

(e) The Governor in Council then acts under subsection 10(1). Precisely what the Governor in Council may do under subsection 10(1) is a central question in this appeal.

[13] All of these steps happened in the cases of Messrs. Odynsky and Katriuk. Specifically, upon receiving notice that the Minister intended to issue a report recommending the revocation of their citizenships, Messrs. Odynsky and Katriuk requested that the matter be referred to the Federal Court. In each case, the Federal Court inquired into the matter and made many factual findings.

[14] In Mr. Odynsky’s case, the Federal Court conducted the reference using procedures akin to an action, with pleadings, pre-trial preparations and oral hearings held in Ukraine and Canada. The Minister and Mr. Odynsky called witnesses. The witnesses were examined and cross-examined. Some of the witnesses served with Mr. Odynsky during the war and had first-hand recollections of his involvements and activities. At the conclusion of the reference, the Federal Court set

c) La Cour fédérale examine si l’intéressé a effectivement acquis la citoyenneté par fraude, fausse déclaration ou dissimulation intentionnelle de faits essentiels. Dans le cadre de cet examen, souvent appelée « renvoi », la Cour fédérale ne tranche aucun droit. Dans le cadre d’un renvoi, elle ne fait que prendre connaissance des preuves produites par les parties, examiner les interrogatoires et contre-interrogatoires, enquêter sur les faits et, enfin, décider si l’intéressé a effectivement acquis la citoyenneté par fraude, fausse déclaration ou dissimulation intentionnelle de faits essentiels. La décision de la Cour « constitue le fondement factuel du rapport du ministre et, à terme, celui de la décision du gouverneur en conseil » : *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration) c. Bogutin*, 1998 CanLII 7453 (C.F. 1^{re} inst.), au paragraphe 118.

d) Une fois que la Cour fédérale a arrêté ses conclusions dans le cadre du renvoi, le ministre peut remettre son rapport au gouverneur en conseil : paragraphe 10(1) de la Loi.

e) Le gouverneur en conseil intervient alors au titre du paragraphe 10(1). Les pouvoirs précis que le paragraphe 10(1) confère au gouverneur en conseil constituent une des questions essentielles que soulève le présent appel.

[13] Ces diverses étapes se sont succédé dans les dossiers de MM. Odynsky et Katriuk. Après réception de l’avis du ministre les informant de son intention de recommander dans son rapport la révocation de leur citoyenneté, MM. Odynsky et Katriuk ont demandé le renvoi de l’affaire devant la Cour fédérale. Après examen, la Cour fédérale a tiré de nombreuses conclusions de fait.

[14] S’agissant de M. Odynsky, la Cour fédérale a mené le renvoi en ayant recours à des procédures analogues à celles d’une action en justice, dont des actes de procédure, des conférences préparatoires et des audiences tenues tant en Ukraine qu’au Canada. Le ministre et M. Odynsky ont cité des témoins. Ces témoins ont été interrogés et contre-interrogés. Certains d’entre eux avaient, pendant la guerre, servi aux côtés de M. Odynsky et avaient donc une connaissance directe

out its factual findings concerning Mr. Odynsky's case: *Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Odynsky*, 2001 FCT 138, 196 F.T.R. 1 (the *Odynsky Reference*). Its reasons—229 paragraphs of rich and helpful detail—carefully describe Mr. Odynsky's wartime activities, the harrowing circumstances in which he was ensnared during the war, the events surrounding his emigration to Canada, and his acquisition of Canadian citizenship.

[15] In Mr. Katriuk's case, the Federal Court conducted the reference by way of application. In that application, the Minister sought a declaration that Mr. Katriuk obtained his citizenship by false representation or fraud or by knowingly concealing material circumstances. The Court conducted 16 days of hearing. Evidence was available from some who had first-hand recollections about Mr. Katriuk's wartime activities. As was the case in the *Odynsky Reference*, the Federal Court's reasons, 154 paragraphs in length, show great attention to detail and reflection and are a model of careful fact-finding: *Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Katriuk*, 1999 CanLII 7466, 156 F.T.R. 161 (F.C.T.D.) (the *Katriuk Reference*).

[16] None of the parties in the Federal Court or in this Court have taken issue with the facts found in the references.

[17] In both references, based on the evidence presented, the Federal Court found that Mr. Odynsky and Mr. Katriuk had obtained their citizenship by false representation or fraud or by knowingly concealing material circumstances.

(3) The facts as found in the Federal Court references

[18] What follows is a brief summary of the factual findings of the Federal Court in the *Odynsky Reference* and the *Katriuk Reference*. These findings were available to the Minister and formed the basis of the Governor in Council's decisions in this case.

des antécédents et activités de celui-ci. À l'issue du renvoi, la Cour fédérale a exposé ses conclusions de fait en ce qui concerne M. Odynsky : *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Odynsky*, 2001 CFPI 138 (le *Renvoi relatif à M. Odynsky*). Les motifs de la Cour — 229 paragraphes riches en détails très utiles — constituent un examen approfondi des activités de M. Odynsky pendant le conflit mondial, des terribles circonstances dans lesquelles il a été pris au piège pendant la guerre, des événements entourant son immigration au Canada et son acquisition de la citoyenneté canadienne.

[15] S'agissant de M. Katriuk, la Cour fédérale a mené le renvoi comme s'il s'agissait d'une demande. Le ministre a sollicité une déclaration portant que M. Katriuk avait acquis la citoyenneté par fraude, fausse déclaration ou dissimulation intentionnelle de faits essentiels. L'audience devant la Cour a duré 16 jours. Quelques personnes ayant eu une connaissance directe de ce que M. Katriuk avait fait pendant la guerre ont rendu témoignage. Comme dans le *Renvoi relatif à M. Odynsky*, les 154 paragraphes de motifs exposés par la Cour fédérale sont très attentifs aux détails et à la démarche suivie et constituent un modèle du genre : *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Katriuk*, [1999] A.C.F. n° 90 (1^{re} inst.) (QL) (le *Renvoi relatif à M. Katriuk*).

[16] Aucune des parties comparissant devant la Cour fédérale ou devant notre Cour n'a contesté les faits constatés dans le cadre des renvois.

[17] Dans le cadre de ces deux renvois, la Cour fédérale a, au vu des preuves produites, conclu que MM. Odynsky et Katriuk avaient effectivement acquis la citoyenneté canadienne par fraude, fausse déclaration ou dissimulation intentionnelle de faits essentiels.

3) Les faits constatés dans le cadre des renvois devant la Cour fédérale

[18] Les paragraphes suivants constituent un bref résumé des conclusions de fait tirées par la Cour fédérale dans le cadre du *Renvoi relatif à M. Odynsky* et du *Renvoi relatif à M. Katriuk*. Le ministre a pu prendre connaissance de ces conclusions et c'est au vu de ces

(a) Mr. Odynsky

[19] When World War II started, Mr. Odynsky was working on his family farm near Beleluja in the western Ukraine. In June 1941, Beleluja fell under Nazi occupation. Soon afterward, the Nazi occupiers conscripted young men in Ukraine to serve their purposes. Mr. Odynsky was one such young man. In 1943, the Nazis took him from his farm and made him serve with their military and police services.

[20] In the *Odynsky Reference*, the Federal Court found that Mr. Odynsky was forced to serve the Nazi occupiers. Indeed, on one occasion, he defied them, narrowly escaping devastating consequences (at paragraphs 27–29):

Mr. Odynsky was caught up in the German sweep for younger people to assist their forces. In early February 1943, the mayor of his village was directed to provide a list of young men born in the years 1920 to 1924 and to send those individuals to Snyatyn, which he did. Among those sent to Snyatyn was Mr. Odynsky. There he and four others from Beleluja were selected among many others, and they were told that they were required to serve with the German army forces. They were permitted to return home but were ordered to report a few days later, on February 10, at Kolomyja. If they did not return as directed they would be subject to arrest.

The five young men selected from Beleluja returned home. They did not show up on February 10, as they had been directed to do. Rather, they hid in the fields nearby and in the village. In April the Gestapo, with local police, came to the village looking for those who had failed to report in February as ordered. They directed that if those missing young men did not show up in the village within a limited time their families would be taken away.

Mr. Odynsky and the others surrendered. They were all taken by horse and wagon to Snyatyn, and threatened with death if they tried to escape again. After two weeks in the local jail they were taken to Kolomyja where they were imprisoned for two more weeks. While there, they were threatened with death for deserting by not reporting as directed, but a local

mêmes conclusions que le gouverneur en conseil a rendu les décisions ici en cause.

a) M. Odynsky

[19] Lorsqu'a éclaté la Seconde Guerre mondiale, M. Odynsky prenait part, à Beleluja, dans l'ouest de l'Ukraine, aux travaux des champs à la ferme familiale. En juin 1941, Beleluja est occupée par les forces nazies. Peu après, l'occupant nazi engage de force à son service les jeunes ukrainiens, dont M. Odynsky. En 1943, les nazis l'obligent à quitter la ferme familiale, et le versent dans des unités de l'armée et de la police.

[20] Dans le *Renvoi relatif à M. Odynsky*, la Cour fédérale a conclu que celui-ci avait été forcé de servir l'occupant nazi. Une fois, il les a même bravés, échappant de justesse aux terribles conséquences de son acte (aux paragraphes 27 à 29) :

M. Odynsky s'est fait attraper dans la campagne allemande visant à ramasser des jeunes pour aider les forces allemandes. Au début de février 1943, on a ordonné au maire de son village de fournir une liste de jeunes hommes nés dans les années 1920 à 1924 et d'envoyer ces jeunes à Snyatyn, ce qu'il a fait. Parmi ceux qui ont été envoyés à Snyatyn se trouvait M. Odynsky. À cet endroit, lui et quatre autres jeunes de Beleluja ont été choisis parmi un grand nombre d'autres et on leur a dit qu'ils devaient servir dans les forces armées allemandes. On leur a permis de retourner chez eux, mais avec l'ordre de se présenter quelques jours plus tard, le 10 février, à Kolomyja. S'ils ne revenaient pas comme on leur en donnait l'ordre, ils seraient arrêtés.

Les cinq jeunes hommes de Beleluja qui avaient été choisis sont retournés à leur village. Ils ne se sont pas présentés le 10 février, contrairement à l'ordre qu'on leur avait donné. Ils se sont cachés dans les champs environnants et dans le village. En avril, la Gestapo, avec la police locale, est venue au village à la recherche de ceux qui ne s'étaient pas présentés en février comme ils en avaient reçu l'ordre. La Gestapo a annoncé que, si les jeunes hommes ne se présentaient pas au village dans un court délai, leurs familles seraient déportées.

M. Odynsky et les autres se sont rendus. Ils ont été emmenés à Snyatyn en chariot et menacés de mort au cas où ils tenteraient encore de s'échapper. Après deux semaines dans la prison locale, ils ont été emmenés à Kolomyja où ils ont été emprisonnés deux autres semaines. On les a menacés de mort pour avoir déserté en ne se présentant pas comme ils en avaient

lawyer, interceding on their behalf, succeeded in having this threat lifted. They were spared, but were warned that any escape would be punished by death when they were caught, or if they were not caught, their families would be sent to concentration camps.

[21] Somewhat later, Mr. Odynsky, with others, was sent to a training camp at Trawniki, in eastern Poland under the supervision of the Schutz-Staffel, better known as the SS. The SS terrorized Nazi-occupied Europe in many ways. But what it did to the Jews will be remembered as long as there are decent people to remember.

[22] In addition to the training camp at Trawniki, the SS operated a forced labour camp at Trawniki. There, Jews were imprisoned and were forced to produce clothing and other goods for German forces.

[23] After some weeks of basic training at the Trawniki training camp, Mr. Odynsky, with other trainees, was sent to serve as a guard near the grounds of a forced labour camp operated by the SS at Poniatowa. At the Poniatowa camp, Jews, primarily those from the Warsaw ghetto, were imprisoned and were forced to manufacture uniforms and other supplies, under the direction of German civilian corporations, the military, and SS forces.

[24] On a single day during the fall of 1943, German police and SS forces extinguished the lives of 15 000 men, women and children imprisoned at the Poniatowa camp. In today's terms, this is the murder on a single day of every single man, woman and child in Edmundston, N.B., Baie-Comeau, Que., Fort Erie, Ont., Portage la Prairie, Man., Yorkton, Sask. or Prince Rupert, B.C.

[25] The Federal Court in the *Odynsky Reference* (at paragraphs 36 and 201) describes this horrific day:

In the fall of 1943, the operation of the forced labour camp at Poniatowa was suddenly terminated. On November 3 or 4,

reçu l'ordre, mais un avocat local, intervenant en leur faveur, a réussi à faire lever cette menace. Ils ont été épargnés, mais on les a avertis que toute tentative d'évasion serait punie de mort s'ils étaient pris, ou, s'ils n'étaient pas pris, que leurs familles seraient envoyées dans des camps de concentration.

[21] Un peu plus tard, M. Odynsky a été, avec d'autres, envoyé dans un camp d'entraînement situé à Trawniki, dans l'est de la Pologne, sous la surveillance de la Schutz-Staffel, mieux connue sous le nom de SS. La terreur de la SS s'est exercée de multiples manières dans l'Europe occupée par les nazis. Toutefois, le traitement qu'elle a réservé aux Juifs demeurera ancré dans les mémoires aussi longtemps que d'honnêtes gens s'en souviendront.

[22] À Trawniki, la SS avait non seulement un camp d'entraînement, mais aussi un camp de travail forcé. Y étaient emprisonnés des Juifs contraints de confectionner, pour les forces allemandes, des vêtements et divers types d'articles.

[23] Après quelques semaines d'instruction de base au camp de Trawniki, M. Odynsky et d'autres conscrits ont été envoyés à Poniatowa, comme gardes près de l'enceinte du camp de travail forcé administré par la SS. Les prisonniers du camp de Poniatowa étaient des Juifs provenant essentiellement du ghetto de Varsovie qui étaient contraints de fabriquer des uniformes et divers autres articles sous la direction d'entreprises civiles allemandes, de la SS et des forces armées nazies.

[24] En une seule journée, à l'automne de 1943, la police allemande et la SS ont mis à mort 15 000 hommes, femmes et enfants internés au camp de Poniatowa. C'est comme si, en une seule journée, on assassinait tous les hommes, femmes et enfants vivant à Edmundston (Nouveau-Brunswick), Baie-Comeau (Québec), Fort Érié (Ontario), Portage la Prairie (Manitoba), Yorkton (Saskatchewan) ou Prince-Rupert (Colombie-Britannique).

[25] Voici en quels termes, aux paragraphes 36 et 201 du *Renvoi relatif à M. Odynsky*, la Cour fédérale a décrit cette funeste journée :

À l'automne de 1943, le camp de travail forcé de Poniatowa a cessé de fonctionner de manière soudaine. Le 3 ou le 4 novembre

1943... In less than a full day German police and SS forces, apparently including some of the *Einsatzgruppen* or killing squads commanded by the SS, marched the prisoners, men, women and children, to large trenches outside the main camp. These trenches the prisoners had been forced to dig earlier, on the pretence these were to be defence works for the camp. When the prisoners reached the trenches they were ordered to undress and enter the trenches naked, where they were then executed by shooting.

1943, les hommes de Trawniki ont été consignés en soirée et on ne leur a permis de sortir que tard le lendemain. En moins d'une journée, la police allemande et les forces SS, y compris, semble-t-il, quelques membres des *Einsatzgruppen* ou unités d'exécution commandées par la SS, ont fait marcher les prisonniers, hommes, femmes et enfants, jusqu'à de grandes tranchées à l'extérieur du camp principal. Les prisonniers avaient été forcés auparavant de creuser ces tranchées, qui devaient servir d'ouvrages défensifs pour le camp. Lorsque les prisonniers étaient rendus aux tranchées, on leur ordonnait de se déshabiller et de descendre nus dans les tranchées, où ils étaient ensuite abattus.

[...]

... [afterward] there were no longer any labourer-prisoners or their families to be seen at the camp. A few were spared and ordered to burn the corpses which they refused to do, and so they too were executed.

[...] [après cela] il n'y avait plus trace des prisonniers ou de leurs familles au camp. Quelques-uns avaient été épargnés et on leur a ordonné de brûler les cadavres; par suite de leur refus, ils ont été également exécutés.

[26] What was Mr. Odynsky's involvement in all of this? On this subject, the Federal Court heard evidence from Mr. Odynsky, those engaged as guards at the Siedlung, and three men at Poniatowa. That evidence showed that Mr. Odynsky did not serve as a guard at the Poniatowa camp. Instead, he served as a guard about a kilometer away, at an area known as the Siedlung. At the Siedlung, there were apartment buildings for certain favoured prisoners, and for German civilian factory supervisors. Mr. Odynsky patrolled and guarded the perimeter of the Siedlung area and checked the prisoners who left each morning for the Poniatowa camp and who returned at night to the Siedlung from their forced labours.

[26] Quel a été, dans tout cela, le rôle de M. Odynsky? La Cour fédérale a, sur ce point, recueilli le témoignage de M. Odynsky, de certains qui avaient été gardiens à la Siedlung, et de trois hommes se trouvant à Poniatowa à l'époque. Selon ces témoignages, M. Odynsky n'a pas été gardien au camp de Poniatowa. Il était plutôt gardien à environ un kilomètre de là, dans une zone appelée la Siedlung. La Siedlung comprenait des blocs appartements occupés par certains prisonniers bénéficiant d'un régime de faveur, et par des civils allemands assurant la supervision des usines. M. Odynsky effectuait des rondes de surveillance et assurait la garde du périmètre de la Siedlung, contrôlant les prisonniers qui, chaque matin, quittaient le camp de Poniatowa pour revenir la nuit tombée à la Siedlung après une journée de travail forcé.

[27] Mr. Odynsky had no direct personal involvement in the massacre at Poniatowa. In the words of the Federal Court (at paragraphs 36, 37 and 38):

[27] M. Odynsky n'a pour sa part joué aucun rôle dans le massacre perpétré à Poniatowa. Selon la Cour fédérale (aux paragraphes 36, 37 et 38) :

On November 3 or 4, 1943, the Trawniki men were confined to their barracks at night and were not permitted to leave until late the next day...

Le 3 ou le 4 novembre 1943, les hommes de Trawniki ont été consignés en soirée et on ne leur a permis de sortir que tard le lendemain [...]

Mr. Odynsky's evidence is that he had seen prisoners assembled and marched from the S[ie]dlung, that gunfire was heard all day, and that a Ukrainian officer had told him the Germans were killing the Jews. When he and his fellows were permitted to leave their barracks there were no Jewish

Selon son témoignage, M. Odynsky avait vu les prisonniers rassemblés et emmenés à pied de la *Siedlung*, il avait entendu des coups de feu toute la journée et un officier ukrainien lui avait dit que les Allemands exécutaient des Juifs. Lorsque lui et ses compagnons ont été autorisés à sortir de leur quartier, il

labourers to be seen at Poniatowa, either at the S[ie]dlung or at the main camp. . . .

There is no evidence that Mr. Odynsky had any extended contact with Jewish labourer-prisoners at Poniatowa, or with guarding them except in guarding the perimeter of the S[ie]dlung. There is no evidence that he or any of his Ukrainian colleagues at the S[ie]dlung had any part in Operation *Erntefest*, or in the subsequent massacre of those left to burn the corpses.

[28] Importantly, in the *Odynsky Reference*, the Federal Court found (at paragraph 111) that “there was no evidence before the Court of any particular activity of Mr. Odynsky that could be characterized as brutal or criminal, or as directly threatening to any individual.” In particular, during his time at Trawniki and Poniatowa, there was “no evidence at trial that Mr. Odynsky participated personally in any incident involving mistreatment of prisoners” (at paragraph 207).

[29] During the two years after the Poniatowa massacre, Mr. Odynsky guarded the facilities against partisan attack and then served in a battalion, known as SS Battalion Streibel.

[30] The Federal Court found that none of his wartime service could be said to be voluntary (at paragraph 206):

In my opinion there is no doubt that Mr. Odynsky’s service at Trawniki and Poniatowa, and even with SS Battalion Str[ei]bel was not voluntary. It was urged by the plaintiff that at some stage in 1944 or 1945, with the Russian forces advancing, he made no effort to escape or simply to be absent without leave, and thus his continuing service should be considered voluntary. He believes he would have been shot if captured after leaving and that he would have put his family in jeopardy, at least so long as German forces were in western Ukraine. There was no evidence about a particular time after which his service might be considered voluntary and I am persuaded that it continued to be involuntary until the end of the war.

n’y avait plus de travailleurs juifs à Poniatowa, que ce soit à la *Siedlung* ou au camp principal [. . .]

Il n’y a pas de preuve que M. Odynsky ait eu des contacts prolongés avec des prisonniers-travailleurs juifs à Poniatowa ou qu’il ait assuré leur garde, si ce n’est pour la garde du périmètre de la *Siedlung*. Il n’y a pas de preuve que lui ou l’un de ses compagnons ukrainiens de la *Siedlung* ait eu une participation quelconque dans l’Opération *Erntefest*, ou dans le massacre ultérieur de ceux qui avaient été épargnés en vue de brûler les cadavres.

[28] Il importe de souligner que, dans la *Renvoi relatif à M. Odynsky* (au paragraphe 111), la Cour fédérale conclut « qu’il n’a pas été présenté de preuve à la Cour concernant une activité particulière de M. Odynsky que l’on pourrait qualifier de brutale ou criminelle, ou constituant une menace directe pour quiconque ». En ce qui concerne notamment le temps qu’il a passé à Trawniki et Poniatowa, « [i]l n’y a pas eu de preuve, à l’instruction, que M. Odynsky ait participé personnellement à un incident à l’occasion duquel des prisonniers ou d’autres personnes auraient fait l’objet de mauvais traitements » (au paragraphe 207).

[29] Pendant les deux années qui suivirent le massacre de Poniatowa, M. Odynsky était affecté à la garde des installations afin de les protéger contre les attaques des partisans, après quoi il a été versé dans une unité de garde SS, le bataillon Streibel.

[30] Selon la Cour fédérale (au paragraphe 206), le service accompli par M. Odynsky en temps de guerre n’avait rien de volontaire :

À mon avis, il n’y a pas de doute que le service de M. Odynsky à Trawniki et à Poniatowa, et même dans le Bataillon Streibel de la SS, n’était pas volontaire. On a fait valoir pour le demandeur qu’à un certain moment en 1944 ou en 1945, avec l’avance des forces russes, il n’a pas fait d’efforts pour s’échapper ou simplement pour rester absent sans permission, de sorte que son service continu devrait être considéré comme volontaire. Il croit qu’il aurait été fusillé s’il avait été capturé après s’être enfui et qu’il aurait mis sa famille en péril, du moins aussi longtemps que les forces allemandes occupaient l’Ukraine occidentale. On n’a pas présenté de preuve au sujet du moment précis à partir duquel son service pourrait être considéré comme volontaire et je suis persuadé qu’il a continué à être involontaire jusqu’à la fin de la guerre.

[31] The Federal Court added (at paragraph 107) that “he did not escape at any time because of his understanding that unsuccessful attempts to escape would result in death or severe punishment, and if he did escape and were not captured, his family would be sent to a concentration camp or worse.”

[32] After the end of the war, Mr. Odynsky made his way westward to a portion of Germany occupied by American forces. He ended up in an American POW camp, and later, following release, made his way to a camp for those who did not wish to return to Ukraine, by that time under Soviet occupation. Shortly afterward, he went to another camp for displaced persons. The International Relief Organization took over the operation of that camp with a view to assisting displaced persons to resettle in countries other than their homelands. It was there that in 1948 Mr. Odynsky learned that Canada was seeking workers for mining and farm work. He decided to emigrate to Canada.

[33] Mr. Odynsky applied for and was accepted for immigration to Canada. He landed in 1949. Later, Mr. Odynsky and his wife moved to Toronto. There they established their home and their family life within the Ukrainian community, and had three children. They became Canadian citizens in 1955. The application record before the Federal Court in this case contains evidence that Mr. Odynsky has been a good and positive citizen since that time.

[34] In the *Odynsky Reference* (at paragraph 227), the Federal Court found that Mr. Odynsky failed to answer questions about his wartime activities when he emigrated to Canada and when he applied for Canadian citizenship:

This Court finds, on a balance of probabilities in considering certain key factual issues, that the defendant, Wasyl Odynsky, was admitted to Canada for permanent residence in July 1949 on the basis of a visa obtained by reason of false representations by him or by his knowingly concealing material circumstances. Subsequently he obtained citizenship in 1955 when, having

[31] La Cour fédérale ajoute (au paragraphe 107) que « s’il [le défendeur] ne s’est jamais évadé, c’est qu’il savait que des tentatives d’évasion infructueuses entraîneraient sa mort ou un châtement sévère et que, s’il parvenait à s’évader sans être repris, sa famille serait envoyée dans un camp de concentration ou connaîtrait un sort plus terrible encore ».

[32] À l’issue de la guerre, M. Odynsky est parti vers l’ouest, atteignant une région de l’Allemagne occupée par les forces américaines. Il a été cantonné dans un camp américain pour prisonniers de guerre puis, après en être relâché, s’est rendu dans un camp où s’assemblaient ceux qui ne souhaitaient pas retourner en Ukraine, qui était maintenant sous occupation soviétique. Peu de temps après, il s’est rendu dans un autre camp de personnes déplacées. L’administration de ce camp fut reprise par l’Organisation internationale pour les réfugiés, chargée d’aider les personnes déplacées à se rétablir dans des pays autres que leur pays d’origine. C’est là qu’en 1948, M. Odynsky a appris que le Canada cherchait des ouvriers pour les mines et le travail agricole. Il décida d’émigrer au Canada.

[33] Il déposa une demande d’immigration au Canada. Sa demande fut accueillie et il arriva au Canada en 1949. Plus tard, M. Odynsky et son épouse se sont installés à Toronto où, au sein de la communauté ukrainienne, ils ont fondé un foyer et vécu en famille avec les trois enfants qu’ils ont eus. Ils ont acquis la citoyenneté canadienne en 1955. Dans le dossier de la demande produite à la Cour fédérale, des éléments de preuve indiquent que depuis son arrivée ici, M. Odynsky s’est toujours comporté en bon citoyen.

[34] Dans le *Renvoi relatif à M. Odynsky* (au paragraphe 227), la Cour fédérale a conclu que M. Odynsky, lorsqu’il a émigré au Canada et de nouveau lorsqu’il a sollicité la citoyenneté canadienne, n’a pas répondu de manière exacte aux questions qui lui étaient posées concernant ses activités pendant la guerre :

La Cour juge, en fonction de la prépondérance des probabilités dans l’examen de certaines questions de fait importantes, que le défendeur, Wasyl Odynsky, a été admis au Canada en vue de la résidence permanente en juillet 1949 sur le fondement d’un visa obtenu au moyen d’une fausse déclaration ou de la dissimulation intentionnelle de faits essentiels. Par la

been admitted to Canada, on that basis, he is deemed, pursuant to s. 10(2) of the **Act**, to have acquired citizenship by false representation or knowingly concealing material circumstances.

[35] Before concluding its reasons, the Federal Court in the *Odynsky Reference* added these final comments (at paragraph 225):

In considering any report to the Governor General in Council concerning Mr. Odynsky pursuant to s. 10(1) of the Act, the Minister may wish to consider that

- 1) on the evidence before me I find that Mr. Odynsky did not voluntarily join the SS auxiliary forces, or voluntarily serve with them at Trawniki or Poniatowa, or later with the Battalion Streibel;
- 2) there was no evidence of any incident in which he was involved that could be considered as directed wrongfully at any other individual, whether a forced labourer-prisoner, or any other person;
- 3) no evidence was presented of any wrongdoing by Mr. Odynsky since he came to Canada, now more than 50 years ago;
- 4) evidence as to his character from some of those who have known him in Canada, uncontested at trial, commended his good character and reflected his standing within his church and within the Ukrainian community in Toronto.

(b) Mr. Katriuk

[36] When World War II started, Mr. Katriuk was working in the meat trade in an area known as Bukovina, which was then part of Romania. In 1939, troops of the Soviet Union occupied Bukovina. In June 1941, Germany invaded and occupied Bukovina.

[37] Mr. Katriuk was of Ukrainian ancestry. In the fall of 1941, along with many of his Ukrainian compatriots in Bukovina, he joined a volunteer force. That force marched to the Ukraine. It arrived in Kiev, but by that time the Nazis had already taken Kiev. Soon new

suite, il a acquis la citoyenneté en 1955; or, ayant été admis au Canada sur ce fondement, il est réputé, par le paragraphe 10(2) de la *Loi*, avoir acquis la citoyenneté par fausse déclaration ou dissimulation intentionnelle de faits essentiels.

[35] Avant de clore l'exposé de ses motifs, la Cour fédérale a ajouté, au paragraphe 225 du *Renvoi relatif à M. Odynsky*, l'observation suivante :

Dans l'examen de tout rapport qu'il peut établir à l'intention du gouverneur en conseil au sujet de M. Odynsky en vertu du paragraphe 10(1) de la *Loi*, le ministre pourra juger utile de prendre en compte les facteurs suivants :

- 1) sur le fondement de la preuve dont je suis saisi, je conclus que M. Odynsky ne s'est pas joint volontairement aux forces auxiliaires de la SS ni n'a servi volontairement dans ces forces à Trawniki ou à Poniatowa, ou par la suite dans le Bataillon Streibel;
- 2) il n'y a pas eu de preuve que M. Odynsky ait participé à un incident où l'on pourrait voir une faute de sa part à l'endroit de détenus-travailleurs forcés ou de toute autre personne;
- 3) on n'a présenté aucune preuve d'une faute quelconque de M. Odynsky depuis son arrivée au Canada, il y a plus de 50 ans;
- 4) les témoignages quant à sa moralité présentés par certaines personnes qui l'ont connu au Canada, non contestés à l'instruction, ont fait l'éloge de sa bonne moralité et ont reflété sa position dans son église et dans la communauté ukrainienne à Toronto.

b) M. Katriuk

[36] Lorsqu'a éclaté la Seconde Guerre mondiale, M. Katriuk travaillait chez un boucher dans la région de la Bucovine, qui faisait alors partie de la Roumanie. En 1939, les troupes de l'Union soviétique occupaient la Bucovine. En juin 1941, l'Allemagne a envahi et occupé la région.

[37] M. Katriuk est d'origine ukrainienne. À l'automne de 1941, avec de nombreux compatriotes ukrainiens de la Bucovine, il s'engagea dans une unité de volontaires. Cette unité gagna à pied l'Ukraine. Elle arriva à Kiev, mais la ville était déjà envahie par les nazis. Peu après,

German battalions were formed. Mr. Katriuk became a member of one of these.

[38] Was this voluntary on Mr. Katriuk's part? The Federal Court reasons in the *Katriuk Reference* (at paragraph 73) tell us that the evidence on this was unclear. The Federal Court did not find Mr. Katriuk to be "entirely candid" on this topic. It mooted several possibilities based on the evidence before it. Perhaps Mr. Katriuk hoped for better living conditions. Perhaps he wanted to avoid hunger. Perhaps he, like other Ukrainians, preferred the Germans to the Soviets who had first occupied the Ukraine. However, the Federal Court did not find that Mr. Katriuk was motivated by any particular *animus*.

[39] As a member of his battalion, Mr. Katriuk was stationed in places such as Byelorussia, guarding against attacks and sabotage by local partisans and maintaining law and order.

[40] In the *Katriuk Reference*, Mr. Katriuk tried to put the best possible light on his involvement with the battalion. He testified that he did not participate in any important military operations while his battalion was in Byelorussia. The Federal Court rejected this testimony (at paragraphs 51 and 66), finding that he was "certainly engaged in fighting enemy partisans" and "must have participated in at least some of the operations". However, it is unclear exactly what operations he participated in. The Federal Court noted (at paragraph 72) that if Mr. Katriuk left the battalion, he might have faced the firing squad.

[41] Mr. Katriuk's battalion committed atrocities and war crimes against the civilian population of Byelorussia. Some evidence in the *Katriuk Reference* suggested that many unarmed persons were killed and many were seized for forced labour. Importantly, however, on the state of the evidence before it, the Federal Court (at paragraph 67) was not prepared to find that Mr. Katriuk was personally involved in any of the atrocities and war crimes.

l'armée allemande forma de nouveaux bataillons et M. Katriuk est devenu membre de l'un de ceux-ci.

[38] Cet engagement a-t-il été, de la part de M. Katriuk, volontaire? D'après les motifs exposés par la Cour fédérale dans le cadre du *Renvoi relatif à M. Katriuk* (au paragraphe 73), les preuves à cet égard ne sont pas claires. Selon la Cour fédérale, M. Katriuk n'a pas été, sur ce point, « tout à fait sincère ». Au vu des preuves produites, la Cour a évoqué plusieurs scénarios possibles. M. Katriuk avait peut-être espéré bénéficier de meilleures conditions de vie. Peut-être avait-il cherché à éviter la faim. Peut-être avait-il, comme d'autres Ukrainiens, préféré les Allemands aux Soviétiques qui, les premiers, avaient occupé l'Ukraine. Quoi qu'il en soit, M. Katriuk n'avait pas été, selon la Cour fédérale, motivé par un sentiment particulier d'animosité.

[39] En tant que membre de ce bataillon, M. Katriuk a été posté dans des régions telles que la Biélorussie, pour lutter contre les attaques et le sabotage auxquels se livraient les partisans locaux, et pour participer à des activités de maintien de l'ordre.

[40] Dans le cadre du *Renvoi relatif à M. Katriuk*, M. Katriuk a tenté de présenter sous un jour favorable son activité au sein du bataillon. Il a indiqué dans son témoignage n'avoir jamais pris part, en Biélorussie, à d'importantes opérations militaires. La Cour fédérale a rejeté son témoignage à cet égard (aux paragraphes 51 et 66), estimant qu'il avait « certainement combattu les partisans ennemis » et « doit au moins avoir participé à certaines opérations ». Cela dit, on ne sait pas très bien à quelles opérations il aurait participé au juste. La Cour fédérale relève (au paragraphe 72) qu'en quittant son bataillon, M. Katriuk aurait peut-être été fusillé.

[41] Le bataillon de M. Katriuk a commis contre la population civile de Biélorussie des atrocités et des crimes de guerre. Selon certaines preuves dont il est fait état dans le *Renvoi relatif à M. Katriuk*, de nombreuses personnes sans défense ont été tuées, et un grand nombre ont été contraints au travail forcé. Il est important de souligner, cependant, que compte tenu des preuves qui lui étaient soumises, la Cour fédérale (au paragraphe 67) n'était pas disposée à conclure que M. Katriuk avait

[42] In August of 1944, his battalion was merged with another, was transported to France and became part of the Waffen-SS 30th Grenadier Division. One day, Mr. Katriuk and others were informed that they would be fighting the allies the next day. That evening, a majority of men, including Mr. Katriuk, defected to partisans with the French underground.

[43] Soon, Mr. Katriuk and others went to fight at the French front against Germany. During that time, Soviet officers came to visit them with a request that they rejoin the “motherland”. Mr. Katriuk did not want to return to Russia, as he feared that he would be sent to Siberia.

[44] As a result of Soviet pressure, Mr. Katriuk and some of his colleagues were removed from the front, sent to the village of Dumblair, and told that they would have to return to Russia. The only way they could avoid this was to join the French Foreign Legion. This Mr. Katriuk did. He fought with the French Foreign Legion on the French front and the Italian front and was wounded in combat.

[45] The Federal Court in the *Katriuk Reference* engaged in an exhaustive review of the evidence concerning the circumstances surrounding Mr. Katriuk’s emigration to Canada after the war. It found that Mr. Katriuk entered Canada under a false identity. Later, when applying to change his name, Mr. Katriuk stated that he “took refuge in France”. This was not “an accurate and truthful statement”. As a result, the Federal Court found that Mr. Katriuk had obtained his Canadian citizenship by false representation or fraud or by concealing material circumstances.

(4) The reports prepared by the Minister

[46] After each of the *Odynsky Reference* and the *Katriuk Reference*, the Minister prepared reports to

personnellement pris part à ces atrocités et à ces crimes de guerre.

[42] En août 1944, son unité est amalgamée à un autre bataillon, transportée jusqu’en France et intégrée à la 30^e Division grenadier des Waffen-SS. Un jour, M. Katriuk et ses camarades apprennent qu’ils devront, le jour suivant, entrer en combat contre les forces alliées. Ce soir-là, une majorité des hommes de la Division, dont M. Katriuk, ont déserté pour rejoindre la Résistance française.

[43] Peu après, M. Katriuk et ses camarades participaient, sur le front français, à la lutte contre l’Allemagne. À cette époque, des officiers soviétiques sont venus leur demander de rejoindre « leur patrie ». M. Katriuk ne souhaitait pas cependant rentrer en Russie, car il craignait d’être envoyé en Sibérie.

[44] Suite aux pressions exercées du côté soviétique, M. Katriuk et certains de ses camarades ont été retirés du front, et envoyés au village de Dumblair, où on leur a dit qu’il leur faudrait rentrer en Russie. Ils pouvaient éviter d’être renvoyés en Russie uniquement s’ils se joignaient à la Légion étrangère française. C’est ce que M. Katriuk a fait. Il a donc combattu pour la France au sein de la Légion étrangère, sur le front français et sur le front italien et a été blessé au combat.

[45] Dans le *Renvoi relatif à M. Katriuk*, la Cour fédérale se livre à un examen approfondi des preuves en rapport avec les circonstances entourant l’immigration au Canada de M. Katriuk après la guerre. Selon la Cour, M. Katriuk est entré au Canada sous une fausse identité. Plus tard, après avoir déposé une demande de changement de nom, M. Katriuk a affirmé qu’il [TRADUCTION] « s’était réfugié en France ». Or, sa déclaration n’était pas « exacte et juste ». La Cour fédérale a donc jugé que M. Katriuk avait acquis la citoyenneté canadienne par fraude, fausse déclaration ou dissimulation intentionnelle de faits essentiels.

4) Les rapports du ministre

[46] Peu de temps après le *Renvoi relatif à M. Odynsky* et le *Renvoi relatif à M. Katriuk*, le ministre a rédigé

the Governor in Council. During the preparation of the reports, Messrs. Odynsky and Katriuk were given an opportunity to make submissions regarding why their citizenships should not be revoked.

[47] The report of the Minister concerning Mr. Odynsky consisted of a seven-page covering memorandum recommending that his citizenship be revoked, the reasons for judgment in the *Odynsky Reference*, and eight tabs of correspondence and submissions by the Department of Justice and Mr. Odynsky. Included in these materials were policy statements of the Government of Canada concerning war crimes and war criminals living in Canada.

[48] The report of the Minister concerning Mr. Katriuk consisted of a five-page covering memorandum recommending that his citizenship be revoked, the reasons for judgment in the *Katriuk Reference*, and ten tabs of correspondence and submissions by the Department of Justice and Mr. Katriuk. As in the case of the report concerning Mr. Odynsky, the materials included policy statements of the Government of Canada concerning war crimes and criminals living in Canada.

[49] In accordance with subsection 10(1) of the Act, the Minister issued these two reports to the Governor in Council for its consideration. At roughly the same time, the Minister sent two other reports under subsection 10(1) to the Governor in Council. These concerned Messrs. Oberlander and Fast. In these, the Minister also recommended that the citizenships be revoked.

(5) The decisions of the Governor in Council

[50] The Governor in Council considered all four reports together. The Governor in Council decided that the citizenships of Messrs. Odynsky and Katriuk should not be revoked, but the citizenships of Messrs. Oberlander and Fast should be revoked.

un rapport à l'intention du gouverneur en conseil. Dans le cadre de l'élaboration de ces rapports, MM. Odynsky et Katriuk ont eu la possibilité de présenter leurs observations et de faire valoir pourquoi il n'y avait pas lieu de révoquer leur citoyenneté.

[47] Le rapport du ministre au sujet de M. Odynsky comprenait une note d'accompagnement de sept pages recommandant la révocation de sa citoyenneté, reprenant les motifs du jugement exposés par la Cour dans le cadre du *Renvoi relatif à M. Odynsky*, et comprenant huit fichiers de correspondance et d'observations transmis par le ministère de la Justice et par M. Odynsky. Cette documentation comprenait un exposé de la politique du gouvernement canadien en matière de crimes de guerre et de criminels de guerre établis au Canada.

[48] Le rapport du ministre au sujet de M. Katriuk comprenait une note d'accompagnement de cinq pages recommandant la révocation de sa citoyenneté, reprenant les motifs de jugement exposés dans le cadre du *Renvoi relatif à M. Katriuk*, et dix fichiers de correspondance et d'observations transmis par le ministère de la Justice et M. Katriuk. On y trouvait, comme dans le rapport concernant M. Odynsky, une documentation comprenant notamment un exposé de la politique du gouvernement du Canada en matière de crimes de guerre et de criminels de guerre établis au Canada.

[49] Conformément au paragraphe 10(1) de la Loi, le ministre a transmis ces deux rapports au gouverneur en conseil. À peu près à la même date, et toujours conformément au paragraphe 10(1), le ministre a transmis au gouverneur en conseil deux autres rapports concernant, cette fois-ci, MM. Oberlander et Fast. Dans ces deux autres rapports, le ministre concluait aussi à la révocation de la citoyenneté.

5) Les décisions du gouverneur en conseil

[50] Après avoir examiné ensemble les quatre rapports en question, le gouverneur en conseil a décidé qu'il y avait lieu de révoquer la citoyenneté de MM. Oberlander et Fast, mais non celle de MM. Odynsky et Katriuk.

[51] In this Court, the respondent Attorney General submitted that the differing results in the four cases show that the Governor in Council carefully considered each case's complex considerations and reached different, fact-based, discretionary conclusions.

(6) The applications for judicial review in the Federal Court

[52] The appellant brought applications for judicial review of the Governor in Council's decisions not to revoke the citizenships of Messrs. Odynsky and Katriuk. Mr. Odynsky moved to strike the application for judicial review in his case on the ground that the appellant did not have standing to bring it.

[53] The Prothonotary granted Mr. Odynsky's motion and dismissed the application for judicial review: 2008 FC 146, 79 Admin. L.R. (4th) 161 [*League for Human Rights of B'nai Brith Canada v. Canada*]. The appellant appealed to a judge of the Federal Court. The Court allowed the appellant's appeal. It ruled that while the appellant did not have direct standing to bring the application, it might have standing as a public interest litigant. It ruled that the judge hearing the merits of the application should determine the issue: 2008 FC 732, 334 F.T.R. 63.

[54] The Federal Court heard the merits of the appellant's two applications for judicial review together. It held that the appellant could not relitigate the motions Judge's finding that it did not have direct standing to bring the applications for judicial review: 2009 FC 647, [2010] 3 F.C.R. 39, at paragraph 9. However, the Federal Court held that the appellant did have standing as a public interest litigant (at paragraphs 11–17). Finally, as mentioned in paragraphs 6 and 7 above, the Federal Court dismissed the applications for judicial review on their merits. The appellant now appeals to this Court.

[51] Devant la Cour, le procureur général intimé a fait valoir que cette différence au niveau du traitement de ces quatre dossiers montre bien que le gouverneur en conseil a examiné attentivement les considérations complexes se rattachant à chacune de ces affaires, et qu'il a tiré des conclusions différentes, sur le fondement des faits propres à chacune et de son pouvoir discrétionnaire.

6) Les demandes de contrôle judiciaire devant la Cour fédérale

[52] L'appelante a sollicité le contrôle judiciaire des décisions du gouverneur en conseil de ne pas révoquer la citoyenneté de MM. Odynsky et Katriuk. M. Odynsky a déposé une requête en radiation de la demande de contrôle judiciaire en ce qui le concerne, invoquant le défaut de qualité pour agir de l'appelante.

[53] Le protonotaire a accueilli la requête de M. Odynsky et rejeté la demande de contrôle judiciaire : 2008 CF 146 [*Ligue des droits de la personne de B'nai Brith Canada c. Canada*]. L'appelante a fait appel de cette décision devant un juge de la Cour fédérale. La Cour a accueilli l'appel, estimant que si l'appelante n'avait pas un intérêt direct pour présenter la demande, peut-être avait-elle qualité pour agir dans l'intérêt public. La Cour a décidé que la question devrait être tranchée par le juge du fond : 2008 CF 732.

[54] La Cour fédérale, statuant sur le fond, s'est prononcée en même temps sur les deux demandes de contrôle judiciaire présentées par l'appelante. Selon la Cour, l'appelante ne pouvait pas débattre de nouveau la question déjà tranchée par la juge des requêtes portant que l'appelante n'avait pas un intérêt direct pour présenter la demande de contrôle judiciaire : 2009 CF 647, [2010] 3 R.C.F. 395, au paragraphe 9. La Cour fédérale a jugé cependant (aux paragraphes 11 à 17), que l'appelante avait qualité pour agir dans l'intérêt public. Enfin, ainsi que nous l'avons vu ci-dessus aux paragraphes 6 et 7, la Cour fédérale, se prononçant sur le fond, a rejeté les demandes de contrôle judiciaire en question. L'appelante interjette appel de ces jugements devant notre Cour.

(7) The parties' submissions in this Court

[55] The appellant submits that the Governor in Council was bound under subsection 10(1) of the Act to accept the recommendations in the Minister's reports. As a result, the Governor in Council should have revoked the citizenships of Messrs. Odynsky and Katriuk. In the alternative, to the extent that the Governor in Council did have the power to depart from the Minister's recommendations in the reports, the appellant says that the Governor in Council exercised its discretion unreasonably. Finally, the appellant says that, as a matter of procedural fairness, the Governor in Council should have received the submissions the appellant provided to the Minister. The appellant notes that the Governor in Council had before it submissions of the Ukrainian Canadian Congress, but not any of those of the appellant.

[56] The respondents urge this Court to find that the appellant lacked standing to challenge the Governor in Council's decisions. They also say that, properly interpreted, subsection 10(1) of the Act empowered the Governor in Council to reject the Minister's recommendations and that in doing so the Governor in Council exercised its discretion reasonably. Further, the respondents submit that the Governor in Council owed the appellant no duty of procedural fairness and was under no obligation to receive and consider the submissions that the appellant made to the Minister.

C. Analysis

(1) Did the appellant have standing to bring the applications for judicial review?

(a) Direct standing

[57] The appellant submits that it has direct standing to bring the application for judicial review against the decisions of the Governor in Council because it is "directly affected" within the meaning of subsection 18.1(1) [as enacted by S.C. 1990, c. 8, s. 5] of the *Federal Courts Act*, R.S.C., 1985, c. F-7 [s. 1 (as am. by

7) Les observations des parties devant notre Cour

[55] Selon l'appelante, le gouverneur en conseil était, aux termes du paragraphe 10(1) de la Loi, tenu d'accepter les recommandations figurant dans les rapports du ministre. Le gouverneur en conseil aurait dû, en conséquence, révoquer la citoyenneté de MM. Odynsky et Katriuk. L'appelante fait subsidiairement valoir que s'il était loisible au gouverneur en conseil de s'écarter des recommandations figurant dans les rapports du ministre, celui-ci a exercé son pouvoir discrétionnaire de manière déraisonnable. Enfin selon l'appelante, l'équité procédurale exigeait que le gouverneur en conseil prenne connaissance des observations que l'appelante avait transmises au ministre. Elle souligne que le gouverneur en conseil a eu connaissance des observations du Congrès ukrainien canadien, mais non de celles formulées par l'appelante.

[56] Les intimés demandent à la Cour de conclure que l'appelante n'avait pas qualité pour contester les décisions du gouverneur en conseil. Ils estiment que, selon l'interprétation qu'il convient de lui donner, le paragraphe 10(1) de la Loi confère au gouverneur en conseil le pouvoir de rejeter les recommandations du ministre et que sa décision de le faire constitue un exercice raisonnable de son pouvoir discrétionnaire. Les intimés font en outre valoir que le gouverneur en conseil n'avait envers l'appelante aucune obligation d'équité procédurale, et qu'il n'était aucunement tenu de prendre connaissance des observations que l'appelante avait transmises au ministre et d'en tenir compte.

C. Analyse

(1) L'appelante avait-elle qualité pour présenter les demandes de contrôle judiciaire en question?

a) L'intérêt direct pour agir

[57] L'appelante invoque un intérêt direct pour solliciter le contrôle judiciaire des décisions du gouverneur en conseil, faisant valoir qu'elle est « directement touché[e] » au sens du paragraphe 18.1(1) [édicte par L.C. 1990, ch. 8, art. 5] de la *Loi sur les Cours fédérales*, L.R.C. (1985), ch. F-7 [art. 1 (mod. par L.C. 2002, ch. 8,

S.C. 2002, c. 8, s. 14)]. That subsection provides that those who are “directly affected” may bring an application for judicial review.

[58] The appellant is not “directly affected”. In order for it to be “directly affected” by the decisions of the Governor in Council, the decisions must have affected its legal rights, imposed legal obligations upon it, or prejudicially affected it in some way: *Rothmans of Pall Mall Canada Limited v. Minister of National Revenue (No. 1)*, [1976] 2 F.C. 500 (C.A.); *Irving Shipbuilding Inc. v. Canada (Attorney General)*, 2009 FCA 116, [2010] 2 F.C.R. 488. There is no evidence before this Court suggesting that the appellant is affected in this way. I adopt the words of the motions Judge (2008 FC 732, at paragraph 26):

Without doubt, the [appellant] and the family members it says it represents deeply care, and are genuinely concerned, about Mr. Odynsky’s citizenship revocation process and his past service as a perimeter guard of the S[ie]dlung at the Poniatowa labour camp in German-occupied Poland. However, that interest does not mean that the legal rights of the applicant, or those it represents, are legally impacted or prejudiced by the decision not to revoke Mr. Odynsky’s citizenship. Rather, their interest exists in the sense of seeking to right a perceived wrong arising from, or to uphold a principle in respect of, the non-revocation of Mr. Odynsky’s citizenship.

(b) Public interest standing

[59] In the alternative, the appellant submits that it has standing as a public interest litigant to challenge the decisions of the Governor in Council. It says that it meets the threefold test for public interest standing set out in the Supreme Court of Canada’s reasons for judgment in *Canadian Council of Churches v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1992] 1 S.C.R. 236, namely, that:

(a) a serious issue has been raised;

(b) the party seeking public interest standing has a genuine or direct interest in the outcome of the litigation; and

art. 14)]. Aux termes de cette disposition, une demande de contrôle judiciaire peut être présentée par quiconque est « directement touché ».

[58] Mais l’appelante n’est pas en fait « directement touchée ». Afin d’être « directement touchée » par les décisions du gouverneur en conseil, il faudrait que les décisions en question aient affecté ses droits, lui aient imposé en droit des obligations, ou lui aient porté préjudice : *La compagnie Rothmans de Pall Mall Canada Limitée c. Le Ministre du Revenu national (N° 1)*, [1976] 2 C.F. 500 (C.A.); *Irving Shipbuilding Inc. c. Canada (Procureur général)*, 2009 CAF 116, [2010] 2 R.C.F. 488. En l’espèce, aucune preuve ne donne à penser que l’appelante est ainsi touchée. Je fais miens les propos du juge des requêtes (2008 CF 732, au paragraphe 26) :

[TRADUCTION] Il ne fait aucun doute que l’appelante et les familles qu’elle affirme représenter s’intéressent de très près à la procédure de révocation de la citoyenneté de M. Odynsky, et à ses états de service en tant que garde affecté au périmètre de la Siedlung au camp de travail de Poniatowa en Pologne sous l’occupation nazie, et qu’elle s’en soucie au plus haut point. L’intérêt qu’elle porte à cette affaire ne signifie cependant pas que les droits de la demanderesse, ou de ceux qu’elle représente, ont été affectés ou atteints par la décision de ne pas révoquer la citoyenneté de M. Odynsky. Son intérêt vise, plutôt, à redresser le tort qui découle, selon elle, de la non-révocation de la citoyenneté de M. Odynsky, ou à défendre un principe.

b) Qualité pour agir dans l’intérêt public

[59] L’appelante fait subsidiairement valoir qu’elle a, en tant que partie représentant l’intérêt public, qualité pour contester les décisions du gouverneur en conseil. Elle prétend répondre au triple critère de reconnaissance de la qualité pour agir dans l’intérêt public établi par la Cour suprême du Canada dans l’arrêt *Conseil canadien des Églises c. Canada (Ministre de l’Emploi et de l’Immigration)*, [1992] 1 R.C.S. 236. Voici ce critère :

a) il y a une sérieuse question à juger;

b) la partie qui demande qu’on lui reconnaisse la qualité pour agir dans l’intérêt public possède un intérêt véritable et direct quant à l’issue du litige;

(c) there is no other reasonable and effective way to bring the issue before the Court.

[60] The applications Judge found that the appellant met all three of these requirements: 2009 FC 647, at paragraphs 11–17. In this Court, the respondent Attorney General does not submit that the Federal Court committed a fundamental error or somehow misapprehended the evidence before it. It is evident that the applications Judge applied proper principles to the facts before him. There is no ground for this Court to intervene.

[61] Before leaving this issue, I would add that the granting of public interest standing in this case is consistent with a significant policy concern mentioned by the Supreme Court of Canada in *Canadian Council of Churches*, above. At page 256, the Supreme Court expressed concern that an overly restrictive approach to public interest standing would immunize government from certain challenges. This Court has granted public interest standing where the spectre of immunization of government decisions was in play and the *Canadian Council of Churches* criteria for intervention were met: *Harris v. Canada*, [2000] 4 F.C. 37 (C.A.).

[62] The concern about immunization is in play in these cases, just as it was in *Harris*, above. The Governor in Council's decisions were in favour of Messrs. Odynsky and Katriuk. None of the parties would proceed to Court from the decisions, because the decisions did not adversely affect them. As the applications Judge stated (at paragraph 16), "In a case like this one where citizenship is not revoked, the [Governor in Council's] decision will never be judicially reviewed except where a third party seeks to do so." By virtue of its past knowledge, experience and dedicated efforts on issues such as this, the appellant was well placed to test the decisions of the Governor in Council in the courts. If public interest standing were not granted to this appellant, the decisions of the Governor in Council would be immune from review. That is to be avoided.

c) il n'y a aucun autre moyen raisonnable et efficace de soumettre la question à la Cour.

[60] Selon le juge des requêtes, l'appelante satisfait à ces trois conditions : 2009 CF 647, aux paragraphes 11 à 17. Le procureur général intimé ne fait pas valoir en l'espèce que la Cour fédérale a commis une erreur sur un point essentiel ou qu'elle s'est de quelque manière méprise sur la preuve dont elle disposait. Le juge des requêtes a manifestement appliqué aux faits de l'affaire les principes qui conviennent. Il n'y a donc, à cet égard, aucune raison pour que la Cour intervienne.

[61] Avant de passer à une autre question, je tiens à ajouter qu'en l'espèce la reconnaissance de la qualité pour agir dans l'intérêt public est compatible avec le souci dont la Cour suprême du Canada, pour des raisons de principe, a fait état dans l'arrêt *Conseil canadien des Églises*, précité. À la page 256 de cet arrêt, la Cour suprême a indiqué qu'une trop grande restriction apportée à la reconnaissance de la qualité pour agir dans l'intérêt public aurait pour effet de mettre les actes publics à l'abri des contestations. La Cour a reconnu la qualité pour agir dans l'intérêt public dans une affaire où le contraire aurait mis à l'abri de toute contestation les décisions gouvernementales et où étaient réunis les critères d'intervention dégagés dans l'arrêt *Conseil canadien des Églises : Harris c. Canada*, [2000] 4 C.F. 37 (C.A.).

[62] Comme dans l'affaire *Harris*, précitée, le souci d'éviter cette mise à l'abri systématique est en jeu en l'espèce. Les décisions du gouverneur en conseil ont été favorables à MM. Odynsky et Katriuk. Ni l'un ni l'autre n'aurait porté les décisions à l'attention de la Cour, étant donné que ces décisions ne les touchaient aucunement ni l'un ni l'autre. Comme le juge des requêtes l'a fait remarquer (au paragraphe 16), « Dans une affaire comme la présente, dans laquelle il n'y a pas eu révocation de la citoyenneté, la décision du gouverneur en conseil ne fera jamais l'objet d'un contrôle judiciaire, à moins qu'un tiers ne le demande. » Compte tenu de son expérience, de ce qu'elle sait des antécédents en ce domaine et des efforts qu'elle a déployés dans des affaires telles que celle-ci, l'appelante était bien placée pour contester en justice la décision du gouverneur en conseil.

Le fait de ne pas reconnaître à l'appelante qualité pour agir dans l'intérêt public voudrait dire que les décisions du gouverneur en conseil sont à l'abri du contrôle judiciaire. Cela n'est pas souhaitable.

(2) The interpretation of subsection 10(1) of the Act: did the Governor in Council have the power to reject the Minister's recommendations and decide not to revoke the citizenships of Mr. Odynsky and Mr. Katriuk?

2) L'interprétation du paragraphe 10(1) de la Loi : Le gouverneur en conseil avait-il le pouvoir de rejeter les recommandations du ministre et de décider de ne pas révoquer la citoyenneté de M. Odynsky et de M. Katriuk?

[63] Subsection 10(1) of the Act provides as follows:

[63] Le paragraphe 10(1) de la Loi dispose :

Order in cases of fraud

10. (1) Subject to section 18 but notwithstanding any other section of this Act, where the Governor in Council, on a report from the Minister, is satisfied that any person has obtained, retained, renounced or resumed citizenship under this Act by false representation or fraud or by knowingly concealing material circumstances,

(a) the person ceases to be a citizen, or

(b) the renunciation of citizenship by the person shall be deemed to have had no effect,

as of such date as may be fixed by order of the Governor in Council with respect thereto.

10. (1) Sous réserve du seul article 18, le gouverneur en conseil peut, lorsqu'il est convaincu, sur rapport du ministre, que l'acquisition, la conservation ou la répudiation de la citoyenneté, ou la réintégration dans celle-ci, est intervenue sous le régime de la présente loi par fraude ou au moyen d'une fausse déclaration ou de la dissimulation intentionnelle de faits essentiels, prendre un décret aux termes duquel l'intéressé, à compter de la date qui y est fixée:

a) soit perd sa citoyenneté;

b) soit est réputé ne pas avoir répudié sa citoyenneté.

Décret en cas de fraude

[64] The plain language of this subsection, if read literally and in isolation, restricts the role of the Governor in Council. Under this interpretive approach, the Governor in Council simply reads the report of the Minister, notes that the Federal Court has found that citizenship has been obtained by false representation or fraud or by knowingly concealing material circumstances, and then sets a date on which the person ceases to be a citizen. Under this interpretive approach, the Governor in Council is just a date-setter. This is the position that the appellant urges us to accept.

[64] Pris dans leur sens littéral, et interprétés isolément, les termes clairs de ce paragraphe fixent une limite au rôle du gouverneur en conseil. Selon cette manière d'interpréter le texte, le rôle du gouverneur en conseil se borne à prendre connaissance du rapport du ministre, à relever que la Cour fédérale a conclu que la citoyenneté a effectivement été acquise par fraude, fausse déclaration ou dissimulation intentionnelle de faits essentiels et à fixer la date à laquelle l'intéressé cessera d'être citoyen. Selon cette démarche interprétative, le gouverneur en conseil ne fait que fixer la date de révocation de la citoyenneté. C'est la thèse que l'appelante nous demande de retenir.

[65] The respondent Attorney General, supported by Messrs. Odynsky and Katriuk, disagrees. The Attorney

[65] Le procureur général intimé, auquel se joignent en cela MM. Odynsky et Katriuk, a exprimé sur ce point

General submits that such a literal reading of subsection 10(1) would reduce the role of the Governor in Council to nothing more than a “rubber stamp”. The Governor in Council’s only task would be to pick up a calendar and set a date for the revocation of citizenship. The respondent Attorney General says that such a result could not have been what Parliament intended when it enacted this scheme for citizenship revocation.

[66] The applications Judge agreed with the Attorney General’s position. He noted (at paragraph 31) that, on a literal reading of subsection 10(1) of the Act, “It is true that a material misrepresentation is the only prerequisite to a revocation decision and that such a finding underpins the entire process of revocation.” However, in his view (also at paragraph 31), “it does not necessarily follow that all other factors are thereby excluded from consideration either by the Minister or the [Governor in Council].” He noted (at paragraph 32) that the legislative context supports the position that the Governor in Council’s authority under subsection 10(1) is “more than a mere formality” and that the Governor in Council “enjoys a broad discretion” to review the recommendation of the Minister that citizenship be revoked.

[67] I agree with the applications Judge, for many of the reasons he offered. In particular, I offer six reasons in support of this conclusion.

– I –

[68] The applications Judge was correct to go beyond the literal meaning of subsection 10(1) and instead examine the subsection in light of its context and the purpose of the Act.

[69] Obviously, the literal meaning of a legislative provision is important. That is the starting point in the task of interpretation. But it is not the ending point.

[70] The Supreme Court has repeatedly reminded us not to read provisions in only a literal way, applying only the dictionary meaning of the words. Provisions

son désaccord. Selon le procureur général, une telle interprétation littérale du paragraphe 10(1) limiterait le rôle du gouverneur en conseil à [TRADUCTION] « approuver la recommandation machinalement ». Sa seule tâche consisterait alors à choisir, dans le calendrier, la date de révocation de la citoyenneté. Selon le procureur général, un tel résultat ne pouvait être celui qu’avait envisagé le législateur lorsqu’il a institué cette procédure de révocation de la citoyenneté.

[66] Le juge des requêtes s’est sur ce point prononcé dans le même sens que le procureur général. Il a souligné (au paragraphe 31) que, selon une interprétation littérale du paragraphe 10(1) de la Loi, « Il est vrai que la constatation de l’existence de fausses déclarations sur des faits essentiels constitue la seule condition préalable à la prise d’une décision de révocation. » Selon lui, cependant (là encore au paragraphe 31), « il ne s’ensuit pas nécessairement que le ministre ou le gouverneur en conseil ne peuvent pas tenir compte des autres facteurs ». Puis (au paragraphe 32), il ajoute que le contexte législatif étaye la thèse voulant que le pouvoir conféré au gouverneur en conseil par le paragraphe 10(1) soit « davantage qu’une simple formalité » et que le gouverneur en conseil « dispose d’un vaste pouvoir discrétionnaire » l’autorisant à revoir la recommandation du ministre de révoquer la citoyenneté.

[67] Je suis d’accord avec le juge des requêtes sur de nombreux motifs de son jugement. J’en citerai notamment six à l’appui de cette conclusion.

– I –

[68] Le juge des requêtes a eu raison de ne pas s’en tenir à une interprétation littérale du paragraphe 10(1) mais d’examiner cette disposition à la lumière de son contexte et de l’objet de la Loi.

[69] Le sens littéral d’une disposition législative est manifestement important. C’est le point de départ de toute interprétation, mais on ne peut pas s’en tenir là.

[70] La Cour suprême a, à de multiples reprises, rappelé qu’on ne saurait donner d’une disposition une interprétation purement littérale en ne retenant que le

are not to be read as if they stand alone, unrelated to other provisions and other laws, and without regard to the overall purpose of the legislation or Parliament's intention. See *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 S.C.R. 27, at paragraph 23; *Bell ExpressVu Limited Partnership v. Rex*, 2002 SCC 42, [2002] 2 S.C.R. 559, at paragraphs 26–27.

[71] As will be seen below, an examination of the wider context and the purpose of the Act confirms that Parliament intended a role for the Governor in Council that is much broader than date-setting.

– II –

[72] If the Governor in Council's role under subsection 10(1) were restricted to date-setting, there would be no need for the Governor in Council to receive a formal report from the Minister under subsection 10(1). Rather, a simple notice would suffice.

[73] The requirement that a report be prepared suggests that Parliament intended that the Governor in Council exercise a broader role. In the words of the applications Judge (at paragraph 35), “It is difficult to think of a purpose that would be served by a ministerial report to the [Governor in Council]” if the Minister were just a date-setter.

– III –

[74] The legislative context surrounding the Minister's report must also be considered. This is not any old report. This is a report that is the end product of a long and intricate process. Subsection 10(1) tells us that before the Minister can send the report to the Governor in Council, the affected person must receive notice and must have an opportunity to ask for a reference to the Federal Court. This suggests that the Minister's report should be shaped and influenced by the Federal Court's

sens des mots tel que nous l'offrent les dictionnaires. La disposition ne peut pas être interprétée isolément, sans tenir compte des autres dispositions du texte et d'autres lois applicables et sans tenir compte non plus de l'objet même du texte ou de l'intention du législateur. Voir *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27, au paragraphe 23; *Bell ExpressVu Limited Partnership c. Rex*, 2002 CSC 42, [2002] 2 R.C.S. 559, aux paragraphes 26 et 27.

[71] Ainsi que nous le verrons ci-dessous, l'examen du contexte et de l'économie de la *Loi sur la citoyenneté* confirme que le législateur a entendu reconnaître au gouverneur en conseil un rôle dépassant de beaucoup la simple tâche consistant à fixer la date de la révocation.

– II –

[72] Si, dans la tâche que lui confie le paragraphe 10(1), le gouverneur en conseil devait simplement fixer la date, il ne serait pas nécessaire pour lui de prendre connaissance du rapport officiel que le ministre lui transmet conformément au paragraphe 10(1). Un simple avis suffirait.

[73] L'obligation d'établir un rapport veut dire que le législateur a entendu confier au gouverneur en conseil un rôle plus large. Selon le juge des requêtes (au paragraphe 35), « On voit mal à quoi servirait le rapport du ministre au gouverneur en conseil » s'il devait simplement fixer une date.

– III –

[74] Le contexte législatif dans lequel s'inscrit le rapport du ministre doit également être pris en compte. Ce rapport n'est pas un rapport ordinaire, mais le fruit d'un processus long et assez complexe. Aux termes du paragraphe 10(1), avant que le rapport soit transmis au gouverneur en conseil, l'intéressé doit en être avisé et avoir la possibilité de demander que l'affaire soit renvoyée en Cour fédérale. Une telle démarche donne à penser que le rapport du ministre doit être fonction et

factual findings in the reference and other matters raised by the affected person.

[75] Does it make sense that Parliament would require that the Governor in Council receive such a report, shaped and influenced by information gathered after a long and intricate process, but then limit the Governor in Council to date-setting? I think not. Parliament would have to enact clearer words to achieve such a result.

– IV –

[76] In assessing the scope of a decision-maker's discretion, sometimes it is helpful to consider the nature of the body that is exercising the discretion. In subsection 10(1), Parliament has nominated the Governor in Council as the body to receive the report.

[77] The “Governor in Council” is the “Governor General of Canada acting by and with the advice of, or by and with the advice and consent of, or in conjunction with the Queen’s Privy Council for Canada”: *Interpretation Act*, R.S.C., 1985, c. I-21, subsection 35(1), and see also the *Constitution Act, 1867* [30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.)] (as am. by *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.), Schedule to the *Constitution Act, 1982*, Item 1) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 5]], sections 11 and 13. All the ministers of the Crown, not just the Minister, are active members of the Queen’s Privy Council for Canada. They meet in a body known as Cabinet. Cabinet is “to a unique degree the grand coordinating body for the divergent provincial, sectional, religious, racial and other interests throughout the nation” and, by convention, it attempts to represent different geographic, linguistic, religious, and ethnic groups: Norman Ward, *Dawson’s The Government of Canada*, 6th ed. (Toronto: University of Toronto Press, 1987), at pages 203–204; Richard French, “The Privy Council Office: Support for Cabinet Decision Making” in Richard Schultz, Orest M. Kruhlak and John C. Terry, eds., *The Canadian Political Process*,

tributaire des conclusions de fait auxquelles la Cour fédérale est parvenue dans le cadre du renvoi, ainsi que de diverses autres questions soulevées par l’intéressé.

[75] Peut-on raisonnablement croire que le législateur aurait prévu l’envoi au gouverneur en conseil d’un tel rapport, lequel est fonction et tributaire de renseignements recueillis dans le cadre de procédures longues et complexes, si la tâche du gouverneur en conseil ne devait alors consister qu’à fixer une date? Je ne le pense pas. Il aurait fallu, pour qu’il en soit ainsi, que le législateur l’exprime en termes plus clairs.

– IV –

[76] Pour préciser la portée d’un pouvoir discrétionnaire, il est parfois utile de se pencher sur la nature de l’entité à qui ce pouvoir discrétionnaire est reconnu. Aux termes du paragraphe 10(1), c’est au gouverneur en conseil que le législateur a confié le soin de recevoir le rapport.

[77] Selon le paragraphe 35(1) de la *Loi d’interprétation*, L.R.C. (1985), ch. I-21, le « gouverneur en conseil » est le « gouverneur général du Canada agissant sur l’avis ou sur l’avis et avec le consentement du Conseil privé de la Reine pour le Canada ou conjointement avec celui-ci ». Voir également la *Loi constitutionnelle de 1867* [30 & 31 Vict., ch. 3 (R.-U.)] (mod. par la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.), annexe de la *Loi constitutionnelle de 1982*, n° 1) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 5]], articles 11 et 13. Tous les ministres fédéraux, et non seulement le ministre de la Citoyenneté, sont membres en exercice du Conseil privé de la Reine pour le Canada. Ils siègent au sein d’un organisme connu sous le nom de Cabinet. Le Cabinet est [TRADUCTION] « dans une mesure hors du commun, l’organe supérieur de coordination des intérêts provinciaux, régionaux, religieux, raciaux et autres propres à l’ensemble de la nation » et par convention, cet organisme tente d’assurer la représentation des divers groupes géographiques, linguistiques, religieux et ethniques : Norman Ward, *Dawson’s The Government of Canada*, 6^e éd., Toronto, University of Toronto Press, 1987, aux pages 203 et 204; Richard

3rd ed. (Toronto: Holt, Rinehart and Winston of Canada, 1979), at pages 363–394.

[78] In practical terms, then, a statute that vests decision making in the Governor in Council implicates the decision making of Cabinet, a body of diverse policy perspectives representing all constituencies within government.

[79] Did Parliament really intend in subsection 10(1) to restrict this body to a narrow date-setting function? Or did Parliament intend this body to review the entirety of the situation, as reflected in the Minister's report, and make a final substantive decision on whether citizenship should be revoked? In my view, the latter seems more plausible given the nature of this legislative scheme and the vesting of final authority in the Governor in Council.

– V –

[80] Revocation of citizenship is a most important matter. Citizenship of Canada gives Canadians certain rights. Some of these are so important that they are guaranteed under our Constitution. These include the right to vote under section 3 of the Charter [*Canadian Charter of Rights and Freedoms*, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44]] and the right to enter, remain in, and move about in Canada under section 6 of the Charter. Given the consequences of revoking citizenship, it makes sense that Parliament would enact a scheme that provides for judicial fact-finding, a ministerial recommendation, and then a final level of full review by a broad body representing all constituencies and perspectives within government.

French, « The Privy Council Office: Support for Cabinet Decision Making » dans Richard Schultz, Orest M. Kruhlak et John C. Terry, dir., *The Canadian Political Process*, 3^e éd., Toronto : Holt, Rinehart and Winston of Canada, 1979, aux pages 363 à 394.

[78] En pratique, cela veut dire qu'une loi qui confère au gouverneur en conseil un pouvoir de décision suppose une décision du Cabinet, c'est-à-dire d'une entité au sein de laquelle la politique générale de l'État est débattue de multiples points de vue représentant les divers intérêts des groupes qui composent le gouvernement.

[79] Le législateur a-t-il vraiment voulu qu'aux termes du paragraphe 10(1), cet organisme ait uniquement pour tâche de fixer une date? Ou le législateur n'a-t-il pas entendu confier à cet organisme la tâche d'examiner l'ensemble de la situation, telle qu'exposée dans le rapport du ministre, et de se prononcer sur le fond en décidant de l'opportunité de révoquer la citoyenneté? Compte tenu de l'économie de la Loi en question, et du fait que c'est au gouverneur en conseil qu'appartient la décision finale, cette deuxième hypothèse me paraît plus vraisemblable.

– V –

[80] La révocation de la citoyenneté est une chose grave. La citoyenneté canadienne reconnaît aux Canadiens un certain nombre de droits, dont certains revêtent une importance telle qu'ils sont garantis par la Constitution. Citons, à cet égard, le droit de vote, garanti par l'article 3 de la Charte [*Charte canadienne des droits et libertés*, qui constitue la partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44]] et le droit de demeurer au Canada, d'y entrer et d'en sortir, garanti par l'article 6 de la Charte. Compte tenu des conséquences d'une révocation de la citoyenneté, on comprend fort bien que le législateur ait opté pour un régime prévoyant une enquête factuelle confiée aux tribunaux, une recommandation formulée par le ministre, et puis, en fin de processus, un examen

approfondi mené par un organisme élargi représentant tous les groupes et tous les points de vue rassemblés dans le gouvernement.

– VI –

[81] It is fair to say that the point raised by the appellant concerning the interpretation of subsection 10(1) has never been put directly to this Court for decision. However, there are authorities that suggest that subsection 10(1) gives the Governor in Council a wide discretion to review the entire situation on all the facts and, if appropriate, to reject the Minister's recommendation:

(a) In *Oberlander v. Canada (Attorney General)*, 2009 FCA 330, [2010] 4 F.C.R. 395 [*Oberlander* (2009)], this Court remitted the matter back to the Governor in Council for consideration as to whether duress excused Oberlander's complicity in war crimes under Canada's war crimes policy. This Court held (at paragraph 39) that "it is critical that all relevant issues be considered and analysed." This supports the respondents' view that the Governor in Council's discretion under subsection 10(1) extends beyond date-setting to a broad consideration of whether, in all of the circumstances, the revocation of citizenship is warranted.

(b) In *Oberlander v. Canada (Attorney General)*, 2003 FC 944, 238 F.T.R. 35, the Federal Court noted (at paragraph 18) that "[a]lthough the rights of the individual are at stake, there are elements of general policy involved in the decision to revoke the citizenship" and those elements are considered "by the highest political organ of the Canadian government", the Governor in Council. This Court reversed the Federal Court's decision, but did not disagree with its views on this point: 2004 FCA 213, [2005] 1 F.C.R. 3. However, as the motions Judge in the cases at bar has explained, this Court's decision was affected by a concession made

– VI –

[81] Rappelons que la Cour n'a jamais été directement saisie de la question soulevée par l'appelante quant à l'interprétation du paragraphe 10(1). Une certaine jurisprudence permet cependant de penser que le paragraphe 10(1) confère au gouverneur en conseil un large pouvoir discrétionnaire lui permettant d'examiner l'ensemble de la situation que les faits exposent et de rejeter, s'il y a lieu, la recommandation du ministre :

a) Dans l'arrêt *Oberlander c. Canada (Procureur général)*, 2009 CAF 330, [2010] 4 R.C.F. 395 [*Oberlander* (2009)], la Cour a renvoyé au gouverneur en conseil pour examen la question de savoir si la contrainte permettait, aux termes de la politique du Canada en matière de crimes de guerre, de justifier le passé de M. Oberlander, à qui l'on reprochait de s'être rendu complice de crimes de guerre. Selon la Cour (au paragraphe 39), « il est essentiel que toutes les questions pertinentes soient examinées et analysées ». Cette conclusion va dans le sens de la thèse avancée par les intimés qui font valoir que le pouvoir discrétionnaire conféré au gouverneur général par le paragraphe 10(1) ne se limite pas à la fixation de la date de la révocation, mais s'étend à un examen plus général de la question de savoir si, compte tenu des circonstances, la révocation de la citoyenneté est justifiée.

b) Dans la décision *Oberlander c. Canada (Procureur général)*, 2003 CF 944, la Cour fédérale a signalé (au paragraphe 18) que « [b]ien que les droits d'une personne soient en jeu, il y a des éléments de politique générale en cause dans la décision d'annuler la citoyenneté », et qu'il doit donc être tenu compte de ces éléments « par le plus haut organe politique du gouvernement canadien », le gouverneur en conseil. Notre Cour a infirmé la décision de la Cour fédérale, mais n'a exprimé aucun désaccord sur ce point : 2004 CAF 213, [2005] 1 R.C.F. 3. Le juge des requêtes dans le cadre des affaires dont la Cour est saisie en l'espèce, a toutefois

by the Minister in argument: 2008 FCA 732, at paragraphs 40–44.

(c) In *Bogutin*, above, the Federal Court, acting in a reference, offered certain observations concerning the citizenship revocation process under the Act. It clearly contemplated a wide role for the Governor in Council (at paragraph 113):

The court in these proceedings is making findings of fact and making a report to the Minister. It does not follow that the Governor-in-Council is therefore compelled to revoke the citizenship of the respondent. The Minister has to consider a report and send it to the Governor-in-Council. The Governor-in-Council has to make a decision whether to revoke citizenship or not.

(d) This Court in *Luitjens v. Canada (Secretary of State)* (1992), 9 C.R.R. (2d) 149 (F.C.A.) described the Federal Court's role on a reference under the Act—determining whether there has been false representation, fraud or knowing concealment of material circumstances—as “merely one stage of a proceeding which may or may not result in a final revocation of citizenship [at page 152].” The clear implication is that the Minister and the Governor in Council may take into account other matters. In the words of the applications Judge in the cases at bar (at paragraph 35), the statement of this Court in *Luitjens* “is difficult to reconcile with the proposition that the sole determinative issue for revoking citizenship is one already conclusively determined by the Federal Court.”

(e) The appellant has not cited to this Court any authorities that establish that the Governor in Council's role is limited to date-setting.

[82] For all of the foregoing reasons, I conclude that Parliament gave the Governor in Council a broad discretion under subsection 10(1) to decide whether a person's citizenship should be revoked. The Governor in Council is not forced to accept the Minister's recommendation

expliqué que la décision de la Cour a été influencée par une concession faite par le ministre lors de sa plaidoirie : 2008 CAF 732, aux paragraphes 40 à 44.

c) Dans la décision *Bogutin*, précitée, la Cour fédérale, se prononçant dans le cadre d'un renvoi, s'est livrée à un certain nombre d'observations concernant la révocation de la citoyenneté telle que prévue par la Loi. Il est clair qu'elle conçoit plus largement le rôle revenant au gouverneur en conseil (au paragraphe 113) :

En l'espèce, la Cour tire des conclusions de fait et fait rapport au ministre. Il ne s'ensuit pas que le gouverneur en conseil est de ce fait contraint d'annuler la citoyenneté de l'intimé. Le ministre doit examiner le rapport et le transmettre au gouverneur en conseil, qui doit décider s'il y a lieu ou non d'annuler la citoyenneté. En conséquence, j'applique la norme civile de preuve selon la prépondérance des probabilités, mais je dois examiner la preuve attentivement en raison des allégations graves qui doivent être établies par la preuve présentée.

d) Dans son arrêt *Luitjens c. Canada (Secrétaire d'État)*, [1992] A.C.F. n° 319 (C.A.) (QL), la Cour a précisé que le rôle de la Cour fédérale dans le cadre d'un renvoi visé par la Loi — décider s'il y a eu fraude, fausse déclaration ou dissimulation intentionnelle de faits essentiels — consistait en « une étape d'une action qui peut aboutir ou non à la révocation définitive de la citoyenneté » [au paragraphe 8]. Ces précisions laissent clairement entendre qu'il est loisible au ministre et au gouverneur en conseil de prendre en compte d'autres éléments d'appréciation. Le juge des requêtes dans les présentes affaires (au paragraphe 35) s'est exprimé comme suit au sujet de l'explication de la Cour dans l'arrêt *Luitjens* : « Il est difficile de concilier cette idée avec la thèse que le seul facteur qui permet de révoquer la citoyenneté a déjà fait l'objet d'une décision définitive de la part de la Cour fédérale. »

e) L'appelante n'a pu citer devant la Cour aucune décision permettant d'affirmer que le rôle du gouverneur en conseil se bornerait à fixer une date.

[82] Pour l'ensemble des motifs exposés ci-dessus, je conclus que le législateur a, par le paragraphe 10(1), conféré au gouverneur en conseil un large pouvoir discrétionnaire lui permettant de décider de l'opportunité de révoquer la citoyenneté d'un intéressé. Le

that the person's citizenship be revoked. The Governor in Council is not just a date-setter.

(3) Was the Governor in Council's decision reasonable?

[83] The applications Judge held that it should review the Governor in Council's decisions on the deferential standard of reasonableness. The applications Judge found that the decisions were reasonable (at paragraph 44).

[84] The appellant agrees that if the Governor in Council had the authority under subsection 10(1) of the Act not to revoke the citizenships of Messrs. Odynsky and Katriuk, the standard of review is reasonableness. The appellant submits that the applications judge erred: the Governor in Council's decisions were not reasonable.

[85] Under the standard of reasonableness, our task is not to find facts, reweigh them, or substitute our decision for the Governor in Council. Rather, our task is to ask ourselves whether the decision of the Governor in Council fell within a range of possible, acceptable outcomes which are defensible in respect of the facts and the law. (See *Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190, at paragraph 47.)

[86] In assessing what range of defensible outcomes was available to the Governor in Council, we must be mindful of the Governor in Council's task and what it involved. In this case, the Governor in Council's task was to consider the record presented to it in the form of the Minister's report and to consider whether citizenship revocation was warranted in the circumstances. Subsection 10(1) does not provide any specific criteria or formula for the Governor in Council to follow in carrying out this task. It leaves the Governor in Council free to act on the basis of policy, but those policies cannot conflict with the Act or its purposes: *Thamotharem*

gouverneur en conseil n'est pas tenu de retenir la recommandation du ministre de révoquer la citoyenneté. Le rôle du gouverneur en conseil ne se limite pas à fixer une date.

3) La décision du gouverneur en conseil était-elle raisonnable?

[83] Le juge des requêtes a estimé devoir se pencher sur la décision du gouverneur en conseil au regard de la norme déferente qu'est la raisonabilité. Selon le juge des requêtes, les décisions en cause sont raisonnables (au paragraphe 44).

[84] L'appelante convient que si le gouverneur en conseil pouvait, en vertu du paragraphe 10(1) de la Loi, décider de ne pas révoquer la citoyenneté de MM. Odynsky et Katriuk, le critère de contrôle applicable à sa décision serait celui de la raisonabilité. Selon l'appelante, le juge des requêtes a commis une erreur, car les décisions du gouverneur en conseil n'étaient en fait pas raisonnables.

[85] Suivant la norme de la raisonabilité, il ne nous appartient pas de constater les faits, de les apprécier à nouveau ou de substituer notre propre décision à celle du gouverneur en conseil. Notre tâche consiste plutôt à nous demander si la décision du gouverneur en conseil fait partie des issues possibles acceptables pouvant se justifier au regard des faits et du droit (voir *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190, au paragraphe 47).

[86] Dans notre examen de l'éventail des décisions justifiables s'offrant au gouverneur en conseil, il nous faut tenir compte de la tâche du gouverneur en conseil et de tous les aspects de cette tâche. Sa tâche en l'occurrence consistait à examiner le dossier du ministre que celui-ci lui a présenté sous forme de rapport, et de décider si, compte tenu des circonstances, la révocation de la citoyenneté s'imposait. En cela, le paragraphe 10(1) ne propose au gouverneur en conseil aucun critère ni aucune formule à appliquer. La disposition en question laisse le gouverneur en conseil libre de faire intervenir des considérations de politique générale, mais ces

v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration), 2007 FCA 198, [2008] 1 F.C.R. 385.

[87] In this case, the Government of Canada has developed a war crimes policy. None of the parties in this Court suggests that it was inappropriate or should not have been applied to these cases. Accordingly, in these cases, if the Governor in Council measured the facts contained in the Minister's report against the war crimes policy of the Government of Canada and reached a rationally defensible result in its decisions under subsection 10(1) of the Act, they should be regarded as reasonable. Put another way, in the circumstances of these cases, a rationally defensible application of a previously announced, unchallenged policy should be taken as a badge of reasonableness under *Dunsmuir*.

[88] In both Mr. Odynsky's case and Mr. Katriuk's case, the Minister described the Government of Canada's war crimes policy in its reports. None of the parties suggest that the description is inaccurate. The description is as follows:

The policy of the Canadian Government is unequivocal: Canada is not and will not become a safe haven for persons involved in war crimes, crimes against humanity or other reprehensible acts regardless of when or where they occurred.

The government pursues only those cases for which there is evidence of direct involvement or complicity in war crimes or crimes against humanity. A person may be considered complicit if the person is aware of the commission of war crimes or crimes against humanity and contributes directly or indirectly to their occurrence. Membership in an organization responsible for committing the atrocities can be sufficient to establish complicity if the organization in question is one with a limited brutal purpose, such as a death squad.

considérations ne doivent aller à l'encontre ni des dispositions de la Loi ni de son objet : *Thamotharem c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2007 CAF 198, [2008] 1 R.C.F. 385.

[87] En l'occurrence, le gouvernement du Canada a une politique en matière de crimes de guerre. Aucune des parties n'a fait valoir devant la Cour que cette politique était mauvaise ou qu'elle n'aurait pas dû être appliquée aux affaires en cause. Si, par conséquent, le gouverneur en conseil a évalué les faits exposés dans le rapport du ministre au regard de la politique du gouvernement du Canada en matière de crimes de guerre, et que les décisions prises par le gouverneur en conseil au titre du paragraphe 10(1) de la Loi sont justifiables d'un point de vue rationnel, elles doivent être tenues pour raisonnables. En d'autres termes, dans le contexte des présentes affaires, l'application rationnellement justifiable d'une politique qui était connue à l'avance et que nul n'avait contestée doit être caractéristique de la raisonnablement définie dans l'arrêt *Dunsmuir*.

[88] Tant dans son rapport concernant M. Odynsky, que dans son rapport concernant M. Katriuk, le ministre a rappelé quelle était la politique du gouvernement du Canada en matière de crimes de guerre. Aucune des parties n'affirme en l'espèce que l'exposé ainsi fait ne correspond pas à cette politique. Voici en quels termes le ministre a décrit la politique en question :

[TRADUCTION] La politique du gouvernement canadien est claire : le Canada ne deviendra pas un refuge pour les personnes qui ont commis un crime de guerre, un crime contre l'humanité ou tout autre acte répréhensible, quel que soit le moment ou le lieu de leur commission.

Le gouvernement n'engage des poursuites que dans les cas où il possède une preuve de complicité ou de participation directe à des crimes de guerre ou à des crimes contre l'humanité. On peut considérer qu'une personne est complice si, tout en sachant que des crimes de guerre ou des crimes contre l'humanité étaient commis, elle a contribué directement ou indirectement à leur perpétration. Le fait d'être membre d'une organisation responsable d'atrocités peut, si l'organisation en question ne vise que la violence, comme un escadron de la mort, suffire pour que l'on considère qu'une personne est complice.

[89] In these cases, the Governor in Council's decisions not to revoke the citizenships of Mr. Odynsky and Mr. Katriuk are rationally defensible. It was open to the Governor in Council to find that the facts as found in the *Odynsky Reference* and the *Katriuk Reference* do not implicate any of the three main elements of Canada's war crimes policy:

(a) *Direct involvement or complicity*: The Federal Court did not find that Mr. Odynsky and Mr. Katriuk were directly involved or directly complicit in war crimes or crimes against humanity.

(b) *Awareness or contribution*: The Federal Court did not find that Mr. Odynsky and Mr. Katriuk were aware of the commission of war crimes or crimes against humanity, nor did it find that they contributed directly or indirectly to their occurrence.

(c) *Membership*: The policy, as summarized above, simply says, without elaboration, that membership in an organization with a "limited brutal purpose," such as a death squad, "can be sufficient" for revocation of citizenship. But the policy does not identify the circumstances when membership alone would suffice. Under subsection 10(1) of the Act, as interpreted above, that would be left for the Governor in Council to decide, guided by the purposes of the Act and any jurisprudence on point. In the latter regard, this Court has already decided that although membership in a limited brutal purpose organization creates a presumption of complicity, that presumption can be rebutted by evidence showing that the person had no knowledge of the purpose of the organization or direct or indirect involvement in its acts: *Oberlander* (2009), above, at paragraph 18. In my view, in light of the foregoing, the Governor in Council arrived at a rationally defensible outcome concerning the element of membership:

[89] En l'occurrence, la décision du gouverneur en conseil de ne pas révoquer la citoyenneté de M. Odynsky et de M. Katriuk est rationnellement justifiable. Il était loisible au gouverneur en conseil de conclure que les faits tels qu'exposés dans le *Renvoi relatif à M. Odynsky* et dans le *Renvoi relatif à M. Katriuk* ne comportaient aucun des trois principaux éléments de la politique du Canada en matière de crimes de guerre :

a) Participation directe ou complicité directe : La Cour fédérale n'a pas jugé que M. Odynsky et M. Katriuk avaient directement participé à des crimes de guerre ou à des crimes contre l'humanité, ou s'en étaient rendus immédiatement complices.

b) Connaissance ou concours : La Cour fédérale n'a pas jugé que M. Odynsky et M. Katriuk savaient que des crimes de guerre ou des crimes contre l'humanité étaient en train d'être perpétrés, et n'a pas jugé non plus qu'ils avaient concouru, directement ou indirectement, aux crimes en question.

c) Appartenance : La politique en vigueur, telle que résumée ci-dessus, prévoit simplement, sans davantage de précisions, que l'appartenance à une organisation qui « ne vise que la violence », tel qu'un escadron de la mort, « peut suffire » à entraîner la révocation de la citoyenneté. Cette politique ne précise pas davantage les circonstances dans lesquelles la seule appartenance suffit. Conformément au paragraphe 10(1) de la Loi, tel qu'interprété ci-dessus, la décision appartient au gouverneur en conseil qui doit se fonder sur l'objet de la Loi et la jurisprudence portant sur la question. À cet égard, la Cour a eu l'occasion de décider que bien que la simple appartenance à une organisation dont la mission consistait à perpétrer des actes de brutalité entraîne une présomption de complicité, cette présomption peut être réfutée par des preuves établissant que l'intéressé n'avait aucune connaissance des buts de l'organisation, et n'avait pas contribué, directement ou indirectement, aux crimes en question : *Oberlander* (2009), précité, au paragraphe 18. Compte tenu de ce qui précède, je considère que le gouverneur en conseil a tiré, sur la question de l'appartenance, une conclusion rationnellement justifiable :

(i) Mr. Odynsky was a member of a team of guards at Poniatowa. However, there was evidence upon which the Governor in Council could find that Mr. Odynsky's membership was involuntary, he was stationed at the Siedlung, he was in no way associated with those who carried out the massacre of 15 000 people, and he was specifically kept away from the camp on the day of the massacre. (See paragraphs 26–31, above.)

(ii) In Mr. Katriuk's case, he was an active member of his battalion and "must have participated in at least some of the operations". However, it is unclear exactly which operations he participated in, and the Federal Court specifically found that no witnesses could link Mr. Katriuk to atrocities committed against the civilian population. While his service was not involuntary in the way that Mr. Odynsky's service was, had he left his battalion he might have been found to have deserted and might have faced the firing squad. Finally, the Federal Court did not identify the organizations in which Mr. Katriuk served as having a "limited brutal purpose". (See paragraphs 38–41, above.)

[90] Another way of measuring the Governor in Council's decisions against the deferential standard of review of reasonableness is to review the submissions of the parties that were contained in the reports the Minister sent to the Governor in Council. These submissions reveal sharp divisions on the weight to be given to certain facts, how the policy should be applied to those facts, and how the Governor in Council should exercise its discretion. These are cases where, in the words of the Supreme Court in *Dunsmuir*, above, at paragraph 47, the questions for decision "do not lend themselves to one specific, particular result" but instead "give rise to a number of possible, reasonable conclusions."

[91] Under the deferential standard of review of reasonableness, it is not our job to reweigh the evidence that the Governor in Council weighed, grapple with interpretative issues concerning the war crimes policy, and then replace the Governor in Council's discretionary,

i) M. Odynsky était affecté, à Poniatowa, à un peloton de gardes. Or, selon certains éléments de preuve, le gouverneur en conseil a pu conclure que l'appartenance de M. Odynsky à cette troupe n'était pas volontaire, qu'il était posté à la Siedlung, qu'il n'avait rien à voir avec ceux qui ont massacré 15 000 personnes, et qu'on l'avait notamment tenu éloigné du camp le jour où a été perpétré ce massacre. (Voir les paragraphes 26 à 31, ci-dessus.)

ii) M. Katriuk était, pour sa part, membre à part entière de son bataillon et « doit au moins avoir participé à certaines opérations ». On ne sait pas très bien, cependant, à quelles opérations il aurait participé au juste et la Cour fédérale a relevé qu'aucun témoin n'avait pu établir de rapprochement entre M. Katriuk et les atrocités commises contre la population civile. Certes, son service dans cette unité n'était pas, comme l'avait été le service de M. Odynsky, involontaire, mais s'il avait quitté son bataillon, il aurait pu être condamné pour désertion et aurait peut-être été fusillé. De plus, la Cour fédérale n'a pas qualifié les organisations dans lesquelles avait été versé M. Katriuk, d'organisations qui « ne vise[nt] que la violence ». (Voir les paragraphes 38 à 41, ci-dessus.)

[90] Une autre manière d'évaluer les décisions du gouverneur en conseil au regard de la norme déférente de la raisonabilité consiste à examiner les observations des parties, reprises à l'intention du gouverneur en conseil dans les rapports du ministre. Leur lecture permet de constater des divergences très marquées quant au poids à accorder à certains faits, quant à la manière dont la politique en vigueur devrait leur être appliquée et quant à la manière dont le gouverneur en conseil devait exercer son pouvoir discrétionnaire. Il s'agit en l'espèce d'affaires où, selon les termes employés par la Cour suprême dans l'affaire *Dunsmuir*, précitée, au paragraphe 47, les questions qui se posent « n'appellent pas une seule solution précise, mais peuvent plutôt donner lieu à un certain nombre de conclusions raisonnables ».

[91] Selon la norme déférente du caractère raisonnable, il ne nous appartient pas d'évaluer à nouveau la preuve examinée par le gouverneur en conseil, de débattre des questions d'interprétation soulevées au sujet de la politique en matière de crimes de guerre et

fact-based conclusions with our own conclusions. On the available facts, law and policy, the Governor in Council's decisions not to revoke the citizenships of Mr. Odynsky and Mr. Katriuk under subsection 10(1) of the Act are defensible.

- (4) Should the Governor in Council have received the submissions that the appellant had made to the Minister?

[92] The appellant submits that, as a matter of procedural fairness, the Governor in Council should have received the submissions that the appellant had made to the Minister. It complains that submissions of the Ukrainian Canadian Congress to the Minister were included in the Minister's reports and made their way to the Governor in Council. But the appellant's submissions were not included.

[93] Owing to the importance of the decisions to Messrs. Odynsky and Katriuk, the Minister appropriately invited them to make submissions. Counsel for Mr. Odynsky included submissions of the Ukrainian Canadian Congress amongst his submissions to the Minister. The Minister appropriately included all of the submissions of Messrs. Odynsky and Katriuk in the reports in order to assist the Governor in Council in making its decisions. The Minister chose not to include any of the appellant's submissions in the reports. As a result, the submissions of the Ukrainian Canadian Congress ended up before the Governor in Council, but those of the appellant did not.

[94] However, a reading of the Minister's reports, especially the Minister's covering memorandum, shows that the Minister robustly put to the Governor in Council many of the viewpoints and perspectives that the appellant had advanced to the Minister. Further, in response to a question during oral argument in this Court, counsel

substituer ensuite nos propres conclusions à celles qu'a tirées, en vertu de son pouvoir discrétionnaire, le gouverneur en conseil après l'examen des faits. Les décisions du gouverneur en conseil, de ne pas révoquer la citoyenneté de M. Odynsky et de M. Katriuk sur le fondement du paragraphe 10(1) de la Loi sont justifiables au regard des faits, du droit et de la politique générale.

- 4) Le gouverneur en conseil aurait-il dû prendre connaissance des observations que l'appelante avait transmises au ministre?

[92] Selon l'appelante, l'équité procédurale commandait que le gouverneur en conseil prenne connaissance des observations qu'elle avait transmises au ministre. L'appelante dénonce le fait que le gouverneur en conseil a pu prendre connaissance des observations présentées au ministre par le Congrès ukrainien canadien parce que celles-ci étaient reprises dans les rapports du ministre, alors que les observations de l'appelante n'y étaient pas reprises.

[93] Étant donné l'importance des décisions pour M. Odynsky et pour M. Katriuk, c'est à bon droit que le ministre les avait invités à présenter leurs observations. Dans les observations qu'il a transmises au ministre, le conseil de M. Odynsky a fait figurer les observations du Congrès ukrainien canadien. C'est à juste titre que dans les rapports qu'il a établis, le ministre a repris l'ensemble des observations formulées au nom de MM. Odynsky et Katriuk afin d'aider le gouverneur en conseil à se prononcer. Dans les rapports en question, le ministre n'a fait figurer aucune des observations que lui avait fait parvenir l'appelante. Le gouverneur en conseil a par conséquent eu connaissance des observations du Congrès ukrainien canadien, mais il n'a pas été mis au courant de celles formulées par l'appelante.

[94] On constate, cependant, à la lecture des rapports du ministre, et plus particulièrement à la lecture de la note d'accompagnement, que le ministre a exposé au gouverneur en conseil bon nombre des points de vue et des considérations que l'appelante avait fait valoir au ministre. En réponse à une question qui lui était posée

for the appellant confirmed that the appellant's real concern about procedural fairness was that the Governor in Council did not have the appellant's legal submissions concerning how subsection 10(1) should be interpreted. To the extent that that worked any prejudice, that prejudice has now been cured: both the applications Judge and this Court have carefully considered the appellant's legal submissions and have passed judgment upon them.

[95] In any event, given the nature of the issues before the Governor in Council, procedural fairness obligations in favour of the appellant did not arise on these facts under this legislative regime. At common law, the Governor in Council is not subject to procedural fairness obligations where it is deciding matters with significant policy content that affect a wide range of constituencies: *Knight v. Indian Head School Division No. 19*, [1990] 1 S.C.R. 653, at page 670; *Martineau v. Matsqui Institution Disciplinary Board*, [1980] 1 S.C.R. 602; *Minister of National Revenue v. Coopers and Lybrand*, [1979] 1 S.C.R. 495, at page 504; *Attorney General of Canada v. Inuit Tapirisat of Canada et al.*, [1980] 2 S.C.R. 735. On the other hand, there may be some scope for the imposition of procedural fairness obligations where the rights and privileges of an individual or a relatively discrete group of individuals are being directly affected on the basis of provisions that impose objective standards and criteria: David Mullan, *Administrative Law* (Toronto: Irwin Law, 2001), at page 165 and see also *Cardinal et al. v. Director of Kent Institution*, [1985] 2 S.C.R. 643, at page 653. As mentioned in paragraphs 57–58, above, in the context of the appellant's submissions on direct standing, the Governor in Council's decisions did not directly affect the rights and privileges of the appellant. Also as mentioned in paragraphs 63–79, above, subsection 10(1) of the Act does not impose objective standards and criteria on the Governor in Council. Rather, it empowers the Governor in Council to exercise a broad discretion that, as we have seen, is guided by a war crimes policy established by the Government of Canada.

dans le cadre des plaidoiries, le conseil de l'appelante a par ailleurs confirmé que pour ce qui est de l'équité procédurale, le principal souci de l'appelante était que le gouverneur en conseil n'avait pas eu connaissance des arguments juridiques développés par l'appelante au sujet de l'interprétation qu'il convenait de donner au paragraphe 10(1). Si tant est que cela ait porté préjudice à l'appelante, le tort a été réparé car le juge des requêtes et la Cour ont examiné avec attention les arguments avancés par l'appelante et se sont prononcés à leur égard.

[95] Quoiqu'il en soit, compte tenu des questions qui étaient soumises au gouverneur en conseil, l'appelante ne saurait en l'espèce invoquer à son égard une obligation d'équité procédurale découlant du régime législatif applicable aux faits dont est saisie la Cour. Selon la common law, le gouverneur en conseil n'est pas visé par l'obligation d'équité procédurale lorsqu'il est appelé à se prononcer sur des questions faisant appel à d'importantes considérations de politique générale affectant un vaste éventail d'intérêts : *Knight c. Indian Head School Division No. 19*, [1990] 1 R.C.S. 653, à la page 670; *Martineau c. Comité de discipline de l'Institution Matsqui*, [1980] 1 R.C.S. 602; *Ministre du Revenu national c. Coopers and Lybrand*, [1979] 1 R.C.S. 495, à la page 504; *Procureur général du Canada c. Inuit Tapirisat of Canada et autre*, [1980] 2 R.C.S. 735. Cela dit, il se peut que l'on puisse imposer une obligation d'équité procédurale lorsque les dispositions fixant des normes et des critères objectifs touchent directement les droits et privilèges d'une personne ou d'un groupe de personnes relativement restreint : David Mullan, *Administrative Law*, Toronto : Irwin Law, 2001, à la page 165; voir aussi *Cardinal et autre c. Directeur de l'établissement Kent*, [1985] 2 R.C.S. 643, à la page 653. Ainsi que nous l'avons vu aux paragraphes 57 et 58, ci-dessus, dans le contexte des arguments développés par l'appelante sur la question de l'intérêt direct, les décisions du gouverneur en conseil ne touchent pas directement les droits et privilèges de l'appelante. Comme nous l'avons également vu aux paragraphes 63 à 79, ci-dessus, le paragraphe 10(1) de la Loi n'impose pas au gouverneur en conseil une norme ou un critère objectif.

Cette disposition laisse plutôt au gouverneur en conseil un large pouvoir discrétionnaire dont l'exercice, comme nous l'avons vu, s'inspire de la politique définie par le gouvernement du Canada en matière de crimes de guerre.

D. Disposition

[96] The respondents, the Attorney General of Canada and Vladimir Katriuk, do not seek their costs. The respondent, Wasyl Odynsky, seeks his costs in his appeal. In my view, costs should follow the outcome of that appeal.

[97] Therefore, I would dismiss the appeals, with costs to the respondent, Wasyl Odynsky, in file A-365-09.

SHARLOW J.A.: I agree.

TRUDEL J.A.: I agree.

D. Décision

[96] Les intimés, le procureur général du Canada et Vladimir Katriuk, n'ont pas demandé que leur soient adjugés les dépens. L'intimé, Wasyl Odynsky, demande à la Cour de lui adjuger les dépens. J'estime que les dépens devraient suivre l'issue de son appel.

[97] Je rejeterais par conséquent les appels, adjugeant les dépens en ce qui concerne le dossier A-365-09 à l'intimé, Wasyl Odynsky.

LA JUGE SHARLOW, J.C.A. : Je suis d'accord.

LA JUGE TRUDEL, J.C.A. : Je suis d'accord.