

T-75-14  
2015 FC 156

T-75-14  
2015 CF 156

**Zunera Ishaq** (*Applicant*)

**Zunera Ishaq** (*demanderesse*)

v.

c.

**The Minister of Citizenship and Immigration**  
(*Respondent*)

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

**INDEXED AS: ISHAQ v. CANADA (CITIZENSHIP AND IMMIGRATION)**

**RÉPERTORIÉ : ISHAQ c. CANADA (CITOYENNETÉ ET IMMIGRATION)**

Federal Court, Boswell J.—Toronto, October 16, 2014;  
Ottawa, February 6, 2015.

Cour fédérale, juge Boswell—Toronto, 16 octobre 2014;  
Ottawa, 6 février 2015.

Editor's Note: This decision has been affirmed on appeal (A-124-15, 2015 FCA 194), reasons for judgment handed down September 15, 2015.

Note de l'arrêstiste : Cette décision a été confirmée en appel (A-124-15, 2015 CAF 194), les motifs du jugement ayant été prononcés le 15 septembre 2015.

*Citizenship and Immigration — Status in Canada — Citizens — Judicial review challenging government policy that would apparently deny applicant citizenship unless applicant betraying religious beliefs to wear niqab when in public unless specific circumstances requiring applicant to unveil herself — Applicant, Pakistani national, devout Sunni Muslim — Becoming permanent resident of Canada; later granted citizenship pursuant to Citizenship Act, s. 5(1) — However, not considered citizen until applicant taking oath of citizenship in accordance with Act, s. 3(1)(c) — Applicant objecting to requirement in Citizenship and Immigration Canada (CIC)'s policy manual entitled "CP 15: Guide to Citizenship Ceremonies" (Policy or Manual) to remove niqab at citizenship ceremony on grounds that removing veil unnecessary for identity or security reasons — Whether Policy fettering any discretion citizenship judges having; whether Policy otherwise inconsistent with legislation or regulations — While Policy described as guide to help CIC staff plan, deliver citizenship ceremonies, no such permissive language employed therein — According to Policy, candidates required to remove face coverings; refusal to do so precluding receipt of citizenship certificate — Act, Citizenship Regulations determining whether citizenship judges having any discretion regarding Policy's application — Act, s. 26(2) providing that citizenship judge shall perform such other duties as respondent prescribing for carrying into effect purposes, provisions of Act — Imperative language in Policy thus requiring citizenship judges to ensure that candidates for citizenship have been seen, face uncovered, taking oath — Requirement therein mandatory, tantamount to law — Thus, Policy constraining citizenship judges' scope of action — Mandatory duty imposed*

*Citoyenneté et Immigration — Statut au Canada — Citoyens — Contrôle judiciaire visant à contester une politique gouvernementale qui, selon la demanderesse, lui niera le droit à la citoyenneté, sauf si elle trahit ses croyances religieuses qui l'obligent à porter le niqab lorsqu'elle se trouve en public à moins de circonstances particulières l'obligeant à se dévoiler — La demanderesse est une ressortissante du Pakistan et une musulmane sunnite fervente — Elle est devenue résidente permanente du Canada et la citoyenneté lui a été attribuée plus tard sous le régime de l'art. 5(1) de la Loi sur la citoyenneté — Elle ne sera toutefois considérée comme citoyenne aux termes de l'art. 3(1)c) que si elle prête le serment de citoyenneté — La demanderesse s'oppose à l'obligation prévue dans le Guide des politiques de citoyenneté (CP) de Citoyenneté et Immigration Canada intitulé « Chapitre CP 15 : Guide pour les cérémonies de citoyenneté » (le Guide ou la Politique) de retirer son niqab à l'occasion de la cérémonie de citoyenneté parce qu'elle est d'avis qu'il est inutile de se dévoiler pour des raisons d'identification ou de sécurité — Il s'agissait de déterminer si la Politique entrave le pouvoir discrétionnaire des juges de la citoyenneté et si elle est par ailleurs incompatible avec la législation et les règlements — Bien que le Guide indique qu'il s'agit d'un « guide [qui] vise à aider le personnel de CIC à organiser et réaliser des cérémonies de citoyenneté », aucune formulation facultative n'est utilisée dans la Politique — La Politique précise que les candidats à la citoyenneté portant un vêtement leur couvrant le visage doivent retirer ce vêtement et que le fait de refuser empêche de recevoir un certificat de citoyenneté — Ce sont la Loi et le Règlement sur la citoyenneté qui déterminent si le juge de la citoyenneté a un pouvoir discrétionnaire quelconque au sujet de*

thereupon contrary to Regulations, s. 17(1)(b) requiring citizenship judges to administer oath of citizenship with dignity, solemnity — In present case, conflict existing between Regulations, Policy — Accordingly, Policy inconsistent with duty given to citizenship judges by Regulations; therefore Policy invalid — Although Policy not directly contradicting Regulations, ss. 19(1), 21, requirement Policy imposing that citizenship candidates be seen taking oath superfluous for citizenship — Application allowed.

*Constitutional Law — Charter of Rights — Fundamental Freedoms — Judicial review challenging government policy requirement in Citizenship and Immigration Canada (CIC)'s policy manual entitled "CP 15: Guide to Citizenship Ceremonies" (Policy or Manual) wherein citizenship candidates must remove niqab (face coverings) at citizenship ceremonies — Applicant claiming Policy infringing Canadian Charter of Rights and Freedoms, ss. 2(a), 15(1) — Policy declared unlawful — Nonetheless, present case not constituting matter where appropriate to decide constitutional issues application raising; thus, Federal Court declining to do so.*

This was an application for judicial review challenging a government policy that the applicant claimed would deny her citizenship unless she betrayed her religious beliefs that she must wear a niqab when she is in public unless there are specific circumstances requiring her to unveil herself. The applicant is a Pakistani national and a devout Sunni Muslim. She became a permanent resident of Canada and a few years later her application for citizenship was approved. While she was granted citizenship pursuant to subsection 5(1) of the *Citizenship Act*, she is not considered a citizen until she takes the oath of citizenship in accordance with paragraph 3(1)(c) thereof. Her objection is not to the content of the oath but to the manner by which she is being compelled to take it. Before being scheduled for a citizenship ceremony, the applicant had taken her citizenship test where she had removed her niqab for purposes of identification in accordance with section 13.2 of *Citizenship and Immigration Canada (CIC)*, *Citizenship*

*l'application de la Politique — L'art. 26(2) de la Loi prévoit que le juge de la citoyenneté s'acquitte des fonctions que lui confie le défendeur en vue de la mise en œuvre de la Loi — L'obligation s'exprime essentiellement par l'indicatif présent du verbe porteur de sens principal, et la Politique oblige donc les juges de la citoyenneté à veiller à ce que les candidats à la citoyenneté soient vus, à visage découvert, en train de prêter le serment — Cette exigence de la Politique est impérative et équivaut à une règle de droit — Par conséquent, la Politique limite bel et bien le champ d'action des juges de la citoyenneté — L'imposition de cette obligation impérative est contraire à l'art. 17(1)b) du Règlement, qui oblige le juge de la citoyenneté à faire prêter le serment de citoyenneté avec dignité et solennité — En l'espèce, il existait un conflit entre le Règlement et la Politique — Par conséquent, la Politique ne concorde pas avec la fonction que confie le Règlement aux juges de la citoyenneté et elle est, de ce fait, invalide — Bien que la Politique ne contredise pas directement les art. 19(1) et 21 du Règlement, l'obligation qu'elle impose, à savoir qu'un candidat à la citoyenneté doit être vu en train de prêter le serment, paraît bel et bien superflue — Demande accueillie.*

*Droit constitutionnel — Charte des droits — Libertés fondamentales — Contrôle judiciaire visant à contester une politique gouvernementale, soit le Guide des politiques de citoyenneté (CP) de Citoyenneté et Immigration Canada intitulé « Chapitre CP 15 : Guide pour les cérémonies de citoyenneté » (le Guide ou la Politique), qui oblige les candidats à la citoyenneté à retirer leur niqab (vêtement leur couvrant le visage) lors de la cérémonie de citoyenneté — La demanderesse affirme que la Politique porte atteinte aux art. 2a) et 15(1) de la Charte canadienne des droits et libertés — La Politique a été déclarée incompatible avec la législation — Bien qu'il puisse y avoir des cas où il convient de trancher les questions constitutionnelles que suscite une affaire, la présente affaire n'en faisait pas partie; la Cour a donc refusé de le faire.*

Il s'agissait d'une demande de contrôle judiciaire visant à contester une politique gouvernementale qui, selon la demanderesse, lui niera le droit à la citoyenneté, sauf si elle trahit ses croyances religieuses qui l'obligent à porter le niqab lorsqu'elle se trouve en public à moins de circonstances particulières l'obligeant à se dévoiler. La demanderesse est une ressortissante du Pakistan et une musulmane sunnite fervente. Elle est devenue résidente permanente du Canada et sa demande de citoyenneté a été approuvée quelques années plus tard. Bien que la citoyenneté lui ait été attribuée sous le régime du paragraphe 5(1) de la *Loi sur la citoyenneté*, elle ne sera considérée comme citoyenne aux termes de l'alinéa 3(1)c) que si elle prête le serment de citoyenneté. Elle ne s'oppose pas à la teneur du serment, mais à la manière dont on l'oblige à le prêter. Avant de recevoir une date pour sa cérémonie de citoyenneté, la demanderesse avait passé l'examen de la citoyenneté, à l'occasion duquel elle avait retiré son niqab à des

*Policy Manual (CP)*, entitled CP 15: Guide to Citizenship Ceremonies (Policy or Manual). The applicant worried that she would be forced to unveil in public at the citizenship ceremony since the Policy incorporated an operational bulletin providing that citizenship candidates wearing face coverings must remove them for the oath-taking portion of the ceremony. Failure to comply would ultimately result in their not receiving their citizenship certificates. The applicant objects to the requirement to remove her niqab at the citizenship ceremony since she claims that removing her veil is unnecessary for identity or security reasons. She moved for an order that the Policy not be applied at her scheduled citizenship ceremony. The applicant sought, *inter alia*, to have a declaration that the Policy infringes paragraph 2(a) and subsection 15(1) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* (Charter); that it is inconsistent with the governing legislation and is thus beyond the powers of the respondent; and that it fetters the discretion of citizenship judges.

The main issues were whether the Policy fetters any discretion citizenship judges have; whether it is otherwise inconsistent with the legislation or regulations; and whether it infringes paragraph 2(a) and subsection 15(1) of the Charter.

*Held*, the application should be allowed.

While section 2 of the Policy states that the Policy is a guide to help CIC staff plan and deliver citizenship ceremonies, no such permissive language is employed in the operative sections thereof. According to the Policy, candidates are required to remove their face coverings and refusal to do so precludes receipt of a citizenship certificate and will deny them citizenship even if the officials are confident that the person in question actually took the oath by hearing it recited. Also, internal correspondence between CIC officials demonstrated an intention that removal of a face covering be mandatory at public citizenship ceremonies. Despite the mandatory intentions behind the Policy, it is the Act and the *Citizenship Regulations* that ultimately determine whether a citizenship judge has any discretion with respect to applying the Policy. Most pertinently, subsection 26(2) of the Act provides that a citizenship judge shall perform such other duties as the respondent prescribes for carrying into effect the purposes and provisions of the Act. The term “shall” is imperative and the Policy thus requires citizenship judges to ensure that candidates for citizenship have been seen, face uncovered, taking the oath. This requirement in the Policy is not merely an interpretive guideline but is mandatory and tantamount to a law made pursuant to the respondent’s

fin d’identification, conformément à la section 13.2 du *Guide des politiques de citoyenneté (CP)* de Citoyenneté et Immigration Canada intitulé Chapitre CP 15 : Guide pour les cérémonies de citoyenneté (le Guide ou la Politique). La demanderesse craignait d’être forcée de se dévoiler en public à l’occasion de la cérémonie de citoyenneté, car la Politique incorporait un bulletin opérationnel disposant que les candidats à la citoyenneté portant un vêtement leur couvrant le visage doivent retirer ce vêtement pour la prestation du serment au cours de la cérémonie. S’ils ne le font pas, ils ne recevront pas leur certificat de citoyenneté. La demanderesse s’oppose à l’obligation de retirer son niqab à la cérémonie de citoyenneté parce qu’elle est d’avis qu’il est inutile de retirer son voile pour des raisons d’identification ou de sécurité. Elle a sollicité une ordonnance interdisant d’appliquer la Politique à sa cérémonie de citoyenneté. La demanderesse a demandé, entre autres, une déclaration portant que la Politique porte atteinte à l’alinéa 2a) et au paragraphe 15(1) de la *Charte canadienne des droits et libertés* (la Charte); que la Politique n’est pas compatible avec la loi applicable et outrepassé donc les pouvoirs du défendeur et que la Politique entrave indûment le pouvoir discrétionnaire des juges de la citoyenneté.

Il s’agissait principalement de déterminer si la Politique entrave le pouvoir discrétionnaire des juges de la citoyenneté, si elle est par ailleurs incompatible avec la législation et les règlements et si elle porte atteinte à l’alinéa 2a) et au paragraphe 15(1) de la Charte.

*Jugement* : la demande doit être accueillie.

Bien que la section 2 du Guide indique qu’il s’agit d’un « guide [qui] vise à aider le personnel de CIC à organiser et réaliser des cérémonies de citoyenneté », aucune formulation facultative n’est utilisée dans les sections applicables de la Politique. La Politique précise que les candidats à la citoyenneté portant un vêtement leur couvrant le visage doivent retirer ce vêtement et que le fait de refuser empêche de recevoir un certificat de citoyenneté et nie à cette personne le droit à la citoyenneté, et ce, même si les agents sont sûrs que la personne a bel et bien prêté le serment en entendant celle-ci le réciter. En outre, des lettres que des agents de CIC se sont échangées à l’interne montrent qu’il était prévu d’obliger à retirer tout vêtement couvrant le visage lors des cérémonies de citoyenneté publiques. Malgré les intentions obligatoires qui sous-tendent la Politique, ce sont toutefois la Loi et le *Règlement sur la citoyenneté* qui déterminent en définitive si le juge de la citoyenneté a un pouvoir discrétionnaire quelconque au sujet de l’application de la Politique. Tout particulièrement, le paragraphe 26(2) de la Loi prévoit que le juge de la citoyenneté s’acquitte des fonctions que lui confie le défendeur en vue de la mise en œuvre de la Loi. L’obligation s’exprime essentiellement par l’indicatif présent du verbe porteur de sens principal, et la Politique oblige donc

statutory authority to assign duties to citizenship judges who preside at citizenship ceremonies. Thus, the Policy does constrain a citizenship judge's scope of action. Moreover, the language thereof contains directives and commands that read much like a statute or regulation and the statements of CIC officials and the respondent at the time of the Policy's implementation were evidence that it is regarded as if it were akin to a statute or regulation. Insofar as a citizenship judge has no discretion but to apply the Policy, the imposition of this mandatory duty upon a citizenship judge is contrary to paragraph 17(1)(b) of the Regulations, which requires a citizenship judge to "administer the oath of citizenship with dignity and solemnity, allowing the greatest possible freedom in the religious solemnization or the solemn affirmation thereof." Religious solemnization extends to how the oath is administered and the circumstances in which candidates are required to take it. Citizenship judges cannot exercise that function to determine what degree of freedom is possible if they instead obey the Policy's directive to ensure that candidates for citizenship have been seen, face uncovered, taking the oath. Since a citizenship judge cannot comply with both the Policy and paragraph 17(1)(b) of the Regulations, it was necessary to determine which prevailed. In this case, there was a conflict between the Regulations and the Policy, both of which are subordinate to the same Act. However, regulations enacted by the Governor in Council generally have a higher legal status than guidelines and policies. Thus, the mandatory directive in a guideline, such as the Policy, by which citizenship judges must ensure that candidates for citizenship have been seen, face uncovered, taking the oath cannot trump the Act or the Regulations. Accordingly, the Policy was inconsistent with the duty given to citizenship judges by the Regulations and was therefore invalid.

As to whether the Policy was otherwise inconsistent with applicable legislation or regulations, although it does not directly contradict subsection 19(1) and section 21 of the Regulations, the requirement imposed by the Policy that a candidate for citizenship be seen taking the oath appeared to be superfluous. Subsection 19(1) of the Regulations requires that a candidate take the oath of citizenship by swearing or solemnly affirming it before a citizenship judge—it does not require that there be visual confirmation that the oath was

les juges de la citoyenneté à veiller à ce que les candidats à la citoyenneté soient vus, à visage découvert, en train de prêter le serment. Cette exigence de la Politique n'est pas seulement une directive en matière d'interprétation, elle est impérative et équivaut à une règle de droit établie en vertu du pouvoir conféré par la loi au défendeur de confier des fonctions aux juges de la citoyenneté qui président les cérémonies de citoyenneté. Par conséquent, la Politique limite bel et bien le champ d'action des juges de la citoyenneté. De plus, le libellé de la Politique contient des directives et des ordres qui ressemblent beaucoup au texte d'une loi ou d'un règlement, et les déclarations d'agents de CIC et du défendeur à l'époque de la mise en œuvre de la Politique sont une preuve que l'on considérerait celle-ci comme une loi ou un règlement. Dans la mesure où un juge de la citoyenneté n'a pas d'autre choix que d'appliquer la Politique, l'imposition de cette obligation impérative à un juge de la citoyenneté est contraire à l'alinéa 17(1)(b) du Règlement, qui oblige le juge de la citoyenneté à « faire prêter le serment de citoyenneté avec dignité et solennité, tout en accordant la plus grande liberté possible pour ce qui est de la profession de foi religieuse ou l'affirmation solennelle des nouveaux citoyens ». À cet égard, la « profession de foi religieuse » s'étend à la manière dont le serment est administré et aux circonstances dans lesquelles les candidats sont tenus de le prêter. Les juges de la citoyenneté ne peuvent exercer cette fonction pour déterminer quel degré de liberté est possible s'ils obéissent plutôt à la directive de la Politique qui consiste à s'assurer que les candidats à la citoyenneté ont été vus, à visage découvert, en train de prêter le serment. Comme un juge de la citoyenneté ne peut pas se conformer à la fois à la Politique et à l'alinéa 17(1)(b) du Règlement, il convenait de déterminer lequel des deux avait préséance. En l'espèce, il existait un conflit entre le Règlement et la Politique, lesquels sont tous deux subordonnés à la même Loi. Toutefois, les règlements qu'adopte le gouverneur en conseil ont en général un statut juridique supérieur à celui des lignes directrices et des politiques. Ainsi, la mesure impérative qui figure dans une directive telle que la Politique, mesure par laquelle les juges de la citoyenneté doivent s'assurer que les candidats à la citoyenneté ont été vus, à visage découvert, en train de prêter le serment, ne peut avoir préséance sur la Loi ou le Règlement. Par conséquent, la Politique ne concordait pas avec la fonction que confie le Règlement aux juges de la citoyenneté et elle était, de ce fait, invalide.

Quant à savoir si la Politique était par ailleurs incompatible avec la législation ou les règlements applicables, bien qu'elle ne contredise pas directement le paragraphe 19(1) et l'article 21 du Règlement, l'obligation qu'elle impose, à savoir qu'un candidat à la citoyenneté doit être vu en train de prêter le serment, paraissait bel et bien superflue. Le paragraphe 19(1) du Règlement exige qu'un candidat prête le serment de citoyenneté « par un serment ou une affirmation solennelle faite devant le juge de la citoyenneté »; il n'exige

said aloud. Section 21 requires that candidates sign a certificate in prescribed form certifying that the person has taken the oath or affirmation of citizenship. According to the Manual, after candidates have taken the oath or affirmation of citizenship in the formal part of the ceremony and received their certificates of citizenship, they are required to sign the oath of citizenship form. It is the candidate's signature beneath the written oath or affirmation of citizenship form rather than a visual confirmation of the candidate saying the oath that is the only proof needed that a candidate has sworn or affirmed the oath of citizenship that is required by section 24 of the Act.

While the Policy was otherwise unlawful, it had to be determined whether the Charter issues were to be decided. Although there may be cases where it is appropriate to decide the constitutional issues that a matter raises, this case was not among them. Although the evidentiary record was adequate to decide the matter, it was not voluminous and the hearing itself was relatively brief. Thus, judicial economy was not a major consideration and there was no compelling need for certainty since the Policy would be set aside regardless of its constitutionality. It would therefore have been imprudent to decide the Charter issues that arose in this application and the Court declined to do so.

#### 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. 1, 2(a), 15(1).
- Canadian Multiculturalism Act*, R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 24, ss. 3(2)(c),(f), 6(1).
- Citizenship Act*, R.S.C., 1985 c. C-29, ss. 3(1)(c), 5(1), 24, 26(2), 27(f),(g),(h), Sch.
- Citizenship Regulations*, SOR/93-246, ss. 17, 19, 21, 22, 24.
- Federal Courts Act*, R.S.C., 1985, c. F-7, ss. 18.1(1), 57.
- Interpretation Act*, R.S.C., 1985, c. I-21, ss. 11, 26, 27(1), 35(1).

pas que l'on confirme visuellement que le serment a été prêté à voix haute. L'article 21 du Règlement exige que les candidats signent un certificat selon la forme prescrite pour certifier qu'ils ont prêté le serment de citoyenneté par un serment ou une affirmation solennelle. Selon le Guide, après que les candidats ont prêté le serment de citoyenneté par un serment ou une affirmation solennelle lors de la partie officielle de la cérémonie et qu'ils ont reçu leur certificat de citoyenneté, ils doivent signer le formulaire de serment de citoyenneté. C'est la signature du candidat sous le texte de ce serment ou de cette affirmation solennelle, plutôt qu'une confirmation visuelle du candidat en train de prêter le serment, qui est la seule preuve requise pour montrer qu'un candidat a prêté le serment de citoyenneté, par un serment ou une affirmation solennelle, exigé par l'article 24 de la Loi.

Même si la Politique était par ailleurs incompatible avec la législation, il fallait déterminer s'il y avait lieu de trancher les questions relatives à la Charte. Bien qu'il puisse y avoir des cas où il convient de trancher les questions constitutionnelles que suscite une affaire, la présente affaire n'en faisait pas partie. Le dossier de preuve était suffisant pour trancher l'affaire, mais il n'était pas volumineux et l'audience elle-même a été relativement courte. L'économie des ressources judiciaires n'était donc pas un facteur important, et il n'existait aucun besoin impérieux de certitude, puisque la Politique serait annulée, indépendamment de sa constitutionnalité. Il aurait donc été malavisé de trancher les questions relatives à la Charte que soulevait la présente demande, et la Cour a refusé de le faire.

#### 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. 1, 2a), 15(1).
- Loi d'interprétation*, L.R.C. (1985), ch. I-21, art. 11, 26, 27(1), 35(1).
- Loi sur la citoyenneté*, L.R.C. (1985), ch. C-29, art. 3(1)c), 5(1), 24, 26(2), 27f),g),h), ann.
- Loi sur le multiculturalisme canadien*, L.R.C. (1985) (4<sup>e</sup> suppl.), ch. 24, art. 3(2)c),f), 6(1).
- Loi sur les Cours fédérales*, L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 18.1(1), 57.
- Règlement sur la citoyenneté*, DORS/93-246, art. 17, 19, 21, 22, 24.

## CASES CITED

## APPLIED:

*Canada (Attorney General) v. Larkman*, 2012 FCA 204, [2012] 4 C.N.L.R. 87; *Phillips v. Nova Scotia (Commission of Inquiry into the Westray Mine Tragedy)*, [1995] 2 S.C.R. 97, (1995), 141 N.S.R. (2d) 1.

## DISTINGUISHED:

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

## CONSIDERED:

*Husband v. Canada (Canadian Wheat Board)*, 2006 FC 1390, 304 F.T.R. 55, aff'd 2007 FCA 325; *Andrews v. Law Society of British Columbia*, [1989] 1 S.C.R. 143, (1989), 56 D.L.R. (4th) 1; *R. v. Edwards Books and Art Ltd.*, [1986] 2 S.C.R. 713, (1986), 35 D.L.R. (4th) 1; *Alberta v. Hutterian Brethren of Wilson Colony*, 2009 SCC 37, [2009] 2 S.C.R. 567; *May v. CBC/Radio Canada*, 2011 FCA 130, 231 C.R.R. (2d) 369.

## REFERRED TO:

*Bekker v. Canada*, 2004 FCA 186, [2004] 3 C.T.C. 183; *Ardoch Algonquin First Nation v. Canada (Attorney General)*, 2003 FCA 473, [2004] 2 F.C.R. 108; *Eaton v. Brant County Board of Education*, [1997] 1 S.C.R. 241, (1996), 31 O.R. (3d) 574; *Mikisew Cree First Nation v. Canada (Minister of Canadian Heritage)*, 2004 FCA 66, [2004] 3 F.C.R. 436, rev'd on other grounds 2005 SCC 69, [2005] 3 S.C.R. 388; *Thompson v. Canada (National Revenue)*, 2013 FCA 197, 366 D.L.R. (4th) 169; *Enabulele v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2009 FC 641, 347 F.T.R. 309; *Canada (Attorney General) v. Downtown Eastside Sex Workers United Against Violence Society*, 2012 SCC 45, [2012] 2 S.C.R. 524; *Moresby Explorers Ltd. v. Canada (Attorney General)*, 2006 FCA 144, 350 N.R. 101; *Syndicat Northcrest v. Amselem*, 2004 SCC 47, [2004] 2 S.C.R. 551; *Multani v. Commission scolaire Marguerite-Bourgeoys*, 2006 SCC 6, [2006] 1 S.C.R. 256; *R. v. Big M Drug Mart Ltd. et al.*, [1985] 1 S.C.R. 295, (1985), 60 A.R. 161; *McAteer v. Canada (Attorney General)*, 2013 ONSC 5895, 117 O.R. (3d) 353, varied on other grounds, 2014 ONCA 578, 121 O.R. (3d) 1; *Zylberberg v. Sudbury Board of Education*, 1988 CanLII 189, 65 O.R. (2d) 641 (C.A.); *R. v. N.S.*, 2010 ONCA 670, 102 O.R. (3d) 161, aff'd 2012 SCC 72, [2012] 3 S.C.R. 726; *Pourkazemi v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 1998 CanLII 8830, 161 F.T.R. 62 (F.C.T.D.); *Doré v. Barreau du Québec*, 2012 SCC 12, [2012] 1 S.C.R. 395; *Greater Vancouver Transportation Authority v. Canadian Federation of Students — British Columbia Component*, 2009 SCC 31,

## JURISPRUDENCE CITÉE

## DÉCISIONS APPLIQUÉES :

*Canada (Procureur général) c. Larkman*, 2012 CAF 204; *Phillips c. Nouvelle-Écosse (Commission d'enquête sur la tragédie de la mine Westray)*, [1995] 2 R.C.S. 97.

## DÉCISION DIFFÉRENCIÉE :

*Thamotharem c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2007 CAF 198, [2008] 1 R.C.F. 385.

## DÉCISIONS EXAMINÉES :

*Husband c. Canada (Commission canadienne du blé)*, 2006 CF 1390, conf. par 2007 CAF 325; *Andrews c. Law Society of British Columbia*, [1989] 1 R.C.S. 143; *R. c. Edwards Books and Art Ltd.*, [1986] 2 R.C.S. 713; *Alberta c. Hutterian Brethren of Wilson Colony*, 2009 CSC 37, [2009] 2 R.C.S. 567; *May c. CBC/Radio Canada*, 2011 FCA 130.

## DÉCISIONS CITÉES :

*Bekker c. Canada*, 2004 CAF 186; *Première Nation algonquienne d'Ardoch c. Canada (Procureur général)*, 2003 CAF 473, [2004] 2 R.C.F. 108; *Eaton c. Conseil scolaire du comté de Brant*, [1997] 1 R.C.S. 241; *Première nation crie Mikisew c. Canada (Ministre du Patrimoine canadien)*, 2004 CAF 66, [2004] 3 R.C.F. 436, inf. pour d'autres motifs 2005 CSC 69, [2005] 3 R.C.S. 388; *Thompson c. Canada (Revenu national)*, 2013 CAF 197; *Enabulele c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2009 CF 641; *Canada (Procureur général) c. Downtown Eastside Sex Workers United Against Violence Society*, 2012 CSC 45, [2012] 2 R.C.S. 524; *Moresby Explorers Ltd. c. Canada (Procureur général)*, 2006 CAF 144; *Syndicat Northcrest c. Amselem*, 2004 CSC 47, [2004] 2 R.C.S. 551; *Multani c. Commission scolaire Marguerite-Bourgeoys*, 2006 CSC 6, [2006] 1 R.C.S. 256; *R. c. Big M Drug Mart Ltd. et autres*, [1985] 1 R.C.S. 295; *McAteer v. Canada (Attorney General)*, 2013 ONSC 5895, 117 R.J.O. (3<sup>e</sup>) 353, modifié pour d'autres motifs, 2014 ONCA 578, 121 R.J.O. (3<sup>e</sup>) 1; *Zylberberg v. Sudbury Board of Education*, 1988 CanLII 189, 65 O.R. (2d) 641 (C.A.); *R. v. N.S.*, 2010 ONCA 670, 102 R.J.O. (3<sup>e</sup>) 161, conf. par 2012 CSC 72, [2012] 3 R.C.S. 726; *Pourkazemi c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 1998 CanLII 8830 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.); *Doré c. Barreau du Québec*, 2012 CSC 12, [2012] 1 R.C.S. 395; *Greater Vancouver Transportation Authority c. Fédération canadienne des étudiantes et étudiants — Section Colombie-Britannique*, 2009 CSC 31, [2009] 2 R.C.S. 295; *Association des universités et collèges du Canada c.*

[2009] 2 S.C.R. 295; *Association of Universities and Colleges of Canada v. Canadian Copyright Licensing Agency (Access Copyright)*, 2012 FCA 22, 428 N.R. 297; *Friends of the Oldman River Society v. Canada (Minister of Transport)*, [1992] 1 S.C.R. 3, (1992), 88 D.L.R. (4th) 1; *Lalonde v. Sun Life Assurance Co. of Canada*, [1992] 3 S.C.R. 261, (1992), 12 C.C.L.I. (2d) 165; *National Bank Life Insurance v. Canada*, 2006 FCA 161, [2006] G.S.T.C. 60; *Law Society of Upper Canada v. Skapinker*, [1984] 1 S.C.R. 357, (1984), 9 D.L.R. (4th) 161.

*Canadian Copyright Licensing Agency (Access Copyright)*, 2012 CAF 22; *Friends of the Oldman River Society c. Canada (Ministre des Transports)*, [1992] 1 R.C.S. 3; *Lalonde c. Sun Life Assurance, Cie d'assurance-vie*, [1992] 3 R.C.S. 261; *Assurance-vie Banque Nationale, compagnie d'assurance-vie c. Canada*, 2006 CAF 161; *Law Society of Upper Canada c. Skapinker*, [1984] 1 R.C.S. 357.

## AUTHORS CITED

Citizenship and Immigration Canada. *Citizenship Policy Manual (CP)*. Chapter CP 15: Guide to Citizenship Ceremonies.

Citizenship and Immigration Canada. Operational Bulletin 359. "Requirements for candidates to be seen taking the Oath of Citizenship at a ceremony and procedures for candidates with full or partial face coverings" December 12, 2011.

Hogg Peter W. *Constitutional Law of Canada*, 5th ed. supplemented, Vol. 2, loose-leaf. Toronto: Thomson/Carswell, 2007.

## DOCTRINE CITÉE

Citoyenneté et Immigration Canada. Bulletin opérationnel 359. « Exigences à respecter pour que les candidats soient vus lors de la prestation du serment de citoyenneté et procédures à suivre pour les personnes portant un vêtement couvrant complètement ou partiellement leur visage », 12 décembre 2011.

Citoyenneté et Immigration Canada. *Guide des politiques de citoyenneté (CP)*. Chapitre 15: Guide pour les cérémonies de citoyenneté.

Hogg, Peter W. *Constitutional Law of Canada*, 5<sup>e</sup> éd. supplémenté, vol. 2, feuilles mobiles, Toronto : Thomson/Carswell, 2007.

APPLICATION for judicial review challenging a government policy that the applicant claimed would deny her citizenship unless she betrayed her religious beliefs that she must wear a niqab when she is in public unless there are specific circumstances requiring her to unveil herself. Application allowed.

DEMANDE de contrôle judiciaire visant à contester une politique gouvernementale qui, selon la demanderesse, lui nierait le droit à la citoyenneté, sauf si elle trahit ses croyances religieuses qui l'obligent à porter le niqab lorsqu'elle se trouve en public à moins de circonstances particulières l'obligeant à se dévoiler. Demande accueillie.

## APPEARANCES

*Lorne Waldman* for applicant.  
*Negar Hashemi* for respondent.

## ONT COMPARU

*Lorne Waldman* pour la demanderesse.  
*Negar Hashemi* pour le défendeur.

## SOLICITORS OF RECORD

*Waldman & Associates*, Toronto, for applicant.  
*Deputy Attorney General of Canada* for respondent.

## AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

*Waldman & Associates*, Toronto, pour la demanderesse.  
*Le sous-procureur général du Canada* pour le défendeur.

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

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

BOSWELL J.:

I. Nature of the Matter and Background

[1] Ms. Zunera Ishaq (applicant) is a Pakistani national and a devout Sunni Muslim who voluntarily follows the Hanafi school of thought. When she is in public, the applicant says that her religious beliefs obligate her to wear a niqab, a veil that covers most of her face. She also says that she will unveil herself to a stranger only if it is absolutely necessary to prove her identity or for purposes of security, and even then only privately in front of other women. She now comes to this Court to challenge a government policy that she claims will deny citizenship to her unless she betrays that conviction.

[2] The applicant became a permanent resident of Canada on October 25, 2008 and her application for citizenship was approved by a citizenship judge on December 30, 2013. She was granted citizenship three days later pursuant to subsection 5(1) of the *Citizenship Act*, R.S.C., 1985, c. C-29 (Act). However, she is not considered a citizen under paragraph 3(1)(c) of the Act until she takes the oath of citizenship, the words of which are set out in the schedule to the Act:

OATH OR AFFIRMATION OF CITIZENSHIP

I swear (*or* affirm) that I will be faithful and bear true allegiance to Her Majesty Queen Elizabeth the Second, Queen of Canada, Her Heirs and Successors, and that I will faithfully observe the laws of Canada and fulfil my duties as a Canadian citizen.

The applicant agrees with the content of the oath. She objects, however, to the manner by which she is being compelled to take it.

LE JUGE BOSWELL :

I. La nature de l'affaire et le contexte

[1] M<sup>me</sup> Zunera Ishaq (la demanderesse) est une ressortissante du Pakistan et une musulmane sunnite fervente, qui suit l'école de pensée hanafite. Lorsqu'elle se trouve en public, dit-elle, ses croyances religieuses l'obligent à porter le niqab, un voile qui couvre la majeure partie de son visage. Elle dit également qu'elle ne retirera son voile devant un étranger que si cela est absolument nécessaire pour prouver son identité ou pour des raisons de sécurité, et même là, uniquement en privé, devant d'autres femmes. Elle s'adresse maintenant à la Cour pour contester une politique gouvernementale qui, dit-elle, lui niera le droit à la citoyenneté, sauf si elle trahit cette conviction.

[2] La demanderesse est devenue résidente permanente du Canada le 25 octobre 2008 et sa demande de citoyenneté a été approuvée par un juge de la citoyenneté le 30 décembre 2013. La citoyenneté lui a été attribuée trois jours plus tard sous le régime du paragraphe 5(1) de la *Loi sur la citoyenneté*, L.R.C. (1985), ch. C-29 (la Loi). Cependant, elle ne sera considérée comme citoyenne aux termes de l'alinéa 3(1)c) de la Loi que si elle prête le serment de citoyenneté, dont le texte figure à l'annexe de la Loi :

SERMENT DE CITOYENNETÉ

Je jure fidélité et sincère allégeance à Sa Majesté la Reine Elizabeth Deux, Reine du Canada, à ses héritiers et successeurs et je jure d'observer fidèlement les lois du Canada et de remplir loyalement mes obligations de citoyen canadien.

AFFIRMATION SOLENNELLE

J'affirme solennellement que je serai fidèle et porterai sincère allégeance à Sa Majesté la Reine Elizabeth Deux, Reine du Canada, à ses héritiers et successeurs, que j'observerai fidèlement les lois du Canada et que je remplirai loyalement mes obligations de citoyen canadien.

La demanderesse souscrit à la teneur du serment, mais elle s'oppose toutefois à la manière dont on l'oblige à le prêter.

[3] Subsection 19(2) of the *Citizenship Regulations*, SOR/93-246 (the Regulations) provides that, “[u]nless the Minister otherwise directs, the oath of citizenship shall be taken at a citizenship ceremony.” The applicant was scheduled for such a ceremony on January 14, 2014, at the office of Citizenship and Immigration Canada (CIC) in Scarborough, Ontario. Prior to this ceremony, the applicant had taken her citizenship test on November 22, 2013, whereat she had removed her niqab for purposes of identification in accordance with section 13.2 of CIC’s *Citizenship Policy Manual (CP)*, Chapter CP 15: Guide to Citizenship Ceremonies (as amended to 21 December 2011) (the Manual). This section stipulates as follows:

### 13.2. Full or partial face coverings

Candidates for citizenship wearing a full or partial face covering must be identified. When dealing with these female candidates it is the responsibility of a citizenship official to confirm the candidate’s identity. This should be done in private, by a female citizenship official. The candidate must be asked to reveal her face to allow the CIC official to confirm the identity against the documents on file.

The candidates must be advised at this time that, they will need to remove their face covering during the taking of the oath. Failure to do so will result in the candidates not receiving their Canadian citizenship on that day.

The applicant had no objection to this requirement and she unveiled herself so that the official could confirm her identity before taking the citizenship test.

[4] The applicant is worried, however, that she will be forced to unveil in public at the citizenship ceremony she is required to attend. She became concerned about that following publicity surrounding CIC’s introduction of Operational Bulletin 359 [Requirements for candidates to be seen taking the Oath of Citizenship at a ceremony and procedures for candidates with full or partial face coverings] (the Bulletin) on December 12, 2011, the contents of which were shortly thereafter incorporated into section 6.5 of the Manual. This section 6.5 is set out in Annex A to this decision.

[3] Aux termes du paragraphe 19(2) du *Règlement sur la citoyenneté*, DORS/93-246 (le Règlement), « [à] moins de directives contraires du ministre, le serment de citoyenneté doit être prêté lors d’une cérémonie de la citoyenneté ». La demanderesse était censée prendre part à une telle cérémonie le 14 janvier 2014, au bureau de Citoyenneté et Immigration Canada (CIC) situé à Scarborough, en Ontario. Avant cette cérémonie, la demanderesse avait passé le 22 novembre 2013 l’examen de la citoyenneté, à l’occasion duquel elle avait retiré son niqab à des fins d’identification, conformément à la section 13.2 du *Guide des politiques de citoyenneté (CP)* CIC intitulé Chapitre 15 : Guide pour les cérémonies de citoyenneté (dans sa version du 21 décembre 2011) (le Guide), et dont le texte est le suivant :

### 13.2. Vêtements couvrant partiellement ou totalement le visage

On doit confirmer l’identité des candidats à la citoyenneté qui se présente [*sic*] avec un voile couvrant partiellement ou totalement le visage. Cela doit être fait en privé par une agente de citoyenneté qui demandera à la femme de découvrir son visage afin de confirmer son identité à l’aide des documents au dossier.

À ce moment, on doit indiquer aux candidats qu’ils devront retirer leur vêtement pendant la prestation du serment. Un candidat qui ne retire pas son vêtement ne deviendra pas citoyen ce jour-là.

La demanderesse ne s’opposait pas à cette exigence et s’est donc dévoilée de façon à ce qu’une agente puisse confirmer son identité avant qu’elle passe l’examen de la citoyenneté.

[4] La demanderesse s’inquiète toutefois du fait qu’elle sera forcée de se dévoiler en public à l’occasion de la cérémonie de citoyenneté à laquelle elle est tenue de prendre part. Cela a commencé à la préoccuper à la suite de la publicité entourant la mise en œuvre, par CIC, du Bulletin opérationnel 359 [Exigences à respecter pour que les candidats soient vus lors de la prestation du serment de citoyenneté et procédures à suivre pour les personnes portant un vêtement couvrant complètement ou partiellement leur visage] (le Bulletin) le 12 décembre 2011, dont la teneur a été intégrée peu de temps après à

[5] In summary, section 6.5.1 of the Manual (the Policy) provides that citizenship “[c]andidates wearing face coverings are required to remove their face coverings for the oath taking portion of the ceremony.” If they do not, they will not receive their citizenship certificates and will have to attend a different ceremony. If they again do not comply, then their application for citizenship will be ended.

[6] The applicant objects to the requirement to remove her niqab at the citizenship ceremony. Since the ceremony is public and removing her veil is unnecessary for the purposes of identity or security, she says the following:

My religious beliefs would compel me to refuse to take off my veil in the context of a citizenship oath ceremony, and I firmly believe that based on existing policies, I would therefore be denied Canadian citizenship. I feel that the governmental policy regarding veils at citizenship oath ceremonies is a personal attack on me, my identity as a Muslim woman and my religious beliefs.

[7] By a letter dated January 8, 2014, the applicant initially requested that her citizenship ceremony be rescheduled. The next day she filed the present application for judicial review in this Court, and the day after that she moved for an order enjoining the respondent from applying the Policy at her citizenship ceremony scheduled for January 14, 2014.

[8] In response to such motion, the respondent agreed to postpone the citizenship ceremony for the applicant and subsequently offered to seat the applicant in either the front or back row and next to a woman at the ceremony, so that other participants could not easily see her face if she removes her veil. The applicant refused this arrangement since the citizenship judge and officers could still be male, and there could potentially be photographers.

la section 6.5 du Guide. Le texte de cette section 6.5 est reproduit à l’annexe A de la présente décision.

[5] En résumé, la section 6.5.1 du Guide (la Politique) dispose que « [l]es candidats [à la citoyenneté] portant un vêtement leur couvrant le visage devront retirer ce vêtement pour la prestation du serment au cours de la cérémonie ». S’ils ne le font pas, ils ne recevront pas leur certificat de citoyenneté et devront se présenter à une autre cérémonie. Si, une fois de plus, ils ne se conforment pas à cette exigence, cela mettra donc fin à leur demande de citoyenneté.

[6] La demanderesse s’oppose à l’obligation de retirer son niqab à la cérémonie de citoyenneté. Comme cette dernière est publique et qu’il est inutile de retirer son voile pour des raisons d’identification ou de sécurité, elle déclare :

[TRADUCTION] Mes convictions religieuses m’obligeraient à refuser de retirer mon voile dans le contexte d’une cérémonie de prestation de serment de citoyenneté, et je crois fermement qu’en raison des politiques en vigueur, on me refuserait donc la citoyenneté canadienne. J’estime que la politique du gouvernement concernant le port du voile aux cérémonies de prestation de serment de citoyenneté est une attaque personnelle contre ma personne, mon identité en tant que musulmane et mes croyances religieuses.

[7] Par une lettre datée du 8 janvier 2014, la demanderesse a d’abord demandé que l’on fixe une nouvelle date pour sa cérémonie de citoyenneté. Le lendemain, elle a déposé auprès de la Cour la présente demande de contrôle judiciaire, et le surlendemain elle a sollicité une ordonnance interdisant au défendeur d’appliquer la Politique à sa cérémonie de citoyenneté, fixée au 14 janvier 2014.

[8] En réponse à cette requête, le défendeur a convenu de reporter la cérémonie de citoyenneté pour la demanderesse et a par la suite proposé de la faire asseoir à la cérémonie à la première rangée ou à la dernière rangée, et à côté d’une femme, de façon à ce que les autres participants ne puissent pas lui voir aisément le visage si elle retirait son voile. La demanderesse a refusé cet arrangement, parce qu’il se pouvait quand même que le juge de la citoyenneté et les agents soient de sexe masculin et que des photographes pouvaient être présents.

[9] The applicant's application pursuant to subsection 18.1(1) of the *Federal Courts Act*, R.S.C., 1985, c. F-7, identified the original Bulletin as the problematic document, but she essentially seeks the following relief:

1. a declaration that the Policy infringes paragraph 2(a) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44] (Charter);
2. a declaration that the Policy infringes subsection 15(1) of the Charter;
3. a declaration that the Policy is inconsistent with the governing legislation and is therefore beyond the powers of the respondent;
4. a declaration that the Policy unduly fetters the discretion of citizenship judges;
5. an order enjoining the respondent and any officials of the respondent from refusing citizenship to the applicant on the basis of the Bulletin; and
6. her costs.

II. Is the Notice of Constitutional Question valid?

[10] At the outset of the hearing in respect of this matter, it was determined that proper notice of the constitutional questions raised by the applicant had not been given within the required timeline due to an inadvertent administrative error.

[11] The relevant portions of section 57 of the *Federal Courts Act* provide as follows:

[9] La demande que la demanderesse a déposée en vertu du paragraphe 18.1(1) de la *Loi sur les Cours fédérales*, L.R.C. (1985), ch. F-7, indique que la version initiale du Bulletin est le document qui pose problème, mais elle sollicite essentiellement les redressements suivants :

1. une déclaration portant que la Politique porte atteinte à l'alinéa 2a) de la *Charte canadienne des droits et libertés*, qui constitue la partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44] (la Charte);
2. une déclaration portant que la Politique porte atteinte au paragraphe 15(1) de la Charte;
3. une déclaration portant que la Politique n'est pas compatible avec la loi applicable et outrepassé donc les pouvoirs du défendeur;
4. une déclaration portant que la Politique entrave indûment le pouvoir discrétionnaire des juges de la citoyenneté;
5. une ordonnance interdisant au défendeur et à tout agent de ce dernier de lui refuser la citoyenneté en raison du Bulletin;
6. les dépens.

II. L'avis de question constitutionnelle est-il valide?

[10] Au début de l'audience relative à la présente affaire, il a été jugé qu'en raison d'une erreur administrative commise par inadvertance, l'avis des questions constitutionnelles que soulevait la demanderesse n'avait pas été signifié dans le délai prescrit.

[11] Les passages applicables de l'article 57 de la *Loi sur les Cours fédérales* sont les suivants :

Constitutional questions

**57.** (1) If the constitutional validity, applicability or operability of an Act of Parliament or of the legislature of a province, or of regulations made under such an Act, is in question before the Federal Court of Appeal or the Federal Court or a federal board, commission or other tribunal, other than a service tribunal within the meaning of the National Defence Act, the Act or regulation shall not be judged to be invalid, inapplicable or inoperable unless notice has been served on the Attorney General of Canada and the attorney general of each province in accordance with subsection (2).

Time of notice

(2) The notice must be served at least 10 days before the day on which the constitutional question is to be argued, unless the Federal Court of Appeal or the Federal Court or the federal board, commission or other tribunal, as the case may be, orders otherwise.

[12] Non-compliance with section 57 can deprive the Court of jurisdiction to hear a constitutional question (see: *Bekker v. Canada*, 2004 FCA 186, [2004] 3 C.T.C. 183 (*Bekker*), at paragraphs 8–9; *Ardoch Algonquin First Nation v. Canada (Attorney General)*, 2003 FCA 473, [2004] 2 F.C.R. 108, at paragraph 50; *Eaton v. Brant County Board of Education*, [1997] 1 S.C.R. 241, at paragraph 54). Whether a section 57 notice is even required, however, depends on the nature of the remedy being sought in a particular case: *Mikisew Cree First Nation v. Canada (Minister of Canadian Heritage)*, 2004 FCA 66, [2004] 3 F.C.R. 436, at paragraphs 75–78, Sharlow J.A., dissenting, but not on this point, revd on other grounds 2005 SCC 69, [2005] 3 S.C.R. 388; *Thompson v. Canada (National Revenue)*, 2013 FCA 197, 366 D.L.R. (4th) 169, at paragraph 67.

[13] In that regard, there is some authority to suggest that notice under section 57 does not need to be given when the constitutional challenge is to a ministerial policy and does not allege the invalidity, inapplicability, or inoperability of a statute or regulation *per se* (see: e.g. *Enabulele v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2009 FC 641, 347 F.T.R. 309, at paragraphs 12–14). However, there is also authority to the opposite effect. For example, in *Husband v. Canada*

Questions constitutionnelles

**57.** (1) Les lois fédérales ou provinciales ou leurs textes d'application, dont la validité, l'applicabilité ou l'effet, sur le plan constitutionnel, est en cause devant la Cour d'appel fédérale ou la Cour fédérale ou un office fédéral, sauf s'il s'agit d'un tribunal militaire au sens de la *Loi sur la défense nationale*, ne peuvent être déclarés invalides, inapplicables ou sans effet, à moins que le procureur général du Canada et ceux des provinces n'aient été avisés conformément au paragraphe (2).

Formule et délai de l'avis

(2) L'avis est, sauf ordonnance contraire de la Cour d'appel fédérale ou de la Cour fédérale ou de l'office fédéral en cause, signifié au moins dix jours avant la date à laquelle la question constitutionnelle qui en fait l'objet doit être débattue.

[12] La non-conformité à l'article 57 peut priver la Cour de sa compétence pour entendre une question constitutionnelle (voir : *Bekker c. Canada*, 2004 CAF 186 (*Bekker*), aux paragraphes 8 et 9; *Première Nation algonquaine d'Ardoch c. Canada (Procureur général)*, 2003 CAF 473; [2004] 2 R.C.F. 108, au paragraphe 50; *Eaton c. Conseil scolaire du comté de Brant*, [1997] 1 R.C.S. 241, au paragraphe 54). Toutefois, la question de savoir si l'avis que prescrit l'article 57 est même exigé dépend de la nature du redressement que l'on souhaite obtenir dans une affaire donnée : *Première nation crie Mikisew c. Canada (Ministre du Patrimoine canadien)*, 2004 CAF 66, [2004] 3 R.C.F. 436, aux paragraphes 75 à 78, motifs dissidents de la juge Sharlow, mais non sur ce point, inf. pour d'autres motifs par 2005 CSC 69, [2005] 3 R.C.S. 388; *Thompson c. Canada (Revenu national)*, 2013 CAF 197, au paragraphe 67.

[13] À cet égard, selon une certaine jurisprudence, il n'est pas nécessaire de signifier l'avis que prescrit l'article 57 lorsque la contestation de nature constitutionnelle vise une politique ministérielle et n'allègue pas qu'une loi ou un règlement est invalide, inapplicable ou inopérant en soi (voir, p. ex., *Enabulele c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2009 CF 641, aux paragraphes 12 à 14). Mais il existe également des éléments jurisprudentiels à l'effet contraire. Ainsi, dans la décision

(*Canadian Wheat Board*), 2006 FC 1390, 304 F.T.R. 55, affd 2007 FCA 325, at paragraph 12, Mr. Justice Strayer said that:

Section 57 of the *Federal Courts Act*, R.S., 1985, c. F-7, requires that notice be given to the Attorney General of Canada and the Attorney General of each province before this Court can judge an Act or regulation to be constitutionally invalid, inapplicable or inoperable. No such notice was given in this case to the provincial Attorneys General. The Applicant insists that he is not attacking the “constitutional validity, applicability or operability” of any Act of Parliament or regulation. But he is attacking, he says, the policy of the CWB. I accept that to the extent that he is arguing that such policy is not authorized by the Act or the regulations he is not raising a constitutional issue. But when he argues that such policy is contrary to the Charter, in my view he is arguing that the Act cannot be applied in this way consistently with the constitution. To my mind that is an issue of “constitutional operability” and cannot be addressed without proper notice under section 57. See *Canada (Information Commissioner) v. Canada (Prime Minister)*, [1993] 1 F.C. 427 at paras. 90-92.)

[14] For the purposes of this case, it is unnecessary to resolve the conflicting cases noted above. By virtue of subsection 57(2), the Court may excuse late service of the notice in this case by extending the time for service and, thereby, decide that proper notice was given irrespective of whether notice was or was not required.

[15] The test for granting extensions of time generally has been set out in *Canada (Attorney General) v. Larkman*, 2012 FCA 204, [2012] 4 C.N.L.R. 87 (*Larkman*), at paragraph 61:

- (1) Did the moving party have a continuing intention to pursue the application?
- (2) Is there some potential merit to the application?
- (3) Has the Crown been prejudiced from the delay?
- (4) Does the moving party have a reasonable explanation for the delay?

*Husband c. Canada (Commission canadienne du blé)*, 2006 CF 1390, au paragraphe 12, conf. par 2007 CAF 325, le juge Strayer écrit :

L'article 57 de la *Loi sur les Cours fédérales*, L.R.C. 1985, ch. F-7, exige qu'un avis soit donné au procureur général du Canada et à ceux des provinces avant que la Cour puisse décider si une loi ou un règlement est invalide, inapplicable ou sans effet sur le plan constitutionnel. Or, aucun avis de ce genre n'a été donné aux procureurs généraux des provinces dans ce cas-ci. Le demandeur affirme avec insistance qu'il ne conteste pas « la validité, l'applicabilité ou l'effet, sur le plan constitutionnel » d'une loi fédérale ou d'un règlement. Cependant, il déclare contester la politique de la CCB. Je suis prêt à reconnaître que, dans la mesure où il soutient qu'une telle politique n'est pas autorisée par la Loi ou par le Règlement, le demandeur ne soulève pas une question constitutionnelle. Cependant, lorsque le demandeur fait valoir qu'une telle politique est contraire à la Charte, il soutient à mon avis que la Loi ne peut pas être ainsi appliquée d'une façon conforme à la Constitution. Selon moi, il s'agit d'une question d'« effet, sur le plan constitutionnel » qui ne peut pas être examinée sans qu'un avis régulier ait été signifié en vertu de l'article 57. Voir *Canada (Commissaire à l'information) c. Canada (Premier ministre)*, [1993] 1 C.F. 427, aux paragraphes 90 à 92.

[14] Pour les besoins de la présente affaire, il n'est pas nécessaire de régler la question des décisions contradictoires susmentionnées. Aux termes du paragraphe 57(2), la Cour peut excuser la signification tardive de l'avis en l'espèce, en prorogeant le délai de signification et, ainsi, décider qu'un avis approprié a été signifié, indépendamment de la question de savoir s'il était obligatoire ou non d'en signifier un.

[15] Le critère à appliquer de manière générale pour l'octroi d'une prorogation de délai a été énoncé dans l'arrêt *Canada (Procureur général) c. Larkman*, 2012 CAF 204 (*Larkman*), au paragraphe 61 :

- (1) Le requérant a-t-il manifesté une intention constante de poursuivre sa demande?
- (2) La demande a-t-elle un certain fondement?
- (3) La Couronne a-t-elle subi un préjudice en raison du retard?
- (4) Le requérant a-t-il une explication raisonnable pour justifier le retard?

Not all of these factors are always relevant nor do they all need to favour the moving party, and the “overriding consideration is that the interests of justice be served” (*Larkman*, at paragraph 62). The same test should be applied here for purposes of subsection 57(2).

[16] In this case, the hearing was held on October 16, 2014, and according to the meaning of “at least” in subsection 27(1) of the *Interpretation Act*, R.S.C., 1985, c. I-21, the time for service of the notice of constitutional question thus expired on Sunday, October 5, 2014. As every Sunday is a holiday pursuant to subsection 35(1), section 26 of the *Interpretation Act* provides that the deadline for service was Monday, October 6, 2014. The applicant served the notice of constitutional question on October 7, 2014, so it was one day late.

[17] The applicant sought the Court’s direction prior to the hearing of this matter as to how to rectify late filing of the notice. Counsel for the applicant was directed by the Court to obtain the consents of the Attorneys General for the late service and filing of the applicant’s notice of constitutional question. Written consents from all of the Attorneys General were thus filed with the Court before the hearing commenced.

[18] The applicant is seeking declaratory and injunctive relief in respect of the Policy on the basis that, amongst other things, it infringes paragraph 2(a) and subsection 15(1) of the Charter. She is not directly or explicitly impugning any specific provision of the Act or the Regulations. The Policy at issue here was not promulgated under paragraphs 27(g) and 27(h) of the Act, which permit the Governor in Council to make regulations “(g) prescribing the ceremonial procedures to be followed by citizenship judges” and “(h) respecting the taking of the oath of citizenship”, nor was it published in the *Canada Gazette*. On the contrary, the Policy originated as the Bulletin issued by CIC on December 12, 2011 and later was embodied in section 6.5 of the Manual dated December 21, 2011. There is potential merit to some of the issues raised and the relief

Ces facteurs ne sont pas toujours tous pertinents, pas plus qu’il n’est nécessaire qu’ils favorisent tous le requérant, et « [l]a considération primordiale est celle de savoir si l’octroi d’une prorogation de délai serait dans l’intérêt de la justice » (*Larkman*, au paragraphe 62). C’est ce même critère qu’il convient d’appliquer ici pour les besoins du paragraphe 57(2).

[16] Dans la présente affaire, l’audience a eu lieu le 16 octobre 2014 et, d’après le sens de l’expression « un nombre minimal de jours » qui figure au paragraphe 27(1) de la *Loi d’interprétation*, L.R.C. (1985), ch. I-21, le délai prescrit pour la signification de l’avis de question constitutionnelle a donc expiré le dimanche 5 octobre 2014. Le dimanche étant un jour férié aux termes du paragraphe 35(1), l’article 26 de la *Loi d’interprétation* prévoit que le délai de signification expirait donc le lundi 6 octobre 2014. La demanderesse a signifié son avis le 7 octobre 2014, donc avec un jour de retard.

[17] Avant l’audition de la présente affaire, la demanderesse a demandé des directives à la Cour sur la manière de corriger le dépôt tardif de l’avis. La Cour a donné instruction à l’avocat de la demanderesse d’obtenir le consentement des procureurs généraux au sujet de la signification et du dépôt tardifs de l’avis de question constitutionnelle. Des consentements écrits de tous les procureurs généraux ont ainsi été déposés auprès de la Cour avant le début de l’audience.

[18] La demanderesse sollicite un jugement déclaratoire et une injonction à l’égard de la Politique au motif que, notamment, cette dernière porte atteinte à l’alinéa 2a) et au paragraphe 15(1) de la Charte. Elle ne conteste pas directement ou explicitement une disposition précise de la Loi ou du Règlement. La Politique qui est ici en cause n’a pas été promulguée en vertu des alinéas 27g) et h) de la Loi, qui permettent au gouverneur en conseil, par règlement, de « g) prévoir le cérémonial à suivre par le juge de la citoyenneté » et « h) régir la prestation du serment de citoyenneté », pas plus qu’elle n’a été publiée dans la *Gazette du Canada*. Au contraire, elle a vu le jour sous la forme du Bulletin que CIC a diffusé le 12 décembre 2011, et elle a plus tard été intégrée à la section 6.5 du Guide en date du 21 décembre 2011. Il existe un fondement potentiel à

requested by the applicant in her application for judicial review.

[19] In view of the written consents to the late filing of the notice from all of the Attorneys General, and also that the four *Larkman* factors all favour the applicant, it is in the interests of justice that the service date for the applicant's notice of constitutional question should be and is hereby extended until the date of such service on October 7, 2014.

### III. The Parties' Arguments

#### A. *The Applicant's Arguments*

[20] The applicant says she is entitled to declaratory relief at this stage notwithstanding the fact that the Policy has not been applied to her yet since she has not attended a citizenship ceremony (citing *Canada (Attorney General) v. Downtown Eastside Sex Workers United Against Violence Society*, 2012 SCC 45, [2012] 2 S.C.R. 524, at paragraphs 44–52; *Moresby Explorers Ltd. v. Canada (Attorney General)*, 2006 FCA 144, 350 N.R. 101, at paragraphs 15–16).

[21] The applicant argues that the Policy infringes paragraph 2(a) of the Charter, which requires her to prove two things: (1) wearing the niqab is a religious practice in which she sincerely believes; and (2) the Policy interferes with that practice in a manner that is more than trivial or insubstantial. She claims both requirements are satisfied here. The applicant states that, even though some sects of Islam do not consider it mandatory to wear a niqab, there is no need to show widespread agreement before finding a violation of her Charter rights. Rather, the applicant says it is enough that her belief is sincere and has a nexus to religion (*Syndicat Northcrest v. Amselem*, 2004 SCC 47, [2004] 2 S.C.R. 551, at paragraph 52; *Multani v. Commission scolaire Marguerite-Bourgeoys*, 2006 SCC 6, [2006] 1 S.C.R. 256, at paragraph 39), something which the applicant contends she has proven by her affidavit and corresponding cross-examination.

certaines des questions que soulève la demanderesse ainsi qu'au redressement qu'elle sollicite dans le cadre de sa demande de contrôle judiciaire.

[19] Compte tenu des consentements écrits de tous les procureurs généraux au dépôt tardif de l'avis, et aussi du fait que les quatre facteurs énoncés dans l'arrêt *Larkman* favorisent tous la demanderesse, il est dans l'intérêt de la justice que la date de signification de l'avis de question constitutionnelle de la demanderesse soit par la présente prorogée jusqu'à la date de cette signification, soit le 7 octobre 2014.

### III. Les arguments des parties

#### A. *Les arguments de la demanderesse*

[20] La demanderesse dit qu'elle a droit à un jugement déclaratoire à ce stade, indépendamment du fait que la Politique n'a pas encore été appliquée à son égard, puisqu'elle n'a pas pris part à une cérémonie de citoyenneté (citant *Canada (Procureur général) c. Downtown Eastside Sex Workers United Against Violence Society*, 2012 CSC 45, [2012] 2 R.C.S. 524, aux paragraphes 44 à 52; *Moresby Explorers Ltd. c. Canada (Procureur général)*, 2006 CAF 144, aux paragraphes 15 et 16).

[21] Aux dires de la demanderesse, la Politique porte atteinte à l'alinéa 2a) de la Charte, ce qui l'oblige à prouver deux choses : 1) le port du niqab est une pratique religieuse en laquelle elle croit sincèrement; 2) la Politique fait obstacle à cette pratique d'une manière plus que négligeable ou insignifiante. Ces deux exigences, dit-elle, sont remplies en l'espèce. Bien que certaines confessions de l'islam n'estiment pas que le port du niqab est obligatoire, ajoute-t-elle, il n'est pas nécessaire de démontrer qu'il existe une entente généralisée avant de conclure à une violation des droits que lui confère la Charte. Elle dit qu'il suffit plutôt que sa croyance soit sincère et qu'elle ait un lien avec la religion (*Syndicat Northcrest c. Amselem*, 2004 CSC 47, [2004] 2 R.C.S. 551, au paragraphe 52; *Multani c. Commission scolaire Marguerite-Bourgeoys*, 2006 CSC 6, [2006] 1 R.C.S. 256, au paragraphe 39), un point que, soutient-elle, elle a prouvé par son affidavit et le contre-interrogatoire correspondant.

[22] The applicant further states that the Policy infringes her religious belief in a more than trivial way. She contends that the purpose of the Policy is to compel her and others like her to temporarily abandon a religious practice, and such a purpose will always be unconstitutional regardless of its effects (*R. v. Big M Drug Mart Ltd. et al.*, [1985] 1 S.C.R. 295 (*Big M*), at page 334). Indeed, although the Policy purports to be about allowing visual confirmation that the oath has been taken, the applicant submits that various public statements made by the Minister of Citizenship and Immigration (Minister) at the time the Policy was introduced, as well as the language used by the Policy, disclose that its true target is Muslim women like her.

[23] Alternatively, the applicant submits that the effects of the Policy are enough to violate paragraph 2(a) of the Charter, since she must abandon either her religious beliefs or her dream of becoming a citizen, for which she has already made significant sacrifices. Offering citizenship as a prize for such a choice is a significant violation since it denigrates her deeply-held beliefs, and she says that the accommodation offered by the respondent does not solve the problem; it only serves to stigmatize her for her convictions (*McAteer v. Canada (Attorney General)*, 2013 ONSC 5895, 117 O.R. (3d) 353, at paragraphs 32–33, varied on other grounds, 2014 ONCA 578, 121 O.R. (3d) 1; *Zylberberg v. Sudbury Board of Education*, 1988 CanLII 189, 65 O.R. (2d) 641 (C.A.), at paragraph 39; *Big M*, at page 336).

[24] The applicant further submits that the Policy is contrary to subsection 15(1) of the Charter, which prohibits discrimination on the grounds of religion and sex. Although the language of the Policy is neutral, according to the applicant it disproportionately affects Muslim women like her and perpetuates the stereotyping and prejudices against them recognized by the Ontario Court of Appeal in *R. v. N.S.*, 2010 ONCA 670, 102 O.R. (3d) 161 (*NS* (ONCA)), at paragraph 79, affd 2012 SCC 72, [2012] 3 S.C.R. 726 (*NS* (SCC)).

[22] La demanderesse déclare de plus que la Politique porte atteinte à sa croyance religieuse d'une manière plus qu'insignifiante. Elle prétend que l'objet de la politique est de l'obliger, ainsi que d'autres comme elle, à abandonner temporairement une pratique religieuse et qu'un tel objet sera toujours inconstitutionnel, quels qu'en soient les effets (*R. c. Big M Drug Mart Ltd. et autres*, [1985] 1 R.C.S. 295 (*Big M*), à la page 334). En fait, soutient-elle, la Politique vise censément à permettre de confirmer visuellement que le serment a été prêté, mais diverses déclarations publiques faites par le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration (le ministre) à l'époque où la Politique est entrée en vigueur, de même que le libellé de celle-ci, révèlent que la Politique cible en réalité les musulmanes comme elle.

[23] La demanderesse soutient subsidiairement que les effets de la Politique sont suffisants pour porter atteinte à l'alinéa 2a) de la Charte, puisqu'il lui faut abandonner soit ses croyances religieuses, soit son rêve de devenir citoyenne, un rêve pour lequel elle a déjà fait de grands sacrifices. Offrir la citoyenneté comme prix pour un tel choix est une atteinte considérable, car cela dénigre ses croyances profondes, et la mesure d'accommodement que le défendeur a offerte ne règle pas le problème; cela sert uniquement à la stigmatiser pour ses convictions (*McAteer v. Canada (Attorney General)*, 2013 ONSC 5895, 117 R.J.O. (3<sup>e</sup>) 353, aux paragraphes 32 et 33, mod. pour d'autres motifs par 2014 ONCA 578, 121 R.J.O. (3<sup>e</sup>) 1; *Zylberberg v. Sudbury Board of Education*, 1988 CanLII 189, 65 O.R. (2d) 641 (C.A.), au paragraphe 39; *Big M*, à la page 336).

[24] La demanderesse soutient par ailleurs que la Politique est contraire au paragraphe 15(1) de la Charte, qui interdit la discrimination fondée sur la religion et le sexe. Bien que la Politique soit formulée en termes neutres, elle a, selon la demanderesse, un effet disproportionné sur les musulmanes comme elle et perpétue les stéréotypes et les préjugés qu'on exerce à leur encontre, ainsi que l'a reconnu la Cour d'appel de l'Ontario dans l'arrêt *R. v. N.S.*, 2010 ONCA 670, 102 R.J.O. (3<sup>e</sup>) 161 (*NS* (CAON)), au paragraphe 79, conf. par 2012 CSC 72, [2012] 3 R.C.S. 726 (*NS* (CSC)).

[25] The applicant contends that these violations under paragraph 2(a) and subsection 15(1) cannot be justified under section 1 of the Charter. Visually confirming that the oath was taken was, the applicant submits, not even important enough to be included in the Act or Regulations, and so cannot be a pressing and substantial objective. Furthermore, the applicant states that there is no rational connection between ensuring that the oath was taken and visual inspection, since such a method could only confirm that the participants' mouths were moving; citizenship officials are not lip readers. Indeed, the applicant notes that every new citizen is already required to sign a declaration that they took the oath (see form CIT 0049 (02-2008)), which binds them to it. The respondent will get her signed declaration in any event, and the applicant says that watching her lips move provides no real assurance that she took the oath.

[26] Moreover, the applicant argues that the Policy does not minimally impair her rights and freedoms. The evidence before the Court suggests that the Policy affects about 100 women per year, and that the oath takes less than a minute to recite. According to the applicant, it would be easy for a female citizenship judge or official to take those women's oaths in private if there was doubt that they recited the oath, which is what used to be done before the Policy was adopted. Alternately, women like the applicant could be seated closer to the officials or have a microphone attached to them, so that the officials could hear them taking the oath. The applicant says that these methods are significantly less intrusive and better at ensuring that a woman wearing a niqab took the oath, and the respondent has offered no justification for adopting a much stricter Policy which requires removal of face coverings.

[27] Finally, the applicant says that her interests outweigh those of the government. Citizenship is important to her; non-citizens are politically powerless (*Andrews v. Law Society of British Columbia*, [1989] 1 S.C.R. 143 (*Andrews*), at page 152, Wilson J.), and the status "not only incorporates rights and duties but serves a highly

[25] La demanderesse prétend que ces atteintes à l'alinéa 2a) et au paragraphe 15(1) ne peuvent se justifier au regard de l'article premier de la Charte. À son avis, confirmer visuellement que le serment a été prêté n'était même pas assez important pour être inclus dans la Loi ou le Règlement, et il ne peut donc s'agir d'un objectif urgent et réel. En outre, la demanderesse affirme qu'il n'existe aucun lien logique entre le fait de s'assurer que l'on a prêté le serment et une inspection visuelle, car une telle méthode pourrait uniquement confirmer que la bouche des participants bougeait; les agents de la citoyenneté ne lisent pas sur les lèvres. D'ailleurs, la demanderesse note que tout nouveau citoyen est déjà tenu de signer une déclaration indiquant qu'il a prêté le serment (voir le formulaire CIT 0049 (02-2008)), ce qui les lie à cette dernière. Le défendeur obtiendra sa déclaration signée de toute façon, et la demanderesse dit que le fait de voir ses lèvres bouger n'est pas une réelle garantie qu'elle a prêté le serment.

[26] De plus, la demanderesse fait valoir que la Politique ne porte pas une atteinte minimale à ses droits et libertés. Il ressort de la preuve dont dispose la Cour que la Politique touche environ une centaine de femmes par année, et que le serment prend moins d'une minute à réciter. Selon la demanderesse, il serait facile pour une juge ou une agente de la citoyenneté d'entendre le serment de ces femmes en privé s'il y avait un doute qu'elles l'aient récité, ce qu'on avait l'habitude de faire avant l'adoption de la Politique. Subsidiairement, les femmes telles que la demanderesse pourraient être assises plus près des agents ou porter un microphone, ce qui permettrait aux agents de les entendre prêter le serment. Elle ajoute que ces méthodes sont nettement moins intrusives et garantissent davantage qu'une femme portant le niqab a prêté le serment; en outre, le défendeur n'a offert aucune justification pour avoir adopté une politique nettement plus stricte, qui oblige à retirer les vêtements couvrant le visage.

[27] Enfin, la demanderesse dit que ses intérêts l'emportent sur ceux du gouvernement. La citoyenneté est importante à ses yeux; les non-citoyens sont dépourvus de pouvoirs politiques (*Andrews c. Law Society of British Columbia*, [1989] 1 R.C.S. 143 (*Andrews*), à la page 152, la juge Wilson), et le statut « ne comporte pas

important symbolic function as a badge identifying people as members of the Canadian polity” (*Andrews*, at page 196, La Forest J.). Denying this to the applicant so long as she wears the niqab makes her feel worthless and as if she does not belong in the Canadian family.

[28] The applicant also contends that the Policy is unlawful on administrative law grounds. The Policy purports to be mandatory, and in this regard the applicant points to correspondence between officials at CIC which emphasizes that no substantive accommodation should ever be given. As such, the applicant submits that the Policy unduly fetters the discretion of citizenship judges and is therefore unlawful (*Thamotharem v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2007 FCA 198, [2008] 1 F.C.R. 385 (*Thamotharem*), at paragraphs 62–64).

[29] Furthermore, the applicant says that the Policy is inconsistent with the legislation in several important respects. First, the Act requires people to take the oath, not to be seen taking the oath. According to section 21 of the Regulations, the proof that they did take the oath is their signature on the declaration form (CIT 0049), and the Policy is inconsistent with that by prescribing that only visual confirmation can serve that function. Second, paragraph 17(1)(b) of the Regulations specifically requires citizenship judges to “administer the oath of citizenship with dignity and solemnity, allowing the greatest possible freedom in the religious solemnization or the solemn affirmation thereof”. According to the applicant, the Policy forces citizenship judges to violate that mandate and unduly fetters their discretion in this regard. Finally, paragraphs 3(2)(c) and 3(2)(f) of the *Canadian Multiculturalism Act*, R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 24, state that federal institutions should enhance respect for the diversity of Canadian society and be sensitive to Canada’s multicultural reality, and the Policy does not satisfy those criteria. Consequently, the applicant argues that the Policy is unlawful and should be disregarded (*Pourkazemi v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 1998 CanLII 8830, 161 F.T.R. 62 (F.C.T.D.), at paragraph 11).

seulement des droits et des obligations, mais [...] remplit la fonction très importante de symbole identifiant les gens comme membres de l’État canadien » (*Andrews*, à la page 196, le juge La Forest). En priver la demanderesse tant et aussi longtemps qu’elle porte le niqab lui donne le sentiment d’être dénuée de valeur et de ne pas faire partie de la famille canadienne.

[28] La demanderesse prétend également que la Politique est illégale pour des motifs de droit administratif. Cet instrument est censé être obligatoire et, à cet égard, la demanderesse fait état de lettres échangées entre des agents de CIC qui soulignent qu’aucune mesure d’accommodement concrète ne devrait être accordée. Cela étant, elle soutient que la Politique entrave indûment le pouvoir discrétionnaire des juges de la citoyenneté et qu’elle est donc illégale (*Thamotharem c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, 2007 CAF 198, [2008] 1 R.C.F. 385 (*Thamotharem*), aux paragraphes 62 à 64).

[29] En outre, la demanderesse dit que la Politique n’est pas compatible avec la Loi, et ce, à plusieurs égards importants. Premièrement, la Loi exige que les gens prêtent le serment, et non qu’on les voie le faire. Selon l’article 21 du Règlement, la preuve qu’ils ont prêté le serment est leur signature apposée sur le formulaire de déclaration (CIT 0049), et la Politique, qui prescrit que seule une confirmation visuelle puisse remplir cette fonction, ne concorde pas avec cela. Deuxièmement, l’alinéa 17(1)(b) du Règlement oblige précisément les juges de la citoyenneté à « faire prêter le serment de citoyenneté avec dignité et solennité, tout en accordant la plus grande liberté possible pour ce qui est de la profession de foi religieuse ou l’affirmation solennelle des nouveaux citoyens ». Selon la demanderesse, la Politique contraint les juges de la citoyenneté à enfreindre ce mandat et entrave indûment leur pouvoir discrétionnaire à cet égard. Enfin, les alinéas 3(2)(c) et f) de la *Loi sur le multiculturalisme canadien*, L.R.C. (1985) (4<sup>e</sup> suppl.), ch. 24, indiquent que les institutions fédérales doivent permettre de respecter la diversité des membres de la société canadienne et tenir dûment compte de la réalité multiculturelle du Canada, et la Politique ne satisfait pas à ces critères. La demanderesse fait donc valoir que la Politique est illégale et qu’elle devrait être écartée (*Pourkazemi c. Canada*

(*Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration*), 1998 CanLII 8830 (C.F. 1<sup>re</sup> inst), au paragraphe 11).

#### IV. The Respondent's Arguments

[30] The respondent argues that this application is premature. In its view, the Policy is not mandatory and citizenship judges are free not to apply it. As such, there is no way to know what would have happened had the applicant attended the ceremony and refused to uncover her face. Until she does so, the respondent says any violation of the applicant's Charter rights is speculative and there is no factual foundation for any constitutional challenge. Indeed, according to the respondent, the absence of such factual foundation is problematic since it deprives the citizenship judge of the deferential standard of review that would otherwise be owed on the Charter determination according to *Doré v. Barreau du Québec*, 2012 SCC 12, [2012] 1 S.C.R. 395 (*Doré*).

[31] The respondent acknowledges that there is nothing in the Act or the Regulations which requires that one be "seen" taking the oath. However, the Policy is not, according to the respondent, *de facto* legislation. The Minister has the prerogative to make such policies and no legislative authority is needed because the Policy is just that—a policy.

[32] The respondent says that, as a non-binding guideline, the Policy can only give rise to an expectation that it will be followed (*Thamotharem*, at paragraph 66). It cannot fetter the discretion of citizenship judges, who are quasi-judicial decision makers statutorily mandated to administer citizenship ceremonies. Indeed, the respondent submits that the Policy is directed more to CIC staff and not really addressed to citizenship judges. According to the respondent, it is impossible to tell whether a citizenship judge would have regard to it or consider him or herself bound by it.

[33] Even if a citizenship judge does apply the Policy to the applicant, the respondent says that would be

#### IV. Les arguments du défendeur

[30] Le défendeur fait valoir que la demande est prématurée. À son avis, la Politique n'est pas obligatoire et les juges de la citoyenneté ont le choix de ne pas l'appliquer. Rien ne permet donc de savoir ce qui se serait passé si la demanderesse avait assisté à la cérémonie et avait refusé de se découvrir le visage. Tant qu'elle ne le fait pas, ajoute-t-il, toute atteinte aux droits que la Charte lui confère est conjecturale, et il n'existe aucun fondement factuel à une contestation constitutionnelle quelconque. En fait, d'après le défendeur, l'absence d'un tel fondement factuel est problématique, puisqu'elle prive le juge de la citoyenneté de la norme de contrôle fondée sur la déférence à laquelle aurait par ailleurs droit la décision relative à la Charte, d'après l'arrêt *Doré c. Barreau du Québec*, 2012 CSC 12, [2012] 1 R.C.S. 395 (*Doré*).

[31] Le défendeur reconnaît que rien dans la Loi ou le Règlement n'exige que l'on soit « vu » en train de prêter le serment. Toutefois, la Politique n'est pas une mesure législative de fait. Le ministre a la prérogative d'établir des politiques de cette nature, et aucun pouvoir législatif n'est requis parce que la Politique n'est rien de plus que cela : une politique.

[32] Selon le défendeur, en tant que directive n'ayant pas force obligatoire, la Politique peut uniquement laisser présager qu'on la suivra (*Thamotharem*, au paragraphe 66). Elle ne peut pas entraver la discrétion des juges de la citoyenneté, qui sont des décideurs quasi judiciaires mandatés par la loi pour présider des cérémonies de citoyenneté. En fait, soutient le défendeur, la Politique est davantage axée sur le personnel de CIC, et pas vraiment sur les juges de la citoyenneté. Selon lui, il est impossible de dire si un juge de la citoyenneté en tiendrait compte ou se considérerait comme lié par elle.

[33] Le défendeur déclare que même si un juge de la citoyenneté appliquait la Politique à la demanderesse, il

reasonable and proportionate to the Charter interests at stake.

[34] With respect to paragraph 2(a) of the Charter, a violation only occurs if the applicant's religious practice "might reasonably or actually be threatened" (*R. v. Edwards Books and Art Ltd.*, [1986] 2 S.C.R. 713, at page 759). According to the respondent, the applicant has asserted nothing more than a subjective belief that her freedom of religion would be interfered with if she uncovered her face, and she has removed her veil in the past. In the respondent's view, the applicant has not proven anything more than a trivial violation, as the oath takes less than a minute to recite.

[35] Moreover, the respondent submits that this case is not like *Alberta v. Hutterian Brethren of Wilson Colony*, 2009 SCC 37, [2009] 2 S.C.R. 567, where failure to obtain a driver's licence would seriously affect the colony's ability to live up to one of its core tenants of communal self-sufficiency. Rather, if the applicant chooses not to remove her face covering and is denied citizenship, she nevertheless retains all the benefits of her status as a permanent resident. The respondent argues that any impact on her religious freedom is therefore minimal.

[36] With respect to subsection 15(1) of the Charter, the respondent concedes that the Policy mostly affects Muslim women. However, the respondent contends that distinction is not discriminatory. There is no proof of any pre-existing disadvantage, stereotype or prejudice that is perpetuated by requiring the applicant to show her face while she takes the citizenship oath. The effects are not onerous, and the applicant has taken her veil off in public for a driver's licence even though she does not drive. Furthermore, the respondent submits that the accommodations offered to the applicant and the fact that she only needs to remove the veil once during the ceremony corresponds to the applicant's actual needs and circumstances, while still satisfying the important objective of ensuring the oath is said aloud by all new citizens.

s'agirait là d'une mesure raisonnable et proportionnée aux droits garantis par la Charte qui sont en cause.

[34] En ce qui concerne l'alinéa 2a) de la Charte, il n'y a atteinte que si la pratique religieuse de la demanderesse « pourrai[t] être raisonnablement ou véritablement menacé[e] » (*R. c. Edwards Books and Art Ltd.*, [1986] 2 R.C.S. 713, à la page 759). Selon le défendeur, la demanderesse n'a affirmé rien de plus qu'une croyance subjective que l'on porterait atteinte à sa liberté de religion si elle se découvrirait le visage, et elle avait retiré son voile dans le passé. La demanderesse n'a prouvé rien de plus qu'une atteinte insignifiante, car la récitation du serment dure moins d'une minute.

[35] En outre, le défendeur soutient que la présente affaire se distingue de l'arrêt *Alberta c. Hutterian Brethren of Wilson Colony*, 2009 CSC 37, [2009] 2 R.C.S. 567, où le fait de ne pas obtenir un permis de conduire aurait entravé considérablement la capacité de la colonie de respecter ses principes fondamentaux d'autonomie communautaire. Si la demanderesse décide de ne pas se dévoiler et si on lui refuse la citoyenneté, elle conservera néanmoins tous les avantages de son statut de résidente permanente. Le défendeur fait valoir que l'effet sur la liberté religieuse de la demanderesse est donc minime.

[36] Pour ce qui est du paragraphe 15(1) de la Charte, le défendeur concède que la Politique touche principalement les musulmanes. Il prétend toutefois que cette distinction n'est pas discriminatoire. Il n'existe aucune preuve d'un désavantage, d'un stéréotype ou d'un préjugé préexistant que l'on perpétue en obligeant la demanderesse à montrer son visage pendant qu'elle prête le serment de citoyenneté. Les effets ne sont pas excessifs, et la demanderesse a ôté son voile en public pour obtenir un permis de conduire, même si elle ne conduit pas. En outre, le défendeur soutient que les mesures d'accommodement offertes à la demanderesse et le fait qu'il lui suffit de retirer le voile une fois seulement durant la cérémonie correspondent aux besoins et à la situation véritables de la demanderesse, tout en répondant à l'objectif important qui consiste à s'assurer que tout nouveau citoyen prête le serment à voix haute.

[37] Even if the applicant's Charter rights are engaged, the respondent argues that any interference with them is justified under section 1 of the Charter. As this would be an administrative decision, the approach to Charter review set out in *Doré* applies and the standard of review is reasonableness. According to the respondent, the Policy was created because of concerns that some citizenship candidates were not actually reciting the oath. Relying on the concurring judgment of Mr. Justice Louis LeBel in *NS* (SCC), at paragraphs 77–78, the respondent argues that taking the oath is a public act and it reasonably advances an important objective to expect all candidates to come together and recite the oath openly and equally.

[38] The respondent argues that requiring the applicant to uncover her face is not a serious limitation on her religious freedom; she has done it before for identity and security purposes. Wearing the niqab is just a personal choice, not a basic sacrament. Indeed, the respondent contends that it is unclear why a citizenship ceremony, which happens once in a lifetime, is not one of those rare instances where it is absolutely necessary for the applicant to remove her niqab.

[39] In any event, the respondent says that citizenship is a privilege, not a right. If the applicant is opposed to baring her face, then the respondent says that she should just accept the consequences of not becoming a citizen; she will still retain all the benefits of permanent residence. Given all those factors and the accommodation that the applicant has been offered, the respondent says that it would be reasonable for a citizenship judge to find that the balancing exercise favours the respondent.

## V. Issues and Analysis

[40] The following issues emerge from the parties' written submissions and oral arguments:

[37] Selon le défendeur, même si les droits que la Charte garantit à la demanderesse entrent en jeu, toute atteinte à ces derniers est justifiée au regard de l'article premier de la Charte. Comme il s'agirait d'une décision de nature administrative, la démarche énoncée dans l'arrêt *Doré* à propos du contrôle d'une décision relative à la Charte s'applique, et la norme de contrôle est la raisonabilité. Selon le défendeur, la Politique a vu le jour à cause de préoccupations selon lesquelles certains candidats à la citoyenneté ne récitaient pas réellement le serment. S'appuyant sur les motifs concordants du juge Louis LeBel dans l'arrêt *NS* (CSC), aux paragraphes 77 et 78, le défendeur soutient que prêter le serment est un acte public et qu'il favorise raisonnablement un objectif important, soit de s'attendre à ce que tous les candidats se regroupent et récitent le serment en public et de la même manière.

[38] Le défendeur fait valoir que le fait d'obliger la demanderesse à découvrir son visage n'est pas une restriction sévère à sa liberté religieuse; elle l'a fait auparavant pour des raisons d'identification et de sécurité. Le port du niqab n'est qu'un choix personnel ni un sacrement fondamental. En fait, prétend le défendeur, il n'est pas clair pourquoi une cérémonie de citoyenneté, qui a lieu une fois dans une vie, n'est pas l'une de ces rares occasions où il est absolument nécessaire que la demanderesse retire son niqab.

[39] Quoiqu'il en soit, dit le défendeur, la citoyenneté est un privilège, et non un droit. Si la demanderesse s'oppose au fait de découvrir son visage, elle devrait tout simplement accepter les conséquences du fait de ne pas acquérir la citoyenneté; elle jouira quand même de tous les avantages de la résidence permanente. Compte tenu de tous ces facteurs et des mesures d'accommodement offertes à la demanderesse, il serait raisonnable qu'un juge de la citoyenneté conclue que l'exercice de pondération fait pencher la balance en faveur du défendeur.

## V. Les questions en litige et l'analyse

[40] Les questions qui suivent ressortent des observations écrites et des plaidoiries des parties :

- |  |   |
|--|---|
| 1. Is the application for judicial review premature?                                 | 1. La demande de contrôle judiciaire est-elle prématurée?   |
| 2. Does the Policy fetter any discretion citizenship judges have?                    | 2. La Politique entrave-t-elle le pouvoir discrétionnaire dont bénéficient les juges de la citoyenneté?                       |
| 3. Is the Policy otherwise inconsistent with the legislation or regulations?         | 3. La Politique est-elle, par ailleurs, incompatible avec la législation ou les règlements?                                   |
| 4. If the Policy is otherwise unlawful, should the Charter issues be decided?        | 4. Si la Politique est par ailleurs illégale, y a-t-il lieu de trancher les questions relatives à la Charte?                  |
| 5. Does the Policy infringe paragraph 2(a) of the Charter?                           | 5. La Politique porte-t-elle atteinte à l’alinéa 2a) de la Charte?  |
| 6. Does the Policy infringe subsection 15(1) of the Charter?                         | 6. La Politique porte-t-elle atteinte au paragraphe 15(1) de la Charte?   |
| 7. If Charter rights are infringed, is the Policy saved by section 1 of the Charter? | 7. S’il y a atteinte aux droits garantis par la Charte, la Politique est-elle sauvegardée par l’article premier de la Charte? |

*A. Is the application for judicial review premature?*

*A. La demande de contrôle judiciaire est-elle prématurée?*

[41] I disagree with the respondent’s contention that this application for judicial review is premature. In *May v. CBC/Radio Canada*, 2011 FCA 130, 231 C.R.R. (2d) 369 (*May*), at paragraph 10, Mr. Justice Marc Nadon said the following:

[41] Je ne souscris pas à la prétention du défendeur selon laquelle la présente demande de contrôle judiciaire est prématurée. Dans l’arrêt *May c. CBC/Radio Canada*, 2011 CAF 130 (*May*), au paragraphe 10, le juge Marc Nadon a déclaré ce qui suit :

While it is true that, normally, judicial review applications before this Court seek a review of decisions of federal bodies, it is well established in the jurisprudence that subsection 18.1(1) permits an application for judicial review “by anyone directly affected by the matter in respect of which relief is sought”. The word “matter” embraces more than a mere decision or order of a federal body, but applies to anything in respect of which relief may be sought: *Krause v. Canada*, [1999] 2 F.C. 476 at 491 (F.C.A.). Ongoing policies that are unlawful or unconstitutional may be challenged at any time by way of an application for judicial review seeking, for instance, the remedy of a declaratory judgment: *Sweet v. Canada* (1999), 249 N.R. 17. [Emphasis added.]

[TRADUCTION] S’il est vrai que, en général, les demandes de contrôle judiciaire soumises à la Cour visent à faire contrôler les décisions d’offices fédéraux, il est bien établi dans la jurisprudence que le paragraphe 18.1(1) autorise « quiconque est directement touché par l’objet de la demande » à présenter une demande de contrôle judiciaire. Le mot « objet » englobe plus qu’une simple décision ou ordonnance d’un office fédéral; il s’applique à tout ce pour quoi il est possible de demander un recours : *Krause c. Canada*, [1999] 2 C.F. 476, à la page 491 (C.A.F.). Les politiques en vigueur qui sont illégales ou inconstitutionnelles peuvent être contestées en tout temps par la voie d’une demande de contrôle judiciaire en vue d’obtenir, par exemple, le redressement que constitue un jugement déclaratoire : *Sweet c. Canada* (1999), 249 N.R. 17. [Non souligné dans l’original.]

[42] Case law has established that not all policies are equal and some may be binding law (see: *Thamotharem*,

[42] Il ressort de la jurisprudence que les politiques ne sont pas toutes égales et que certaines peuvent avoir

at paragraph 65; *Greater Vancouver Transportation Authority v. Canadian Federation of Students — British Columbia Component*, 2009 SCC 31, [2009] 2 S.C.R. 295, at paragraphs 58–65). As the Federal Court of Appeal recognized in *Thamotharem*, at paragraph 63: “the validity of a rule or policy itself has sometimes been impugned independently of its application in the making of a particular decision.” Indeed, part of the reason that policies are published is so that people can know of them and organize their affairs accordingly, and the Policy in this case could be dissuading women who wear a niqab from even applying for citizenship. In such circumstances, a direct challenge to the Policy is appropriate.

[43] Furthermore, there are internal limits to a typical judicial review application that could actually interfere with the Court’s ability to examine the constitutionality of the Policy. Most notably, the record would usually be limited to only that material actually before a citizenship judge (*Association of Universities and Colleges of Canada v. Canadian Copyright Licensing Agency (Access Copyright)*, 2012 FCA 22, 428 N.R. 297, at paragraphs 19–20), which likely would not include much of the material submitted as part of the record in this case. Since a notice to appear is usually sent about two weeks before the ceremony, and the applicant only received her notice six days in advance of her ceremony, she would not even have had enough time to give notice of a constitutional question pursuant to subsection 57(2) of the *Federal Courts Act*, which would likely preclude any review of the constitutional issues by both the citizenship judge and this Court (*Bekker*, at paragraph 11). Accordingly, despite the respondent’s arguments in this regard, this application is not premature.

B. *Does the Policy fetter any discretion citizenship judges have?*

[44] The respondent contends that it is impossible to determine in advance whether the Policy will fetter a

valeur de règle de droit (voir : *Thamotharem*, au paragraphe 65; *Greater Vancouver Transportation Authority c. Fédération canadienne des étudiantes et étudiants — Section Colombie-Britannique*, 2009 CSC 31, [2009] 2 R.C.S. 295, aux paragraphes 58 à 65). Ainsi que l’a reconnu la Cour d’appel fédérale dans l’arrêt *Thamotharem*, au paragraphe 63 : « la validité même d’une règle ou d’une politique est parfois contestée indépendamment de son application dans la prise d’une décision particulière ». En fait, une partie de la raison pour laquelle on publie des politiques, c’est pour que les gens puissent les connaître et organiser leurs affaires en conséquence, et, en l’espèce, la Politique pourrait dissuader les femmes portant le niqab de même demander la citoyenneté. Dans de telles circonstances, il est approprié de contester directement la Politique.

[43] En outre, il y a des limites internes à une demande de contrôle judiciaire typique qui pourrait en réalité empêcher la Cour d’examiner la constitutionnalité de la Politique. Plus particulièrement, le dossier ne se limiterait habituellement qu’aux éléments dont dispose réellement un juge de la citoyenneté (*Association des universités et collèges du Canada c. Canadian Copyright Licensing Agency (Access Copyright)*, 2012 CAF 22, aux paragraphes 19 et 20), lesquels n’incluraient probablement pas une bonne partie de ceux qui ont été présentés dans le cadre du dossier en l’espèce. Étant donné qu’un avis de convocation est habituellement envoyé environ deux semaines avant la cérémonie et que la demanderesse n’a reçu son avis que six jours avant la cérémonie, elle n’aurait même pas eu assez de temps pour donner avis d’une question constitutionnelle au titre du paragraphe 57(2) de la *Loi sur les Cours fédérales*, ce qui ferait vraisemblablement obstacle à tout examen des questions constitutionnelles, tant par le juge de la citoyenneté que par la Cour (*Bekker*, au paragraphe 11). C’est donc dire que, malgré les arguments du défendeur à cet égard, la présente demande n’est pas prématurée.

B. *La Politique entrave-t-elle le pouvoir discrétionnaire dont bénéficient les juges de la citoyenneté?*

[44] Le défendeur soutient qu’il est impossible de déterminer à l’avance si la Politique entravera le pouvoir

citizenship judge's discretion. According to the respondent, citizenship judges must make an adjudicative decision about whether to apply the Policy, presumably complete with consideration of Charter values and a factual inquiry into the sincerity of every candidate who wears a veil. In the respondent's view, the Policy is only a guideline that is not even directed at citizenship judges and which they are free to disregard.

[45] However, section 1 of the Manual states, amongst other things, that it is about: "The roles and protocols that different participants (citizenship judge, volunteer presiding officials, clerk of the ceremony, special guests, etc.) must respect during ceremonies" (emphasis added). Although section 2 of the Manual states that it is a "guide ... to help Citizenship and Immigration Canada (CIC) staff plan and deliver citizenship ceremonies," no such permissive language is employed in the operative sections of the Policy. On the contrary, at section 6.5.1, the Policy says that citizenship "[c]andidates ... are required to remove their face coverings for the oath taking portion of the ceremony". If they do not remove their face coverings, then section 6.5.2 dictates that "the certificate is NOT to be presented" (emphasis in original). Such a candidate is given one last chance to take the oath at another citizenship ceremony, but "should that person again NOT be seen taking the oath, or fail to remove a full or partial face covering, the procedures outlined above for refusal are to be followed" (emphasis in original) [in section 6.5.3]. The candidate would then be forced to reapply for citizenship and face the same Policy again or else abandon his or her quest for citizenship. A refusal to remove a face covering, therefore, precludes receipt of a citizenship certificate and will deny that person citizenship, even if the officials are confident that the person actually took the oath by hearing it recited.

[46] Furthermore, internal correspondence between CIC officials demonstrates an intention that removal of a face covering be mandatory at public citizenship

discrétionnaire d'un juge de la citoyenneté. Selon lui, les juges de la citoyenneté doivent décider s'il convient d'appliquer la Politique ou non, vraisemblablement après avoir examiné les valeurs de la Charte et procédé à un examen factuel de la sincérité de chaque candidate qui porte le voile. De l'avis du défendeur, la Politique n'est qu'une directive qui n'est même pas destinée aux juges de la citoyenneté, et il leur est loisible d'en faire abstraction.

[45] Cependant, la section 1 du Guide indique, notamment, que celui-ci porte sur « les rôles et le protocole que les différents participants (juge de la citoyenneté, président de cérémonie bénévole, greffier de cérémonie, invités spéciaux, etc.) doivent respecter pendant les cérémonies » (non souligné dans l'original). Bien que la section 2 du Guide indique qu'il s'agit d'un « guide [qui] vise à aider le personnel de CIC à organiser et réaliser des cérémonies de citoyenneté », aucune formulation facultative n'est utilisée dans les sections applicables de la Politique. Au contraire, à la section 6.5.1, la Politique précise que les « candidats [à la citoyenneté] portant un vêtement leur couvrant le visage devront retirer ce vêtement pour la prestation du serment au cours de la cérémonie ». Ensuite, la section 6.5.2 prévoit que, si un candidat ne retire pas le vêtement lui couvrant le visage, « le certificat ne doit PAS être présenté » (souligné dans l'original). Ce candidat a droit à une autre chance de prêter le serment à une seconde cérémonie de citoyenneté, mais « s'il/elle n'est toujours PAS vu(e) en train de prêter le serment, il faut suivre les procédures susmentionnées concernant le refus » (souligné dans l'original) [dans section 6.5.3]. Le candidat serait ensuite obligé de présenter une nouvelle demande de citoyenneté et d'être confronté de nouveau à la même Politique, ou alors de renoncer à sa quête en vue d'obtenir la citoyenneté. Le fait de refuser de retirer un vêtement couvrant le visage empêche donc de recevoir un certificat de citoyenneté et nie à cette personne le droit à la citoyenneté, et ce, même si les agents sont sûrs que la personne a bel et bien prêté le serment en entendant celle-ci le réciter.

[46] En outre, des lettres que des agents de CIC se sont échangées à l'interne montrent qu'il était prévu d'obliger à retirer tout vêtement couvrant le visage lors des

ceremonies. For instance, in an e-mail dated November 8, 2011 (certain portions of which have been redacted), one CIC official wrote that:

In looking over the hand written comments from the Minister, it is pretty clear that he would like the changes to the procedure to “require” citizenship candidates to show their face and that these changes be made as soon as possible. ... My interpretation is that the Minister would like this done, regardless of whether there is a legislative base and that he will use his prerogative to make policy change.

[47] Similarly, in response to some queries about potential accommodations, another CIC official wrote in an e-mail dated December 13, 2011, that:

Under the new directive [Operational Bulletin 359] ... all candidates for citizenship must be seen taking the oath of citizenship at a citizenship ceremony. For candidates wearing full or partial face coverings, face coverings must be removed at the oath taking portion of the ceremony in order for CIC officials and the presiding official (Citizenship Judge) to ensure that the candidate has in fact taken the Oath of Citizenship. Under this new directive there are no options for private oath taking or oath taking with a female official as all candidates for citizenship are to repeat the oath together with the presiding official. [Emphasis added.]

[48] During an interview with CBC [Canadian Broadcasting Corporation] Radio on December 13, 2011, a Toronto-area citizenship judge took a different view and suggested that: “If [veiled women] don’t take the face covering off, there is an opportunity for them to come in front of the judge again after the ceremony and take the oath. ... [T]hey don’t have to remove the veil right there in front of all these people”. Subsequent e-mail correspondence between CIC media officials indicated that these comments by this citizenship judge were “problematic” as they “contradict our lines”.

[49] Indeed, the intention that it be mandatory for people to remove face coverings is also evident in public

cérémonies de citoyenneté publiques. Par exemple, dans un courriel daté du 8 novembre 2011 (dont certains passages ont été caviardés), un agent de CIC a écrit :

[TRADUCTION] Si l’on examine les commentaires manuscrits du ministre, il est assez évident qu’il aimerait que les changements apportés à la procédure « obligent » les candidats à la citoyenneté à montrer leur visage et que ces changements soient faits le plus tôt possible. [...] Mon interprétation est que le ministre aimerait que cela soit fait, peu importe qu’il existe un fondement législatif ou non, et qu’il se servira de sa prérogative pour faire un changement de politique.

[47] Dans le même ordre d’idées, en réponse à certaines questions sur d’éventuelles mesures d’accommodement, un autre agent de CIC a écrit ceci dans un courriel daté du 13 décembre 2011 :

[TRADUCTION] Selon la nouvelle directive [Bulletin opérationnel 359] [...] tous les candidats à la citoyenneté doivent être vus en train de prêter le serment de citoyenneté à une cérémonie de citoyenneté. Dans le cas des candidats portant un vêtement couvrant entièrement ou partiellement le visage, ce vêtement doit être retiré lors de la partie « prestation du serment » de la cérémonie afin que les agents de CIC et la personne présidant la cérémonie (le juge de la citoyenneté) s’assurent que les candidats ont bel et bien prêté le serment de citoyenneté. Selon cette nouvelle directive, il n’existe aucune option de prestation de serment en privé ou devant un agent de sexe féminin, puisque tous les candidats à la citoyenneté doivent répéter le serment de pair avec le président de cérémonie. [Non souligné dans l’original.]

[48] Le 13 décembre 2011, lors d’une entrevue à la radio de la SRC [Société Radio-Canada], un juge de la citoyenneté de la région de Toronto a présenté un point de vue différent et a laissé entendre ce qui suit : [TRADUCTION] « Si [les femmes voilées] n’enlèvent pas le vêtement qui leur couvre le visage, il leur est possible de se présenter de nouveau devant le juge après la cérémonie et de prêter le serment. [...] [E]lles n’ont pas à retirer le voile juste là, devant tous ces gens ». Selon un échange ultérieur de courriels entre des agents des médias de CIC, les commentaires de ce juge de la citoyenneté étaient [TRADUCTION] « problématiques » puisqu’ils [TRADUCTION] « contredis[aient] notre message ».

[49] En fait, l’intention qu’il soit obligatoire de retirer un vêtement couvrant partiellement ou totalement le

statements about the new directive when it was introduced. The Minister at the time said during an interview with the CBC on December 12, 2011, that the Policy was adopted after one of his colleagues told him about a citizenship ceremony where four women had been wearing niqabs. The Minister stated in this interview that taking the citizenship oath “is a public act of testimony in front of your fellow citizens, it’s a legal requirement, and it’s ridiculous that you should be doing so with your face covered”; and also that: “[y]ou’re standing up in front of your fellow citizens making a solemn commitment to respect Canada’s laws, to be loyal to the country, and I just think it’s not possible to do that with your face covered”.

[50] Despite the mandatory intentions behind the Policy though, it is the Act and the Regulations that ultimately determine whether a citizenship judge has any discretion with respect to applying the Policy. The relevant provisions of the Act and Regulations are set out in Annex B to this decision.

[51] Most pertinently, subsection 26(2) of the Act says that “a citizenship judge shall perform such other duties as the Minister prescribes for carrying into effect the purposes and provisions of this Act.” The term “shall” is imperative (*Interpretation Act*, section 11), and the Policy thus requires citizenship judges to ensure that candidates for citizenship have been seen, face uncovered, taking the oath. Unlike in *Thamotharem*, this requirement in the Policy is not merely an interpretive guideline. It is mandatory and tantamount to a law made pursuant to the Minister’s statutory authority to assign duties to citizenship judges who preside at citizenship ceremonies.

[52] Contrary to the respondent’s submissions in this regard therefore, the Policy does constrain a citizenship judge’s scope of action. This conclusion is reinforced by section 1 of the Manual in which the Policy is now

visage est également évidente dans les déclarations publiques qui ont été faites sur la nouvelle directive au moment de son introduction. Le ministre de l’époque a déclaré, lors d’une entrevue à la SRC le 12 décembre 2011, que la Politique avait été adoptée après que l’un de ses collègues lui avait parlé d’une cérémonie de la citoyenneté où quatre femmes portaient le niqab. Le ministre avait déclaré dans cette entrevue que la prestation du serment de citoyenneté [TRADUCTION] « est un acte de témoignage public devant vos concitoyens, il s’agit d’une exigence légale, et il est ridicule qu’on le fasse à visage couvert »; et aussi que : [TRADUCTION] « [v]ous êtes là debout, devant vos concitoyens, en train de vous engager solennellement à respecter les lois du Canada, à être loyal envers le pays, et je pense tout simplement qu’il est impossible de le faire en ayant le visage couvert ».

[50] Malgré les intentions obligatoires qui sous-tendent la Politique, ce sont toutefois la Loi et le Règlement qui déterminent en définitive si le juge de la citoyenneté a un pouvoir discrétionnaire quelconque au sujet de l’application de la Politique. Les dispositions applicables de la Loi et du Règlement sont énoncées à l’annexe B de la présente décision.

[51] Tout particulièrement, le paragraphe 26(2) de la Loi prévoit que « le juge de la citoyenneté s’acquitte [des fonctions] que lui confie le ministre en vue de la mise en œuvre de la présente loi ». Comme l’indique la *Loi d’interprétation*, à l’article 11, « l’obligation s’exprime essentiellement par l’indicatif présent du verbe porteur de sens principal », et la Politique oblige donc les juges de la citoyenneté à veiller à ce que les candidats à la citoyenneté soient vus, à visage découvert, en train de prêter le serment. Contrairement à l’affaire *Thamotharem*, cette exigence de la Politique n’est pas seulement une directive en matière d’interprétation. Elle est impérative et équivaut à une règle de droit établie en vertu du pouvoir conféré par la loi au ministre de confier des fonctions aux juges de la citoyenneté qui président les cérémonies de citoyenneté.

[52] C’est donc dire que, contrairement aux observations du défendeur à cet égard, la Politique limite bel et bien le champ d’action des juges de la citoyenneté. Il s’agit là d’une conclusion que renforce la section 1 du

contained, wherein it is stated that the Manual is about “the roles and protocols that different participants (citizenship judge, volunteer presiding officials, clerk of the ceremony, special guests, etc.) must respect during ceremonies” (emphasis added). Moreover, the language of the Policy contains directives and commands that read much like a statute or regulation, and the statements of CIC officials and the Minister at the time of the Policy’s implementation are evidence that it is regarded as if it were akin to a statute or regulation.

[53] Insofar as a citizenship judge has no discretion but to apply the Policy, the imposition of this mandatory duty upon a citizenship judge is contrary to paragraph 17(1)(b) of the Regulations, which requires a citizenship judge to “administer the oath of citizenship with dignity and solemnity, allowing the greatest possible freedom in the religious solemnization or the solemn affirmation thereof” (emphasis added). In this regard, “religious solemnization” is not just about the mere act of taking the oath itself, allowing candidates to swear the oath on the holy book of their choice or, in the case of a solemn affirmation, on no book at all. Rather, it extends also to how the oath is administered and the circumstances in which candidates are required to take it. Further, the respondent concedes that in this respect, citizenship judges are “quasi-judicial decision makers who have a statutory mandate to administer the oath ceremony”.

[54] Citizenship judges cannot exercise that function to determine what degree of freedom is possible if they instead obey the Policy’s directive to ensure that candidates for citizenship have been seen, face uncovered, taking the oath. How can a citizenship judge afford the greatest possible freedom in respect of the religious solemnization or solemn affirmation in taking the oath if the Policy requires candidates to violate or renounce a basic tenet of their religion? For instance, how could a citizenship judge afford a monk who obeys strict rules of silence the “greatest possible freedom” in taking the oath if he is required to betray his discipline and break

Guide, dans lequel figure aujourd’hui la Politique et où il est indiqué que le Guide porte sur « les rôles et le protocole que les différents participants (juge de la citoyenneté, président de cérémonie bénévole, greffier de cérémonie, invités spéciaux, etc.) doivent respecter pendant les cérémonies » (non souligné dans l’original). De plus, le libellé de la Politique contient des directives et des ordres qui ressemblent beaucoup au texte d’une loi ou d’un règlement, et les déclarations d’agents de CIC et du ministre à l’époque de la mise en œuvre de la Politique sont une preuve que l’on considérerait celle-ci comme une loi ou un règlement.

[53] Dans la mesure où un juge de la citoyenneté n’a pas d’autre choix que d’appliquer la Politique, l’imposition de cette obligation impérative à un juge de la citoyenneté est contraire à l’alinéa 17(1)b) du Règlement, qui oblige le juge de la citoyenneté à « faire prêter le serment de citoyenneté avec dignité et solennité, tout en accordant la plus grande liberté possible pour ce qui est de la profession de foi religieuse ou l’affirmation solennelle des nouveaux citoyens » (non souligné dans l’original). À cet égard, la « profession de foi religieuse » n’a pas seulement rapport au simple fait de prêter serment en soi, en permettant aux candidats de prêter le serment sur le livre saint de leur choix ou, dans le cas d’une affirmation solennelle, sur aucun livre du tout. Elle s’étend plutôt à la manière dont le serment est administré et aux circonstances dans lesquelles les candidats sont tenus de le prêter. En outre, le défendeur concède qu’à cet égard, les juges de la citoyenneté sont des [TRADUCTION] « décideurs quasi judiciaires mandatés par la loi pour administrer les cérémonies de citoyenneté ».

[54] Les juges de la citoyenneté ne peuvent exercer cette fonction pour déterminer quel degré de liberté est possible s’ils obéissent plutôt à la directive de la Politique qui consiste à s’assurer que les candidats à la citoyenneté ont été vus, à visage découvert, en train de prêter le serment. Comment un juge de la citoyenneté peut-il accorder la plus grande liberté possible pour ce qui est de la profession de foi religieuse ou l’affirmation solennelle en prêtant le serment si la Politique oblige les candidats à enfreindre un principe de base de leur religion ou à y renoncer? Par exemple, comment un juge de la citoyenneté pourrait-il accorder à un moine qui obéit

his silence? Likewise, how could a citizenship judge afford a mute person the “greatest possible freedom” in taking the oath if such person is physically incapable of saying the oath and thus cannot be seen to take it?

[55] As a citizenship judge cannot comply with both the Policy and paragraph 17(1)(b) of the Regulations, it is necessary to determine which prevails. Subordinate legislation cannot conflict with its parent legislation (*Friends of the Oldman River Society v. Canada (Minister of Transport)*, [1992] 1 S.C.R. 3, at page 38), but here there is a conflict between the Regulations and the Policy, both of which are subordinate to the same Act. However, regulations enacted by the Governor in Council generally have a higher legal status than guidelines and policies (*Thamotharem*, at paragraph 98).

[56] It is also significant that it was the Governor in Council, not the Minister, to whom Parliament expressly granted authority pursuant to paragraphs 27(f) to (h) of the Act to make regulations concerning “the procedures to be followed by citizenship judges in the performance of their duties”, the “ceremonial procedures to be followed by citizenship judges”, and “the taking of the oath of citizenship”. Although that does not preclude the possibility that the Minister could assign duties to citizenship judges in those areas, general provisions typically yield to specific ones in the event of a conflict (*Lalonde v. Sun Life Assurance Co. of Canada*, [1992] 3 S.C.R. 261, at pages 278–279; *National Bank Life Insurance v. Canada*, 2006 FCA 161, [2006] G.S.T.C. 60, at paragraphs 9–10). Thus, the mandatory directive in a guideline such as the Policy, by which citizenship judges must ensure that candidates for citizenship have been seen, face uncovered, taking the oath, cannot trump the Act or the Regulations.

[57] Accordingly, I find that the Policy is inconsistent with the duty given to citizenship judges by the

à de strictes règles de silence la « plus grande liberté possible » pour prêter le serment si ce dernier est tenu de trahir sa discipline et de rompre son silence? Dans le même ordre d’idées, comment un juge de la citoyenneté accorde-t-il à une personne muette la « plus grande liberté possible » pour prêter le serment si cette personne est physiquement incapable de réciter le serment et ne peut donc pas être vue en train de le faire?

[55] Comme un juge de la citoyenneté ne peut pas se conformer à la fois à la Politique et à l’alinéa 17(1)(b) du Règlement, il convient de déterminer lequel des deux a préséance. Il ne peut y avoir incompatibilité entre le texte réglementaire et la loi en vertu duquel il est adopté (*Friends of the Oldman River Society c. Canada (Ministre des Transports)*, [1992] 1 R.C.S. 3, à la page 38); mais nous avons affaire ici à un conflit entre le Règlement et la Politique, lesquels sont tous deux subordonnés à la même Loi. Toutefois, les règlements qu’adopte le gouverneur en conseil ont en général un statut juridique supérieur à celui des lignes directrices et des politiques (*Thamotharem*, au paragraphe 98).

[56] Il est également révélateur que ce soit au gouverneur en conseil, et non au ministre, que le législateur a expressément accordé le pouvoir, en vertu des alinéas 27(f) à (h) de la Loi, de fixer, par règlement, « la procédure à suivre par le juge de la citoyenneté », « le cérémonial à suivre par le juge de la citoyenneté » et « la prestation du serment de citoyenneté ». Cela n’empêche pas le ministre de confier des fonctions aux juges de la citoyenneté dans ces domaines, mais les dispositions de nature générale cèdent habituellement le pas aux dispositions de nature précise en cas de conflit (*Lalonde c. Sun Life Assurance, Cie d’assurance-vie*, [1992] 3 R.C.S. 261, aux pages 278 et 279; *Assurance-vie Banque Nationale, Compagnie d’assurance-vie c. Canada*, 2006 CAF 161, aux paragraphes 9 et 10). C’est donc dire que la mesure impérative qui figure dans une directive telle que la Politique, mesure par laquelle les juges de la citoyenneté doivent s’assurer que les candidats à la citoyenneté ont été vus, à visage découvert, en train de prêter le serment, ne peut avoir préséance sur la Loi ou le Règlement.

[57] Par conséquent, je conclus que la Politique ne concorde pas avec la fonction que confie le Règlement

Regulations and is therefore invalid. On this basis alone, therefore, the application for judicial review should succeed. However, it is useful to address some of the other issues noted above.

*C. Is the Policy otherwise inconsistent with applicable legislation or regulations?*

[58] Subsection 19(1) and section 21 of the Regulations provide as follows:

**19.** (1) Subject to subsection 5(3) of the Act and section 22 of these Regulations, a person who has been granted citizenship under subsection 5(1) of the Act shall take the oath of citizenship by swearing or solemnly affirming it before a citizenship judge.

...

**21.** Subject to section 22, a person who takes the oath of citizenship pursuant to subsection 19(1) or 20(1) shall, at the time the person takes it, sign a certificate in prescribed form certifying that the person has taken the oath, and the certificate shall be countersigned by the citizenship officer or foreign service officer who administered the oath and forwarded to the Registrar.

[59] Although the Policy does not directly contradict these provisions of the Regulations, the requirement imposed by the Policy that a candidate for citizenship be seen taking the oath does appear to be superfluous.

[60] Subsection 19(1) of the Regulations requires that a candidate take the oath of citizenship “by swearing or solemnly affirming it before a citizenship judge”; it does not require that there be visual confirmation that the oath was said aloud. This is confirmed by the following testimony during cross-examination of the respondent’s representative, Ms. Cronier-Gabel, who is the Assistant Director of Citizenship Program Delivery at CIC:

Q. But there wasn’t a specific provision about witnessing the oath being taken and seeing people take the oath. That was added in in December of 2011; is that correct?

aux juges de la citoyenneté et qu’elle est, de ce fait, invalide. Il y a donc lieu, pour ce seul motif, d’accueillir la demande de contrôle judiciaire. Toutefois, il est utile de traiter de certaines des autres questions susmentionnées.

*C. La Politique est-elle, par ailleurs, incompatible avec la législation ou les règlements applicables?*

[58] Le texte du paragraphe 19(1) et de l’article 21 du Règlement est le suivant :

**19.** (1) Sous réserve du paragraphe 5(3) de la Loi et de l’article 22 du présent règlement, la personne qui s’est vu attribuer la citoyenneté en vertu du paragraphe 5(1) de la Loi doit prêter le serment de citoyenneté par un serment ou une affirmation solennelle faite devant le juge de la citoyenneté.

[...]

**21.** Sous réserve de l’article 22, la personne qui prête le serment de citoyenneté aux termes des paragraphes 19(1) ou 20(1) doit, au moment de la prestation du serment, signer un certificat selon la formule prescrite pour certifier qu’elle a prêté le serment, et le certificat doit être contresigné par l’agent de la citoyenneté ou l’agent du service extérieur qui a fait prêter le serment et transmis au greffier.

[59] La Politique ne contredit pas directement ces dispositions du Règlement, mais l’obligation qu’elle impose, à savoir qu’un candidat à la citoyenneté doit être vu en train de prêter le serment, paraît bel et bien superflue.

[60] Le paragraphe 19(1) du Règlement exige qu’un candidat prête le serment de citoyenneté « par un serment ou une affirmation solennelle faite devant le juge de la citoyenneté »; il n’exige pas que l’on confirme visuellement que le serment a été prêté à voix haute. C’est ce que confirme le témoignage suivant, qui a été fait lors du contre-interrogatoire de la représentante du défendeur, M<sup>me</sup> Cronier-Gabel, directrice adjointe, Prestation du programme de la citoyenneté, à CIC :

[TRADUCTION]

Q. Mais il n’y avait aucune disposition précise au sujet du fait d’être témoin de la prestation du serment et de voir les gens prêter le serment. Cela a été ajouté en décembre 2011; est-ce exact?

A. That's right.

Q. Right. So the difference was that prior to December 2011 the requirement was the judge be satisfied that people had taken the oath and in December 2011 the policy was changed to require the judge to witness the person taking the oath as opposed to hear the person taking the oath, for example.

A. That's right.

Q. ... And you don't know of any legislative authority for that requirement; is that correct?

A. That's correct.

Q. ...since that time, according to this policy, if a person is not seen taking the oath by some official, their certificate can be removed...from the pile; is that correct?

A. That's correct.

[Emphasis added.]

[61] Indeed, as noted above, any requirement that a candidate for citizenship actually be seen taking the oath would make it impossible not just for a niqab-wearing woman to obtain citizenship, but also for a mute person or a silent monk.

[62] Section 21 of the Regulations requires that candidates sign a certificate in prescribed form certifying that the person has taken the oath or affirmation of citizenship. That form contains the exact same language as set forth in the schedule to the Act. According to section 16.13 of the Manual, after candidates have taken the oath or affirmation of citizenship in the formal part of the ceremony as contemplated by section 16.7 of the Manual, and received their certificates of citizenship as contemplated by section 16.8, "they go to the certificate table to sign the Oath of Citizenship form ... [and] then return to their seats." I agree with the applicant that it is the candidate's signature beneath this written oath or affirmation of citizenship form, rather than a visual confirmation of the candidate saying the oath, that is the only proof needed that a candidate has sworn or affirmed

R. C'est juste.

Q. Bien. Donc la différence, c'était qu'avant décembre 2011, il fallait que le juge soit convaincu que les gens avaient prêté le serment et, en décembre 2011, la politique a été changée pour exiger que le juge voie la personne en train de prêter le serment, par opposition au fait d'entendre la personne le faire, par exemple.

R. C'est juste.

Q. [...] Et, à votre connaissance, aucun pouvoir prévu par la loi n'étaye cette exigence, est-ce exact?

R. C'est exact.

Q. [...] depuis ce temps, conformément à cette politique, si un agent quelconque ne voit pas une personne en train de prêter le serment, son certificat peut être retiré... de la pile, est-ce exact?

R. C'est exact.

[Non souligné dans l'original.]

[61] En fait, comme il a été mentionné plus tôt, à cause de toute condition exigeant qu'un candidat à la citoyenneté soit réellement vu en train de prêter le serment, il serait impossible, non seulement pour une femme portant le niqab, mais aussi pour une personne muette ou un moine ayant fait vœu de silence, d'obtenir la citoyenneté.

[62] L'article 21 du Règlement exige que les candidats signent un certificat selon la forme prescrite pour certifier qu'ils ont prêté le serment de citoyenneté par un serment ou une affirmation solennelle. Ce formulaire contient le même libellé que celui qui figure dans l'annexe de la Loi. Selon la section 16.13 du Guide, après que les candidats ont prêté le serment de citoyenneté par un serment ou une affirmation solennelle lors de la partie officielle de la cérémonie comme l'envisage la section 16.7 du Guide et qu'ils ont reçu leur certificat de citoyenneté comme l'envisage la section 16.8, « chaque nouveau citoyen se rend à la table désignée pour y signer le formulaire de serment de citoyenneté, puis regagne sa place ». Je conviens avec la demanderesse que c'est la signature du candidat sous le texte de ce serment ou de cette affirmation solennelle, plutôt qu'une

the oath of citizenship that is required by section 24 of the Act.

[63] The applicant also relies upon paragraphs 3(2)(c) and 3(2)(f) of the *Canadian Multiculturalism Act*, R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 24 (CMA) to support her argument that the Policy is inconsistent with applicable legislation or regulations. These paragraphs provide that:

3. ...

Federal institutions (2) It is further declared to be the policy of the Government of Canada that all federal institutions shall

...

(c) promote policies, programs and practices that enhance the understanding of and respect for the diversity of the members of Canadian society;

...

(f) generally, carry on their activities in a manner that is sensitive and responsive to the multicultural reality of Canada.

[64] These provisions are incorporated into the Manual in section 3.4, which provides that: “Any comments made and actions taken at a citizenship ceremony must respect and promote a better understanding and appreciation of Canada’s diverse cultures.”

[65] I disagree with the applicant on this point. The CMA cannot be interpreted so broadly that any government policy must be invalidated if it in any way might derogate from the objectives of subsection 3(2). On the contrary, when it comes to specifically implementing the policies set out in the CMA, subsection 6(1) says that “ministers of the Crown, other than the Minister, shall, in the execution of their respective mandates, take such measures as they consider appropriate to implement

confirmation visuelle du candidat en train de prêter le serment, qui est la seule preuve requise pour montrer qu’un candidat a prêté le serment de citoyenneté, par un serment ou une affirmation solennelle, exigé par l’article 24 de la Loi.

[63] La demanderesse invoque également les alinéas 3(2)c) et f) de la *Loi sur le multiculturalisme canadien*, L.R.C. (1985) (4<sup>e</sup> suppl.), ch. 24 (la LMC), à l’appui de son argument selon lequel la Politique n’est pas compatible avec la législation ou les règlements applicables. Ces deux alinéas disposent :

3. [...]

(2) En outre, cette politique impose aux institutions fédérales l’obligation de :

Institutions fédérales

[...]

c) promouvoir des politiques, programmes et actions permettant au public de mieux comprendre et de respecter la diversité des membres de la société canadienne;

[...]

f) généralement, conduire leurs activités en tenant dûment compte de la réalité multiculturelle du Canada.

[64] Ces dispositions sont intégrées dans le Guide à la section 3.4, qui indique : « Tous les propos formulés et les gestes posés pendant la cérémonie de citoyenneté doivent respecter les cultures diversifiées que l’on trouve au Canada et favoriser leur compréhension et leur mise en valeur. »

[65] Je ne suis pas d’accord avec la demanderesse sur ce point. La LMC ne peut pas recevoir une interprétation si large qu’il soit nécessaire d’invalider n’importe quelle politique gouvernementale qui pourrait déroger de quelque façon aux objectifs du paragraphe 3(2). Au contraire, lorsqu’il est question de mettre en œuvre expressément les politiques énoncées dans la LMC, le paragraphe 6(1) indique : « Les autres ministres fédéraux prennent, dans le cadre de leur mandat respectif, les

the multiculturalism policy of Canada.” In this case, the Minister did not consider allowing women to wear niqabs while taking the oath of citizenship to be an appropriate way to implement multiculturalism policy and, in my view, that does not infringe the CMA.

D. *If the Policy is otherwise unlawful, should the Charter issues be decided?*

[66] In circumstances where a constitutional case can be decided on a non-constitutional ground, Peter Hogg has advised that “[t]he course of judicial restraint is to decide the case on the non-constitutional ground. That way, the dispute between the litigants is resolved, but the impact of a constitutional decision on the powers of the legislative or executive branches of government is avoided” [footnote omitted] (Peter W. Hogg, *Constitutional Law of Canada*, 5th ed., Vol. 2 (Toronto: Thomson/Carswell, 2007) (loose-leaf update to 2014), ch. 59, at section 59.5 (Hogg)). The Supreme Court has also cautioned that “unnecessary constitutional pronouncements may prejudice future cases, the implications of which have not been foreseen” (*Phillips v. Nova Scotia (Commission of Inquiry into the Westray Mine Tragedy)*, [1995] 2 S.C.R. 97, at paragraph 9).

[67] Although there may be cases where it is appropriate to decide the constitutional issues raised by a case (*Law Society of Upper Canada v. Skapinker*, [1984] 1 S.C.R. 357, at pages 383–384; Hogg, Vol. 2, ch. 59, at section 59.5), this case is not among them. While the evidentiary record was adequate to decide the matter, it was not voluminous and the hearing itself was relatively brief. Thus, judicial economy is not a major consideration, and there is no compelling need for certainty since the Policy will be set aside regardless of its constitutionality. Therefore, it would be imprudent to decide the Charter issues that arose in this application and I decline to do so.

mesures qu’ils estiment indiquées pour appliquer la politique canadienne du multiculturalisme. » Dans la présente affaire, le ministre n’a pas considéré que le fait de permettre à des femmes de porter le niqab au moment de prêter le serment de citoyenneté était un moyen approprié d’appliquer la politique du multiculturalisme, et, selon moi, cela ne porte pas atteinte à la LMC.

D. *Si la Politique est par ailleurs illégale, y a-t-il lieu de trancher les questions relatives à la Charte?*

[66] Selon Peter Hogg, quand une affaire constitutionnelle peut être tranchée sur un fondement non constitutionnel [TRADUCTION] « [l]a voie de la retenue judiciaire consiste à disposer de l’affaire en fonction de motifs d’ordre non constitutionnel. Le tribunal peut ainsi trancher le litige entre les parties en évitant les répercussions des décisions constitutionnelles sur les pouvoirs des organes législatif ou exécutif du gouvernement » [note en bas de page omise] (Peter W. Hogg, *Constitutional Law of Canada*, 5<sup>e</sup> éd., vol. 2 (Toronto : Thomson/Carswell, 2007) (feuilles mobiles mises à jour en 2014), ch. 59, à la section 59.5 (Hogg)). La Cour suprême a également prévenu que « toute déclaration inutile sur un point de droit constitutionnel risque de causer à des affaires à venir un préjudice dont les conséquences n’ont pas été prévues » (*Phillips c. Nouvelle-Écosse (Commission d’enquête sur la tragédie de la mine Westray)*, [1995] 2 R.C.S. 97, au paragraphe 9).

[67] Bien qu’il puisse y avoir des cas où il convient de trancher les questions constitutionnelles que suscite une affaire (*Law Society of Upper Canada c. Skapinker*, [1984] 1 R.C.S. 357, aux pages 383 et 384; Hogg, vol. 2, ch. 59, à la section 59.5), la présente affaire n’en fait pas partie. Le dossier de preuve était suffisant pour trancher l’affaire, mais il n’était pas volumineux et l’audience elle-même a été relativement courte. L’économie des ressources judiciaires n’est donc pas un facteur important, et il n’existe aucun besoin impérieux de certitude, puisque la Politique sera annulée, indépendamment de sa constitutionnalité. Il serait donc malavisé de trancher les questions relatives à la Charte que soulève la présente demande, et je refuse de le faire.

## VI. Conclusion

[68] For the reasons stated above, the applicant's application is allowed. To the extent that the Policy interferes with a citizenship judge's duty to allow candidates for citizenship the greatest possible freedom in the religious solemnization or the solemn affirmation of the oath, it is unlawful.

[69] Accordingly, this Court hereby declares that: sections 6.5.1 to 6.5.3 of the Policy, as well as the second paragraph of section 13.2 of the Manual and the reference to "those wearing a full or partial face covering that now is the time to remove it" in section 16.7 of the Manual, are unlawful. If the Policy has been updated from the Manual being assessed in this application, this order shall extend to any similar directives in the most up-to-date version of the Manual.

[70] The applicant has requested her costs of this application in her prayer for relief, and as she has been substantially successful, I award costs to the applicant in the amount of \$2 500.

## JUDGMENT

THIS COURT'S JUDGMENT is that:

1. The application for judicial review is granted and allowed;
2. The portions of the Policy and Manual that require citizenship candidates to remove face coverings or be observed taking the oath are unlawful. Specifically, sections 6.5.1 to 6.5.3 of the Policy, as well as the second paragraph of section 13.2 of the Manual and the reference to "those wearing a full or partial face covering that now is the time to remove it" in section 16.7 of the Manual, are unlawful; and,

## VI. Conclusion

[68] Pour les motifs susmentionnés, la demande de la demanderesse sera accueillie. Dans la mesure où la Politique entrave l'obligation qu'a un juge de la citoyenneté d'accorder aux candidats à la citoyenneté la plus grande liberté possible pour ce qui est de la profession de foi religieuse ou de l'affirmation solennelle, elle est illégale.

[69] Par conséquent, la Cour déclare par la présente que les sections 6.5.1 à 6.5.3 de la Politique, de même que le deuxième paragraphe de la section 13.2 du Guide ainsi que le passage suivant : « indiquer aux candidats portant un vêtement couvrant le visage qu'il est temps de le retirer », à la section 16.7 du Guide, sont illégaux. Si la Politique a été mise à jour à partir du Guide qui a été apprécié dans le cadre de la présente demande, la présente ordonnance s'étendra à toute directive analogue figurant dans la version la plus récente du Guide.

[70] La demanderesse a sollicité les dépens afférents à la présente demande dans sa demande de redressement et, vu qu'elle a eu gain de cause en grande partie, je lui accorde des dépens de 2 500 \$.

## JUGEMENT

LA COUR STATUE que :

1. La demande de contrôle judiciaire est accueillie;
2. Les passages de la Politique et du Guide qui obligent les candidats à la citoyenneté à retirer le vêtement qui leur couvre le visage ou à être vus en train de prêter le serment sont illégaux; c'est le cas, plus précisément, des sections 6.5.1 à 6.5.3 de la Politique, de même que du deuxième paragraphe de la section 13.2 du Guide ainsi que du passage suivant : « indiquer aux candidats portant un vêtement couvrant le visage qu'il est temps de le retirer », à la section 16.7 du Guide;

3. The applicant shall have her costs of this application fixed in the amount of \$2 500.

3. La demanderesse a droit aux dépens afférents à la présente demande, lesquels sont fixés à 2 500 \$.

## ANNEX A

### 6.5. Administration of the oath of citizenship

This is a solemn and significant part of the citizenship ceremony. As per subsection 19(1) of the Regulations, subject to subsection 5(3) of the Act and section 22 of the Regulations, a person who has been granted citizenship under subsection 5(1) of the Act shall take the Oath of Citizenship by swearing, or solemnly affirming before a citizenship judge. Subsection 19(2) of the Regulations indicates that unless the Minister otherwise directs, the Oath of Citizenship shall be taken at a citizenship ceremony.

Candidates for citizenship who are 14 years of age and older **must** take the oath of citizenship.

#### 6.5.1. Witnessing the oath

It is the responsibility of the presiding official and the clerk of the ceremony to ensure that all candidates are seen taking the Oath of Citizenship.

To facilitate the witnessing of the oath taking by CIC officials, all candidates for citizenship are to be seated **together**, as close to the presiding official as possible.

- For larger ceremonies (50 or more candidates), additional CIC officials will be required to assist in the witnessing of the oath. The CIC officials will need to observe the taking of the oath by walking the aisles.

Candidates wearing face coverings are required to remove their face coverings for the oath taking portion of the ceremony.

#### 6.5.2. Candidates not seen taking the oath

In some circumstances, it is difficult to ascertain whether candidates are taking the oath (sometimes due to a face covering). When a candidate is not seen taking the oath by a presiding official or CIC official(s), the clerk of the ceremony must be notified **immediately** following the oath taking portion.

## ANNEXE A

### 6.5. Prestation du serment de citoyenneté

Il s'agit d'une partie solennelle et importante de la cérémonie de citoyenneté. Conformément au paragraphe 19(1) du Règlement sur la citoyenneté, sous réserve du paragraphe 5(3) de la Loi et de l'article 22 du présent règlement, la personne qui s'est vu attribuer la citoyenneté en vertu du paragraphe 5(1) de la Loi doit prêter le serment de citoyenneté par un serment ou une affirmation solennelle faite devant le juge de la citoyenneté. Le paragraphe 19(2) du *Règlement* stipule qu'à moins de directives contraires du ministre, le serment de citoyenneté doit être prêté lors d'une cérémonie de citoyenneté.

Les candidats âgés de 14 ans et plus **doivent** prêter le serment de citoyenneté.

#### 6.5.1. Vérification de la prestation du serment

Il incombe au président de cérémonie et au greffier de veiller à ce que tous les candidats soient vus prêter le serment de citoyenneté.

Pour faciliter la vérification de la prestation du serment par les représentants de CIC, tous les candidats à la citoyenneté doivent être assis **ensemble**, aussi près que possible du président de cérémonie.

- Pour les grandes cérémonies (50 candidats ou plus), des agents de CIC additionnels seront nécessaires afin de vérifier que les candidats prêtent le serment. Les agents de CIC devront observer la prestation du serment en marchant dans les allées.

Les candidats portant un vêtement leur couvrant le visage devront retirer ce vêtement pour la prestation du serment au cours de la cérémonie.

#### 6.5.2. Candidat que l'on n'a pas vu prêter le serment

Dans certaines circonstances, il est difficile de déterminer si les candidats prêtent le serment parce qu'ils portent un vêtement couvrant complètement ou partiellement leur visage. Lorsqu'un candidat n'a pas été vu prêter serment par un président de cérémonie ou par les agents de CIC, le greffier de cérémonie doit être avisé immédiatement après la prestation du serment.

- The candidate's certificate is to be removed from the pile.
- The candidate's name is NOT to be called and the certificate is NOT to be presented.

**Note:** If there is a minor child associated with the application of the candidate who is not seen taking the oath, that minor child will not be called nor will he or she receive a citizenship certificate, unless the child has another parent who is already a Canadian citizen, or who takes the oath on the same day. This will have to be ascertained following the ceremony.

Immediately following the ceremony, the clerk will approach the candidate and explain that the candidate:

- was not seen taking the oath (if this is due to not removing a face covering, it must be explained);
- will not receive his/her citizenship certificate that day; and
- can return for the next available citizenship ceremony where they will need to be seen taking the oath (and if applicable, remove their face covering during oath taking).

### 6.5.3. Candidate returns for another ceremony

Should the candidate accept to return to take the oath at a future ceremony, the candidate will:

- be scheduled to attend the next available citizenship ceremony;
- receive another notice to appear;
- need to be seen taking the Oath of Citizenship;
- be reminded that if wearing a face covering, it will need to be removed for the oath taking portion of the ceremony.

When the candidate attends the second ceremony, should that person again NOT be seen taking the oath, or fail to remove a full or partial face covering, the procedures outlined above for refusal are to be followed.

**Note:** The opportunity to return to take the oath at another citizenship ceremony applies only **once**.

- Le certificat du candidat doit être retiré de la pile.
- Le candidat ne doit PAS être invité à s'avancer et le certificat ne doit PAS être présenté.

**Remarque :** Si un enfant mineur est associé à la demande du candidat qu'on n'a pas vu prêter le serment, cet enfant ne sera pas appelé à l'avant et ne recevra pas de certificat de citoyenneté, sauf si l'enfant a un autre parent qui est déjà citoyen canadien ou qui prête le serment cette même journée. Cela devra être déterminé après la cérémonie.

Après la cérémonie, le greffier abordera le candidat et lui expliquera ce qui suit :

- Il/elle n'a pas été vu(e) en train de prêter le serment (si cela est dû au fait qu'un vêtement couvrant le visage n'a pas été retiré, il faut l'expliquer).
- Il/elle ne recevra pas son certificat de citoyenneté ce jour-là.
- Il/elle peut revenir prêter le serment lors d'une prochaine cérémonie de citoyenneté qui sera disponible, pendant laquelle il/elle devra être vu(e) en train de prêter serment (et, le cas échéant, enlever le vêtement lui couvrant le visage pendant la prestation du serment).

### 6.5.3. Le candidat revient pour une autre cérémonie

Si le candidat accepte de revenir pour prêter le serment lors d'une autre cérémonie, il/elle :

- sera convoqué(e) à la prochaine cérémonie de citoyenneté disponible;
- recevra un autre avis de convocation;
- devra être vu(e) en train de prêter le serment de citoyenneté;
- sera informé(e) à nouveau que tout vêtement couvrant le visage devra être retiré pendant la prestation du serment au cours de la cérémonie.

Lorsque le candidat se présente à la deuxième cérémonie, s'il/elle n'est toujours PAS vu(e) en train de prêter le serment, il faut suivre les procédures susmentionnées concernant le refus.

**Remarque :** la possibilité de se présenter à une autre cérémonie pour prêter le serment de citoyenneté n'est offerte qu'**une seule fois**.

#### 6.5.4. Candidate refuses to return for another ceremony

Should the candidate refuse to take the Oath of Citizenship at a future ceremony, the clerk must advise the candidate that:

- he/she will not become a citizen or receive his/her certificate of citizenship;
- he/she can chose [*sic*] to withdraw his/her application for citizenship or his/her file will be closed permanently;
- should he/she wish to become a Canadian citizen in the future, he/she will have to reapply.

Local offices must follow standard procedures for application withdrawal or closing a file. In the section “other reasons” in GCMS, the CIC official indicates that the reason is due to: refusal to take the oath or to remove a face covering during the oath taking.

If there is a minor child associated with this application, standard procedures apply.

#### 6.5.5. Candidate advises CIC official, prior to the ceremony, of refusal to take the oath

When a candidate advises CIC officials, prior to the ceremony, that he/she will not take the oath of citizenship or sign the Oath of Citizenship form (e.g. for religious reasons or not wishing to swear allegiance to Her Majesty Queen Elizabeth the Second):

- The citizenship officer must remind the candidate that under the *Citizenship Act* and *Regulations* the oath is a mandatory requirement to become a canadian [*sic*] citizen.
- Should the candidates decides [*sic*] to proceed with the ceremony, CIC officials should ensure that this candidate is, in fact, seen taking the oath. See section 6.5.1.
- The candidates may choose to withdraw his/her application for Canadian citizenship. In that case, he or she will not become a canadian [*sic*] citizen and the local office will follow the procedure for file closure. [Emphasis in original.]

Also see section 13.2, Full or partial face coverings.

#### 6.5.4. Le candidat refuse de revenir pour une autre cérémonie

Si le candidat refuse de prêter serment lors d’une autre cérémonie, le greffier doit l’informer de ce qui suit :

- Il/elle ne deviendra pas citoyen(ne) et ne recevra pas de certificat de citoyenneté.
- Il/elle peut choisir de retirer sa demande, ou son dossier sera clos de façon permanente.
- S’il/elle veut devenir citoyen(ne) canadien(ne) plus tard, il lui faudra présenter une autre demande.

Les bureaux locaux doivent suivre les procédures normales concernant le retrait ou la fermeture d’un dossier. Dans la section « autres motifs », l’agent de CIC indique que le motif est le refus de prêter le serment ou d’avoir refusé de retirer le vêtement couvrant son visage.

Si un enfant mineur est associé à la demande, les procédures normales s’appliquent.

#### 6.5.5. Le candidat avise l’agent de CIC, avant la cérémonie, de son refus de prêter le serment

Lorsqu’un candidat avise les agents de CIC, avant la cérémonie, qu’il/elle ne prêtera pas le serment ni ne signera le formulaire de serment de citoyenneté (pour des raisons religieuses ou parce qu’il/elle ne désire pas prêter serment d’allégeance à Sa Majesté la Reine Elizabeth Deux, par exemple) :

- L’agent de citoyenneté doit rappeler au candidat qu’en vertu de la *Loi sur la citoyenneté* et de son Règlement, le serment est une exigence obligatoire pour l’obtention de la citoyenneté canadienne.
- Si le candidat décide de prendre part à la cérémonie, les représentants de CIC devraient s’assurer que ce candidat est bel et bien vu prêter serment. Voir la section 6.5.1.
- Le candidat peut décider de retirer sa demande de citoyenneté canadienne. Si tel est le cas, il/elle ne deviendra pas citoyen(ne) canadien(ne) et le bureau local suivra la procédure de fermeture du dossier. [Non souligné dans l’original.]

Voir également la section 13.2, Vêtements couvrant partiellement ou totalement le visage.

## ANNEX B

## ANNEXE B

*Citizenship Act*, R.S.C., 1985, c. C-29*Loi sur la citoyenneté*, L.R.C. (1985), ch. C-29

Require-  
ment to take  
oath of  
citizenship

**24.** Where a person is required under this Act to take the oath of citizenship, the person shall swear or affirm in the form set out in the schedule and in accordance with the regulations.

**24.** Le serment de citoyenneté est prêté dans les termes prescrits par l'annexe et selon les modalités fixées par règlement.

Obligation  
de prêter le  
serment de  
citoyenneté

[...]

[...]

**26.** ...**26.** [...]

Duties

(2) In addition to his other duties set out in this Act, a citizenship judge shall perform such other duties as the Minister prescribes for carrying into effect the purposes and provisions of this Act.

(2) En plus des fonctions que lui attribue la présente loi, le juge de la citoyenneté s'acquitte de celles que lui confie le ministre en vue de la mise en œuvre de la présente loi.

Fonctions

Regulations

**27.** The Governor in Council may make regulations

**27.** Le gouverneur en conseil peut, par règlement :

Règlements

...

[...]

(f) prescribing the procedures to be followed by citizenship judges in the performance of their duties;

f) fixer la procédure à suivre par le juge de la citoyenneté;

(g) prescribing the ceremonial procedures to be followed by citizenship judges;

g) prévoir le cérémonial à suivre par le juge de la citoyenneté;

(h) respecting the taking of the oath of citizenship;

h) régir la prestation du serment de citoyenneté;

*Citizenship Regulations*, SOR/93-246*Règlement sur la citoyenneté*, DORS/93-246

**17.** (1) The ceremonial procedures to be followed by citizenship judges shall be appropriate to impress on new citizens the responsibilities and privileges of citizenship and, without limiting the generality of the foregoing, a citizenship judge shall, during a ceremony held for the presentation of certificates of citizenship,

**17.** (1) Le cérémonial à suivre par les juges de la citoyenneté doit être de nature à sensibiliser les nouveaux citoyens aux responsabilités et privilèges attachés à la citoyenneté. Le juge de la citoyenneté doit, notamment, lors d'une cérémonie de remise de certificats de citoyenneté :

(a) emphasize the significance of the ceremony as a milestone in the lives of the new citizens;

a) souligner l'importance de la cérémonie en tant qu'une étape clé dans la vie des nouveaux citoyens;

(b) subject to subsection 22(1), administer the oath of citizenship with dignity and solemnity, allowing the greatest possible freedom in the religious solemnization or the solemn affirmation thereof;

b) sous réserve du paragraphe 22(1), faire prêter le serment de citoyenneté avec dignité et solennité, tout en accordant la plus grande liberté possible pour ce qui est de la profession de foi religieuse ou l'affirmation solennelle des nouveaux citoyens;

(c) personally present certificates of citizenship, unless otherwise directed by the Minister; and

c) remettre personnellement les certificats de citoyenneté, à moins de directives contraires du ministre;

(d) promote good citizenship, including respect for the law, the exercise of the right to vote, participation in community affairs and intergroup understanding.

(2) Unless the Minister otherwise directs, a certificate of citizenship issued to a person who has been granted citizenship under subsection 5(1) of the Act shall be presented at a ceremony described in subsection (1).

...

**19.** (1) Subject to subsection 5(3) of the Act and section 22 of these Regulations, a person who has been granted citizenship under subsection 5(1) of the Act shall take the oath of citizenship by swearing or solemnly affirming it before a citizenship judge.

(2) Unless the Minister otherwise directs, the oath of citizenship shall be taken at a citizenship ceremony.

(3) If a person is to take the oath of citizenship at a citizenship ceremony, a certificate of citizenship shall be forwarded by the Registrar to a citizenship officer of the appropriate citizenship office, who shall notify the person of the date, time and place at which the person is to appear before the citizenship judge to take the oath of citizenship and receive the person's certificate of citizenship.

**20.** (1) Subject to subsection 5(3) of the Act and section 22 of these Regulations, a person who is 14 years of age or older on the day on which the person is granted citizenship under subsection 5(2) or (4) or 11(1) of the Act shall take the oath of citizenship by swearing or solemnly affirming it

(a) before a citizenship judge, if the person is in Canada; or

(b) before a foreign service officer, if the person is outside Canada.

(2) Where a person is to take the oath of citizenship pursuant to subsection (1), the Registrar shall forward a certificate of citizenship to

(a) a citizenship officer of the citizenship office that the Registrar considers appropriate in the circumstances, if the oath is to be taken in Canada; or

(b) a foreign service officer in the country in which the person is living, if the oath is to be taken outside Canada.

d) promouvoir un bon sens civique, notamment le respect de la loi, l'exercice du droit de vote, la participation aux affaires de la collectivité et la compréhension entre les groupes.

(2) À moins de directives contraires du ministre, le certificat de citoyenneté délivré au nom d'une personne qui s'est vu attribuer la citoyenneté en vertu du paragraphe 5(1) de la Loi doit lui être remis lors de la cérémonie visée au paragraphe (1).

[...]

**19.** (1) Sous réserve du paragraphe 5(3) de la Loi et de l'article 22 du présent règlement, la personne qui s'est vu attribuer la citoyenneté en vertu du paragraphe 5(1) de la Loi doit prêter le serment de citoyenneté par un serment ou une affirmation solennelle faite devant le juge de la citoyenneté.

(2) À moins de directives contraires du ministre, le serment de citoyenneté doit être prêté lors d'une cérémonie de la citoyenneté.

(3) Lorsqu'une personne doit prêter le serment de citoyenneté lors d'une cérémonie de la citoyenneté, le greffier fait parvenir le certificat de citoyenneté à l'agent de la citoyenneté du bureau de la citoyenneté compétent, lequel avise la personne des date, heure et lieu auxquels elle doit comparaître devant le juge de la citoyenneté pour prêter le serment de citoyenneté et recevoir son certificat de citoyenneté.

**20.** (1) Sous réserve du paragraphe 5(3) de la Loi et de l'article 22 du présent règlement, la personne qui a 14 ans révolus à la date à laquelle elle se voit attribuer la citoyenneté en vertu des paragraphes 5(2) ou (4) ou 11(1) de la Loi doit prêter le serment de citoyenneté par un serment ou une affirmation solennelle fait :

a) au Canada, devant le juge de la citoyenneté;

b) à l'étranger, devant l'agent du service extérieur.

(2) Lorsqu'une personne doit prêter le serment de citoyenneté en vertu du paragraphe (1), le greffier doit :

a) si le serment doit être prêté au Canada, transmettre le certificat de citoyenneté à l'agent de la citoyenneté du bureau de la citoyenneté qu'il juge compétent en l'espèce;

b) si le serment doit être prêté à l'étranger, transmettre le certificat de citoyenneté à l'agent du service extérieur dans ce pays.

(3) A citizenship officer or foreign service officer mentioned in paragraph (2)(a) or (b) shall notify the person of the date, time and place at which the person is to appear and take the oath of citizenship.

**21.** Subject to section 22, a person who takes the oath of citizenship pursuant to subsection 19(1) or 20(1) shall, at the time the person takes it, sign a certificate in prescribed form certifying that the person has taken the oath, and the certificate shall be countersigned by the citizenship officer or foreign service officer who administered the oath and forwarded to the Registrar.

**22.** (1) The Minister or a person authorized by the Minister in writing to act on the Minister's behalf may administer the oath of citizenship to any person who has been granted citizenship and, in such case, the Registrar shall make all necessary arrangements for the purpose of administering the oath.

(2) Where the Minister or a person authorized by the Minister in writing to act on the Minister's behalf administers the oath of citizenship, a citizenship officer who is authorized to do so by the Registrar shall countersign the certificate and forward it to the Registrar.

...

**24.** Subject to sections 19 to 22, any oath, solemn affirmation or declaration that is made for the purposes of the Act or these Regulations may be taken before

(a) the Registrar, a citizenship judge, a citizenship officer, a commissioner for taking oaths, a notary public or a justice of the peace, if made in Canada; or

(b) a foreign service officer, a judge, a magistrate, an officer of a court of justice or a commissioner authorized to administer oaths in the country in which the person is living, if made outside Canada.

(3) L'agent de la citoyenneté ou l'agent du service extérieur visé aux alinéas (2)a) ou b) avise la personne des date, heure et lieu auxquels elle doit comparaître pour prêter le serment de citoyenneté.

**21.** Sous réserve de l'article 22, la personne qui prête le serment de citoyenneté aux termes des paragraphes 19(1) ou 20(1) doit, au moment de la prestation du serment, signer un certificat selon la formule prescrite pour certifier qu'elle a prêté le serment, et le certificat doit être contresigné par l'agent de la citoyenneté ou l'agent du service extérieur qui a fait prêter le serment et transmis au greffier.

**22.** (1) Le ministre ou la personne qu'il a déléguée par écrit peut faire prêter le serment de citoyenneté à toute personne qui s'est vu attribuer la citoyenneté. En pareil cas, le greffier prend les dispositions nécessaires pour la prestation du serment.

(2) Lorsque le ministre ou la personne qu'il a déléguée par écrit fait prêter le serment de citoyenneté à une personne, l'agent de la citoyenneté autorisé par le greffier contresigne le certificat et le transmet à ce dernier.

[...]

**24.** Sous réserve des articles 19 à 22, tout serment prêté ou toute affirmation ou déclaration solennelle faite pour l'application de la Loi ou du présent règlement peut l'être :

a) au Canada, devant le greffier, le juge de la citoyenneté, l'agent de la citoyenneté, le commissaire aux serments, le notaire ou le juge de paix;

b) à l'étranger, devant l'agent du service extérieur, le juge, le magistrat, l'agent d'une cour de justice ou le commissaire autorisé à faire prêter les serments dans le pays où réside la personne.