

A-35-13  
2014 FCA 126

A-35-13  
2014 CAF 126

**Helen Jean Kinsel and Barbara Elizabeth Kinsel**  
(*Appellants*)

**Helen Jean Kinsel et Barbara Elizabeth Kinsel**  
(*appelantes*)

v.

c.

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

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

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

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

Federal Court of Appeal, Dawson, Trudel and Near JJ.A.—Vancouver, December 10, 2013; Ottawa, May 14, 2014.

Cour d'appel fédérale, juges Dawson, Trudel et Near, J.C.A.—Vancouver, 10 décembre 2013; Ottawa, 14 mai 2014.

*Citizenship and Immigration — Status in Canada — Citizens — Appeal from Federal Court order dismissing judicial review of decision by Minister of Citizenship and Immigration delegate refusing to issue citizenship certificates to appellants — Appellants' paternal grandmother losing Canadian citizenship when becoming naturalized U.S. citizen — Appellants' father born in U.S. — An Act to amend the Citizenship Act (Bill C-37) retroactively restoring citizenship to grandmother under Citizenship Act, ss. 3(1)(f), 3(7)(d), to father under Act, ss. 3(1)(g), 3(7)(e) — Appellants arguing entitled to citizenship under Act, s. 3(1)(b) — Federal Court concluding, inter alia, Act, s. 3(4) not only applying to people born after coming into force of Bill C-37, Act, s. 3(3)(a) cutting off citizenship by descent after first generation born abroad — Whether s. 3(3)(a) precluding appellants from receiving citizenship by descent — Delegate's interpretation of legislation correct or only reasonable interpretation — Appellants' reliance on s. 3(1)(b) ignoring effect of s. 3(3)(a) — S. 3(3)(a) unambiguous, limiting grant of citizenship by descent to first generation born outside Canada to Canadian parent — This limitation applying to appellants — S. 3(4) not applying to appellants — Ordinary meaning of relevant portions of s. 3 playing dominant role in interpretive process, supporting delegate's conclusion — Clause-by-clause analysis accompanying Bill C-17 supporting conclusion reached under textual analysis — Interpreting s. 3(3)(a) to limit citizenship by descent to first generation born abroad when parent holding citizenship under s. 3(1)(g) consistent with preponderance of contextual factors, purpose of legislation — Nothing in purpose to suggest Parliament intending to exempt second generation descendants — Appellants adducing no evidence to support alleged violation of equality rights — Appeal dismissed.*

*Citoyenneté et Immigration — Statut au Canada — Citoyens — Appel interjeté à l'encontre de l'ordonnance par laquelle la Cour fédérale a rejeté une demande de contrôle judiciaire attaquant une décision rendue par une déléguée du ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration qui a refusé de délivrer des certificats de citoyenneté aux appelantes — La grand-mère paternelle des appelantes a perdu sa citoyenneté canadienne lorsqu'elle est devenue citoyenne naturalisée des États-Unis — Le père des appelantes est né aux États-Unis — La Loi modifiant la Loi sur la citoyenneté (le projet de loi C-37) a rétabli rétroactivement la citoyenneté canadienne à la grand-mère par l'application des art. 3(1)(f) et 3(7)(d) de la Loi sur la citoyenneté, et au père en vertu des art. 3(1)(g) et 3(7)(e) de la Loi — Les appelantes ont fait valoir qu'elles avaient droit à la citoyenneté conformément à l'art. 3(1)(b) de la Loi — La Cour fédérale a conclu, entre autres, que l'art. 3(4) de la Loi ne visait pas seulement les personnes nées après l'entrée en vigueur du projet de loi C-37 et l'art. 3(3)(a) visait à restreindre la citoyenneté par filiation à la première génération née à l'étranger — Il s'agissait de savoir si l'art. 3(3)(a) excluait l'obtention par les appelantes de la citoyenneté par filiation — L'interprétation de la loi par la déléguée était correcte ou constituait la seule interprétation raisonnable — En s'appuyant sur l'art. 3(1)(b), les appelantes ont ignoré l'effet de l'art. 3(3)(a) — Le libellé de l'art. 3(3)(a) est sans équivoque et il a pour effet de restreindre la citoyenneté par filiation à la première génération née à l'étranger d'un parent canadien — Cette restriction vise les appelantes — L'art. 3(4) ne vise pas les appelantes — Le sens ordinaire des parties pertinentes de l'art. 3 doit jouer un rôle dominant dans le processus d'interprétation — L'analyse article par article qui accompagne le projet de loi C-37 est un facteur contextuel pertinent qui va dans le sens de la conclusion tirée aux termes de l'analyse textuelle — Interpréter l'art. 3(3)(a) de la Loi de*

This was an appeal from a Federal Court order dismissing the appellants' application for judicial review of a decision by a delegate of the Minister of Citizenship and Immigration refusing to issue citizenship certificates to the appellants because they did not meet the statutory requirements for citizenship set out in the *Citizenship Act*.

The appellants' paternal grandmother ceased to be a Canadian when she became a naturalized citizen of the U.S. The appellants' father was born in the U.S. and at the time of his birth, neither of his parents held Canadian citizenship. The appellants were also born in the U.S. At the time of their births, neither of their parents held Canadian citizenship. *An Act to amend the Citizenship Act* (Bill C-37) retroactively restored Canadian citizenship under paragraphs 3(1)(f) and 3(7)(d) of the Act to persons like the appellants' paternal grandmother. Additionally, under paragraphs 3(1)(g) and 3(7)(e) of the Act, citizenship was granted retroactively to persons born abroad to a Canadian. Thus, the appellants' father was deemed to be a Canadian citizen from the time he was born. The Minister's position was that, pursuant to paragraph 3(3)(a) of the Act, Canadian citizenship by descent extends only to the first generation of progeny born abroad. The appellants asserted that there is no such limitation affecting their claims. They argued they are entitled to citizenship pursuant to paragraph 3(1)(b) of the Act. The Federal Court concluded, *inter alia*, that subsection 3(4)<sup>1</sup> did not only apply to people born after Bill C-37 came into force in 2009, and that paragraph 3(3)(a) was intended to cut-off citizenship by descent after the first generation born abroad.

The main issue was whether paragraph 3(3)(a) of the Act, as amended by Bill C-37, precludes the appellants from receiving citizenship by descent.

*Held*, the appeal should be dismissed.

*façon à restreindre la citoyenneté par filiation à la première génération de progéniture née à l'étranger lorsqu'un parent possède la citoyenneté en vertu de l'art. 3(1)g) est conforme à la prépondérance des facteurs contextuels — Rien dans l'objectif ne tend à indiquer que le législateur avait l'intention de soustraire les descendants de deuxième génération à cette règle — Les appelantes n'ont présenté aucun élément de preuve à l'appui de la supposée violation de leurs droits à l'égalité — Appel rejeté.*

Il s'agissait d'un appel interjeté à l'encontre d'une ordonnance par laquelle la Cour fédérale a rejeté la demande de contrôle judiciaire des appelantes attaquant une décision rendue par une déléguée du ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration qui a refusé de délivrer des certificats de citoyenneté aux appelantes parce qu'elles ne satisfaisaient pas aux exigences de citoyenneté énoncées dans la *Loi sur la citoyenneté*.

La grand-mère paternelle des appelantes a perdu sa citoyenneté lorsqu'elle est devenue citoyenne naturalisée des États-Unis. Le père des appelantes est né aux États-Unis, et à sa naissance, aucun de ses parents n'avait la citoyenneté canadienne. Les appelantes sont également nées aux États-Unis. À leur naissance, aucun de leurs parents n'avait la citoyenneté canadienne. La *Loi modifiant la Loi sur la citoyenneté* (le projet de loi C-37) visait à rétablir rétroactivement la citoyenneté canadienne par l'application des alinéas 3(1)f) et 3(7)d) de la Loi, aux personnes comme la grand-mère paternelle des appelantes. De plus, par application des alinéas 3(1)g) et 3(7)e) de la Loi, la citoyenneté était accordée rétroactivement aux personnes nées à l'étranger d'un parent canadien. Ainsi, le père des appelantes était réputé citoyen canadien à partir de sa date de naissance. Le ministre avait pour thèse que, conformément à l'alinéa 3(3)a) de la Loi, la citoyenneté canadienne par filiation vise uniquement la première génération de progéniture née à l'étranger. Les appelantes ont affirmé qu'aucune restriction de cette nature ne s'applique à leurs revendications. Elles ont fait valoir qu'elles ont droit à la citoyenneté conformément à l'alinéa 3(1)b) de la Loi. La Cour fédérale a conclu, entre autres, que le paragraphe 3(4)<sup>1</sup> ne visait pas seulement les personnes nées après l'entrée en vigueur du projet de loi C-37 en 2009, et que l'alinéa 3(3)a) visait à restreindre la citoyenneté par filiation à la première génération née à l'étranger.

Il s'agissait principalement de savoir si l'alinéa 3(3)a) de la Loi, modifié par le projet de loi C-37, excluait l'obtention par les appelantes de la citoyenneté par filiation.

*Arrêt* : l'appel doit être rejeté.

<sup>1</sup> Subsection 3(4) provides that "[s]ubsection (3) does not apply to a person who, on the coming into force of that subsection, is a citizen."

<sup>1</sup> Le paragraphe 3(4) dispose que « [l]e paragraphe (3) ne s'applique pas à la personne qui, à la date d'entrée en vigueur de ce paragraphe, a qualité de citoyen ».

The delegate's interpretation of the legislation was either correct or, alternatively, the only reasonable interpretation. Paragraph 3(1)(b) of the Act confers citizenship by descent. A person is a citizen of Canada if that person was born outside of Canada after February 14, 1977, and at the time of his birth one of his parents was a Canadian citizen. The appellants relied upon this provision to argue that because their father is now deemed to be a Canadian citizen from the time of his birth, they are Canadian citizens. This ignores the effect of paragraph 3(3)(a) of the Act which came into force with the passing of Bill C-37. The text of paragraph 3(3)(a) is unambiguous. Paragraph 3(3)(a) operates to limit the grant of citizenship by descent to the first generation born outside of Canada to a Canadian parent. This limitation applies to the appellants. Subsection 3(4) does not apply to the appellants for the reason that prior to the coming into force of Bill C-37, they were not Canadian citizens. The ordinary meaning of the relevant portions of section 3 should play a dominant role in the interpretive process. They support the delegate's conclusion. The clause-by-clause analysis that accompanied Bill C-37 supports the interpretation reached under the textual analysis. Interpreting paragraph 3(3)(a) to limit citizenship by descent to the first generation of progeny born abroad when a parent holds citizenship under paragraph 3(1)(g) is consistent with the preponderance of the contextual factors. There is nothing in the purpose to suggest Parliament intended to exempt second generation descendants like the appellants from the one generation rule when they only received Canadian citizenship on the coming into force of Bill C-37. Interpreting paragraph 3(3)(a) to limit citizenship by descent to the first generation born abroad to Canadian citizens is consistent with the purpose of the legislation. Finally, the appellants adduced no evidence to support the alleged violation of their equality rights.

L'interprétation de la loi par la déléguée était correcte ou, subsidiairement, constituait la seule interprétation raisonnable. L'alinéa 3(1)b) de la Loi confère la citoyenneté par filiation. Une personne a qualité de citoyen canadien si elle est née à l'étranger après le 14 février 1977 et si, au moment de sa naissance, un de ses parents était citoyen canadien. Les appelantes se sont appuyées sur cette disposition pour faire valoir que comme leur père est désormais réputé citoyen canadien à partir de sa naissance, elles ont qualité de citoyen canadien. Cette position ignore l'effet de l'alinéa 3(3)a) de la Loi, qui est entré en vigueur avec l'adoption du projet de loi C-37. Le libellé de l'alinéa 3(3)a) est sans équivoque. L'alinéa 3(3)a) s'applique pour restreindre la citoyenneté par filiation à la première génération née à l'étranger d'un parent canadien. Cette restriction vise les appelantes. Le paragraphe 3(4) ne s'applique pas aux appelantes parce qu'avant l'entrée en vigueur du projet de loi C-37, elles n'étaient pas citoyennes canadiennes. Le sens ordinaire des parties pertinentes de l'article 3 doit jouer un rôle dominant dans le processus d'interprétation. Elles vont dans le sens de la conclusion de la déléguée. L'analyse article par article qui accompagne le projet de loi C-37 va dans le sens de l'interprétation résultant de l'analyse textuelle. Interpréter l'alinéa 3(3)a) de façon à restreindre la citoyenneté par filiation à la première génération de progéniture née à l'étranger lorsqu'un parent possède la citoyenneté en vertu de l'alinéa 3(1)g) est conforme à la prépondérance des facteurs contextuels. Rien dans l'objectif ne tend à indiquer que le législateur avait l'intention de soustraire les descendants de deuxième génération, comme les appelantes, à la règle de la première génération lorsqu'ils ont reçu la citoyenneté canadienne seulement à l'entrée en vigueur du projet de loi C-37. Interpréter l'alinéa 3(3)a) de façon à restreindre la citoyenneté par filiation à la première génération née à l'étranger d'un parent ayant qualité de citoyen est conforme à l'objectif de la loi. Enfin, les appelantes n'ont présenté aucun élément de preuve à l'appui de la supposée violation de leurs droits à l'égalité.

#### STATUTES AND REGULATIONS CITED

*An Act to amend the Citizenship Act*, S.C. 2008, c. 14.  
*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, 15.  
*Citizenship Act*, R.S.C., 1985, c. C-29, ss. 3, 5(5), 6.

#### TREATIES AND OTHER INSTRUMENTS CITED

*Convention on the Reduction of Statelessness*, 30 August 1961, [1978] Can. R.T. No. 32.

#### 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, 15.  
*Loi modifiant la Loi sur la citoyenneté*, L.C. 2008, ch. 14.  
*Loi sur la citoyenneté*, L.R.C. (1985), ch. C-29, art. 3, 5(5), 6.

#### TRAITÉS ET AUTRES INSTRUMENTS CITÉS

*Convention sur la réduction des cas d'apatridie*, 30 août 1961, [1978] R.T. Can. n° 32.

## CASES CITED

## APPLIED:

*Agraira v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2013 SCC 36, [2013] 2 S.C.R. 559; *Kandola v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2014 FCA 85, [2015] 1 F.C.R. 549; *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 S.C.R. 27, (1998), 36 O.R. (3d) 418; *R. v. Ulybel Enterprises Ltd.*, 2001 SCC 56, [2001] 2 S.C.R. 867; *Canada Trustco Mortgage Co. v. Canada*, 2005 SCC 54, [2005] 2 S.C.R. 601.

## CONSIDERED:

*McLean v. British Columbia (Securities Commission)*, 2013 SCC 67, [2013] 3 S.C.R. 895; *ATCO Gas and Pipelines Ltd. v. Alberta (Energy and Utilities Board)*, 2006 SCC 4, [2006] 1 S.C.R. 140; *R. v. Monney*, [1999] 1 S.C.R. 652, (1999), 171 D.L.R. (4th) 1; *Corbiere v. Canada (Minister of Indian and Northern Affairs)*, [1999] 2 S.C.R. 203, (1999), 173 D.L.R. (4th) 1.

## REFERRED TO:

*Rabin v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2010 FC 1094; *Jabour v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2012 FC 98, [2013] 3 F.C.R. 640; *Merck Frosst Canada Ltd. v. Canada (Health)*, 2012 SCC 3, [2012] 1 S.C.R. 23; *Quebec (Attorney General) v. A*, 2013 SCC 5, [2013] 1 S.C.R. 61.

## AUTHORS CITED

Canada. Parliament. House of Commons. Standing Committee on Citizenship and Immigration. *Reclaiming Citizenship for Canadians: A Report on the Loss of Canadian Citizenship*. Report of the Standing Committee on Citizenship and Immigration, December 2007, online: <<http://www.parl.gc.ca/content/hoc/Committee/392/CIMM/Reports/RP3159522/cimmrp02/cimmrp02-e.pdf>>.

Citizenship and Immigration Canada. Operational Bulletin 102 “Implementation of Bill C-37, an Act to Amend the Citizenship Act”, February 26, 2009 (expired).

Library of Parliament. Parliament Information and Research Service. Legislative Summary LS-591E. *Bill C-37: An Act to amend the Citizenship Act*, prepared by Penny Becklumb, Law and Government Division, 9 January 2008, revised 20 February 2014, online: <<http://www.parl.gc.ca/Content/LOP/LegislativeSummaries/39/2/c37-e.pdf>>.

APPEAL from a Federal Court order (2012 FC 1515, [2014] 2 F.C.R. 421) dismissing the appellants’ application for judicial review of a decision by a delegate of the

## JURISPRUDENCE CITÉE

## DÉCISIONS APPLIQUÉES :

*Agraira c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2013 CSC 36, [2013] 2 R.C.S. 559; *Kandola c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2014 CAF 85, [2015] 1 R.C.F. 549; *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27; *R. c. Ulybel Enterprises Ltd.*, 2001 CSC 56, [2001] 2 R.C.S. 867; *Hypothèques Trustco Canada c. Canada*, 2005 CSC 54, [2005] 2 R.C.S. 601.

## DÉCISIONS EXAMINÉES :

*McLean c. Colombie-Britannique (Securities Commission)*, 2013 CSC 67, [2013] 3 R.C.S. 895; *ATCO Gas and Pipelines Ltd. c. Alberta (Energy and Utilities Board)*, 2006 CSC 4, [2006] 1 R.C.S. 140; *R. c. Monney*, [1999] 1 R.C.S. 652; *Corbiere c. Canada (Ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien)*, [1999] 2 R.C.S. 203.

## DÉCISIONS CITÉES :

*Rabin c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2010 CF 1094; *Jabour c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2012 CF 98, [2013] 3 R.C.F. 640; *Merck Frosst Canada Ltée c. Canada (Santé)*, 2012 CSC 3, [2012] 1 R.C.S. 23; *Québec (Procureur général) c. A*, 2013 CSC 5, [2013] 1 R.C.S. 61.

## DOCTRINE CITÉE

Bibliothèque du Parlement. Service d’information et de recherche parlementaires. Résumé législatif LS-591F. *Projet de loi C-37 : Loi modifiant la Loi sur la citoyenneté*, Penny Becklumb, Division du droit et du gouvernement, 9 janvier 2008, révisé le 20 février 2014, en ligne : <<http://www.parl.gc.ca/Content/LOP/LegislativeSummaries/39/2/c37-f.pdf>>.

Canada. Parlement. Chambre des Communes. Comité permanent de la citoyenneté et de l’immigration. *Recouvrer sa citoyenneté : un rapport sur la perte de la citoyenneté canadienne*. Rapport du Comité permanent de la citoyenneté et l’immigration, décembre 2007, en ligne : <<http://www.parl.gc.ca/content/hoc/Committee/392/CIMM/Reports/RP3159522/cimmrp02/cimmrp02-f.pdf>>.

Citoyenneté et Immigration Canada. Bulletin opérationnel 102 « Mise en œuvre du projet de loi C-37, *Loi modifiant la Loi sur la citoyenneté* », 26 février 2009 (désuet).

APPEL à l’encontre d’une ordonnance de la Cour fédérale (2012 CF 1515, [2014] 2 R.C.F. 421) par laquelle celle-ci a rejeté la demande de contrôle judiciaire des

Minister of Citizenship and Immigration refusing to issue citizenship certificates to the appellants because they did not meet the statutory requirements for citizenship set out in the *Citizenship Act*. Appeal dismissed.

appelantes attaquant une décision rendue par une déléguée du ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration qui a refusé de délivrer des certificats de citoyenneté aux appelantes parce qu'elles ne satisfaisaient pas aux exigences de citoyenneté énoncées dans la *Loi sur la citoyenneté*. Appel rejeté.

#### APPEARANCES

*William A. Kinsel* for appellants.  
*Banafsheh Sokhansanj* and *Philippe Alma* for respondent.

#### ONT COMPARU

*William A. Kinsel* pour les appelantes.  
*Banafsheh Sokhansanj* et *Philippe Alma* pour l'intimé.

#### SOLICITORS OF RECORD

*William A. Kinsel* for appellants.  
*Deputy Attorney General of Canada*, Toronto, for respondent.

#### AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

*William A. Kinsel* pour les appelantes.  
*Le sous-procureur général du Canada* pour l'intimé.

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

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

DAWSON J.A.:

LA JUGE DAWSON, J.C.A. :

#### I. Introduction

#### I. Introduction

[1] In 2009, the *Citizenship Act*, R.S.C., 1985, c. C-29 (Act) was amended to extend citizenship to individuals who had lost or were denied their citizenship for a variety of reasons. At issue in this appeal is the scope of the amendment.

[1] En 2009, le législateur a modifié la *Loi sur la citoyenneté*, L.R.C. (1985), ch. C-29 (la Loi) afin d'accorder la citoyenneté aux personnes qui l'avaient perdue ou auxquelles elle leur avait été refusée pour diverses raisons. Le présent pourvoi porte sur la portée de la modification.

[2] This is an appeal from an order of the Federal Court dismissing the appellants' application for judicial review of a decision by a delegate of the Minister of Citizenship and Immigration. The delegate refused to issue citizenship certificates to the appellants because they did not meet the statutory requirements for citizenship set out in the Act.

[2] La Cour est saisie d'un appel de l'ordonnance par laquelle la Cour fédérale a rejeté la demande de contrôle judiciaire des appelantes attaquant une décision rendue par une déléguée du ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration. La déléguée a refusé de délivrer des certificats de citoyenneté aux appelantes parce qu'elles ne satisfaisaient pas aux exigences de citoyenneté énoncées dans la Loi.

[3] In the Federal Court, the appellants argued that the delegate had erroneously interpreted the Act. In the alternative, they argued that, if correct, the delegate's interpretation of the Act violated section 15 of the

[3] Devant la Cour fédérale, les appelantes ont soutenu que la déléguée a interprété la Loi de manière erronée. À titre subsidiaire, elles ont soutenu que si l'interprétation de la Loi donnée par la déléguée était correcte, elle

*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).

[4] For reasons reported as 2012 FC 1515, [2014] 2 F.C.R. 421, the Federal Court dismissed the application for judicial review. For the reasons that follow, I would dismiss the appeal. The appellants have not established that the delegate erred in her interpretation of the Act and the appellants have failed to establish any violation of section 15 of the Charter.

## II. The Facts

[5] The facts are carefully set out in the decision of the Federal Court and are not in dispute. Simply put, the appellants' paternal grandmother was a Canadian citizen who (under the then applicable citizenship legislation) ceased to be a Canadian when she became a naturalized citizen of the United States of America. The appellants' father was born in the United States and at the time of his birth, neither of his parents held Canadian citizenship. The appellants were also born in the United States. At the time of their births, neither of their parents held Canadian citizenship.

[6] On April 17, 2009, Bill C-37 [*An Act to amend the Citizenship Act*, S.C. 2008, c. 14] came into force. Its effect was to amend the Act and restore citizenship to so-called "lost Canadians". Under paragraphs 3(1)(f) and 3(7)(d) of the Act, Bill C-37 retroactively restored Canadian citizenship to persons, like the appellants' paternal grandmother, who ceased to be a Canadian citizen as a result of acquiring another nationality. Under Bill C-37, such persons were deemed to be citizens of Canada from the time they lost their citizenship.

[7] Additionally, under paragraphs 3(1)(g) and 3(7)(e) of the Act, citizenship was granted retroactively to persons born abroad to a Canadian. Thus, the appellants'

contrevenait à l'article 15 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).

[4] Par les motifs publiés sous la référence 2012 CF 1515, [2014] 2 R.C.F. 421, la Cour fédérale a rejeté la demande de contrôle judiciaire. Par les motifs suivants, je rejeterais l'appel. Les appelantes n'ont pas établi que la déléguée a commis une erreur dans son interprétation de la Loi et n'ont pas établi qu'il y a eu violation de l'article 15 de la Charte.

## II. Les faits

[5] Les faits sont soigneusement énoncés dans la décision de la Cour fédérale et ils ne sont pas controversés entre les parties et sont simples. La grand-mère paternelle des appelantes était citoyenne canadienne qui (aux termes de la loi en vigueur à l'époque en matière de citoyenneté) a perdu sa citoyenneté lorsqu'elle est devenue citoyenne naturalisée des États-Unis. Le père des appelantes est né aux États-Unis, et à sa naissance, aucun de ses parents n'avait la citoyenneté canadienne. Les appelantes sont également nées aux États-Unis. À leur naissance, aucun de leurs parents n'avait la citoyenneté canadienne.

[6] Le 17 avril 2009, le projet de loi C-37 [*Loi modifiant la Loi sur la citoyenneté*, L.C. 2008, ch. 14] est entré en vigueur. Il visait à modifier la Loi et à rétablir la citoyenneté aux Canadiens dits « dépossédés de leur citoyenneté ». Par l'application des alinéas 3(1)(f) et 3(7)(d) de la Loi, le projet de loi C-37 a rétabli rétroactivement la citoyenneté canadienne aux personnes qui, comme la grand-mère paternelle des appelantes, avaient perdu leur citoyenneté canadienne parce qu'elles avaient obtenu une autre nationalité. Aux termes du projet de loi C-37, ces personnes étaient réputées citoyennes canadiennes à partir du moment où elles avaient perdu leur citoyenneté.

[7] De plus, par application des alinéas 3(1)(g) et 3(7)(e) de la Loi, la citoyenneté était accordée rétroactivement aux personnes nées à l'étranger d'un parent canadien.

father was deemed to be a Canadian citizen from the time he was born.

[8] The issue before this Court is whether Bill C-37 introduced a limit on derivative citizenship (that is citizenship derived from being born to a Canadian parent). It is the position of the Minister that, pursuant to paragraph 3(3)(a) of the Act, Canadian citizenship by descent extends only to the first generation of progeny born abroad. The appellants assert that there is no such limitation affecting their claims. They argue they are entitled to citizenship pursuant to paragraph 3(1)(b) of the Act which extends citizenship to persons born outside of Canada to a Canadian citizen.

[9] In the alternative, the appellants argue that if the delegate properly interpreted the Act (as amended by Bill C-37), the legislation is unconstitutional on the ground that it violates section 15 of the Charter.

### III. Applicable Legislation

#### A. *Citizenship Act*

[10] The relevant portion of the definition of “citizenship” under the Act is:

Persons who are citizens      **3.** (1) Subject to this Act, a person is a citizen if

(a) the person was born in Canada after February 14, 1977;

(b) the person was born outside Canada after February 14, 1977 and at the time of his birth one of his parents, other than a parent who adopted him, was a citizen;

...

(f) before the coming into force of this paragraph, the person ceased to be a citizen for any reason other than the following reasons and did not subsequently become a citizen:

Ainsi, le père des appelantes était réputé citoyen canadien à partir de sa date de naissance.

[8] La question dont nous sommes saisis est celle de savoir si le texte du projet de loi C-37 a instauré une restriction à la citoyenneté acquise par filiation (c'est-à-dire la citoyenneté acquise par un enfant né d'un parent canadien). Le ministre a pour thèse que, conformément à l'alinéa 3(3)a) de la Loi, la citoyenneté canadienne par filiation vise uniquement la première génération de progéniture née à l'étranger. Les appelantes affirment qu'aucune restriction de cette nature ne s'applique à leurs revendications. Elles font valoir qu'elles ont droit à la citoyenneté conformément à l'alinéa 3(1)b) de la Loi, lequel accorde la citoyenneté aux personnes nées à l'étranger d'un parent ayant qualité de citoyen canadien.

[9] À titre subsidiaire, les appelantes soutiennent que si la déléguée a interprété correctement la Loi (telle qu'elle a été modifiée par le projet de loi C-37), la loi est inconstitutionnelle au motif qu'elle contrevient à l'article 15 de la Charte.

### III. Loi applicable

#### A. *Loi sur la citoyenneté*

[10] La partie pertinente de la définition de « citoyenneté » au sens de la Loi est la suivante :

**3.** (1) Sous réserve des autres dispositions de la présente loi, a qualité de citoyen toute personne :      Citoyens

a) née au Canada après le 14 février 1977;

b) née à l'étranger après le 14 février 1977 d'un père ou d'une mère ayant qualité de citoyen au moment de la naissance;

[...]

f) qui, avant l'entrée en vigueur du présent alinéa, a cessé d'être citoyen pour un motif autre que les motifs ci-après et n'est pas subséquentement devenu citoyen :

(i) the person renounced his or her citizenship under any of the following provisions:

...

(ii) the person's citizenship was revoked for false representation, fraud or concealment of material circumstances under any of the following provisions:

...

(iii) the person failed to make an application to retain his or her citizenship under section 8 as it read before the coming into force of this paragraph or did make such an application that subsequently was not approved;

(g) the person was born outside Canada before February 15, 1977 to a parent who was a citizen at the time of the birth and the person did not, before the coming into force of this paragraph, become a citizen;

(i) elle a renoncé à sa citoyenneté au titre de l'une des dispositions suivantes :

[...]

(ii) sa citoyenneté a été révoquée pour cause de fausse déclaration, fraude ou dissimulation de faits importants ou essentiels au titre de l'une des dispositions suivantes :

[...]

(iii) elle n'a pas présenté la demande visée à l'article 8, dans ses versions antérieures à l'entrée en vigueur du présent alinéa, pour conserver sa citoyenneté ou, si elle l'a fait, la demande a été rejetée;

(g) qui, née à l'étranger avant le 15 février 1977 d'un père ou d'une mère ayant qualité de citoyen au moment de la naissance, n'est pas devenue citoyen avant l'entrée en vigueur du présent alinéa.

[11] What the Minister characterizes to be the limit on derivative citizenship introduced by Bill C-37 is found in subsection 3(3). Only paragraph 3(3)(a) is relevant to this appeal:

3. ...

Not applicable — after first generation

(3) Subsection (1) does not apply to a person born outside Canada

(a) if, at the time of his or her birth or adoption, only one of the person's parents is a citizen and that parent is a citizen under paragraph (1)(b), (c.1), (e), (g) or (h), or both of the person's parents are citizens under any of those paragraphs.

[12] Subsection 3(4) is characterized by its heading to be a transitional provision which provides an exception to subsection 3(3):

3. ...

Exception — transitional provision

(4) Subsection (3) does not apply to a person who, on the coming into force of that subsection, is a citizen.

[11] La restriction à la citoyenneté acquise par filiation qui, selon le ministre, a été introduite par le projet de loi C-37 se trouve au paragraphe 3(3). Seul l'alinéa 3(3)a joue en l'espèce :

3. [...]

(3) Le paragraphe (1) ne s'applique pas à la personne née à l'étranger dont, selon le cas :

a) au moment de la naissance ou de l'adoption, seul le père ou la mère a qualité de citoyen, et ce, au titre de l'un des alinéas (1)b), c.1), e), g) et h), ou les deux parents ont cette qualité au titre de l'un de ces alinéas.

[12] L'intertitre du paragraphe 3(4) indique qu'il s'agit d'une disposition transitoire, laquelle établit une exception à l'application du paragraphe 3(3) :

3. [...]

(4) Le paragraphe (3) ne s'applique pas à la personne qui, à la date d'entrée en vigueur de ce paragraphe, a qualité de citoyen.

Inapplicabilité après la première génération

Exception — disposition transitoire



[13] It is paragraphs 3(7)(d) and (e) respectively that operated to confer citizenship on the appellants' paternal grandmother retroactive to the time she lost her Canadian citizenship and on Mr. Kinsel, retroactive to the date of his birth:

**3. ...**

Deemed application

(7) Despite any provision of this Act or any Act respecting naturalization or citizenship that was in force in Canada at any time before the day on which this subsection comes into force

...

(d) a person referred to in paragraph (1)(f) — other than a person described in paragraph (c) — is deemed to be a citizen under paragraph (1)(f) from the time the person ceased to be a citizen;

(e) a person referred to in paragraph (1)(g) or (h) is deemed to be a citizen from the time that he or she was born.

**B. Canadian Charter of Rights and Freedoms**

[14] As stated above, if this Court finds paragraph 3(3)(a) precludes the appellants from claiming citizenship under paragraph 3(1)(b), they argue in the alternative that this preclusion violates their equality rights under section 15 in a manner not saved by section 1 of the Charter:

Rights and freedoms in Canada

**1. The Canadian Charter of Rights and Freedoms** guarantees the rights and freedoms set out in it subject only to such reasonable limits prescribed by law as can be demonstrably justified in a free and democratic society.

...

Equality before and under law and equal protection and benefit of law

**15. (1)** Every individual is equal before and under the law and has the right to the equal protection and equal benefit of the law without discrimination and, in particular, without discrimination based on race, national or ethnic origin, colour, religion, sex, age or mental or physical disability.

[13] Les alinéas 3(7)d) et e) jouent respectivement pour conférer rétroactivement la citoyenneté à la grand-mère paternelle des appelantes à partir du moment où elle a perdu sa citoyenneté canadienne et à M. Kinsel à partir de sa date de naissance :

**3. [...]**

(7) Malgré les autres dispositions de la présente loi et l'ensemble des lois concernant la naturalisation ou la citoyenneté en vigueur au Canada avant l'entrée en vigueur du présent paragraphe :

[...]

d) la personne visée à l'alinéa (1)f) autre que celle visée à l'alinéa c) est réputée être citoyen au titre de l'alinéa (1)f) à partir du moment où elle a cessé d'être citoyen;

e) la personne visée aux alinéas (1)g) ou h) est réputée être citoyen à partir du moment de sa naissance.

**B. Charte canadienne des droits et libertés**

[14] Comme je l'ai déjà dit, si notre Cour conclut que l'alinéa 3(3)a) exclut, par les appelantes, la revendication de la citoyenneté sur le fondement de l'alinéa 3(1)b), elles soutiennent subsidiairement que cette exclusion contrevient aux droits à l'égalité qu'elles tirent de l'article 15 d'une manière qui ne saurait se justifier au regard de l'article premier de la Charte :

**1. La Charte canadienne des droits et libertés** garantit les droits et libertés qui y sont énoncés. Ils ne peuvent être restreints que par une règle de droit, dans des limites qui soient raisonnables et dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique.

[...]

Application présumée

Droits et libertés au Canada

Égalité devant la loi, égalité de bénéfice et protection égale de la loi

**15. (1)** La loi ne fait acception de personne et s'applique également à tous, et tous ont droit à la même protection et au même bénéfice de la loi, indépendamment de toute discrimination, notamment des discriminations fondées sur la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, le sexe, l'âge ou les déficiences mentales ou physiques.

#### IV. The Delegate's Decision

[15] The delegate refused the appellants' applications for citizenship on the ground they did not meet the statutory requirements for citizenship under paragraph 3(1)(b) of the Act. In particular, the delegate found subsection 3(3) limits citizenship by descent to the first generation of progeny born abroad to Canadian citizens. Since the appellants were the second generation of Canadian descendants born abroad, subsection 3(3) precluded them from claiming citizenship by descent.

#### V. The Federal Court's Decision

[16] After setting out the relevant facts, the Judge found the delegate's decision should be reviewed on a reasonableness standard. In coming to this conclusion, the Judge relied on Federal Court decisions *Rabin v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2010 FC 1094, at paragraphs 16 and 17 and *Jabour v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2012 FC 98, [2013] 3 F.C.R. 640, at paragraphs 21 to 29, where reasonableness review was applied to a delegate's determination on the same issue. The Judge also relied on the fact that determining who is a citizen falls directly within a delegate's expertise and that, although important to Canadians, citizenship is not of central importance to the legal system as a whole.

[17] The appellants argued that because their father was granted citizenship retroactive to the date of his birth, history was "rewritten" such that the appellants were born to a Canadian citizen and, therefore, met the requirements of paragraph 3(1)(b) of the Act. In turn, this meant, the appellants were already citizens when subsection 3(4) came into force and, as such, were insulated from the first generation cut-off.

[18] The Judge analysed the relevant provisions of the Act and found that, notwithstanding the appellants' submissions, subsection 3(4) did not only apply to

#### IV. La décision de la déléguée

[15] La déléguée a rejeté les demandes de citoyenneté des appelantes au motif qu'elles ne satisfaisaient pas aux exigences de citoyenneté énoncées à l'alinéa 3(1)b) de la Loi. En particulier, la déléguée a conclu que le paragraphe 3(3) restreint la citoyenneté par filiation à la première génération de progéniture née à l'étranger de parents ayant qualité de citoyen canadien. Comme les appelantes font partie de la deuxième génération de descendants canadiens nés à l'étranger, le paragraphe 3(3) leur interdit de revendiquer la citoyenneté par filiation.

#### V. La décision de la Cour fédérale

[16] Après avoir énoncé les faits pertinents, la juge a conclu que la décision de la déléguée devait être examinée selon la norme de la décision raisonnable. Pour tirer cette conclusion, la juge s'est fondée sur la jurisprudence de la Cour fédérale : *Rabin c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2010 CF 1094, aux paragraphes 16 et 17, et *Jabour c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2012 CF 98, [2013] 3 R.C.F. 640, aux paragraphes 21 à 29, dans laquelle la norme de la décision raisonnable a été appliquée à la décision d'un délégué sur la même question. La juge s'est également fondée sur le fait que la question de savoir qui a qualité de citoyen relève directement de l'expertise d'un délégué et que, malgré qu'elle soit importante pour les Canadiens, la citoyenneté n'est pas d'une importance capitale pour le système juridique dans son ensemble.

[17] Les appelantes ont soutenu que, puisque leur père a obtenu la citoyenneté rétroactivement à partir de sa naissance, l'histoire a été « refaite » de sorte qu'elles sont nées d'un parent ayant qualité de citoyen canadien et, par conséquent, satisfont aux critères énoncés à l'alinéa 3(1)b) de la Loi. Ainsi, cela signifie que les appelantes étaient déjà citoyennes lorsque le paragraphe 3(4) est entré en vigueur et, à ce titre, échappaient à la restriction de la première génération.

[18] La juge a analysé les dispositions pertinentes de la Loi et a conclu que, en dépit des observations des appelantes, le paragraphe 3(4) ne visait pas seulement

people born after April 17, 2009 when Bill C-37 came into force. There were two reasons for this conclusion. First, as set out in numerous legislative reports, the purpose of Bill C-37 was to preclude citizenship by descent after the first generation born abroad; the appellants' interpretation would frustrate this purpose. Second, the appellants' interpretation erroneously suggested their father's retroactive citizenship under paragraph 3(7)(e) was conferred earlier than their loss of eligibility under paragraph 3(3)(a). In the Judge's view, the following events all occurred simultaneously when Bill C-37 came into force:

- Mr. Kinsel became a citizen from the date of his birth;
- The appellants became entitled to citizenship; and
- The appellants' entitlement to citizenship was foreclosed by paragraph 3(3)(a).

[19] The Judge then referred to various Parliamentary reports and Citizenship and Immigration documents to conclude that paragraph 3(3)(a) was intended to cut-off citizenship by descent after the first generation born abroad, regardless of whether or not an applicant was born before 2009. Further, because the appellants did not argue before the delegate that paragraph 3(3)(a) was inconsistent with the United Nations' *Convention on the Reduction of Statelessness*, 30 August 1961, [1978] Can. T.S. No. 32, the Judge ruled she would not consider it on judicial review. Given that the argument was not before her, in the Judge's view it was reasonable for the delegate not to consider it.

[20] Finally, the Judge found the appellants did not have standing under the Charter to challenge the alleged unconstitutionality of paragraph 3(3)(a) of the Act. The Judge reasoned that the appellants were relying on the alleged denial of their father's right to pass his citizenship on by descent. Since their father was not a party to this application, the appellants did not have standing to rely on the alleged violations of his rights. Moreover, since the appellants were not physically present in

les personnes nées après le 17 avril 2009 lorsque le projet de loi C-37 est entré en vigueur. Deux raisons appelaient cette conclusion. Premièrement, comme il est signalé dans de nombreux rapports législatifs, le projet de loi C-37 visait à exclure la citoyenneté par filiation après la première génération née à l'étranger; l'interprétation des appelantes ferait obstacle à cet objectif. Deuxièmement, l'interprétation des appelantes donne à penser, à tort, que la citoyenneté que leur père a reçue rétroactivement en application de l'alinéa 3(7)e) lui a été conférée avant qu'elles ne perdent leur admissibilité en application de l'alinéa 3(3)a). Selon la juge, les faits suivants se sont tous produits de manière simultanée lorsque le projet de loi C-37 est entré en vigueur :

- M. Kinsel est devenu citoyen à partir de sa date de naissance;
- les appelantes ont acquis le droit à la citoyenneté;
- les appelantes ont été privées de leur droit à la citoyenneté par application de l'alinéa 3(3)a).

[19] La juge a ensuite renvoyé à divers rapports parlementaires et documents de Citoyenneté et Immigration pour conclure que l'alinéa 3(3)a) visait à restreindre la citoyenneté par filiation à la première génération née à l'étranger, sans égard à la question de savoir si le demandeur est né avant 2009. En outre, comme les appelantes n'ont pas soutenu devant la déléguée que l'alinéa 3(3)a) était incompatible avec la *Convention sur la réduction des cas d'apatridie* des Nations Unies, 30 août 1961, [1978] R.T. Can n° 32, la juge a conclu qu'elle n'en tiendrait pas compte dans le cadre de la procédure en contrôle judiciaire. Étant donné que ce moyen ne lui avait pas été soulevé, la juge était d'avis que la déléguée a eu raison de ne pas en tenir compte.

[20] Enfin, la juge a conclu que les appelantes n'avaient pas qualité pour agir aux termes de la Charte pour contester la constitutionnalité de l'alinéa 3(3)a) de la Loi. La juge en a inféré que les appelantes se fondaient sur une prétendue négation du droit de leur père de transmettre sa citoyenneté par filiation. Puisque leur père n'est pas partie à la présente demande, les appelantes n'avaient pas qualité pour se fonder sur la violation alléguée de ses droits. De plus, puisque les appelantes

Canada, as non-citizens they could not avail themselves of the Charter.

[21] For these reasons, the Judge found the delegate's decision was reasonable and the Charter challenge was not well-founded. Accordingly, the Judge dismissed the application for judicial review.

## VI. The Issues

[22] In my view, the issues to be determined on this appeal are:

1. What are the applicable standards of review?
2. Does paragraph 3(3)(a) of the Act, as amended by Bill C-37, preclude the appellants from receiving citizenship by descent?
3. If so, do subsections 3(3) and 3(4) of the Act infringe section 15 of the Charter?
4. If subsections 3(3) and 3(4) infringe section 15 of the Charter, is such infringement justified under section 1 of the Charter?

## VII. What are the applicable standards of review?

[23] On an appeal from an application for judicial review in the Federal Court, this Court's role is to identify whether the Judge selected the correct standard of review and applied it correctly. In practice, this requires the reviewing court to step into the shoes of the lower court; the focus of this Court is, in effect, on the administrative decision (*Merck Frosst Canada Ltd. v. Canada (Health)*, 2012 SCC 3, [2012] 1 S.C.R. 23, at paragraph 247; *Agraira v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2013 SCC 36, [2013] 2 S.C.R. 559, at paragraphs 45 and 46).

[24] As set out above, the Judge found that the delegate's interpretation of section 3 of the Act should be reviewed on the standard of reasonableness. In reaching this conclusion, the Judge did not have the benefit of the

n'étaient pas effectivement présentes au Canada, elles ne pouvaient invoquer la Charte en tant que non-citoyennes.

[21] Par ces motifs, la juge a conclu que la décision de la déléguée était raisonnable et que la contestation fondée sur la Charte n'était pas fondée. Par conséquent, la juge a rejeté la demande de contrôle judiciaire.

## VI. Les questions en litige

[22] À mon sens, les questions auxquelles la Cour doit répondre en l'espèce sont les suivantes :

1. Quelles sont les normes de contrôle applicables?
2. L'alinéa 3(3)a) de la Loi, modifié par le projet de loi C-37, exclut-il l'obtention par les appelantes de la citoyenneté par filiation?
3. Dans l'affirmative, les paragraphes 3(3) et 3(4) de la Loi sont-ils contraires à l'article 15 de la Charte?
4. Si les paragraphes 3(3) et 3(4) sont contraires à l'article 15 de la Charte, cette violation est-elle justifiée au sens de l'article premier de la Charte?

## VII. Quelles sont les normes de contrôle applicables?

[23] En matière d'appel d'une décision de la Cour fédérale au terme d'une procédure en contrôle judiciaire, la mission de notre Cour est de rechercher si la juge a choisi la bonne norme de contrôle et l'a appliquée correctement. En pratique, cela oblige la cour réformatrice à se mettre à la place du premier juge; notre Cour se concentre effectivement sur la décision administrative (*Merck Frosst Canada Ltée c. Canada (Santé)*, 2012 CSC 3, [2012] 1 R.C.S. 23, au paragraphe 247; *Agraira c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2013 CSC 36, [2013] 2 R.C.S. 559, aux paragraphes 45 et 46).

[24] Comme je l'ai déjà dit, la juge a conclu que l'interprétation que la déléguée a donnée à l'article 3 de la Loi devait être examinée selon la norme de la décision raisonnable. Lorsqu'elle a tiré cette conclusion, la juge

decisions of the Supreme Court in *Agraira* and *McLean v. British Columbia (Securities Commission)*, 2013 SCC 67, [2013] 3 S.C.R. 895. Nor did she have the benefit of this Court's decision in *Kandola v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2014 FCA 85, [2015] 1 F.C.R. 549. Indeed, *Kandola* was released after the hearing of this appeal. As a result, the parties were afforded the opportunity to make written submissions on the applicability of *Kandola* to this appeal. Those submissions have been received and considered.

[25] As in this appeal, *Kandola* concerned an appeal from the Federal Court on an application for judicial review of a decision. The decision under review was the decision of a delegate of the Minister of Citizenship and Immigration not to issue a citizenship certificate.

[26] In *Kandola*, this Court carefully considered the effect of *Agraira* upon prior jurisprudence. The Court concluded that as a result of *Agraira*, the determination of the applicable standard of review must begin from the premise that the reasonableness standard applies to the review of a citizenship officer's interpretation of paragraph 3(1)(b) of the Act. I agree, for the reasons given by the Court in *Kandola*, at paragraphs 30 to 42. For the same reasons, I conclude that the presumption of reasonableness review applies to the delegate's interpretation of subsection 3(3) of the Act as well.

[27] However, the analysis does not end there as it is necessary to consider whether the presumption of reasonableness review is rebutted.

[28] In *Kandola*, the Court found this presumption could be quickly rebutted for a number of reasons, including the following:

- The absence of a privative clause.
- The nature of the question; namely, a pure question of statutory interpretation.

n'a pu bénéficier de la jurisprudence de la Cour suprême : *Agraira* et *McLean c. Colombie-Britannique (Securities Commission)*, 2013 CSC 67, [2013] 3 R.C.S. 895. Elle n'a pas pu bénéficier non plus de la jurisprudence *Kandola c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2014 CAF 85, [2015] 1 R.C.F. 549, de notre Cour. En effet, l'arrêt *Kandola* a été rendu après l'audition du présent appel. Par conséquent, les parties ont eu la possibilité de présenter des observations écrites sur la pertinence de la jurisprudence *Kandola* en l'espèce. Ces observations ont été reçues et examinées.

[25] Comme en l'espèce, l'affaire *Kandola* concernait l'appel interjeté à l'encontre d'une décision de la Cour fédérale rendue aux termes d'une procédure en contrôle judiciaire. La décision attaquée était le refus d'un délégué du ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration de délivrer un certificat de citoyenneté.

[26] À l'occasion de l'affaire *Kandola*, notre Cour a examiné attentivement l'incidence de la jurisprudence *Agraira* sur la jurisprudence antérieure. La Cour a conclu qu'en raison de la jurisprudence *Agraira*, la détermination de la norme de contrôle applicable doit partir du principe selon lequel la norme de la décision raisonnable joue en ce qui concerne l'interprétation de l'alinéa 3(1)b) de la Loi par l'agent de citoyenneté. Je retiens cette thèse, suivant les motifs donnés par notre Cour par l'arrêt *Kandola*, aux paragraphes 30 à 42. Pour les mêmes raisons, je conclus que la présomption selon laquelle joue la norme de la décision raisonnable vaut aussi quant à l'interprétation du paragraphe 3(3) de la Loi par le délégué.

[27] Cependant, l'analyse ne s'arrête pas là puisqu'il est nécessaire de rechercher si cette présomption selon laquelle joue la norme de la décision raisonnable est réfutée.

[28] À l'occasion de l'affaire *Kandola*, la Cour a conclu que cette présomption pouvait être aisément réfutée pour de nombreuses raisons, dont les suivantes :

- L'absence d'une clause privative.
- La nature de la question; à savoir une pure question d'interprétation de la loi.

- The absence of any discretionary element in the decision.
- The absence of anything in the structure or scheme of the Act suggestive of the notion that deference should be accorded to the delegate on the question he or she had to decide.

[29] These factors are also present in this case.

[30] On the basis of *Kandola*, I am satisfied the presumption of reasonableness has been rebutted. The delegate's interpretation of the Act should be reviewed on the standard of correctness.

[31] In the event I am wrong in this conclusion and, as the Attorney General submits, *Kandola* should be distinguished, I rely upon the decision of the Supreme Court in *McLean*.

[32] In *McLean*, the Supreme Court considered the standard of review to be applied to a securities commission's interpretation of a limitation period contained in its home statute. Justice Moldaver (writing for the majority) observed that where the ordinary tools of statutory interpretation lead to a single reasonable interpretation and the administrative decision maker adopts a different interpretation, that interpretation will of necessity be unreasonable (*McLean*, paragraph 38).

[33] For reasons developed below, I have conducted the required textual, contextual and purposive analysis of the relevant legislation. I am satisfied that there is only one reasonable interpretation of the legislation.

[34] It follows that whether as a result of the rebuttal of the presumption of reasonableness, or as a result of the fact that there is only a single reasonable interpretation, this Court must interpret the relevant legislation and verify that the delegate's interpretation is consistent with that interpretation.

- L'absence d'un élément discrétionnaire dans la décision.

- L'absence de tout élément dans la structure ou l'esprit de la Loi dont il ressort que la Cour doit faire preuve de retenue à l'égard de la décision du délégué sur une telle question.

[29] Ces facteurs sont également réunis en l'espèce.

[30] Sur le fondement de la jurisprudence *Kandola*, je conclus que la présomption d'application de la norme de la décision raisonnable a été réfutée. L'interprétation de la Loi par la déléguée doit être examinée selon la norme de la décision correcte.

[31] Si ma conclusion est erronée et que, comme le soutient le procureur général, il faut opérer une distinction avec les faits de l'affaire *Kandola*, je m'appuie sur la jurisprudence *McLean* de la Cour suprême.

[32] À l'occasion de l'affaire *McLean*, la Cour suprême a examiné la norme de contrôle à appliquer à l'interprétation, par une commission des valeurs mobilières, d'un délai prévu dans sa loi constitutive. Le juge Moldaver (s'exprimant au nom de la majorité) a observé que lorsque les méthodes habituelles d'interprétation législative aboutissent à une seule interprétation raisonnable et que le décideur administratif en retient une autre, celle-ci sera nécessairement déraisonnable (*McLean*, paragraphe 38).

[33] Par les motifs que j'exposerai plus loin, j'ai effectué l'analyse textuelle, contextuelle et téléologique requise du droit applicable. Je conclus qu'une seule interprétation raisonnable du droit applicable est possible.

[34] Par conséquent, soit par suite de la réfutation de la présomption d'application de la norme de la décision raisonnable, soit par suite du fait qu'une seule interprétation raisonnable est possible, notre Cour doit interpréter le droit applicable et vérifier que l'interprétation de la déléguée est conforme à cette interprétation.

VIII. Does paragraph 3(3)(a) of the Act, as amended by Bill C-37, preclude the appellants from receiving citizenship by descent?

A. Applicable principles of statutory interpretation

[35] Whether the delegate's decision was correct depends on the interpretation of paragraph 3(3)(a) and subsection 3(4) of the Act.

[36] The parties do not take issue with the applicable principles of statutory interpretation.

[37] The Supreme Court has expressed the preferred approach to statutory interpretation in the following terms (see: *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 S.C.R. 27, at paragraph 21. See also: *R. v. Ulybel Enterprises Ltd.*, 2001 SCC 56, [2001] 2 S.C.R. 867, at paragraph 28):

Today there is only one principle or approach, namely, the words of an Act are to be read in their entire context and in their grammatical and ordinary sense harmoniously with the scheme of the Act, the object of the Act, and the intention of Parliament.

[38] The Supreme Court restated this principle in *Canada Trustco Mortgage Co. v. Canada*, 2005 SCC 54, [2005] 2 S.C.R. 601, adding at paragraph 10:

The interpretation of a statutory provision must be made according to a textual, contextual and purposive analysis to find a meaning that is harmonious with the Act as a whole. When the words of a provision are precise and unequivocal, the ordinary meaning of the words play a dominant role in the interpretive process. On the other hand, where the words can support more than one reasonable meaning, the ordinary meaning of the words plays a lesser role. The relative effects of ordinary meaning, context and purpose on the interpretive process may vary, but in all cases the court must seek to read the provisions of an Act as a harmonious whole.

[39] Inherent in the preferred approach to statutory interpretation is the understanding that the grammatical and ordinary sense of a provision is not determinative of its meaning. A court must consider the total context of the provision at issue “no matter how plain the

VIII. L'alinéa 3(3)a) de la Loi, modifié par le projet de loi C-37, exclut-il l'obtention par les appelantes de la citoyenneté par filiation?

A. Principes d'interprétation législative applicables

[35] La question de savoir si la décision de la déléguée était correcte repose sur l'interprétation de l'alinéa 3(3)a) et du paragraphe 3(4) de la Loi.

[36] Les principes d'interprétation des lois ne sont pas controversés entre les parties.

[37] La Cour suprême a formulé la méthode privilégiée pour interpréter la loi dans les termes suivants (voir : *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27, au paragraphe 21. Voir également *R. c. Ulybel Enterprises Ltd.*, 2001 CSC 56, [2001] 2 R.C.S. 867, au paragraphe 28) :

[TRADUCTION] Aujourd'hui il n'y a qu'un seul principe ou solution: il faut lire les termes d'une loi dans leur contexte global en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s'harmonise avec l'esprit de la loi, l'objet de la loi et l'intention du législateur.

[38] La Cour suprême a reformulé ce principe à l'occasion de l'affaire *Hypothèques Trustco Canada c. Canada*, 2005 CSC 54, [2005] 2 R.C.S. 601, ajoutant au paragraphe 10 :

L'interprétation d'une disposition législative doit être fondée sur une analyse textuelle, contextuelle et téléologique destinée à dégager un sens qui s'harmonise avec la Loi dans son ensemble. Lorsque le libellé d'une disposition est précis et non équivoque, le sens ordinaire des mots joue un rôle primordial dans le processus d'interprétation. Par contre, lorsque les mots utilisés peuvent avoir plus d'un sens raisonnable, leur sens ordinaire joue un rôle moins important. L'incidence relative du sens ordinaire, du contexte et de l'objet sur le processus d'interprétation peut varier, mais les tribunaux doivent, dans tous les cas, chercher à interpréter les dispositions d'une loi comme formant un tout harmonieux.

[39] La méthode privilégiée d'interprétation des lois suppose que le sens grammatical et ordinaire d'une disposition n'en détermine pas nécessairement le sens. Le juge doit tenir compte du contexte global de la disposition en cause « même si, à première vue, le sens de

disposition may seem upon initial reading” (*ATCO Gas and Pipelines Ltd. v. Alberta (Energy and Utilities Board)*, 2006 SCC 4, [2006] 1 S.C.R. 140, at paragraph 48). From the text and this wider context the interpreting court aims to ascertain legislative intent, “[t]he most significant element of this analysis” (*R. v. Monney*, [1999] 1 S.C.R. 652, at paragraph 26).

#### B. Application of the principles of statutory interpretation

[40] I next turn to consider the required textual, contextual and purposive analysis needed to determine whether the delegate’s interpretation of the Act was correct.

##### (i) Textual analysis

[41] Upon the coming into force of Bill C-37, Canadian citizenship was restored to the appellants’ paternal grandmother (pursuant to paragraph 3(1)(f) of the Act). The restoration was retroactive to the date she lost her citizenship (paragraph 3(7)(d)). The effect of this was to deem Mr. Kinsel’s mother to be a Canadian citizen at the time of his birth.

[42] As a result, upon the coming into force of Bill C-37, Canadian citizenship was also granted to Mr. Kinsel (paragraph 3(1)(g)). This grant was retroactive from the time Mr. Kinsel was born (paragraph 3(7)(e)).

[43] Paragraph 3(1)(b) of the Act is a long-standing provision which confers citizenship by descent. A person is a citizen of Canada if that person was born outside of Canada after February 14, 1977, and at the time of his birth one of his parents was a Canadian citizen. The appellants rely upon this provision to argue that because their father is now deemed to be a Canadian citizen from the time of his birth, they are Canadian citizens.

[44] In my respectful view, this ignores the effect of paragraph 3(3)(a) of the Act which came into force with the passing of Bill C-37. I repeat paragraph 3(3)(a) for ease of reference:

son libellé peut paraître évident » (*ATCO Gas and Pipelines Ltd. c. Alberta (Energy and Utilities Board)*, 2006 CSC 4, [2006] 1 R.C.S. 140, au paragraphe 48). À partir du texte et du contexte dans lequel il s’insère, le tribunal qui interprète une disposition cherche à déterminer l’intention du législateur, « [l]’élément le plus important de cette analyse » (*R. c. Monney*, [1999] 1 R.C.S. 652, au paragraphe 26).

#### B. Application des principes de l’interprétation des lois

[40] Je me penche maintenant sur l’analyse textuelle, contextuelle et téléologique requise pour rechercher si l’interprétation de la Loi par la déléguée était correcte.

##### i) Analyse textuelle

[41] Dès l’entrée en vigueur du projet de loi C-37, la citoyenneté canadienne a été rendue à la grand-mère paternelle des appelantes (conformément à l’alinéa 3(1)f) de la Loi). Cette réintégration était rétroactive à partir de la date où elle a perdu sa citoyenneté (alinéa 3(7)d)). Ainsi, la mère de M. Kinsel était réputée citoyenne canadienne à partir de sa naissance.

[42] Par conséquent, à l’entrée en vigueur du projet de loi C-37, la citoyenneté canadienne a également été accordée à M. Kinsel (alinéa 3(1)g)). Il a obtenu la citoyenneté rétroactivement à partir de sa date de naissance (alinéa 3(7)e)).

[43] L’alinéa 3(1)b) de la Loi est une disposition en vigueur depuis longtemps; elle confère la citoyenneté par filiation. L’on est citoyen canadien si l’on est né à l’étranger après le 14 février 1977 et si, au moment de la naissance, un des parents était citoyen canadien. Les appelantes s’appuient sur cette disposition pour faire valoir que comme leur père est désormais réputé citoyen canadien à partir de sa naissance, elles ont qualité de citoyen canadien.

[44] À mon humble avis, les appelantes ignorent l’effet de l’alinéa 3(3)a) de la Loi, qui est entré en vigueur avec l’adoption du projet de loi C-37. Je répète l’alinéa 3(3)a) par souci de commodité :



## 3. ...

Not applicable  
— after first  
generation

(3) Subsection (1) does not apply to a person born outside Canada

(a) if, at the time of his or her birth or adoption, only one of the person's parents is a citizen and that parent is a citizen under paragraph (1)(b), (c.1), (e), (g) or (h), or both of the person's parents are citizens under any of those paragraphs; or

[45] In my view, the text of paragraph 3(3)(a) is unambiguous. Mr. Kinsel became a Canadian citizen by operation of paragraph 3(1)(g). At the time of their births, the appellants' mother was not a Canadian citizen. Paragraph 3(3)(a) of the Act operates to limit the grant of citizenship by descent to the first generation born outside of Canada to a Canadian parent. This limitation applies to the appellants.

[46] The appellants argue that subsection 3(4) of the Act removes them from the application of paragraph 3(3)(a). Again, for ease of reference, subsection 3(4) provides:

## 3. ...

Exception  
— transi-  
tional  
provision

(4) Subsection (3) does not apply to a person who, on the coming into force of that subsection, is a citizen.

[47] I reject the appellants' argument. In my view, for the reasons that follow, subsection 3(4) does not apply to the appellants.

[48] I begin from the premise that prior to the coming into force of Bill C-37 the appellants were not Canadian citizens. For that reason, subsection 3(4) does not apply to them.

[49] It is significant that paragraph 3(3)(a) of the Act includes both paragraphs 3(1)(b) and 3(1)(g) as categories of parentage that are only able to bestow Canadian citizenship on the first generation of progeny born outside of Canada.

## 3. [...]

(3) Le paragraphe (1) ne s'applique pas à la personne née à l'étranger dont, selon le cas :

a) au moment de la naissance ou de l'adoption, seul le père ou la mère a qualité de citoyen, et ce, au titre de l'un des alinéas (1)b), c.1), e), g) et h), ou les deux parents ont cette qualité au titre de l'un de ces alinéas;

Inapplicabi-  
lité après la  
première  
génération

[45] À mon sens, le libellé de l'alinéa 3(3)a) est sans équivoque. M. Kinsel est devenu citoyen canadien par application de l'alinéa 3(1)g). À la naissance des appelantes, leur mère n'était pas citoyenne canadienne. L'alinéa 3(3)a) de la Loi s'applique pour restreindre la citoyenneté par filiation à la première génération née à l'étranger d'un parent canadien. Cette restriction vise les appelantes.

[46] Les appelantes soutiennent que le paragraphe 3(4) de la Loi les soustrait à l'application de l'alinéa 3(3)a). Là encore, par souci de commodité, le paragraphe 3(4) dispose :

## 3. [...]

(4) Le paragraphe (3) ne s'applique pas à la personne qui, à la date d'entrée en vigueur de ce paragraphe, a qualité de citoyen.

Exception  
— disposi-  
tion  
transitoire

[47] Je rejette la thèse des appelantes. À mon avis, par les motifs qui suivent, le paragraphe 3(4) ne vise pas les appelantes.

[48] Je pars du principe qu'avant l'entrée en vigueur du projet de loi C-37, les appelantes n'étaient pas citoyennes canadiennes. Pour cette raison, elles ne sont pas visées par le paragraphe 3(4).

[49] Il est important de souligner que l'alinéa 3(3)a) de la Loi porte que les alinéas 3(1)b) et 3(1)g) visent tous deux des catégories de parents qui peuvent uniquement conférer la citoyenneté canadienne à la première génération de progéniture née à l'étranger.

[50] Unlike paragraph 3(1)(g), paragraph 3(1)(b) has been in effect for many years. Paragraph 3(1)(g), and subsections 3(4) and 3(7) came into effect as part of Bill C-37. The result of this legislative scheme is that a child could not obtain Canadian citizenship by descent from a parent whose citizenship depended upon paragraph 3(1)(g) until after Canadian citizenship was granted to that parent. It follows that such a child's claim to citizenship under paragraph 3(1)(b) could only arise after the coming into force of Bill C-37. Put another way, notwithstanding the retroactive grant of citizenship to their father, the appellants could not have been citizens before Bill C-37 came into effect. They, therefore, fall within paragraph 3(3)(a) of the Act.

[51] Contrary to the appellants' submissions, by enacting subsection 3(4) Parliament intended to protect the vested rights of individuals who were already citizens when Bill C-37 came into force.

[52] It follows that I agree with the Judge's interpretation of the temporal effect of Bill C-37, as described at paragraph 18 above.

[53] In my view, the text of the relevant portions of section 3 considered above are precise and free of ambiguity. Therefore, their ordinary meaning should play a dominant role in the interpretive process. They support the delegate's conclusion that subsection 3(3) of the Act, as amended by Bill C-37, limits citizenship by descent to the first generation of progeny born outside of Canada.

[54] I next consider the relevant contextual factors.

(ii) Contextual analysis

[55] The appellants rely upon two other provisions of the Act as providing relevant context for the proper interpretation of paragraph 3(3)(a) and subsection 3(4) of the Act: subsection 5(5) and section 6.

[50] Contrairement à l'alinéa 3(1)(g), l'alinéa 3(1)(b) est en vigueur depuis de nombreuses années. L'alinéa 3(1)(g) et les paragraphes 3(4) et 3(7) sont entrés en vigueur par l'adoption du projet de loi C-37. En raison de ce régime législatif, un enfant ne pouvait obtenir la citoyenneté canadienne par filiation d'un parent dont la citoyenneté dépendait de l'alinéa 3(1)(g) avant que la citoyenneté canadienne ne soit accordée à ce parent. Il s'ensuit que la demande de citoyenneté de cet enfant fondée sur l'alinéa 3(1)(b) ne pouvait être présentée après l'entrée en vigueur du projet de loi C-37. Autrement dit, malgré l'attribution rétroactive de la citoyenneté à leur père, les appelantes n'auraient pas pu être citoyennes avant l'entrée en vigueur du projet de loi C-37. Par conséquent, elles sont visées par l'alinéa 3(3)(a) de la Loi.

[51] Contrairement à ce que soutiennent les appelantes, en édictant le paragraphe 3(4), le législateur avait l'intention de protéger les droits acquis des personnes qui étaient déjà citoyennes lorsque le projet de loi C-37 est entré en vigueur.

[52] Il s'ensuit que je souscris à l'interprétation qu'a donnée la juge à l'effet temporel du projet de loi C-37, tel qu'il est exposé au paragraphe 18 ci-dessus.

[53] À mon sens, le libellé des parties pertinentes de l'article 3 examinées plus haut est précis et sans équivoque. Par conséquent, le sens ordinaire de ces parties doit jouer un rôle dominant dans le processus d'interprétation. Elles vont dans le sens de la conclusion de la déléguée selon laquelle le paragraphe 3(3) de la Loi, tel qu'il a été modifié par le projet de loi C-37, restreint la citoyenneté par filiation à la première génération de progéniture née à l'étranger.

[54] Je me penche maintenant sur les facteurs contextuels pertinents.

ii) Analyse contextuelle

[55] Les appelantes se fondent sur deux autres dispositions de la Loi, signalant qu'elles fournissent un contexte pertinent relativement à l'interprétation qu'il convient de donner à l'alinéa 3(3)(a) et au paragraphe 3(4) de la Loi : le paragraphe 5(5) et l'article 6.

[56] Subsection 5(5) states:

5. ...

Stateless-  
ness  
— bloodline  
connection

(5) The Minister shall, on application, grant citizenship to a person who

(a) is born outside Canada after the coming into force of this subsection;

(b) has a birth parent who was a citizen at the time of the birth;

(c) is less than 23 years of age;

(d) has resided in Canada for at least three years during the four years immediately before the date of his or her application;

(e) has always been stateless; and

(f) has not been convicted of any of the following offences: [Emphasis added.]

[57] The appellants argue that subsection 5(5) provides for the protection of stateless persons only if they are born after Bill C-37 came into effect on April 17, 2009. They assert that, properly interpreted, Bill C-37 did not require protection for stateless persons born on or before the coming into force of the Bill because the Bill granted citizenship to second generation Canadians born abroad. Thus, the delegate's alleged misinterpretation of the Act is said to re-create the risk of statelessness because second-generation Canadians born abroad are denied citizenship.

[58] This argument must fail. The appellants have not shown that subsection 5(5) fails to satisfy Canada's obligations as a signatory to the *Convention on the Reduction of Statelessness* if it only applies to those children born after April 17, 2009. In particular, they have not shown why Canada was obliged as a signatory to provide such protection with retroactive effect.

[56] Le paragraphe 5(5) dispose :

5. [...]

(5) Le ministre attribue, sur demande, la citoyenneté à quiconque remplit les conditions suivantes :

a) il est né à l'étranger après l'entrée en vigueur du présent paragraphe;

b) l'un de ses parents naturels avait qualité de citoyen au moment de sa naissance;

c) il est âgé de moins de vingt-trois ans;

d) il a résidé au Canada pendant au moins trois ans au cours des quatre ans précédant la date de sa demande;

e) il a toujours été apatride;

f) il n'a jamais été déclaré coupable de l'une des infractions suivantes : [Non souligné dans l'original.]

Apatrie :  
droit de sang

[57] Les appelantes soutiennent que le paragraphe 5(5) assure la protection des personnes apatrides seulement si elles sont nées après l'entrée en vigueur du projet de loi C-37 le 17 avril 2009. Elles soutiennent que, interprété correctement, le projet de loi C-37 n'exigeait pas une protection pour les personnes apatrides nées le jour de l'entrée en vigueur, ou auparavant, du projet de loi parce qu'il accordait la citoyenneté à la deuxième génération de Canadiens nés à l'étranger. Ainsi, les appelantes allèguent que l'interprétation erronée de la Loi par la déléguée pose de nouveau le risque d'apatridie parce que l'on refuse d'accorder la citoyenneté aux Canadiens de deuxième génération nés à l'étranger.

[58] Cette thèse doit être rejetée. Les appelantes n'ont pas démontré que le paragraphe 5(5) ne répond pas aux obligations du Canada en tant que signataire de la *Convention sur la réduction des cas d'apatridie* s'il ne vise que les enfants nés après le 17 avril 2009. En particulier, elles n'ont pas démontré pourquoi le Canada était tenu en tant que signataire d'offrir une telle protection avec effet rétroactif.

[59] The second provision relied upon by the appellants is section 6 of the Act:

Rights and obligations

6. A citizen, whether or not born in Canada, is entitled to all rights, powers and privileges and is subject to all obligations, duties and liabilities to which a person who is a citizen under paragraph 3(1)(a) is entitled or subject and has a like status to that of such person. [Emphasis added.]

[60] The appellants say that the delegate's interpretation violates this provision of the Act by denying their father the right, by virtue of his status as a Canadian citizen, to confer citizenship on the appellants. I agree this is a valid contextual factor to be weighed against the text and purpose of the legislation.

[61] There is also a third relevant contextual factor: the clause-by-clause analysis which accompanied Bill C-37 (appeal book, Vol. 2, at page 243). In respect of paragraph 3(3)(a) of the Bill, the clause-by-clause analysis explained that subsection 3(3) limits citizenship to the first generation born to a Canadian parent abroad. Persons born outside Canada do not acquire citizenship by descent if their parent was also born abroad.

[62] In respect of subsection 3(4) of the Bill, the clause-by-clause analysis advised that the subsection clarified that, notwithstanding subsection 3(3), no one would lose their Canadian citizenship on the coming into force of the Bill, even if they were the second or subsequent generation born abroad. This applies to protect second or subsequent generations of Canadians who held Canadian citizenship prior to the coming into force of Bill C-37.

[63] The clause-by-clause analysis is a relevant contextual factor that supports the interpretation reached under the textual analysis.

[64] Further, prior to the enactment of Bill C-37, a child born outside of Canada to a Canadian citizen after February 14, 1977 was entitled to citizenship. However,

[59] La deuxième disposition sur laquelle se fondent les appelantes est l'article 6 de la Loi :

Droits et obligations

6. Tout citoyen, qu'il soit né ou non au Canada, jouit des droits, pouvoirs et avantages conférés aux citoyens qui ont cette qualité aux termes de l'alinéa 3(1)a); il est assujéti aux mêmes devoirs, obligations et responsabilités, et son statut est le même. [Non souligné dans l'original.]

[60] Les appelantes soutiennent que l'interprétation de la déléguée est contraire à cette disposition de la Loi puisqu'elle prive leur père du droit, en vertu de son statut de citoyen canadien, de leur transmettre la citoyenneté. Je conviens qu'il s'agit d'un facteur contextuel qu'il convient de soupeser en fonction du libellé et de l'objectif de la loi.

[61] Il convient également d'examiner un troisième facteur contextuel : l'analyse article par article qui accompagne le projet de loi C-37 (dossier d'appel, vol. 2, à la page 243). En ce qui concerne l'alinéa 3(3)a) du projet de loi, l'analyse article par article expliquait que le paragraphe 3(3) restreint la citoyenneté à la première génération née d'un parent canadien né à l'étranger. Les personnes nées à l'extérieur du Canada n'acquièrent pas la citoyenneté par filiation si leur parent est également né à l'étranger.

[62] S'agissant du paragraphe 3(4) du projet de loi, il était observé dans l'analyse article par article que ce paragraphe précisait que, nonobstant le paragraphe 3(3), personne ne perdrait sa citoyenneté canadienne à l'entrée en vigueur du projet de loi, même si elle faisait partie de la deuxième génération ou d'une génération subséquente née à l'étranger. Ce paragraphe visait à protéger la deuxième génération ou les générations subséquentes de Canadiens qui avaient la citoyenneté avant l'entrée en vigueur du projet de loi C-37.

[63] L'analyse article par article est un facteur contextuel pertinent qui va dans le sens de l'interprétation résultant de l'analyse textuelle.

[64] En outre, avant l'édiction du projet de loi C-37, l'enfant né à l'étranger d'un citoyen canadien après le 14 février 1977 avait droit à la citoyenneté. Toutefois,

such a child lost their citizenship on attaining the age of 28 unless the child:

- a. applied to retain his citizenship; and
- b. registered as a citizen and either resided in Canada for at least one year immediately preceding the date of his application, or established a substantial connection with Canada.

[65] Subsection 3(4) was intended to protect such second or subsequent generation Canadians born abroad who already had Canadian citizenship from losing it on the coming into force of Bill C-37.

[66] In my view, interpreting paragraph 3(3)(a) of the Act to limit citizenship by descent to the first generation of progeny born abroad when a parent holds citizenship under paragraph 3(1)(g) is consistent with the preponderance of the contextual factors.

[67] I next turn to the purposive analysis.

### (iii) Purposive analysis

[68] The genesis of Bill C-37 was a report prepared by the House of Commons Standing Committee on Citizenship and Immigration entitled “*Reclaiming Citizenship for Canadians: A Report on the Loss of Canadian Citizenship*”.

[69] The Report contained a number of recommendations. Recommendation 4 urged that the Act be amended to provide that the following three classes of persons are Canadian citizens:

- Anyone who was born in Canada at any time, retroactive to the date of their birth. The only exceptions contemplated were for those persons born in Canada to an accredited foreign diplomat, and those persons who later renounced their citizenship as an adult.

cet enfant perdait sa citoyenneté à l’âge de 28 ans, à moins :

- a. de présenter une demande pour conserver sa citoyenneté;
- b. d’être reconnu comme citoyen et soit de résider au Canada pour au moins une année précédant immédiatement la date de sa demande, soit d’établir un lien substantiel avec le Canada.

[65] Le paragraphe 3(4) visait à empêcher que les Canadiens de deuxième génération ou de générations subséquentes nés à l’étranger ayant déjà la citoyenneté canadienne ne la perdent à l’entrée en vigueur du projet de loi C-37.

[66] À mon avis, interpréter l’alinéa 3(3)a) de la Loi de façon à restreindre la citoyenneté par filiation à la première génération de progéniture née à l’étranger lorsqu’un parent possède la citoyenneté en vertu de l’alinéa 3(1)g) est conforme à la prépondérance des facteurs contextuels.

[67] Je me penche maintenant sur l’analyse téléologique.

### iii) Analyse téléologique

[68] L’origine du projet de loi C-37 est le rapport préparé par le Comité permanent de la citoyenneté et l’immigration de la Chambre des communes intitulé « *Recouvrer sa citoyenneté : un rapport sur la perte de la citoyenneté canadienne* ».

[69] Ce rapport comportait un certain nombre de recommandations. La recommandation n° 4 visait à modifier la Loi de manière à ce qu’elle établisse que les trois catégories de personnes suivantes sont des citoyens canadiens :

- Quiconque est né au Canada, rétroactivement à compter de la date de sa naissance. Les seules exceptions visaient les enfants d’un diplomate étranger accrédité et les personnes qui, une fois adultes, ont renoncé à la citoyenneté canadienne.

- Anyone who was born abroad at any time to a Canadian mother or father, retroactive to the date of their birth, if they are the first generation born abroad. The only exception contemplated was for those persons who later renounced their citizenship as an adult.
- Anyone who became a naturalized Canadian citizen at any time. The only exceptions contemplated were for those who renounced their citizenship as an adult, and those who obtained their citizenship by false representation, fraud, or knowingly concealing material circumstances.
- Quiconque est né à l'étranger d'une mère canadienne ou d'un père canadien, rétroactivement à compter de la date de sa naissance, s'il s'agit de la première génération née à l'étranger. Les seules exceptions visaient les personnes qui, une fois adultes, ont renoncé à la citoyenneté canadienne.
- Quiconque a acquis la citoyenneté canadienne par naturalisation. Les seules exceptions visaient les personnes qui, une fois adultes, ont renoncé à la citoyenneté canadienne et celles qui ont acquis la citoyenneté canadienne par fausse déclaration, fraude ou dissimulation intentionnelle de faits importants.

[70] To the extent Bill C-37 flowed from the Report of the Standing Committee, this recommendation reflects that one purpose of Bill C-37 was to grant Canadian citizenship to those born in Canada who lost their citizenship (other than by renunciation) and to allow those formerly lost Canadian citizens to confer Canadian citizenship on their foreign born progeny, if the progeny was the first generation born abroad. The first generation born abroad were not to be able to bestow Canadian citizenship on their foreign born children.

[70] Dans la mesure où le projet de loi C-37 est issu du rapport du Comité permanent, il ressort de cette recommandation que l'un des objectifs du projet de loi C-37 était d'accorder la citoyenneté canadienne aux personnes nées au Canada qui ont perdu leur citoyenneté (autrement que par renonciation) et de permettre aux Canadiens anciennement dépossédés de leur citoyenneté de transmettre la citoyenneté canadienne à leur progéniture née à l'étranger, pour autant que la progéniture fasse partie de la première génération née à l'étranger. La première génération née à l'étranger n'était pas habilitée à transmettre la citoyenneté canadienne à leurs enfants nés à l'étranger.

[71] A second, more relevant statement of legislative purpose is found in the Legislative Summary [LS-591E] prepared by the Library of Parliament, Parliamentary Information and Research Service in respect of Bill C-37 (appeal book, Vol. 1, at page 197). Under the heading "Description and Analysis", the Summary noted [at page 7]:

[71] Un deuxième énoncé de l'objectif de la loi, plus pertinent, se trouve dans le résumé législatif [LS-591F] préparé par le Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque du Parlement concernant le projet de loi C-37 (dossier d'appel, vol. 1, à la page 197). Sous l'intertitre « Description et analyse », il est observé [à la page 7] :

Bill C-37 amends the *Citizenship Act* in four main ways. It adds five new situations to the list defining who is a citizen. It provides for retroactive application of these new citizenship provisions. It precludes Canadians from passing down Canadian citizenship to their offspring born abroad after one generation. And it provides some relief for the stateless offspring of Canadians. Other provisions of Bill C-37 address various technical or housekeeping matters, including coordinating the coming into force of Bill C-37 with an Act adopted in June 2007 amending the *Citizenship Act* in relation to foreign adoptions. [Footnote omitted.]

Le projet de loi C-37 modifie la [*Loi sur la citoyenneté*] de quatre façons. Cinq autres situations s'ajoutent aux paramètres utilisés pour déterminer qui est citoyen. Les nouvelles dispositions s'appliquent de façon rétroactive et empêchent les Canadiens de transmettre la citoyenneté canadienne à leurs descendants de la deuxième génération ou des générations subséquentes qui sont nés à l'étranger. D'autres dispositions du projet de loi couvrent divers aspects techniques ou administratifs, dont la nécessité de coordonner l'entrée en vigueur du projet de loi avec une loi adoptée en juin 2007 qui modifie la [*Loi sur la citoyenneté*] et qui touche l'adoption à l'étranger. [Note en bas de page omise.]

[72] Under the heading “Citizenship by Descent Limited to First Generation”, the Summary stated [at page 10] that “Bill C-37 precludes citizens from passing citizenship down to their children born abroad after one generation”.

[73] The delegate’s interpretation of the effect of Bill C-37 is consistent with these statements of purpose.

[74] At the very least, there is nothing in the purpose to suggest Parliament intended to exempt second generation descendants like the appellants from the one generation rule when they only received Canadian citizenship on the coming into force of Bill C-37.

[75] The appellants argue that the objects of Bill C-37 included the desire to solve the “lost Canadian” problem by restoring citizenship retroactively and to satisfy Canada’s international obligations as a signatory to the *Convention on the Reduction of Statelessness*. They argue their interpretation is consistent with these objects.

[76] In support of the first object and the appellants’ argument that they are entitled to citizenship because subsequent to the time of their births, their father was granted Canadian citizenship retroactive to the time of his birth, they rely upon a passage of the Summary found in appeal book, Vol. 1, at page 198 under the heading “Retroactive Application of Citizenship Provisions”.

[77] In my view, the appellants take the passage out of context. It contains a general statement as to why lost citizens required retroactive grants of citizenship. The Summary later clarified in significant detail that there was a one generation limit to grants of citizenship by descent to children born abroad.

[78] I have already dealt with the appellants’ argument based upon the *Convention on the Reduction of Statelessness*.

[72] Sous l’intertitre « Acquisition de la citoyenneté par filiation, limitée à la première génération », il est indiqué [à la page 10] qu’« [a]ux termes du projet de loi, les citoyens ne peuvent transmettre la citoyenneté à leurs enfants de la deuxième génération ou des générations subséquentes nés à l’étranger ».

[73] L’interprétation par la déléguée de l’effet du projet de loi C-37 est conforme à ces énoncés de l’objectif de la loi.

[74] À tout le moins, rien dans l’objectif ne tend à indiquer que le législateur avait l’intention de soustraire les descendants de deuxième génération, comme les appelantes, à la règle de la première génération lorsqu’ils ont reçu la citoyenneté canadienne seulement à l’entrée en vigueur du projet de loi C-37.

[75] Les appelantes font valoir que le projet de loi C-37 avait notamment pour objectif de régler le problème des « Canadiens dépossédés » en rétablissant la citoyenneté rétroactivement et de répondre aux obligations internationales du Canada en tant que signataire de la *Convention sur la réduction des cas d’apatridie*. Elles soutiennent que leur interprétation est conforme à ces objectifs.

[76] À l’appui du premier objectif et de l’argument des appelantes selon lequel elles ont droit à la citoyenneté parce qu’après leur naissance, leur père a reçu la citoyenneté canadienne rétroactivement à partir de sa naissance, elles se fondent sur un passage du résumé figurant dans le dossier d’appel, vol. 1, à la page 198, sous l’intertitre « Application rétroactive des dispositions afférentes à la citoyenneté ».

[77] À mon sens, les appelantes interprètent ce passage en faisant abstraction du contexte. Il contient une déclaration générale expliquant pourquoi les citoyens dépossédés devaient obtenir la citoyenneté rétroactivement. Le résumé, très circonstancié, précise plus loin que la transmission de la citoyenneté par filiation aux enfants nés à l’étranger se limite à une génération.

[78] Je me suis déjà penchée sur l’argument des appelantes fondé sur la *Convention sur la réduction des cas d’apatridie*.

[79] The appellants also point to documents generated by Citizenship and Immigration Canada, such as Operational Bulletin 102 [“Implementation of Bill C-37, an *Act to Amend the Citizenship Act*”, February 26, 2009 (expired)], that are said to contain passages which support their interpretation of the legislation. They submit that these passages should be taken as binding admissions against interest made by the Minister.

[80] I reject this submission for the following reason. Assuming, without deciding, that there are passages in Citizenship and Immigration Canada documents that support the appellants’ position, it is well-established in the jurisprudence that such documents do not bind a court.

[81] For these reasons, interpreting paragraph 3(3)(a) of the Act to limit citizenship by descent to the first generation born abroad to Canadian citizens is consistent with the purpose of the legislation.

(iv) Conclusion of statutory interpretation analysis

[82] Having conducted the required textual, contextual and purposive analysis I am satisfied the delegate’s interpretation of the legislation was either correct or, alternatively, the only reasonable interpretation. In any event, because the delegate’s decision meets the higher standard of correctness, the standard of review applied does not affect the outcome of the appeal.

[83] It is, therefore, necessary to consider the arguments advanced by the appellants pursuant to section 15 of the Charter.

IX. Do subsections 3(3) and 3(4) of the Act infringe section 15 of the Charter?

[84] As described above, the Judge dismissed the Charter arguments on the basis that the appellants lacked standing to challenge the alleged unconstitutionality of the legislation.

[79] Les appelantes attirent également l’attention sur des documents préparés par Citoyenneté et Immigration Canada, comme le Bulletin opérationnel 102 [« Mise en œuvre du projet de loi C-37, *Loi modifiant la Loi sur la citoyenneté* », 26 février 2009 (désuet)], qui comporteraient des passages qui vont dans le sens de leur interprétation de la loi. Elles soutiennent que ces passages doivent être assimilés à des aveux contre intérêt faits qui lient le ministre.

[80] Je rejette cette thèse pour la raison suivante. À supposer, sans que je me prononce sur ce point, que des passages dans les documents de Citoyenneté et Immigration Canada aillent dans le sens de la thèse des appelantes, la jurisprudence enseigne clairement que pareils documents ne lient pas le juge.

[81] Pour ces raisons, interpréter l’alinéa 3(3)a) de la Loi de façon à restreindre la citoyenneté par filiation à la première génération née à l’étranger d’un parent ayant qualité de citoyen est conforme à l’objectif de la loi.

iv) Conclusion sur l’analyse de l’interprétation de la loi

[82] Ayant effectué l’analyse textuelle, contextuelle et téléologique, je conclus que l’interprétation de la loi par la déléguée était correcte ou, subsidiairement, constituait la seule interprétation raisonnable. De toute manière, puisque la décision de la déléguée répond à la norme la plus élevée de la décision correcte, la norme de contrôle appliquée n’a aucune incidence sur l’issue de l’appel.

[83] Par conséquent, il est nécessaire d’examiner les moyens tirés par les appelantes de l’article 15 de la Charte.

IX. Les paragraphes 3(3) et 3(4) de la Loi sont-ils contraires à l’article 15 de la Charte?

[84] Comme je l’ai déjà dit, la juge a rejeté les moyens tirés de la Charte au motif que les appelantes n’avaient pas qualité pour contester la constitutionnalité de la loi.



[85] Both in their written and oral submissions, the appellants and the respondent advanced arguments on the issues of standing, as well as the application of sections 15 and 1 of the Charter. For the following reasons, I prefer to deal with the merits of the appellants' contention that the subsections 3(3) and 3(4) infringe section 15 of the Charter.

[86] First, in my respectful view, the appellants' argument concerning the territorial application of the Charter was not well developed. This is an important issue that required fuller submissions, tied to all of the relevant jurisprudence.

[87] Second, it is a serious matter to invoke the Charter to challenge the validity of legislation enacted by Parliament. The important Canadian rights and freedoms enshrined in the Charter should not be devalued by ill-considered challenges devoid of a proper evidentiary foundation. For the two reasons that follow, I conclude that this is such a challenge.

[88] First, the appellants' Charter argument is not clearly articulated. The submissions may be described as sketchy, contained in 6 paragraphs of a 91 paragraph memorandum of fact and law.

[89] The analogous ground proffered by the appellants is dual citizenship. They argue that individual Canadians, such as their grandmother and father, historically found themselves discriminated against as being somehow suspect, less worthy members of society because they wanted or needed to be citizens of more than one country.

[90] However, in *Corbiere v. Canada (Minister of Indian and Northern Affairs)*, [1999] 2 S.C.R. 203, the Supreme Court discussed the criteria by which a ground of a distinction is identified as being analogous to an enumerated ground. In the Court's view, section 15 of the Charter "targets the denial of equal treatment on grounds that are actually immutable, like race, or constructively immutable, like religion." "[C]onstructively immutable" grounds are grounds that are "changeable

[85] Dans leurs observations tant écrites que verbales, les appelantes et l'intimé ont discuté la question de la qualité pour agir, ainsi que l'application des articles 15 et premier de la Charte. Par les motifs suivants, je préfère examiner, au fond, la thèse des appelantes selon laquelle les paragraphes 3(3) et 3(4) sont contraires à l'article 15 de la Charte.

[86] Premièrement, à mon humble avis, la thèse des appelantes concernant l'application territoriale de la Charte n'était pas bien développée. Il s'agit d'une question importante qui appelle des observations plus complètes, rattachées à la jurisprudence pertinente.

[87] Deuxièmement, invoquer la Charte pour contester la validité d'une loi édictée par le législateur est une démarche sérieuse. Les droits et libertés du Canada garantis par la Charte ne doivent pas être dévalorisés par des contestations hasardeuses qui ne sont pas fondées sur des éléments de preuve adéquats. Pour les deux raisons qui suivent, je conclus qu'est de cette nature la contestation dont notre Cour est saisie.

[88] Premièrement, le moyen tiré par les appelantes de la Charte n'est pas clairement formulé. Les observations peuvent être qualifiées d'incomplètes et se résument en 6 paragraphes dans un mémoire des faits et du droit de 91 paragraphes.

[89] Le motif analogue invoqué par les appelantes est la double citoyenneté. Elles soutiennent que des Canadiens, comme leur grand-mère et leur père, ont été historiquement victimes de discrimination en étant considérés d'une manière ou d'une autre comme des membres d'une société douteux ou moins dignes parce qu'ils désiraient ou devaient être citoyens de plus d'un pays.

[90] Toutefois, à l'occasion de l'affaire *Corbiere c. Canada (Ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien)*, [1999] 2 R.C.S. 203, la Cour suprême a discuté le critère permettant de qualifier un motif de distinction d'analogue à un motif énuméré. Selon la Cour, l'article 15 de la Charte « vise le déni du droit à l'égalité de traitement pour des motifs qui sont immuables dans les faits, par exemple la race, ou qui sont considérés immuables, par exemple la religion ». Les motifs « considérés

only at unacceptable cost to personal identity” (paragraph 13).

[91] The Supreme Court has consistently described analogous grounds in such fashion. See, for example, *Quebec (Attorney General) v. A*, 2013 SCC 5, [2013] 1 S.C.R. 61, at paragraph 335.

[92] As the appellants’ representative conceded in oral argument, in the circumstances before the Court, dual citizenship is neither an immutable nor constructively immutable characteristic. The appellants are citizens of the United States who are fully able to apply for permanent resident status in Canada. Such status can lead to the grant of Canadian citizenship.

[93] Of equal importance is my second concern. To date, the most authoritative pronouncement as to what violates section 15 of the Charter is contained in *Quebec (Attorney General) v. A*. At paragraph 332 Justice Abella, writing for the majority on this point, observed that at the root of section 15 is awareness that certain groups have been historically discriminated against, and that perpetuation of this discrimination should be curtailed. State conduct that widens, not narrows, the gap between the historically disadvantaged and the rest of society based on an enumerated or analogous ground is discriminatory.

[94] A flexible and contextual inquiry is needed to determine if a distinction has the effect of perpetrating arbitrary disadvantage because of membership in an enumerated or analogous group. Evidence is required to establish elements such as historic discrimination or disadvantage, and that the impugned legislation perpetuates such discrimination or disadvantage.

[95] The appellants adduced no evidence to support the alleged violation of their equality rights. While each appellant and their father filed affidavits in support of the appellants’ application, the affidavits are wholly bereft of evidence relevant to section 15.

immuables » sont des motifs « modifiable[s] uniquement à un prix inacceptable du point de vue de l’identité personnelle » (au paragraphe 13).

[91] La Cour suprême a toujours ainsi défini les motifs analogues. Voir, par exemple, *Québec (Procureur général) c. A*, 2013 CSC 5, [2013] 1 R.C.S. 61, au paragraphe 335.

[92] Comme le représentant des appelantes l’a reconnu lors des débats, vu les faits dont est saisie la Cour, la double citoyenneté n’est ni immuable ni considérée immuable. Les appelantes sont citoyennes des États-Unis et sont entièrement capables de présenter une demande pour obtenir le statut de résident permanent au Canada. Ce statut peut mener à l’obtention de la citoyenneté canadienne.

[93] Ma deuxième réserve est tout aussi importante. À ce jour, la décision faisant le plus autorité quant à savoir ce qui est contraire à l’article 15 de la Charte est l’arrêt *Québec (Procureur général) c. A*. Au paragraphe 332, la juge Abella, s’exprimant au nom de la majorité sur cette question, a fait remarquer qu’à la base, l’article 15 résulte d’une prise de conscience que certains groupes ont depuis longtemps été victimes de discrimination, et qu’il faut mettre fin à la perpétuation de cette discrimination. Les actes de l’État qui ont pour effet d’élargir, au lieu de rétrécir, l’écart entre le groupe historiquement défavorisé et le reste de la société sur le fondement d’un motif énuméré ou analogue sont discriminatoires.

[94] S’impose une analyse souple et contextuelle afin de rechercher si une distinction a pour effet de perpétuer un désavantage arbitraire en raison de l’appartenance à un groupe énuméré ou analogue. Des éléments de preuve sont nécessaires pour établir la discrimination ou le désavantage historique et que la loi contestée perpétue une telle discrimination ou un tel désavantage.

[95] Les appelantes n’ont présenté aucun élément de preuve à l’appui de la supposée violation de leurs droits à l’égalité. Bien que chacune des appelantes et leur père ont présenté des affidavits à l’appui de la demande des appelantes, les affidavits sont tous dépourvus d’éléments de preuve se rapportant à l’article 15.

[96] The appellants' affidavits are each half a page long and consist of 4 paragraphs which are confined to biographical information. The father's affidavit is 12 paragraphs long, contains biographical information, information with respect to the procedural background of this case and attaches as an exhibit his legal opinion, as an American attorney, as to why the delegate's decision is wrong in law.

[97] No other evidence was filed on the appellants' behalf.

[98] In sum, there is no evidence before this Court to establish the elements of a section 15 claim.

[99] For these reasons, I would dismiss the appellants' challenge under section 15 of the Charter. As I have found no violation of the Charter, it is not necessary to consider section 1.

[100] Before leaving this issue, I observe for completeness that because I chose not to deal with the issue of the appellants' standing to bring a challenge under the Charter, these reasons should not be seen to confirm or reject the Judge's analysis on the issue of standing.

#### X. Conclusion

[101] For these reasons, I would dismiss the appeal.

[102] I see no reason to depart from the principle that costs follow the event. Therefore, I would award the costs of the appeal to the respondent.

TRUDEL J.A.: I agree.

NEAR J.A.: I agree.

[96] Les affidavits des appelantes font chacun une page et consistent en 4 paragraphes qui se limitent à des renseignements biographiques. L'affidavit du père comporte 12 paragraphes, des renseignements biographiques ainsi que des renseignements au sujet du contexte procédural de l'espèce, et il joint comme pièce son avis juridique, en tant qu'avocat américain, expliquant pourquoi la décision de la déléguée est erronée en droit.

[97] Aucun autre élément de preuve n'a été produit au nom des appelantes.

[98] En somme, notre Cour ne dispose d'aucun élément de preuve lui permettant d'établir les éléments constitutifs d'une thèse fondée sur l'article 15.

[99] Par ces motifs, je suis d'avis de rejeter le moyen tiré par les appelantes de l'article 15 de la Charte. Comme je conclus qu'il n'y a eu aucune violation de la Charte, il n'est pas nécessaire d'examiner le moyen tiré de l'article premier.

[100] Avant de conclure cette question, je fais remarquer, par souci d'exhaustivité, que même si j'ai choisi de ne pas me pencher sur la question de la qualité des appelantes pour contester sur le fondement de la Charte, les présents motifs ne doivent pas être interprétés comme une confirmation ou un rejet de l'analyse de la juge sur la question de la qualité pour agir.

#### X. Conclusion

[101] Par ces motifs, je suis d'avis de rejeter l'appel.

[102] Je ne vois aucune raison de déroger au principe selon lequel les dépens suivent l'issue de la cause. Par conséquent, je suis d'avis d'adjuger les dépens de l'appel à l'intimé.

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

LE JUGE NEAR, J.C.A. : Je suis d'accord.