

A-712-79

A-712-79

Jolana Schavernocho (née Kostrinsky), of the City of Montreal (Applicant)

v.

Foreign Claims Commission, Attorney General of Canada, Secretary of State for External Affairs of Canada, and Minister of Finance of Canada (Mis-en-cause)

Court of Appeal, Pratte and Le Dain JJ. and Lalande D.J.—Montreal, June 11; Ottawa, June 24, 1980.

Judicial review — Foreign claims — Application to review and set aside decision of the Foreign Claims Commission that applicant was not eligible to receive an award because her dominant nationality or citizenship was that of Czechoslovakia — Foreign Claims Fund was established for settlement of Canadian citizens' claims for their property that was nationalized in Czechoslovakia — Applicant was a citizen of Czechoslovakia when her property was taken, but she claimed to be a Canadian citizen by birth — Whether Commission erred in law in deciding that applicant was not eligible for an award — Application dismissed — Foreign Claims (Czechoslovakia) Settlement Regulations, SOR/73-681, ss. 2, 4(1), 7, 9, 10 — Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 28 — Appropriation Act No. 9, 1966, S.C. 1966-67, c. 55, Vote 22a.

This is an application to review and set aside the decision of the Foreign Claims Commission that the applicant was not eligible to receive an award out of the Foreign Claims Fund. Canada received a lump sum from Czechoslovakia for settlement of Canadian citizens' claims for their property that was nationalized by Czechoslovakia. The agreement between the two States made no provision for compensation of persons of dual nationality. At the time that measures were taken against her property, the applicant was a citizen of Czechoslovakia but she also claimed to have been a citizen of Canada by birth. The Commission decided that she was not eligible to receive an award because at the time her property was taken, her dominant nationality or citizenship was that of Czechoslovakia. The question is whether provisions of the Agreement and of the Regulations exclude claimants whose dominant nationality or citizenship was at any of the relevant times that of Czechoslovakia.

Held, the application is dismissed. The Regulations provide for compensation out of a limited fund in respect of claims that were espoused by Canada and settled by international agreement. The Agreement only contemplated claims that could be espoused by Canada. In view of the fact that the amount available for compensation under the Regulations is limited to the amount received in settlement of the claims contemplated by the Agreement, the definition of "claim" in the Regulations should be construed as necessarily excluding a claim which

Jolana Schavernocho (née Kostrinsky), de la cité de Montréal (Requérante)

a c.

La Commission des réclamations étrangères, le procureur général du Canada, le secrétaire d'État aux Affaires extérieures du Canada et le ministre des Finances du Canada (Mis-en-cause)

Cour d'appel, les juges Pratte et Le Dain et le juge suppléant Lalande—Montréal, 11 juin; Ottawa, 24 juin 1980.

Examen judiciaire — Réclamations étrangères — Demande d'examen et d'annulation d'une décision de la Commission des réclamations étrangères portant que la requérante n'était pas admissible à une indemnité parce que sa nationalité ou citoyenneté dominante était celle de la Tchécoslovaquie — La Caisse des réclamations étrangères a été établie pour régler les réclamations de citoyens canadiens relatives à leurs biens nationalisés en Tchécoslovaquie — La requérante était citoyenne tchécoslovaque au moment où ses biens ont été pris, mais elle prétend également qu'elle était à cette époque citoyenne canadienne de naissance — Il échet de déterminer si la Commission a commis une erreur de droit en décidant que la requérante n'était pas admissible à une indemnité — La demande est rejetée — Règlement concernant la liquidation des réclamations étrangères (Tchécoslovaquie), DORS/73-681, art. 2, 4(1), 7, 9, 10 — Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), c. 10, art. 28 — Loi des subsides n° 9 de 1966, S.C. 1966-67, c. 55, crédit 22a.

Il s'agit d'une demande d'examen et d'annulation d'une décision de la Commission des réclamations étrangères portant que la requérante n'était pas admissible à une indemnité payable sur la Caisse des réclamations étrangères. Le Canada a reçu de la Tchécoslovaquie un montant forfaitaire en règlement des réclamations de citoyens canadiens relatives à leurs biens nationalisés par la Tchécoslovaquie. L'accord conclu entre les deux États ne prévoit pas le paiement d'indemnités aux personnes qui possèdent la double nationalité. A l'époque où les mesures ont été prises contre ses biens, la requérante était citoyenne tchécoslovaque, mais elle prétend également qu'elle était citoyenne canadienne de naissance. La Commission a décidé qu'elle n'était pas admissible à une indemnité parce qu'à l'époque où ses biens ont été pris, sa nationalité ou citoyenneté dominante était celle de la Tchécoslovaquie. La question est de savoir si les dispositions de l'Accord et du Règlement excluent les réclamations dont la nationalité ou citoyenneté dominante était tchécoslovaque à un moment ou l'autre de l'époque pertinente.

Arrêt: la demande est rejetée. Le Règlement prévoit le paiement d'indemnités sur une caisse limitée pour les réclamations épousées par le Canada et réglées par un accord international. L'Accord ne visait que les réclamations qui pouvaient être épousées par le Canada. Compte tenu du fait que la somme réservée au paiement des indemnités sous le régime du Règlement est limitée à la somme reçue en règlement des réclamations visées dans l'Accord, la définition de «réclamation» dans le Règlement devrait être interprétée comme excluant nécessaire-

Canada would not recognize itself as having the right to espouse because the dominant nationality of the claimant at the time the property was taken was that of Czechoslovakia. The Commission did not err in law in deciding that the applicant was ineligible to receive an award.

APPLICATION for judicial review.

COUNSEL:

J. H. Grey and M. L. Klein, Q.C. for applicant.

P. M. Ollivier, Q.C. and J.-M. Aubry for mis-en-cause.

SOLICITORS:

Klein, Roth, Simon & Dayan, Montreal, for applicant.

Deputy Attorney General of Canada for mis-en-cause.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

LE DAIN J.: This is a section 28 application to review and set aside the decision of the Foreign Claims Commission, pursuant to section 7 of the *Foreign Claims (Czechoslovakia) Settlement Regulations*, (SOR/73-681, November 7, 1973) that the applicant is not eligible to receive an award out of the Foreign Claims Fund. In earlier proceedings, upon an application to quash for lack of jurisdiction, the Court held that the Commission's conclusion to this effect, contained in its report and recommendation of November 20, 1979 to the Secretary of State for External Affairs and to the Minister of Finance, was a decision within the meaning of section 28 of the *Federal Court Act*, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, because of its effect under the Regulations.¹

The Regulations provide for awards of compensation in respect of claims by Canadian citizens for property that was nationalized or otherwise taken over in Czechoslovakia before April 18, 1973. The

¹ This judgment was rendered on the assumption that the Regulations were validly adopted pursuant to Vote 22a of *Appropriation Act No. 9, 1966*, and I make the same assumption in the present case.

ment une réclamation que le Canada ne se reconnaîtrait pas le droit d'épouser parce que la nationalité dominante de la réclamante à l'époque où la propriété fut prise était tchécoslovaque. La Commission n'a pas commis une erreur de droit en décidant que la requérante n'était pas admissible à une indemnité.

DEMANDE d'examen judiciaire.

AVOCATS:

J. H. Grey et M. L. Klein, c.r. pour la requérante.

P. M. Ollivier, c.r. et J.-M. Aubry pour les mis-en-cause.

PROCUREURS:

Klein, Roth, Simon & Dayan, Montréal, pour la requérante.

Le sous-procureur général du Canada pour les mis-en-cause.

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

LE JUGE LE DAIN: Il s'agit d'une demande présentée en vertu de l'article 28 tendant à l'examen et à l'annulation d'une décision de la Commission des réclamations étrangères rendue en vertu de l'article 7 du *Règlement concernant la liquidation des réclamations étrangères (Tchécoslovaquie)* (DORS/73-681, le 7 novembre 1973) refusant de reconnaître à la requérante le droit de recevoir une indemnité payable par imputation sur la Caisse des réclamations étrangères. Dans une procédure antérieure, lors de la présentation d'une exception déclinatoire de compétence, la Cour a statué que la conclusion de la Commission à cet effet, contenue dans son rapport et sa recommandation du 20 novembre 1979 au secrétaire d'État aux Affaires extérieures et au ministre des Finances, était une décision au sens de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), c. 10, à cause des effets que le Règlement prévoit pour une telle décision.¹

Le Règlement prévoit le paiement d'indemnités relativement à des réclamations de citoyens canadiens relatives à des biens nationalisés ou autrement pris en Tchécoslovaquie avant le 18 avril

¹ Ce jugement fut rendu en présumant que le Règlement avait été valablement adopté en application du crédit 22a de la *Loi des subsides n° 9 de 1966*. Je le présume également.

claims were espoused by the Government of Canada in negotiations with the Government of Czechoslovakia and were settled by an agreement between the two Governments (hereinafter referred to as "the Agreement") which was signed on April 18, 1973 and came into force by an exchange of letters on June 22, 1973. The Canadian Government received the lump sum of \$3,250,000 in full and final settlement of the claims covered by the Agreement. This sum was credited to the Foreign Claims Fund, which had been established pursuant to Vote 22a of *Appropriation Act No. 9, 1966*, S.C. 1966-67, c. 55. The Foreign Claims Commission was appointed under Part I of the *Inquiries Act*, R.S.C. 1970, c. I-13, by Order in Council P.C. 1970-2077 to inquire into and report upon claims for which compensation may be paid out of the Foreign Claims Fund. The Order in Council provided "that the Commissioners be authorized, subject to such regulations as may be made by the Governor in Council, to inquire into all particular claims described in paragraph (a) and be required to report on such claims to the Secretary of State for External Affairs and the Minister of Finance, stating whether in their opinion each claimant is eligible to receive a payment out of the Fund, the reasons for their opinion and their recommendation as to the amount that should be paid in respect of each such claim." The duty of the Commission in respect of the Canadian claims against Czechoslovakia is prescribed by section 7 of the Regulations as follows:

7. (1) The Chief Commissioner shall report to the Minister and to the Minister of Finance on each claim considered by the Commission, stating

(a) whether the claimant is eligible to receive an award; and

(b) the amount of the award that, in the opinion of the Commission, should be made to the claimant.

The essential criteria of eligibility for an award appear to be contained in the definitions of "claim" and "Canadian citizen" in section 2 of the Regulations and in subsection 4(1) of the Regulations, which prescribe the material times at which one must have been a Canadian citizen. These provisions are as follows:

1973. Ces réclamations furent épousées par le Canada lors de négociations avec le gouvernement tchécoslovaque et furent réglées par un accord intervenu entre les deux gouvernements (ci-après appelé «l'Accord») signé le 18 avril 1973 et entré en vigueur le 22 juin 1973 par suite d'un échange de lettres. Le gouvernement du Canada recevait un montant forfaitaire de \$3,250,000 en règlement complet et définitif des réclamations couvertes par l'Accord. Cette somme fut portée au crédit de la Caisse des réclamations étrangères établie en vertu du crédit 22a de la *Loi des subsides n° 9 de 1966*, S.C. 1966-67, c. 55. La Commission des réclamations étrangères fut établie sous le régime de la Partie I de la *Loi sur les enquêtes*, S.R.C. 1970, c. I-13, par le décret en conseil C.P. 1970-2077, pour faire enquête et faire rapport sur des réclamations pouvant donner droit au paiement d'une indemnité sur la Caisse des réclamations étrangères. Le décret en conseil prévoit «que les commissaires soient autorisés, sous réserve de tout règlement que peut édicter le Gouverneur en conseil, à examiner toutes les réclamations décrites à l'alinéa a) et qu'ils soient requis de faire rapport sur ces réclamations au secrétaire d'État aux Affaires extérieures et au ministre des Finances en précisant leur avis sur la question de savoir si chaque réclamant a droit à une indemnité payée sur la Caisse, les raisons qui ont motivé leur opinion et le montant qu'ils recommandent de payer à l'égard de chacune de ces réclamations.» Les obligations de la Commission relativement aux réclamations de citoyens canadiens contre la Tchécoslovaquie sont prévues à l'article 7 du Règlement dont voici le libellé:

7. (1) Le commissaire en chef doit faire rapport au Ministre et au ministre des Finances au sujet de toute réclamation étudiée par la Commission et y préciser

a) si le réclamant a le droit de recevoir une indemnité ou non; et

b) le montant de l'indemnité qui, de l'avis de la Commission, doit être allouée au réclamant.

Les critères essentiels d'admissibilité à une indemnité semblent être contenus dans les définitions de «réclamation» et «citoyen canadien» à l'article 2, ainsi qu'au paragraphe 4(1) du Règlement, qui prévoient les dates à partir desquelles un réclamant doit avoir été un citoyen canadien. Ces dispositions sont ainsi rédigées:

2. ...

"claim" means a claim by a Canadian citizen against the Government of Czechoslovakia or Czechoslovak natural or juridical persons in respect of property, rights and interests in Czechoslovakia affected before April 18, 1973 by Czechoslovak measures of nationalization, expropriation, taking under administration or any other similar legislative or administrative measures; (*réclamation*)

"Canadian citizen" means

(a) a person who is a Canadian citizen within the meaning of the *Canadian Citizenship Act*, or
 (b) a corporation that is incorporated under the laws of Canada and that

(i) is controlled or substantially owned by persons described in paragraph (a), or
 (ii) is actively carrying on business in Canada; (*citoyen canadien*)

4. (1) In order to be eligible to receive an award in respect of a claim, a claimant must have been a Canadian citizen from the time the claim arose or the time he obtained title to it until June 22, 1973 and, where a claimant obtained title to a claim after the time it arose, each of his predecessors in title must have been a Canadian citizen during the time he held title to it.

The applicant was a citizen of Czechoslovakia at the time the measures were taken against her property, but she claims to have been also a Canadian citizen at this time by reason of having been born in Canada in 1901. The Commission reviewed the conflicting evidence as to her place of birth and as to whether she might have lost her Canadian citizenship by marriage to a Czechoslovak national, and assuming that she was a Canadian citizen at the time her property was taken, decided that she was not eligible to receive an award because at that time her dominant nationality or citizenship was that of Czechoslovakia. The Commission's reasons for this conclusion are in the following passage in paragraph 6 of its report and recommendation:

In the event, however, the Commission finds it unnecessary to come to conclusions in regard to place of birth and marital status because it emerged clearly from the evidence given at the Hearing that, assuming Mrs. Shavernocho [*sic*] to have been born in Canada, she acquired upon her birth two nationalities or citizenships: that of Canada and that of Hungary, which latter nationality or citizenship, by reason of the inclusion of a part of Hungary in newly-formed Czechoslovakia immediately following the end of World War I, became that of Czechoslovakia. Even if she did not lose Canadian citizenship by reason of marriage to Ivan Shavernocho [*sic*] her dominant citizenship was at all relevant times, up to and including the date of the

2. ...

«réclamation» signifie une réclamation d'un citoyen canadien contre le Gouvernement tchécoslovaque ou contre des personnes physiques ou morales tchécoslovaques et ayant pour objet des biens, droits et intérêts en Tchécoslovaquie, touchés avant le 18 avril 1973 par les mesures tchécoslovaques de nationalisation, d'expropriation, de prise en administration ou de toute autre mesure législative ou administrative similaire; (*claim*)

«citoyen canadien» désigne

a) une personne qui est un citoyen canadien aux termes de la *Loi sur la citoyenneté canadienne*, ou
 b) une société constituée en vertu des lois du Canada

(i) qui est contrôlée par des personnes décrites à l'alinéa a) ou qui leur appartient en grande partie, ou
 (ii) qui participe activement à des entreprises au Canada; (*Canadian citizen*)

4. (1) Pour être admissible à une indemnité, un réclamant doit avoir été un citoyen canadien à partir de la date à laquelle la réclamation a pris naissance ou de la date à laquelle il a obtenu le droit de réclamation jusqu'au 22 juin 1973, et, dans le cas d'un réclamant qui a obtenu le droit de réclamation après la date à laquelle elle a pris naissance, chacun des titulaires antérieurs de ce droit doit avoir été citoyen canadien durant la période où il en était le titulaire.

La requérante était une citoyenne de la Tchécoslovaquie au moment où les mesures furent prises contre ses biens mais elle prétend avoir également été à cette époque une citoyenne canadienne à cause de sa naissance au Canada en 1901. La Commission a examiné les éléments de preuve contradictoires quant à son lieu de naissance et quant à savoir si elle a pu perdre sa citoyenneté canadienne en mariant un ressortissant tchécoslovaque, et en présumant qu'elle était une citoyenne canadienne au moment où ses biens furent pris, la Commission décida qu'elle n'était pas admissible à une indemnité parce qu'à cette époque, sa nationalité ou citoyenneté dominante était celle de la Tchécoslovaquie. Les motifs de cette conclusion se trouvent dans l'extrait suivant au paragraphe 6 du rapport et de la recommandation de la Commission:

[TRADUCTION] En l'espèce toutefois, la Commission n'estime pas nécessaire d'arriver à une conclusion sur le lieu de naissance et la situation de famille parce qu'il est ressorti clairement des dépositions faites à l'audience qu'en présumant que Madame Shavernocho est née au Canada, elle a acquis à sa naissance deux nationalités ou citoyennetés: celle du Canada et celle de la Hongrie, cette dernière devenant celle de la Tchécoslovaquie en raison de l'inclusion d'une partie de la Hongrie dans une Tchécoslovaquie nouvellement formée immédiatement après la fin de la Première Guerre mondiale. Même si elle n'a pas perdu sa citoyenneté canadienne à cause de son mariage à Ivan Shavernocho, sa citoyenneté dominante était, pendant la

affectation of her property, that of Czechoslovakia by reason of residence, family ties, language, education and the other considerations that are ordinarily applied in determining dominant nationality where dual nationality is held. Conversely, at all relevant times her Canadian nationality was submerged, depending only upon her stated birth in Canada as a child of foreign nationals who, after a short sojourn in Canada, returned as such to their native land. As far as the Czechoslovak authorities were concerned, they were dealing in 1948 with the properties as those of ordinary Czechoslovak citizens residing and carrying on business in Czechoslovakia and, by all the indications, permanently domiciled there. The resulting situation may be summed up by saying that, although the *Foreign Claims (Czechoslovakia) Settlement Regulations* refer, without intrinsic qualification, to Canadian citizens, what happened to Mrs. Shavernocho [sic] in Czechoslovakia happened to her *qua* Czechoslovak citizen and not *qua* Canadian citizen. It is relevant to note that under the principles of international law and Canadian practice, Canada does not espouse the claim of a dual national of Canada and another country against that other country where the dominant nationality of the dual national is that of the other country and he or she is domiciled there and to all intents and purposes primarily a citizen thereof.

The issue is whether the Commission erred in law in deciding, as it did, that the applicant was not eligible for an award because her dominant nationality or citizenship at the time her property was taken was that of Czechoslovakia.

It is necessary first to consider the nature of the Commission's decision as to eligibility. In my opinion the word "eligible" connotes or implies that eligibility will be determined in accordance with criteria or conditions prescribed by the Regulations, and not that the Commission will have a discretion as to who should be considered eligible for an award. The issue, then, is whether the provisions which have been quoted above are to be construed as necessarily excluding claimants whose dominant nationality or citizenship was at any of the relevant times that of Czechoslovakia.

The Regulations provide for compensation out of a limited fund in respect of claims that were espoused by Canada and settled by international agreement. Although Article II of the Agreement, which defines "Canadian claims", does not make explicit provision for the case of dual nationality, it could not have been intended by the parties to cover claims which would be recognized by the

période pertinente et jusqu'à la date où des mesures furent prises contre ses biens, celle de la Tchécoslovaquie en raison de sa résidence, de ses liens de parenté, de sa langue, de son éducation et d'autres considérations dont on tient ordinairement compte pour déterminer la nationalité dominante dans les cas de double nationalité. Par ailleurs, pendant toute la période pertinente, sa nationalité canadienne était éclipsée, n'étant due qu'à sa prétendue naissance au Canada de parents ressortissants étrangers qui, après un bref séjour au Canada, retournèrent, toujours ressortissants étrangers, dans leur pays natal. Pour ce qui concerne les autorités tchécoslovaques, les mesures qu'elles prirent en 1948 concernaient des biens de citoyens tchécoslovaques ordinaires ayant leur résidence et exploitant leur commerce en Tchécoslovaquie et, selon toutes les indications, y ayant leur domicile permanent. En somme, on pourrait dire que même si le *Règlement concernant la liquidation des réclamations étrangères (Tchécoslovaquie)* vise, sans restriction intrinsèque, des citoyens canadiens, ce qui est arrivé à Madame Schavernocho en Tchécoslovaquie lui est arrivé en tant que citoyenne tchécoslovaque et non en tant que citoyenne canadienne. Il convient de signaler qu'en vertu des principes du droit international et de la pratique canadienne, le Canada n'épouse pas la réclamation d'une personne possédant une double nationalité, celle du Canada et celle d'un autre pays, contre cet autre pays dans les cas où la nationalité dominante de cette personne est celle de cet autre pays et qu'elle y a son domicile et qu'en fait, elle est d'abord et avant tout une citoyenne de ce pays.

Il s'agit de savoir si la Commission a commis une erreur de droit en décidant, comme elle l'a fait, que la requérante n'était pas admissible à une indemnité parce que sa nationalité ou citoyenneté dominante à l'époque où ses biens ont été pris était celle de la Tchécoslovaquie.

Il faut d'abord déterminer la nature de la décision de la Commission sur l'admissibilité. Selon moi, le mot «admissible» implique l'idée que l'admissibilité sera déterminée conformément à des critères ou des conditions prescrites par le Règlement et non que la Commission aura un pouvoir discrétionnaire pour déterminer qui devrait être considéré comme admissible à l'indemnité. La question consiste donc à savoir si les dispositions précitées doivent être interprétées comme excluant nécessairement les réclamants dont la nationalité ou la citoyenneté dominante était tchécoslovaque à un moment ou l'autre de l'époque pertinente.

Le Règlement prévoit le paiement d'indemnités sur une caisse limitée pour des réclamations époussées par le Canada et réglées par un accord international. Bien que l'Article II de l'Accord, qui définit ce que sont des «réclamations canadiennes», ne prévoit pas expressément le cas de la double nationalité, les parties n'ont pu vouloir qu'il s'applique à des réclamations qui seraient reconnues,

principles of international law and practice accepted by Canada as claims which Canada did not have the right to espouse. The Commission found as a fact that "Canada does not espouse the claim of a dual national of Canada and another country against that other country where the dominant nationality of the dual national is that of the other country and he or she is domiciled there and to all intents and purposes primarily a citizen thereof." This conclusion finds support in the record in the following statement made by Ambassador Max Wershof in the course of the negotiations with Czechoslovakia:

During the working party discussions, the Czech side made reference to what is in effect the question of Dual Nationality and indicated that some claimants were to be rejected on the ground that they were still Czech citizens under Czech law at the date of taking. The Canadian side cannot, of course, accept this consequence of dual nationality as it is in our view neither reasonable nor realistic in the context of claims negotiations with Canada. The Czech proposition would disqualify many Canadian claimants who in fact have resided in Canada continuously for a long period of years, thus affirming that their real connection is with Canada rather than Czechoslovakia. I might add that although this question has been mentioned by other Socialist States during claims negotiations, in no case did it become a substantial issue. The Canadian side feels that the doctrine of dominant nationality must govern in this kind of negotiation.

That the Agreement only contemplated claims that could be espoused by Canada and that its effect was to settle or extinguish such claims as between the two States is indicated in Article IV of the Agreement which reads as follows:

1. Payment in full of the sum set out in Article I shall discharge the Government of Czechoslovakia and Czechoslovak natural and juridical persons from obligations in respect of all matters covered by this Agreement; the Government of Canada will then consider as completely settled, all claims covered by this Agreement whether or not they have been brought to the attention of the Government of Czechoslovakia.

2. The Government of Canada shall not in future present to the Government of Czechoslovakia on behalf of Canadian natural or juridical persons any claim for which provision for settlement is made in this Agreement, nor will it support any such claim.

Canada accepted the lump sum of \$3,250,000 in settlement of the claims, and the total amount of

aux termes des principes du droit et de la pratique internationaux acceptés par le Canada, comme des réclamations que le Canada n'a pas le droit d'épouser. La Commission est arrivée à la conclusion de fait que «le Canada n'épouse pas la réclamation d'une personne possédant une double nationalité, celle du Canada et celle d'un autre pays, contre cet autre pays dans les cas où la nationalité dominante de cette personne est celle de cet autre pays et qu'elle y a son domicile et qu'en fait, elle est d'abord et avant tout une citoyenne de ce pays.» A l'appui de cette conclusion, on trouve au dossier la déclaration suivante faite par l'ambassadeur Max Wershof au cours des négociations avec la Tchécoslovaquie:

[TRADUCTION] Au cours des discussions en groupe de travail, les Tchécoslovaques ont soulevé ce qui est en fait la question de la double nationalité et ont indiqué que les réclamations de certains réclamants devaient être rejetées au motif qu'ils étaient toujours des citoyens tchécoslovaques aux yeux de la loi tchécoslovaque à la date de la prise des biens. Le Canada ne peut évidemment pas accepter cet effet de la double nationalité parce que nous estimons que ce n'est ni raisonnable ni réaliste dans le cadre de négociations avec le Canada relativement à des réclamations. La proposition tchécoslovaque disqualifierait plusieurs réclamants canadiens qui ont, en fait, résidé au Canada de façon continue pendant de nombreuses années, affirmant ainsi l'existence d'un lien réel avec le Canada plutôt qu'avec la Tchécoslovaquie. Je peux préciser que même si cette question a été soulevée par d'autres États socialistes au cours des négociations concernant les réclamations, elle n'est jamais devenue une question importante. Le Canada estime que la doctrine de la nationalité dominante doit s'appliquer dans ce genre de négociation.

Il ressort de l'Article IV de l'Accord qu'il ne visait que les réclamations qui pouvaient être épousées par le Canada et que son objet était de régler ou d'éteindre de telles réclamations pour ce qui concerne les deux États. Cet article est ainsi libellé:

1. Le paiement de la totalité de la somme indiquée à l'Article I libérera le Gouvernement Tchécoslovaque et les personnes physiques et morales tchécoslovaques des obligations relatives à toutes les questions réglées par le présent Accord. Le Gouvernement du Canada considérera désormais comme complètement éteintes toutes les réclamations réglées par le présent Accord, qu'elles aient été ou non portées à l'attention du Gouvernement Tchécoslovaque.

2. Le Gouvernement du Canada ne présentera à l'avenir au Gouvernement Tchécoslovaque au nom de personnes physiques ou morales canadiennes aucune réclamation dont le règlement est prévu dans le présent Accord et il n'appuiera pas de telles réclamations.

Le Canada a accepté le montant forfaitaire de \$3,250,000 en règlement des réclamations et le

compensation payable out of the Foreign Claims Fund in respect of claims is limited by the Regulations to the amount received under the Agreement, together with interest thereon, as indicated in sections 9 and 10 of the Regulations as follows:

9. Awards in respect of claims shall be paid out of that part of the Fund consisting of moneys received from the Czechoslovak Government under Article I of the Agreement and credited to the Fund pursuant to paragraph (b) of the Vote and any interest credited to the Fund in respect of those moneys.

10. Where the moneys in that part of the Fund described in section 9 are insufficient to pay in full all awards that the Minister and the Minister of Finance determine may be paid out of that part,

(a) a payment shall be made in respect of each award equal to either the full amount thereof or one thousand dollars, whichever is the lesser; and

(b) the balance of awards not paid in full shall be paid on a *pro rata* basis from any moneys remaining in that part of the Fund.

Article V of the Agreement provides that the distribution of the lump sum "shall be at the exclusive discretion and within the exclusive competence of the Government of Canada", and Vote 22a of *Appropriation Act No. 9, 1966* which authorized the establishment of the Foreign Claims Fund as a special account in the Consolidated Revenue Fund, authorized the Minister of Finance to provide for payment out of the Fund "in accordance with regulations of the Governor in Council which regulations may, *inter alia*, provide for the determination of the nature of claims for compensation that may be made, the persons to whom compensation may be paid, and the manner and time for the submission of claims, the calculation (including any weighted or *pro rata* distribution) of the amount of the payments by the Minister of Finance and the Secretary of State for External Affairs" Certainly on the basis of these provisions it was open to the Government to establish a class of claims for compensation out of the Fund different from or wider than that contemplated by the Agreement. In view, however, of the fact that the amount available for compensation under the Regulations is limited to the amount received in settlement and discharge of the claims contemplated by the Agreement, I do not think it is reasonable to ascribe such an intention to the Regulations since it could have the effect of causing a serious injustice to the claimants con-

montant global des indemnités payables sur la Caisse des réclamations étrangères relativement à des réclamations est limité par le Règlement à la somme reçue aux termes de l'Accord, et aux intérêts de cette somme, tel qu'indiqué aux articles 9 et 10 du Règlement dont voici le libellé:

9. Les indemnités payables à la suite de réclamations doivent être payées sur la partie de la Caisse que constituent les montants reçus du Gouvernement de la Tchécoslovaquie en vertu de l'article 1^{er} de l'Accord et portés au crédit de la Caisse en vertu de l'alinéa b) du crédit et les intérêts courus sur ces montants et portés au crédit de la Caisse.

10. Lorsque les montants portés au crédit de la partie de la Caisse décrite à l'article 9 ne suffisent pas à payer en entier toutes les indemnités qui, selon la décision du Ministre et du ministre des Finances, peuvent être payées sur cette partie,

a) un paiement sera fait à l'égard de chaque indemnité, équivalant soit au montant total de l'indemnité, soit à mille dollars, en prenant le moindre de ces deux montants; et

b) le solde impayé des indemnités doit être payé au *pro rata* avec les deniers qui restent dans cette partie de la Caisse.

L'Article V de l'Accord prévoit que la répartition du montant forfaitaire «relève de la discrétion exclusive et de la compétence exclusive du Gouvernement du Canada», et le crédit 22a de la *Loi des subsides n° 9 de 1966* qui autorisait l'établissement de la Caisse des réclamations étrangères comme compte spécial au Fonds du revenu consolidé autorisait le ministre des Finances à pourvoir aux paiements prélevés sur la Caisse «conformément aux règlements du gouverneur en conseil. Ces règlements peuvent, entre autres choses, permettre de déterminer la nature des demandes d'indemnisation qui peuvent être faites, les personnes auxquelles ces indemnités peuvent être payées, la manière et le moment de la présentation des réclamations, le calcul (y compris toute distribution pesée ou évaluée au *pro rata*) de la somme de paiements effectués par le ministre des Finances et le secrétaire d'État aux Affaires extérieures . . . » Il était certainement loisible au gouvernement, aux termes de ces dispositions, d'établir une catégorie de réclamations admissibles au paiement d'une indemnité sur la Caisse différente de celle prévue par l'Accord ou plus large que celle-ci. Compte tenu, toutefois, du fait que la somme réservée au paiement des indemnités sous le régime du Règlement est limitée à la somme reçue en règlement et en acquittement des réclamations visées dans l'Accord, je n'estime pas raisonnable de prêter une telle intention au Règlement car cela aurait pour

templated by the Agreement. Because of this relationship between the Agreement and the Regulations, the definition of "claim" in the Regulations should in my opinion be construed as necessarily excluding a claim which Canada would not recognize itself as having the right to espouse because the dominant nationality of the claimant at the time the property was taken was that of Czechoslovakia.

For these reasons I am of the opinion that the Commission did not err in law in deciding that the applicant was ineligible to receive an award, and the section 28 application should accordingly be dismissed.

* * *

PRATTE J.: I agree.

* * *

LALANDE D.J.: I agree.

effet de causer une injustice grave aux réclamants visés par l'Accord. A cause du lien entre l'Accord et le Règlement, la définition de «réclamation» dans le Règlement devrait, selon moi, être interprétée comme excluant nécessairement une réclamation que le Canada ne se reconnaîtrait pas le droit d'épouser parce que la nationalité dominante du réclamant à l'époque où la propriété fut prise était tchécoslovaque.

^a Par ces motifs, j'estime que la Commission n'a pas commis une erreur de droit en décidant que la requérante n'était pas admissible à une indemnité; la demande fondée sur l'article 28 devrait donc être rejetée.

^c

* * *

LE JUGE PRATTE: Je suis d'accord.

* * *

^d LE JUGE SUPPLÉANT LALANDE: Je suis d'accord.