

T-2645-81

T-2645-81

**In re the Citizenship Act and in re Susan Holvenstot (Appellant)**

Trial Division, Verchere D.J.—Courtenay, October 2; Vancouver, October 26, 1981.

*Citizenship — Appeal from refusal of application for citizenship pursuant to para. 20(1)(b) of the Citizenship Act — Appellant had been charged with an indictable offence, but proceedings had been stayed — Citizenship Judge held that because the Crown was entitled under subs. 508(2) of the Criminal Code to recommence proceedings on the stayed charge within one year of the stay, the appellant was still a person charged with an indictable offence — Appellant obtained a letter stating that the Crown did not intend to proceed further with the charge — Whether the letter estops the Crown from further proceeding with the charge — Whether the estoppel of further proceedings on the stayed charge renders the charge a nullity and outside the scope of para. 20(1)(b) — Appeal allowed — Citizenship Act, S.C. 1974-75-76, c. 108, s. 20(1)(b) — Criminal Code, R.S.C. 1970, c. C-34, s. 508(1),(2) — Narcotic Control Act, R.S.C. 1970, c. N-1, s. 6 — Federal Court Rule 916.*

*Robertson v. Minister of Pensions* [1949] 1 K.B. 227, applied. *R. v. McLeod* (1970) 74 W.W.R. 319 (B.C. Supreme Court), referred to.

## APPEAL.

## COUNSEL:

*Susan Holvenstot* on her own behalf.  
*James E. Dow*, *amicus curiae*.

## SOLICITORS:

*Susan Holvenstot* on her own behalf.  
*James E. Dow*, Courtenay, for *amicus curiae*.

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

VERCHERE D.J.: This appeal from the refusal by a Judge of the Citizenship Court to approve the appellant's application for citizenship came before me as a new hearing at which the appellant submitted new evidence. It consisted of a letter dated April 27, 1981, which had been given to the appellant's then solicitor by an associate of counsel retained by the Crown for the prosecution of drug-related offences in the Courtenay area reading as follows:

**In re la Loi sur la citoyenneté et in re Susan Holvenstot (Appelante)**

<sup>a</sup> Division de première instance, le juge suppléant Verchere—Courtenay, 2 octobre; Vancouver, 26 octobre 1981.

*Citoyenneté — Appel formé contre le rejet, en vertu de l'al. 20(1)(b) de la Loi sur la citoyenneté, d'une demande de citoyenneté — L'appelante avait été accusée d'un acte criminel, mais les procédures avaient été arrêtées — Le juge de la citoyenneté a décidé que puisque la Couronne pouvait, en vertu du par. 508(2) du Code criminel, reprendre les procédures arrêtées dans un délai d'un an suivant la date de l'arrêt, l'appelante était encore une personne contre laquelle pesait une accusation portant sur un acte criminel — L'appelante a obtenu une lettre disant que la Couronne n'avait pas l'intention d'entreprendre d'autres procédures en vertu du même acte d'accusation — Il faut déterminer si l'impossibilité de reprendre les procédures arrêtées rend nulle l'inculpation et inapplicable l'al. 20(1)(b) — L'appel est accueilli — Loi sur la citoyenneté, S.C. 1974-75-76, c. 108, art. 20(1)(b) — Code criminel, S.R.C. 1970, c. C-34, art. 508(1),(2) — Loi sur les stupéfiants, S.R.C. 1970, c. N-1, art. 6 — Règle 916 de la Cour fédérale.*

<sup>e</sup> Arrêt appliqué: *Robertson c. Minister of Pensions* [1949] 1 K.B. 227. Arrêt mentionné: *R. c. McLeod* (1970) 74 W.W.R. 319 (Cour suprême de C.-B.).

## APPEL.

<sup>f</sup> AVOCATS:

*Susan Holvenstot* pour son propre compte.  
*James E. Dow*, *amicus curiae*.

## PROCUREURS:

<sup>g</sup> *Susan Holvenstot* pour son propre compte.  
*James E. Dow*, Courtenay, pour l'*amicus curiae*.

<sup>h</sup> *Ce qui suit est la version française des motifs du jugement rendu par*

LE JUGE SUPPLÉANT VERCHERE: L'appelante se pourvoit contre la décision d'un juge de la Cour de la citoyenneté qui a refusé d'approuver sa demande de citoyenneté. L'appel a été entendu sous forme de nouvelle audition au cours de laquelle une preuve supplémentaire a été apportée par l'appelante. Il s'agissait d'une lettre, en date du 27 avril 1981, qu'un associé de l'avocat chargé par la Couronne de poursuivre les auteurs d'infractions relatives aux drogues dans la région de Cour-

I am writing further to your letter of April 9, 1981, regarding Ms Holvenstot. This is to advise you that the Crown does not intend to take further proceedings against Ms Holvenstot on the charge of cultivating marihuana. Trusting this is the information you require . . . .

The charge referred to above is clearly for an indictable offence: see *Narcotic Control Act*, R.S.C. 1970, c. N-1, section 6. It had been laid on August 18, 1980, but not proceeded with until, on March 18, 1981, after its existence had been duly disclosed at the citizenship hearing, it was stayed by the Crown pursuant to subsection 508(1) of the *Criminal Code*, R.S.C. 1970, c. C-34. Following the stay, the hearing was resumed and concluded on March 31, 1981, when the learned Judge refused her approval because she was of the opinion that as the Crown was entitled under subsection 508(2) of the *Code* to recommence proceedings on the stayed charge within one year of the stay, the appellant was still a person charged with an indictable offence and therefore a person to whom a grant of citizenship was prohibited by paragraph 20(1)(b) of the *Citizenship Act*, S.C. 1974-75-76, c. 108. The appellant thereupon obtained the above-quoted letter and promptly gave notice of appeal.

During the appeal proceedings the *amicus curiae* suggested that the decision stated in the letter would not bind another prosecutor with instructions to continue proceedings on the stayed charge and expressed the view that for the period of one year from the date of the stay the appellant would therefore continue to be a person charged with an indictable offence. He cited no authority for that statement, but it seemed to me to raise the question of the liability of the Crown to estoppel, and also the doctrine of executive necessity. Accordingly, I reserved the matter for consideration.

It seems clear that because of subsection 508(2) *supra*, no constraint on the Crown's future action on the charge arose because of the stay alone. For the statutory period mentioned there, the Crown is expressly permitted to continue proceedings on a

tenay a remise au procureur qui représentait l'appelante à ce moment-là. Cette lettre se lisait comme suit:

[TRADUCTION] Relativement à votre lettre du 9 avril 1981 concernant M<sup>me</sup> Holvenstot, je vous informe que la Couronne n'a pas l'intention d'entreprendre d'autres procédures contre votre cliente sous l'inculpation de culture de marihuana. J'espère qu'il s'agit bien là de l'information que vous souhaitiez obtenir . . . .

L'infraction mentionnée ci-dessus constitue clairement un acte criminel: voir l'article 6 de la *Loi sur les stupéfiants*, S.R.C. 1970, c. N-1. L'accusation avait été portée le 18 août 1980, mais aucune suite n'y avait été donnée jusqu'au 18 mars 1981, date à laquelle la Couronne arrêtait les procédures conformément au paragraphe 508(1) du *Code criminel*, S.R.C. 1970, c. C-34, après que son existence fut dûment portée à la connaissance du juge de la citoyenneté lors de l'audition. L'audition reprit le 31 mars 1981, et se termina le même jour par un refus du savant juge d'approuver la demande parce qu'elle était d'avis que la Couronne pouvait, en vertu du paragraphe 508(2) du *Code*, reprendre les procédures arrêtées dans un délai d'un an suivant la date de l'arrêt, que l'appelante était encore une personne contre laquelle pesait une accusation portant sur un acte criminel, et qu'il était, par conséquent, défendu, selon l'alinéa 20(1)(b) de la *Loi sur la citoyenneté*, S.C. 1974-75-76, c. 108 de lui accorder la citoyenneté. Sur ce, l'appelante se procura la lettre précitée et déposa immédiatement son avis d'appel.

Au cours de l'appel, l'*amicus curiae* a soutenu que la décision dont la lettre faisait état ne lierait pas un autre procureur de la Couronne qui aurait reçu des instructions de reprendre les procédures arrêtées et qu'en conséquence, l'appelante demeurerait une personne accusée de la commission d'un acte criminel pendant la période d'un an suivant la date de l'arrêt des procédures. Il n'a rien invoqué à l'appui de son argument, mais celui-ci me paraît soulever la question de l'application de la doctrine de l'*estoppel* contre la Couronne, et celle de la doctrine de la liberté d'action nécessaire à l'administration. J'ai donc pris l'affaire en délibéré.

Il ressort nettement du libellé du paragraphe 508(2) précité, que le seul arrêt des procédures n'empêche pas une action ultérieure de la Couronne. De fait, pendant la période mentionnée à ce paragraphe, elle est expressément autorisée à

stayed charge. Furthermore, it has been held that apart entirely from subsection 508(2) proceedings on a stayed charge may be continued without any need to proceed by way of fresh prosecution for the same offence: see *Regina v. McLeod* (1970) 74 W.W.R. 319 (B.C. Supreme Court). Accordingly, I find myself in agreement with the view of the learned Citizenship Judge and I turn to consider the effect on the matter of the letter of April 27, 1981.

It has been said, and I accept it as correct, that an estoppel can bind the Crown: see *Robertson v. Minister of Pensions* [1949] 1 K.B. 227. There, Denning J., as he then was, held that a letter from the War Office to the appellant, which contained an express acknowledgement by the former of the source of the injuries in respect of which a pension was sought by the latter, fell within the principle "that if a man gives a promise or assurance which he intends to be binding on him, and to be acted on by the person to whom it was given, then, once it is acted upon, he is bound by it" [at page 231], and accordingly found in favour of the appellant. The question here, then, is whether the prosecutor's letter meets those tests.

It seems to me reasonably certain from the date of the letter, the contents of it and the prompt use to which the appellant put it that that use was in fact intended. That is to say, it seems reasonably certain that it was written and given to make it appear that the charge which had prohibited a grant of citizenship to the appellant need no longer be taken into account. The prosecutor apparently considered that if the Crown should obtain evidence to support the charge which it was said was then lacking, it would be open to it to proceed by way of a fresh prosecution. Hence, it would seem no term was expressed (nor can one be implied) that the Crown was free to revoke its decision at its pleasure and that being so, it seems to me that further proceedings on the charge must be estopped and that, just as the doctrine of executive necessity was held inapplicable in the *Robertson* case, it is equally inapplicable here.

reprendre les procédures. Qui plus est, il a été jugé qu'elle peut continuer les procédures arrêtées, sans avoir recours à une nouvelle inculpation, même si l'on fait complètement abstraction du paragraphe 508(2): voir *Regina c. McLeod* (1970) 74 W.W.R. 319 (Cour suprême de C.-B.). Par conséquent, je suis parfaitement d'accord sur ce point avec le juge de la citoyenneté, et j'en viens à étudier l'effet de la lettre du 27 avril 1981 sur cette affaire.

Il a été dit, et je tiens pour exacte cette affirmation, que la doctrine de l'estoppel peut aussi lier la Couronne: voir *Robertson c. Minister of Pensions* [1949] 1 K.B. 227. Le juge Denning (tel était alors son titre) a décidé qu'une lettre du War Office adressée à l'appelant, laquelle reconnaissait expressément la cause des blessures en raison desquelles une pension était demandée, était visée par le principe selon lequel [TRADUCTION] «si une personne estime être liée par une promesse faite ou une assurance donnée, et s'attend à ce que le bénéficiaire se prévale de cette promesse ou de cette assurance, alors, une fois que ce dernier s'en prévaut, cette personne est effectivement liée» [à la page 231], et a rendu un jugement favorable à l'appelant. Il s'agit donc de déterminer en l'instance si la lettre du procureur de la Couronne satisfait à ces critères.

Il m'apparaît raisonnablement certain, étant donné sa date, sa teneur, et le prompt usage que l'appelante en a fait, que la lettre était en fait destinée à cet usage. Ou, en d'autres termes, il est fort probable que la lettre a été rédigée et remise à l'avocat de l'appelante pour signaler qu'il n'était plus nécessaire de tenir compte de l'accusation qui avait empêché l'approbation de la demande de citoyenneté de cette dernière. Le procureur de la Couronne a, semble-t-il, pensé qu'advenant l'obtention de preuves pour soutenir l'accusation, preuves qui, a-t-il été dit, faisaient défaut à ce moment-là, la Couronne pourrait toujours procéder en formulant une nouvelle inculpation. Ainsi, aucune réserve voulant que la Couronne puisse revenir sur sa décision comme il lui plairait n'a, semble-t-il, été exprimée (il n'y en a pas eue de tacite non plus), et il m'apparaît donc que toute procédure reprise en vertu du même acte d'accusation doit être déclarée irrecevable, et que, de même qu'il en a été décidé dans l'affaire *Robertson*, la

However, can the estoppel of further proceedings on the already stayed charge equate the charge with a nullity for practical purposes and thus put it outside the scope and purview of paragraph 20(1)(b) *supra*? In my opinion, it can and does do so and for the reasons already stated above, the answer to that question must be in the affirmative. Furthermore, it is to be noted that there was no suggestion that the Crown officers responsible for the stay and for the letter of April 27, 1981, had not considered and intended that such a result would ensue. Although I was not made aware of the contents of the solicitor's letter of April 9, 1981, it can be fairly assumed that he was seeking some action or some statement that would take the charge outside the operation of the prohibition; and in addition it is to be also noted that because a stay of proceedings is entirely the Crown's prerogative, in the exercise of which the Court has no part, the conclusion that the Crown's letter made the charge a nullity cannot cast any reflection on the power or the dignity of the Provincial Court in which the charge was laid.

For those reasons the appeal is allowed, and because the decision of the learned Citizenship Judge indicated that the requirements of the *Citizenship Act* had been complied with and that the only bar was the prohibition already mentioned, I do not think that the matter need be sent back to her.

Accordingly, there will be a pronouncement that the appellant's application for citizenship is approved, to be forwarded by the Registry to the appellant, the Citizenship Judge concerned, the *amicus curiae* and the Minister pursuant to Rule 916.

doctrine de la liberté d'action indispensable à l'administration est inapplicable en l'espèce.

Cependant, peut-on dire que l'impossibilité pour la Couronne de reprendre les procédures arrêtées signifie, à toutes fins pratiques, que l'inculpation est nulle, et qu'ainsi, l'alinéa 20(1)b) précité ne peut plus s'appliquer? Je pense que pour les raisons données, la réponse doit être affirmative. De plus, il convient de noter qu'aucun indice ne laisse croire que les avocats de la Couronne qui ont ordonné l'arrêt des procédures, et écrit la lettre du 27 avril 1981, n'avaient pas prévu ce résultat, et agi en conséquence. Même si on ne m'a pas informé du contenu de la lettre que le procureur de l'appelante a rédigée le 9 avril 1981, il est très plausible de présumer qu'il demandait qu'un geste soit posé, ou une déclaration faite pour soustraire cette accusation à l'application de l'alinéa 20(1)b). Aussi, faut-il ajouter que la Couronne possédant seule la prérogative d'arrêter les procédures, et la Cour n'y jouant aucun rôle, la conclusion voulant que la lettre des avocats de la Couronne ait, à toutes fins pratiques, annulé l'accusation ne peut porter atteinte au pouvoir ou à la dignité de la Cour provinciale devant laquelle l'accusation avait été portée.

Par ces motifs, l'appel est accueilli, et puisque le juge de la citoyenneté indiquait dans sa décision que toutes les exigences de la *Loi sur la citoyenneté* avaient été respectées et que le seul obstacle était l'interdiction mentionnée à l'alinéa 20(1)b), je ne pense pas qu'il soit nécessaire de lui renvoyer l'affaire.

En conséquence, un jugement approuvant la demande de citoyenneté de l'appelante sera prononcé, jugement que le greffe devra faire parvenir à l'appelante, au juge de la citoyenneté concerné, à l'*amicus curiae* et au Ministre, conformément à la Règle 916.