

T-897-12
2013 FC 336

T-897-12
2013 CF 336

**Nanakmeet Kaur Kandola by her Guardian at Law,
Malkiat Singh Kandola** (*Applicant*)

**Nanakmeet Kaur Kandola représentée par son tuteur
légal, Malkiat Singh Kandola** (*demanderesse*)

v.

c.

The Minister of Citizenship and Immigration
(*Respondent*)

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

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

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

Federal Court, Blanchard J.—Vancouver, February 14;
Ottawa, April 4, 2013.

Cour fédérale, juge Blanchard—Vancouver, 14 février;
Ottawa, 4 avril 2013.

*Editor's Note: This decision has been reversed on appeal
(A-154-13, 2014 FCA 85). The reasons for judgment, hand-
ed down March 31, 2014, will be published in the *Federal
Courts Reports*.

*Note de l'arrêstiste : Cette décision a été infirmée en appel
(A-154-13, 2014 CAF 85). Les motifs du jugement, qui ont
été prononcés le 31 mars 2014, seront publiés dans le *Recueil
des décisions des Cours fédérales*.

Citizenship and Immigration — Status in Canada — Citizens — Judicial review of citizenship officer's decision refusing applicant's application for registration as Canadian citizen born outside Canada — Applicant, minor, born in India, conceived through in vitro fertilization — Embryo of anonymous strangers implanted in applicant's birth mother — Applicant's guardian, Canadian citizen, married to applicant's Indian birth mother — Both registered as applicant's parents, appearing as such on applicant's Indian birth certificate — Citizenship officer refusing application on basis that to determine citizenship by birth outside Canada to Canadian parent, Canadian law relying on evidence of blood connection or genetic link between parent, child that can be proven by DNA testing; that current citizenship policy thereon only recognizing genetic parents — Whether citizenship officer misinterpreting Citizenship Act, s. 3(1)(b) by requiring genetic link to derivative parents, thereby excluding applicant — Pursuant to Act, s. 3(1)(b), only source for applicant's right to citizenship conferred by legislation — Applicant's legal guardian constituting "parent" for purposes of Act, s. 3(1)(b) — Act not expressly requiring genetic link between parent, child in legitimation cases — Parliament defining term "child" in Act, s. 2, which includes child adopted or legitimized in accordance with law of place where adoption or legitimating taking place — Record in present case sufficient to establish existence of parent relationship under Indian law — For purposes of application, applicant legitimized child of birth mother, Canadian legal guardian under Indian law; therefore included in definition of "child" for purposes of Act — Applicant should not be subjected to different treatment on basis legitimized, not adopted

Citoyenneté et Immigration — Statut au Canada — Citoyens — Contrôle judiciaire visant une décision par laquelle un agent de citoyenneté a refusé la demande d'inscription de la demanderesse en tant que citoyenne canadienne née à l'étranger — La demanderesse, une mineure, est née en Inde et a été conçue au moyen d'une fécondation in vitro — Un embryon provenant de donneurs anonymes a été implanté dans le ventre de sa mère naturelle — Le tuteur de la demanderesse, un citoyen canadien, est marié à la mère naturelle indienne de la demanderesse — Ils sont tous deux enregistrés comme les parents de la demanderesse et sont inscrits ainsi dans son acte de naissance de l'Inde — L'agent de citoyenneté a refusé la demande au motif que pour établir la citoyenneté d'un enfant né à l'étranger d'un père ou d'une mère canadienne, le droit canadien se fonde sur la preuve d'un lien de sang (ou lien génétique) entre le père ou la mère et l'enfant, lequel peut être prouvé par une analyse de l'ADN, et que la politique actuelle sur la citoyenneté ne reconnaît que les père ou mère génétiques — Il s'agissait de savoir si l'agent de citoyenneté a commis une erreur lorsqu'il a interprété l'art. 3(1)b) de la Loi sur la citoyenneté et qu'il a exigé l'existence d'un lien génétique avec les parents pour la citoyenneté acquise par filiation, excluant ainsi la demanderesse — En vertu de l'art. 3(1)b) de la Loi, le seul moyen de la demanderesse pour obtenir la citoyenneté était le droit conféré par la loi — Le tuteur de la demanderesse est un « père » aux fins de l'art. 3(1)b) de la Loi — La Loi n'exige pas expressément de lien génétique entre un père ou une mère et un enfant dans les cas de légitimation — L'art. 2 de la Loi dispose : « Les définitions qui suivent s'appliquent à la présente loi [...] "enfant" Tout enfant, y

— *In present case, terms “parent”, “child” “correlative” or naturally linked — Term “parent” in Act, s. 3(1)(b) construed as including lawfully recognized parents of legitimized child in accordance with laws of place where legitimation taking place; in present case, India — Since one of applicant’s parents (legal guardian) considered Canadian citizen, by operation of Act, s. 3(1)(b), applicant’s application could not be denied for lack of genetic link with Canadian parent — Therefore, citizenship officer erring in interpretation of Act by requiring such genetic link — Application allowed.*

This was an application for judicial review of a citizenship officer’s decision refusing the applicant’s application for registration as a Canadian citizen born outside of Canada. The applicant sought to have the decision set aside and have her application reconsidered. The applicant, a minor, was born in India and was conceived through *in vitro* fertilization. An embryo, produced by the egg of an anonymous stranger fertilized *in vitro* by the sperm of another anonymous stranger, was implanted in the applicant’s birth mother. The applicant’s guardian, a Canadian citizen, and her Indian birth mother are married. They are registered as the applicant’s parents and appear as such on the applicant’s birth certificate. The applicant’s guardian applied in India for a citizenship certificate on the applicant’s behalf but it was refused. He also informed the citizenship officer who rendered the decision of the presumption in Indian law that a child born to a married woman is the child of her husband. The citizenship officer refused the application on the basis that, for the purposes of determining citizenship by birth outside Canada to a Canadian parent, Canadian law relies on evidence of a blood connection, or genetic link, between parent and child that can be proven by DNA testing. Moreover, for recognition of that source of citizenship, the current citizenship policy only recognizes genetic parents.

compris l’enfant adopté ou légitimé conformément au droit du lieu de l’adoption ou de la légitimation » — En l’espèce, le dossier suffisait à établir une relation de père ou mère à enfant sous le régime du droit indien — Pour les besoins de la présente demande, la demanderesse est l’enfant légitimée de sa mère naturelle et de son tuteur légal canadien sous le régime du droit indien; par conséquent, elle est incluse dans la définition du terme « enfant » pour l’application de la Loi — La demanderesse ne devrait pas être soumise à un traitement différent, au motif qu’elle est une enfant légitimée et non pas adoptée — En l’espèce, les termes « père ou mère » et « enfant » « correspondent » ou sont naturellement liés — Les termes « père ou mère » contenus à l’art. 3(1)(b) de la Loi ont été interprétés comme incluant les pères ou mère reconnus légalement d’un enfant légitimé en conformité avec les lois de l’endroit où la légitimation a eu lieu : en l’espèce, il s’agissait de l’Inde — Vu que l’un des parents de la demanderesse (son tuteur légal) est un citoyen canadien par application de l’art. 3(1)(b) de la Loi, la demande de la demanderesse ne pouvait pas être refusée au motif que la demanderesse n’a pas de lien génétique avec son père canadien — En conséquence, l’agent de citoyenneté a commis une erreur dans son interprétation de la Loi lorsqu’il a exigé un tel lien génétique — Demande accueillie.

Il s’agissait d’une demande de contrôle judiciaire visant une décision par laquelle un agent de citoyenneté a refusé la demande d’inscription de la demanderesse en tant que citoyenne canadienne née à l’étranger. La demanderesse a demandé que la décision soit annulée et que sa demande soit réexaminée. La demanderesse, une mineure, est née en Inde et a été conçue au moyen d’une fécondation *in vitro*. Un embryon, obtenu par fertilisation *in vitro* à partir de l’ovule d’une donneuse anonyme et du sperme d’un donneur anonyme, a été implanté dans le ventre de sa mère naturelle. Le tuteur de la demanderesse, un citoyen canadien, et sa mère naturelle indienne sont mariés. Ils sont enregistrés comme les parents de la demanderesse, et c’est ainsi qu’ils sont inscrits dans son acte de naissance. Le tuteur de la demanderesse a présenté une demande de certificat de citoyenneté en Inde pour le compte de la demanderesse, mais cette demande a été refusée. Il a également informé l’agent de citoyenneté qui a rendu la décision de l’existence d’une présomption en droit indien selon laquelle l’enfant né d’une femme mariée est présumé être l’enfant de son époux. L’agent de citoyenneté a refusé la demande au motif que pour établir la citoyenneté d’un enfant né à l’étranger d’un père ou d’une mère canadienne, le droit canadien se fonde sur la preuve d’un lien de sang (ou lien génétique) entre le père ou la mère et l’enfant, lequel peut être prouvé par une analyse de l’ADN. De plus, aux fins de la reconnaissance de cette source de citoyenneté, la politique actuelle sur la citoyenneté ne reconnaît que les père ou mère génétiques.

The issue was whether the citizenship officer erred in interpreting paragraph 3(1)(b) of the *Citizenship Act* by requiring a genetic link to derivative parents, thereby excluding the applicant.

Held, the application should be allowed.

The only source for the applicant's right to citizenship was the right conferred by legislation pursuant to paragraph 3(1)(b) of the Act. It had to be determined whether the applicant's legal guardian was a parent for the purposes of that provision. The Act does not expressly require a genetic link between parent and child in legitimation cases; it was a question of interpreting the meaning of the term "parent" in the Act. The respondent argued that since the Bill C-14 amendments, foreign-born children adopted after February 14, 1977, by Canadian citizens have access to citizenship in the same way as biological children born abroad to Canadian citizens and that by expressly providing for adopted children, Parliament intended the term "parent" in the Act to be narrowly interpreted as a blood relation between parent and child. Although this argument was not without merit, it failed to take into account an important consideration, namely that Parliament saw fit to define the term "child" in the Act. Section 2 of the Act provides that "child" includes a child adopted or legitimized in accordance with the law of the place where the adoption or legitimating took place. Thus, Parliament, by defining the word "child", provides insight into what meaning it intended for the lawful parents of such a child. In this case, the record established that the applicant's guardian, a Canadian citizen, and her Indian birth mother are married and are registered as the applicant's parents and are listed as such on her Indian birth certificate. The record was sufficient to establish this relationship under Indian law. For the purposes of this application, the applicant is the legitimized child of her birth mother and her Canadian legal guardian under Indian law.

As a legitimized child, the applicant is included in the definition of "child" for the purposes of the Act. It was also determined that she should not be subjected to a different treatment on the basis that she is legitimized and not adopted. Had Parliament intended to treat a legitimized child differently than an adopted child with respect to how the term "parents" is defined for the purposes of paragraph 3(1)(b), it would have expressly done so and not included a legitimized child in the same definition. Both are defined as a "child" for the purposes of the Act.

Il s'agissait de savoir si l'agent de citoyenneté a commis une erreur lorsqu'il a interprété l'alinéa 3(1)(b) de la *Loi sur la citoyenneté* et qu'il a exigé l'existence d'un lien génétique avec les parents pour la citoyenneté acquise par filiation, excluant ainsi la demanderesse.

Jugement : la demande doit être accueillie.

Le seul moyen de la demanderesse pour obtenir la citoyenneté était le droit conféré par l'alinéa 3(1)(b) de la Loi. Il fallait donc déterminer si le tuteur légal de la demanderesse est un père pour l'application de cette disposition. La Loi n'exige pas expressément de lien génétique entre un père ou une mère et un enfant dans les cas de légitimation. Il s'agissait d'une question d'interprétation de la signification des termes « père ou mère » contenus dans la Loi. Le défendeur a soutenu que depuis les modifications apportées par le projet de loi C-14, les enfants nés à l'étranger et adoptés après le 14 février 1977 par des citoyens canadiens ont droit à la citoyenneté de la même façon que les enfants biologiques nés à l'étranger de citoyens canadiens et qu'en faisant expressément référence aux enfants adoptés, le législateur avait l'intention de conférer aux termes « père ou mère » contenus dans la Loi une interprétation restrictive exigeant une relation de sang entre le père ou la mère et l'enfant. Bien que cet argument ne soit pas dénué de fondement, il omettait de tenir compte d'un point important, à savoir le fait que le législateur a estimé nécessaire de définir le terme « enfant » dans la Loi. L'article 2 de la Loi dispose : « "enfant" Tout enfant, y compris l'enfant adopté ou légitimé conformément au droit du lieu de l'adoption ou de la légitimation ». Par conséquent, lorsqu'il définit ainsi le terme « enfant », le législateur donne un indice de ce qu'il entend par parents légitimes d'un tel enfant. En l'espèce, le dossier établissait que le tuteur de la demanderesse, un citoyen canadien, et la mère naturelle indienne de la demanderesse étaient mariés et étaient enregistrés comme les parents de la demanderesse et étaient inscrits ainsi dans son acte de naissance. Le dossier suffisait à établir cette relation sous le régime du droit indien. Pour les besoins de la présente demande, la demanderesse est l'enfant légitimée de sa mère naturelle et de son tuteur légal canadien sous le régime du droit indien.

En tant qu'enfant légitimée, la demanderesse est donc incluse dans la définition du terme « enfant » pour l'application de la Loi. Il a également été conclu qu'elle ne devrait pas être soumise à un traitement différent, au motif qu'elle est un enfant légitimée et non pas adoptée. Vu la façon dont les termes « père ou mère » sont définis pour l'application de l'alinéa 3(1)(b), si le législateur avait eu l'intention de traiter différemment un enfant légitimé d'un enfant adopté, il l'aurait fait de façon expresse, et n'aurait pas inclus l'enfant légitimé dans la même définition. Les deux sont définis comme des « enfant[s] » pour l'application de la Loi.

In the present case, the terms “parent” and “child” are “correlative” or naturally linked. If a minor child is “adopted” or “legitimized” a parent/child relationship necessarily flows from this event. Because of the nature of the relationship, it would be incongruous to recognize a child in such circumstances but not the parent of the child. On the basis of the definition of “child” in the Act and given the correlative nature of the terms “parent” and “child” it would be inconsistent with the object and scheme of the Act not to recognize the parent of that same child as a “parent” for the purposes of the Act. Parliament did not intend asymmetry between these “correlative” terms since it did not legislate a specific definition for “parent”.

Moreover, the respondent’s interpretation of the Act was inconsistent with the wording of the Act. The definition of “child” in section 2 thereof includes children who are adopted or legitimized. Paragraph 3(1)(b) of the Act states that a person is a citizen if “at the time of his birth one of his parents, other than a parent who adopted him, was a citizen” (emphasis added). By excepting only an adoptive parent from this provision under the Act, an inference arises from the legislation that any other type of parent is sufficient to satisfy paragraph 3(1)(b). If it were Parliament’s intent to exclude legitimized parents as well, it needed to do so expressly. As well, legitimation renders adoption impossible. Thus, if legitimation of a Canadian parent by a foreign process does not result in either a “parent” or “adoptive parent” relationship with the child and precludes adoption, obtaining Canadian citizenship for the child is not possible except by ministerial discretion or the citizenship process designed for foreign nationals. Such a result would render meaningless the “legitimation” portion of the definition of “child” and have a discriminatory effect against legitimized children who are not genetically linked to their parents. The Act could not be interpreted that way.

Therefore, the term “parent” in paragraph 3(1)(b) of the Act was construed as including the lawfully recognized parents of a legitimized child in accordance with the laws of the place where the legitimation took place. In this case, it was India. This interpretation respected the well-established approach to statutory interpretation (28) whereas the respondent’s restrictive interpretation of that term did not.

En l’espèce, les termes « père ou mère » et « enfant » « correspondent » ou sont naturellement liés. Si un enfant mineur est « adopté » ou « légitimé », une relation de père ou mère à enfant découle nécessairement de cet acte. En raison de la nature de la relation, il serait incongru de reconnaître un enfant dans de telles circonstances, mais pas le père ou la mère de l’enfant. Sur la base de la définition du terme « enfant » dans la Loi, et vu le caractère correspondant des termes « père ou mère » et « enfant », il serait incompatible avec l’objet et l’esprit de la Loi de ne pas reconnaître les père ou mère de ce même enfant comme des père ou mère pour l’application de la Loi. Le législateur voulait que ces termes « correspondent » puisqu’il n’a pas adopté une définition précise pour les termes « père ou mère ».

En outre, l’interprétation faite par le défendeur de la Loi était incompatible avec le texte de la Loi. La définition du terme « enfant » à l’article 2 de la Loi inclut les enfants adoptés ou légitimés. L’alinéa 3(1)(b) de la Loi prévoit qu’une personne est citoyenne canadienne si elle est « née à l’étranger [...] d’un père ou d’une mère ayant qualité de citoyen au moment de la naissance » (dans la version anglaise, « *born outside Canada ... and at the time of his birth one of his parents, other than a parent who adopted him, was a citizen* » (non souligné dans l’original). Vu que le législateur a créé une exception uniquement pour les père ou mère adoptifs à cet alinéa, il est possible d’inférer que tout autre type de père ou mère suffit à satisfaire aux exigences de l’alinéa 3(1)(b). Si le législateur avait aussi eu l’intention d’exclure les père ou mère légitimés, il aurait dû le faire expressément. De plus, la légitimation rend l’adoption impossible. Par conséquent, si la légitimation par un processus étranger d’un père ou d’une mère ayant la qualité de citoyen n’entraîne pas soit une relation de « père ou mère », soit une relation de « père ou mère adoptif » avec l’enfant, et que la légitimation exclut l’adoption, l’obtention de la citoyenneté canadienne pour l’enfant n’est pas possible sauf au moyen de l’exercice du pouvoir discrétionnaire du ministre, ou par le processus d’acquisition de la citoyenneté conçu pour les étrangers. Un tel résultat rendrait sans effet la partie « légitimation » de la définition du terme « enfant », et cela aurait un effet discriminatoire à l’égard des enfants légitimés qui ne sont pas génétiquement liés à leurs parents. La Loi ne peut pas être interprétée de cette façon.

Par conséquent, les termes « père ou mère » contenus à l’alinéa 3(1)(b) de la Loi ont été interprétés comme incluant les pères ou mères reconnus légalement d’un enfant légitimé en conformité avec les lois de l’endroit où la légitimation a eu lieu : en l’espèce, il s’agissait de l’Inde. Cette interprétation était conforme à l’approche bien établie relative à l’interprétation des lois, tandis que l’interprétation restrictive faite par le défendeur de ces termes ne l’était pas.

Since one of the applicant's parents, her legal guardian, is a Canadian citizen, by operation of paragraph 3(1)(b) of the Act, the applicant's application could not be denied by reason of the lack of a genetic link with her Canadian parent. Therefore, the citizenship officer erred in his interpretation of the Act by requiring such a genetic link, resulting in his refusal to consider parents by legitimation to be parents for the purposes of paragraph 3(1)(b) of the Act.

Vu que l'un des parents de la demanderesse, son tuteur légal, est un citoyen canadien, par application de l'alinéa 3(1)(b) de la Loi, la demande de la demanderesse ne pouvait pas être refusée au motif que la demanderesse n'a pas de lien génétique avec son père canadien. En conséquence, l'agent de citoyenneté a commis une erreur dans son interprétation de la Loi lorsqu'il a exigé un tel lien génétique et qu'il a refusé de considérer les père ou mère par légitimation comme les père ou mère pour l'application de l'alinéa 3(1)(b) de la Loi.

STATUTES AND REGULATIONS CITED

An Act to amend the Citizenship Act (adoption), S.C. 2007, c. 24.
Citizenship Act, R.S.C., 1985, c. C-29, ss. 2 "child", 3(1)(b), 5.1.
Citizenship Regulations, SOR/93-246, s. 2 "parent".
Federal Courts Act, R.S.C., 1985, c. F-7, s. 18.1.
Federal Courts Rules, SOR/98-106, r. 317.
Interpretation Act, R.S.C., 1985, c. I-21, s. 10.
Interpretation Act, R.S.O. 1990, c. I.11, s. 10.

CASES CITED

APPLIED:

Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re), [1998] 1 S.C.R. 27, (1998), 36 O.R. (3d) 418; *Gingell v. R.*, [1976] 2 S.C.R. 86, [1976] 1 W.W.R. 232.

DISTINGUISHED:

Valois-d'Orleans v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration), 2005 FC 1009; *Azziz v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2010 FC 663, 368 F.T.R. 281.

CONSIDERED:

Canada (Attorney General) v. McKenna, [1999] 1 F.C. 401, (1998), 167 D.L.R.(4th) 488 (C.A.); *Taylor v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2006 FC 1053, 145 C.R.R. (2d) 8.

REFERRED TO:

R. v. Ahmad, 2011 SCC 6, [2011] 1 S.C.R. 110; *David Suzuki Foundation v. Canada (Fisheries and Oceans)*, 2012 FCA 40, [2013] 4 F.C.R. 155; *Takeda Canada Inc. v. Canada (Health)*, 2013 FCA 13, [2014] 3 F.C.R. 70; *Ogg-Moss v. R.*, [1984] 2 S.C.R. 173, 11 D.L.R. (4th) 549.

LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

Loi d'interprétation, L.R.C. (1985), ch. I-21, art. 10.
Loi d'interprétation, L.R.O. 1990, ch. I.11, art. 10.
Loi modifiant la Loi sur la citoyenneté (adoption), L.C. 2007, ch. 24.
Loi sur la citoyenneté, L.R.C. (1985), ch. C-29, art. 2 « enfant », 3(1)(b), 5.1.
Loi sur les Cours fédérales, L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 18.1.
Règlement sur la citoyenneté, DORS/93-246, art. 2 « parent ».
Règles des Cours fédérales, DORS/98-106, règle 317.

JURISPRUDENCE CITÉE

DÉCISIONS APPLIQUÉES :

Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re), [1998] 1 R.C.S. 27; *Gingell c. R.*, [1976] 2 R.C.S. 86.

DÉCISIONS DIFFÉRENCIÉES :

Valois-d'Orleans c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration), 2005 CF 1009; *Azziz c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2010 CF 663.

DÉCISIONS EXAMINÉES :

Canada (Procureur général) c. McKenna, [1999] 1 C.F. 401 (C.A.); *Taylor c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2006 CF 1053.

DÉCISIONS CITÉES :

R. c. Ahmad, 2011 CSC 6, [2011] 1 R.C.S. 110; *Fondation David Suzuki c. Canada (Pêches et Océans)*, 2012 CAF 40, [2013] 4 R.C.F. 155; *Takeda Canada Inc. c. Canada (Santé)*, 2013 CAF 13, [2014] 3 R.C.F. 70; *Ogg-Moss c. R.*, [1984] 2 R.C.S. 173.

AUTHORS CITED

Citizenship and Immigration Canada. Operational Bulletin 381. “Assessing Who is a Parent for Citizenship Purposes Where Assisted Human Reproduction (AHR) and/or Surrogacy Arrangements are Involved”, March 8, 2012, online: <<http://www.cic.gc.ca/english/resources/manuals/bulletins/2012/ob381.asp>>.

APPLICATION for judicial review of a citizenship officer’s decision refusing the applicant’s application for registration as a Canadian citizen born outside of Canada. Application allowed.

APPEARANCES

Charles E. D. Groos for applicant.
Kimberly Sutcliffe for respondent.

SOLICITORS OF RECORD

Charles E. D. Groos, Vancouver, for applicant.
Deputy Attorney General of Canada for respondent.

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

[1] BLANCHARD J.: The applicant, Nanakmeet Kaur Kandola, seeks judicial review under section 18.1 of the *Federal Courts Act*, R.S.C., 1985, c. F-7 of a decision by a Citizenship officer (the officer) dated April 25, 2012, refusing the applicant’s application for registration as a Canadian citizen born outside of Canada.

[2] The applicant seeks an order setting aside the decision refusing her registration and certification as a Canadian citizen, and directing the respondent to reconsider the application “on the basis that, on the present record, there is no reason to refuse it”.

DOCTRINE CITÉE

Citoyenneté et Immigration Canada. Bulletin opérationnel 381. « Évaluation de la filiation aux fins d’attribution de la citoyenneté dans les cas où interviennent des techniques de procréation assistée, y compris la maternité de substitution », 8 mars 2012, en ligne : <<http://www.cic.gc.ca/francais/ressources/guides/bulletins/2012/bo381.asp>>.

DEMANDE de contrôle judiciaire visant une décision par laquelle un agent de citoyenneté a refusé la demande d’inscription de la demanderesse en tant que citoyenne canadienne née à l’étranger. Demande accueillie.

ONT COMPARU

Charles E. D. Groos pour la demanderesse.
Kimberly Sutcliffe pour le défendeur.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

Charles E. D. Groos, Vancouver, pour la demanderesse.
Le sous-procureur général du Canada pour le défendeur.

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

[1] LE JUGE BLANCHARD : La Cour est saisie d’une demande de contrôle judiciaire présentée par la demanderesse, Nanakmeet Kaur Kandola, en vertu de l’article 18.1 de la *Loi sur les Cours fédérales*, L.R.C. (1985), ch. F-7, contre une décision datée du 25 avril 2012, par laquelle un agent de citoyenneté (l’agent) a refusé la demande d’inscription de la demanderesse en tant que citoyenne canadienne née à l’étranger.

[2] La demanderesse sollicite une ordonnance annulant la décision de refuser son inscription et son immatriculant en tant que citoyenne canadienne, et obligeant le défendeur à procéder à un nouvel examen de la demande [TRADUCTION] « au motif que, vu le présent dossier, il n’y a aucune raison de la refuser ».

FACTS

[3] The applicant was born in Chandigarh, India, on June 3, 2009. She was conceived through *in vitro* fertilization (IVF). An embryo, was implanted in the applicant's birth mother. The applicant's guardian, a Canadian citizen, and her Indian birth mother are married. They are registered as the applicant's parents and are so listed on her Indian birth certificate.

[4] In an unrelated proceeding, the applicant's guardian gave Citizenship and Immigration Canada (CIC) officials notice of the circumstances of the birth. CIC learned about his wife's fertility problems from an interview on January 7, 2009, in the course of considering her sponsored application for a permanent residence visa.

[5] On September 30, 2011, the applicant's guardian applied for a citizenship certificate (proof of citizenship) on behalf of the applicant at the Canadian High Commission in New Delhi. The respondent claims that he had made a previous application, which was also refused.

[6] On April 19, 2012, in supplementary submissions, the applicant's guardian informed the officer who rendered the decision, of the presumption in Indian law that a child born to a married woman is the child of her husband.

[7] After the decision was rendered on April 25, 2012, the applicant's guardian filed a request to the officer pursuant to rule 317 of the *Federal Courts Rules*, SOR/98-106 for materials in its file not in the possession of the applicant. The materials sent contained neither the April 19, 2012 submissions nor any CIC policy stating that officers should only recognize genetic parents.

FAITS

[3] La demanderesse est née le 3 juin 2009 à Chandigarh, en Inde. Elle a été conçue au moyen d'une fécondation *in vitro* (la FIV). Un embryon, obtenu par fertilisation *in vitro* à partir de l'ovule d'une donneuse anonyme et du sperme d'un donneur anonyme, a été implanté dans le ventre de sa mère naturelle. Le tuteur de la demanderesse, un citoyen canadien, et sa mère naturelle indienne sont mariés. Ils sont enregistrés comme les parents de la demanderesse, et c'est ainsi qu'ils sont inscrits dans son acte de naissance de l'Inde.

[4] Dans une procédure distincte, le tuteur de la demanderesse a avisé les fonctionnaires de Citoyenneté et Immigration Canada (CIC) des circonstances de la naissance. CIC a été mis au courant des problèmes de fertilité de son épouse lors d'une entrevue tenue le 7 janvier 2009, au cours de laquelle CIC procédait à l'examen de la demande de parrainage de l'épouse pour l'obtention de son visa de résidence permanente.

[5] Le 30 septembre 2011, le tuteur de la demanderesse a présenté une demande de certificat de citoyenneté (la preuve de citoyenneté), pour le compte de la demanderesse, au Haut-commissariat du Canada à New Delhi. Selon le défendeur, le tuteur avait auparavant présenté une demande, laquelle avait aussi été refusée.

[6] Le 19 avril 2012, dans des observations additionnelles, le tuteur de la demanderesse a informé l'agent qui a rendu la décision de l'existence d'une présomption en droit indien selon laquelle l'enfant né d'une femme mariée est présumé être l'enfant de son époux.

[7] Après que la décision eut été rendue le 25 avril 2012, le tuteur de la demanderesse a déposé une requête auprès de l'agent en vertu de la règle 317 des *Règles des Cours fédérales*, DORS/98-106, pour l'obtention de documents que la demanderesse n'avait pas, mais qui étaient au dossier. Les documents envoyés ne contenaient ni les observations du 19 avril 2012, ni aucune politique de CIC selon laquelle les agents devraient reconnaître uniquement les parents génétiques.

DECISION UNDER REVIEW

[8] The officer refused the application by letter dated April 25, 2012. I reproduce below those portions of the letter explaining his reasons for so doing:

Section 3 of the *Citizenship Act* sets out who is a Canadian citizen. The pertinent paragraph for your child's application is paragraph 3(1)(b), which states that a person is a Canadian citizen if "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."

For the purposes of determining citizenship by birth outside Canada to a Canadian parent (derivative citizenship), Canadian law relies on evidence of a blood connection (or genetic link) between parent and child which can be proven by DNA testing. This principle of *jus sanguinis* has deep historical roots both in Canada and internationally, and it is evident from the legislative history of the *Citizenship Act* that Parliament has always intended the term "parent" to refer to genetic parents for derivative citizenship purposes. In addition to the requirement of a genetic link between parent and child, there also needs to be evidence of a parental link, or an intention to parent the child, for determining citizenship. The present citizenship policy is simply a reflection of the current law and is aimed at clarifying the law in light of new technologies for assisted human reproduction.

For the purposes of determining citizenship by birth outside Canada to a Canadian parent (derivative citizenship), the present citizenship policy only recognizes genetic parents (parents who have a genetic link to the child concerned). In all cases where there exists information suggesting that a parent, through whom a claim of derivative citizenship is made, may not be the genetic parent, DNA evidence is requested.

The DNA evidence you have submitted concerning Nanakmeet demonstrates less than 99.8% accuracy, which is the acceptable standard for citizenship purposes. Consequently, you have been found not to be Nanakmeet's genetic parent.

Since you have been found not to be the genetic parent of Nanakmeet, you may wish to explore options for intercountry adoption in order to regularize the parental relationship for the

DÉCISION SOUMISE AU CONTRÔLE

[8] L'agent a refusé la demande dans une lettre datée du 25 avril 2012. Je reproduis ci-dessous les extraits de la lettre dans lesquels l'agent explique les motifs de son refus :

[TRADUCTION] L'article 3 de la *Loi sur la citoyenneté* établit quelles personnes ont qualité de citoyen canadien. L'alinéa pertinent qui concerne la demande de votre enfant est l'alinéa 3(1)(b), aux termes duquel a qualité de citoyen canadien toute personne « 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 ».

Pour établir la citoyenneté d'un enfant né à l'étranger d'un père ou d'une mère canadienne (citoyenneté acquise par filiation), le droit canadien se fonde sur la preuve d'un lien de sang (ou lien génétique) entre le père ou la mère et l'enfant, lequel peut être prouvé par une analyse de l'ADN. Ce principe du *jus sanguinis* (le droit du sang) a de profondes racines historiques tant au Canada qu'à l'échelle internationale, et il ressort clairement de l'historique législatif de la *Loi sur la citoyenneté* que l'intention du législateur a toujours été de faire référence aux termes « père ou mère » comme étant les père ou mère génériques pour la citoyenneté acquise par filiation. Pour établir la citoyenneté, il faut prouver l'existence non seulement d'un lien génétique entre le père ou la mère et enfant, mais aussi d'un lien parental ou d'une intention de relation parentale avec l'enfant. La présente politique de citoyenneté est simplement un reflet du droit actuel, et elle vise à clarifier le droit à la lumière des nouvelles techniques de procréation assistée.

Pour établir la citoyenneté d'un enfant né à l'étranger d'un père ou d'une mère canadienne (citoyenneté acquise par filiation), la politique actuelle sur la citoyenneté ne reconnaît que les père ou mère génétiques (les père ou mère qui ont un lien génétique avec l'enfant concerné). Dans tous les cas où des renseignements donnent à penser qu'un père ou une mère, par lesquels une demande de citoyenneté acquise par filiation est présentée, n'est pas le père ou la mère génétique, une preuve génétique est demandée.

La preuve par analyse de l'ADN que vous avez fournie concernant Nanakmeet établit avec une certitude inférieure à 99,8 % qu'elle est votre fille, ce qui est la norme acceptable pour l'établissement de la citoyenneté. Par conséquent, vous n'êtes pas le parent génétique de Nanakmeet.

Comme vous n'êtes pas le parent génétique de Nanakmeet, vous pouvez envisager d'autres possibilités relatives à l'adoption internationale pour régulariser la relation parentale aux

purpose of applying for Canada citizenship or immigration (please consult the CIC website for further information at:

[http://www.cic.gc.ca/english/immigrate/adoption/index .asp](http://www.cic.gc.ca/english/immigrate/adoption/index.asp)).

In the event that an adoption is not possible because you are already recognized as the legal parent(s) in the foreign jurisdiction where the child was born (including having your name(s) on the birth certificate), or adoption is not possible for other reasons, you may be eligible for facilitation of your return to Canada through discretionary immigration processing, such as a temporary resident permit for your child. Once in Canada, you may choose to submit on behalf of your child a humanitarian and compassionate permanent resident application, or to apply for a discretionary grant of citizenship.

Consequently, the application for a citizenship certificate for your child has been refused....

APPLICANT'S POSITION

[9] The applicant submits that the respondent has failed to interpret the applicable provisions of the *Citizenship Act*, R.S.C., 1985, c. C-29 (the Act) in accordance with section 10 of the *Interpretation Act*, R.S.C., 1985, c. I-21, which requires that the interpretation of the law must evolve with the evolution of technology. The applicant maintains the respondent's interpretation does not take into account IVF and has denied the applicant's rights "intended by Parliament for those humans created as she has been".

[10] The applicant raises the following two issues. The first is whether the lawful construction of paragraph 3(1)(b) of the Act allows the Minister's officials to restrict derivative citizenship to those who have a direct genetic link to a Canadian parent. The second is whether the Minister's officials may "absolutely displace the benefits of the presumption of legitimacy to a child born to that married woman".

[11] The applicant claims she is the legitimate offspring of her birth mother and her guardian. She

fins du dépôt d'une demande de citoyenneté canadienne ou d'immigration (pour de plus amples renseignements, visitez le site Web de CIC à l'adresse suivante :

[http://www.cic.gc.ca/francais/immigrer/adoption/index .asp](http://www.cic.gc.ca/francais/immigrer/adoption/index.asp)).

Dans le cas où l'adoption n'est pas possible parce que vous êtes déjà considéré comme le parent légal dans le territoire étranger où l'enfant est né (y compris parce que votre nom figure sur le certificat de naissance), ou pour d'autres raisons, votre retour au Canada pourrait être facilité par des mesures de traitement de demandes d'immigration discrétionnaires, comme le recours à un permis de résidence temporaire pour votre enfant. Une fois au Canada, vous pouvez soumettre, pour le compte de votre enfant, une demande de résidence permanente pour motifs d'ordre humanitaires, ou une demande d'attribution discrétionnaire de la citoyenneté.

La demande de certificat de citoyenneté pour votre enfant a donc été rejetée [...]

POSITION DE LA DEMANDERESSE

[9] La demanderesse soutient que le défendeur a omis d'interpréter les dispositions applicables de la *Loi sur la citoyenneté*, L.R.C. (1985), ch. C-29 (la Loi), conformément à l'article 10 de la *Loi d'interprétation*, L.R.C. (1985), ch. I-21, qui exige que l'interprétation des lois évolue avec les progrès technologiques. La demanderesse soutient que l'interprétation faite par le défendeur ne tient pas compte de la FIV, et que le défendeur a refusé à la demanderesse des droits que [TRADUCTION] « le législateur avait l'intention de conférer aux êtres humains créés selon les mêmes moyens qu'elle ».

[10] La demanderesse soulève les deux questions qui suivent. La première question est de savoir si, lorsqu'ils interprètent légalement l'alinéa 3(1)(b) de la Loi, les fonctionnaires peuvent restreindre la citoyenneté acquise par filiation aux personnes qui ont un lien génétique direct à un père ou une mère canadienne. La seconde question est de savoir si les fonctionnaires peuvent [TRADUCTION] « de façon absolue écarter les avantages de la présomption de légitimité d'un enfant né d'une femme mariée ».

[11] La demanderesse allègue qu'elle est la fille légitime de sa mère naturelle et de son tuteur. Elle maintient

maintains that for the purpose of paragraph 3(1)(b) of the Act they should be considered her parents.

[12] The applicant argues that to uphold the officer's interpretation of parent contradicts the common law presumption of legitimacy without statutory authority, and conflicts with Indian law, the ordinary meaning of the word "parent" in paragraph 3(1)(b) [of the Act], and the definition of "parent" in section 2 of the *Citizenship Regulations*, SOR/93-246. She further argues that the officer's definition is also premised on Parliament intending a restrictive definition based on *jus sanguinis* which is not in keeping with the advancements in reproductive technology or consistent with the evolving nature of the Constitution.

RESPONDENT'S POSITION

[13] The respondent adopts the position that Canadian law requires a blood connection or genetic link between parent and child in a derivative citizenship application. In support of this position the respondent relies upon Operational Bulletin 381 ["Assessing Who is a Parent for Citizenship Purposes Where Assisted Human Reproduction (AHR) and/or Surrogacy Arrangements are Involved"] (the Bulletin), dated March 8, 2012, and the principles of statutory interpretation.

[14] The respondent contends that the Bulletin "specifically addresses the question of who is considered a parent in the absence of a genetic link". The Bulletin states that children born through assisted human reproduction or surrogacy arrangements with no genetic link to Canadian parents are ineligible for citizenship.

[15] The respondent argues that in such cases, parents must seek adoption to obtain citizenship for their child. In cases where it is not possible for intending parents to adopt, such as in this instance where the names of the intending parents figure on the birth certificate of the child, then facilitation of their return to Canada may be

que pour l'application de l'alinéa 3(1)(b) de la Loi, ils doivent être considérés comme ses parents.

[12] La demanderesse allègue que le maintien de l'interprétation faite par l'agent des termes père ou mère contredit la présomption de légitimité de la common law, sans base légale pour ce faire, et est incompatible avec le droit indien, avec la signification ordinaire des termes « père ou mère » contenus à l'alinéa 3(1)(b) [de la Loi], et avec la définition de « parent » à l'article 2 du *Règlement sur la citoyenneté*, DORS/93-246. Elle allègue en outre que la définition de l'agent repose aussi sur l'intention du législateur de restreindre la définition fondée sur le *jus sanguinis*, ce qui ne tient pas compte des avancées technologiques de la procréation assistée, et n'est pas compatible avec le caractère évolutif de la Constitution.

POSITION DU DÉFENDEUR

[13] Selon le défendeur, le droit canadien exige l'existence d'un lien du sang ou d'un lien génétique entre un père ou une mère et un enfant dans une demande de citoyenneté acquise par filiation. À l'appui de sa position, le défendeur se fonde sur le Bulletin opérationnel 381 [« Évaluation de la filiation aux fins d'attribution de la citoyenneté dans les cas où interviennent des techniques de procréation assistée, y compris la maternité de substitution »] (le Bulletin), daté du 8 mars 2012, et sur les principes d'interprétation des lois.

[14] Le défendeur soutient que le Bulletin [TRADUCTION] « examine expressément le cas des personnes reconnues comme parents en l'absence de lien génétique ». Le Bulletin déclare que les enfants nés au moyen de la procréation assistée ou d'un accord de maternité de substitution sans lien génétique à des parents canadiens ne sont pas admissibles à la citoyenneté.

[15] Le défendeur avance que dans de tels cas, les parents doivent demander l'adoption pour obtenir la citoyenneté pour leur enfant. Lorsque les parents qui ont l'intention d'adopter ne peuvent pas le faire, comme c'est le cas en l'espèce parce que les noms des parents qui souhaitent adopter figurent dans le certificat de

made through discretionary citizenship or immigration case processing.

[16] With respect to policy, the respondent argues that reproductive technologies present cause for concern with respect to immigration. There is the potential for easily obtained false documents claiming to be evidence of birth via assisted human reproduction that can easily explain DNA tests which do not demonstrate shared genetic material with parents. There is also the potential for human trafficking and undue gain. The respondent submits that the Minister's interpretation and application of paragraph 3(1)(b) of the Act with respect to the requirement of a blood relationship for derivative citizenship rests partly on the above policy factors.

[17] The respondent argues that the principles of statutory interpretation support Operational Bulletin 381. The words of a statute are to derive meaning from their broad context (*Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 S.C.R. 27; *R v. Ahmad*, 2011 SCC 6, [2011] 1 S.C.R. 110, at paragraph 28). According to the respondent, the ordinary meaning of a provision is presumed to be the meaning intended by the legislature and should be accepted by the court in absence of a reason to reject it. The respondent argues that the distinction between "parent" and "parent who adopted" in paragraph 3(1)(b) demonstrates that the term "parent" is limited and "may be interpreted as the traditional understanding of the term—a blood connection between parent and child".

[18] In addition, the respondent maintains that citizenship "has traditionally been a restrictive concept", with the Act only allowing for three methods of becoming a citizen: *jus soli*, *jus sanguinis*, and naturalization. Although assisted human reproduction was not available in 1977 when Bill C-14 [*An Act to amend the Citizenship Act (adoption)*, S.C. 2007, c. 24] was passed to include adopted children, the provincial law definition of parents included adoptive parents, so in the respondent's view, Parliament intended the definition to be the traditional definition based on *jus sanguinis*.

naissance de l'enfant, alors le retour au Canada peut être facilité par des mesures de traitement discrétionnaires en matière de citoyenneté ou d'immigration.

[16] En ce qui concerne la politique, le défendeur allègue que les techniques de procréation assistée font naître des préoccupations en immigration. Il existe une possibilité d'obtenir facilement de faux documents qui seront présentés comme des éléments de preuve d'une naissance obtenue grâce aux techniques de procréation assistée, et cela peut facilement expliquer les résultats des analyses de l'ADN n'établissant pas l'existence d'un matériel génétique partagé avec les parents. Il existe aussi une possibilité de traite de personnes ou de gain matériel indu. Le défendeur avance que l'interprétation faite par le ministre, et l'application de l'alinéa 3(1)b) de la Loi relativement à l'exigence d'un lien de sang pour la citoyenneté acquise par filiation repose en partie sur les facteurs politiques ci-dessus.

[17] Le défendeur allègue que les principes de l'interprétation des lois étaient le Bulletin. Il faut lire les termes d'une loi dans leur contexte global (*Rizzo & Rizzo Shoes Ltd (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27; et *R. c. Ahmad*, 2011 CSC 6, [2011] 1 R.C.S. 110, au paragraphe 28). Selon le défendeur, le sens ordinaire d'une disposition est présumé être le sens que le législateur avait l'intention de lui conférer, et il devrait être accepté par les tribunaux s'il n'y a aucune raison de le rejeter. Le défendeur allègue que, dans la version anglaise de la Loi, la distinction entre « *parent* » et « *parent who adopted* » à l'alinéa 3(1)b) établit que le terme « *parent* » a un sens strict et [TRADUCTION] « doit être interprété selon son acception traditionnelle — nécessitant un lien de sang entre le parent et l'enfant ».

[18] De plus, le défendeur maintient que la citoyenneté [TRADUCTION] « a traditionnellement été un concept strict », et que la Loi prévoit seulement trois moyens pour devenir citoyen : le *jus soli* (le droit du sol), le *jus sanguinis* (le droit du sang), et la naturalisation. Bien que la procréation assistée ne fût pas disponible en 1977, lorsque le projet de loi C-14 [*Loi modifiant la Loi sur la citoyenneté (adoption)*, L.C. 2007, ch. 24] a été édicté pour inclure les enfants adoptés, la définition de la notion de parents en droit provincial incluait les parents adoptifs; selon le défendeur, le législateur avait donc

[19] The respondent contends that the case law supports this position. In *Valois-D'Orleans v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2005 FC 1009, at paragraph 16, the Federal Court held that “[a]s it stands, the Act does not, save for an adoptive parent, depart from the ordinary meaning that the parent must be one who is in a blood relationship with the child.” Similarly, in *Azziz v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2010 FC 663, 368 F.T.R. 281, at paragraph 73, the Court held that paragraph 3(1)(b) “concerns only the natural children of a parent who is a Canadian citizen at the time of the birth.” Also, in *Canada (Attorney General) v. McKenna*, [1999] 1 F.C. 401 (C.A.), at paragraphs 57 and 85, the Federal Court of Appeal refers to the automatic right of citizenship that “birth children of a Canadian citizen” possess, and in dissent Justice Linden refers to a connection “represented by blood or soil.” *Taylor v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2006 FC 1053, 145 C.R.R. (2d) 8, also refers to “natural-born” and “biological parents”.

ISSUES

[20] In my view, the determinative issue on this application is whether the Citizenship officer erred in his interpretation of paragraph 3(1)(b) of the Act by requiring a genetic link to derivative parents thereby excluding the applicant?

STANDARD OF REVIEW

[21] The issue involves the Minister’s interpretation of the Act. The applicable standard of review for such questions is correctness. See: *David Suzuki Foundation v. Canada (Minister of Fisheries and Oceans)*, 2012 FCA 40, [2013] 4 F.C.R. 155, at paragraph 6; *Takeda Canada Inc. v. Canada (Health)*, 2013 FCA 13, [2014] 3 F.C.R. 70, at paragraph 29.

l’intention de conférer aux termes le sens de leur définition traditionnelle qui repose sur le *jus sanguinis*.

[19] Le défendeur allègue que la jurisprudence appuie sa position. Au paragraphe 16 de la décision *Valois-D'Orleans c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2005 CF 1009, la Cour fédérale a affirmé que « [d]ans son état actuel, la Loi, sauf dans le cas d’un parent adoptif, ne déroge pas au sens ordinaire voulant qu’un parent est une personne qui est liée par le sang avec l’enfant ». De façon semblable, au paragraphe 73 de la décision *Azziz c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2010 CF 663, la Cour a déclaré que l’alinéa 3(1)b) « vise uniquement l’enfant naturel de l’un ou l’autre parent ayant le statut de citoyen canadien au moment de la naissance ». Aussi, aux paragraphes 57 et 85 de l’arrêt *Canada (Procureur général) c. McKenna*, [1999] 1 C.F. 401 (C.A.), la Cour d’appel fédérale s’est référée au droit automatique à la citoyenneté qu’ont les enfants « s’ils sont nés d’un père ou d’une mère ayant qualité de citoyen », et le juge Linden, dissident, s’est référé à un lien « résult[ant] du droit du sang ou du droit du sol ». La décision *Taylor c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2006 CF 1053, fait aussi référence aux « citoyens canadiens de naissance », et aux « parents biologiques ».

QUESTIONS EN LITIGE

[20] Selon moi, la question déterminante en l’espèce est de savoir si l’agent a commis une erreur lorsqu’il a interprété l’alinéa 3(1)b) de la Loi et qu’il a exigé l’existence d’un lien génétique avec les parents pour la citoyenneté acquise par filiation, excluant ainsi la demanderesse.

NORME DE CONTRÔLE

[21] La question a trait à l’interprétation de la Loi par le ministre. Une telle question commande l’application de la norme de la décision correcte. Voir : *Fondation David Suzuki c. Canada (Pêches et Océans)*, 2012 CAF 40, [2013] 4 R.C.F. 155, au paragraphe 6; et *Takeda Canada Inc. c. Canada (Santé)*, 2013 CAF 13, [2014] 3 R.C.F. 70, au paragraphe 29.

ANALYSIS

[22] In Canadian law there are three possible sources of a right to citizenship:

- a. *jus soli*, when a person is born on Canadian soil;
- b. *jus sanguinis*, when a person's "blood" or a genetic parent is Canadian; and
- c. naturalization in accordance with the laws of Canada, namely the *Citizenship Act*.

See: *Valois-d'Orleans*, at paragraph 12; and *McKenna*, at paragraph 18.

[23] The applicant was not born on Canadian soil and she claims no genetic link to her only intended parent who is Canadian. Consequently her right of citizenship cannot be sourced through a claim of *jus soli* or *jus sanguinis*.

[24] The remaining source for the applicant is the right of citizenship conferred by legislation. I reproduce below the applicable provision of the Act:

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

...

(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;

...

Adoptees—minors **5.1** (1) Subject to subsection (3), the Minister shall on application grant citizenship to a person who was adopted by a citizen on or after January 1, 1947 while the person was a minor child....

[25] The key question in this instance is whether the applicant's legal guardian is a parent for the purposes of paragraph 3(1)(b) of the Act. The Act does not expressly

ANALYSE

[22] En droit canadien, il existe trois moyens possibles pour l'obtention de la citoyenneté :

- a. le *jus soli*, lorsqu'une personne est née en sol canadien,
- b. le *jus sanguinis*, lorsqu'une personne a du « sang » canadien ou un parent génétique canadien,
- c. la naturalisation, conformément aux lois du Canada, nommément la *Loi sur la citoyenneté*.

Voir : la décision *Valois-d'Orleans*, au paragraphe 12, et l'arrêt *McKenna*, au paragraphe 18.

[23] La demanderesse n'est pas née en sol canadien, et elle ne prétend pas avoir de lien génétique avec son seul parent visé qui est Canadien. Par conséquent, son droit à la citoyenneté ne peut trouver son origine ni dans une allégation relative au *jus soli* ni dans une allégation relative au *jus sanguinis*.

[24] Pour la demanderesse, le moyen restant est le droit à la citoyenneté conféré par la loi. Je reproduis ci-dessous les dispositions de la Loi qui s'appliquent :

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

[...]

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;

[...]

5.1 (1) Sous réserve du paragraphe (3), le ministre attribue, sur demande, la citoyenneté à la personne adoptée par un citoyen le 1^{er} janvier 1947 ou subséquemment lorsqu'elle était un enfant mineur [...]. Cas de personnes adoptées — mineurs

[25] En l'espèce, la question déterminante est de savoir si le tuteur légal de la demanderesse est un père pour l'application de l'alinéa 3(1)(b) de la Loi. La Loi n'exige

require a genetic link between parent and child in legitimation cases. It is a question of interpreting the meaning of the term “parent” in the Act.

[26] This case is not about fraudulent claim of parentage or any other misrepresentation of facts. The applicant and her legal guardian and birth mother were forthright from the outset with respect to all elements of the application. The case can therefore be distinguished on its facts from certain authorities cited to the Court, including *Valois-d’Orleans* and *Azziz*, where fraud is involved and different issues are raised.

[27] Although Justice Hughes and Justice Martineau seem to pronounce definitively on the issue, at paragraph 16 of *Valois-d’Orleans* and paragraph 73 of *Azziz*, a situation of legitimation by a foreign state was not before the Court in either case. As such, the general statements in these two cases are of little assistance, and I am required to look to the Act itself for guidance.

[28] In *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, at paragraphs 21 and 22, the Supreme Court adopts the following approach to statutory interpretation:

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.

The Supreme Court also relies upon section 10 of the [Ontario] *Interpretation Act* [R.S.O. 1990, c. I.11] which provides that every Act “shall be deemed to be remedial” and directs that every Act shall “receive such fair, large and liberal construction and interpretation as will best ensure the attainment of the object of the Act according to its true intent, meaning and spirit.” The prescribed approach therefore requires that the words of the Act and their ordinary meaning be considered.

[29] *Prima facie*, the word “parent” when used in a statute should be given its ordinary meaning unless in

pas expressément de lien génétique entre un père ou une mère et un enfant dans les cas de légitimation. Il s’agit d’une question d’interprétation de la signification des termes « père ou mère » contenus dans la Loi.

[26] La présente espèce n’a pas trait à une allégation frauduleuse de parentalité ou à quelque autre mauvaise représentation des faits que ce soit. La demanderesse, son tuteur légal et sa mère naturelle ont été honnêtes dès le début en ce qui concerne tous les éléments de la demande. La présente espèce peut donc être distinguée dans les faits de certains précédents cités à la Cour, y compris les décisions *Valois-d’Orleans* et *Azziz*, dans lesquelles il y avait de la fraude et où des questions différentes étaient soulevées.

[27] Bien que les juges Hughes et Martineau semblent avoir définitivement tranché la question, au paragraphe 16 de la décision *Valois-d’Orleans* et au paragraphe 73 de la décision *Azziz*, il n’était question de légitimation par un territoire étranger dans aucune de ces deux affaires. Ainsi, les déclarations générales faites dans ces deux décisions sont peu utiles, et je dois me pencher sur la Loi elle-même pour obtenir des indications à cet égard.

[28] Aux paragraphes 21 et 22 de l’arrêt *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, la Cour suprême a adopté l’approche suivante quant à l’interprétation des lois :

[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.

La Cour suprême s’appuyait aussi sur l’article 10 de la *Loi d’interprétation* [de l’Ontario, L.R.O. 1990, ch. I.11], qui prévoit que les lois « sont réputées apporter une solution de droit » et doivent « s’interpréter de la manière la plus équitable et la plus large qui soit pour garantir la réalisation de leur objet selon leurs sens, intention et esprit véritables ». L’approche prescrite exige donc de tenir compte des termes de la Loi et de leur sens ordinaire.

[29] *Prima facie*, les mots « le père ou la mère » doivent être pris dans leur sens ordinaire, à moins que le

the context of the statute a restricted meaning should be given. See: *Gingell v. R.*, [1976] 2 S.C.R. 86.

[30] At the outset, I note that the applicant is a minor child. There is no dispute on this point.

[31] The Minister argues that since the Bill C-14 amendments, foreign-born children adopted after February 14, 1977, by Canadian citizens have access to citizenship in the same way as biological children born abroad to Canadian citizens. He argues that by expressly providing for adopted children, Parliament intended the term “parent” in the Act to be narrowly interpreted as a blood relation between parent and child. Otherwise, the amendment to allow adoptive parents to pass on derivative citizenship to their children would be redundant. The Minister therefore argues that Parliament intended the more traditional and restrictive definition of “parent” based on the concept of *jus sanguinis*, and any changes to this definition would require legislative amendment.

[32] The Minister’s argument is not without merit. However, it fails to take into account an important consideration, namely that Parliament saw fit to define the term “child” in the Act. Section 2 of the Act provides: “In this Act, ... ‘child’ includes a child adopted or legitimized in accordance with the law of the place where the adoption or legitimating took place.” In so defining “child”, Parliament provides insight into what meaning it intended for the lawful parents of such a child.

[33] In the instant case, the record establishes that the applicant’s guardian, a Canadian citizen, and her Indian birth mother are married and are registered as the applicant’s parents. They are listed as her parents on her Indian birth certificate. Absent evidence to the contrary, the record is sufficient to establish this relationship under Indian law. There appears to be no dispute on this point. For the purposes of the application, I am

contexte de la loi ne commande le sens restreint. Voir : *Gingell c. R.*, [1976] 2 R.C.S. 86.

[30] D’entrée de jeu, je souligne que la demanderesse est une enfant mineure. Il n’y a aucune contestation sur ce point.

[31] Le ministre soutient que depuis les modifications apportées par le projet de loi C-14, les enfants nés à l’étranger et adoptés après le 14 février 1977 par des citoyens canadiens ont droit à la citoyenneté de la même façon que les enfants biologiques nés à l’étranger de citoyens canadiens. Il soutient qu’en faisant expressément référence aux enfants adoptés dans la version anglaise de la Loi, le législateur avait l’intention de conférer aux termes « père ou mère » contenus dans la Loi, une interprétation restrictive exigeant une relation de sang entre le père ou la mère et l’enfant. Autrement, la modification visant à permettre aux parents adoptifs de transmettre à leurs enfants la citoyenneté acquise par filiation serait superflue. Le ministre soutient donc que le législateur avait l’intention d’adopter la définition plus traditionnelle et restrictive des termes « père ou mère » reposant sur le concept du *jus sanguinis*, et que tout changement à cette définition nécessiterait une modification de la loi.

[32] L’argument du ministre n’est pas dénué de fondement. Toutefois, il omet de tenir compte d’un point important, à savoir le fait que le législateur a estimé nécessaire de définir le terme « enfant » dans la Loi. L’article 2 de la Loi dispose : « Les définitions qui suivent s’appliquent à la présente loi [...] “enfant” Tout enfant, y compris l’enfant adopté ou légitimé conformément au droit du lieu de l’adoption ou de la légitimation ». Lorsqu’il définit ainsi le terme « enfant », le législateur donne un indice de ce qu’il entend par parents légitimes d’un tel enfant.

[33] En l’espèce, le dossier établit que le tuteur de la demanderesse, un citoyen canadien, et la mère naturelle de la demanderesse sont mariés et sont enregistrés comme les parents de la demanderesse. Ils sont inscrits comme ses parents dans son certificat de naissance de l’Inde. En l’absence de preuve contraire, le dossier suffit à établir cette relation sous le régime du droit indien. Il ne semble pas y avoir de contestation sur ce point. Pour

satisfied that the applicant is the legitimized child of her birth mother and her Canadian legal guardian under Indian law.

[34] As a legitimized child, the applicant is therefore included in the definition of “child” for the purposes of the Act. Had she been an adopted child, the Minister would have been required, on application, to grant her citizenship pursuant to section 5.1 of the Act. The question then is whether she should be subjected to a different treatment on the basis that she is legitimized and not adopted. In my view, for the following reasons, she should not be.

[35] Had Parliament intended to treat a legitimized child differently than an adopted child with respect to how the term “parents” is defined for the purposes of paragraph 3(1)(b), it would have expressly done so and not included a legitimized child in the same definition. Both are defined as a “child” for the purposes of the Act.

[36] The courts have used the definition of “child” to discern the intended meaning of “parent” in statutes that do not expressly define “parent” because the concepts are “correlative”, or naturally linked. (See: *Ogg-Moss v. R.*, [1984] 2 S.C.R. 173.) Chief Justice Laskin considered the correlative nature of these terms in *Gingell*, at page 95. The learned Chief Justice stated that the proper starting point in determining the meaning of the word “parent” in a particular statutory provision is to consider the meaning of “child” as used in the same Act.

[37] In the instant case, the terms parent and child are “correlative”. If a minor child is “adopted” or “legitimized”, a parent/child relationship necessarily flows from this event. Because of the nature of the relationship, which is essentially about nurturing and dependency, it would be incongruous to recognize a child in such circumstances but not the parent of the child.

les besoins de la demande, je suis convaincu que la demanderesse est l’enfant légitimée de sa mère naturelle et de son tuteur légal canadien sous le régime du droit indien.

[34] En tant qu’enfant légitimée, la demanderesse est donc incluse dans la définition du terme « enfant » pour l’application de la Loi. Si elle avait été une enfant adoptée, le ministre aurait été obligé, sur demande, de lui attribuer la citoyenneté en application de l’article 5.1 de la Loi. La question consiste donc à savoir si elle devrait être soumise à un traitement différent, au motif qu’elle est une enfant légitimée et non pas adoptée. Selon moi et pour les motifs exposés ci-dessous, il ne devrait pas en être ainsi.

[35] Vu la façon dont les termes « père ou mère » sont définis pour l’application de l’alinéa 3(1)b), si le législateur avait eu l’intention de traiter différemment un enfant légitimé d’un enfant adopté, il l’aurait fait de façon expresse, et n’aurait pas inclus l’enfant légitimé dans la même définition. Les deux sont définis comme des « enfant[s] » pour l’application de la Loi.

[36] Les tribunaux se sont servis de la définition du terme « enfant » pour discerner le sens visé des termes « père ou mère » dans des lois qui ne définissent pas de façon expresse ces termes, parce que leurs concepts « correspondent » ou sont naturellement liés. (Voir : *Ogg-Moss c. R.*, [1984] 2 R.C.S. 173.) Le juge en chef Laskin a tenu compte du caractère correspondant de ces termes dans l’arrêt *Gingell*, à la page 95. Le juge en chef a déclaré que la recherche du sens des mots « père ou mère » dans une loi précise devrait commencer par une étude du mot « enfant » comme il est utilisé dans la même loi.

[37] En l’espèce, les termes père ou mère et enfant « correspondent ». Si un enfant mineur est « adopté » ou « légitimé », une relation de père ou mère à enfant découle nécessairement de cet acte. En raison de la nature de la relation, laquelle repose essentiellement sur les soins et la dépendance, il serait incongru de reconnaître un enfant dans de telles circonstances, mais pas le père ou la mère de l’enfant.

[38] On the basis of the definition of “child” in the Act and given the correlative nature of the terms “parent” and “child”, it would be inconsistent with the object and scheme of the Act not to recognize the parent of that same child as a “parent” for the purposes of the Act. If Parliament intended asymmetry between these “correlative” terms, it would have legislated a specific definition for “parent.” It did not.

[39] Moreover, the Minister’s interpretation of the Act is inconsistent with the wording of the Act. The definition of “child” in section 2 of the Act includes children who are adopted or legitimized. Paragraph 3(1)(b) of the Act states that someone born abroad who “at the time of his birth one of his parents, other than a parent who adopted him, was a citizen” (emphasis added). By excepting only an adoptive parent from this provision under the Act, an inference arises from the legislation that any other type of parent (genetic or legitimized) is sufficient to satisfy paragraph 3(1)(b). If it were Parliament’s intent to exclude legitimized parents as well, it needed to do so expressly.

[40] Further, legitimation renders adoption impossible. The Minister does not dispute this. Consequently, if legitimation of a Canadian parent by a foreign process does not result in either a “parent” or “adoptive parent” relationship with the child and precludes adoption, obtaining Canadian citizenship for the child is not possible except by ministerial discretion or the citizenship process designed for foreign nationals. In my view, such a result would render meaningless the “legitimation” portion of the definition of “child” and have a discriminatory effect against legitimized children who are not genetically linked to their parents. The Act cannot be interpreted in this way.

[38] Sur la base de la définition du terme « enfant » dans la Loi, et vu le caractère correspondant des termes « père ou mère » et « enfant », il serait incompatible avec l’objet et l’esprit de la Loi de ne pas reconnaître les père ou mère de ce même enfant comme des père ou mère pour l’application de la Loi. Si le législateur n’avait pas voulu que ces termes « correspondent », il aurait adopté une définition précise pour les termes « père ou mère ». Il ne l’a pas fait.

[39] En outre, l’interprétation faite par le ministre de la Loi est incompatible avec le texte de la Loi. La définition du terme « enfant » à l’article 2 de la Loi inclut les enfants adoptés ou légitimés. L’alinéa 3(1)(b) de la Loi dispose qu’il s’agit d’une personne « née à l’étranger [...] d’un père ou d’une mère ayant qualité de citoyen au moment de la naissance » (dans la version anglaise, « *born outside Canada ... and at the time of his birth one of his parents, other than a parent who adopted him, was a citizen* » (non souligné dans l’original). Vu que le législateur crée une exception uniquement pour les père ou mère adoptifs à cet alinéa, il est possible d’inférer que tout autre type de père ou mère (génétique ou légitimé) suffit à satisfaire aux exigences de l’alinéa 3(1)(b). Si le législateur avait aussi eu l’intention d’exclure les père ou mère légitimés, il aurait dû le faire expressément.

[40] En outre, la légitimation rend l’adoption impossible. Le ministre ne conteste pas ce fait. Par conséquent, si la légitimation par un processus étranger d’un père ou d’une mère ayant la qualité de citoyen n’entraîne pas, soit une relation de « père ou mère », soit une relation de « père ou mère adoptif » avec l’enfant, et que la légitimation exclut l’adoption, l’obtention de la citoyenneté canadienne pour l’enfant n’est pas possible sauf au moyen de l’exercice du pouvoir discrétionnaire du ministre, ou par le processus d’acquisition de la citoyenneté conçu pour les étrangers. Selon moi, un tel résultat rendrait sans effet la partie « légitimation » de la définition du terme « enfant », et cela aurait un effet discriminatoire à l’égard des enfants légitimés qui ne sont pas génétiquement liés à leurs parents. La Loi ne peut pas être interprétée de cette façon.

[41] I therefore construe the term “parent” in paragraph 3(1)(b) of the Act to include the lawfully recognized parents of a legitimized child in accordance with the laws of the place where the legitimation took place: in this instance, India. The above interpretation is consistent with the words of an Act, 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. The Minister’s restrictive interpretation of the term “parent” is not.

[42] Since one of the applicant’s parents, her legal guardian, is a Canadian citizen by operation of paragraph 3(1)(b) of the Act, the applicant’s application cannot be denied by reason of the lack of a genetic link with her Canadian parent.

[43] For the above reasons, I conclude that the Citizenship officer erred in his interpretation of the Act by requiring such a genetic link thereby refusing to consider parents by legitimation to be parents for the purposes of paragraph 3(1)(b) of the Act.

[44] The application for judicial review will be allowed. The officer’s decision is quashed, and the matter is returned to the Minister to be reconsidered by a different officer in accordance with these reasons for judgment.

JUDGMENT

THIS COURT ADJUDGES that:

1. The application for judicial review is allowed.
2. The Citizenship officer’s decision is quashed, and the matter is returned to the Minister to be reconsidered by a different officer in accordance with these reasons for judgment.

[41] Par conséquent, j’interprète les termes « père ou mère » contenus à l’alinéa 3(1)b) de la Loi comme incluant les pères ou mères reconnus légalement d’un enfant légitimé en conformité avec les lois de l’endroit où la légitimation a eu lieu : en l’espèce, il s’agit de l’Inde. L’interprétation ci-dessus est conforme aux termes de la Loi lus 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. L’interprétation restrictive faite par le ministre des termes « père ou mère » ne l’est pas.

[42] Vu que l’un des parents de la demanderesse, son tuteur légal, est un citoyen canadien, par application de l’alinéa 3(1)b) de la Loi, la demande de la demanderesse ne peut pas être refusée au motif que la demanderesse n’a pas de lien génétique avec son père canadien.

[43] Pour les motifs exposés ci-dessus, je conclus que l’agent de citoyenneté a commis une erreur dans son interprétation de la Loi, lorsqu’il a exigé un tel lien génétique, et qu’il a donc refusé de considérer les père ou mère par légitimation comme les père ou mère pour l’application de l’alinéa 3(1)b) de la Loi.

[44] La demande de contrôle judiciaire sera accueillie. La décision de l’agent sera annulée, et l’affaire sera renvoyée au ministre pour être examinée à nouveau par un agent différent, en conformité avec les présents motifs de jugement.

JUGEMENT

LA COUR STATUE que :

1. La demande de contrôle judiciaire est accueillie.
2. La décision de l’agent de citoyenneté est annulée, et l’affaire est renvoyée au ministre pour être examinée à nouveau par un agent différent, en conformité avec les présents motifs de jugement.