

T-247-13
2014 FC 156

T-247-13
2014 CF 156

Wasim B.H. Alsayegh (*Applicant*)

Wasim B.H. Alsayegh (*demandeur*)

v.

c.

The Minister of Citizenship and Immigration
(*Respondent*)

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

INDEXED AS: ALSAYEGH v. CANADA (CITIZENSHIP AND IMMIGRATION)

RÉPERTORIÉ : ALSAYEGH c. CANADA (CITOYENNETÉ ET IMMIGRATION)

Federal Court, Scott J.—Montréal, January 29; Ottawa, February 21, 2014.

Cour fédérale, juge Scott—Montréal, 29 janvier; Ottawa, 21 février 2014.

Citizenship and Immigration — Status in Canada — Citizens — Judicial review of decision by citizenship officer terminating citizenship application on basis that removal order issued against applicant pursuant to Citizenship Act, s. 5(1)(f) — Applicant meeting residency obligations under Act — Leaving for internship outside Canada — On return, Canada Border Services Agency officer concluding applicant not meeting residency obligations, informing citizenship office of loss of residence — Whether citizenship officer erring in terminating citizenship application, under duty to make recommendation under Act, s. 5(4) — Unreasonable for officer to close applicant's file — Officer's decision based on Act, s. 5(1)(f), not s. 5(1)(c) — Here, Citizenship Judge already approving applicant's application — Terminating or closing files already approved equivalent to rendering decision on citizenship application — Such matter clearly outside jurisdiction of citizenship officers — Officer's decision to terminate application without giving consideration to recommendation for discretionary grant of citizenship pursuant to Act, s. 5(4) unreasonable — Citizenship Judge herein not needing to consider s. 5(4) — Not incumbent on applicant to raise issues relevant to s. 5(4) — Officer not inviting applicant to submit s. 5(4) application, preventing applicant to do so by closing file — Unreasonable for respondent to justify failure to comply with procedures by stating no duty existing to make recommendation analogous to that of Act, s. 15(1) — Application allowed.

Citoyenneté et Immigration — Statut au Canada — Citoyens — Contrôle judiciaire d'une décision par laquelle un agent de la citoyenneté a mis fin à la demande de citoyenneté du demandeur au motif qu'une mesure de renvoi avait été prise contre lui conformément à l'art. 5(1)f) de la Loi sur la citoyenneté — Le demandeur se conformait à toutes les obligations en matière de résidence prévues par la Loi — Le demandeur a effectué un stage à l'extérieur du Canada — À son retour, un agent de l'Agence des services frontaliers du Canada a conclu que le demandeur ne satisfaisait pas aux obligations de résidence et a informé le bureau de la citoyenneté de la perte de résidence — Il s'agissait de savoir si l'agent de la citoyenneté a mis fin, à tort, à la demande de citoyenneté et s'il était tenu de faire une recommandation aux fins de l'art. 5(4) de la Loi — Il était déraisonnable pour l'agent de clore le dossier du demandeur — La décision de l'agent était fondée sur l'art. 5(1)f) et non sur l'art. 5(1)c) — En l'espèce, une juge de la citoyenneté avait déjà approuvé la demande du demandeur — Fermer ou clore un dossier déjà approuvé équivaut au fait pour des agents de statuer sur des demandes de citoyenneté — Une telle décision outrepassa manifestement leur compétence — La décision de l'agent de mettre fin à la demande sans examiner s'il y avait lieu de recommander l'attribution discrétionnaire de la citoyenneté aux termes de l'art. 5(4) était déraisonnable — La juge de la citoyenneté n'avait pas à prendre en compte en l'espèce l'art. 5(4) — Il n'incombait pas au demandeur de soulever tout facteur utile à la mise en application éventuelle de l'art. 5(4) — L'agent n'a jamais invité le demandeur à présenter une demande en vertu de l'art. 5(4) et, en fermant le dossier, il l'a privé de présenter une telle demande — Il est déraisonnable pour le défendeur de justifier son défaut de se conformer à la procédure prévue en alléguant l'inexistence d'une obligation analogue à l'art. 15(1) de formuler une recommandation — Demande accueillie.

This was an application for judicial review of a decision by a citizenship officer terminating the applicant's citizenship application on the basis that a removal order was issued against him pursuant to paragraph 5(1)(f) of the *Citizenship Act* (the Act).

At a citizenship hearing, the Citizenship Judge noted that the applicant, a stateless Palestinian, met all his residency obligations under the *Citizenship Act* and informed him that he would receive notice to take his citizenship oath at a later date. The applicant then left for the United Arab Emirates for an internship. Upon his return, a Canada Border Services Agency (CBSA) officer concluded that the applicant had not met the residency obligations for maintaining his Canadian permanent resident status. The CBSA officer issued a report pursuant to subsection 44(1) of the *Immigration and Refugee Protection Act* and a removal order against the applicant, and informed the citizenship office that a loss of residence had occurred in the applicant's file. The applicant then received the decision under review.

At issue was whether the citizenship officer erred when he terminated the applicant's citizenship application, and whether he was under a duty to consider making a recommendation under subsection 5(4) of the Act.

Held, the application should be allowed.

It was unreasonable for the officer to close the applicant's file. The applicant did not lose his permanent resident status because the removal order that was rendered against him had not come into force. Therefore, the officer's decision was not made pursuant to paragraph 5(1)(c) of the Act, but was based on paragraph 5(1)(f). In the present case a Citizenship Judge had already approved the applicant's application. Citizenship officers terminating or closing files that have been approved is equivalent to rendering decisions on citizenship applications, a matter clearly outside their jurisdiction.

The officer's decision to terminate the application without giving any consideration to a recommendation for a discretionary grant of citizenship pursuant to subsection 5(4) was unreasonable and did not fall within the range of possible, acceptable outcomes, defensible in respect of the facts and the law. The application herein was approved by a Citizenship Judge, who did not need to consider subsection 5(4) at the time since the applicant met all the requirements to be granted his Canadian citizenship. It was therefore not incumbent on the applicant to raise the issues relevant to subsection 5(4) considerations during his initial citizenship application. The applicant was never invited by the officer to submit a subsection 5(4) application for an evaluation of his particular

Il s'agissait d'une demande de contrôle judiciaire d'une décision par laquelle un agent de la citoyenneté a mis fin à la demande de citoyenneté du demandeur au motif qu'une mesure de renvoi avait été prise contre lui conformément à l'alinéa 5(1)f) de la *Loi sur la citoyenneté* (la Loi).

Lors d'une audience pour la citoyenneté, le juge de la citoyenneté a souligné le fait que le demandeur, un Palestinien apatride, se conformait à toutes les obligations en matière de résidence prévues par la Loi et elle l'a informé qu'il recevrait à une date ultérieure un avis au sujet de la prestation du serment de citoyenneté. Le demandeur a quitté le Canada pour poursuivre un stage aux Émirats arabes unis. À son retour, un agent de l'Agence des services frontaliers du Canada (l'ASFC) a conclu que le demandeur ne satisfaisait pas aux obligations de résidence lui permettant de conserver son statut de résident permanent au Canada. L'agent de l'ASFC a établi un rapport en application du paragraphe 44(1) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* et pris une mesure de renvoi contre le demandeur, puis il a informé le bureau de la citoyenneté que le demandeur avait perdu son statut de résident. Le demandeur a reçu ensuite la décision à l'examen.

Il s'agissait de savoir si l'agent de la citoyenneté a mis fin, à tort, à la demande de citoyenneté du demandeur et s'il était tenu d'examiner s'il y avait lieu de faire une recommandation aux fins du paragraphe 5(4) de la Loi.

Jugement : la demande doit être accueillie.

Il était déraisonnable pour l'agent de clore le dossier du demandeur. Le demandeur n'avait pas perdu son statut de résident permanent parce que la mesure de renvoi prise contre lui n'avait pas pris effet. La décision de l'agent ne pouvait donc être fondée sur l'alinéa 5(1)c) de la Loi, mais était plutôt fondée sur l'alinéa 5(1)f). Dans la présente affaire, un juge de la citoyenneté avait déjà approuvé la demande du demandeur. Fermer ou clore un dossier alors que la demande a déjà été acceptée équivaut au fait pour des agents de la citoyenneté de statuer sur des demandes de citoyenneté, ce qui outrepassait manifestement leur compétence.

La décision de l'agent de mettre fin à la demande sans examiner s'il y avait lieu de recommander l'attribution discrétionnaire de la citoyenneté aux termes du paragraphe 5(4) était déraisonnable et n'appartenait pas aux issues possibles acceptables pouvant se justifier au regard des faits et du droit. Un juge de la citoyenneté avait approuvé la demande du demandeur, et elle n'avait pas à prendre en compte le paragraphe 5(4) à ce moment-là puisque le demandeur satisfaisait à toutes les conditions d'attribution de la citoyenneté canadienne. Par conséquent, il n'incombait pas au demandeur de soulever, lors de la présentation initiale de sa demande de citoyenneté, tout facteur utile à la mise en application éventuelle du paragraphe 5(4). L'agent n'a jamais invité le

circumstances, as stated in Citizenship and Immigration Canada's Operational Bulletin 031. By omitting to refer the file back to a citizenship judge and instead proceeding to close the file, the respondent prevented the applicant from having a judge determine whether or not to recommend an exercise of discretion under subsection 5(4). It was unreasonable for the respondent to justify his failure to comply with the procedures in Bulletin 031 by stating that there exists no duty to make a recommendation analogous to that of subsection 15(1) of the Act.

demandeur à soumettre une demande aux fins du paragraphe 5(4) pour une évaluation de ses circonstances particulières, comme l'énonce le bulletin opérationnel 031 de Citoyenneté et Immigration Canada. En omettant de renvoyer de nouveau l'affaire à un juge de la citoyenneté et en fermant plutôt le dossier, le défendeur a privé le demandeur de l'examen par un juge de l'opportunité de faire une recommandation d'exercice du pouvoir discrétionnaire visé au paragraphe 5(4). Il était déraisonnable pour le défendeur de justifier son défaut de se conformer à la procédure prévue au bulletin 031 en alléguant l'inexistence d'une obligation analogue au paragraphe 15(1) de la Loi de formuler une recommandation.

STATUTES AND REGULATIONS CITED

Citizenship Act, R.S.C., 1985, c. C-29, ss. 2(2), 5, 5.1, 14(1),(1.1),(2), 15.
Federal Courts Act, R.S.C., 1985, c. F-7, s. 18.1.
Immigration and Refugee Protection Act, S.C. 2001, c. 27, ss. 44(1),(2), 46, 49.

CASES CITED

APPLIED:

Dunsmuir v. New Brunswick, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190.

DISTINGUISHED:

Huy v. Canada (Citizenship and Immigration) (sub nom. Phu v. Canada (Citizenship and Immigration)), 2012 FC 755.

CONSIDERED:

Hadaydoun v. Canada (Citizenship and Immigration), 2012 FC 995, 417 F.T.R. 49.

REFERRED TO:

Obi v. Canada (Citizenship and Immigration), 2011 FC 573, 390 F.T.R. 72; *Frankowski v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2000 CanLII 16037, 192 D.L.R. (4th) 187 (F.C.T.D.); *Lee (Re)*, 1997 CanLII 16799, 138 F.T.R. 158 (F.C.T.D.); *Khalil v. Canada (Secretary of State)*, [1999] 4 F.C. 661, (1999), 176 D.L.R. (4th) 191 (C.A.); *Richi v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2013 FC 212, [2014] 3 F.C.R. 347; *Maharatnam v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2000 CanLII 15081 (F.C.T.D.); *Saqer v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2005 FC 1392.

LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

Loi sur la citoyenneté, L.R.C. (1985), ch. C-29, art. 2(2), 5, 5.1, 14(1),(1.1),(2), 15.
Loi sur les Cours fédérales, L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 18.1.
Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés, L.C. 2001, ch. 27, art. 44(1),(2), 46, 49.

JURISPRUDENCE CITÉE

DÉCISION APPLIQUÉE :

Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190.

DÉCISION DIFFÉRENCIÉE :

Huy c. Canada (Citoyenneté et Immigration) (sub nom. Phu c. Canada (Citoyenneté et Immigration)), 2012 CF 755.

DÉCISION EXAMINÉE :

Hadaydoun c. Canada (Citoyenneté et Immigration), 2012 CF 995.

DÉCISIONS CITÉES :

Obi c. Canada (Citoyenneté et Immigration), 2011 CF 573; *Frankowski c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2000 CanLII 16037 (C.F. 1^{re} inst.); *Lee (Re)*, 1997 CanLII 16799 (C.F. 1^{re} inst.); *Khalil c. Canada (Secrétaire d'État)*, [1999] 4 C.F. 661 (C.A.); *Richi c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2013 CF 212, [2014] 3 R.C.F. 347; *Maharatnam c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2000 CanLII 15081 (C.F. 1^{re} inst.); *Saqer c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2005 CF 1392.

AUTHORS CITED

Citizenship and Immigration Canada. Operational Bulletin 031. “Handling Special Cases of Certain People Living in Canada Without Status”, May 28, 2007, online: <<http://www.cic.gc.ca/english/resources/manuals/bulletins/2007/ob031.asp>>.

APPLICATION for judicial review of a decision by a citizenship officer terminating the applicant’s citizenship application on the basis that a removal order was issued against him pursuant to paragraph 5(1)(f) of the *Citizenship Act*. Application allowed.

APPEARANCES

Geneviève Hénault and *Lisa Middlemiss* for applicant.
Thomas Cormie for respondent.

SOLICITORS OF RECORD

Gomberg Dalfen, S.E.N.C., Montréal, for applicant.
Deputy Attorney General of Canada for respondent.

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

SCOTT J.:

I. Introduction

[1] This is an application for judicial review pursuant to section 18.1 of the *Federal Courts Act*, R.S.C., 1985, c. F-7 of a decision rendered by a citizenship officer (the officer), dated December 5, 2012, terminating Mr. Wasim B.H. Alsayegh’s (Mr. Alsayegh) citizenship application on the basis that a removal order was issued against him on December 4, 2012.

II. Facts

[2] Mr. Alsayegh is a stateless Palestinian who became a permanent resident of Canada in December 2005. He

DOCTRINE CITÉE

Citoyenneté et Immigration Canada. Bulletin opérationnel 031. « Traitement des cas particuliers de personnes qui vivent au Canada sans statut », 28 mai 2007, en ligne : <<http://www.cic.gc.ca/francais/ressources/guides/bulletins/2007/bo031.asp>>.

DEMANDE de contrôle judiciaire d’une décision par laquelle un agent de la citoyenneté a mis fin à la demande de citoyenneté du demandeur au motif qu’une mesure de renvoi avait été prise contre lui conformément à l’alinéa 5(1)f) de la *Loi sur la citoyenneté*. Demande accueillie.

ONT COMPARU

Geneviève Hénault et *Lisa Middlemiss* pour le demandeur.
Thomas Cormie pour le défendeur.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

Gomberg Dalfen, S.E.N.C., Montréal, pour le demandeur.
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

LE JUGE SCOTT :

I. Introduction

[1] La Cour est saisie d’une demande de révision judiciaire, présentée aux termes de l’article 18.1 de la *Loi sur les Cours fédérales*, L.R.C. (1985), ch. F-7, de la décision du 5 décembre 2012 par laquelle un agent de la citoyenneté (l’agent) a mis fin à la demande de citoyenneté de M. Wasim B.H. Alsayegh (M. Alsayegh) au motif qu’une mesure de renvoi avait été prise contre lui le 4 décembre 2012.

II. Les faits

[2] M. Alsayegh est un Palestinien apatride devenu résident permanent du Canada en décembre 2005. Il a

completed his university studies at McGill University and started his professional career in Canada. In July 2009, he submitted his citizenship application.

[3] In March 2010, he left Canada for an internship with Google in the United Arab Emirates (U.A.E.). In December 2010, Mr. Alsayegh completed and submitted a residence questionnaire to Citizenship and Immigration Canada (CIC).

[4] On October 5, 2012, Mr. Alsayegh attended a citizenship hearing presided over by Renée Giroux (the Citizenship Judge). The Citizenship Judge noted that Mr. Alsayegh met all his residency obligations both under the *Citizenship Act*, R.S.C., 1985, c. C-29 (*Citizenship Act* or the Act) and the *Immigration and Refugee Protection Act*, S.C. 2001, c. 27 (IRPA) and informed him that he would receive notice to take his citizenship oath prior to the end of the year.

[5] Mr. Alsayegh returned to the U.A.E. to continue his internship. He was scheduled to take his citizenship oath on December 7, 2012.

[6] On December 4, 2012, Mr. Alsayegh landed at Trudeau International Airport in Montréal. He was referred to secondary examination where a Canada Border Services Agency officer (CBSA officer) examined his present and old passports and concluded that Mr. Alsayegh did not meet the residency obligations for the period extending between December 5, 2007 and December 4, 2012 for maintaining his Canadian permanent resident status.

[7] Mr. Alsayegh told the CBSA officer that he had evidence in his possession which demonstrated that he had in fact accumulated more than the 730 days of physical presence required by the IRPA. However, the officer refused to consider his documents.

[8] The CBSA officer asked Mr. Alsayegh to complete a form entitled “Loss of permanent residency, Humanitarian and compassionate considerations” but Mr. Alsayegh refused to do so fearing that it would amount to an admission that he had lost his permanent resident status.

achevé ses études universitaires à l’Université McGill et il a entamé sa carrière professionnelle au Canada. En juillet 2009, il a déposé une demande de citoyenneté.

[3] En mars 2010, M. Alsayegh quitte le Canada afin d’effectuer un stage chez Google aux Émirats arabes unis (É.A.U.). En décembre 2010, il a rempli et déposé à Citoyenneté et Immigration Canada (CIC) un questionnaire sur la résidence.

[4] Le 5 octobre 2012, M. Alsayegh s’est présenté à une audience pour la citoyenneté présidée par Renée Giroux (la juge). La juge a souligné le fait que M. Alsayegh se conformait à toutes les obligations en matière de résidence prévues par la *Loi sur la citoyenneté*, L.R.C. (1985), ch. C-29 (*Loi sur la citoyenneté* ou la Loi) et la *Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27 (LIPR), et elle l’a informé qu’il recevrait avant la fin de l’année, un avis pour sa prestation du serment de citoyenneté.

[5] M. Alsayegh est retourné poursuivre son stage aux É.A.U.. La date de prestation de son serment de citoyenneté ayant été fixée au 7 décembre 2012.

[6] Le 4 décembre 2012, M. Alsayegh atterrit à l’aéroport international Trudeau à Montréal. On l’envoie au contrôle secondaire, où un agent de l’Agence des services frontaliers du Canada (l’agent de l’ASFC) examine son passeport actuel et son ancien passeport et conclut que, pour la période du 5 décembre 2007 au 4 décembre 2012, il ne satisfaisait pas aux conditions de résidence, compromettant de ce fait son statut de résident permanent au Canada.

[7] M. Alsayegh a souligné à l’agent de l’ASFC qu’il avait en sa possession des documents attestant qu’il avait accumulé plus que les 730 jours de présence effective requis par la LIPR. L’agent a toutefois refusé de prendre connaissance de ces documents.

[8] L’agent de l’ASFC demande alors à M. Alsayegh de remplir un formulaire intitulé [TRADUCTION] « Perte de résidence — Considérations d’ordre humanitaire », mais celui-ci a refusé de le faire, M. Alsayegh craignant que les autorités considèrent le formulaire complété comme un aveu de la perte de son statut de résident permanent.

[9] The CBSA officer then issued a report pursuant to subsection 44(1) of the IRPA and a removal order against Mr. Alsayegh. The officer also issued a “CIT ALERTE” to the citizenship office in Montréal to inform them that a loss of residence had occurred in Mr. Alsayegh’s file and that he was scheduled to take his oath of citizenship on December 7, 2012.

[10] On December 13, 2012, Mr. Alsayegh received the decision under review which terminated his citizenship application pursuant to paragraph 5(1)(f) of the *Citizenship Act* on grounds that a removal order had been issued against him on December 4, 2012.

[11] On December 20, 2012, Mr. Alsayegh filed a notice of appeal of the removal order to the Immigration and Refugee Board of Canada, Immigration Appeal Division. This appeal is still pending.

III. Legislation

[12] The applicable provisions of the *Citizenship Act* and the IRPA, cited above, are reproduced in an appendix to this decision.

IV. Issues and standard of review

[13] The following issues are raised in this application for judicial review:

(1) *Did the citizenship officer err when he terminated Mr. Alsayegh’s citizenship application?*

(2) *Was the citizenship officer under a duty to consider making a recommendation under subsection 5(4) of the Citizenship Act?*

[14] The Court agrees with both parties that the standard of review in this case should be reasonableness, as it involves the application of the law to the facts before the officer (see *Dunsmuir v. New-Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190 (*Dunsmuir*), at paragraph 53). Accordingly, this Court must verify whether the decision “falls within a range of possible, acceptable

[9] L’agent de l’ASFC a ensuite établi un rapport en application du paragraphe 44(1) de la LIPR et pris une mesure de renvoi contre M. Alsayegh. L’agent a aussi transmis une « ALERTE CONCERNANT LA CITOYENNETÉ » au bureau de la citoyenneté à Montréal, pour informer les autorités que M. Alsayegh avait perdu son statut de résident, alors qu’il devait prêter son serment de citoyenneté le 7 décembre 2012.

[10] Le 13 décembre 2012, M. Alsayegh recevait la décision à l’examen, qui mettait fin à sa demande de citoyenneté en application de l’alinéa 5(1)f) de la *Loi sur la citoyenneté*, puisqu’une mesure de renvoi avait été prise contre lui le 4 décembre 2012.

[11] Le 20 décembre 2012, M. Alsayegh déposait un avis devant la Section d’appel de l’immigration de la Commission de l’immigration et du statut de réfugié, pour en appeler de la mesure de renvoi. L’appel est toujours en instance.

III. Dispositions législatives applicables

[12] Les dispositions applicables de la *Loi sur la citoyenneté* et de la LIPR sont reproduites en annexe à la présente décision.

IV. Question en litige et norme de contrôle

[13] Cette demande de révision judiciaire soulève les questions suivantes :

1) *L’agent de la citoyenneté a-t-il mis fin, à tort, à la demande de citoyenneté de M. Alsayegh?*

2) *L’agent de la citoyenneté était-il tenu d’examiner s’il y avait lieu de faire une recommandation aux termes du paragraphe 5(4) de la Loi sur la citoyenneté?*

[14] La Cour convient avec les parties que la norme de contrôle applicable en l’espèce est celle de la raisonnablement, puisqu’elle met en cause l’application du droit aux faits présentés à l’agent (voir *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190 (*Dunsmuir*), au paragraphe 53). La Cour doit par conséquent se pencher sur « l’appartenance de la décision aux

outcomes which are defensible in respect of the facts and law” (see *Dunsmuir*, at paragraph 47).

V. Positions of the parties

A. Applicant’s position

Termination of Mr. Alsayegh’s citizenship application

[15] Mr. Alsayegh submits that the officer acted beyond his authority when he terminated his application after receiving the alert which incorrectly stated that he had lost his permanent resident status (see *Hadaydoun v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2012 FC 995, 417 F.T.R. 49 (*Hadaydoun*) and *Obi v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2011 FC 573, 390 F.T.R. 72 (*Obi*)). Mr. Alsayegh refers to sections 46 and 49 of the IRPA. Section 46 states that a permanent resident loses his status when a removal order comes into force. Section 49 states that a removal order comes into force after there has been a final decision rendered on appeal, if an appeal has been made. Since Mr. Alsayegh has filed an appeal, he argues that he has not lost his permanent resident status yet.

[16] Mr. Alsayegh claims that the officer exceeded his jurisdiction because he was never empowered to approve or deny citizenship applications on the merits and refers to CIC’s Operational Bulletin 031 [“Handling Special Cases of Certain People Living in Canada Without Status”, May 28, 2007] (Bulletin 031) which states that refusal letters pursuant to subsection 5(1) of the *Citizenship Act* should not be sent by officers, instead applicants must be referred to a citizenship judge. He argues that his application was refused pursuant to paragraph 5(1)(f) of the *Citizenship Act* by an officer and the decision contains no indication that his application was referred to a citizenship judge as called for by Bulletin 031.

[17] Mr. Alsayegh underlines the fact that the respondent has failed to file a supporting affidavit from the officer and this has an impact on the adequacy of his submissions.

issues possibles acceptables pouvant se justifier au regard des faits et du droit » (voir *Dunsmuir*, au paragraphe 47).

V. Positions des parties

A. M. Alsayegh

Annulation de la demande de citoyenneté de M. Alsayegh

[15] M. Alsayegh prétend que l’agent a outrepassé ses pouvoirs lorsqu’il a mis fin à sa demande après avoir reçu l’alerte l’informant erronément qu’il avait perdu son statut de résident permanent (voir *Hadaydoun c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2012 CF 995 (*Hadaydoun*), et *Obi c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2011 CF 573 (*Obi*)). Il invoque également les articles 46 et 49 de la LIPR. Selon l’article 46, la prise d’effet d’une mesure de renvoi emporte perte du statut de résident permanent. L’article 49 prévoit que la mesure de renvoi susceptible d’appel prend effet quand est rendue la décision qui maintient définitivement la mesure. M. Alsayegh soutient que, ayant interjeté appel, il n’a pas encore perdu son statut de résident permanent.

[16] M. Alsayegh affirme que l’agent a outrepassé sa compétence puisqu’il n’a jamais été investi du pouvoir de décider sur le fond de l’acceptation ou du rejet d’une demande de citoyenneté. Il s’appuie sur le bulletin opérationnel 031 de CIC [« Traitement des cas particuliers de personnes qui vivent au Canada sans statut », 28 mai 2007] (le bulletin 031) selon lequel les agents ne doivent pas envoyer les lettres de refus en lien avec le paragraphe 5(1) de la *Loi sur la citoyenneté*, les demandeurs devant plutôt être renvoyés en cas de refus à un juge de la citoyenneté. M. Alsayegh soutient qu’un agent a rejeté sa demande en s’appuyant sur l’alinéa 5(1)f) de la *Loi sur la citoyenneté*, sans qu’il ne soit mentionné dans cette décision qu’on avait renvoyé sa demande à un juge de la citoyenneté, conformément au bulletin 031.

[17] M. Alsayegh souligne que le défendeur n’ayant pas produit d’affidavit d’appui de l’agent, ce manquement devait influencer la Cour sur la valeur probante des observations du défendeur.

[18] Mr. Alsayegh acknowledges that the Minister cannot grant citizenship to an applicant that is subject to a removal order because of paragraph 5(1)(f) of the *Citizenship Act*. However he submits that this restriction does not empower citizenship officers to terminate an application. He asserts that section 5 of the Act should be interpreted consistently with the rest of the statutory scheme and with the IRPA and consequently argues that allowing citizenship officers to terminate such applications when a removal order is issued, without first referring to a citizenship judge, would allow CBSA to render decisions on citizenship applications, a matter clearly outside their jurisdiction.

Recommendation under subsection 5(4) of the *Citizenship Act*

[19] Mr. Alsayegh underlines that no consideration was given to the special and unusual hardship that he would suffer and refers to subsection 5(4) of the Act. He submits that it is a mandatory requirement that the citizenship decision maker evaluate whether such a recommendation is warranted. He also claims that this section was held to apply to all provisions of the *Citizenship Act* (see *Frankowski v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2000 CanLII 16037, 192 D.L.R. (4th) 187 (F.C.T.D.)) which do not themselves contain the words “notwithstanding anything in this act”.

[20] Mr. Alsayegh also relies on Bulletin 031 which directs officers to first evaluate whether an applicant qualifies for recommending a discretionary grant pursuant to subsection 5(4). He argues that because the decision at issue was a final decision on his citizenship application, due consideration should have been given as to whether a discretionary grant of citizenship could be recommended (see *Lee (Re)*, 1997 CanLII 16799, 138 F.T.R. 158 (F.C.T.D.)).

[21] Mr. Alsayegh submits that should he lose his current employment in the U.A.E., he would suffer significant hardship because he is stateless, of Christian

[18] M. Alsayegh reconnaît qu’aux termes de l’alinéa 5(1)f) de la *Loi sur la citoyenneté*, le ministre ne peut attribuer la citoyenneté à un demandeur qui est sous le coup d’une mesure de renvoi. Cette restriction, selon lui, ne confère toutefois pas aux agents de la citoyenneté le pouvoir de mettre fin à une demande de citoyenneté. M. Alsayegh soutient qu’il convient d’interpréter l’article 5 de la Loi en tenant compte de l’ensemble de ses dispositions, de même que de la LIPR, et qu’en conséquence, permettre aux agents de la citoyenneté de mettre fin à une demande lorsque l’intéressé est sous le coup d’une mesure de renvoi, sans d’abord renvoyer l’affaire à un juge de la citoyenneté, autoriserait l’ASFC à statuer sur les demandes de citoyenneté, alors que cela ne relève manifestement pas de sa compétence.

Recommandation aux termes du paragraphe 5(4) de la *Loi sur la citoyenneté*

[19] M. Alsayegh souligne que sa situation personnelle et inhabituelle de détresse n’a pas été prise en considération et il invoque à cet égard le paragraphe 5(4) de la Loi. Il affirme que le décideur en matière de citoyenneté est tenu d’examiner s’il y a lieu de formuler une recommandation aux termes de cette disposition de la *Loi sur la citoyenneté*. En outre, selon M. Alsayegh, la Cour a statué que le paragraphe 5(4) s’appliquait à toutes les dispositions de la *Loi sur la citoyenneté* (voir *Frankowski c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, 2000 CanLII 16037 (C.F. 1^{re} inst.)) qui ne renferment pas elles-mêmes les mots « malgré les autres dispositions de la présente loi ».

[20] M. Alsayegh invoque également le bulletin 031, qui enjoint aux agents d’évaluer en premier lieu si un demandeur est admissible à une recommandation d’attribution discrétionnaire de la citoyenneté aux termes du paragraphe 5(4). Il fait valoir que la décision en cause constituait une décision définitive rendue à l’égard de sa demande de citoyenneté. On aurait dû l’examiner avec toute l’attention nécessaire et voir s’il était possible de faire une telle recommandation (voir *Lee (Re)*, 1997 CanLII 16799 (C.F. 1^{re} inst.)).

[21] M. Alsayegh souligne de plus qu’il se retrouverait dans une situation de grave détresse s’il devait perdre son emploi actuel aux É.A.U., puisqu’il est apatride et

faith, in a region that is predominantly Muslim, and his wife is Syrian.

B. Respondent's position

Termination of Mr. Alsayegh's citizenship application

[22] The respondent submits that subsection 5(1) of the Act requires that applicants fulfill their obligations imposed by the IRPA. However, citizenship judges do not have the authority to make determinations under that act. Therefore, whether a citizenship applicant has fulfilled his obligations under the IRPA is evaluated by verifying that the competent authorities have not terminated his permanent residence or issued a removal order. The respondent asserts that a situation could arise where an applicant ceased to comply with the IRPA after a citizenship judge has rendered a positive decision.

[23] The respondent submits that a violation of one of the provisions of the IRPA, by an applicant, is sanctioned by a loss of permanent residence or by a removal order and that subsection 5(1) of the *Citizenship Act* does not in such situations allow the Minister to schedule the applicant to take his or her oath. The respondent also underlines that the Minister retains a residual authority to refuse citizenship even after a citizenship judge has issued a decision in the applicant's favour (see *Khalil v. Canada (Secretary of State)*, [1999] 4 F.C. 661 (C.A.)).

[24] The respondent argues that since Mr. Alsayegh is under a removal order, the Minister is precluded from allowing him to take the oath of citizenship and it is for that reason that the officer terminated his application. The respondent alleges that the officer's decision was not taken based on the email received from the CBSA officer indicating that the applicant had lost his permanent residence, but rather on the removal order.

[25] The respondent acknowledges that the *Citizenship Act* does not explicitly grant a citizenship officer the power to terminate or close files. However, he claims

chrétien dans une région à majorité musulmane et que son épouse est Syrienne.

B. Le défendeur

Annulation de la demande de citoyenneté de M. Alsayegh

[22] Le défendeur soutient que le paragraphe 5(1) de la Loi impose aux demandeurs de se conformer à toutes les obligations prévues par la LIPR. Les juges de la citoyenneté, toutefois, ne disposent pas du pouvoir de se prononcer sur cette question sous le régime de cette loi. Il faut donc s'assurer qu'un demandeur de citoyenneté s'est acquitté de ses obligations aux termes de la LIPR en vérifiant si les autorités compétentes ont mis fin à son statut de résident permanent, ou encore si une mesure de renvoi à été prise contre lui. Il peut ainsi arriver, selon le défendeur, qu'un demandeur cesse de se conformer à la LIPR après qu'un juge de la citoyenneté ait rendu une décision en sa faveur.

[23] Selon le défendeur, la violation par un demandeur d'une disposition de la LIPR est sanctionnée par la perte du statut de résident permanent ou par la prise d'une mesure de renvoi et, dans un tel cas, le paragraphe 5(1) de la *Loi sur la citoyenneté* ne permet pas au ministre d'arrêter une date de prestation de serment pour le demandeur. Le défendeur souligne également que le ministre demeure investi du pouvoir résiduel de refuser la citoyenneté, même après qu'un juge de la citoyenneté ait rendu une décision en faveur d'un demandeur (voir *Khalil c. Canada (Secrétaire d'État)*, [1999] 4 C.F. 661 (C.A.)).

[24] Le défendeur affirme que le ministre ne pouvait autoriser la prestation du serment de citoyenneté dans ce dossier puisque M. Alsayegh tombait sous le coup d'une mesure de renvoi, et que c'est pour ce motif que l'agent a mis fin à sa demande. Le défendeur ajoute que la décision de l'agent de la citoyenneté se fonde, non sur le courriel reçu de l'agent de l'ASFC qui l'informait de la perte du statut de résident permanent du demandeur, mais sur la mesure de renvoi.

[25] Le défendeur reconnaît que la *Loi sur la citoyenneté* ne confère pas explicitement aux agents de la citoyenneté le pouvoir de mettre fin à un dossier, mais

that appropriate action had to be taken since it was clear that Mr. Alsayegh could not take the oath of citizenship. In this case, according to the respondent, it was reasonable to close the file and terminate the processing of Mr. Alsayegh's application. The removal order rendered against him benefits from a presumption of validity and the possibility that it will be reversed is purely speculative.

[26] The respondent submits that the officer was entitled to rely on the existence of the removal order and need not consider the merits of Mr. Alsayegh's appeal. It was reasonable to terminate his application, rather than leaving it active, on grounds of administrative efficiency.

[27] The respondent dismisses Mr. Alsayegh's argument to the effect that the file should have been referred to a citizenship judge. He claims that although a citizenship judge will initially evaluate whether an applicant meets the requirements of subsection 5(1), it is the Minister who remains ultimately responsible for conferring citizenship. The respondent submits that it was self-evident that Mr. Alsayegh no longer met the requirements of subsection 5(1) and consequently, there was no valid reason for the Minister to refer the question back to a citizenship judge.

[28] The respondent submits that since a citizenship judge must approve or refuse an application within the 60-day timeframe, the legislative scheme does not foresee citizenship judges remaining seized of an application beyond that period. The respondent argues that there is no statutory authority for a citizenship judge to render a second decision on an application and in this case the judge's timeframe for rendering a decision had already expired, therefore it was inappropriate to refer the applicant's situation back.

[29] The respondent also argues that a citizenship judge would not have had the authority to defer refusing the application until a final decision of the Immigration Appeal Division (IAD) in view of the requirement to render his decision within 60 days of the referral of an application. The respondent submits that the exception

il soutient que des mesures appropriées devaient être prises puisque, manifestement, M. Alsayegh ne pouvait pas prêter le serment de citoyenneté. Il devenait raisonnable dans ce cas, selon le défendeur, de fermer le dossier de M. Alsayegh et de mettre fin au traitement de sa demande. La mesure de renvoi prise contre M. Alsayegh est présumée valide, et la possibilité de son invalidation est purement hypothétique.

[26] Le défendeur affirme par ailleurs qu'il était loisible à l'agent de fonder sa décision sur l'existence de la mesure de renvoi, et que ce dernier n'avait pas à considérer le bien-fondé de l'appel de M. Alsayegh. Il devenait raisonnable de mettre fin à la demande de M. Alsayegh, pour motif d'efficacité administrative, plutôt que de laisser le dossier ouvert.

[27] Le défendeur rejette aussi l'argument de M. Alsayegh voulant qu'on aurait dû renvoyer son dossier à un juge de la citoyenneté. En effet, bien qu'un juge de la citoyenneté évalue dans un premier temps si un demandeur satisfait aux exigences du paragraphe 5(1), c'est au ministre qu'il revient, ultimement, d'attribuer ou non la citoyenneté. Le défendeur affirme qu'il était bien évident que M. Alsayegh ne satisfaisait plus aux exigences du paragraphe 5(1) et qu'en conséquence, il n'y avait aucune raison valable pour que le ministre renvoie l'affaire à un juge de la citoyenneté.

[28] Le défendeur rappelle aussi qu'un juge de la citoyenneté devant approuver ou rejeter une demande dans les 60 jours de sa saisine, la loi ne prévoit pas qu'il en demeure investi au-delà de cette période. Le défendeur ajoute qu'il ne convenait pas de renvoyer M. Alsayegh devant un juge de la citoyenneté, étant donné qu'aucune disposition de la loi n'autorisait ce dernier à rendre une deuxième décision à l'égard d'une demande, et que le délai accordé pour rendre toute décision était déjà expiré.

[29] Le défendeur prétend en outre qu'un juge de la citoyenneté n'aurait pas disposé du pouvoir de suspendre le rejet de la demande jusqu'à ce que la Section d'appel de l'immigration (la SAI) ait rendu sa décision définitive, étant donné l'obligation qui lui impose de rendre sa décision dans les 60 jours de sa saisine. Par ailleurs,

found in subsection 14(1.1) [of the Act] does not apply in this case because the applicant was not awaiting an admissibility hearing. The respondent relies on two decisions of the Federal Court that established that when individuals are subject to a removal order without having undergone an admissibility hearing, their applications must be rejected (see *Hadaydoun*, cited above, and *Richi v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2013 FC 212, [2014] 3 F.C.R. 347).

[30] The respondent acknowledges that although in *Obi*, cited above, a deferral was allowed, the Federal Court clarified the issue in *Hadaydoun* and submits that an applicant subject to a removal order issued outside the context of an admissibility hearing cannot benefit from subsection 14(1.1) of the Act, even if he has appealed the removal order (see *Hadaydoun*, at paragraphs 25 to 28).

[31] Subsection 2(2) of the *Citizenship Act* clearly states that the issuance of a removal order pursuant to subsection 44(2) of the IRPA results in the rejection of a citizenship application without delay according to the respondent. He submits that the Citizenship Judge had already exercised her statutory authority by the time the officer was confronted with Mr. Alsayegh's change of circumstances and it was therefore open to the officer to implement appropriate measures to respond to these new facts.

Recommendation under subsection 5(4) of the *Citizenship Act*

[32] The respondent refutes Mr. Alsayegh's claim and submits that only the Governor in Council has the authority to direct the Minister to grant citizenship pursuant to subsection 5(4). The Minister has no authority to do so unless directed by the Governor in Council. The respondent claims that the *Citizenship Act* does not impose a duty to consider making a recommendation analogous to that of subsection 15(1). The respondent relies on *Huy v. Canada (Citizenship and Immigration)* [sub nom. *Phu v. Canada (Citizenship and Immigration)*], 2012 FC 755 (*Huy*), at paragraphs 19 to 22 to argue that a citizenship officer has no obligation to consider

selon le défendeur, l'exception énoncée au paragraphe 14(1.1) [de la Loi] n'est pas applicable puisqu'en l'espèce M. Alsayegh n'attendait pas la tenue d'une enquête. Le défendeur s'appuie sur deux décisions de la Cour fédérale qui établissent qu'il fallait rejeter les demandes des personnes sous le coup d'une mesure de renvoi sans même qu'une enquête ait été tenue (voir *Hadaydoun*, précité, et *Richi c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2013 CF 212, [2014] 3 R.C.F. 347).

[30] Le défendeur reconnaît qu'un sursis a été autorisé dans le jugement *Obi*, précité, mais il affirme que la Cour fédérale a tranché la question dans le jugement *Hadaydoun*. Un demandeur sous le coup d'une mesure de renvoi prise sans qu'il y ait eu une enquête ne soit en cause ne peut se prévaloir, même s'il a interjeté appel de la mesure, des dispositions du paragraphe 14(1.1) de la Loi (voir *Hadaydoun*, aux paragraphes 25 à 28).

[31] Il découle des dispositions bien claires du paragraphe 2(2) de la *Loi sur la citoyenneté*, selon le défendeur, que la prise d'une mesure de renvoi en application du paragraphe 44(2) de la LIPR entraîne sans autre délai le rejet de la demande de citoyenneté de l'intéressé. Le défendeur souligne que la juge de la citoyenneté avait déjà exercé son pouvoir discrétionnaire au moment où l'agent de la citoyenneté s'est trouvé saisi du changement de situation de M. Alsayegh, et qu'il était donc loisible à l'agent d'adopter les mesures appropriées pour donner suite à ces nouveaux faits.

Recommandation aux termes du paragraphe 5(4) de la *Loi sur la citoyenneté*

[32] Réfutant l'allégation de M. Alsayegh fondée sur cette disposition, le défendeur soutient que le gouverneur en conseil peut seul enjoindre au ministre d'attribuer la citoyenneté en application du paragraphe 5(4). Le ministre ne peut exercer ce pouvoir sans que le gouverneur en conseil ne lui enjoigne de ce faire. Le défendeur soutient que la *Loi sur la citoyenneté* n'impose pas, dans ce cas, comme au paragraphe 15(1), l'obligation d'examiner s'il y a lieu de recommander l'exercice du pouvoir. Le défendeur s'appuie sur le jugement *Huy c. Canada (Citoyenneté et Immigration)* [sub nom. *Phu c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*],

making a recommendation under subsection 5(4) when refusing citizenship.

[33] The respondent also submits that the officer was not well placed to examine whether a recommendation under subsection 5(4) would be appropriate. He adds that it was Mr. Alsayegh's burden to show that his personal circumstances justify making such a recommendation and relies on *Maharatnam v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2000 CanLII 15081 (F.C.T.D.), at paragraph 5 and *Saqer v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2005 FC 1392, at paragraph 20.

[34] The respondent argues that the applicant had the right to raise issues relevant to subsection 5(4) considerations during his initial citizenship application. The citizenship officer did not need to comb through Mr. Alsayegh's file in search of evidence of hardship, especially since he was under a removal order for failure to meet his permanent residency obligations.

[35] Finally, the respondent alleges that re-applying for citizenship is the appropriate remedy even in cases where a removal order has been quashed on appeal (see *Hadaydoun*, at paragraph 30). Mr. Alsayegh will then be able to present arguments to justify an application of subsection 5(4) when filing a new citizenship application.

VI. Analysis

(1) *Did the citizenship officer err when he terminated Mr. Alsayegh's citizenship application?*

[36] The Court agrees with Mr. Alsayegh that he has not lost his permanent resident status yet because the removal order that was rendered against him has not come into force. Therefore, the officer's decision could not have been made pursuant to paragraph 5(1)(c) of

2012 CF 755 (*Huy*), aux paragraphes 19 à 22, pour soutenir qu'un agent de la citoyenneté n'est pas tenu, lorsqu'il refuse la citoyenneté, d'examiner s'il y a lieu de recommander l'exercice du pouvoir prévu au paragraphe 5(4).

[33] Le défendeur soutient aussi que l'agent n'était pas bien placé pour juger de l'opportunité de faire une recommandation aux fins du paragraphe 5(4). Il ajoute, en invoquant le jugement *Maharatnam c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2000 CanLII 15081 (C.F. 1^{re} inst.), au paragraphe 5, et *Saqer c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2005 CF 1392, au paragraphe 20, qu'il incombait à M. Alsayegh de démontrer que sa situation personnelle justifiait la formulation d'une telle recommandation.

[34] Le défendeur prétend que M. Alsayegh avait le droit de présenter des arguments pour entraîner l'application du paragraphe 5(4) lorsqu'il a déposé initialement sa demande de citoyenneté. L'agent de la citoyenneté n'avait pas à passer au peigne fin le dossier de M. Alsayegh pour y trouver la preuve d'une situation de détresse, étant donné que, dans ce cas, ce dernier était sous le coup d'une mesure de renvoi parce qu'il ne s'était pas acquitté de ses obligations de résidence permanente.

[35] Enfin, le défendeur soutient que le recours approprié consiste à présenter une nouvelle demande de citoyenneté, même dans les cas où l'on annule en appel la mesure de renvoi (voir *Hadaydoun*, au paragraphe 30). Lorsqu'il présentera une nouvelle demande de citoyenneté, M. Alsayegh pourra alors faire valoir également des arguments pour justifier l'application du paragraphe 5(4).

VI. Analyse

1) *L'agent de la citoyenneté a-t-il mis fin, à tort, à la demande de citoyenneté de M. Alsayegh?*

[36] La Cour convient que M. Alsayegh n'a pas encore perdu son statut de résident permanent parce que la mesure de renvoi émise contre lui n'a pas encore pris effet. La décision de l'agent ne pouvait donc être fondée sur l'alinéa 5(1)c) de la *Loi sur la citoyenneté* (voir

the *Citizenship Act* (see *Hadaydoun*, cited above, at paragraph 19). However, the officer’s decision was based on paragraph 5(1)(f). That paragraph reads as follows:

Grant of citizenship **5.** (1) The Minister shall grant citizenship to any person who

...

(f) is not under a removal order and is not subject of a declaration by the Governor in Council made pursuant to section 20.

[37] In *Hadaydoun*, the Court examined the terms “under a removal order” used in paragraph 5(1)(f) and concluded that pursuant to paragraph 2(2)(c) of the *Citizenship Act*, an applicant remains under a removal order unless a final determination has been made and the result of it is to quash the removal order (see paragraph 23 of the decision). In other words, “[f]rom the time that a removal order is issued and for the period during which the removal order is under judicial review or appeal, the person is ineligible for citizenship under paragraph 5(1)(f) of the *Act*” (see paragraph 23 of the decision).

[38] In *Hadaydoun*, the removal order was issued against the applicant before his hearing in front of a citizenship judge. It was determined that the judge did not have jurisdiction to postpone the hearing until the appeal of the removal order was completed, because there exists no provision for delay or adjournment or extension of time to come to a determination on the application, once it is referred to the judge (see paragraph 24). However, in the present case a citizenship judge had already approved Mr. Alsayegh’s application. The issue is therefore whether a citizenship officer could terminate or close a file which had already been approved.

[39] Mr. Alsayegh submits that this is equivalent to officers rendering decisions on citizenship applications, a matter clearly outside their jurisdiction. The Court agrees. The respondent acknowledged in his memorandum that the *Citizenship Act* does not explicitly grant a

Hadaydoun, précité, au paragraphe 19). La décision était plutôt fondée sur l’alinéa 5(1)f), reproduit ci-après :

5. (1) Le ministre attribue la citoyenneté à toute personne qui, à la fois :

Attribution de la citoyenneté

[...]

f) n’est pas sous le coup d’une mesure de renvoi et n’est pas visée par une déclaration du gouverneur en conseil faite en application de l’article 20.

[37] Dans le jugement *Hadaydoun*, la Cour s’est penchée sur l’expression « sous le coup d’une mesure de renvoi » que l’on retrouve à l’alinéa 5(1)f) et elle a conclu qu’aux termes de l’alinéa 2(2)c) de la *Loi sur la citoyenneté*, un demandeur restait sous le coup d’une mesure de renvoi jusqu’à ce qu’une décision définitive prononçant l’annulation de cette mesure ait été rendue (voir le paragraphe 23 de la décision). Autrement dit, « [d]ès l’instant où une mesure de renvoi est prononcée et durant la période au cours de laquelle la mesure fait l’objet d’une révision judiciaire ou d’un appel, l’intéressé ne peut obtenir la citoyenneté suivant l’alinéa 5(1)f) de la Loi » (voir le paragraphe 23 de la décision).

[38] Dans le jugement *Hadaydoun*, la mesure de renvoi avait été prise contre le demandeur avant que ne se déroule son audience devant un juge de la citoyenneté. La Cour a statué que le juge ne pouvait pas reporter l’audience jusqu’à l’aboutissement du processus d’appel de la mesure de renvoi, parce qu’aucune disposition ne prévoyait une possibilité de report, d’ajournement ou de prorogation du délai de traitement d’une demande de citoyenneté une fois que le juge en a été saisi (voir le paragraphe 24). Dans le dossier devant nous, un juge de la citoyenneté avait déjà approuvé la demande de M. Alsayegh. La question est donc de savoir si un agent de la citoyenneté pouvait fermer ou clore un dossier alors que la demande avait déjà été acceptée.

[39] M. Alsayegh soutient qu’en fait, cela équivaut à permettre à des agents de statuer sur des demandes de citoyenneté, ce qui outrepassé manifestement leur compétence. La Cour partage cet avis. Le défendeur a reconnu dans son mémoire que la *Loi sur la citoyenneté*

citizenship officer the power to terminate or close files. However, the respondent asserts that this was nonetheless the appropriate action given that the applicant is under a removal order and is therefore ineligible for citizenship. The respondent argues that there is no statutory authority for a judge to render a second decision on an application and that the judge's 60-day timeframe to render a decision has already expired.

[40] The Court is not convinced by the respondent's argument based on the 60-day timeframe. The Citizenship Judge had 60 days to render a decision on Mr. Alsayegh's citizenship application and did so. Therefore, if the matter was remitted back to a citizenship judge for a second decision, based on the alleged "new facts", this delay would not be an issue.

[41] The Court acknowledges that even if the matter had been referred to a citizenship judge, the judge may have had to render a new decision on Mr. Alsayegh's citizenship, because he is currently under a removal order. However, the officer would not have exceeded his jurisdiction.

[42] It was unreasonable for the officer to close Mr. Alsayegh's file, especially in the particular circumstances of this case. Less than two months earlier, a citizenship judge had determined that Mr. Alsayegh was eligible. There remained only one formality to be completed and that was Mr. Alsayegh taking his oath. The Court finds that it was not open to the officer to close Mr. Alsayegh's file, which, in practice, set aside the judge's decision as the officer is clearly not empowered to take such action and reverse decisions taken by citizenship judges under the *Citizenship Act*.

- (2) *Was the citizenship officer under a duty to consider making a recommendation under subsection 5(4) of the Citizenship Act?*

n'octroyait pas explicitement aux agents le pouvoir de fermer des dossiers, mais soutient par ailleurs que fermer le dossier était malgré tout la mesure à prendre en l'espèce, puisque M. Alsayegh tombait sous le coup d'une mesure de renvoi. Il ne pouvait donc pas acquérir sa citoyenneté. Selon le défendeur, aucune disposition législative n'autorise un juge de la citoyenneté à rendre une deuxième décision à l'égard d'une demande, et le délai imparti de 60 jours pour prendre une décision était déjà expiré.

[40] L'argument du défendeur fondé sur le délai de 60 jours ne convainc pas la Cour. La juge de la citoyenneté disposait de 60 jours pour statuer sur la demande de citoyenneté de M. Alsayegh, et elle a rendu sa décision dans ce délai. Par conséquent, si l'on renvoyait l'affaire à un autre juge de la citoyenneté pour prendre une deuxième décision, sur le fondement des « faits nouveaux » allégués, ce délai ne serait pas un enjeu.

[41] La Cour reconnaît toutefois que même si l'affaire avait été renvoyée à un juge de la citoyenneté, celui-ci aurait peut-être dû rendre une nouvelle décision à l'égard de la demande de citoyenneté de M. Alsayegh, vu qu'il tombe actuellement sous le coup d'une mesure de renvoi. Toutefois, l'agent n'aurait pas outrepassé ses pouvoirs, dans ce cas.

[42] Il était déraisonnable pour l'agent de fermer le dossier de M. Alsayegh, tout spécialement vu les faits en l'espèce. Moins de deux mois plus tôt, une juge de la citoyenneté décidait que M. Alsayegh était admissible à la citoyenneté. Il ne restait plus qu'une formalité à remplir : la prestation du serment. La Cour conclut qu'il n'était pas loisible à l'agent de mettre fin au dossier de M. Alsayegh, et d'annuler ainsi en pratique la décision de la juge de la citoyenneté, puisqu'il est manifeste que la *Loi sur la citoyenneté* ne lui confère pas le droit de prendre une telle mesure et d'infirmer les décisions prises par des juges de la citoyenneté.

- 2) *L'agent de la citoyenneté était-il tenu d'examiner s'il y avait lieu de faire une recommandation aux termes du paragraphe 5(4) de la Loi sur la citoyenneté?*

[43] The Court notes that the respondent asserts that the officer was not well placed to examine whether a recommendation under subsection 5(4) would be appropriate, but argues that the officer was nonetheless well placed to close the file, notwithstanding the particular circumstances of the case.

[44] The Court finds that the case of *Huy*, cited above, is distinguishable because it involved the application for citizenship by a person adopted by a Canadian citizen, which is governed by section 5.1. The Court, in *Huy*, concluded that since it was not an application to be considered by a citizenship judge, the obligation under subsection 15(1) did not apply (see paragraph 21).

[45] The *Huy* case is therefore different from the case at bar. Mr. Alsayegh's application was considered by a citizenship judge, who did not need to consider subsection 5(4) at the time since he met all the requirements to be granted his Canadian citizenship. Subsection 5(4) comes into play when the judge is unable to approve an application under subsection 14(2) (see section 15 of the *Citizenship Act* and *Huy*, cited above, at paragraph 20). The Citizenship Judge approved Mr. Alsayegh's application. Therefore, the Court rejects the respondent's position that it was incumbent on the applicant to raise the issues relevant to subsection 5(4) considerations during his initial citizenship application.

[46] The respondent claims that it was Mr. Alsayegh's burden to justify such a recommendation. The Court finds that this was impossible in the present case, the officer having closed the file without affording Mr. Alsayegh the opportunity to make any representations. Furthermore, Bulletin 031 states that officers and agents need to decide whether an individual should be invited to submit a subsection 5(4) application by evaluating the particular circumstances of the individual's case. The documentary evidence does not suggest that the officer evaluated Mr. Alsayegh's particular circumstances and he was never invited to make such an application. The relevant part of Bulletin 031 reads as

[43] La Cour tient à souligner l'argumentation du défendeur, qui veut que l'agent ne soit pas bien placé pour se pencher sur l'opportunité de faire une recommandation aux termes du paragraphe 5(4), mais qu'il puisse néanmoins mettre fin au dossier, et ce, malgré la situation particulière en cause.

[44] La Cour croit que ce dossier se distingue de l'affaire *Huy*, précitée, parce que cette dernière portait sur la demande de citoyenneté présentée par une personne adoptée par un citoyen canadien, une question régie par l'article 5.1. La Cour a déterminé dans le jugement *Huy* que, comme il ne s'agissait pas d'une demande devant être examinée par un juge de la citoyenneté, l'obligation prévue au paragraphe 15(1) n'était pas applicable (voir le paragraphe 21).

[45] L'affaire *Huy* diffère ainsi de la nôtre. Une juge de la citoyenneté a examiné la demande de M. Alsayegh, et elle n'avait pas à tenir compte du paragraphe 5(4) à ce moment-là, puisque le demandeur satisfaisait à toutes les conditions nécessaires à l'obtention de la citoyenneté canadienne. Le paragraphe 5(4) entre en jeu lorsque le juge n'est pas en mesure d'approuver une demande aux termes du paragraphe 14(2) (voir l'article 15 de la *Loi sur la citoyenneté* et *Huy*, précité, au paragraphe 20). La juge de la citoyenneté avait approuvé la demande de M. Alsayegh. Par conséquent, la Cour rejette l'argument du défendeur voulant qu'il incombait à M. Alsayegh de soulever, lors de la présentation initiale de sa demande de citoyenneté, tout facteur utile à la mise en application éventuelle du paragraphe 5(4).

[46] Le défendeur affirme que M. Alsayegh avait le fardeau de justifier la recommandation d'une telle mise en application. La Cour conclut que cela était toutefois impossible en l'espèce, vu que l'agent avait mis fin au dossier sans avoir accordé l'occasion à M. Alsayegh de se faire entendre. En outre, le bulletin 031 prévoit que les agents doivent décider si une personne doit être invitée à soumettre une demande aux termes du paragraphe 5(4) en fonction de leur évaluation des circonstances particulières de l'intéressé. La preuve documentaire n'établit pas que l'agent a évalué la situation particulière de l'intéressé, ni qu'il l'a invité à présenter une telle demande. Le passage pertinent du

follows (see page 3 of Bulletin 031 in the applicant's record, page 1396):

When deciding whether an individual should be invited to submit a 5(4) application, officers and agents should use their own judgment based on their experience and expertise and make a determination by relying on their evaluation of the particular circumstances of the individual's case.

[47] As to the respondent's submission that the *Citizenship Act* does not impose a duty, on a citizenship officer, to consider making a recommendation analogous to that of subsection 15(1), the Court considers that by omitting to refer the file back to a citizenship judge and instead proceeding to close the file, the respondent prevented Mr. Alsayegh from having a judge determine whether or not to recommend an exercise of discretion under subsection 5(4) of the Act. It is, in this Court's view, unreasonable for the respondent to justify his failure to comply with the procedures in Bulletin 031 by stating that there exists no analogous duty.

[48] The Court agrees with Mr. Alsayegh that the officer's decision to terminate his application without giving any consideration to a recommendation for a discretionary grant of citizenship pursuant to subsection 5(4) is unreasonable and does not fall within the range of possible, acceptable outcomes, defensible in respect of the facts and the law.

JUDGMENT

THIS COURT'S JUDGMENT is that

- (1) This application for judicial review is allowed; and
- (2) The impugned decision rendered by the citizenship officer is set aside and the file is referred back to render a decision taking into account these reasons for judgment.

bulletin 031 est le suivant (voir la page 3 du bulletin 031 figurant dans le dossier du demandeur, à la page 1396) :

Pour déterminer si une personne doit être invitée à soumettre une demande aux termes du paragraphe 5(4), les agents doivent faire preuve de jugement en se fondant sur leur expérience et leurs connaissances et rendre une décision en fonction de leur évaluation des circonstances particulières relatives au cas de la personne.

[47] Si on se penche sur l'argument du défendeur qui veut que la *Loi sur la citoyenneté* n'impose pas, au paragraphe 15(1), à un agent de la citoyenneté d'examiner s'il y a lieu de formuler une recommandation. La Cour estime qu'en omettant de renvoyer de nouveau l'affaire à un juge de la citoyenneté et en mettant plutôt fin au dossier, le défendeur a privé M. Alsayegh d'un examen par un juge sur l'opportunité de recommander l'exercice du pouvoir discrétionnaire prévu au paragraphe 5(4) de la Loi. Il est déraisonnable pour le défendeur, selon la Cour, de justifier son défaut de se conformer à la procédure prévue au bulletin 031 en alléguant l'inexistence d'une obligation analogue.

[48] La Cour convient donc, avec M. Alsayegh, que la décision de l'agent de mettre fin à sa demande, sans examiner s'il y avait lieu de recommander l'attribution discrétionnaire de la citoyenneté aux termes du paragraphe 5(4) est déraisonnable et n'appartient pas aux issues possibles acceptables pouvant se justifier au regard des faits et du droit.

JUGEMENT

LA COUR STATUE :

- 1) La présente demande de contrôle judiciaire est accueillie.
- 2) La décision rendue par l'agent de la citoyenneté est annulée et le dossier est renvoyé pour que soit rendue une décision qui tient compte des présents motifs.

APPENDIX

ANNEXE

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

2. ...

2. [...]

Interpreta-
tion

(2) For the purposes of this Act,

(2) Pour l'application de la présente loi :

Interprétation

...

[...]

(c) a person against whom a removal order has been made remains under that order

c) une mesure de renvoi reste en vigueur jusqu'à, selon le cas :

(i) unless all rights of review by or appeal to the Immigration Appeal Division of the Immigration and Refugee Board, the Federal Court of Appeal and the Supreme Court of Canada have been exhausted with respect to the order and the final result of those reviews or appeals is that the order has no force or effect, or

(i) son annulation après épuisement des voies de recours devant la section d'appel de l'immigration de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié, la Cour d'appel fédérale et la Cour suprême du Canada,

(ii) until the order has been executed.

(ii) son exécution.

...

[...]

Grant of
citizenship

5. (1) The Minister shall grant citizenship to any person who

5. (1) Le ministre attribue la citoyenneté à toute personne qui, à la fois :

Attribution
de la
citoyenneté

...

[...]

(c) is a permanent resident within the meaning of subsection 2(1) of the *Immigration and Refugee Protection Act*, and has, within the four years immediately preceding the date of his or her application, accumulated at least three years of residence in Canada calculated in the following manner:

c) est un résident permanent au sens du paragraphe 2(1) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* et a, dans les quatre ans qui ont précédé la date de sa demande, résidé au Canada pendant au moins trois ans en tout, la durée de sa résidence étant calculée de la manière suivante :

(i) for every day during which the person was resident in Canada before his lawful admission to Canada for permanent residence the person shall be deemed to have accumulated one-half of a day of residence, and

(i) un demi-jour pour chaque jour de résidence au Canada avant son admission à titre de résident permanent,

(ii) for every day during which the person was resident in Canada after his lawful admission to Canada for permanent residence the person shall be deemed to have accumulated one day of residence;

(ii) un jour pour chaque jour de résidence au Canada après son admission à titre de résident permanent;

...

[...]

	(f) is not under a removal order and is not the subject of a declaration by the Governor in Council made pursuant to section 20.	f) n'est pas sous le coup d'une mesure de renvoi et n'est pas visée par une déclaration du gouverneur en conseil faite en application de l'article 20.	
	...	[...]	
Special cases	(4) In order to alleviate cases of special and unusual hardship or to reward services of an exceptional value to Canada, and notwithstanding any other provision of this Act, the Governor in Council may, in his discretion, direct the Minister to grant citizenship to any person and, where such a direction is made, the Minister shall forthwith grant citizenship to the person named in the direction.	(4) Afin de remédier à une situation particulière et inhabituelle de détresse ou de récompenser des services exceptionnels rendus au Canada, le gouverneur en conseil a le pouvoir discrétionnaire, malgré les autres dispositions de la présente loi, d'ordonner au ministre d'attribuer la citoyenneté à toute personne qu'il désigne; le ministre procède alors sans délai à l'attribution.	Cas particuliers
	...	[...]	
Consideration by citizenship judge	14. (1) An application for	14. (1) Dans les soixante jours de sa saisine, le juge de la citoyenneté statue sur la conformité — avec les dispositions applicables en l'espèce de la présente loi et de ses règlements — des demandes déposées en vue de :	Examen par un juge de la citoyenneté
	(a) a grant of citizenship under subsection 5(1) or (5),	a) l'attribution de la citoyenneté, au titre des paragraphes 5(1) ou (5);	
	(b) [Repealed, 2008, c. 14, s. 10]	b) [Abrogé, 2008, ch. 14, art. 10]	
	(c) a renunciation of citizenship under subsection 9(1), or	c) la répudiation de la citoyenneté, au titre du paragraphe 9(1);	
	(d) a resumption of citizenship under subsection 11(1)	d) la réintégration dans la citoyenneté, au titre du paragraphe 11(1)	
	shall be considered by a citizenship judge who shall, within sixty days of the day the application was referred to the judge, determine whether or not the person who made the application meets the requirements of this Act and the regulations with respect to the application.		
	...	[...]	
Interruption of proceedings	(1.1) Where an applicant is a permanent resident who is the subject of an admissibility hearing under the <i>Immigration and Refugee Protection Act</i> , the citizenship judge may not make a determination under subsection (1) until	(1.1) Le juge de la citoyenneté ne peut toutefois statuer sur la demande émanant d'un résident permanent qui fait l'objet d'une enquête dans le cadre de la <i>Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés</i> tant qu'il n'a pas été décidé en	Interprétation de la procédure

	there has been a final determination whether, for the purposes of that Act, a removal order shall be made against that applicant.	dernier ressort si une mesure de renvoi devrait être prise contre lui.	
	...	[...]	
Recommen- dation re use of discretion	15. (1) Where a citizenship judge is unable to approve an application under subsection 14(2), the judge shall, before deciding not to approve it, consider whether or not to recommend an exercise of discretion under subsection 5(3) or (4) or subsection 9(2) as the circumstances may require.	15. (1) Avant de rendre une décision de rejet, le juge de la citoyenneté examine s'il y a lieu de recommander l'exercice du pouvoir discrétionnaire prévu aux paragraphes 5(3) ou (4) ou 9(2), selon le cas.	Exercice du pouvoir discrétion- naire
	<i>Immigration and Refugee Protection Act</i> , S.C. 2001, c. 27	<i>Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés</i> , L.C. 2001, ch. 27	
Preparation of report	44. (1) An officer who is of the opinion that a permanent resident or a foreign national who is in Canada is inadmissible may prepare a report setting out the relevant facts, which report shall be transmitted to the Minister.	44. (1) S'il estime que le résident permanent ou l'étranger qui se trouve au Canada est interdit de territoire, l'agent peut établir un rapport circonstancié, qu'il transmet au ministre.	Rapport d'interdiction de territoire
Referral or removal order	(2) If the Minister is of the opinion that the report is well-founded, the Minister may refer the report to the Immigration Division for an admissibility hearing, except in the case of a permanent resident who is inadmissible solely on the grounds that they have failed to comply with the residency obligation under section 28 and except, in the circumstances prescribed by the regulations, in the case of a foreign national. In those cases, the Minister may make a removal order.	(2) S'il estime le rapport bien fondé, le ministre peut déférer l'affaire à la Section de l'immigration pour enquête, sauf s'il s'agit d'un résident permanent interdit de territoire pour le seul motif qu'il n'a pas respecté l'obligation de résidence ou, dans les circonstances visées par les règlements, d'un étranger; il peut alors prendre une mesure de renvoi.	Suivi
	...	[...]	
Permanent resident	46. (1) A person loses permanent resident status (a) when they become a Canadian citizen; (b) on a final determination of a decision made outside of Canada that they have failed to comply with the residency obligation under section 28; (c) when a removal order made against them comes into force; (c.1) on a final determination under subsection 108(2) that their refugee protection has ceased for any of the reasons described in paragraphs 108(1)(a) to (d); or	46. (1) Emportent perte du statut de résident permanent les faits suivants : a) l'obtention de la citoyenneté canadienne; b) la confirmation en dernier ressort du constat, hors du Canada, de manquement à l'obligation de résidence; c) la prise d'effet de la mesure de renvoi; c.1) la décision prise, en dernier ressort, au titre du paragraphe 108(2) entraînant, sur constat des faits mentionnés à l'un des alinéas 108(1)a) à d), la perte de l'asile;	Résident permanent

(d) on a final determination under section 109 to vacate a decision to allow their claim for refugee protection or a final determination to vacate a decision to allow their application for protection.

...

d) l'annulation en dernier ressort de la décision ayant accueilli la demande d'asile ou celle d'accorder la demande de protection.

[...]

In force

49. (1) A removal order comes into force on the latest of the following dates:

(a) the day the removal order is made, if there is no right to appeal;

(b) the day the appeal period expires, if there is a right to appeal and no appeal is made; and

(c) the day of the final determination of the appeal, if an appeal is made.

49. (1) La mesure de renvoi non susceptible d'appel prend effet immédiatement; celle susceptible d'appel prend effet à l'expiration du délai d'appel, s'il n'est pas formé, ou quand est rendue la décision qui a pour résultat le maintien définitif de la mesure.

Prise d'effet