

T-4359-77

T-4359-77

**In re Guy Douglas Anderson Akins and in re the
Citizenship Act**

Trial Division, Addy J.—Vancouver, March 2 and 10, 1978.

Jurisdiction — Citizenship — Appeal from Citizenship Judge's dismissal of application for citizenship — Federal Court Rule 912 — Appeal to be in form of new hearing — Whether or not Federal Court Trial Division Judge can exercise discretion given Citizenship Court Judge to make recommendation for executive action — Citizenship Act, S.C. 1974-75-76, c. 108, ss. 5(4), 13(2),(3), 14(1) — Federal Court Rule 912.

This is an appeal from a Citizenship Judge's dismissal of appellant's application for citizenship. It is argued that, since Rule 912 pertaining to citizenship appeals provides that they take the form of a new hearing, a Trial Division Judge has jurisdiction to exercise the powers of recommendation given a Citizenship Judge.

Held, the appeal is dismissed. The Court's jurisdiction is strictly limited to the power of examining on appeal and either affirming or reversing a Citizenship Judge's decision to "approve or not approve" a person's application for citizenship. No statutory authority gives any jurisdiction to the Trial Division to review any decision of a Citizenship Court to refrain from recommending the granting of citizenship. Federal Court Rule 912 is of no assistance to the appellant because jurisdiction whether original or appellate cannot be granted by Rules of Court and there must be clear statutory authority for any appellate jurisdiction. It can only mean that in so far as appellate jurisdiction exists, the appeal should take the form of a new hearing.

In re Kleifges and in re Citizenship Act [1978] 1 F.C. 734, distinguished.

APPEAL.

COUNSEL:

G. D. Akins on his own behalf.
S. D. Hanson, *amicus curiae*.

SOLICITORS:

G. D. Akins, Vancouver, on his own behalf.
DeBou, Hanson & Co., Vancouver, *amicus curiae*.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

ADDY J.: The appellant's application for citizenship was refused by a Citizenship Court Judge on the ground that he had failed to satisfy the

**In re Guy Douglas Anderson Akins et in re la Loi
sur la citoyenneté**

^a Division de première instance, le juge Addy—Vancouver, les 2 et 10 mars 1978.

Compétence — Citoyenneté — Appel du rejet par un juge de la citoyenneté d'une demande de citoyenneté — Règle 912 de la Cour fédérale — L'appel requiert une nouvelle audition — Un juge de la Division de première instance de la Cour fédérale a-t-il le pouvoir discrétionnaire conféré au juge de la citoyenneté de recommander au pouvoir exécutif de prendre des mesures? — Loi sur la citoyenneté, S.C. 1974-75-76, c. 108, art. 5(4), 13(2), (3), 14(1) — Règle 912 de la Cour fédérale.

^c Un juge de la citoyenneté a rejeté la demande de citoyenneté de l'appellant. On allègue que, puisque la Règle 912 relative aux appels en matière de citoyenneté prévoit qu'ils requièrent une nouvelle audition, un juge de la Division de première instance a compétence pour exercer les pouvoirs de recommandations accordés à un juge de la citoyenneté.

^d *Arrêt*: l'appel est rejeté. La compétence de la Cour se limite à un pouvoir d'examen en appel et soit à confirmer soit à annuler la décision d'un juge de la citoyenneté qui «approuve ou n'... approuve pas» une demande de citoyenneté. Aucun texte de loi n'accorde à la Division de première instance la compétence d'examiner une décision d'une cour de la citoyenneté qui s'abstient de recommander l'octroi de la citoyenneté. La Règle 912 de la Cour fédérale n'aide aucunement l'appellant parce que la compétence, de première instance ou d'appel, ne peut être accordée par les règles d'un tribunal et toute compétence d'appel doit être clairement accordée par un texte de loi. Elle doit nécessairement signifier que, dans la mesure où il peut y avoir compétence d'appel, l'appel requiert une nouvelle audition.

Distinction faite avec l'arrêt: *In re Kleifges et in re la Loi sur la citoyenneté* [1978] 1 C.F. 734.

^g APPEL.

AVOCATS:

^h *G. D. Akins* pour lui-même.
S. D. Hanson, *amicus curiae*.

PROCUREURS:

ⁱ *G. D. Akins*, Vancouver, pour lui-même.
DeBou, Hanson & Co., Vancouver, *amicus curiae*.

Voici les motifs du jugement rendu en français par

^j LE JUGE ADDY: Un juge de la citoyenneté a rejeté la demande de citoyenneté de l'appellant au motif qu'il ne remplissait pas les exigences relati-

requirements as to length of residence in Canada provided for in section 5(1)(b) of the *Citizenship Act*.¹

At the hearing before me the appellant did not dispute the Citizenship Court Judge's finding that he had not resided in Canada for a sufficient length of time to comply with the Act. It follows that there are no legal grounds for reversing the decision of the Court below to the effect that the application for citizenship could not be approved.

The appellant however, complained that the Citizenship Court Judge, before dismissing his application, erroneously exercised the powers of recommendation granted to him by section 14(1) of the Act in failing to recommend that pursuant to section 5(4) of the Act, he be granted citizenship by executive action. Section 14(1) reads as follows:

14. (1) Where a citizenship judge is unable to approve an application under subsection 13(2), he 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 8(2) as the circumstances may require.

Section 5(4) reads:

5. . . .

(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.

The *amicus curiae*, in furtherance of the appellant's position, pointed out that Federal Court Rule 912 pertaining to citizenship appeals provides that any such appeals shall take the form of a new hearing. He also argued that as a result, I was to consider myself as being in the same position as the Citizenship Judge and would therefore have the jurisdiction and indeed the duty to make any recommendation for executive action provided for in the section as might be warranted by the facts presented to me.

I reserved on the question of jurisdiction and allowed the appellant to make all statements of fact and representations pertaining to the issues which he wished to raise, namely the issues of

ves à la durée de résidence au Canada formulées à l'article 5(1)(b) de la *Loi sur la citoyenneté*.¹

A l'audience devant moi, l'appellant n'a pas contesté la conclusion du juge de la citoyenneté suivant laquelle il n'avait pas résidé au Canada assez longtemps pour se conformer à la Loi. Aucun motif juridique ne justifie donc l'annulation de la décision de la Cour de la citoyenneté.

L'appellant se plaint toutefois que le juge de la citoyenneté, avant de rejeter sa demande, a exercé de façon erronée les pouvoirs de recommandation que lui accorde l'article 14(1) de la Loi, en ne recommandant pas que le pouvoir exécutif lui accorde la citoyenneté en application de l'article 5(4) de la Loi. L'article 14(1) se lit comme suit:

14. (1) Lorsqu'un juge de la citoyenneté ne peut approuver une demande en vertu du paragraphe 13(2) il doit, avant de décider de ne pas l'approuver, examiner s'il y a lieu de recommander l'exercice des pouvoirs discrétionnaires prévus aux paragraphes 5(3) ou (4) ou 8(2), selon le cas.

Voici le texte de l'article 5(4):

5. . . .

(4) Pour remédier à des situations particulières et exceptionnelles de détresse ou pour récompenser les services d'une valeur exceptionnelle rendus au Canada, nonobstant toute autre disposition de la présente loi, le gouverneur en conseil peut, à sa discrétion, ordonner au Ministre d'accorder la citoyenneté à toute personne et, lorsqu'un tel ordre est donné, le Ministre doit immédiatement accorder la citoyenneté à la personne qui y est désignée.

L'*amicus curiae*, pour servir la position de l'appellant, a signalé que la Règle 912 de la Cour fédérale concernant les appels en matière de citoyenneté prévoit que ces appels requièrent une nouvelle audition. Il a aussi soutenu que je devais par conséquent me considérer comme étant dans la même situation que le juge de la citoyenneté et que j'aurais donc la compétence et même le devoir de recommander l'exercice du pouvoir discrétionnaire prévu à l'article 5(4) si les faits qui m'ont été présentés le justifient.

J'ai remis le prononcé de ma décision sur la question de compétence et j'ai permis à l'appellant d'exposer tous les faits et de présenter toutes les observations concernant les points qu'il désirait

¹S.C. 1974-75-76, c. 108.

¹S.C. 1974-75-76, c. 108.

whether his case was one where denial of citizenship would carry "special and unusual hardship" and, alternatively, whether his services were "services of an exceptional value to Canada" which should be rewarded by a grant of citizenship.

As to the question of jurisdiction it is obvious that the right to appeal any decision of a Citizenship Judge made pursuant to section 13 flows from section 13(5) which reads in part as follows:

13. ...

(5) The Minister or the applicant may appeal to the Court from the decision of the citizenship judge under subsection (2) ...

Subsection (2) referred to in section 13(5) above reads as follows:

13. ...

(2) Forthwith after making a determination under subsection (1) in respect of an application referred to therein but subject to section 14, the citizenship judge shall approve or not approve the application in accordance with his determination, notify the Minister accordingly and provide him with the reasons therefor. [The underlining is mine.]

It therefore seems clear that, by the above sections, this Court's jurisdiction is strictly limited to the power of examining on appeal and either affirming or reversing a Citizenship Court Judge's decision to "approve or not approve" a person's application for citizenship. At no place in the *Citizenship Act* or in the *Federal Court Act*, or in any other Act for that matter, is any jurisdiction given to the Trial Division of the Federal Court to review any decision of a Citizenship Court to refrain from recommending to the Governor in Council or to the Minister that citizenship be granted by executive action to an applicant on special grounds. The provisions of Rule 912 to the effect that this present appeal is to take the form of a new hearing are of no assistance to the appellant because jurisdiction whether original or appellate cannot be granted by Rules of Court and there must be clear statutory authority for any appellate jurisdiction. The Rule can only mean that in so far as appellate jurisdiction may exist, the appeal shall take the form of a new hearing.

soulever, notamment celui de savoir si le refus de lui accorder la citoyenneté le placerait dans une «situation particulière et exceptionnelle de détresse» ou celui de savoir si ses services étaient des «services d'une valeur exceptionnelle rendus au Canada» qu'on devrait récompenser en lui accordant la citoyenneté.

Quant à la question de compétence, il est évident que le droit d'interjeter appel de toute décision d'un juge de la citoyenneté rendue en application de l'article 13 découle de l'article 13(5) dont voici un extrait:

13. ...

(5) Le Ministre et le requérant peuvent interjeter appel de la décision du juge de la citoyenneté rendue aux termes du paragraphe (2). ...

Le paragraphe (2) mentionné à l'article 13(5) ci-dessus se lit comme suit:

13. ...

(2) Aussitôt après avoir statué sur une demande visée au paragraphe (1) conformément à ce paragraphe, mais sous réserve de l'article 14, le juge de la citoyenneté l'approuve ou ne l'approuve pas conformément à sa décision, en avertit le Ministre et lui en donne les motifs. [C'est moi qui souligne.]

Ces articles montrent donc clairement que la compétence de cette cour se limite à un pouvoir d'examen en appel et soit à confirmer soit à annuler la décision d'un juge de la citoyenneté qui «approuve ou n'... approuve pas» une demande de citoyenneté. Aucune disposition de la *Loi sur la citoyenneté* de la *Loi sur la Cour fédérale* ou de toute autre loi sur ce sujet n'accorde à la Division de première instance de la Cour fédérale la compétence d'examiner une décision d'une cour de la citoyenneté qui s'abstient de recommander au gouverneur en conseil ou au ministre d'accorder, pour des motifs particuliers, la citoyenneté à un requérant. Les dispositions de la Règle 912 suivant lesquelles le présent appel requiert une nouvelle audition n'aident aucunement l'appellant parce que la compétence, de première instance ou d'appel, ne peut être accordée par les règles d'un tribunal et toute compétence d'appel doit être clairement accordée par un texte de loi. La Règle doit nécessairement signifier que, dans la mesure où il peut y avoir compétence d'appel, l'appel requiert une nouvelle audition.

The *amicus curiae* on this point drew to my attention the recent decision of my brother Walsh J. in *In re Kleifges and in re Citizenship Act* [1978] 1 F.C. 734. The reasons for judgment and the judgment are dated the 31st day of January, 1978. In the final paragraph of his reasons the learned Judge indicates that he would have apparently exercised such jurisdiction when he states [at page 742]:

I am of the view that for an applicant who would very obviously make an excellent citizen the provisions of the Act should be given a liberal interpretation so as to make the granting of citizenship to him possible, rather than a narrow and restricted interpretation, and that therefore, in the present case, even if I had not found that the appeal should be allowed and citizenship granted to appellant, I would in any event have recommended the exercise of discretion under section 5(4) of the Act.

It is obvious that this statement was *obiter dictum* as the appeal was in fact allowed and the application for citizenship was granted. There would therefore be no reason whatsoever to make a recommendation which could be made only in the event of the application for citizenship being denied.

Indeed, previous to stating any view on the question of whether a recommendation could have been made, the learned Judge stated [at page 741]:

In view of this conclusion it is unnecessary to go into the second question namely whether a recommendation should have been made by the Citizenship Judge to the Minister to apply section 5(4) of the Act, but as a similar question might well come up in other cases I consider it desirable to comment on it.

Furthermore, in reading the decision of the *Kleifges* case it appears that the subject of jurisdiction in this area was neither raised nor considered at any time.

For the reasons previously stated I find that I have no jurisdiction to make any recommendation that executive action be taken pursuant to section 5(4). I come to this decision somewhat reluctantly for, after hearing the eloquent representations made by the appellant personally, the latter having acted on his own behalf, and having regard to his statements as to the nature and the alleged results of his work in the Sharel region of West Africa, in connection with a CIDA-approved project, it is conceivable that I might have considered the advisability of making a recommendation on the

Sur ce point, l'*amicus curiae* a porté à mon attention la décision récente de mon collègue le juge Walsh dans *In re Kleifges et in re la Loi sur la citoyenneté* [1978] 1 C.F. 734. Les motifs et le jugement sont en date du 31 janvier 1978. Au dernier paragraphe de ses motifs, le savant juge indique qu'il aurait apparemment exercé cette compétence lorsqu'il dit [à la page 742]:

Je suis d'avis que dans le cas d'un requérant qui ferait de toute évidence un excellent citoyen, les dispositions de la Loi devraient être interprétées libéralement, plutôt que d'une façon étroite et restrictive, de sorte qu'il soit possible de lui accorder la citoyenneté; j'estime donc que, dans la présente affaire, même si je n'avais pas conclu que l'appel devait être accueilli et la citoyenneté accordée à l'appellant, j'aurais de toute façon recommandé l'exercice du pouvoir discrétionnaire prévu par l'article 5(4) de la Loi.

Cette déclaration est évidemment un *obiter dictum* car, en fait, l'appel a été accueilli et la demande de citoyenneté accordée. Il n'y aurait donc absolument aucune raison de faire une recommandation qui ne peut être faite que si la demande de citoyenneté est refusée.

De fait, avant d'exprimer une opinion sur la question de savoir si on aurait pu faire une recommandation, le savant juge a dit [à la page 741]:

Il résulte de cette conclusion qu'il n'est pas nécessaire d'étudier la seconde question, celle de savoir si le juge de la citoyenneté aurait dû recommander au Ministre d'appliquer l'article 5(4) de la Loi, mais il me paraît souhaitable de faire quelques observations sur ce point, vu qu'on pourrait soulever une question semblable dans d'autres affaires.

De plus, une lecture de la décision rendue dans l'affaire *Kleifges* révèle que la question de compétence dans ce domaine n'a à aucun moment été soulevée ni examinée.

Pour ces motifs, je conclus que je n'ai pas compétence pour recommander au pouvoir exécutif d'exercer les pouvoirs prévus à l'article 5(4). C'est avec un certain regret que j'arrive à cette conclusion car, après avoir entendu les observations que l'appellant a présentées lui-même avec éloquence, celui-ci ayant comparu pour son propre compte, et compte tenu de ces déclarations sur la nature de son travail et les résultats qu'il aurait obtenus dans la région de Sharel en Afrique occidentale relativement à un projet approuvé par l'ACDI, il n'aurait pas été impossible que j'exa-

basis of services rendered which were of exceptional value to Canada. I must point out however, that the appellant stated to me that he had never presented these facts to the Citizenship Court Judge at the time of the original hearing.

The appeal is therefore dismissed.

mine l'opportunité de faire une recommandation fondée sur les services rendus qui représentaient une valeur exceptionnelle pour le Canada. Je dois toutefois signaler que l'appellant m'a dit n'avoir jamais exposé ces faits au juge de la citoyenneté à la première audience.

L'appel est donc rejeté.