

T-3553-79

T-3553-79

In re the Citizenship Act and in re Mrs. Massika Boutros (Appellant)

Trial Division, Addy J.—Ottawa, December 14, 1979 and February 13, 1980.

Citizenship — Jurisdiction — Appellant appeals (1) Citizenship Judge's finding that she had an inadequate knowledge of an official language, and (2) the Citizenship Judge's decision not to recommend to the Minister that he exercise his discretion to grant citizenship on compassionate grounds — Knowledge of an official language and knowledge of Canada, and of responsibilities and privileges of citizenship found to be inadequate on appeal — Whether or not the Court had jurisdiction on appeal by way of trial de novo to make recommendation which Trial Judge found to be unwarranted in the circumstances — Citizenship Act, S.C. 1974-75-76, c. 108, ss. 13(2),(5), 14(1).

Appellant appeals both the Citizenship Judge's finding that she had an inadequate knowledge of an official language and his decision not to recommend that the Minister exercise his discretion on compassionate grounds. On appeal, she admitted an inadequate knowledge of an official language, and the finding was made that appellant had an inadequate knowledge of Canada and of the responsibilities and privileges of citizenship, leaving for consideration the issue of whether or not the Judge on appeal should recommend that citizenship be granted on compassionate or humanitarian grounds. Basic to a consideration of this issue was whether or not the Court had jurisdiction to make either of the recommendations that the Citizenship Judge had refused to make, should the facts warrant it.

Held, the appeal is dismissed. This Court has no jurisdiction under subsection 13(5) of the *Citizenship Act* to entertain an appeal against a decision of a citizenship court judge to refrain from making any recommendation under subsection 14(1). If a decision made under subsection 14(1) is not appealable under section 13 to the Trial Division, it is possible that it might be considered a final decision required to be made in a judicial or quasi-judicial manner, and therefore reviewable by the Federal Court of Appeal pursuant to section 28 of the *Federal Court Act*. Subsection 13(6) is no bar to an appeal to the Court of Appeal because that subsection only bars appeals from a decision of the Trial Division rendered pursuant to an appeal to it under subsection 13(5). A decision by a court that it does not have jurisdiction under a statute, does not constitute a decision pursuant to such statute but where such a refusal purports to dispose finally of the matter, it nevertheless does constitute a final judgment of that court which would be appealable under paragraph 27(1)(a) of the *Federal Court Act*.

In re Akins and in re the Citizenship Act [1978] 1 F.C. 757, applied.

In re la Loi sur la citoyenneté et in re M^{me} Massika Boutros (Appelante)

^a Division de première instance, le juge Addy—Ottawa, le 14 décembre 1979 et le 13 février 1980.

Citoyenneté — Compétence — L'appelante interjetée appel (1) de la conclusion du juge de la citoyenneté selon laquelle elle ne connaît pas suffisamment l'une ou l'autre des deux langues officielles et (2) de la décision du juge de la citoyenneté de ne pas recommander au Ministre d'exercer ses pouvoirs discrétionnaires pour accorder la citoyenneté pour des raisons humanitaires — Il est établi en appel que l'appelante n'a pas une connaissance suffisante de l'une ou l'autre langue officielle ou du Canada ni des responsabilités et privilèges de la citoyenneté — Il échet d'examiner si la Cour est compétente pour entendre l'appel au fond et pour faire une recommandation que le juge de l'instance inférieure n'estime pas justifiée dans les circonstances — Loi sur la citoyenneté, S.C. 1974-75-76, c. 108, art. 13(2),(5), 14(1).

^d L'appelante interjetée appel à la fois de la décision du juge de la citoyenneté selon laquelle elle n'avait pas une connaissance suffisante de l'une ou l'autre langue officielle et de sa décision de ne pas recommander au Ministre d'exercer ses pouvoirs discrétionnaires pour des raisons humanitaires. En appel, l'appelante ayant reconnu qu'elle n'avait pas une connaissance suffisante de l'une ou l'autre langue officielle et la Cour ayant établi qu'elle n'avait une connaissance suffisante ni du Canada ni des responsabilités et privilèges de la citoyenneté, il échet d'examiner si le juge saisi de l'appel doit recommander l'octroi de la citoyenneté pour des raisons humanitaires. La question fondamentale qui se pose est de savoir si, se fondant sur les faits, la Cour a compétence pour faire l'une ou l'autre des recommandations que le juge de la citoyenneté a refusé de faire.

^e *Arrêt*: l'appel est rejeté. La Cour n'est pas compétente en vertu du paragraphe 13(5) de la *Loi sur la citoyenneté* pour connaître d'un appel contre la décision du juge de la citoyenneté refusant de faire l'une ou l'autre des recommandations énoncées au paragraphe 14(1). Si une décision rendue en vertu du paragraphe 14(1) ne peut faire l'objet d'un appel en vertu de l'article 13 devant la Division de première instance, il est possible qu'elle puisse constituer une décision finale soumise à un processus judiciaire ou quasi judiciaire qui, par le fait même, serait susceptible d'être examinée par la Cour d'appel fédérale en vertu de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*. Le paragraphe 13(6) n'interdit pas tout appel devant la Cour d'appel car il n'interdit que l'appel d'une décision rendue par la Division de première instance à la suite d'un appel intenté devant cette dernière en vertu du paragraphe 13(5). Un refus de la Cour de considérer une loi pour le motif de manque de juridiction ne constitue pas une décision rendue en vertu de cette loi, mais lorsqu'à la suite de ce refus, la Cour prétend néanmoins disposer finalement de l'appel, cette décision même constitue un jugement final de cette Cour susceptible d'être porté en appel en vertu de l'alinéa 27(1)a) de la *Loi sur la Cour fédérale*.

^j Arrêt appliqué: *In re Akins et in re la Loi sur la citoyenneté* [1978] 1 C.F. 757.

APPEAL.

COUNSEL:

P. Dupont-Rousse for appellant.
J. Sauvé, amicus curiae.

SOLICITORS:

P. Dupont-Rousse, Hull, for appellant.
Sauvé, Osborne & Bastien, Gatineau, for
amicus curiae.

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

ADDY J.: The present appeal was instituted as a result of a finding of a Citizenship Judge to the effect that the appellant not be granted Canadian citizenship on the grounds that she did not possess a sufficient knowledge of either of the official languages as required by paragraph 5(1)(c) of the *Citizenship Act*, S.C. 1974-75-76, c. 108¹. The Court below also decided, pursuant to subsection 14(1)¹ of the Act, not to recommend to the Minister that he exercise his discretion on compassionate grounds as authorized by paragraph 5(3)(a)¹ or that executive action be taken by Cabinet pursuant to subsection 5(4)¹. It was admitted on appeal, by counsel for the appellant, that the latter did not in fact possess the required knowledge of either of the official languages, in other words, that she did not meet the requirements of paragraph 5(1)(c)¹.

As the applicant was Lebanese and could not converse with the Citizenship Judge, no finding was made by the latter as to her knowledge of Canada or as to her knowledge of the responsibilities and privileges of citizenship as required by paragraph 5(1)(d)¹.

During the hearing of the appeal before me, the appellant's daughter, who speaks French quite fluently, was sworn in as an interpreter. Questions were put to the appellant through her daughter to determine whether or not she met this latter requirement. I have no hesitation in finding that she does not. She did not know of the existence of

¹ Refer attached schedule for text.

APPEL.

AVOCATS:

P. Dupont-Rousse pour l'appelante.
J. Sauvé à titre d'*amicus curiae*.

PROCUREURS:

P. Dupont-Rousse, Hull, pour l'appelante.
Sauvé, Osborne & Bastien, Gatineau, pour
amicus curiae.

*Voici les motifs du jugement rendus en français
 par*

LE JUGE ADDY: Le présent appel est interjeté contre la décision d'un juge de la citoyenneté par laquelle il a refusé d'accorder la citoyenneté canadienne à l'appelante aux motifs qu'elle n'avait pas une connaissance suffisante de l'une ou l'autre des langues officielles comme l'exige l'alinéa 5(1)c)¹ de la *Loi sur la citoyenneté*, S.C. 1974-75-76, c. 108. Le tribunal d'instance inférieure a également décidé, en conformité du paragraphe 14(1)¹ de la Loi, de ne pas recommander au Ministre d'exercer sa discrétion pour des raisons humanitaires, comme l'autorise l'alinéa 5(3)a)¹, ou que le Cabinet prenne des mesures administratives en vertu du paragraphe 5(4)¹. L'avocat de l'appelante a reconnu en appel que celle-ci n'avait effectivement pas la connaissance requise de l'une ou l'autre des langues officielles, autrement dit qu'elle ne remplissait pas les conditions de l'alinéa 5(1)c)¹.

La requérante étant libanaise, et ne pouvant s'entretenir avec le juge de la citoyenneté, celui-ci n'a pu porter aucun jugement sur sa connaissance du Canada et des responsabilités et privilèges de la citoyenneté, conformément à l'alinéa 5(1)d)¹.

Lors de l'audition de l'appel devant moi, la fille de l'appelante, qui parle couramment le français, a été assermentée en qualité d'interprète. Des questions ont été posées à l'appelante par l'intermédiaire de sa fille afin d'établir si elle remplissait cette dernière condition. Je n'ai aucune hésitation à conclure qu'elle ne la remplit pas. Elle ignore

¹ Voir cédule annexée pour texte.

three levels of government nor has she heard of the Rocky Mountains. Although she had lived in Hull, Quebec, for four years, she did not know who was the Premier of her Province or who was the mayor of her city. She did not even know of the existence of the office of mayor.

As the Citizenship Judge had refused to recommend to the Minister that citizenship be granted either on compassionate or humanitarian grounds, it was urged upon me that I should do so. This, in fact, was the sole ground of appeal. The relevant sections of the Act are annexed for ease of reference as a schedule to these reasons.

It was pointed out to me that some of my brother Judges had, in the past, entertained appeals on decisions made by Citizenship Court Judges under subsection 14(1)¹ and had in fact made recommendations to the Minister where a Citizenship Judge had decided against making one. Others, after hearing evidence, had referred the matter back for reconsideration. I accordingly decided to hear evidence on the issue but reserved on the question of whether I had jurisdiction to hear the appeal at all and, since the appeal is by way of trial *de novo*, whether I could, should the facts warrant it, make either one of the two recommendations which the Citizenship Judge decided were not warranted by the circumstances.

I have considered the matter carefully and, notwithstanding jurisprudence to the contrary, I am again driven to the conclusion that this Court has no jurisdiction under subsection 13(5)¹ of the Act to entertain an appeal against a decision of a citizenship court judge to refrain from making any recommendation under subsection 14(1)¹. I therefore reaffirm the view on the subject which I adopted in the appeal of *In re Akins and in re the Citizenship Act*².

To put the matter in a somewhat different way than in the *Akins* case: From a strictly legal point of view, the duty imposed on the Citizenship Judge

l'existence des trois niveaux de gouvernement et n'a jamais entendu parler des montagnes Rocheuses. Bien qu'elle vive à Hull (Québec) depuis quatre ans, elle ignore qui est premier ministre de sa province ou maire de sa ville. Elle ignore même l'existence de l'office de maire.

Le juge de la citoyenneté ayant refusé de recommander au Ministre d'exercer ses pouvoirs discrétionnaires pour des raisons humanitaires, il m'est demandé instamment de le faire. Tel est, en fait, le seul motif d'appel. Les articles pertinents de la Loi ont été annexés aux présents motifs pour faciliter la consultation.

On m'a fait observer que par le passé, certains de mes collègues avaient entendu des appels interjetés contre des décisions rendues par des juges de la citoyenneté conformément au paragraphe 14(1)¹ et avaient effectivement fait au Ministre les recommandations contre lesquelles un juge de la citoyenneté s'était lui-même prononcé. D'autres, après audition de la preuve, avaient renvoyé l'affaire pour un nouvel examen. J'ai donc décidé d'entendre la preuve en la matière, tout en réservant ma position sur la question de savoir si j'ai compétence pour connaître de l'appel et, puisque celui-ci est interjeté par voie d'instruction *de novo*, si je peux, les circonstances le justifiant, faire l'une des deux recommandations que le juge de la citoyenneté a considérées ne pas être justifiables en l'occurrence.

Après avoir soigneusement étudié la question et nonobstant une jurisprudence contraire, je me dois à nouveau de conclure que la présente Cour n'est pas compétente en vertu du paragraphe 13(5)¹ de la Loi pour connaître d'un appel contre une décision d'un juge de la citoyenneté refusant de faire l'une ou l'autre des recommandations énoncées au paragraphe 14(1)¹. Par conséquent, je réaffirme la position que j'ai adoptée en la matière dans l'appel *In re Akins et in re la Loi sur la citoyenneté*².

Ma conclusion dans la cause *Akins* pourrait peut-être s'exprimer d'une autre façon: du strict point de vue juridique, le devoir qu'impose le

¹ Refer attached schedule for text.

² [1978] 1 F.C. 757.

¹ Voir cédule annexée pour texte.

² [1978] 1 C.F. 757.

by subsection 14(1) of the *Citizenship Act* to “consider” a recommendation is something quite different and apart from his duty under subsection 13(2) to “approve or not approve” and the subsection 14(1) duty must be performed “before” deciding not to approve. Finally, this Court’s jurisdiction under subsection 13(5) extends only to “the decision . . . under subsection (2).”

I would like to add that it seems highly improbable to me that Parliament would direct that a judge of a superior court of record with civil and criminal jurisdiction, such as the Trial Division of the Federal Court of Canada, when acting as a member of that Court, be put in the subordinate position *qua* the Minister designated under subsection 2(1) of the *Citizenship Act*, of being charged with the duty of issuing a recommendation to that Minister which the latter may or may not choose to implement, when some actions of that Minister may be the subject of a writ or order of *mandamus* or prohibition issued by the same judge.

Courts of law generally, as opposed to certain other tribunals which might exercise administrative as well as judicial or quasi-judicial functions, and courts of superior jurisdiction in particular, are created in order to exercise purely judicial as distinct from the legislative, executive or administrative functions of government and the recognized role of such courts is, by reason of the principle of division of powers, restricted to issuing executory and declaratory judgments and orders and does not include making recommendations for the administrative or the executive arms of government. In any event, the enactment under consideration does not, in my view, purport to impose such a duty on the Court. In order to create such radical departure from the normal role of courts the direction would, at the very least, have to be absolutely clear and unequivocal.

Other considerations exist which are worthy of note. It cannot be argued that a person in the situation of the present appellant would be deprived of further remedy should I not have jurisdiction, for no person is precluded from requesting that ministerial discretion be exercised

paragraphe 14(1) de la *Loi sur la citoyenneté* «d’examiner» s’il y a lieu de faire une recommandation diffère complètement de celui que lui impose le paragraphe 13(2) «d’approuver ou de ne pas approuver» la demande et le juge doit se conformer au devoir que lui impose le paragraphe 14(1) «avant» de rendre sa décision de ne pas approuver. En somme, la juridiction de cette Cour en vertu du paragraphe 13(5) ne s’étend qu’à «la décision . . . aux termes du paragraphe (2).»

Je voudrais ajouter qu’il me paraît extrêmement improbable que le Parlement ait eu l’intention d’ordonner qu’un juge agissant en qualité de membre d’une cour supérieure d’archives ayant compétence civile et criminelle, comme la Division de première instance de la Cour fédérale du Canada, soit placé dans une position subordonnée à celle du Ministre désignée au paragraphe 2(1) de la *Loi sur la citoyenneté*, en étant chargé de présenter une recommandation à ce Ministre qui peut choisir d’y donner suite ou pas, alors que certains actes de ce dernier peuvent faire l’objet d’un bref ou d’une ordonnance de *mandamus* ou de prohibition de la part du même juge.

A l’opposé de certains autres tribunaux investis de fonctions administratives autant que judiciaires ou quasi judiciaires, les cours de justice de façon générale et notamment les cours supérieures sont établies en vue d’exercer des fonctions purement judiciaires, à la différence des fonctions législatives, exécutives et administratives du gouvernement, et, grâce au principe de la séparation des pouvoirs, le rôle de ces cours se limite à prononcer des ordonnances et des jugements exécutoires ou déclaratoires, et ne comprend pas la formulation de recommandations aux organes administratifs ou exécutifs du gouvernement. En tout état de cause, la disposition considérée ne tend pas, à mon avis, à imposer une obligation semblable à la Cour. Pour susciter une pareille entorse au rôle normal des cours, la directive devrait tout au moins être absolument claire et sans équivoque.

D’autres facteurs méritent considération, même s’ils n’ont pas toutefois l’effet persuasif de ceux mentionnés dans le jugement *Akins* ou de ceux dont je viens de parler: on ne peut soutenir qu’une personne dans la situation de l’appelante actuelle serait privée de tout recours ultérieur si je n’avais

pursuant to subsection 5(3)¹ or that Cabinet action be taken pursuant to subsection 5(4)¹, notwithstanding that the Citizenship Judge has seen fit to withhold any recommendation to that effect. More importantly, any person may at any time reapply for citizenship before the same or another citizenship judge on the basis of the same or such additional grounds, evidence or submissions as the applicant may deem advisable.

It is unfortunate that, in citizenship appeals such as the case at bar, there is merely an appellant and an *amicus curiae* before the Court and no opposing counsel or respondent. As a consequence, there always exists the danger of views contrary to those propounded by the appellant not being thoroughly canvassed and argued and also the more serious danger, as a result of this, of the Court being tempted to abandon its impartial position to some extent in order to consider and explore those counter-arguments which otherwise would be advanced by counsel for the respondent.

The *Akins* decision, *supra*, has been followed by at least one Judge of this Court although, as stated previously, a completely contrary view has been adopted by others.

Finally, if a decision made under subsection 14(1)¹ is not appealable under section 13 to the Trial Division it is possible that it might still be considered a final decision required to be made in a judicial or quasi-judicial manner, and in such event would by reason of section 15, be reviewable by the Federal Court of Appeal under section 28 of the *Federal Court Act*, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10. In any event, if, as I am holding, the decision of the Citizenship Judge not to recommend any action by the Minister or by the Cabinet is not appealable, then, because of section 15, subsection 13(6) is of itself no bar to further recourse to the Court of Appeal for a review.

¹ Refer attached schedule for text.

pas compétence, car une personne peut toujours demander l'exercice du pouvoir discrétionnaire par le Ministre conformément au paragraphe 5(3)¹ ou que des mesures soient prises par le Cabinet conformément au paragraphe 5(4)¹, même si le juge de la citoyenneté a jugé utile de s'abstenir de toute recommandation à cet effet. En outre, et ceci est encore plus important, toute personne peut, à tout moment, présenter une nouvelle demande de citoyenneté devant le même ou un autre juge de la citoyenneté en invoquant, selon ce qu'elle juge utile, soit les mêmes, soit de nouveaux motifs, preuves ou arguments.

Il est regrettable que dans les appels en matière de citoyenneté comme celui-ci, seuls comparaissent devant la Cour un appellant et un *amicus curiae*, sans intimé ni avocat de la partie adverse. Par conséquent, les points de vue contraires à ceux exprimés par l'appellant risquent toujours de ne pas être suffisamment bien formulés et soutenus, avec pour corollaire encore plus grave la tentation pour la Cour de s'écarter quelque peu de sa position impartiale pour examiner et explorer tels contre-arguments qui auraient été avancés en d'autres circonstances par l'avocat de l'intimé.

Le jugement *Akins* (précité) a été suivi par au moins un juge de cette Cour bien qu'une position diamétralement opposée, on l'a déjà indiqué, ait été adoptée par d'autres.

Enfin, bien qu'une décision rendue en vertu du paragraphe 14(1)¹ ne puisse faire l'objet d'un appel en vertu de l'article 13 devant la Division de première instance, il est possible qu'elle puisse constituer une décision finale soumise à un processus judiciaire ou quasi judiciaire qui, par le fait même en vertu de l'article 15, serait susceptible d'être examinée par la Cour d'appel fédérale en vertu de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), c. 10. De toute façon, si, comme je soutiens, la décision du juge de la citoyenneté de s'abstenir de formuler toute recommandation au Ministre ou au Cabinet n'est pas susceptible d'appel le requérant ne peut, uniquement en vertu du paragraphe 13(6)¹, être empêché de déposer, en vertu de l'article 15¹, une demande d'examen devant la Cour d'appel.

¹ Voir cédule annexée pour texte.

Having regard to the diametrically opposed findings on this fundamental and important question of jurisdiction and of what I consider to be the serious implications involved in this issue which include the possible ramifications of any finding to the effect that an administrative role is to be adopted by any court of law, it would be far more desirable that the issue be settled by way of regular appeal to the Court of Appeal since the grounds for a review under section 28 of the *Federal Court Act* are somewhat restrictive, even if the decision pursuant to subsection 14(1) were reviewable at all.

The only bar to the Court of Appeal's jurisdiction in a citizenship matter, to hear an appeal from the Trial Division of this Court pursuant to section 27 of the *Federal Court Act*¹, lies in the provisions of subsection (6) of section 13 of the *Citizenship Act*¹. This subsection does not constitute an absolute prohibition against all appeals but merely bars any appeal from a decision of the Trial Division rendered pursuant to an appeal to it under subsection (5) of that section. However, a decision of the Trial Division not to consider an appeal as being made under subsection (5) is not a decision of that Court pursuant to an appeal made under subsection (5) and is therefore not subject to the provisions of subsection (6). A decision by a court that it does not have jurisdiction under a statute, does not constitute a decision pursuant to such statute but where such a refusal purports to dispose finally of the matter, it nevertheless does constitute a final judgment of that court which, in my view, would be appealable under paragraph (a) of subsection 27(1) of the *Federal Court Act*¹.

As I appreciate what is before me, it is:

(a) a nominal appeal under subsection 13(5) from the Citizenship Judge's decision not to approve the appellant's application, which

En ce qui concerne ces jugements diamétralement opposés sur cette question importante et fondamentale de compétence et de ce qui me paraît en constituer les sérieuses conséquences qui comprennent les répercussions possibles de toute décision portant que toute cour de justice doit adopter un rôle administratif, il serait bien à souhaiter que la question puisse être réglée par voie d'appel normal devant la Cour d'appel vu le caractère quelque peu restrictif des motifs d'examen en vertu de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*, même si la décision relativement au paragraphe 14(1) pourrait faire l'objet d'une demande d'examen.

Le paragraphe (6) de l'article 13¹ de la *Loi sur la citoyenneté*¹ constitue dans une cause de citoyenneté le seul obstacle à la juridiction accordée à la Cour d'appel par l'article 27¹ de la *Loi sur la Cour fédérale*, d'entretenir un appel d'une décision de la Division de première instance. Ce paragraphe ne constitue pas cependant une défense absolue contre tout appel mais se limite à interdire un appel d'une décision rendue par la Division de première instance à la suite d'un appel intenté devant cette dernière en vertu des dispositions du paragraphe (5) de ce même article. Or, une décision de la Division de première instance de ne pas considérer l'appel devant elle comme ayant été intentée en vertu du paragraphe (5), ne constitue pas une décision rendue en vertu d'un appel intenté sous ledit paragraphe. Il s'ensuit qu'une telle décision ne serait pas sujette aux dispositions du paragraphe (6). Un refus de la Division de première instance de considérer une loi pour le motif de manque de juridiction ne constitue pas une décision rendue en vertu de cette loi, mais lorsqu'à la suite de ce refus la Cour prétend néanmoins disposer finalement de l'appel, cette décision même constitue un final de cette Cour susceptible d'être portée en appel en vertu de l'alinéa a) du paragraphe 27(1) de la *Loi sur la Cour fédérale*.

Comme je conçois l'affaire, j'ai devant moi:

a) un appel nominal en vertu du paragraphe 13(5) d'une décision du juge de la citoyenneté de ne pas approuver la demande de l'appelante,

¹ Refer attached schedule for text.

¹ Voir cédule annexée pour texte.

appeal was to all intents and purposes abandoned during argument; and

(b) an appeal from the Citizenship Judge's conclusion under subsection 14(1) not to recommend an exercise of discretion.

Having regard to the views that I have expressed, I propose to deliver, in one judgment document, two judgments, *viz.*:

(1) a judgment dismissing the appeal under subsection 13(5) on the merits; and

(2) a judgment dismissing, for want of jurisdiction, the appeal from the subsection 14(1) conclusion.

As I conceive it, the judgment dismissing the subsection 13(5) appeal will be barred by subsection 13(6) but the latter provision has no application to the judgment dismissing, for want of jurisdiction, the appeal from the subsection 14(1) conclusion; and I know of no other provision that would deprive the Court of Appeal, in the case of such a judgment, of its general jurisdiction under section 27 of the *Federal Court Act* to entertain an appeal from a judgment of this Division.

An appeal in the present case is all the more desirable not only because of the conflicting decisions but because of the procedures adopted by Citizenship Courts in advising applicants of their decisions. Where, as in the case at bar, the Citizenship Court Judge finds that the applicant does not meet the requirements of the Act and also refuses to make any of the recommendations provided for in subsection 14(1), the letter advising the unsuccessful candidate of this finding invariably advises the latter that the finding may be appealed. As a result, applicants such as Mrs. Boutros who are perfectly aware that they do not meet all of the requirements of subsection 5(1) are nevertheless, quite naturally led to believe that the Citizenship Judge's failure to recommend under subsection 14(1) is also appealable. This leads to a series of what, in my view at least, are futile appeals, resulting in a waste of time, effort and money in addition to frustrating applicants who cannot help but wonder what is happening. The

cet appel ayant, à toute fin pratique, été abandonné lors de l'audition; et

b) un appel d'une conclusion du juge de la citoyenneté en vertu du paragraphe 14(1) de ne pas recommander l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire.

Eu égard aux opinions déjà exprimées, je propose d'émettre dans un seul document ce qui en effet constitue deux jugements, c'est-à-dire:

(1) un jugement rejetant comme non fondé quant aux motifs de fond l'appel intenté en vertu du paragraphe 13(5) et

(2) un jugement rejetant pour le seul motif de manque de juridiction l'appel de la conclusion adoptée en vertu du paragraphe 14(1).

Je conçois qu'un appel du jugement rejetant l'appel en vertu du paragraphe 13(5) est interdit en vertu des dispositions du paragraphe 13(6) mais que ce dernier paragraphe ne peut affecter le jugement rejetant pour manque de juridiction l'appel de la conclusion découlant du paragraphe 14(1). Aussi je n'ai connaissance d'aucune autre disposition de la Loi qui pourrait déroger à la juridiction générale de la Cour d'appel accordée à cette dernière par l'article 27 de la *Loi sur la Cour fédérale* d'entretenir dans un tel cas un appel de cette Division de la Cour.

Un appel régulier est d'autant plus désirable en l'occurrence non seulement en vue des jugements opposés mais en vue de la procédure qu'appliquent régulièrement les cours de citoyenneté pour aviser un requérant d'une décision. Comme on le constate en l'espèce, le juge de la citoyenneté ayant conclu que le requérant ne remplit pas les conditions fixées par la Loi, et ayant refusé de présenter des recommandations conformément au paragraphe 14(1), la lettre communiquant au candidat l'échec de sa demande, l'informe invariablement qu'il peut faire appel contre le jugement. Par voie de conséquence, les requérants comme M^{me} Boutros qui savent parfaitement qu'ils ne remplissent pas toutes les conditions du paragraphe 5(1) en sont néanmoins tout naturellement conduits à croire que la décision du juge de la citoyenneté de ne formuler aucune recommandation conformément au paragraphe 14(1) est également susceptible d'appel. Il en résulte, à mon avis tout au moins, une série d'appels futiles qui entraînent une perte

solution seems to lie in a clarification by way of appeal to the Court of Appeal rather than by further legislation on the subject, unless it is made clear that the decision of the Citizenship Judge is not appealable, as further legislation authorizing a right of appeal from a decision under subsection 14(1) might very well be subject to the objections to which I have alluded regarding separation of powers and the traditional and fundamental role of courts of superior jurisdiction.

I therefore feel that the administration of justice and public interest in general would best be served and future expense and confusion avoided if the matter were finally settled by appealing this decision.

In view of the financial situation of the appellant, as it would be in the interest of both parties and, oddly enough, as it would apparently be of even greater interest to the Department to have the question resolved, consideration should be given to the advisability of an appeal and, at the same time, the possibility of making a joint recommendation to the Court of Appeal regarding costs or of arriving at some alternative arrangement, in order to ensure that the appellant suffer no financial loss or burden as a result of any appeal which, in my view at least, would offer little chance of success to the appellant, Mrs. Boutros, but some very tangible and important benefits to the other party, regardless of the ultimate finding of the Court of Appeal.

SCHEDULE

To the citizenship case of MRS. MASSIKA BOUTROS.

Citizenship Act, sections:

5. (1) The Minister shall grant citizenship to any person who, not being a citizen, makes application therefor and

(c) has an adequate knowledge of one of the official languages of Canada;

(d) has an adequate knowledge of Canada and of the responsibilities and privileges of citizenship; and

de temps, d'effort et d'argent en plus de frustrer les requérants qui ne peuvent s'empêcher de se demander ce qui se passe. La solution me paraît résider dans un appel devant la Cour d'appel plutôt que dans une clarification par voie législative, à moins que la clarification législative n'établisse que la décision du juge de la citoyenneté de ne faire aucune recommandation ne soit susceptible d'appel. Dans le cas contraire, il serait possible que les objections auxquelles j'ai déjà fait allusion, relativement à la séparation des pouvoirs et au rôle traditionnel et fondamental des tribunaux de juridiction supérieure, puissent être invoquées contre la législation.

Je crois donc qu'un appel tranchant la question de façon définitive bénéficierait l'administration de la justice et serait dans l'intérêt du public: l'on pourrait également éviter à l'avenir des dépenses inutiles aussi bien que la confusion à laquelle j'ai référée résultant d'une jurisprudence irréconciliable.

Eu égard à la situation financière de l'appelante et puisqu'il serait dans l'intérêt des deux parties en cause et surtout dans l'intérêt du Ministère de résoudre le problème, l'on devrait non seulement considérer les avantages d'un appel mais en même temps la possibilité de faire une recommandation conjointe à la Cour d'appel au sujet des frais judiciaires ou de trouver un autre moyen pour s'assurer que l'appelante ne soit pas obligée de contribuer financièrement à l'appel, puisqu'à mon avis du moins, l'appelante, M^{me} Boutros, aurait peu de chance de gagner son appel et que l'autre partie en cause en retirerait de réels bénéfices quelle que soit la décision ultime de la Cour d'appel.

CÉDULE ANNEXÉE

A la cause de M^{ME} MASSIKA BOUTROS en matière de citoyenneté.

Articles de la *Loi sur la citoyenneté*:

5. (1) Le Ministre doit accorder la citoyenneté à toute personne qui, n'étant pas citoyen, en fait la demande et qui

c) a une connaissance suffisante de l'une des langues officielles du Canada;

d) a une connaissance suffisante du Canada et des responsabilités et privilèges de la citoyenneté; et

(3) The Minister may, in his discretion, waive on compassionate grounds,

(a) in the case of any person, the requirements of paragraph (1)(c) or (d); and

(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.

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.

(5) The Minister or the applicant may appeal to the Court from the decision of the citizenship judge under subsection (2) by filing a notice of appeal in the Registry of the Court within thirty days from the day on which

(6) A decision of the Court pursuant to an appeal made under subsection (5) is, subject to section 18, final and conclusive and, notwithstanding any other Act of Parliament, no appeal lies therefrom.

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.

15. Notwithstanding section 28 of the *Federal Court Act*, the Federal Court of Appeal does not have jurisdiction to hear and determine an application to review and set aside a decision or order made under this Act if the decision or order may be appealed under section 13 of this Act.

Federal Court Act, section:

27. (1) An appeal lies to the Federal Court of Appeal from any

(a) final judgment,

of the Trial Division.

(3) Pour des raisons humanitaires, le Ministre peut, à sa discrétion, dispenser,

a) toute personne, des conditions prévues aux alinéas (1)c) ou d); et

a

(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.

b

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

d

(5) Le Ministre et le requérant peuvent interjeter appel de la décision du juge de la citoyenneté rendue aux termes du paragraphe (2) en déposant un avis d'appel au greffe de la Cour dans les trente jours de la date à laquelle

e

(6) Une décision de la Cour rendue sur l'appel prévu au paragraphe (5) est, sous réserve de l'article 18, définitive et péremptoire et, nonobstant toute autre loi du Parlement, il ne peut en être interjeté appel.

f

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.

g

15. Nonobstant l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*, la Cour d'appel fédérale n'a pas compétence pour entendre et juger une demande d'examen et d'annulation d'une décision ou ordonnance rendue en vertu de la présente loi, s'il peut être interjeté appel de la décision ou de l'ordonnance en vertu de l'article 13 de la présente loi.

h

Article de la *Loi sur la Cour fédérale*:

i 27. (1) Il peut être interjeté appel, devant la Cour d'appel fédérale,

a) d'un jugement final,

j de la Division de première instance.