

T-2462-85

T-2462-85

In re the *Citizenship Act* and in re Mary Frances Naber-Sykes

INDEXED AS: RE NABER-SYKES

Trial Division, Walsh J.—Calgary, May 9; Vancouver, May 22, 1986.

Citizenship — Residency requirements — Appeal from Citizenship Judge's denial of citizenship on ground failing to satisfy residency requirements — Appellant studying in Canada number of years, becoming landed immigrant in December, 1984 — Act s. 5(1)(b) requiring three years' residence during four years preceding application date — Appellant short 386 days — Appellant American citizen married to Canadian, completing Bar admission course but prevented from practicing until obtaining citizenship — Citizenship Judge considering hardship not sufficiently special or unusual to justify recommendation for exercise of ministerial discretion under s. 5(4) — Bureaucratic directives limiting making of recommendation unacceptable and usurpation of judges' functions — Whether Federal Court can review discretion given Judge to make recommendation or limited to finding citizenship should or should not be recommended — Authority for proposition Court having power to do what is right to correct decisions Citizenship Judges required to take — Issue unsettled — No determination by higher court as no appeal — Liberal interpretation of "special and unusual hardship" warranted — Further delay in granting citizenship constituting special and unusual hardship — Appeal maintained — Recommendation made pursuant to Act s. 5(4) — Citizenship Act, S.C. 1974-75-76, c. 108, ss. 5(1)(b) (as am. by S.C. 1976-77, c. 52, s. 128), (3),(4), 13 (as am. by S.C. 1984, c. 40, s. 15), 21 — Federal Court Rules, C.R.C., c. 663, R. 912.

Judges and Courts — Citizenship Judges — Bureaucratic directives as to circumstances in which statutory provision for recommendation to Governor in Council to be applied — Federal Court Judge criticizing Minister for abuse of executive and administrative functions in 1979 judgment — Unacceptable if situation unchanged — Citizenship Judges to be guided only by wording of legislation, Federal Court decisions and own judgment in application of facts.

This is an appeal from the decision of a Citizenship Judge dismissing an application for citizenship on the ground that the appellant had not satisfied the residency requirements as set out in paragraph 5(1)(b) of the *Citizenship Act*. The appellant had studied in Canada for some time but did not become a landed immigrant until December, 1984. Under the Act, the

Affaire intéressant la *Loi sur la citoyenneté* et Mary Frances Naber-Sykes

^a RÉPERTORIÉ: RE NABER-SYKES

Division de première instance, juge Walsh—Calgary, 9 mai; Vancouver, 22 mai 1986.

Citoyenneté — Conditions de résidence — Appel est interjeté de la décision d'un juge de la citoyenneté de refuser la citoyenneté pour le motif que les conditions de résidence n'ont pas été remplies — L'appelante a étudié au Canada pendant un certain nombre d'années et est devenue résidente permanente en décembre 1984 — L'art. 5(1)(b) de la Loi exige un total de trois ans de résidence au cours des quatre années qui précèdent la date de la demande — Il manque 386 jours à l'appelante — L'appelante est citoyenne américaine et épouse d'un citoyen canadien, elle a complété ses études professionnelles au barreau mais lui a été interdit d'exercer le droit tant qu'elle n'aurait pas obtenu la citoyenneté canadienne — Le juge de la citoyenneté a estimé que la situation de l'appelante n'était pas suffisamment particulière ou exceptionnelle pour justifier une recommandation de l'exercice des pouvoirs conférés au Ministre en application de l'art. 5(4) — Les directives qui limitent les cas où la recommandation peut être faite sont inacceptables et constituent une usurpation des fonctions des juges — La Cour fédérale peut-elle réviser l'exercice par le juge de son pouvoir discrétionnaire de faire ou non une recommandation ou doit-elle se limiter à déterminer si l'octroi de la citoyenneté devrait être recommandé ou non? — Suivant la jurisprudence, la Cour a le pouvoir de faire ce qu'il faut pour corriger les décisions que les juges de la citoyenneté doivent prendre — Question non réglée — Aucune décision ne peut être rendue par une cour de niveau supérieur car il n'existe pas de droit d'appel — Il est justifié d'interpréter d'une manière libérale l'expression «situation particulière et exceptionnelle de détresse» — Tout délai supplémentaire dans l'octroi de la citoyenneté maintiendra une situation particulière et exceptionnelle de détresse — Appel accueilli —

^b *Recommandation faite en application de l'art. 5(4) de la Loi — Loi sur la citoyenneté, S.C. 1974-75-76, chap. 108, art. 5(1)(b) (mod. par S.C. 1976-77, chap. 52, art. 128), (3),(4), 13 (mod. par S.C. 1984, chap. 40, art. 15), 21 — Règles de la Cour fédérale, C.R.C., chap. 663, Règle 912.*

^c *Juges et tribunaux — Juges de la citoyenneté — Directives concernant les circonstances dans lesquelles la disposition législative prévoyant une recommandation au gouverneur doit être faite — Dans un jugement de 1979, la Cour fédérale a reproché au Ministre d'avoir commis un abus de pouvoir — Il est inadmissible que cette situation ne change pas — Les juges de la citoyenneté ne doivent prendre en considération que le libellé de la loi, les décisions de la Cour fédérale et son propre jugement dans l'appréciation des faits.*

^d *Appel est interjeté de la décision d'un juge de la citoyenneté de rejeter la demande de citoyenneté de l'appelante pour le motif que cette dernière n'avait pas satisfait aux exigences concernant la résidence exposées à l'alinéa 5(1)(b) de la Loi sur la citoyenneté. L'appelante a étudié au Canada pendant un certain temps mais elle n'est devenue résidente permanente*

appellant was required to have accumulated three years of residence during the four year period preceding her request for citizenship. Of the 1095 days of residency required, the appellant was short 386 days. In refusing to grant her citizenship, the Judge declined to recommend the application of subsection 5(4) which provides that, in cases of special or unusual hardship, the Governor in Council may direct the Minister to grant citizenship.

The appellant is an American citizen now married to a Canadian. She came to Canada in 1976 to pursue her studies in Toronto. She attended the University of Toronto, earning a Bachelor of Arts degree in 1980. The appellant then entered law school at the same University and was advised that she would have to obtain Canadian citizenship to practice in Canada. Following graduation in 1983, she articulated in Toronto and was subsequently hired by a Calgary law firm. She completed the Bar admission course in Alberta and would normally have been admitted to the Bar in August, 1985. A litigation specialist, she could not appear in court but only sit with firm associates conducting trials. A partner in the Calgary firm testified that the appellant, while very capable, would never be able to make up the years lost due to the delay in obtaining citizenship and would always be a year or two behind her contemporaries. The witness said that he considered this to be an unusual hardship. The Citizenship Judge had expressed the view that the hardship was not sufficiently special or unusual to justify making a recommendation pursuant to subsection 5(4).

Held, the appeal should be allowed and a recommendation made to the Governor in Council that the Minister be directed to grant citizenship.

Citizenship Judges invariably include in their decisions a standard clause stating that they have given consideration to the request for citizenship and decided against recommending to the Minister an exercise of his discretion under subsection 5(4). It would appear that the Act is complied with more as a matter of form than as a matter requiring a judicial inquiry. In *Re Mitha*, Cattanach J. held that it is for the Citizenship Judge to determine what constitutes "special and unusual hardship" within the meaning of the Act. His Lordship added that for the Minister to issue guidelines as to the interpretation of the section was unwarranted and an usurpation of the functions of the Citizenship Judge. That was a strong statement but it may be that Citizenship Judges continue to function under bureaucratic directives as to the rare circumstances in which they should apply subsection 5(4). If such is the case, this is entirely unacceptable. In reaching his decision, the Citizenship Judge should be guided by the wording of the Act, case law created on appeals and the facts of the case.

There also arises the question of whether, on an appeal to the Federal Court, the Court has the jurisdiction to review the Citizenship Judge's failure to make a recommendation or

qu'en décembre 1984. Aux termes de la Loi, l'appelante devait avoir totalisé trois ans de résidence au cours des quatre années ayant précédé sa demande de citoyenneté. Il lui manquait 386 jours sur les 1 095 jours de résidence requis. En refusant d'accorder la citoyenneté à l'appelante, le juge de la citoyenneté a refusé de recommander l'application du paragraphe 5(4) qui prévoit que, dans des situations particulières et exceptionnelles de détresse, le gouverneur en conseil peut ordonner au Ministre d'accorder la citoyenneté.

L'appelante est citoyenne américaine et elle est actuellement l'épouse d'un citoyen canadien. Elle est venue au Canada en 1976 afin de poursuivre ses études à Toronto. Elle a fréquenté l'Université de Toronto où elle a obtenu un baccalauréat ès arts en 1980. L'appelante a ensuite été admise à la faculté de droit de la même université où on l'a informée qu'elle devrait obtenir la citoyenneté canadienne avant d'exercer le droit au Canada. Après avoir obtenu son diplôme en 1983, elle a fait un stage dans un cabinet de Toronto et a par la suite été engagée par un cabinet de Calgary. Elle a complété ses études professionnelles au barreau de l'Alberta et elle aurait normalement dû être admise au barreau au mois d'août 1985. Spécialisée dans le domaine des litiges, elle ne pouvait comparaître en cour mais devait plutôt se contenter de s'asseoir aux côtés des associés du cabinet chargés de l'affaire. Un associé du cabinet de Calgary a déposé que, même si elle était très douée, l'appelante ne pourrait jamais rattraper le temps perdu à obtenir sa citoyenneté canadienne et qu'elle accuserait toujours un retard d'une année ou deux par rapport aux étudiants de sa promotion. Ce témoin a déclaré qu'il considérait que cela constituait une situation exceptionnelle de détresse. Le juge de la citoyenneté s'est dit d'avis que la situation de l'appelante n'était pas suffisamment particulière ou exceptionnelle pour justifier une recommandation en application du paragraphe 5(4).

Jugement: l'appel est accueilli et une recommandation est faite au gouverneur en conseil d'ordonner au Ministre d'accorder la citoyenneté.

Les juges de la citoyenneté ont pour habitude d'ajouter dans leurs décisions une clause standard indiquant qu'ils ont examiné la demande de citoyenneté et qu'ils ont décidé de ne pas recommander au Ministre d'exercer les pouvoirs discrétionnaires qu'il tient du paragraphe 5(4) de la Loi. Il semble que la Loi est observée pour la forme bien plus qu'à titre de question nécessitant un examen juridique. Dans l'affaire *Re Mitha*, le juge Cattanach a statué qu'il appartient au juge de la citoyenneté de déterminer ce qui constitue une «situation particulière et exceptionnelle de détresse» au sens de la Loi. Il a ajouté qu'il était injustifiable que le Ministre émette des directives sur l'interprétation de l'article en cause et que c'était une usurpation des fonctions du juge de la citoyenneté. Il s'agissait là d'une affirmation très virulente qui était peut-être due au fait que les juges de la citoyenneté exercent encore leurs fonctions en tenant compte de directives émanant de fonctionnaires quant aux circonstances exceptionnelles dans lesquelles le paragraphe 5(4) devrait être appliqué. Si tel est le cas, cela est totalement inadmissible. Lorsqu'il rend sa décision, le juge de la citoyenneté ne devrait prendre en considération que le libellé de la Loi, la jurisprudence établie à l'occasion d'appels et les faits.

La question se pose aussi de savoir si, à l'occasion d'un appel interjeté devant elle, la Cour fédérale est habilitée à réviser la décision du juge de la citoyenneté de ne pas faire une recom-

whether its jurisdiction is limited to finding that citizenship "should or should not be recommended". Thurlow A.C.J. (as he then was) held in *Re Salon* that the Act contains no definition of the powers exercisable by the Court, only that final decisions are not subject to appeal. The inference to be drawn, having regard to the lack of definition and to the fact that the Court is a superior Court of record, is that the Court is empowered to correct any decision the Citizenship Judge is required to make in determining an application for citizenship. Thus, the Court has both the duty and the authority to correct, if necessary, the Judge's decision not to recommend the exercise of ministerial discretion. Conflicting case law states that there exists no statutory authority giving the Court jurisdiction to review the Citizenship Judge's refusal to make a recommendation under subsection 5(4). If the Judge refuses to make a recommendation, there remains the possibility of seeking executive action without the intervention of the Citizenship Judge. However, this question will remain unsettled unless the statute is amended as there is no appeal in citizenship matters from a decision of the Federal Court. In the case at bar, no useful purpose can be served by delaying the application of such a desirable citizen. Any further delay would continue to operate hardship for her. Under the circumstances, a liberal interpretation of "special and unusual hardship" is warranted.

mandation ou si sa compétence se limite à déterminer si l'octroi de la citoyenneté «devrait être recommandé ou non». Dans l'affaire *Re Salon*, le juge en chef adjoint Thurlow (tel était alors son titre) a statué que la Loi ne définit aucunement les pouvoirs dont la Cour est investie mais dispose qu'il ne peut être interjeté appel de décisions finales. Il faut conclure, compte tenu de l'absence d'un énoncé de pouvoirs et du fait que la Cour est une cour supérieure d'archives, que la Cour est investie du pouvoir de corriger toute décision que le juge de la citoyenneté doit rendre en se prononçant sur une demande de citoyenneté. La Cour a donc à la fois le pouvoir et le devoir de corriger si nécessaire la décision du juge de la citoyenneté de ne pas recommander l'exercice des pouvoirs conférés au Ministre. Il a été décidé dans des décisions contradictoires que la loi n'habilite pas la Cour à réviser la décision du juge de la citoyenneté de refuser de faire une recommandation en application du paragraphe 5(4). Si le juge refuse de faire une recommandation, il est possible d'adresser sa demande au Ministre sans intervention dudit juge. Cette question n'est cependant pas réglée et restera sujette à controverse tant que la loi ne sera pas modifiée étant donné qu'il n'existe aucun droit d'appel à l'égard d'une décision de la Cour fédérale en matière de citoyenneté. En l'espèce, il est inutile de retarder l'octroi de la citoyenneté à l'appelante qui constituerait une excellente citoyenne. Tout délai supplémentaire maintiendra une situation de détresse pour elle. Compte tenu des circonstances, il y a lieu de donner une interprétation libérale à l'expression «situation particulière et exceptionnelle de détresse».

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

Re Salon (1978), 88 D.L.R. (3d) 238 (F.C.T.D.); *Re Maefs* (1980), 110 D.L.R. (3d) 697 (F.C.T.D.); *Re Turcan*, [1978] 3 A.C.W.S. 291 (F.C.T.D.); *Re Mitha*, [1979] 3 A.C.W.S. 731 (F.C.T.D.); *In re Kleifges and in re Citizenship Act*, [1978] 1 F.C. 734; 84 D.L.R. (3d) 183 (T.D.).

CONSIDERED:

In re Albers and in re Citizenship Act, judgment dated May 11, 1978, Federal Court, Trial Division, T-75-78, not reported; *In re Akins and in re the Citizenship Act*, [1978] 1 F.C. 757; 87 D.L.R. (3d) 93 (T.D.); *Re Zakowski*, judgment dated February 28, 1986, Federal Court, Trial Division, T-2054-85, not yet reported; *In re Amendola and in re Citizenship Act*, judgment dated April 7, 1982, Federal Court, Trial Division, T-177-82, not reported; *Re Conroy* (1979), 99 D.L.R. (3d) 642 (F.C.T.D.); *Re Anquist* (1984), [1985] 1 W.W.R. 562 (F.C.T.D.).

COUNSEL:

J. R. Smith, Q.C., for appellant.
William D. McFetridge, amicus curiae.

JURISPRUDENCE

DÉCISIONS APPLIQUÉES:

Re Salon (1978), 88 D.L.R. (3d) 238 (C.F. 1^{re} inst.); *Re Maefs* (1980), 110 D.L.R. (3d) 697 (C.F. 1^{re} inst.); *Re Turcan*, [1978] 3 A.C.W.S. 291 (C.F. 1^{re} inst.); *Re Mitha*, [1979] 3 A.C.W.S. 731 (C.F. 1^{re} inst.); *In re Kleifges et in re Loi sur la citoyenneté*, [1978] 1 C.F. 734; 84 D.L.R. (3d) 183 (1^{re} inst.).

DÉCISIONS EXAMINÉES:

In re Albers et in re Loi sur la citoyenneté, jugement en date du 11 mai 1978, Division de première instance de la Cour fédérale, T-75-78 non publié; *In re Akins et in re la Loi sur la citoyenneté*, [1978] 1 C.F. 757; 87 D.L.R. (3d) 93 (1^{re} inst.); *Re Zakowski*, jugement en date du 28 février 1986, Division de première instance de la Cour fédérale, T-2054-85, encore inédit; *In re Amendola et in re Loi sur la citoyenneté*, jugement en date du 7 avril 1982, Division de première instance de la Cour fédérale, T-177-82, non publié; *Re Conroy* (1979), 99 D.L.R. (3d) 642 (C.F. 1^{re} inst.); *Re Anquist* (1984), [1985] 1 W.W.R. 562 (C.F. 1^{re} inst.).

AVOCATS:

J. R. Smith, c.r., pour l'appelante.
William D. McFetridge, amicus curiae.

SOLICITORS:

MacKimmie Matthews, Calgary, for appellant.

MacLeod Lyle Smith McManus, Calgary, *amicus curiae*.

The following are the reasons for decision rendered in English by

WALSH J.: In this case the Citizenship Judge dismissed the appellant's application for citizenship by decision communicated to her on October 11, 1985. In doing so he found that she had satisfied the requirements of the Act [*Citizenship Act*, S.C. 1974-75-76, c. 108], except for that of residency pursuant to paragraph 5(1)(b) [as am. by S.C. 1976-77, c. 52, s. 128] of the Act.

While the applicant had studied in Canada for some time, she only became a landed immigrant on the 29th of December 1984. Her application for citizenship was made on April 15, 1985 and pursuant to paragraph 5(1)(b) of the Act she was required to have accumulated three years of residence in Canada in the four years preceding the date of the application, that is to say since April 15, 1981. She was entitled to one day credit for each day since her admission for permanent residence and one-half day for each day she was in Canada prior to such admission but within the four year period. On this basis she was calculated to have 677 half days to her credit and 108 full days from which were deducted one half of 153 days for absences from Canada before she acquired landed immigrant status or 76 days, leaving her with a total credit of 709 days in a three year period for which 1095 days were required so she was short 386 days. There is no dispute about this calculation. It would also appear that were she to re-apply now, she would have the required number of days to fulfill the residence requirement of the Act. The Citizenship Judge also declined to recommend the application of subsection 5(4) of the Act which provides that in order to alleviate cases of special and unusual hardship or to reward services of an exceptional value for Canada, the Governor in Council may direct the Minister to grant citizenship. If such a direction is made, the

PROCUREURS:

MacKimmie Matthews, Calgary, pour l'appelante.

MacLeod Lyle Smith McManus, Calgary, *amicus curiae*.

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

LE JUGE WALSH: La présente affaire porte sur le rejet par le juge de la citoyenneté de la demande présentée par l'appelante en vue d'obtenir la citoyenneté, décision qui a été communiquée à celle-ci le 11 octobre 1985. En statuant sur la demande, le juge a conclu que l'appelante avait satisfait aux exigences de la Loi [*Loi sur la citoyenneté*, S.C. 1974-75-76, chap. 108], sauf en ce qui concerne celle de la résidence énoncée à l'alinéa 5(1)(b) [mod. par S.C. 1976-77, chap. 52, art. 128].

Bien qu'ayant étudié au Canada pendant un certain temps auparavant, la demanderesse n'est devenue résidente permanente que le 29 décembre 1984. Sa demande en vue d'obtenir la citoyenneté a été présentée le 15 avril 1985. Aux termes de l'alinéa 5(1)(b) de la Loi, elle devait avoir totalisé trois ans de résidence au Canada au cours des quatre années ayant précédé la date de sa demande, c'est-à-dire depuis le 15 avril 1981. Elle avait droit à une journée de résidence pour chaque jour où elle a résidé au pays après l'acquisition de son statut de résidente permanente et à un demi-jour pour chaque jour où elle a résidé au Canada au cours des quatre années ayant précédé l'obtention dudit statut. Partant, elle s'est vue attribuer 677 jours en demi-journées et 108 journées entières desquelles on a soustrait la moitié des 153 jours d'absence du Canada avant l'obtention du statut de résidente permanente, soit 76 jours, de sorte qu'il lui restait un total de 709 jours. Comme trois années comptent 1 095 jours, il lui manquait 386 jours pour se conformer aux exigences de la Loi. Aucune des parties ne conteste ce calcul. Il appert également que si l'appelante déposait une nouvelle demande aujourd'hui, elle disposerait du nombre de jours requis pour satisfaire aux exigences en matière de résidence établies par la Loi. Le juge de la citoyenneté a en outre refusé de formuler une recommandation en application du paragraphe 5(4) de la Loi, lequel prévoit que pour remédier à

Minister shall forthwith grant it to the person named. The Citizenship Judge is required in all cases where citizenship is refused, to consider whether he should make such a recommendation and in this case he states that he examined the jurisprudence that was submitted to him and that there does not appear to be any unusual and special circumstances that would justify him to make such a recommendation, the cases to which he had been referred not being cases in which the three year residence requirement was involved. Neither is he willing to make a recommendation pursuant to subsection 5(3) on compassionate grounds, and this section is not an issue in the present appeal.

The facts in the present case are somewhat unusual in that it would be difficult to find an applicant more completely qualified to make a desirable citizen or for whom no useful purpose would be served by delaying the grant of citizenship.

The applicant is an American citizen now married to a Canadian citizen. She came to Canada in September of 1976 to continue her education in Toronto and has resided in Canada ever since save for absences to return home on holidays. She attended the University of Toronto where she received her Bachelor of Arts degree in May, 1980, during the course of her studies having spent a year in France as an *au pair* girl in order to learn French, in which language she became fluent. She was then admitted to the University of Toronto to study law and had been informed at that time that she would have to have citizenship in order to practice law in Canada. She worked for the United States government in the summer of 1981 and 1982 as an immigration officer at the Toronto airport and graduated in law from the University of Toronto in 1983. She was indentured to the law firm of Osler, Hoskin and Harcourt in Toronto. Subsequently she was engaged by the law firm of MacKimmie Matthews in Calgary, another large and prestigious law firm. She completed her Bar

des situations particulières et exceptionnelles de détresse ou pour récompenser les services d'une valeur exceptionnelle rendus au Canada, le gouverneur en conseil peut ordonner au Ministre d'accorder la citoyenneté. Si un tel ordre est donné, le Ministre doit immédiatement accorder la citoyenneté à la personne désignée. Dans tous les cas où il n'accorde pas la citoyenneté, le juge de la citoyenneté doit examiner s'il y a lieu de faire une telle recommandation. En l'espèce, le juge déclare avoir pris connaissance de la jurisprudence invoquée et n'être pas en mesure de conclure qu'il existe des circonstances inhabituelles ou particulières justifiant la formulation d'une telle recommandation, d'autant plus que les décisions citées ne portent pas sur des cas dans lesquels l'exigence de trois années de résidence était en cause. Il n'est pas non plus disposé à faire une recommandation pour des raisons humanitaires, en application du paragraphe 5(3), mais cette disposition ne fait pas l'objet du présent appel.

Les faits en cause dans cette affaire sont quelque peu inusités du fait qu'il serait difficile de trouver une candidate plus apte à devenir citoyenne que la demanderesse ou à l'égard de qui le fait de différer l'octroi de la citoyenneté serait aussi inutile.

La demanderesse est citoyenne américaine et elle est actuellement l'épouse d'un citoyen canadien. Elle est venue au Canada en septembre 1976 afin de poursuivre ses études à Toronto, puis elle est demeurée au Canada depuis lors, sauf à l'occasion de certaines périodes de vacances pendant lesquelles elle est allée visiter sa famille. Elle a fréquenté l'Université de Toronto où elle a obtenu un baccalauréat ès arts en mai 1980. Au cours de ses études, elle a passé une année en France où elle a travaillé au pair afin d'apprendre le français, langue dans laquelle elle s'exprime avec facilité depuis lors. Elle a ensuite été admise à la faculté de droit de l'Université de Toronto où on l'a informée qu'elle devrait obtenir la citoyenneté canadienne avant d'exercer le droit au Canada. Pendant les étés 1981 et 1982, elle a travaillé pour le gouvernement américain à titre d'agent d'immigration à l'aéroport de Toronto, puis en 1983, elle a obtenu son diplôme de droit de l'Université de Toronto. Elle a ensuite fait un stage au sein du cabinet Osler, Hoskin and Harcourt de Toronto.

admission course in Alberta and normally would have been admitted to the Bar in August of 1985 but cannot practice because of lack of citizenship. She specializes in litigation, and can merely sit with one of the associates of the firm conducting the trial, ungowned, during hearings, whereas her contemporaries admitted to the firm in the same year can actually conduct trials themselves. She claims this constitutes an unusual hardship. She has been active in the Calgary community in connection with the Calgary Legal Guidance Clinic which provides advice for people who do not qualify for legal aid but cannot afford lawyers. She is permitted to give such advice but cannot follow up if the matter comes to court. During her college years in Toronto, she was a member of the Jessup Cup law debating team which won the Canadian moot court championship competing with teams from law schools throughout Canada and subsequently was runner-up in the world competition. The senior partners in the MacKimmie Matthews law firm think so highly of her that they are retaining her in their employ even though she cannot be admitted to the Bar of Alberta until acquiring citizenship. Stephen Hart Wood, Q.C. senior partner and former bencher of the Law Society who was formerly the managing partner of the law firm testified that they wish to maintain her association with them and that there is no reason for delaying her immediate admission to the Bar of Alberta save for the citizenship requirement. Alan Fradsham a partner of the firm who supervises the work of their law students testified that he assessed her very highly for her ability for litigation, hard work, professional dedication and analytical mind but that she will never be able to make up the lost years and will always be a year or two behind her contemporaries who were immedi-

Elle a par la suite été engagée par le cabinet MacKimmie Matthews de Calgary, un autre grand cabinet de prestige. Après avoir complété ses études professionnelles au barreau de l'Alberta, elle aurait normalement dû être admise au barreau au mois d'août 1985; or, elle ne pouvait pas exercer le droit tant qu'elle n'était pas citoyenne canadienne. Elle se spécialise dans le domaine des litiges et, aux audiences, elle doit se contenter de s'asseoir aux côtés de l'un des associés du cabinet chargé de l'affaire et ne peut revêtir la toge, alors que les autres avocats recrutés par le cabinet à peu près en même temps qu'elle se voient confier la conduite de procès. L'appelante prétend qu'il s'agit là d'une situation exceptionnelle de détresse. Elle a par ailleurs participé à Calgary à des activités communautaires reliées à une clinique dispensant des conseils juridiques aux personnes qui ne satisfont pas aux critères établis par l'aide juridique, mais qui ne peuvent se payer les services d'un avocat. Elle a le droit de donner de tels conseils, mais elle ne peut s'occuper d'une affaire lorsque les tribunaux en sont saisis. Au cours de ses années d'études à Toronto, elle a fait partie de l'équipe de débats contradictoires *Jessup Cup* qui a remporté le championnat canadien du tribunal-école après avoir affronté des équipes provenant de diverses facultés de droit du Canada, puis elle a participé au concours mondial. Les principaux associés du cabinet MacKimmie Matthews sont tellement impressionnés par son travail qu'ils retiennent ses services même si elle ne peut obtenir son permis d'exercice avant d'obtenir sa citoyenneté. L'associé principal et ancien membre du conseil général du barreau, Stephen Hart Wood, c.r., qui s'est déjà vu confier l'administration du cabinet, a témoigné qu'il était de l'intention du cabinet de la garder au sein de son personnel et que rien ne faisait obstacle à son admission immédiate au barreau de l'Alberta, sauf l'exigence de la citoyenneté. Un associé du cabinet chargé de la surveillance du travail des étudiants en droit engagés par le cabinet, M. Alan Fradsham, a déposé qu'il avait accordé de très bonnes notes à l'appelante en raison de ses capacités en matière de litige, de son acharnement au travail, de son dévouement professionnel et de son esprit analytique. Il a toutefois ajouté qu'elle ne pourrait jamais rattraper le temps perdu et qu'elle accuserait toujours un retard d'une année ou deux par rapport aux étudiants de sa promotion reçus immédiatement après leurs études en droit; il

ately admitted on completing their law course, which he considers to be an unusual hardship.

The Citizenship Judge expressed a valid viewpoint when he did not consider that the hardship was sufficiently special or unusual to justify a recommendation by him pursuant to subsection 5(4). Judges at all levels do not necessarily agree or there would be no appeals nor dissenting judges in appellate courts. If, on this appeal, I reach a different conclusion from him it should not be considered as a criticism if I decide to make the recommendation. Comments made with respect to the administrative process, however, in at least two previous judgments are of considerable significance. In the case of *Re Turcan* (No. T-3202-78) a judgment dated October 6, 1978 summarized in [1978] 3 A.C.W.S. 291 (F.C.T.D.) I had occasion to state:

I cannot fail to remark on the fact that it is the almost invariable practice of Citizenship Judges in advising the applicant of the decision to include a paragraph stating:

I have considered and decided against recommending to the Minister an exercise of his discretion under subsection 5(4) of the Act.

In fact I have yet to encounter a case where a recommendation has been made. The question of what constitutes "special and unusual hardship" is of course a subjective one and Citizenship Judges, Judges of this Court, the Minister, or the Governor in Council might well have differing opinions on it. Certainly the mere fact of not having citizenship or of encountering further delays before it can be acquired is not of itself a matter of "special and unusual hardship", but in cases where as a consequence of this delay families will be broken up, employment lost, professional qualifications and special abilities wasted, and the country deprived of desirable and highly qualified citizens, then, upon the refusal of the application because of the necessarily strict interpretation of the residential requirements of the Act when they cannot be complied with due to circumstances beyond the control of the applicant, it would seem to be appropriate for the Judge to recommend to the Minister the intervention of the Governor in Council, and it is difficult to understand why even in the most clear cut and meritorious case a Citizenship Judge never makes such a recommendation although including in each decision a standard clause stating that he has given the matter consideration as he is required to do under section 14 of the Act. While it may be the fault of the applicant who frequently does not submit before the Citizenship Judge all the evidence and information which he eventually submits in the appeal as to why the recommendation should be made, nevertheless I am forced to the conclusion that section 14 of the Act is complied with more as a matter of form than as a matter requiring a careful inquiry made in a judicial manner

estime qu'il s'agit pour elle d'une situation exceptionnelle de détresse.

Le juge de la citoyenneté a exprimé un point de vue tout à fait défendable lorsqu'il s'est dit d'avis que la situation de l'appelante n'était pas suffisamment particulière ou exceptionnelle pour justifier une recommandation en application du paragraphe 5(4). Si les juges de toutes les instances étaient toujours du même avis, il n'y aurait jamais d'appels ni de juges dissidents au sein des tribunaux d'appel. Advenant que j'en vienne à une conclusion différente dans le présent pourvoi en appel, la formulation d'une recommandation ne devrait pas être vue comme une critique à l'endroit du juge de la citoyenneté. Pas moins de deux décisions font état d'observations formulées à l'égard du processus administratif en matière de citoyenneté, et celles-ci revêtent une importance considérable. Dans la décision *Re Turcan* (n° du greffe: T-3202-78), datée du 6 octobre 1978 et résumée dans [1978] 3 A.C.W.S. 291 (C.F. 1^{re} inst.), j'ai eu l'occasion de déclarer ce qui suit:

Je ne peux m'empêcher de remarquer que les juges de la citoyenneté ont pour habitude d'ajouter le paragraphe suivant en communiquant leur décision au requérant:

Après examen, j'ai décidé de ne pas recommander au Ministre d'exercer les pouvoirs discrétionnaires qu'il tient du paragraphe 5(4) de la Loi.

En fait, je n'ai pas rencontré un seul cas où une recommandation ait été faite. Naturellement, l'appréciation de ce qui constitue «une situation particulière et exceptionnelle de détresse» est une appréciation subjective et il se peut que cette appréciation soit différente selon qu'elle émane des juges de la citoyenneté, des juges de la Cour de céans, du Ministre ou du gouverneur en conseil. Certes, le simple fait de ne pas avoir la citoyenneté canadienne ou d'avoir à attendre plus longtemps avant de l'acquérir n'est pas en soi une situation «particulière et exceptionnelle de détresse», mais dans les cas où ce retard entraîne la séparation des familles, la perte d'un emploi, l'inutilisation de compétences professionnelles et de talents spéciaux et où le Canada est privé de citoyens désirables et hautement qualifiés, il semble qu'après avoir rejeté la demande par suite d'une interprétation nécessairement stricte des conditions de résidence prévues par la Loi, lesquelles n'ont pu être remplies pour des raisons indépendantes de la volonté du requérant, le juge doit recommander au Ministre de faire intervenir le gouverneur en conseil. Il est difficile de comprendre pourquoi un juge de la citoyenneté, même dans les cas les plus évidents et les plus méritoires, ne fait jamais une telle recommandation alors qu'il n'oublie pas de préciser chaque fois, de façon toute routinière, qu'il a examiné la question comme l'exige l'article 14 de la Loi. Il est possible que ce soit la faute du requérant qui souvent ne présente pas au juge de la citoyenneté toutes les preuves et tous les renseignements qu'il présente par la suite en appel en faveur de la recommandation, mais je ne peux néanmoins m'empêcher de conclure que l'article 14 de la Loi est observé pour la forme

as to whether a recommendation under subsection 5(4) should be made or not. I would not wish these remarks to be construed as a criticism of the Citizenship Judge in the present case or Citizenship Judges generally, but rather of what appears to have become a matter of policy which I do not believe complies with the spirit or intention of the Act. This strengthens my view that on an appeal, and with complete evidence before him, a Judge of this Court should have the right to make such a recommendation if he deems it advisable.

In the case of *Re Mitha*, summarized in [1979] 3 A.C.W.S. 731 (F.C.T.D.) (No. T-4832-78) judgment dated June 1, 1979, Justice Cattanach at pages 22 to 24 stated:

What is a case of "special and unusual hardship" or a service "of an exceptional value to Canada" is a question of fact for the Citizenship Judge to decide.

By virtue of section 26, the Governor in Council may make regulations on topics lettered from (a) to (l).

Nowhere in that section is there a topic which permits of a regulation being made as to what constitutes "a special and unusual hardship" or service "of an exceptional value to Canada".

Accordingly the *Citizenship Regulations* made pursuant to section 26 of the Act could not and do not purport to legislate on a subject matter which is not authorized to be delegated by that section.

That being so the Citizenship Judge is restricted in reaching a decision to the language of subsection 5(4). The words "a special and unusual hardship" or service "of an exceptional value to Canada" are not technical words neither do they relate to any art or science from which it follows that those words should be understood in the same way as they are understood in common language.

It is for the Citizenship Judge to decide when a case before that Judge falls within the purview of the section and in making that decision the exclusive guidelines are the language of subsection 5(4) and any jurisprudence thereon and nothing else.

For the Minister or any of his employees, whether authorized by him or not, to purport to issue guidelines, information and advice as to the interpretation of the section is wholly unwarranted. More than being unwarranted it is an abuse of the executive and administrative functions of the Minister and his employees. It is an assumption of the judicial function in that it purports to interpret the meaning of a statute.

Furthermore it is the usurpation of the functions of the Citizenship Judge. If this is countenanced then there is no need for the appointment of Citizenship Judges, with the judicial trappings with which they are surrounded, when they would not in fact exercise judicial independence but follow the direction of departmental employees. The function of the Citizenship Judges might as well be performed directly by those employees as the Citizenship Judges in actuality become like employees or

bien plus qu'à titre de question nécessitant un examen soigneux et juridique en vue de déterminer s'il faut ou non faire la recommandation visée au paragraphe 5(4). Je ne tiens pas à ce que mes observations soient interprétées comme une critique du juge de la citoyenneté qui a statué en l'espèce ou des juges de la citoyenneté en général, mais plutôt de ce qui semble être devenu une pratique généralisée et, à mon avis, contraire à l'esprit de la Loi. Tout cela renforce ma conviction qu'un juge de la Cour, statuant en appel et à la lumière de toute la preuve à lui soumise, a compétence pour faire une telle recommandation s'il l'estime indiquée.

Dans l'affaire *Re Mitha* (n° du greffe: T-4832-78), le juge Cattanach s'est exprimé de la façon suivante dans un jugement daté du 1^{er} juin 1979 et résumé dans [1979] 3 A.C.W.S. 731 (C.F. 1^{re} inst.), aux pages 22 et 23:

La situation «particulière et exceptionnelle de détresse» ou le service «d'une valeur exceptionnelle rendu au Canada» constituent une question de fait laissée à l'appréciation du juge de la citoyenneté.

Aux termes de l'article 26, le gouverneur en conseil peut établir des règlements dans des domaines qui vont de (a) à (l).

Il n'est nullement mentionné dans cet article qu'un règlement peut être établi sur ce qui constitue «une situation particulière et exceptionnelle de détresse» ou un service «d'une valeur exceptionnelle rendu au Canada».

Par conséquent, les règlements établis en matière de citoyenneté aux termes de l'article 26 de la Loi ne peuvent porter sur une question qui n'est pas autorisée à être déléguée par ledit article.

Ceci dit, le juge de la citoyenneté n'est pas tenu par les termes du paragraphe 5(4) pour formuler sa décision. Les expressions «situation particulière et exceptionnelle de détresse» ou service «d'une valeur exceptionnelle rendu au Canada» ne sont pas des expressions techniques ni scientifiques qu'il faudrait comprendre de la même manière que dans le langage ordinaire.

Il incombe au juge de la citoyenneté de décider quand l'affaire qui lui est soumise tombe dans le cadre de l'article et pour prendre cette décision, les seules directives à suivre sont les dispositions du paragraphe 5(4) et de la jurisprudence y afférente.

Il est absolument injustifiable que le Ministre ou ses employés, avec ou sans son autorisation, émettent des directives, des renseignements ou des recommandations sur l'interprétation de l'article en cause. Je dirais même que c'est un abus de pouvoir de la part du Ministre et de ses employés et une usurpation du pouvoir judiciaire puisqu'on a tenté d'interpréter le sens d'une loi.

Il s'agit également d'une usurpation des fonctions du juge de la citoyenneté. Si cet abus est admis, il est alors inutile de nommer des juges de la citoyenneté avec tout le décorum dont ils sont entourés puisqu'ils n'ont, en fait, aucune indépendance judiciaire et obéissent plutôt aux directives des fonctionnaires du Ministère. Dans ce cas, leurs fonctions pourraient aussi bien être remplies par ces fonctionnaires, vu que les juges de la citoyenneté deviennent en fait des employés ou des marionnettes.

puppets of departmental employees despite the visual semblances and trappings of a court.

This is a very strong statement, but I am given to understand that Citizenship Judges may still be operating under some bureaucratic directives or recommendations setting out the rare circumstances in which they should apply subsection 5(4) of the Act to make a recommendation. If this is the case, this is entirely unacceptable. In making the decision, they should be guided solely by the wording of the Act, jurisprudence created by Judges of this Court on appeals and their own good judgment in the application of the facts. They are in no way subservient to the Minister and certainly even less so to any directions which may be given to them by employees of the Ministry even to the Deputy Minister level.

Whether or not their recommendations if made are adopted is another matter of which the Court can have no knowledge but it is significant that a recommendation, if made, is not made to the Minister but to the Governor in Council who will then direct the Minister to grant citizenship if they deem it advisable. While it is true that this may be more a matter of form than of practice since the Governor in Council would most likely never have the matter brought before them for consideration unless the Minister, or what is more likely the Deputy Minister or someone else in the Department at a lower level who has been delegated by the Minister pursuant to section 21 of the Act brings the matter to the attention of the Governor in Council. There is, nevertheless, an important legal distinction in that neither the Citizenship Judge nor a Judge of this Court sitting in appeal should be put in the position of making a recommendation to a minister which can be over-ruled whereas it is quite appropriate to make a recommendation to the Governor in Council that discretion should be exercised.

I turn now to the question of whether on an appeal to the Federal Court pursuant to section 13 of the Act the Court may review the failure of the Citizenship Judge to make a recommendation pursuant to subsection 5(4) or whether the appeal must be limited only to finding that citizenship

tes du Ministère, malgré toutes les apparences et le décorum de la Cour.

Bien qu'il s'agisse là d'une affirmation très virulente, j'ai des raisons de croire que les juges de la citoyenneté exercent encore leurs fonctions en tenant compte de directives ou de recommandations émanant de fonctionnaires quant aux circonstances exceptionnelles dans lesquelles le paragraphe 5(4) de la Loi devrait être appliqué et une recommandation formulée. Si tel est le cas, cela est totalement inadmissible. Lorsqu'il rend sa décision, le juge ne devrait prendre en considération que le libellé de la Loi, la jurisprudence établie par les juges de cette Cour à l'occasion d'appels en la matière et son propre jugement quant à l'appréciation des faits. Il n'est d'aucune façon subordonné au Ministre ni assujéti aux directives qui peuvent émaner d'employés du Ministre, ou même du bureau du sous-ministre.

La question de savoir si les recommandations formulées sont effectivement suivies relève d'un autre domaine dont les données échappent au tribunal; or, il importe de savoir que lorsqu'une recommandation est faite elle ne s'adresse pas au Ministre, mais au gouverneur en conseil, qui ordonnera ensuite au Ministre, s'il le juge approprié, d'accorder la citoyenneté. Il se peut qu'il s'agisse davantage d'une question de formalité que d'une procédure comme telle, le gouverneur en conseil n'étant, la plupart du temps, jamais saisi de l'affaire à moins que le Ministre ou, ce qui est plus probable, le sous-ministre ou un fonctionnaire subalterne du Ministère à qui les pouvoirs du Ministre ont été délégués en vertu de l'article 21 de la Loi, ne la porte à son attention. Il convient néanmoins de faire une importante nuance sur le plan juridique en précisant qu'il est inacceptable que le juge de la citoyenneté ou l'un des juges de cette Cour siégeant en appel puisse être amené à faire une recommandation au Ministre au risque qu'elle soit rejetée, bien qu'il soit tout à fait approprié de recommander au gouverneur en conseil d'exercer son pouvoir discrétionnaire.

Je passe maintenant à la question de savoir si, à l'occasion d'un appel interjeté en vertu de l'article 13 de la Loi, la Cour fédérale peut réviser la décision du juge de la citoyenneté de ne pas faire une recommandation en application du paragraphe 5(4) ou doit se limiter à déterminer si l'octroi de la

should or should not be recommended. This has been a highly controversial area in which the Judges of this Court have disagreed. I have already referred to the *Turcan* judgment in which I found that this decision could be reviewed and a recommendation made by the Federal Court. I reached a similar conclusion, not surprisingly, in the case of *In re Kleifges and in re Citizenship Act*, [1978] 1 F.C. 734; 84 D.L.R. (3d) 183 (T.D.). Reference has already been made to the judgment of Justice Cattnach in *Mitha*. In the case of *Re Salon* (1978), 88 D.L.R. (3d) 238 (F.C.T.D.), a judgment dated June 28, 1978, Associate Chief Justice Thurlow, as he then was, in the Trial Division recognized that the appellant could not meet the residential requirements for citizenship. He nevertheless made a recommendation pursuant to subsection 5(4). Reference was made to the cases of *In re Albers and in re Citizenship Act*, judgment dated May 11, 1978, Federal Court, Trial Division, T-75-78, not reported and *In re Akins and in re the Citizenship Act*, now reported in [1978] 1 F.C. 757; 87 D.L.R. (3d) 93 (T.D.), in which Justice Addy reached the conclusion that the recommendation was not subject to review, but Associate Chief Justice Thurlow states that he prefers the views expressed by myself and Justice Dubé in other cases. On pages 241-242 of the judgment he states:

Unlike most statutes which confer on parties a right of appeal to a Court, this Act contains no definition of the powers exercisable by the Court when an appeal is before it. All that is to be found as to the decision of the Court is in s-s. 13(6) which makes the decision of the Court final and not subject to any further appeal. As Parliament must have intended the appeal to be an effective means of obtaining relief, it is not to be inferred that the intention was that the Court should be powerless, and it appears to me that the inference to be drawn, having regard both to the absence of such a definition of powers as well as to the fact that the appeal is to a superior Court of record, is that the Court is vested with full power to do all that is right and just according to the law and for that purpose to do or to correct anything that the Judge from whose decision the appeal is taken was empowered or required to do in reaching his decision. One of the things the Citizenship Judge must do before declining to approve an application is consider whether to make a recommendation for the exercise of the powers vested in the Minister and the Governor in Council by s-ss. 5(3) and (4) respectively and, if he decides to make such a recommendation, he must forward it to the Minister and await the decision of the appropriate authority thereon. In my opinion, on an appeal from a decision refusing approval of an application after declining to make a recommendation, this Court has both

citoyenneté devrait être recommandé ou non. Cette question a fait l'objet d'une grande controverse au sein de cette Cour. J'ai déjà fait mention de la décision *Turcan* où j'ai statué que la Cour fédérale pouvait réviser cette décision et faire une recommandation. J'en suis venu à une conclusion analogue, il fallait s'y attendre, dans l'affaire *In re Kleifges et in re Loi sur la citoyenneté*, [1978] 1 C.F. 734; 84 D.L.R. (3d) 183 (1^{re} inst.); j'ai déjà fait état du jugement du juge Cattnach dans l'affaire *Mitha*. Par ailleurs, dans l'affaire *Re Salon* (1978), 88 D.L.R. (3d) 238 (C.F. 1^{re} inst.), l'ancien juge en chef adjoint de la Division de première instance, le juge Thurlow, a admis, dans un jugement rendu le 28 juin 1978, que l'appelant ne pouvait se conformer aux exigences relatives à la résidence et ainsi obtenir la citoyenneté; malgré cela, il a fait une recommandation en application du paragraphe 5(4). On a mentionné les décisions *In re Albers et in re Loi sur la citoyenneté*, jugement en date du 11 mai 1978, Division de première instance de la Cour fédérale, T-75-78, non publié et *In re Akins et in re la Loi sur la citoyenneté*, cette dernière décision est publiée à [1978] 1 C.F. 757 et 87 D.L.R. (3d) 93 (1^{re} inst.); le juge Addy y tire la conclusion que la recommandation ne peut faire l'objet d'une révision; le juge Thurlow se dit pourtant davantage favorable au point de vue exprimé par le soussigné ainsi que par le juge Dubé à l'occasion d'autres affaires. Voici ce qu'il déclare aux pages 241 et 242 dudit jugement:

Contrairement à la plupart des lois qui accordent aux parties un droit d'appel devant une cour de justice, cette Loi ne définit aucunement les pouvoirs dont la Cour est investie lorsqu'elle est appelée à statuer en appel. Tout ce qui est prévu à cet égard se trouve au paragraphe 13(8) qui dispose que la décision de la Cour est définitive et qu'il ne peut en être interjeté appel. Comme le législateur a nécessairement voulu que l'appel constitue un moyen efficace d'obtenir un redressement, il ne pouvait être de son intention de n'accorder aucun pouvoir à la Cour. Il me paraît qu'il faut conclure, compte tenu de l'absence d'un énoncé de pouvoirs et du fait que l'appel doit être interjeté devant une cour supérieure d'archives, que la Cour est investie du pouvoir de faire tout ce qui est juste et approprié eu égard à la loi et, à cette fin, de faire ou de corriger tout ce que le juge dont la décision est portée en appel avait le pouvoir ou était obligé de faire en rendant sa décision. Une des choses que le juge de la citoyenneté doit faire avant de refuser d'approuver une demande, est de se demander s'il convient de faire une recommandation afin que soient exercés les pouvoirs dont sont investis le Ministre et le gouverneur en conseil en vertu des paragraphes 5(3) et 5(4) respectivement, et s'il décide de la faire, il doit la transmettre au Ministre et attendre la décision des autorités en cause. Je suis d'avis qu'à l'occasion d'un appel d'une décision rejetant une demande de citoyenneté et refusant

the authority and the duty to consider and to correct, if necessary, both the decision of the Citizenship Judge on whether the statutory requirements have been met and the decision not to recommend the exercise of the powers of the Minister or the Governor in Council under s-s. 5(3) and (4) respectively. In such a situation, the latter is as much a basis of his decision not to approve as is his decision with respect to the statutory qualifications.

After reviewing the particular facts of that case which of course are different from those in the present appeal, he concludes at page 243:

In the particular circumstances, the denial to him of citizenship at this time can serve no public or other good. It can only serve to prejudice his medical career and to produce frustration and suffering both for him and his family while he is required to wait for another year or thereabouts to meet the residence requirement.

The case of *Re Maefs* (1980), 110 D.L.R. (3d) 697 (F.C.T.D.) deals with facts substantially similar to the present appeal. The headnote reads as follows:

Where a Citizenship Judge has found that an applicant for citizenship has failed to comply with the residence requirements of the *Citizenship Act*, 1974-75-76 (Can.), c. 108, but declines to recommend to the Governor in Council that he, in his discretion, direct the Minister to grant citizenship to a person in a case of unusual hardship under s. 5(4) of the Act, it is within the jurisdiction of the Federal Court on appeal to make such a recommendation. The Court should do so where the appellant has obtained an LL.B. degree from a Canadian university and has fulfilled the requirements for entry to the Bar, but was unable to apply for landed immigrant status because he entered Canada under a student visa, where it is shown that he was an excellent student and will be an outstanding member of the Bar and citizen, and where failure to grant him citizenship will cause him undue hardship.

Grant D.J., in making the recommendation stated at page 701:

It is becoming more difficult each year for graduating law students to secure positions as a solicitor or barrister in legal firms because of the number graduating each year. He has now been living in Canada since August of 1974. He eventually will become a citizen and practise his profession here. There is no conceivable advantage to any one in delaying such opportunity to him. To delay the grant of citizenship will in my opinion create a great hardship to him.

In deciding that the recommendation should be made, he referred to the *Salon*, *Turcan* and *Mitha* cases (*supra*).

de faire une recommandation, la Cour a à la fois le pouvoir et le devoir d'examiner et de corriger si nécessaire la décision du juge de la citoyenneté en ce qui touche au respect des exigences de la Loi et la décision de ne pas recommander l'exercice des pouvoirs conférés au Ministre et au gouverneur en conseil en vertu des paragraphes 5(3) et 5(4) respectivement. Dans une telle situation, le refus de faire une recommandation fonde autant sa décision de ne pas approuver la demande de citoyenneté que le non respect des exigences de la Loi.

Après avoir procédé à l'examen des faits particuliers de cette affaire, lesquels diffèrent évidemment de ceux de l'espèce, il conclut à la page 243:

Eu égard aux circonstances de l'espèce, le refus de lui accorder la citoyenneté à ce moment-ci ne peut servir ni l'intérêt commun ni aucune autre fin utile. Ce refus ne peut que compromettre sa carrière médicale et lui infliger des frustrations et des souffrances de même qu'à sa famille, puisqu'il devrait attendre une autre année ou à peu près avant de satisfaire au critère de résidence.

Les faits en cause dans l'affaire *Re Maefs* (1980), 110 D.L.R. (3d) 697 (C.F. 1^{re} inst.) sont en bonne partie semblables à ceux de l'espèce. Voici le libellé du sommaire précédant le jugement:

Lorsqu'un juge de la citoyenneté a statué que l'auteur d'une demande de citoyenneté n'a pas satisfait aux exigences de résidence prévues dans la *Loi sur la citoyenneté*, S.C. 1974-75-76, chap. 108, mais n'a fait aucune recommandation au gouverneur en conseil afin que celui-ci exerce son pouvoir discrétionnaire d'ordonner au Ministre d'accorder la citoyenneté à une personne se trouvant dans une situation exceptionnelle de détresse, conféré par le paragraphe 5(4) de la Loi, la Cour fédérale a compétence, en appel, pour formuler une telle recommandation. La Cour devrait le faire dans le cas où l'appelant a obtenu une licence en droit d'une université canadienne et a satisfait aux exigences d'admission au barreau, mais n'est pas en mesure de faire une demande de résidence permanente du fait qu'il est entré au Canada muni d'un visa d'étudiant, lorsqu'il est démontré qu'il est un étudiant brillant et qu'il deviendra un excellent avocat et un citoyen modèle et lorsque le refus de lui accorder la citoyenneté lui causera des difficultés indues.

En formulant pareille recommandation, le juge suppléant Grant a déclaré à la page 701:

Chaque année, il devient de plus en plus difficile pour les diplômés en droit d'obtenir des postes d'avocat dans une étude du fait de leur nombre grandissant. Il vit au Canada depuis le mois d'août 1974. Il finira par devenir citoyen et exercer sa profession au pays. Personne ne peut avoir intérêt à retarder le moment où il se trouvera dans cette situation. À mon avis, on le soumettrait à une dure épreuve en différant l'octroi de la citoyenneté.

En statuant qu'il convenait de faire la recommandation, il a invoqué les décisions *Salon*, *Turcan* et *Mitha* (*supra*).

On the other side of the controversy, we have the judgments of Justice Addy in *Akins* and *Albers* already referred to and in *Re Zakowski*, judgment dated February 28, 1986, Federal Court, Trial Division, T-2054-85, not yet reported in which he stated:

The decision of the Citizenship Judge to not recommend that this condition be waived is not appealable to this Court.

In particular in the *Akins* case he had pointed out that the provisions of Rule 912 of the *Federal Court Rules* [C.R.C., c. 663] setting out the procedure for hearing of citizenship appeals which states that an appeal should take the form of a new hearing can have no effect in that it would only apply if appellate jurisdiction may exist which he concludes is not the case as the appeal pursuant to subsection 13(5) of the Act is, by virtue of subsection 13(2) only on the issue of whether the Citizenship Judge should approve or not approve the application. He also points out that in the *Kleifges* case (*supra*) the comment on the right of the Court on appeal to consider the exercise of discretion under subsection 5(4) of the Act, was *obiter* since it had found that the appeal should be granted on other grounds in any event.

Justice Cattanach in a judgment in the case of *In re Amendola and in re Citizenship Act*, judgment dated April 7, 1982, Federal Court, Trial Division, T-177-82, not reported, apparently changing his opinion in the *Mitha* case, adopted the decision of Justice Addy in *Akins*, stating that if the Citizenship Judge declines to make a recommendation there is no impediment to the appellant directing a request for executive action of the Minister without the intervention of the Citizenship Judge. He recommended as he had in the case of *Re Conroy* (1979), 99 D.L.R. (3d) 642 (F.C.T.D.) that a court of justice should not entertain any opinion with respect to which a decision would eventually be made on the ground of political expediency.

Recently Justice Muldoon in the case of *Re Anquist* (1984), [1985] 1 W.W.R. 562 (F.C.T.D.) reached the same conclusion.

Le juge Addy n'a toutefois pas adopté cette position dans les jugements déjà mentionnés, savoir *Akins* et *Albers*, ni dans le jugement *Re Zakowski* daté du 28 février 1986, Division de première instance de la Cour fédérale, T-2054-85, encore inédit, où il a déclaré:

La décision du juge de la citoyenneté de ne pas recommander une dispense ne peut faire l'objet d'un appel devant cette Cour.

Il avait par ailleurs fait remarquer dans le jugement *Akins* que la Règle 912 des *Règles de la Cour fédérale* [C.R.C., chap. 663] établissant la procédure qui doit être suivie à l'occasion d'un appel en matière de citoyenneté et disposant que l'appel requiert une nouvelle audition, ne peut être invoqué étant donné qu'il ne s'applique que dans la mesure où il peut y avoir compétence d'appel, ce qui, selon lui, n'est pas le cas étant donné que le droit d'appel accordé au paragraphe 13(5) de la Loi, compte tenu du libellé du paragraphe 13(2), ne vise que la décision du juge de la citoyenneté d'approuver ou non la demande. Le juge souligne également que les observations formulées dans la décision *Kleifges* (*supra*) relativement au droit de la Cour siégeant en appel d'examiner l'exercice du pouvoir discrétionnaire conféré par le paragraphe 5(4) de la Loi, constituent une opinion incidente, le tribunal ayant conclu pour d'autres motifs que l'appel devait être accueilli.

Dans l'affaire *In re Amendola et in re Loi sur la citoyenneté*, jugement en date du 7 avril 1982, Division de première instance de la Cour fédérale, T-177-82, non publié, le juge Cattanach n'a apparemment pas repris la position qu'il avait adoptée dans l'affaire *Mitha*, mais a plutôt adopté la décision du juge Addy dans l'affaire *Akins*, en déclarant que rien n'empêche l'appelant, lorsqu'un juge de la citoyenneté refuse de faire une recommandation, d'adresser sa demande au Ministre sans intervention dudit juge. Comme il l'avait fait dans la décision *Re Conroy* (1979), 99 D.L.R. (3d) 642 (C.F. 1^{re} inst.), il s'est dit d'avis qu'un tribunal ne devrait pas émettre une opinion fondée sur des motifs de convenance politique, relativement à une décision devant éventuellement être rendue.

Plus récemment, en 1984, le juge Muldoon a tiré la même conclusion dans l'affaire *Re Anquist* (1984), [1985] 1 W.W.R. 562 (C.F. 1^{re} inst.).

While I have great respect for the opinions expressed by my learned colleagues who feel that the Federal Court should not make the recommendation on an appeal from a decision of the Citizenship Judge refusing to do so, the question is one which must be considered as unsettled and will so remain unless the law is amended since there is no appeal from a decision of the Federal Court in citizenship matters, so no definitive determination to settle the controversy can be made by a court at a higher level. Not only would I be inconsistent if I did not follow my own earlier decisions in the matter, but I also adopt the conclusions of Associate Chief Justice Thurlow, as he then was, in the *Salon* case (*supra*) and of Deputy Justice Grant in the *Maefs* case. In the particular circumstances of this case not only is it evident that the appellant would make a most desirable citizen, but she is prevented from fulfilling the career for which she has prepared herself by the rigours of the residential requirement and I am satisfied that any further delay will continue to operate a hardship for her. While it remains a matter of opinion as to whether this is a case of "special and unusual hardship", I am disposed to grant a liberal interpretation of this and find that in her situation, the hardship can be considered as being special and unusual.

The appellant's appeal is therefore maintained to the extent of making a recommendation to the Governor in Council pursuant to subsection (4) of section 5 of the *Citizenship Act* to exercise discretion to direct the Minister to grant citizenship to the appellant.

Malgré tout le respect que je dois à mes érudits collègues qui sont d'avis que la Cour fédérale ne devrait pas faire de recommandation lorsqu'elle statue en appel d'une décision d'un juge de la citoyenneté ayant refusé de le faire, cette question ne peut être considérée comme réglée et demeurera sujette à controverse tant que la loi ne sera pas modifiée. Il n'existe en effet aucun droit d'appel à l'égard d'une décision de la Cour fédérale en matière de citoyenneté, de sorte qu'aucun jugement définitif ne peut être rendu par une cour de niveau supérieur afin de mettre fin à cette controverse. Non seulement je suis, comme il se doit, mes propres décisions antérieures en la matière, mais j'adopte en outre les conclusions de l'ancien juge en chef adjoint Thurlow exprimées dans l'affaire *Salon* (*supra*) ainsi que celles du juge suppléant Grant dans l'affaire *Maefs*. Compte tenu des circonstances particulières de l'espèce, il est non seulement évident que l'appelante ferait une excellente citoyenne, mais il appert qu'elle est empêchée d'entreprendre la carrière à laquelle ses études l'ont préparée à cause de la rigueur des exigences en matière de résidence. Je suis convaincu que tout délai supplémentaire maintiendra une situation de détresse pour l'appelante. Bien que la question de savoir si les faits de l'espèce constituent une «situation particulière et exceptionnelle de détresse» demeure une question d'opinion, je suis disposé à donner une interprétation libérale à cette expression et à conclure que, dans le cas de l'appelante, les difficultés auxquelles elle est confrontée peuvent être considérées comme particulières et exceptionnelles.

Par conséquent, l'appel est accueilli et une recommandation est faite au gouverneur en conseil d'exercer son pouvoir discrétionnaire d'ordonner au Ministre d'accorder la citoyenneté à l'appelante, en application du paragraphe 5(4) de la *Loi sur la citoyenneté*.