

A-456-96

**Fadia Ezzat Khalil, Khaled Mohammad, Soha Mohammad, and Lama Mohammad, by their Litigation Guardian Fadia Ezzat Khalil** (*Appellants*)

v.

**Secretary of State for Canada** (*Respondent*)

**INDEXED AS: KHALIL v. CANADA (SECRETARY OF STATE) (C.A.)**

Court of Appeal, Linden, Robertson and McDonald J.J.A.—Toronto, June 3; Ottawa, June 30, 1999.

*Citizenship and Immigration — Status in Canada — Citizens — Application for permanent residence for husband, wife and children, cosigned by husband, wife — Family granted landing — Adjudicator later found husband inadmissible by reason of previous criminal conviction and having misrepresented material facts in application by failing to disclose conviction — Three years after landing, Citizenship Judge, unaware of fact Minister considering proceedings against appellants (wife and children) on basis of same misrepresentation, approved appellants for citizenship — Appellants never called to take citizenship oath — Mandamus not available to compel government to administer citizenship oath to appellants — Appellants have not satisfied all conditions precedent as not having established lawfully admitted to Canada — Reasonable to withhold citizenship until status of husband finalized — Question whether appellants coming to Court with clean hands as wife signed sworn application containing material misrepresentation — As mandamus within discretion of Motions Judge and as discretion exercised judicially, appellate court will not interfere.*

*Administrative law — Judicial review — Mandamus — Criteria — Whether tripartite test for granting injunctions and stays applicable to mandamus proceedings — Mandamus to compel administration of citizenship oath denied where Minister considering proceedings based on criminal conviction, misrepresentation of material facts.*

In 1986, the appellant Fadia Khalil, mother of the three other appellants, made a joint application for permanent residence with her husband. The family was granted landing

A-456-96

**Fadia Ezzat Khalil, Khaled Mohammad, Soha Mohammad et Lama Mohammad représentés par leur tutrice à l'instance Fadia Ezzat Khalil** (*appelants*)

c.

**Le secrétaire d'État du Canada** (*intimé*)

**RÉPERTORIÉ: KHALIL c. CANADA (SECRÉTAIRE D'ÉTAT) (C.A.)**

Cour d'appel, juges Linden, Robertson et McDonald, J.C.A.—Toronto, 3 juin; Ottawa, 30 juin 1999.

*Citoyenneté et Immigration — Statut au Canada — Citoyens — Demande de résidence permanente pour le mari, la femme et les enfants, conjointement signée par le mari et la femme — Droit d'établissement accordé à la famille — Un arbitre a jugé par la suite que le mari n'était pas admissible pour cause de condamnation pénale antérieure et de fausse indication sur un fait important, faute de ne pas avoir révélé cette condamnation — Trois ans après l'établissement, le juge de la citoyenneté, ignorant que le ministre envisageait d'ouvrir une enquête sur les appelants (la femme et les enfants) en raison de la fausse indication susmentionnée, a approuvé leur demande de citoyenneté — Les appelants n'ont jamais été convoqués pour la prestation du serment de citoyenneté — Ils ne pouvaient prétendre à ordonnance de mandamus pour forcer le gouvernement à leur faire prêter ce serment — Ils ne remplissent pas toutes les conditions préalables faute d'avoir prouvé qu'ils étaient légalement admis au Canada — Il était raisonnable de différer l'octroi de la citoyenneté en attendant que le statut du mari soit fixé — Il échet d'examiner si les appelants étaient eux-mêmes sans reproche devant la Cour puisque la femme a signé sous serment la demande avec fausse indication sur un fait important — L'ordonnance de mandamus relève du pouvoir discrétionnaire du juge des requêtes et comme il a exercé ce pouvoir de façon judicieuse, la Cour n'y touchera pas.*

*Droit administratif — Contrôle judiciaire — Mandamus — Critères — Il échet d'examiner si la triple condition de l'injonction et de la suspension d'instance s'applique au recours en mandamus — Rejet du recours en mandamus pour forcer l'administration du serment de citoyenneté dans le cas où le ministre envisage d'engager une procédure pour cause de condamnation pénale et de fausse indication sur des faits importants.*

En 1986, l'appelante Fadia Khalil, qui est la mère des trois autres appelants, a fait avec son mari une demande conjointe de résidence permanente. La famille s'est vu

in February 1987. In December 1988, an adjudicator found that the husband was an inadmissible person under paragraph 27(1)(a) of the *Immigration Act* and that he had been granted landing by reason of misrepresentation of material facts. His claim for Convention refugee status was denied. In February 1990, the wife and her children applied for Canadian citizenship and, in October 1990, a citizenship judge approved the wife and children for citizenship, and advised them that they would be called to take the citizenship oath. A report pursuant to section 27 of the Act was issued against the appellants to the effect that they are subject to an inquiry under the *Immigration Act* on the same grounds as alleged against the husband, but the Minister has deferred inquiry action until the proceedings involving the husband have been concluded. The appellants have yet to be called to take the oath of citizenship. The appellants filed an application for *mandamus* to compel the government to administer the citizenship oath to them. *Mandamus* was refused and the application was adjourned on the ground that her status was not known, and would not be known until the proceedings against her husband were finalized. This was an appeal from that decision.

*Held* (Robertson J.A. dissenting), the appeal should be dismissed.

*Per* Linden J.A.: *Mandamus* is a discretionary remedy. Before this Court will grant a writ of *mandamus*, the criteria set out by Robertson J.A. in *Apotex Inc. v. Canada (Attorney General)*, [1994] 1 F.C. 742 (C.A.) must be satisfied. Two of these criteria were central to this case: first, whether the appellants have satisfied all conditions precedent giving rise to the duty and second, whether there was an equitable bar to the relief and whether the decision was within the range of discretion open to the Court.

All conditions precedent giving rise to the public duty have not been met as the appellants have not been "lawfully admitted to Canada" in view of the finding in the husband's case that a serious misrepresentation was included on the joint application for permanent residence. The citizenship judge was unaware at the time of the hearing that proceedings covering these misrepresentations were being considered against the appellants, so that, when they were told that all the requirements for Canadian citizenship had been met, that was inaccurate.

While the Act does not, in normal circumstances, give a discretion to the Minister to grant or withhold citizenship to a person who meets the requirements thereof, where the Minister has information that the requirements of the Act have not been met, he may delay the conferral of citizenship until it is determined that all conditions precedent have been

accorder le droit d'établissement en février 1987. En décembre 1988, un arbitre conclut que le mari était une personne non admissible par application de l'alinéa 27(1)a) de la *Loi sur l'immigration* et avait obtenu le droit d'établissement par suite d'une fausse indication sur des faits importants. Sa revendication du statut de réfugié au sens de la Convention a été subséquemment rejetée. En février 1990, la femme et les enfants demandent la citoyenneté canadienne; leur demande est approuvée en octobre 1990 par un juge de la citoyenneté qui les informe qu'ils seraient convoqués pour la prestation de serment. Selon un rapport établi en application de l'article 27 de la *Loi sur l'immigration*, les appelants étaient susceptibles d'enquête par application de la même Loi sous les mêmes chefs que pour le mari, mais le ministre a différé l'enquête en attendant l'issue de la procédure engagée contre ce dernier. À cette date, ils n'ont pas encore été convoqués pour la prestation du serment de citoyenneté. Les appelants ont introduit un recours en *mandamus* pour forcer le ministre à leur faire prêter ce serment. La Cour a refusé de rendre l'ordonnance de *mandamus* et a ajourné le recours par ce motif que le statut de l'appelante était incertain et ne serait pas connu avant que ne soit connue l'issue de la procédure engagée contre son mari. C'est cette décision qui fait l'objet de l'appel en instance.

*Arrêt* (le juge Robertson, J.C.A., dissident): il faut rejeter l'appel.

Le juge Linden, J.C.A.: L'ordonnance de *mandamus* est une mesure de redressement discrétionnaire. La Cour ne l'accorde que si les conditions évoquées par le juge Robertson dans *Apotex Inc. c. Canada (Procureur général)*, [1994] 1 C.F. 742 (C.A.), sont réunies. Deux de ces critères sont déterminants en l'espèce, savoir si les appelants remplissent toutes les conditions donnant lieu à l'obligation d'agir et, en second lieu, s'il y a en *equity* un obstacle au redressement recherché et si la décision relevait du pouvoir discrétionnaire de la Cour.

Toutes les conditions préalables de l'obligation publique ne sont pas réunies puisque les appelants n'ont pas «été légalement admis au Canada» car il a été jugé qu'en ce qui concernait le mari, la demande conjointe de résidence permanente comportait une fausse indication grave. Au moment où il instruisait le dossier, le juge de la citoyenneté ne savait pas qu'une procédure était envisagée contre les appelants au sujet de cette fausse déclaration; ainsi donc, quand il les informa qu'ils remplissaient toutes les conditions d'accession à la citoyenneté canadienne, cette information était inexacte.

Dans les circonstances normales, la Loi n'investit pas le ministre du pouvoir discrétionnaire d'accorder ou de refuser la citoyenneté à quelqu'un qui en remplit les conditions, mais s'il est informé que ces conditions ne sont pas réunies, il peut différer l'octroi de la citoyenneté jusqu'à ce qu'il soit jugé que toutes les conditions nécessaires sont remplies.

met. To hold otherwise would be to force the Minister to confer citizenship on a person who may have gained entry to Canada by misrepresentation only to have to commence proceedings immediately afterwards to revoke it. While the Minister has no discretion to arbitrarily refuse to grant citizenship to a person who meets the requirements, the Minister must retain some authority to refuse to grant citizenship where it is discovered before citizenship is granted that there has been a material misrepresentation, or some reasonable cause to believe that there was.

An applicant for an equitable remedy must come before the Court with clean hands. In this case, it was not necessary to decide whether a misrepresentation regarding one spouse invalidates the visa of the other spouse. That being said, it could not be said with confidence that the wife, who signed and swore to the veracity of an application which later turned out to contain material misrepresentations, comes before this Court with clean hands and is entitled, as a matter of law, to an equitable remedy. The appellants have not discharged the requirement of demonstrating that they come before the Court with clean hands.

Furthermore, it is settled law that the granting or denial of *mandamus* is a discretionary order which will not be varied unless the judge at first instance has committed clear error in the exercise of his or her discretion. Since the judge below was not incorrect in refusing to grant *mandamus*, his discretionary decision should not be varied.

*Per* Robertson J.A. (*dissenting*): The appeal should be allowed. The decision below was not a discretionary one to which deference was owed nor could it be said that the appellants have failed to meet the onus of demonstrating that they come to the Federal Court with clean hands. Finally, the majority Judges herein have erroneously adopted an approach which conflates the principles governing the law of *mandamus* with those governing the granting of injunctive relief.

The Minister cannot invoke paragraph 27(1)(e) as a basis for holding that the appellants were not lawfully admitted to Canada and, correlatively, that the conditions precedent for the granting of an order of *mandamus* have not been satisfied. A mere allegation that a person was not lawfully admitted to Canada is not a sufficient basis for refusing to issue a certificate of citizenship once an application has been approved by a citizenship judge. An appeal must be initiated by the Minister. An applicant accused of making a material misrepresentation must be accorded due process. The *Immigration Act* specifically states that the adjudicator is responsible for determining whether a person has acquired permanent resident status by fraudulent means. In this case,

Toute autre conclusion reviendrait à le forcer à conférer la citoyenneté à quelqu'un qui a pu se faire admettre au Canada au moyen de fausses déclarations, et à engager la procédure de dénaturalisation immédiatement après. S'il est vrai qu'il n'est pas investi du pouvoir discrétionnaire de refuser la citoyenneté à quelqu'un qui en remplit les conditions, il faut qu'il retienne un certain pouvoir de refus dans le cas où il est constaté, avant que la citoyenneté n'ait été accordée, qu'il y a eu fausse déclaration concernant des faits essentiels, ou qu'il y a raisonnablement lieu de croire à l'existence de pareille fausse déclaration.

Celui qui conclut à une mesure de redressement en *equity* doit être lui-même sans reproche. En l'espèce, il n'est pas nécessaire de décider si une fausse déclaration concernant un demandeur invalide ou non le visa de son conjoint. Cela dit, on ne saurait affirmer avec assurance que la femme, qui a attesté par sa signature sous serment la véracité d'une demande dont on devait découvrir subséquemment qu'elle contenait des fausses déclarations sur des faits essentiels, se soit présentée sans reproche devant la Cour et ait incontestablement droit à un redressement en *equity*. Les appelants ne se sont pas acquittés de l'obligation qui leur incombe de prouver qu'ils sont eux-mêmes sans reproche.

Au surplus, il est de droit constant que la délivrance ou le refus du bref de *mandamus* est une décision discrétionnaire qui ne sera pas réformée à moins que le juge du premier ressort n'ait commis une erreur flagrante dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire. Le juge de première instance n'a pas mal jugé en refusant de rendre une ordonnance de *mandamus*; en conséquence, il ne faut pas toucher à sa décision discrétionnaire.

Le juge Robertson, J.C.A. (*dissident*): Il faudrait faire droit à l'appel. La décision de première instance n'est pas une décision discrétionnaire à l'égard de laquelle la juridiction d'appel doit faire preuve de réserve, et on ne peut pas dire non plus que les appelants ne se sont pas acquittés de l'obligation qui leur incombait de prouver qu'ils étaient eux-mêmes «sans reproche» devant la Cour fédérale. Enfin, les juges de la majorité ont adopté à tort une démarche qui confond les principes régissant le recours en *mandamus* et ceux qui régissent le recours en injonction interlocutoire.

Le ministre ne peut invoquer l'alinéa 27(1)e) pour conclure que les appelants n'ont pas été légalement admis au Canada et, conséquemment, que les conditions préalables de l'ordonnance de *mandamus* ne sont pas réunies. La simple allégation qu'une personne n'a pas été légalement admise au Canada n'est pas un motif suffisant pour refuser de délivrer le certificat de citoyenneté, une fois la demande agréée par un juge de la citoyenneté. Le ministre doit procéder par voie d'appel. Un demandeur accusé de fausse indication a le droit de se faire entendre en bonne et due forme. La *Loi sur l'immigration* prévoit expressément qu'il incombe à l'arbitre de juger si l'intéressé a obtenu le statut de résident permanent par des moyens frauduleux. En l'espèce, aucun arbitre

no adverse finding has been made by an adjudicator in respect of the appellants.

The Minister does not possess a residual jurisdiction to deny citizenship on the basis of a mere allegation of wrongdoing. The Minister had at least two avenues open to her to ensure that the wife's citizenship application was not approved by the citizenship judge. The Minister could have brought the alleged misrepresentation to the attention of the Registrar of citizenship at the time the inquiries were being conducted into whether the wife met the requirements of the Act. Alternatively, the Minister could have appealed the citizenship judge's decision to approve the appellants' citizenship application within the prescribed 60-day period. By refusing to grant citizenship, the Minister is attempting to do indirectly what should have been done directly. Accordingly, the appellants are entitled to an order of *mandamus* unless, on a balance of convenience, the order should be denied.

Under the balance of convenience test outlined in *Apotex*, courts retain the discretion to refuse to issue an order where the public interest outweighs the interests of those who would otherwise be entitled to the order. This is not a case in which this Court's discretion should be exercised in favour of the Minister. It is not an exceptional case involving health or safety issues, nor would the issuance of a *mandamus* order lead to administrative chaos or result in the expenditure of unacceptable sums of money. The order only affects the appellants' interests.

The law is clear that he who asserts must prove. In this regard, a bald allegation of material misrepresentation fails to satisfy that burden. In any event, it cannot be stated with confidence that the appellants' hands are "unclean". The fact that the *Immigration Act* may deem a person to have misrepresented a material fact does not mean that that person has "unclean" hands for the purposes of obtaining equitable relief. In order to draw such a conclusion, a finding would have to be made that the wife knowingly made a misrepresentation.

*Mandamus* is not a discretionary order. A trial judge does not issue an order of *mandamus* simply because he or she thinks it appropriate. Discretion is restricted to the balance of convenience test. More importantly, that test is not the same as the one applied in injunction and stay proceedings. The majority Judges herein have conflated the test for *mandamus* with that governing injunctions and stays.

n'a prononcé aucune conclusion défavorable au sujet des appelants.

Le ministre n'est pas investi d'un pouvoir résiduel pour dénier la citoyenneté sur la base d'une simple allégation de moyens frauduleux. Il avait au moins deux voies de droit pour s'assurer que la demande de citoyenneté de la femme ne serait pas agréée par le juge de la citoyenneté. Il aurait pu porter la soi-disant fausse déclaration à l'attention du greffier de la Cour de la citoyenneté, lorsque les investigations étaient en cours pour découvrir si la femme remplissait les conditions prévues par la Loi. Ou encore, il aurait pu, dans le délai réglementaire de 60 jours, former appel contre la décision du juge de la citoyenneté de faire droit à la demande des appelants. En refusant d'octroyer la citoyenneté, le ministre cherche à faire indirectement ce qui aurait dû se faire directement. En conséquence, les appelants ont droit à une ordonnance de *mandamus* à moins que, compte tenu du rapport des préjudices éventuels de part et d'autre, pareille ordonnance ne soit pas indiquée.

Par application du critère du rapport des préjudices éventuels de part et d'autre, tel que le définit la jurisprudence *Apotex*, la juridiction compétente retient le pouvoir discrétionnaire de refuser de rendre l'ordonnance si l'intérêt général l'emporte sur les intérêts de ceux qui, autrement, y auraient droit. Il ne s'agit pas d'un cas où il y a lieu pour la Cour d'exercer son pouvoir discrétionnaire en faveur du ministre. Il ne s'agit pas d'un cas exceptionnel mettant en jeu la santé ou la sécurité publique, ni d'un cas où une ordonnance de *mandamus* provoquerait le chaos administratif ou des dépenses inacceptables. L'ordonnance ne toucherait que les intérêts des appelants.

Il est de droit constant que celui qui fait une allégation a l'obligation de la prouver. Dans cet ordre d'idées, une simple allégation de fausse indication sur un fait important ne répond pas à cette charge de la preuve. Quoi qu'il en soit, on ne pourrait affirmer avec assurance que les appelants ne sont pas sans reproche. Le fait qu'une personne puisse être réputée, au regard de la *Loi sur l'immigration*, avoir donné une fausse indication sur un fait important ne signifie pas qu'elle n'est pas sans reproche dans le contexte du recours en *equity*. Pareille conclusion ne peut être tirée que s'il a été jugé que la femme a fait sciemment une fausse déclaration.

Le bref de *mandamus* n'est pas une ordonnance discrétionnaire. Le juge de première instance ne rend pas une ordonnance de *mandamus* par ce seul motif qu'à son avis, elle est indiquée. Le pouvoir discrétionnaire s'attache uniquement à l'examen du rapport des préjudices éventuels de part et d'autre. Ce qui est plus important encore, c'est que ce critère n'est pas le même que celui qui s'applique à la procédure en injonction ou en suspension d'instance. Les juges de la majorité ont confondu le critère à observer en matière de *mandamus* et celui applicable aux injonctions et aux suspensions d'instance.

While this opinion may be open to criticism on the ground of impracticality, it should be noted that various options were available to the Minister to challenge the appellants' eligibility for citizenship. Since the Minister chose not to pursue any of those options, she cannot now come before this Court and ask it to affirm a discretionary course of action that lies outside the express provisions of the Act.

#### STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

*Citizenship Act*, R.S.C., 1985, c. C-29, ss. 3(1)(c), 5(1), 10, 12, 14(1),(2),(5),(6), 17.  
*Citizenship Regulations*, 1993, SOR/93-246, s. 3(6).  
*Immigration Act*, R.S.C., 1985, c. I-2, ss. 18, 19(1)(c) (as am by S.C. 1992, c. 49, s. 11), (g), 27(1)(a) (as am. *idem*, s. 16), (e).

#### CASES JUDICIALLY CONSIDERED

##### APPLIED:

*Apotex Inc. v. Canada (Attorney General)*, [1994] 1 F.C. 742; (1993), 18 Admin. L.R. (2d) 122; 51 C.P.R. (3d) 339; 162 N.R. 177 (C.A.); affd [1994] 3 S.C.R. 1100; (1994), 176 N.R. 1; *Ahani v. Canada*, [1999] F.C.J. No. 833 (C.A.) (QL); *Fitzgerald v. Casualty Company of Canada* (1981), 31 Nfld. & P.E.I.R. 521 (Nfld. S.C.); *Borden v. Co-Operators General Insurance Company* (1984), 63 N.S.R. (2d) 375; 5 C.C.L.I. 193 (S.C.T.D.); *Independent Contractors & Business Assn. v. Canada (Minister of Labour)* (1998), 6 Admin. L.R. (3d) 92; 39 C.L.R. (2d) 121; 225 N.R. 19 (F.C.A.); *Friends of the Oldman River Society v. Canada (Minister of Transport)*, [1992] 1 S.C.R. 3; (1992), 88 D.L.R. (4th) 1; [1992] 2 W.W.R. 193; 84 Alta. L.R. (2d) 129; 3 Admin. L.R. (2d) 1; 7 C.E.L.R. (N.S.) 1; 132 N.R. 321; *Strange, C.J.P.C. v. Mackin, P.C.J.* (1996), 176 N.B.R. (2d) 321; 134 D.L.R. (4th) 243 (C.A.); *Scott v. College of Physicians and Surgeons of Saskatchewan* (1992), 95 D.L.R. (4th) 706; [1993] 1 W.W.R. 533; 100 Sask. R. 291 (C.A.); *Corbeil and The Queen, Re* (1986), 27 C.C.C. (3d) 245; 24 C.R.R. 174; 13 O.A.C. 382 (Ont. C.A.); *Regina and Tracey, Re* (1984), 44 O.R. (2d) 350; 4 D.L.R. (4th) 768; 9 C.C.C. (3d) 352 (C.A.).

##### CONSIDERED:

*D'Souza v. Minister of Employment and Immigration*, [1983] 1 F.C. 343 (C.A.); *Mohammed v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1997] 3 F.C. 299; (1997), 130 F.T.R. 294 (T.D.); *Moundjian v. Canada (Security Intelligence Review Committee)*, [1999] F.C.J. No. 1160 (C.A.) (QL); *Canada (Director of Investigation and Research) v. Southam Inc.*, [1997] 1 S.C.R. 748; (1997), 144 D.L.R. (4th) 1; 71 C.P.R.

Cet avis minoritaire s'expose à la critique de manque de réalisme, mais le ministre avait diverses options pour contester l'admissibilité des appelants à la citoyenneté. Puisqu'il a choisi de n'exercer aucune de ces options, il ne peut maintenant demander à la Cour de confirmer une mesure discrétionnaire qui déborde des dispositions expresses de la Loi.

#### LOIS ET RÈGLEMENTS

*Loi sur la citoyenneté*, L.R.C. (1985), ch. C-29, art. 3(1)c), 5(1), 10, 12, 14(1),(2),(5),(6), 17.  
*Loi sur l'immigration*, L.R.C. (1985), ch. I-2, art. 18, 19(1)c) (mod. par L.C. 1992, ch. 49, art. 11), g), 27(1)a) (mod. *idem*, art. 16), e).  
*Règlement sur la citoyenneté*, 1993, DORS/93-246, art. 3(6).

#### JURISPRUDENCE

##### DÉCISIONS APPLIQUÉES:

*Apotex Inc. c. Canada (Procureur général)*, [1994] 1 C.F. 742; (1993), 18 Admin. L.R. (2d) 122; 51 C.P.R. (3d) 339; 162 N.R. 177 (C.A.); conf. par [1994] 3 R.C.S. 1100; (1994), 176 N.R. 1; *Ahani c. Canada*, [1999] A.C.F. n° 833 (C.A.) (QL); *Fitzgerald v. Casualty Company of Canada* (1981), 31 Nfld. & P.E.I.R. 521 (C.S.T.-N.); *Borden v. Co-Operators General Insurance Company* (1984), 63 N.S.R. (2d) 375; 5 C.C.L.I. 193 (C.S. 1<sup>re</sup> inst.); *Independent Contractors & Business Assn. c. Canada (Ministre du Travail)* (1998), 6 Admin. L.R. (3d) 92; 39 C.L.R. (2d) 121; 225 N.R. 19 (C.A.F.); *Friends of the Oldman River Society c. Canada (Ministre des Transports)*, [1992] 1 R.C.S. 3; (1992), 88 D.L.R. (4th) 1; [1992] 2 W.W.R. 193; 84 Alta. L.R. (2d) 129; 3 Admin. L.R. (2d) 1; 7 C.E.L.R. (N.S.) 1; 132 N.R. 321; *Strange, C.J.P.C. v. Mackin, P.C.J.* (1996), 176 R.N.-B. (2d) 321; 134 D.L.R. (4th) 243 (C.A.); *Scott v. College of Physicians and Surgeons of Saskatchewan* (1992), 95 D.L.R. (4th) 706; [1993] 1 W.W.R. 533; 100 Sask. R. 291 (C.A.); *Corbeil and The Queen, Re* (1986), 27 C.C.C. (3d) 245; 24 C.R.R. 174; 13 O.A.C. 382 (C.A. Ont.); *Regina and Tracey, Re* (1984), 44 O.R. (2d) 350; 4 D.L.R. (4th) 768; 9 C.C.C. (3d) 352 (C.A.).

##### DÉCISIONS EXAMINÉES:

*D'Souza c. Le ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1983] 1 C.F. 343 (C.A.); *Mohammed c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1997] 3 C.F. 299; (1997), 130 F.T.R. 294 (1<sup>re</sup> inst.); *Moundjian c. Canada (Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité)*, [1999] A.C.F. n° 1160 (C.A.) (QL); *Canada (Directeur des enquêtes et recherches) c. Southam Inc.*, [1997] 1 R.C.S. 748; (1997), 144

(3d) 417; 209 N.R. 20; affd (1995), 127 D.L.R. (4th) 329; 21 B.L.R. (2d) 68; 63 C.P.R. (3d) 67; 185 N.R. 291 (F.C.A.).

## REFERRED TO:

*RJR—MacDonald Inc. v. Canada (Attorney General)*, [1994] 1 S.C.R. 311; (1994), 111 D.L.R. (4th) 385; 164 N.R. 1.

## AUTHORS CITED

Brown, Donald J. M. and John M. Evans. *Judicial Review of Administrative Action in Canada*, loose-leaf ed. Toronto: Canvasback Publishing.

APPEAL from a Trial Division decision (*Khalil v. Canada (Secretary of State)* (1996), 36 Imm. L.R. (2d) 201 (F.C.T.D.)) refusing to grant *mandamus* to compel the government to administer the citizenship oath to the appellants and adjourning the matter indefinitely, pending the outcome of proceedings against the principal appellant's husband. Appeal dismissed.

## APPEARANCES:

*Barbara L. Jackman* for appellants.  
*Ian Hicks* for respondent.

## SOLICITORS OF RECORD:

*Jackman, Waldman & Associates*, Toronto, for appellants.  
*Deputy Attorney General of Canada* for respondent.

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

LINDEN J.A.:

## Introduction

[1] The issue in this case is whether the Trial Judge [(1996), 36 Imm. L.R. (2d) 201] abused his discretion when he refused to grant a writ of *mandamus* to force the Minister to administer the citizenship oath to the appellants, the wife and children of a co-applicant,

D.L.R. (4th) 1; 71 C.P.R. (3d) 417; 209 N.R. 20; conf. (1995), 127 D.L.R. (4th) 329; 21 B.L.R. (2d) 68; 63 C.P.R. (3d) 67; 185 N.R. 291 (C.A.F.).

## DÉCISION CITÉE:

*RJR—MacDonald Inc. v. Canada (Procureur général)*, [1994] 1 R.C.S. 311; (1994), 111 D.L.R. (4th) 385; 164 N.R. 1.

## DOCTRINE

Brown, Donald J. M. et John M. Evans. *Judicial Review of Administrative Action in Canada*, édition en feuillets mobiles. Toronto: Canvasback Publishing.

APPEL contre la décision de la Section de première instance (*Khalil c. Canada (Secrétaire d'État)* (1996), 36 Imm. L.R. (2d) 201 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.)) qui a refusé de rendre une ordonnance de *mandamus* pour forcer le gouvernement à faire prêter le serment de citoyenneté aux appelants et a ajourné leur recours indéfiniment en attendant l'issue de la procédure engagée contre le mari de la principale appelante. Appel rejeté.

## ONT COMPARU:

*Barbara L. Jackman* pour les appelants.  
*Ian Hicks* pour l'intimé.

## AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER:

*Jackman, Waldman & Associates*, Toronto, pour les appelants.  
*Le sous-procureur général du Canada* pour l'intimé.

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

LE JUGE LINDEN, J.C.A.:

## Introduction

[1] Cet appel porte sur la question de savoir si le juge de première instance [(1996), 36 Imm. L.R. (2d) 201] a abusé de son pouvoir discrétionnaire en refusant de rendre une ordonnance de *mandamus* pour forcer le ministre à faire prêter le serment de citoyen-

husband, who were landed together following the concealment of a prior conviction for manslaughter of the husband, which, if known, would likely have barred their entry to Canada under paragraph 19(1)(c) of the *Immigration Act* (the Act).<sup>1</sup>

#### Facts and decision on appeal

[2] The facts of this case are not in dispute. The appellants are a mother, Fadia Khalil, and her three children, Khaled Mohammad, Soha Mohammad and Lama Mohammad. Fadia Khalil, along with her husband, Mahmoud Mohammad, applied for permanent residence in the fall of 1986. They made a joint application for permanent residence, which the husband filled out and which his wife, the appellant, signed and swore along with him. The joint application stated that neither the wife nor her husband “had ever been convicted of any crime or offence”. Beneath the signature line the application reads:

I understand that any false statements or concealment of a material fact may result in my permanent exclusion from Canada and even though I should be admitted to Canada for permanent residence, a fraudulent entry on this application could be grounds for my prosecution and or deportation.<sup>2</sup>

[3] Fadia Khalil, the applicant, and her husband were landed in Canada in February, 1987. She and her children applied for Canadian citizenship in February of 1990. In September, 1990, the citizenship judge administering the citizenship test advised the wife that she satisfied the requirements for Canadian citizenship and would be called to take the citizenship oath. On October 23, 1990, a citizenship judge approved the wife for citizenship. On the same date, the children were also held approved along with their mother.

[4] Prior to December, 1988, a report was issued alleging that Mahmoud Mohammad, the husband, was a permanent resident who, if he were not landed, would be inadmissible pursuant to paragraph 19(1)(c) of the *Immigration Act* for crimes committed abroad.

neté aux appelants qui sont l'épouse et les enfants du codemandeur, le mari, ces personnes ayant acquis ensemble le droit d'établissement après avoir dissimulé une condamnation antérieure du mari pour homicide, laquelle condamnation, eût-elle été connue, leur eût interdit l'admission au Canada par application de l'alinéa 19(1)c) de la *Loi sur l'immigration* <sup>1</sup>.

#### Les faits de la cause et la décision entreprise

[2] Les faits de la cause ne sont pas contestés. Les appelants sont Fadia Khalil, la mère, et ses trois enfants, Khaled Mohammad, Soha Mohammad et Lama Mohammad. Fadia Khalil et son mari Mahmoud Mohammad ont demandé le droit de résidence permanente à l'automne 1986. Il s'agissait d'une demande conjointe remplie par le mari et signée sous serment par les deux. Cette demande indiquait que ni la femme ni le mari «n'avait jamais été jugé coupable d'un crime ou infraction». Au-dessous de l'espace réservé à la signature, figurait cette mention:

Je reconnais que toute fausse déclaration de ma part ou dissimulation d'un fait important pourra entraîner mon exclusion du Canada et constituer des motifs à des poursuites contre moi ou à mon renvoi<sup>2</sup>.

[3] La demanderesse Fadia Khalil et son mari ont été admis avec droit d'établissement au Canada en février 1987. En février 1990, elle a demandé, avec ses enfants, la citoyenneté canadienne. En septembre 1990, le juge de la citoyenneté qui lui faisait passer les épreuves requises, l'a informée qu'elle remplissait les conditions de citoyenneté et qu'elle serait convoquée pour la prestation de serment. Le 23 octobre 1990, un juge de la citoyenneté a approuvé sa demande de citoyenneté canadienne. Cette approbation a été étendue aux enfants en même temps.

[4] Il se trouve qu'antérieurement à décembre 1988, il y a eu un rapport d'où il ressort que le mari Mahmoud Mohammad était un résident permanent qui, s'il n'avait pas obtenu le droit d'établissement, n'aurait pas été admissible par application de l'alinéa 19(1)c) de la *Loi sur l'immigration*, en raison de crimes commis à l'étranger.

[5] In December, 1988, Mohammad was brought before an immigration adjudicator, who heard evidence that Mohammad was convicted by a Greek court of three charges: (a) manslaughter by negligence, (b) disturbing the safety of air traffic, and (c) using a weapon during the perpetration of an act of manslaughter. The immigration adjudicator found (a) that Mohammad was properly described as an inadmissible person under paragraph 27(1)(a) [as am. by S.C. 1992, c. 49, s. 16] of the Act, and (b) that Mohammad was a permanent resident granted landing by reason of misrepresentation of material facts. At the inquiry, Mohammad made a claim for Convention refugee status, which, the Court was informed, has failed.

[6] While the misrepresentation on the application for permanent residence was in respect of the husband, the wife had also signed and sworn the application.

[7] It is the position of the Minister that the appellants are subject to an inquiry under the *Immigration Act* on the same grounds as alleged against the husband. Indeed, a report was issued against the appellants to that effect pursuant to section 27 of the Act in 1991, but the Minister has deferred inquiry action against them until the proceedings involving the husband have been concluded. The appellants have yet to be called to take the oath of citizenship.

[8] The appellants filed an application in the Trial Division seeking a writ of *mandamus* to compel the government to administer the citizenship oath to the appellants.

[9] On judicial review, the application was adjourned. The Trial Judge noted that paragraph 5(1)(c) of the *Citizenship Act* [R.S.C., 1985, c. C-29] (the Act) requires, *inter alia*, that any person applying for citizenship must have been "lawfully admitted to Canada for permanent residence".<sup>3</sup> He concluded that her status was not known, and would not be known until the proceedings against her husband were finalized:

Clearly, the Minister cannot make the necessary determination concerning the effect of paragraph 5(c) [*sic*] until the

[5] En décembre 1988, Mohammad a été amené devant un arbitre de l'immigration, devant lequel ont été produites des preuves et témoignages établissant que l'intéressé avait été jugé par un tribunal de Grèce coupable de trois chefs d'accusation: a) homicide par négligence; b) atteinte à la sécurité du transport aérien; et c) usage d'une arme dans l'acte d'homicide. L'arbitre de l'immigration a conclu: a) que Mohammad était classé à juste titre personne non admissible par application de l'alinéa 27(1)a) [mod. par L.C. 1992, ch. 49, art. 16] de la Loi, et b) qu'il était un résident permanent ayant obtenu le droit d'établissement par suite d'une fausse indication sur des faits importants. Au cours de l'enquête, Mohammad a revendiqué le statut de réfugié au sens de la Convention, mais en vain.

[6] La fausse indication portée sur la demande de résidence permanente concernait certes le mari, mais la femme a elle aussi signé cette demande sous serment.

[7] Selon le ministre, les appelants sont susceptibles d'enquête sous le régime de la *Loi sur l'immigration* sous les mêmes chefs que pour le mari. En effet, un rapport dans ce sens a été établi contre les appelants en 1991 en application de l'article 27, mais le ministre a différé l'enquête en attendant l'issue de la procédure engagée contre le mari. À cette date, ils n'ont pas encore été convoqués pour la prestation du serment de citoyenneté.

[8] Les appelants ont saisi la Section de première instance d'un recours en *mandamus* pour forcer le ministre à leur faire prêter ce serment.

[9] Le juge de première instance saisi de l'affaire a ajourné ce recours en contrôle judiciaire après avoir noté que l'alinéa 5(1)c) de la *Loi sur la citoyenneté* [L.R.C. (1985), ch. C-29] (la Loi) prévoit entre autres conditions que la citoyenneté n'est accordée qu'à la personne qui «a été légalement admise au Canada à titre de résident permanent»<sup>3</sup>. Il a conclu que le statut de l'appelante était incertain, et ne serait pas connu avant que ne soit connue l'issue de la procédure engagée contre son mari:

Il est évident que le ministre ne peut rendre la décision nécessaire concernant l'effet de l'alinéa 5c) [*sic*] avant

finalization of Mr. Mohammad's application for revocation status.<sup>4</sup>

[10] The Trial Judge further considered that section 10 of the Act provides for the revocation of citizenship where it is discovered that citizenship was obtained by false representations. In his view, however, the existence of a statutory revocation procedure did not warrant the use of *mandamus* to force the Minister to grant citizenship. He wrote that:

In my view, it is certainly more orderly for the Minister to first investigate suspicions of false representation before granting citizenship in this case rather than risk the extremely complex revocation proceeding contemplated by section 18. On May 22, 1996, counsel for the Minister again confirmed her continuing advice to the Minister to take no steps to remove these applicants until the status of the husband has been finalized and to agree to an indefinite adjournment of these proceedings.<sup>5</sup>

#### Analysis

[11] *Mandamus* is a discretionary equitable remedy. Before this Court will order a writ of *mandamus*, the following criteria, as set out by Mr. Justice Robertson in *Apotex Inc. v. Canada (Attorney General)*,<sup>6</sup> must be satisfied:

- (a) there must be a public legal duty to act under the circumstances;
- (b) the duty must be owed to the applicant;
- (c) there must be a clear right to performance of that duty, and in particular the applicant must have satisfied all conditions precedent giving rise to the duty;
- (d) no other adequate remedy is available to the applicant;
- (e) the order sought must have some practical effect;
- (f) in the exercise of its discretion, the Court must find no equitable bar to the relief sought; and,
- (g) on a balance of convenience, an order of *mandamus* should issue.<sup>7</sup>

l'issue de la demande de M. Mohammad en vue de la révocation de son statut<sup>4</sup>.

[10] Le juge de première instance a encore noté que l'article 10 de la même loi prévoit la révocation de la citoyenneté dans le cas où elle a été accordée par suite de fausses déclarations. À son avis, l'existence d'une procédure de dénaturalisation prévue par la loi excluait le recours à l'ordonnance de *mandamus* pour forcer le ministre à accorder la citoyenneté. Et de conclure:

À mon sens, il est certainement plus logique que le ministre fasse d'abord enquête sur ce que l'on soupçonne être des fausses déclarations avant d'accorder la citoyenneté en l'espèce plutôt que de s'exposer à la procédure extrêmement complexe de révocation évoquée à l'article 18. Le 22 mai 1996, l'avocate du ministre a de nouveau confirmé qu'elle continuait de conseiller au ministre de ne prendre aucune mesure visant le renvoi des requérants tant que le statut de l'époux de la requérante n'avait pas été réglé définitivement, et de consentir à l'ajournement indéfini de ces procédures<sup>5</sup>.

#### Analyse

[11] L'ordonnance de *mandamus* est une mesure discrétionnaire de redressement en *equity*. La Cour ne l'accorde que si les conditions suivantes, définies par le juge Robertson dans *Apotex Inc. c. Canada (Procureur général)*<sup>6</sup>, sont réunies:

- a) il doit exister une obligation légale d'agir à caractère public dans les circonstances de la cause;
- b) l'obligation doit exister envers le demandeur;
- c) il existe un droit clair d'obtenir l'exécution de cette obligation, et notamment, le demandeur a rempli toutes les conditions préalables donnant naissance à cette obligation;
- d) le demandeur n'a aucun autre recours;
- e) l'ordonnance sollicitée aura une incidence sur le plan pratique;
- f) dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire, le tribunal estime que, en vertu de l'équité, rien n'empêche d'obtenir le redressement demandé; et
- g) compte tenu de la balance des inconvénients, une ordonnance de *mandamus* devrait être rendue<sup>7</sup>.

[12] In my view, two of the above criteria are central to this case: first, whether the appellants have satisfied all conditions precedent giving rise to the duty as in (c) above; second, whether there was an equitable bar to the relief and whether the decision was within the range of discretion open to the Court as in (f). In the light of the conclusions I reach on these two issues, I do not feel that it is necessary to consider the balance of convenience according to (g) in this case.

#### No Satisfaction of All Conditions Precedent

[13] In order for a writ of *mandamus* to issue, all conditions precedent giving rise to the public duty must be met.<sup>8</sup> In this case, one of those conditions is that the appellants must have been “lawfully admitted to Canada”. There has been a finding in the husband’s case that a serious misrepresentation was included on the joint application for permanent residence. The citizenship judge was unaware at the time of the hearing that proceedings covering these misrepresentations were being considered against the appellants, so that, when they were told that all the requirements for Canadian citizenship were met, that was inaccurate.

[14] I agree with my colleague, Robertson J.A., that the Act does not, in normal circumstances, give the discretion to the Minister to grant or withhold citizenship to a person who meets the requirements of citizenship.<sup>9</sup> However, sections 5 and 12 of the Act do not require the Minister to confer citizenship automatically in every situation on every person who is recommended for citizenship by a citizenship judge. Sections 5 and 12 of the Act mandate the grant of citizenship in the normal course to any person who meets the requirements set out therein. The Minister cannot arbitrarily withhold citizenship from someone who has qualified for it. Where the Minister has information that the requirements of the Act have not been met, however, she may delay the conferral of citizenship until it is determined that all the conditions precedent have been met. To hold otherwise would be to force the Minister to confer citizenship on a person who

[12] À mon avis, deux des critères susmentionnés sont déterminants en l’espèce, savoir en premier lieu si les appelants remplissent toutes les conditions donnant lieu à l’obligation visée à l’alinéa c) ci-dessus et, en second lieu, s’il y a en *equity* un obstacle au redressement recherché et si la décision relevait du pouvoir discrétionnaire de la Cour, dont il est question à l’alinéa f). Étant donné les conclusions que je tire sur ces points, il n’est pas nécessaire d’examiner l’affaire sous l’angle du rapport des préjudices éventuels de part et d’autre, savoir le critère visé à l’alinéa g).

#### Toutes les conditions préalables ne sont pas réunies

[13] L’ordonnance de *mandamus* est soumise à toutes les conditions préalables qui donnent lieu à l’obligation publique<sup>8</sup>. En l’espèce, l’une de ces conditions est que les appelants aient «été légalement admis au Canada». Il a été jugé qu’en ce qui concerne le mari, la demande conjointe de résidence permanente comportait une fausse déclaration grave. Au moment où il instruisait cette demande, le juge de la citoyenneté ne savait pas qu’une procédure était envisagée contre les appelants au sujet de cette fausse déclaration; ainsi donc, quand il les informa qu’ils remplissaient toutes les conditions d’accession à la citoyenneté canadienne, cette information était inexacte.

[14] Je conviens avec mon collègue le juge Robertson, J.C.A. que, dans les circonstances normales, la Loi n’investit pas le ministre du pouvoir discrétionnaire d’accorder ou de refuser la citoyenneté à quelqu’un qui en remplit les conditions<sup>9</sup>. Cependant, les articles 5 et 12 de la même Loi ne lui font pas obligation de conférer automatiquement la citoyenneté dans tous les cas à toute personne recommandée à cet effet par un juge de la citoyenneté. Ils prescrivent d’octroyer la citoyenneté, dans le cours normal des choses, à quiconque satisfait aux conditions qui y sont prévues. Le ministre ne peut refuser arbitrairement la citoyenneté à quelqu’un qui remplit ces conditions. Dans le cas cependant où il est informé que les conditions prévues par la Loi ne sont pas réunies, il peut différer l’octroi de la citoyenneté jusqu’à ce qu’il soit jugé que toutes les conditions nécessaires sont remplies. Toute autre conclusion reviendrait à le forcer

may have gained entry to Canada by misrepresentation only to have to commence proceedings immediately afterwards to revoke it. While the Minister has no discretion to arbitrarily refuse to grant citizenship to a person who meets the requirements, the Minister must retain some authority to refuse to grant citizenship where it is discovered before citizenship is granted that there has been a material misrepresentation, or some reasonable cause to believe that there was.

### Equitable Bar and Discretion

[15] A writ of *mandamus* will only issue where there is no equitable bar to such an order. It is trite law that an applicant for an equitable remedy must come before the Court with clean hands. In this case, the respondent contends that a misrepresentation on a joint application for permanent residence impugns all the applicants, citing the decision of this Court in *D'Souza v. Minister of Employment and Immigration*.<sup>10</sup> If the respondent is correct, or if it can be said that the respondent might succeed in this argument at a later date, then it cannot be said that the applicants' hands are metaphorically clean.

[16] In *D'Souza*, Thurlow C.J. dealt with a case in which the appellant's mother made a material misrepresentation regarding the appellant on her application for landing. The appellant argued that the misrepresentation made by his mother should not invalidate his permanent residence. This Court refused to vary the deportation order. In doing so, this Court suggested that knowledge of the misrepresentation was relevant to the facts of the case, but might not be relevant in future cases. Thurlow C.J. wrote that:<sup>11</sup>

. . . the Board did not make a finding that the appellant was unaware at the material time that his mother had made an incorrect answer. On the evidence, and having regard to the circumstances under which the applications were made, the Board might well have been left unsatisfied that the appellant did not know. . . .

But be that as it may, to adopt the proposed construction of the statute would, in my opinion require the addition of words limiting its application to situations where the person concerned had knowledge of the making of the statement. I

à conférer la citoyenneté à quelqu'un qui a pu se faire admettre au Canada au moyen de fausses déclarations, et à engager la procédure de dénaturalisation immédiatement après. S'il est vrai qu'il n'est pas investi du pouvoir discrétionnaire de refuser la citoyenneté à quelqu'un qui en remplit les conditions, il faut qu'il retienne un certain pouvoir de refus dans le cas où il est constaté, avant que la citoyenneté n'ait été accordée, qu'il y a eu fausse déclaration concernant des faits essentiels, ou qu'il y a raisonnablement lieu de croire à l'existence de pareille fausse déclaration.

### Irrecevabilité en *equity* et pouvoir discrétionnaire

[15] La Cour ne rend une ordonnance de *mandamus* que si aucun obstacle ne s'y oppose en *equity*. Il est de droit constant que celui qui conclut à une mesure de redressement en *equity* doit être lui-même sans reproche. En l'espèce, l'intimé soutient qu'une fausse déclaration dans la demande conjointe de résidence permanente discrédite tous les demandeurs, citant à cet effet l'arrêt *D'Souza c. Le ministre de l'Emploi et de l'Immigration*<sup>10</sup> de notre Cour. Si la conclusion de l'intimé est fondée ou si on peut dire qu'il pourrait la faire valoir ultérieurement, on ne peut dès lors dire que les demandeurs sont sans reproche.

[16] Dans *D'Souza*, la mère de l'appellant, dans sa demande de droit d'établissement, a fait une fausse déclaration sur des faits essentiels concernant ce dernier. L'appellant soutenait que cette fausse déclaration faite par sa mère ne devait pas invalider son statut de résident permanent. La Cour a refusé de réformer l'ordonnance d'expulsion, concluant que la conscience de la fausse déclaration était un facteur en l'espèce, mais pourrait n'avoir aucun effet dans les causes à venir. Le juge en chef Thurlow a conclu en ces termes<sup>11</sup>:

[. . .] la Commission n'a pas conclu que l'appellant ne savait pas à l'époque considérée que sa mère avait fourni une réponse inexacte. Suivant la preuve, et compte tenu des circonstances dans lesquelles les demandes ont été faites, il se peut que la Commission n'ait pas été convaincue que l'appellant ne le savait pas [. . .]

Quoi qu'il en soit, pour adopter l'interprétation de la loi que propose l'appellant, il faudrait, à mon avis, trouver dans la loi d'autres termes qui restreignent son application aux situations où la personne concernée savait que la déclaration

do not think the Court can supply or insert such wording. If the statute is to be so limited it is, in my opinion a matter for Parliament. The submission, therefore, fails. [Emphasis added.]

[17] In *Mohammed v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*,<sup>12</sup> MacKay J. held that to interpret “misrepresentation” in paragraph 27(1)(e) of the Act as being restricted to wilful or intentional misrepresentation, of which the applicant must be subjectively aware, would limit the final phrase of the provision, which states that a report may be issued due to “any fraudulent or improper means or misrepresentation of any material fact, whether exercised or made by himself or by any other person” [emphasis added].

[18] In my view, *D’Souza* and *Mohammed* do not definitively decide whether the misrepresentation regarding Mahmoud Mohammad made in a joint application is sufficient to warrant the removal of the wife and children from Canada. On one hand, the language of the Act and the language of the application are certainly wide enough to taint the wife in this case, since she signed and swore that no one listed on the application had ever been convicted of any offence. On the other hand, however, both *D’Souza* and *Mohammed* dealt with a situation where the misrepresentation in question pertained to the appellant himself or herself. In this case, the misrepresentation pertains only to Mr. Mohammad, but not to the appellants’ personal records.

[19] As the issue was neither fully argued nor properly before this Court, I need not decide it at this time. Whether a misrepresentation regarding one spouse invalidates the visa of the other spouse is a question which may need to be resolved before the appellants can be removed from Canada. That being said, it cannot be said with confidence that the wife, who signed and swore to the veracity of an application which later turned out to contain material misrepresentations, comes before this Court with clean hands and is entitled, as a matter of clear law, to an equitable remedy.

a été faite. Je ne crois pas que la Cour puisse ajouter ou insérer ces termes. À mon avis, s’il y a lieu de limiter l’application de la loi, c’est au Parlement qu’il appartient de le faire. Par conséquent, cet argument échoue. [Non souligné dans l’original.]

[17] Dans *Mohammed c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*<sup>12</sup>, le juge MacKay conclut que d’interpréter le concept de «fausse déclaration» figurant à l’alinéa 27(1)e) de la Loi de façon à le limiter à la fausse déclaration délibérée ou intentionnelle, c’est-à-dire à la fausse déclaration sciemment faite par le demandeur, reviendrait à réduire le sens du dernier membre de phrase de cette disposition, savoir qu’il y a lieu à rapport en cas de «moyens frauduleux ou irréguliers ou [. . .] fausse indication sur un fait important, même si ces moyens ou déclaration sont le fait d’un tiers» [non souligné dans l’original].

[18] À mon avis, les précédents *D’Souza* et *Mohammed* ne tranchent pas définitivement la question de savoir si la fausse représentation faite dans la demande conjointe au sujet de Mahmoud Mohammad suffit à justifier le renvoi de sa femme et de ses enfants hors du Canada. D’une part, les termes de la Loi et la formulation de la demande sont suffisamment larges pour que la femme soit en faute en l’espèce, puisqu’elle a affirmé par sa signature sous serment qu’aucune des personnes énumérées dans la demande n’avait été jugée coupable de quelque infraction que ce soit. D’autre part cependant, dans *D’Souza* comme dans *Mohammed*, la fausse déclaration concernait l’appelant lui-même. En l’espèce, la fausse déclaration concerne seulement M. Mohammad, mais non les dossiers personnels des appelants.

[19] La question n’ayant été débattue ni pleinement ni à juste titre devant la Cour, il n’est pas nécessaire que je me prononce là-dessus. Qu’une fausse déclaration concernant un demandeur invalide ou non le visa de son conjoint, voilà une question qu’il faut peut-être résoudre avant que les appelants ne puissent être renvoyés hors du Canada. Cela dit, on ne saurait affirmer avec assurance que la femme, qui a attesté par sa signature sous serment la véracité d’une demande, dont on devait découvrir subséquemment qu’elle contenait des fausses déclarations sur des faits essentiels, se soit présentée sans reproche devant la Cour et ait incontestablement droit à un redressement en *equity*.

[20] Any applicant seeking equitable relief must discharge the requirement of demonstrating that he or she comes before the Court with clean hands.<sup>13</sup> In this case, the appellants have not yet done so.

[21] The other aspect of *mandamus* which is central to this case is that the decision on appeal is one which was in the discretion of the reviewing judge. In the case of *Ahani v. Canada*,<sup>14</sup> a case decided from the Bench two days before this case was heard, this Court refused to vary the discretionary decision of the Trial Division of this Court. In that case, Ms. Jackman, who is also counsel for the applicant in this case, argued forcefully for the principle of non-interference with the discretion of the Court below. This Court accepted and summarized her argument as follows:

The jurisdiction of this Court to interfere on appeal from a decision regarding whether to issue a stay is well-established. It is only where the Motions Judge has misapplied the law, misapprehended the evidence, or where circumstances have substantially changed after the Motions Judge made his or her order in such a manner as to justify interfering with the order, that this Court will exercise its jurisdiction to intervene. In short, this Court will only interfere where it is clear that a Motions Judge has failed to exercise his or her discretion judicially.

While we might have exercised our discretion differently from the Motions Judge, we are unable to say that he exercised his discretion in a manner that would warrant our intervention.<sup>15</sup> [Emphasis added.]

[22] The principle of deference to the discretion of trial courts is not new. In the case of *Independent Contractors & Business Assn. v. Canada (Minister of Labour)*,<sup>16</sup> Stone J.A. restated the principle of non-interference by this Court in the discretionary decision of a motions judge. He concluded at paragraph 21 [pages 100-101] of his reasons that “[A]n appella[te] court will be justified in intervening in a trial judge’s exercise of his discretion only if the trial judge misdirects himself or if his decision is so clearly wrong as to amount to an injustice.”

[20] Le justiciable qui exerce un recours en *equity* est tenu de prouver qu’il est lui-même sans reproche devant la Cour.<sup>13</sup> Ce que n’ont pas encore fait les appellants en l’espèce.

[21] Une autre particularité du recours en *mandamus*, qui est primordiale en l’espèce, est que la décision portée en appel relevait du pouvoir discrétionnaire du juge saisi du contrôle judiciaire. Dans *Ahani c. Canada*<sup>14</sup>, dont le jugement fut rendu à l’audience deux jours avant l’audition de l’affaire en instance, notre Cour a refusé de réformer la décision discrétionnaire de la Section de première instance. M<sup>me</sup> Jackman, qui est aussi l’avocate de la demanderesse en l’espèce, faisait valoir avec force le principe de non-ingérence dans les décisions discrétionnaires de première instance. Notre Cour a fait droit à cet argument, qu’elle a résumé en ces termes:

La compétence de la Cour pour intervenir lors d’un appel interjeté d’une décision mettant en cause la question de savoir si un sursis doit être accordé est bien établie. Ce n’est que lorsque le juge des requêtes a mal appliqué le droit ou a donné une interprétation erronée de la preuve, ou lorsque les circonstances ont changé après que le juge des requêtes a prononcé son ordonnance au point qu’elles justifient une intervention, que la Cour exercera sa compétence pour intervenir. En bref, la Cour n’exerce sa compétence que lorsqu’il est clair que le juge des requêtes n’a pas exercé son pouvoir discrétionnaire avec discernement.

Même si nous aurions pu exercer notre pouvoir discrétionnaire autrement que l’a fait le juge des requêtes, nous sommes incapables d’affirmer que le juge des requêtes a exercé sa discrétion de façon telle que notre intervention est justifiée<sup>15</sup>. [Non souligné dans l’original.]

[22] Le principe de réserve à l’égard du pouvoir discrétionnaire des tribunaux de première instance n’est pas nouveau. Dans *Independent Contractors & Business Assn. c. Canada (Ministre du Travail)*<sup>16</sup>, le juge Stone J.C.A. a réitéré le principe de non-ingérence de notre Cour dans la décision discrétionnaire du juge des requêtes, par cette conclusion au paragraphe 21 [pages 100 et 101] des motifs de son jugement: «une cour d’appel ne sera justifiée d’intervenir dans l’exercice du pouvoir discrétionnaire d’un juge de première instance que si celui-ci s’est fondé sur des considérations erronées en droit ou si sa décision est erronée au point de créer une injustice».

[23] While it is true that, over the years, courts have elaborated various criteria which guide the exercise of discretion in decisions regarding the prerogative writs, it is settled law that the granting or denial of *mandamus* is a discretionary order which will not be varied unless the Judge at first instance has committed clear error in the exercise of his or her discretion.<sup>17</sup>

#### Application of the Law to These Facts

[24] In my view, the Judge below was not incorrect in refusing to grant *mandamus*, and I would therefore not vary his discretionary decision. First, the appellants have not proved that they have satisfied all the conditions for citizenship. While it is true that a citizenship judge may have told them that they satisfied all conditions, that judge was unaware that there were proceedings pending which involved an allegation that there was a material misrepresentation on the application for permanent residence. I would not force the Minister to confer citizenship on a person against whom there is a serious allegation of misrepresentation. The Minister is not acting arbitrarily in refusing to do so. Indeed, it might be said that she would be derelict in her duty if she were to proceed, given an honest belief in the falsity of the data in the application.

[25] Second, the wife has not demonstrated that she has clean hands. While it is not necessary to decide, at this time, that the misrepresentation of her husband's past conviction is sufficient to warrant her ouster from Canada, I would say that there is sufficient evidence to investigate the matter further. Thus, the Trial Judge was within his authority to refuse to exercise his discretion in favour of the applicants at this time by not ordering such a drastic remedy as *mandamus*.

[26] The Department has explained the delay in bringing forward the proceedings against the appellants. While the husband has been found not to be a Convention refugee, he may yet appeal that ruling. Following that appeal, he might, make application for

[23] Il est vrai qu'au fil des ans, les cours ont développé divers critères applicables à l'exercice du pouvoir discrétionnaire en matière de brevets de prérogative, mais il est de droit constant que la délivrance ou le refus du bref de *mandamus* est une décision discrétionnaire qui ne sera pas réformée à moins que le juge du premier ressort n'ait commis une erreur flagrante dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire<sup>17</sup>.

#### Application des règles de droit aux faits de la cause

[24] À mon avis, le juge de première instance n'a pas mal jugé en refusant de rendre une ordonnance de *mandamus*; en conséquence, je ne toucherais pas à sa décision discrétionnaire. En premier lieu, les appelants n'ont pas prouvé qu'ils remplissent toutes les conditions de citoyenneté. Bien qu'un juge de la citoyenneté ait pu leur dire qu'ils satisfaisaient à toutes ces conditions, il ne savait pas qu'une procédure était en cours du fait que la demande de résidence permanente comporterait une fausse indication sur un fait important. Je ne suis pas enclin à forcer le ministre à conférer la citoyenneté à quelqu'un contre qui une allégation de fausse déclaration grave a été faite. Le ministre ne fait pas preuve d'arbitraire en s'y refusant. De fait, on pourrait dire qu'il manquerait à ses responsabilités s'il l'avait fait en tenant pour avérés, en toute bonne foi, les faux renseignements donnés dans la demande.

[25] En second lieu, la femme n'a pas fait la preuve qu'elle-même est sans reproche. Bien qu'il ne soit pas nécessaire de décider pour le moment que la fausse déclaration quant à la condamnation antérieure du mari suffit à motiver le renvoi de la femme hors du Canada, je pense qu'il y a suffisamment de preuves pour justifier une enquête plus poussée en la matière. Ainsi donc, le juge de première instance était fondé à refuser d'exercer son pouvoir discrétionnaire en faveur des demandeurs en cet état de la cause et à ne pas ordonner la mesure de redressement draconienne qu'est le *mandamus*.

[26] Le Ministère a expliqué pourquoi il tardait à engager la procédure contre les appelants. Il a été certes jugé que le mari n'est pas un réfugié au sens de la Convention, mais il lui est encore possible d'interjeter appel de cette décision. À la suite de l'appel, il

post-determination refugee claimants in Canada class (PDRCCC) status. If that is unsuccessful, he might make a claim to remain in Canada on humanitarian and compassionate grounds. Alternatively, there may be applications made to extend the time to appeal the citizenship judge's decision and/or to commence an inquiry under the *Immigration Act*. Following any of these proceedings, he might win permission to remain in Canada.

[27] If the government (either before or after citizenship is granted) were to proceed against the applicants, an awkward situation might arise: the wife and children may be removed from Canada, while the husband may be permitted to remain. At this time, the government has made clear its intention not to proceed against the appellants until the proceedings against the husband are settled.

[28] An order of *mandamus* forcing the government to grant citizenship in this case would require the government to begin citizenship revocation proceedings immediately thereafter, in addition to continuing with the proceedings against the husband. I am unable to countenance a conclusion that would lead to such a result.

[29] It should be stated in conclusion that the ultimate destiny of this family is not being decided on this appeal, whatever its ultimate outcome. It will take further proceedings involving all of them before that destiny is determined.

[30] I would dismiss the appeal.

MCDONALD J.A.: I agree.

\* \* \*

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

[31] ROBERTSON J.A. (*dissenting*): This is an appeal from an order of the Trial Division, effectively dis-

pourrait encore faire une demande à titre de demandeur non reconnu du statut de réfugié au Canada (CDNRSRC) et, si celle-ci était rejetée, faire valoir des raisons d'ordre humanitaire pour demander à demeurer au Canada. Subsidiairement, il pourrait demander la prorogation du délai d'appel contre la décision du juge de la citoyenneté et/ou la décision de procéder à une enquête sous le régime de la *Loi sur l'immigration*. À l'issue de l'une quelconque de ces procédures, il se peut bien qu'il acquière le droit de demeurer au Canada.

[27] Si l'État devait engager la procédure (que ce soit avant ou après l'accession à la citoyenneté) contre les demandeurs, une situation difficile pourrait se produire: la femme et les enfants pourraient être renvoyés hors du Canada alors que le mari pourrait être autorisé à y demeurer. En cet état de la cause, l'État a fait savoir explicitement qu'il n'agirait pas contre les appelants en attendant l'issue de la procédure engagée contre le mari.

[28] Une ordonnance de *mandamus* qui forcerait l'État à conférer la citoyenneté en l'espèce l'obligerait à engager tout de suite après la procédure de dénaturalisation, tout en poursuivant la procédure contre le mari. Il m'est impossible de concevoir une conclusion qui aboutirait à pareil état de choses.

[29] Il faut noter en conclusion que le sort ultime de cette famille n'est pas décidé dans cet appel, quelle qu'en soit l'issue ultime. Il faudra d'autres procédures les concernant tous avant que son sort ne soit décidé.

[30] Je me prononce pour le rejet de l'appel.

LE JUGE MCDONALD, J.C.A.: Je souscris aux motifs ci-dessus.

\*\*\*

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

[31] LE JUGE ROBERTSON, J.C.A. (*dissentant*): Il y a en l'espèce appel contre l'ordonnance par laquelle la

missing an application for an order of *mandamus* compelling the Minister of Citizenship and Immigration to grant citizenship to the appellants. In the reasons that follow, I conclude that the Motions Judge erred and, since my colleagues have reached a contrary opinion, I must respectfully dissent. In particular, I do not subscribe to their belief that the decision below is a discretionary one to which deference is owed, nor do I subscribe to their view that the appellants (three of whom were infants at the relevant time) have failed to meet the onus of demonstrating that they come to the Federal Court with "clean hands". Finally, and with the greatest of respect to my colleagues, I am of the view that they have erroneously adopted an approach which conflates the principles governing the law of *mandamus* with those governing the granting of injunctive relief. My analysis begins with a recitation of the essential facts, which are not in dispute.

[32] Fadia Khalil and Mahmoud Mohammad Issa Mohammad (Mr. Mohammad) were married on August 19, 1976. On November 3, 1986, Ms. Khalil signed a joint application for permanent residence, allegedly prepared by her husband, and deposited it with the Canadian Embassy in Spain. On February 25, 1987, they were granted permanent resident status and landing in Canada, together with their three infant children. Subsequently, a report was issued under subsection 27(1) of the *Immigration Act*, convoking Mr. Mohammad to an immigration inquiry. It was alleged that Mr. Mohammad should not have been granted landing since he was a member of an inadmissible class described in paragraph 19(1)(c), that is, a person who had committed an offence outside Canada which, had it been committed here, would have been punishable by a maximum term of 10 years imprisonment.

[33] Mr. Mohammad was convicted by a Greek court of, *inter alia*, manslaughter by negligence after an attack on an El Al plane at the Athens airport in

Section de première instance a rejeté le recours en *mandamus* tendant à forcer le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration à conférer la citoyenneté aux appelants. Par les motifs qui suivent, je conclus que le juge des requêtes a commis une erreur et, puisque mes collègues sont parvenus à la conclusion contraire, je dois marquer mon désaccord. En particulier, je ne partage pas leur croyance que la décision de première instance est une décision discrétionnaire à l'égard de laquelle la juridiction d'appel doit faire preuve de réserve, ni leur conclusion que les appelants (dont trois étaient des enfants en bas âge) ne se sont pas acquittés de l'obligation qui leur incombait de prouver qu'ils étaient eux-mêmes «sans reproche» devant la Cour fédérale. Enfin, sauf le grand respect que je leur dois, je pense qu'ils ont adopté à tort une démarche qui confond les principes régissant le recours en *mandamus* et ceux qui régissent le recours en injonction interlocutoire. Mon analyse commencera par un rappel des faits essentiels de la cause, qui ne sont pas contestés.

[32] Fadia Khalil et Mahmoud Mohammad Issa Mohammad (M. Mohammad) se sont mariés le 19 août 1976. Le 3 novembre 1986, M<sup>me</sup> Khalil a signé une demande conjointe de résidence permanente, laquelle aurait été remplie par son mari, et l'a déposée auprès de l'ambassade du Canada en Espagne. Le 25 février 1987, ils se sont vu accorder le statut de résidents permanents ainsi que le droit d'établissement au Canada, avec leurs trois enfants en bas âge. Subsequently, il y a eu un rapport établi en application du paragraphe 27(1) de la *Loi sur l'immigration*, à la suite de quoi M. Mohammad a été convoqué à une enquête d'immigration. Selon ce rapport, celui-ci n'aurait pas dû se voir accorder le droit d'établissement du fait qu'il appartenait à une catégorie non admissible au sens de l'alinéa 19(1)c), en ce qu'il avait commis à l'extérieur du Canada une infraction qui, eût-elle été commise dans ce pays, aurait été passible d'une peine d'emprisonnement maximale de 10 ans.

[33] M. Mohammad avait été jugé par un tribunal de Grèce, coupable entre autres d'homicide par négligence à la suite d'une attaque contre un appareil de la

1968. In August, 1970, after serving approximately one and one-half years in jail, the Greek government pardoned Mr. Mohammad by commuting his eighteen-year sentence.

[34] The adjudicator found that Mr. Mohammad came within paragraph 27(1)(a) as a member of an inadmissible class described in paragraph 19(1)(c). The adjudicator also found that Mr. Mohammad was a person who fell within paragraph 27(1)(e), that is, a permanent resident granted landing by reason of misrepresentation of material facts. However, during the inquiry, Mr. Mohammad applied for Convention refugee status. When the inquiry concluded on December 15, 1988, the adjudicator held that Mr. Mohammad was removable from Canada, subject to the determination as to his refugee claim. The Refugee Division of the Immigration and Refugee Board held a hearing in 1996, and denied his claim.

[35] On February 26, 1990, Ms. Khalil and her three infant children (the appellants) applied for Canadian citizenship under section 5 of the *Citizenship Act*. On September 26, 1990, Ms. Khalil appeared before a citizenship judge who determined that she satisfied the requirements for Canadian citizenship. On October 23, 1990, her application for citizenship was formally approved by the citizenship judge, and a notice of decision was sent to the responsible Minister on that date. However, Ms. Khalil was not called on to take the oath of citizenship, which is required before a certificate of citizenship can take effect, nor did the Minister appeal the citizenship judge's determination. In January 1991, the Department of Employment and Immigration advised the Minister that Ms. Khalil was liable to an inquiry under section 27 of the *Immigration Act*, but that the decision to convoke her inquiry was being deferred until Mr. Mohammad's inquiry was completed. It is common ground that Mr. Mohammad's inquiry was completed in 1988, prior to the advice given to the Minister in January 1991. At no time has the Minister convoked an inquiry under section 27 of the *Immigration Act* into Ms. Khalil's alleged misrepresentation.

compagnie El Al à l'aéroport d'Athènes en 1968. En août 1970, après qu'il eut été emprisonné pendant un an et demi environ, le gouvernement grec l'a gracié en commutant sa peine initialement fixée à 18 ans d'emprisonnement.

[34] L'arbitre saisi de l'affaire a conclu que M. Mohammad tombait sous le coup à la fois de l'alinéa 27(1)(a) du fait qu'il appartenait à une catégorie non admissible visée à l'alinéa 19(1)(c), et de l'alinéa 27(1)(e), du fait qu'il avait obtenu le droit d'établissement par suite d'une fausse indication sur des faits importants. Au cours de l'enquête cependant, M. Mohammad a revendiqué le statut de réfugié au sens de la Convention. À la clôture de l'enquête le 15 décembre 1988, l'arbitre a conclu qu'il pouvait être renvoyé hors du Canada, sous réserve du jugement sur sa revendication du statut de réfugié. Celle-ci a été entendue en 1996 par la section du statut de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié, qui l'a rejetée.

[35] Le 26 février 1990, M<sup>me</sup> Khalil et ses trois enfants (les appelants) ont demandé la citoyenneté sous le régime de l'article 5 de la *Loi sur la citoyenneté*. Le 26 septembre 1990, elle comparait devant un juge de la citoyenneté qui a conclu qu'elle remplissait les conditions d'accession à la citoyenneté canadienne. Le 23 octobre 1990, sa demande de citoyenneté est formellement agréée par le juge de la citoyenneté, et un avis de décision est envoyé le même jour au ministre compétent. Cependant, M<sup>me</sup> Khalil n'a pas été convoquée pour la prestation du serment de citoyenneté, qui est requise avant que le certificat de citoyenneté ne prenne effet; le ministre n'a pas formé appel non plus contre la décision du juge de la citoyenneté. En janvier 1991, le ministère de l'Emploi et de l'Immigration informe le ministre que M<sup>me</sup> Khalil devait faire l'objet d'une enquête sous le régime de l'article 27 de la *Loi sur l'immigration*, mais que cette enquête était différée en attendant la clôture de l'enquête relative à M. Mohammad. Il est constant que cette dernière était terminée en 1988, avant l'information soumise au ministre en janvier 1991. Le ministre n'a jamais convoqué l'enquête prévue à l'article 27 de la *Loi sur l'immigration*, afin de découvrir la vérité au

[36] On September 1, 1992, the appellants applied to this Court for an order of *mandamus* by commencing an application for judicial review, because the Minister would not allow them to take the oath of citizenship which is required before a certificate of citizenship can take effect.

[37] The Trial Judge refused to grant the order; instead, he adjourned the matter indefinitely, pending the outcome of the proceedings against Mr. Mohammad. The appellants have appealed the Trial Judge's refusal to grant *mandamus*, in addition to his decision to adjourn the matter indefinitely.

[38] Before turning to the relevant principles governing the law of *mandamus*, a brief overview of the relevant statutory framework is required.

[39] Section 5 of the *Citizenship Act* is the general provision relating to the granting of citizenship by the Minister. In essence, it provides that the Minister shall grant citizenship to any person who makes an application therefor and meets specified criteria, including the requirement that the applicant has been lawfully admitted to Canada. Under subsection 3(6) of the *Citizenship Regulations, 1993* [SOR/93-246], the Registrar of the citizenship court is obligated upon the receipt of an application for citizenship to "[commence] the inquiries necessary to determine whether the applicant meets the requirements of the Act and . . . Regulations". Section 17 of the *Citizenship Act* provides that where an application has been made under the Act and the Minister is of the opinion that there is insufficient information available to ascertain whether the applicant meets the requirements of the Act, the application process may be suspended for up to six months to enable the Minister to acquire the necessary information. When these inquiries have been completed, the Registrar is obligated to refer the application to a citizenship judge. Under section 14 of the Act, the citizenship judge has 60 days within which to determine whether the applicant meets the requirements of the Act and Regulations. Where the

sujet des fausses déclarations qu'aurait faites M<sup>me</sup> Khalil.

[36] Le 1<sup>er</sup> septembre 1992, les appelants saisissent la Cour fédérale d'un recours en *mandamus* par voie de demande de contrôle judiciaire, parce que le ministre ne leur permettait pas de prêter le serment de citoyenneté, qui est requis avant que le certificat de citoyenneté ne prenne effet.

[37] Le juge de première instance a refusé de rendre l'ordonnance, mais a ajourné l'affaire *sine die*, en attendant l'issue de la procédure engagée contre M. Mohammad. C'est ce refus et la décision d'ajourner l'affaire *sine die* que vise l'appel en l'espèce.

[38] Avant d'examiner le litige à la lumière des principes en vigueur en matière de *mandamus*, j'estime qu'il y a lieu de passer brièvement en revue les textes applicables.

[39] L'article 5 de la *Loi sur la citoyenneté* est la disposition générale régissant l'octroi de la citoyenneté par le ministre. Essentiellement, il prévoit que le ministre attribue la citoyenneté à toute personne qui en fait la demande et qui remplit certaines conditions expressément prévues, dont le fait d'avoir été légalement admis au Canada. Aux termes du paragraphe 3(6) du *Règlement sur la citoyenneté, 1993* [DORS/93-246] le greffier de la Cour de la citoyenneté est tenu, sur réception de la demande, de faire «entreprendre sans délai les enquêtes nécessaires pour déterminer si le demandeur remplit les conditions prévues par la Loi et le [. . .] règlement». L'article 17 de la *Loi sur la citoyenneté* prévoit que si le ministre, une fois saisi de la demande, estime ne pas avoir tous les renseignements nécessaires pour lui permettre de juger si le demandeur remplit les conditions prévues par la Loi, il peut suspendre l'instruction de cette demande jusqu'à six mois afin d'avoir le temps de s'assurer les renseignements qui manquent. Une fois les investigations terminées, le greffier doit soumettre la demande à un juge de la citoyenneté. Selon l'article 14 de la Loi, celui-ci doit examiner dans les 60 jours si le demandeur remplit les conditions prescrites par la Loi et le règlement. Une fois la demande agréée, le

citizenship judge approves the application, the Minister is required to issue a certificate of citizenship to the applicant pursuant to subsection 12(2). However, subsection 12(3) provides that the certificate does not take effect until the oath of citizenship is taken. Subsection 12(2) is also subject to subsection 14(5), which provides that the Minister may appeal the decision of the citizenship judge to this Court by filing a notice of appeal within 60 days of the decision to approve the application. For ease of reference, these statutory provisions are reproduced in Schedule “A” to these reasons.

[40] In the present case, all of the relevant inquiries were made without intervention by the Minister. Nor did the Minister file an appeal under section 14 after the citizenship judge approved the appellants’ application for citizenship. The only question which remains is whether the appellants are entitled to an order of *mandamus* in these circumstances. In *Apotex Inc. v. Canada (Attorney General)*,<sup>18</sup> this Court set out the criteria necessary to justify an order of *mandamus*. Of the eight requirements outlined in that case, the parties agree that only three of them are relevant to this appeal.

[41] The Minister’s first objection is that there is an equitable bar to granting *mandamus*. Second, and related to the first, is the argument that there is no clear right to the order sought, as the appellants were not lawfully admitted to Canada, as required by section 5 of the Act. Finally, the Minister maintains that on a “balance of convenience”, an order of *mandamus* should not issue. I shall deal with each of these objections in turn.

[42] During oral argument, the Minister alleged that the appellants’ conduct amounted to an equitable bar to the granting of an order of *mandamus*. Specifically, the Minister questioned whether Ms. Khalil had disclosed all of the relevant information in her application for permanent residence. While it is true that Ms. Khalil did not use her husband’s surname on the application form, that document discloses that she is the wife of “Mahmoud Mohammad Issa Mohammad”.

ministre est tenu par le paragraphe 12(2) de délivrer à l’intéressé un certificat de citoyenneté. Le paragraphe 12(3) prévoit cependant que ce certificat ne prend effet qu’après la prestation du serment de citoyenneté. L’application du paragraphe 12(2) est encore subordonnée au paragraphe 14(5), aux termes duquel le ministre peut interjeter appel de la décision du juge de la citoyenneté en déposant un avis d’appel auprès de la Cour dans les 60 jours de l’approbation de la demande. Pour en faciliter la consultation, ces dispositions sont reproduites à l’annexe «A» des présents motifs.

[40] En l’espèce, toutes les investigations nécessaires ont été faites sans l’intervention du ministre. Celui-ci n’a pas formé appel non plus, en application de l’article 14, après que la demande des appelants eut été approuvée par le juge de la citoyenneté. Il échet donc uniquement d’examiner si ces derniers ont droit à une ordonnance de *mandamus* dans ces conditions. Dans *Apotex Inc. c. Canada (Procureur général)*<sup>18</sup>, notre Cour a défini les conditions nécessaires de l’ordonnance de *mandamus*. Sur les huit conditions énumérées dans cette cause, les parties conviennent que trois seulement ont un rapport avec cet appel.

[41] La première objection du ministre est qu’en l’espèce, le recours en *mandamus* est irrecevable au regard des règles d’*equity*. Son deuxième argument, qui est lié au premier, est que les appelants n’ont pas manifestement droit à l’ordonnance recherchée, puisqu’ils n’ont pas été légalement admis au Canada, comme le requiert l’article 5 de la Loi. Enfin, le ministre soutient que le rapport des préjudices éventuels de part et d’autre est tel qu’il n’y a pas lieu de rendre une ordonnance de *mandamus*. J’examinerai tour à tour ces trois arguments.

[42] Pendant les débats, le ministre soutient que les agissements des appelants valent en *equity* motif d’irrecevabilité du recours en *mandamus*. Plus spécifiquement, il doute que M<sup>me</sup> Khalil ait donné tous les renseignements nécessaires dans sa demande de résidence permanente. S’il est vrai que celle-ci ne servait pas du nom de famille de son mari dans la formule de demande, ce document indique qu’elle est l’épouse de «Mahmoud Mohammad Issa Mohammad».

At the end of oral argument, the Minister conceded that Ms. Khalil had not attempted to mislead her.

[43] The Minister's second objection is that not all of the conditions precedent to the issuance of a *mandamus* order have been satisfied, namely, the appellants were not lawfully admitted to Canada. The Minister points out that under paragraph 27(1)(e) of the *Immigration Act*, a person who is granted landing on the basis of a material misrepresentation is subject to removal from Canada, even if the misrepresentation is made by another person. That paragraph reads as follows:

27. (1) An immigration officer or a peace officer shall forward a report to the Deputy Minister setting out the details of any information in the possession of the immigration officer or peace officer indicating that a permanent resident is a person who

...

(e) was granted landing by reason of . . . any fraudulent or improper means or misrepresentation of any material fact, whether exercised or made by himself or by any other person. [Emphasis added.]

[44] In short, the Minister interprets paragraph 27(1)(e) to mean that where there is a joint application for landing, a material misrepresentation by one will render both parties inadmissible. Since Mr. Mohammad was found to have made such a misrepresentation, the Minister is of the view that Ms. Khalil is automatically subject to removal as well, citing this Court's decision in *D'Souza v. Minister of Employment and Immigration*<sup>19</sup> in support thereof. In the present case, counsel for the appellants maintains that Ms. Khalil was not aware of her husband's convictions when they were married or when permanent residence and landing were sought. According to her affidavit evidence, Ms. Khalil did not write or speak English when the joint application prepared by her husband was submitted to the Canadian Embassy in Spain. Ms. Jackman maintains that the Minister must convoke an inquiry so that Ms. Khalil will have an opportunity to challenge the allegation of misrepresentation and the Minister's interpretation of subsection 27(1)(e), as well as the scope and legal effect of *D'Souza*. I agree with Ms. Jackman that this matter can only be resolved at the inquiry stage, where Ms.

À la clôture des débats, le ministre a reconnu qu'elle n'avait pas cherché à l'induire en erreur.

[43] Le deuxième argument du ministre est que toutes les conditions nécessaires de l'ordonnance de *mandamus* ne sont pas réunies, en ce que les appelants n'ont pas été légalement admis au Canada. Il fait observer que selon l'alinéa 27(1)e de la *Loi sur l'immigration*, quiconque a obtenu le droit d'établissement par suite d'une fausse indication sur un fait important peut être renvoyé du Canada, même si la fausse déclaration a été le fait d'un tiers. Voici ce que porte cette disposition:

27. (1) L'agent d'immigration ou l'agent de la paix doit faire part au sous-ministre, dans un rapport écrit et circonstancié, de renseignements concernant un résident permanent et indiquant que celui-ci, selon le cas:

[. . .]

e) a obtenu le droit d'établissement soit [. . .] par des moyens frauduleux ou irréguliers ou encore par suite d'une fausse indication sur un fait important, même si ces moyens ou déclarations sont le fait d'un tiers. [Non souligné dans l'original.]

[44] En bref, le ministre interprète l'alinéa 27(1)e comme signifiant qu'en cas de demande conjointe de droit d'établissement, il suffit que l'un des demandeurs donne une fausse indication sur un fait important pour que les deux soient disqualifiés. Puisqu'il a été jugé que M. Mohammad a donné une fausse indication de ce genre, le ministre conclut que M<sup>me</sup> Khalil peut, *ipso facto*, être renvoyée elle aussi, citant à cet effet la décision *D'Souza c. Le ministre de l'Emploi et de l'Immigration*<sup>19</sup>. De son côté, l'avocate des appelants soutient que M<sup>me</sup> Khalil n'était pas au courant des verdicts de culpabilité prononcés contre son mari au moment de leur mariage ni au moment de leur demande de résidence permanente et de droit d'établissement. Selon son témoignage par affidavit, M<sup>me</sup> Khalil n'écrivait ni ne parlait l'anglais au moment où la demande conjointe remplie par son mari fut soumise à l'ambassade du Canada en Espagne. M<sup>me</sup> Jackman soutient que le ministre doit convoquer une enquête afin que M<sup>me</sup> Khalil ait la possibilité de contester l'allégation de fausse indication et l'interprétation par le ministre de l'alinéa 27(1)e, ainsi que la portée et l'effet de la jurisprudence *D'Souza*. Je

Khalil will have the burden of demonstrating that she was unaware of her husband's misrepresentations and that she should not be removed from Canada on that basis.

[45] Thus, the Minister cannot invoke paragraph 27(1)(e) as a basis for holding that the appellants were not lawfully admitted to Canada and, correlatively, that the conditions precedent to the granting of an order of *mandamus* have not been satisfied. A mere allegation that a person was not lawfully admitted to Canada is not a sufficient basis for refusing to issue a certificate of citizenship once an application has been approved by a citizenship judge. An appeal must be initiated by the Minister. An applicant accused of making a material misrepresentation must be accorded due process. The *Immigration Act* specifically states that the adjudicator is responsible for determining whether a person has acquired permanent resident status by fraudulent means. In this case, no adverse finding has been made by an adjudicator in respect of the appellants.

[46] Finally, I do not accept that the Minister possesses a residual jurisdiction to deny citizenship on the basis of a mere allegation of wrongdoing. The Minister had at least two avenues open to her to ensure that Ms. Khalil's citizenship application was not approved by the citizenship judge. First, the Minister could have brought the alleged misrepresentation to the attention of the Registrar of citizenship at the time inquiries were being conducted into whether Ms. Khalil met the requirements of the Act. If the Minister had done so, and then commenced an inquiry under paragraph 27(1)(e), the citizenship judge would not have approved the application for citizenship, and these lengthy proceedings would not have been undertaken. It must be noted that this approach was adopted by the Minister in *Moumdjian v. Canada (Security Intelligence Review Committee)*, [1999] F.C.J. No. 1160 (C.A.) (QL). Mr. Moumdjian applied for Canadian citizenship but his application was delayed because it was alleged that he was inadmissible to Canada under paragraph 19(1)(g) of the *Immigration Act*. In that case, however, immediate action was taken pursuant to the *Immigration Act* to have Mr.

conviens avec M<sup>me</sup> Jackman que cette question ne peut être résolue qu'au stade de l'enquête, où il incombera à M<sup>me</sup> Khalil de prouver qu'elle n'était pas au courant des fausses indications données par son mari et qu'elle n'aurait pas dû être renvoyée hors du Canada sous ce chef.

[45] Il résulte de ce qui précède que le ministre ne peut invoquer l'alinéa 27(1)e) pour conclure que les appelants n'ont pas été légalement admis au Canada et, conséquemment, que les conditions préalables de l'ordonnance de *mandamus* ne sont pas réunies. La simple allégation qu'une personne n'a pas été légalement admise au Canada n'est pas un motif suffisant pour refuser de délivrer le certificat de citoyenneté, une fois la demande agréée par un juge de la citoyenneté. Le ministre doit procéder par voie d'appel. Un demandeur accusé de fausse indication a le droit de se faire entendre en bonne et due forme. La *Loi sur l'immigration* prévoit expressément qu'il incombe à l'arbitre de juger si l'intéressé a obtenu le statut de résident permanent par des moyens frauduleux. En l'espèce, aucun arbitre n'a prononcé aucune conclusion défavorable au sujet des appelants.

[46] Enfin, je n'accepte pas l'argument que le ministre est investi d'un pouvoir résiduel pour dénier la citoyenneté sur la base d'une simple allégation de moyens frauduleux. Il avait au moins deux voies de droit pour s'assurer que la demande de citoyenneté de M<sup>me</sup> Khalil ne serait pas agréée par le juge de la citoyenneté. En premier lieu, il aurait pu porter la soi-disant fausse déclaration à l'attention du greffier de la Cour de la citoyenneté, lorsque les investigations étaient en cours pour découvrir si M<sup>me</sup> Khalil remplissait les conditions prévues par la Loi. L'eût-il fait et eût-il ordonné ensuite l'enquête visée à l'alinéa 27(1)e), le juge de la citoyenneté n'aurait pas fait droit à la demande de citoyenneté, et cette longue procédure n'aurait pas été engagée. Il y a lieu de noter que telle était la démarche suivie par le ministre dans *Moumdjian c. Canada (Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité)*, [1999] A.C.F. n° 1160 (C.A.) (QL). M. Moumdjian demandait la citoyenneté canadienne mais l'instruction de sa demande a été différée par ce motif qu'il n'était pas admissible au Canada par application de l'alinéa 19(1)g) de la *Loi sur l'immigration*. Dans cette affaire

Moumdjian deported based on his alleged inadmissibility.

[47] Alternatively, the Minister could have appealed the citizenship judge's decision to approve the appellants' citizenship application within the prescribed 60-day period on the ground that Ms. Khalil's permanent resident status had been gained by a material misrepresentation and that an inquiry under paragraph 27(1)(e) had been convoked. But the Minister did not pursue either of these avenues even though she knew from the outset that the appellants could be convoked to an inquiry. I do not accept, as do my colleagues, that the Minister retains the discretionary authority to refuse to grant citizenship on the grounds of a material misrepresentation when Parliament has provided a precise statutory framework for denying citizenship on such grounds. By refusing to grant citizenship, the Minister is attempting to do indirectly what should have been done directly. Accordingly, the appellants are entitled to an order of *mandamus* unless, on a "balance of convenience", the order should be denied.

[48] Under the "balance of convenience" test outlined in *Apotex*, courts retain the discretion to refuse to issue an order where the public interest outweighs the interests of those who would otherwise be entitled to the order. The Minister argues that it makes no practical sense to issue certificates of citizenship to the appellants, only to have the Minister turn around and commence revocation proceedings under section 18 of the Act. Although this argument has some merit from a practical perspective, and it obviously persuaded the Trial Judge who adjourned the matter indefinitely, it cannot succeed.

[49] In *Apotex*, two factors relevant to this appeal were identified as determinative as to whether *mandamus* should be refused and the Court's discretion exercised in favour of the public interest. One ground for refusing to issue *mandamus* is where the

cependant, des mesures ont été immédiatement prises en application de la même Loi pour l'expulser pour cause d'inadmissibilité.

[47] Ou encore, le ministre aurait pu, dans les 60 jours, former appel contre la décision du juge de la citoyenneté de faire droit à la demande des appelants, et ce par ce motif que M<sup>me</sup> Khalil avait obtenu le statut de résident permanent par suite d'une fausse indication sur un fait important et qu'une enquête avait été ouverte en application de l'alinéa 27(1)e). Il se trouve cependant que le ministre n'a poursuivi ni l'une ni l'autre voie de droit, bien qu'il sache dès le début que le cas des appelants se prêtait à une enquête. Je n'accepte pas, à l'opposé de mes collègues, l'argument que le ministre retient le pouvoir discrétionnaire de refuser la citoyenneté pour cause de fausse indication sur un fait important, alors que le législateur a institué un régime légal précis pour le refus d'octroyer la citoyenneté sous ce chef. En refusant d'octroyer la citoyenneté, le ministre cherche à faire indirectement ce qui aurait dû se faire directement. En conséquence, les appelants ont droit à une ordonnance de *mandamus* à moins que, compte tenu du rapport des préjudices éventuels de part et d'autre, pareille ordonnance ne soit pas indiquée.

[48] Par application du critère du rapport des préjudices éventuels de part et d'autre, tel que le définit la jurisprudence *Apotex*, la juridiction compétente retient le pouvoir discrétionnaire de refuser de rendre l'ordonnance si l'intérêt général l'emporte sur les intérêts de ceux qui, autrement, y auraient droit. Le ministre soutient que ce serait contraire au bon sens de délivrer le certificat de citoyenneté aux appelants, juste pour engager tout de suite après la procédure de dénaturalisation prévue à l'article 18 de la Loi. Bien que cet argument ne soit pas dénué de fondement du point de vue pratique—et de toute évidence il a persuadé le juge de première instance d'ajourner l'affaire *sine die*—, il ne saurait être retenu.

[49] Dans *Apotex*, deux facteurs ont été relevés à titre de facteurs déterminants de la question de savoir s'il y a lieu pour la Cour de refuser l'ordonnance de *mandamus* et d'exercer son pouvoir discrétionnaire en faveur de l'intérêt général. Ces facteurs ont un rapport

administrative cost or chaos that would ensue upon issuance of the order is obvious and unacceptable. The second, and more, speculative ground for denying *mandamus* arises in cases where potential health and safety risks to the public are perceived to outweigh an individual's right to pursue personal or economic interests. In writing for this Court, I cautioned against using the balance of convenience test to deny *mandamus* except in the clearest of cases. At page 794, I stated:

In effect, the balance of convenience test authorizes the Court to use its discretion to displace the law of relevant considerations and the doctrine of vested rights. It should therefore be used only in the clearest of circumstances and not be perceived as a panacea for bridging legislative gaps. Unless courts are prepared to be drawn into the forum reserved for those elected to office, any inclination to engage in a balancing of interests must be measured strictly against the rule of law. [Emphasis added.]

[50] In my view, this is not a case in which this Court's discretion should be exercised in favour of the Minister. It is not an exceptional case involving health or safety issues, nor would the issuance of a *mandamus* order lead to administrative chaos or result in the expenditure of unacceptable sums of money. The order only affects the appellants' interests. To deny them relief would mean that their fate would rest entirely in the hands of the Minister, who failed to take any administrative steps to challenge their right to permanent resident status and citizenship for 11 years.

[51] Admittedly, the Minister's decision to delay proceedings against the appellants until Mr. Mohammad's situation was resolved was made in good faith. But this does not displace the Minister's obligation to adhere to the statutory framework prescribed by Parliament. The appellants have a right to know whether they will be permitted to remain in Canada in a timely manner.

[52] With respect to my colleagues' reasons, there are only two points I wish to address. First, they

avec l'affaire en instance. En premier lieu, le refus s'impose dans le cas où le coût ou le chaos administratif qui s'ensuivrait est évident et inacceptable. Le second motif, qui est plus spéculatif, se fait jour dans les cas où le risque pour la santé ou la sécurité publique l'emporte sur le droit de l'individu de poursuivre ses intérêts personnels ou économiques. Prononçant le jugement de notre Cour, j'ai mis en garde contre l'application du rapport des préjudices respectifs éventuels pour rejeter le recours en *mandamus*, sauf dans les cas les plus évidents (page 794):

En fait, le critère de la balance des inconvénients autorise la Cour à utiliser son pouvoir discrétionnaire pour remplacer la règle des considérations pertinentes ainsi que la doctrine des droits acquis. Ce critère ne devrait donc être utilisé que dans les cas les plus évidents et il ne faudrait pas le considérer comme une panacée permettant de combler les lacunes des textes législatifs. À moins que les tribunaux ne soient prêts à se laisser entraîner dans le domaine réservé aux élus, toute tentative de s'engager dans la pondération des intérêts doit s'effectuer dans un respect rigoureux des règles de droit. [Non souligné dans l'original.]

[50] Nous ne sommes pas en présence d'un cas où il y a lieu pour la Cour d'exercer son pouvoir discrétionnaire en faveur du ministre. Il ne s'agit pas d'un cas exceptionnel mettant en jeu la santé ou la sécurité publique, ni d'un cas où une ordonnance de *mandamus* provoquerait le chaos administratif ou des dépenses inacceptables. L'ordonnance ne toucherait que les intérêts des appelants. Leur dénier ce redressement signifierait que leur sort serait entièrement entre les mains du ministre, qui, pendant 11 ans, n'a pris aucune mesure administrative pour remettre en question leur droit au statut de résident permanent et à la citoyenneté.

[51] Il faut reconnaître que c'est en bonne foi que le ministre a différé toute action contre les appelants en attendant que le cas de Mohammad soit résolu. Cela ne le libère toutefois pas de l'obligation de se conformer au régime légal institué par le législateur. Les appelants ont le droit de savoir dans les meilleurs délais s'il leur sera permis de demeurer au Canada.

[52] Je tiens à relever seulement deux points dans les motifs pris par mes collègues. En premier lieu, ils

conclude that it cannot be said with “confidence” that the appellants come to this Court with clean hands. In addition, they place the burden of establishing that there is no equitable bar to the relief sought on the appellants. With the greatest of respect, the law is clear that “he who asserts should prove”.<sup>20</sup> In this regard, a bald allegation of material misrepresentation fails to satisfy that burden. In any event, I must confess that I cannot state with confidence that the appellants’ hands are “unclean”. It may well be that, under the *Immigration Act*, the acts of the blameworthy are transferred to the blameless. Nevertheless, the fact that the *Immigration Act* may deem a person to have misrepresented a material fact does not mean that that person has “unclean” hands for the purposes of obtaining equitable relief. In order to draw such a conclusion, a finding would have to be made that Ms. Khalil knowingly made a misrepresentation.

[53] My second objection arises from my colleagues’ assertion that the decision not to grant the order of *mandamus* is a discretionary one to which deference is owed by this Court. In response, I am of the respectful view that *mandamus* is not a discretionary order. This is not a case in which the appellants are seeking, for example, an extension of time. A trial judge does not issue an order of *mandamus* simply because on balance he or she thinks it appropriate. To the extent that the notion of judicial discretion is relevant to a determination to grant an order of *mandamus*, discretion is restricted to the balance of convenience test as outlined above. More importantly, that test is not the same as the one applied in injunction and stay proceedings. In short, the tripartite test set out in cases such as *RJR—MacDonald Inc. v. Canada (Attorney General)*<sup>21</sup> for granting an injunction or a stay has no application to *mandamus* proceedings. It is my respectful view that my colleagues have conflated the test for *mandamus* with that governing injunctions and stays.

concluent qu’on ne saurait dire avec «assurance» que les appelants sont eux-mêmes sans reproche devant la Cour. En outre, c’est à ces derniers qu’ils imposent de prouver que leur recours n’est pas irrecevable en *equity*. Il est de droit constant que «celui qui fait une allégation a l’obligation de la prouver»<sup>20</sup>. Dans cet ordre d’idées, une simple allégation de fausse indication sur un fait important ne répond pas à cette charge de la preuve. Quoi qu’il en soit, je dois avouer que je ne pourrais pas affirmer avec assurance que les appelants ne sont pas sans reproche. Il se peut que, sous le régime de la *Loi sur l’immigration*, les agissements du fautif se déteignent sur les innocents. N’empêche que le fait qu’une personne puisse être réputée, au regard de la *Loi sur l’immigration*, avoir donné une fausse indication sur un fait important ne signifie pas qu’elle n’est pas sans reproche dans le contexte du recours en *equity*. Pareille conclusion ne peut être tirée que s’il a été jugé que M<sup>me</sup> Khalil a fait sciemment une fausse déclaration.

[53] Ma seconde objection s’adresse à l’assertion faite par mes collègues que la décision de refuser l’ordonnance de *mandamus* est une décision discrétionnaire à l’égard de laquelle la Cour doit faire preuve de réserve. Sauf leur respect, le bref de *mandamus* n’est pas une ordonnance discrétionnaire. Il ne s’agit pas d’un cas où les appelants demandent par exemple une prorogation de délai. Le juge de première instance ne rend pas une ordonnance de *mandamus* par ce seul motif que, tout bien pesé, elle est indiquée. Si tant est qu’on puisse parler de pouvoir discrétionnaire du juge en matière de *mandamus*, ce pouvoir s’attache uniquement à l’examen du rapport des préjudices éventuels de part et d’autre, tel que nous l’avons vu *supra*. Ce qui est plus important encore, c’est que ce critère n’est pas le même que celui qui s’applique à la procédure en injonction ou en suspension d’instance. En bref, la triple condition prescrite par les précédents comme *RJR—MacDonald Inc. c. Canada (Procureur général)*<sup>21</sup> pour la délivrance d’une injonction ou pour la suspension de l’instance n’a pas application dans la procédure en *mandamus*. Sauf leur respect, j’estime que mes collègues ont confondu le critère à observer en matière de *mandamus* et celui applicable aux injonctions et aux suspensions d’instance.

[54] Assuming for the moment that this case is governed by the tripartite test for injunction and stay proceedings, it is clear that my colleagues' decision is well founded. Admittedly, there is a serious issue to be determined, and yet the appellants will not suffer irreparable harm if they are temporarily denied citizenship. The balance of convenience in this case clearly favours the Minister, since it simply does not make sense to confer citizenship on the appellants only to turn around and have the Minister commence revocation proceedings. Nevertheless, I am not prepared to conflate the principles governing the law of *mandamus* with those governing injunctions and stays.

[55] In closing, I wish to acknowledge that my dissenting opinion is open to criticism on the ground of impracticality. To order the Minister to grant citizenship to the appellants before commencing revocation proceedings appears wasteful and contrary to common sense. However, hard cases make good law if sufficient attention is paid to the relevant legal principles, rather than the facts. If the rule of law is to have any meaning, then it must transcend the particular facts of a case and, except where it would result in an absurdity, be applied in a straightforward manner. In this case, I have noted the various options that were available to the Minister under the *Immigration Act* to challenge the appellants' eligibility for citizenship. Briefly, the Minister could have convoked an inquiry under section 27, delayed the citizenship application process in order to conduct a more thorough investigation into the appellants' eligibility under section 17 [of the *Citizenship Act*], or appealed the citizenship judge's decision within 60 days pursuant to section 14 [of the *Citizenship Act*]. Since the Minister chose not to pursue any of those options, she cannot now come before this Court and ask it to affirm a discretionary course of action that lies outside the express provisions of the Act.

[56] I would allow the appeal, set aside the order below, and grant the application for judicial review by issuing an order of *mandamus* directing the Minister to issue certificates of citizenship to each of the appellants and to provide the appellants with the opportunity to take the oath of citizenship. As neither

[54] À supposer un instant que la présente espèce soit soumise à la triple condition de l'injonction et de la suspension d'instance, il est clair que la décision de mes collègues est fondée. Il y a bien une question sérieuse à trancher, et les appelants ne subiront pas un préjudice irréparable s'ils se voient temporairement refuser la citoyenneté. Le rapport des préjudices respectifs éventuels engage nettement à prononcer en faveur de ministre, car cela ne rimerait à rien d'accorder la citoyenneté aux appelants puis de faire tout de suite après le nécessaire pour la révoquer. Je ne suis cependant pas disposé à confondre les principes applicables en matière de *mandamus* et ceux qui régissent l'injonction et la suspension d'instance.

[55] Pour terminer, je dois reconnaître que mon avis minoritaire s'expose à la critique de manque de réalisme. Ordonner au ministre de conférer la citoyenneté avant de prendre les mesures de révocation constitue un gaspillage et va à l'encontre du bon sens. Cependant, les causes difficiles permettent de dégager les bonnes règles de droit si on fait suffisamment attention aux principes juridiques pertinents, plutôt qu'aux faits. La règle de droit n'est valable que si elle transcende le cas d'espèce et, à moins qu'elle n'aboutisse à une absurdité, que si elle est appliquée sans détours. En l'espèce, j'ai relevé les diverses options ouvertes au ministre dans le cadre de la *Loi sur l'immigration*, pour contester l'admissibilité des appelants à la citoyenneté. En bref, il aurait pu convoquer une enquête en application de l'article 27, différer l'instruction de la demande de citoyenneté pour procéder à des investigations plus poussées sur l'admissibilité des appelants en application de l'article 17 [de la *Loi sur la citoyenneté*], ou former appel contre la décision du juge de la citoyenneté dans les 60 jours, conformément à l'article 14 [de la *Loi sur la citoyenneté*]. Puisqu'il a choisi de n'exercer aucune de ces options, il ne peut maintenant demander à la Cour de confirmer une mesure discrétionnaire qui déborde des dispositions expresses de la Loi.

[56] Je me prononce pour l'accueil de l'appel, pour l'annulation de l'ordonnance de première instance, pour l'accueil du recours en contrôle judiciaire par ordonnance de *mandamus* pour obliger le ministre à délivrer le certificat de citoyenneté à chacun des appelants et à leur donner la possibilité de prêter le

party sought costs, no costs should be ordered.

<sup>1</sup> R.S.C., 1985, c. I-2, as amended [s. 19(1)(c) (as am. by S.C. 1992, c. 49, s. 11)].

<sup>2</sup> Appeal Book, p. 358.

<sup>3</sup> *Citizenship Act*, R.S.C., 1985, c. C-29, s. 5(1)(c).

<sup>4</sup> (1996), 36 Imm. L.R. (2d) 201 (F.C.T.D.), at p. 203 (para. 4).

<sup>5</sup> *Ibid.*, at pp. 203-204 (para. 5).

<sup>6</sup> [1994] 1 F.C. 742 (C.A.), aff'd [1994] 3 S.C.R. 1100.

<sup>7</sup> See *Apotex*, *supra.*, at pp. 766-769.

<sup>8</sup> See Brown and Evans, *Judicial Review of Administrative Action in Canada* (loose-leaf) (Toronto: Canvasback Publishing).

<sup>9</sup> See the *Citizenship Act*, *supra.*, s. 5(1).

<sup>10</sup> [1983] 1 F.C. 343 (C.A.).

<sup>11</sup> *Ibid.*, at p. 345.

<sup>12</sup> [1997] 3 F.C. 299 (T.D.).

<sup>13</sup> See, e.g., *Fitzgerald v. Casualty Company of Canada* (1981), 31 Nfld. & P.E.I.R. 521 (Nfld. S.C.); see also *Borden v. Co-Operators General Insurance Company* (1984), 63 N.S.R. (2d) 375 (S.C.T.D.).

<sup>14</sup> [1999] F.C.J. No. 833 (C.A.) (QL) (hereinafter *Ahani*).

<sup>15</sup> *Ibid.*, at paras. 3-4.

<sup>16</sup> (1998), 6 Admin. L.R. (3d) 92 (F.C.A.).

<sup>17</sup> See, e.g., *Friends of the Oldman River Society v. Canada (Minister of Transport)*, [1992] 1 S.C.R. 3, at pp. 76-80; *Strange, C.J.P.C. v. Mackin, P.C.J.* (1996), 176 N.B.R. (2d) 321 (C.A.), at p. 335: "The issuing of an order in the nature of mandamus is discretionary with the trial judge, and it should not be left to a higher tribunal to sift the evidence in order to determine which facts satisfy which principles of a precedent relied upon by the trial judge."; *Scott v. College of Physicians and Surgeons of Saskatchewan* (1992), 95 D.L.R. (4th) 706 (Sask. C.A.) at p. 712. "[M]andamus remains an essentially discretionary remedy . . . this court's task, at the outset at least, is one of review only, to determine whether the judge of first instance erred in the exercise of his or her discretion."; *Corbeil and The Queen, Re* (1986), 27 C.C.C. (3d) 245 (Ont. C.A.); *Regina and Tracey, Re* (1984), 44 O.R. (2d) 350 (C.A.).

<sup>18</sup> [1994] 1 F.C. 742 (C.A.); aff'd [1994] 3 S.C.R. 1100.

<sup>19</sup> [1983] 1 F.C. 343 (C.A.).

<sup>20</sup> *Canada (Director of Investigation and Research) v. Southam Inc.*, [1997] 1 S.C.R. 748, at pp. 791-792, aff. Robertson J.A. (1995), 127 D.L.R. (4th) 329 (F.C.A.), at p. 337.

<sup>21</sup> [1994] 1 S.C.R. 311.

serment de citoyenneté. Ni l'une ni l'autre partie n'ayant conclu aux dépens, ils ne seront pas alloués.

<sup>1</sup> L.R.C. (1985), ch. I-2, modifiée [art. 19(1)c) (mod. par L.C. 1992, ch. 49, art. 11)].

<sup>2</sup> Dossier d'appel, à la p. 358.

<sup>3</sup> *Loi sur la citoyenneté*, L.R.C. (1985), ch. C-29, art. 5(1)c).

<sup>4</sup> (1996), 36 Imm. L.R. (2d) 201 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.), à la p. 203 (par. 4).

<sup>5</sup> *Ibid.*, aux p. 203 et 204 (par. 5).

<sup>6</sup> [1994] 1 C.F. 742 (C.A.), conf. par [1994] 3 R.C.S. 1100.

<sup>7</sup> Voir *Apotex*, susmentionné, aux p. 766 à 769.

<sup>8</sup> Voir Brown et Evans, *Judicial Review of Administrative Action in Canada* (recueil à feuilles mobiles) (Toronto: Canvasback Publishing).

<sup>9</sup> Voir la *Loi sur la citoyenneté*, précitée, art. 5(1).

<sup>10</sup> [1983] 1 C.F. 343 (C.A.).

<sup>11</sup> *Ibid.*, à la p. 345.

<sup>12</sup> [1997] 3 C.F. 299 (1<sup>re</sup> inst.).

<sup>13</sup> Voir par exemple *Fitzgerald v. Casualty Company of Canada* (1981), 31 Nfld. & P.E.I.R. 521 (C.S.T.-N.); aussi *Borden v. Co-Operators General Insurance Company* (1984), 63 N.S.R. (2d) 375 (C.S. 1<sup>re</sup> inst.).

<sup>14</sup> [1997] A.C.F. n° 833 (C.A.) (QL) (ci-après *Ahani*).

<sup>15</sup> *Ibid.*, au par. 3 et 4.

<sup>16</sup> (1998), 6 Admin. L.R. (3d) 92 (C.A.F.).

<sup>17</sup> Voir *Friends of the Oldman River Society c. Canada (Ministre des Transports)*, [1992] 1 R.C.S. 3, aux p. 76 à 80; *Strange, C.J.P.C. c. Mackin, P.C.J.* (1996), 176 R.N.-B. (2d) 321 (C.A.), à la p. 335: «La délivrance d'une ordonnance de "mandamus" est laissée à l'appréciation du juge de première instance et une juridiction supérieure ne devrait pas se voir chargée de passer la preuve au crible pour déterminer quels sont les faits qui étaient ceux des principes d'un précédent que le juge de première instance a invoqués.»; *Scott v. College of Physicians and Surgeons of Saskatchewan* (1992), 95 D.L.R. (4th) 706 (C.A. Sask.), à la p. 712 [TRADUCTION]: «L'ordonnance de *mandamus* est essentiellement une mesure de redressement discrétionnaire [. . .] la tâche de notre Cour, du moins au début, est uniquement le contrôle, destiné à découvrir si le juge de première instance a commis une erreur dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire.»; *Corbeil and The Queen, Re* (1986), 27 C.C.C. (3d) 245 (C.A. Ont.); *Regina and Tracey, Re* (1984), 44 O.R. (2d) 350 (C.A.).

<sup>18</sup> [1994] 1 C.F. 742 (C.A.); conf. par [1994] 3 R.C.S. 1100.

<sup>19</sup> [1983] 1 C.F. 343 (C.A.).

<sup>20</sup> *Canada (Directeur des enquêtes et recherches) c. Southam Inc.*, [1997] 1 R.C.S. 748, aux p. 791 et 792, confirmant le jugement rendu par le juge Robertson, J.C.A. (1995), 127 D.L.R. (4th) 329 (C.A.F.), à la p. 337.

<sup>21</sup> [1994] 1 R.C.S. 311.

## SCHEDULE "A"

The Relevant Provisions of the *Citizenship Act*, R.S.C., 1985, c. C-29, as amended [and the *Citizenship Regulations*, 1993]

Paragraph 3(1)(c) of the *Citizenship Act*:

3. (1) Subject to this Act, a person is a citizen if

. . .

(c) the person has been granted or acquired citizenship pursuant to section 5 or 11 and, in the case of a person who is fourteen years of age or over on the day that he is granted citizenship, he has taken the oath of citizenship;

Subsection 5(1) of the *Citizenship Act*:

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

(a) makes application for citizenship;

(b) is eighteen years of age or over;

(c) has been lawfully admitted to Canada for permanent residence . . .

. . .

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

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

(f) is not under a deportation order . . .

Subsection 3(6) of the *Citizenship Regulations*, 1993, SOR/93-246:

3. . . .

(6) On receipt of an application and materials forwarded to him pursuant to subsection (2) or (3), the Registrar shall forthwith cause to be commenced the inquiries necessary to determine whether the applicant meets the requirements of the Act and these Regulations with respect to the application.

Section 17 of the *Citizenship Act*:

17. Where a person has made an application under this Act and the Minister is of the opinion that there is insufficient information to ascertain whether that person meets the requirements of this Act and the regulations with respect to

## ANNEXE «A»

Dispositions applicables de la *Loi sur la citoyenneté*, L.R.C. (1985), ch. C-29, modifiée [et du *Règlement sur la citoyenneté*, 1993]

Alinéa 3(1)c) de la *Loi sur la citoyenneté*:

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

[. . .]

c) ayant obtenu la citoyenneté—par attribution ou acquisition—sous le régime des articles 5 ou 11 et ayant, si elle était âgée d'au moins quatorze ans, prêté le serment de citoyenneté;

Paragraphe 5(1) de la *Loi sur la citoyenneté*:

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

a) en fait la demande;

b) est âgée d'au moins dix-huit ans;

c) a été légalement admise au Canada à titre de résident permanent [. . .]

[. . .]

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

e) a une connaissance suffisante du Canada et des responsabilités et avantages conférés par la citoyenneté;

f) n'est pas sous le coup d'une mesure d'expulsion [. . .]

Paragraphe 3(6) du *Règlement sur la citoyenneté*, 1993, DORS/93-246:

3. [. . .]

(6) Sur réception de la demande et des documents transmis en vertu des paragraphes (2) ou (3), le greffier fait entreprendre sans délai les enquêtes nécessaires pour déterminer si le demandeur remplit les conditions prévues par la Loi et le présent règlement à l'égard de la demande.

Article 17 de la *Loi sur la citoyenneté*:

17. S'il estime ne pas avoir tous les renseignements nécessaires pour lui permettre d'établir si le demandeur remplit les conditions prévues par la présente loi et ses règlements, le ministre peut suspendre la procédure d'exa-

the application, the Minister may suspend the processing of the application for the period, not to exceed six months immediately following the day on which the processing is suspended, required by the Minister to obtain the necessary information.

Subsections 12(1), (2) and (3) of the *Citizenship Act*:

12. (1) Subject to any regulations made under paragraph 27(i), the Minister shall issue a certificate of citizenship to any citizen who has made application therefor.

(2) Where an application under section 5 . . . is approved, the Minister shall issue a certificate of citizenship . . .

(3) A certificate issued pursuant to this section does not take effect until the person to whom it is issued has complied with the requirements of this Act and the regulations respecting the oath of citizenship [Emphasis added.]

Subsections 14(1), (2), (5) and (6) of the *Citizenship Act*:

14. (1) An application for

(a) a grant of citizenship under subsection 5(1)

. . .

shall be considered by a citizenship judge who shall, within sixty days of the day the application was referred to the judge, determine whether or not the person who made the application meets the requirements of this Act and the regulations with respect to the application.

(2) Forthwith after making a determination under subsection (1) in respect of an application referred to therein but subject to section 15, the citizenship judge shall approve or not approve the application in accordance with his determination, notify the Minister accordingly and provide the Minister 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 sixty days after the day on which

(a) the citizenship judge approved the application under subsection (2)

. . .

(6) A decision of the Court pursuant to an appeal made under subsection (5) is, subject to section 20, final and, notwithstanding any other Act of Parliament, no appeal lies therefrom. [Emphasis added.]

men de la demande pendant la période nécessaire—qui ne peut dépasser six mois suivant la date de la suspension—pour obtenir les renseignements qui manquent.

Paragraphe 12(1), (2) et (3) de la *Loi sur la citoyenneté*:

12. (1) Sous réserve des règlements d'application de l'alinéa 27*i*), le ministre délivre un certificat de citoyenneté aux citoyens qui en font la demande.

(2) Le ministre délivre un certificat de citoyenneté aux personnes dont la demande présentée au titre des articles 5 [ . . . ] a été approuvée.

(3) Le certificat délivré en application du présent article ne prend effet qu'en tant que l'intéressé s'est conformé aux dispositions de la présente loi et aux règlements régissant la prestation du serment de citoyenneté. [Non souligné dans l'original.]

Paragraphe 14(1), (2), (5) et (6) de la *Loi sur la citoyenneté*:

14. (1) Dans les soixante jours de sa saisine, le juge de la citoyenneté statue sur la conformité—avec les dispositions applicables en l'espèce de la présente loi et de ses règlements—des demandes déposées en vue de:

[ . . . ]

a) l'attribution de la citoyenneté, au titre du paragraphe 5(1);

(2) Aussitôt après avoir statué sur la demande visée au paragraphe (1), le juge de la citoyenneté, sous réserve de l'article 15, approuve ou rejette la demande selon qu'il conclut ou non à la conformité de celle-ci et transmet sa décision motivée au ministre.

[ . . . ]

(5) Le ministre et le demandeur peuvent interjeter appel de la décision du juge de la citoyenneté en déposant un avis d'appel au greffe de la Cour dans les soixante jours suivant la date, selon le cas:

a) de l'approbation de la demande;

[ . . . ]

(6) La décision de la Cour rendue sur l'appel prévu au paragraphe (5) est, sous réserve de l'article 20, définitive et, par dérogation à toute autre loi fédérale, non susceptible d'appel. [Non souligné dans l'original.]