

T-3044-77

T-3044-77

In re the Citizenship Act and in re Habib Khoury (Appellant)

Trial Division, Walsh J.—Montreal, January 10; Ottawa, January 17, 1978.

Citizenship and immigration — Residency — Appeal from dismissal of application for citizenship for want of sufficient length of residency — Although abroad for part of three-year period, salary and taxes paid in Canada, and intention to return — Interpretation of “residence” within s. 5(1)(b)(ii), and whether or not it can be coloured to mean “domicile” — Citizenship Act, S.C. 1974-75-76, c. 108, s. 5(1)(b)(ii) — Canadian Citizenship Act, R.S.C. 1970, c. C-19, s. 2.

Appellant's application for citizenship was denied by the Citizenship Court because he had not been resident in Canada for a total duration of three years of the four-year period immediately preceding his application, as required by section 5(1)(b)(ii) of the *Citizenship Act*. Appellant, although he had been working abroad under a CIDA contract, was paid and taxed in Canada, and fully intended to return. The interpretation of the word “residence” within the meaning of section 5(1)(b)(ii)—and whether it can be coloured to mean “domicile”—is in issue in this appeal.

Held, the appeal is dismissed. Although appellant perhaps considered himself a permanent resident of Canada following his admission, he cannot be held to have been a resident within the meaning of this section during the periods when he was actually residing abroad because of his business assignments. There is no justification for interpreting “residence” as “domicile”. The Citizenship Judge did consider the possibility of recommending ministerial discretion. Waiver of the residence requirement for “any person under disability”, however, is not applicable. The only avenue open to the appellant is a direction by the Governor in Council to the Minister to grant citizenship “In order to alleviate cases of special and unusual hardship or to reward services of an exceptional value to Canada”.

In re Canadian Citizenship Act and in re Laprade [1974] 1 F.C. 196, followed. *Blaha v. Minister of Citizenship & Immigration* [1971] F.C. 521, followed.

APPEAL.

COUNSEL:

Habib Khoury appearing on his own behalf.
Pierre Paquette, *amicus curiae*.

In re la Loi sur la citoyenneté et in re Habib Khoury (Appellant)

Division de première instance, le juge Walsh—Montréal, le 10 janvier; Ottawa, le 17 janvier 1978.

Citoyenneté et immigration — Résidence — Appel du rejet d'une demande de citoyenneté pour durée insuffisante de résidence — Bien que l'appellant ait été absent pendant une partie de la période de trois ans, son salaire et ses impôts étaient versés au Canada et il avait l'intention de revenir — La Cour est appelée à interpréter le terme «résidence» employé à l'art. 5(1)(b)(ii) et à déterminer si ce terme est synonyme de «domicile» — Loi sur la citoyenneté, S.C. 1974-75-76, c. 108, art. 5(1)(b)(ii) — Loi sur la citoyenneté canadienne, S.R.C. 1970, c. C-19, art. 2.

La demande de citoyenneté présentée par l'appellant a été rejetée par la Cour de la citoyenneté au motif que l'appellant n'a pas résidé au Canada pendant une période totale de trois ans au cours des quatre années qui ont précédé le dépôt de sa demande, comme le prescrit l'article 5(1)(b)(ii) de la *Loi sur la citoyenneté*. Bien que l'appellant ait travaillé à l'étranger pour le compte de l'ACDI, son salaire et son impôt étaient versés au Canada et il avait pleinement l'intention de revenir au Canada. Le litige en l'espèce porte sur l'interprétation du terme «résidence» employé à l'article 5(1)(b)(ii) et sur la question de savoir si ce terme peut être synonyme de «domicile».

Arrêt: l'appel est rejeté. Quoique l'appellant se soit peut-être considéré comme un résident permanent du Canada à la suite de son admission, il ne peut certainement pas être considéré comme un résident au sens de cet article pendant les périodes où il résidait effectivement à l'étranger par suite de ses affectations professionnelles. Rien ne justifie l'interprétation de «résidence» comme synonyme de «domicile». Le juge de la citoyenneté a envisagé la possibilité de recommander l'exercice de la discrétion ministérielle. Cependant, la dérogation aux conditions de résidence prévue pour «toute personne atteinte d'une incapacité» n'est pas applicable en l'espèce. La seule possibilité ouverte à l'appellant réside dans le fait que le gouverneur en conseil peut ordonner au Ministre d'accorder la citoyenneté «Pour remédier à des situations particulières et exceptionnelles de détresse ou pour récompenser les services d'une valeur exceptionnelle rendus au Canada».

Arrêt suivi: *In re la Loi sur la citoyenneté canadienne et in re Laprade* [1974] 1 C.F. 196. Arrêt suivi: *Blaha c. Le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration* [1971] C.F. 521.

APPEL.

AVOCATS:

Habib Khoury en son nom personnel.
Pierre Paquette, *amicus curiae*.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

WALSH J.: This is an appeal from a decision of the Citizenship Court dated June 23, 1977, following a hearing on June 20, 1977, of appellant's application for Canadian citizenship on the basis of section 5(1)(b)(ii) of the Act¹ requiring three years of residence in Canada during the four-year period preceding the application which was made on March 16, 1977. The decision points out that the presiding judge also considered the possibility of recommending the exercise of ministerial discretion on compassionate grounds by virtue of sections 5(3) and 5(4) of the Act but that the law gave him no latitude to do so.

Appellant was present at the hearing and Pierre Paquette acted as *amicus curiae*.

At the outset it may be said that this is a very sympathetic case and that the *amicus curiae* himself did his best to find a way in which the appeal could be allowed. The appellant arrived in Canada on September 9, 1970 as a landed immigrant and has been working for Canadian employers notably CIDA and pursuing graduate studies in Canada since that time. As his application and evidence given by him at the hearing of the appeal discloses he was sent by his employers Cartier Engineering on behalf of CIDA on an assignment to Africa on July 20, 1974, returning seven months later on February 10, 1975. On July 17, 1975, he was sent on a further assignment to Africa returning one year later on July 17, 1976. During these assignments overseas he received his salary, paid by deposit in Canada with the Bank of Montreal, and Canadian income tax and other deductions were made and tax returns filed in Canada despite his absence. His absences totalled 19 months during the four-year period preceding his application on March 16, 1977, and hence he was only in Canada for 29 months during the said period instead of the 36 months required by section 5(1)(b)(ii) which reads as follows:

¹ S.C. 1974-75-76, c. 108.

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

LE JUGE WALSH: Il s'agit d'un appel d'une décision de la Cour de la citoyenneté rendue le 23 juin 1977, à la suite d'une audience tenue le 20 juin 1977 concernant la demande de citoyenneté canadienne présentée par l'appellant sur la base de l'article 5(1)(b)(ii) de la Loi¹ qui exige trois années de résidence au Canada dans les quatre ans qui ont précédé la demande formée le 16 mars 1977. La décision fait observer que le président a également envisagé la possibilité de recommander l'exercice de la discrétion ministérielle pour des raisons humanitaires en vertu de l'article 5(3) et (4) de la Loi mais qu'aucune disposition de ladite loi ne lui donnait cette possibilité.

L'appellant était présent à l'audience ainsi que Pierre Paquette agissant en qualité d'*amicus curiae*.

Au départ cette affaire soulève une très grande sympathie et l'*amicus curiae* a fait tout son possible pour trouver un moyen pour que l'appel puisse être accueilli. L'appellant est arrivé au Canada le 9 septembre 1970 en qualité d'immigrant reçu et a travaillé pour des employeurs canadiens notamment l'ACDI et en même temps a poursuivi au Canada des études supérieures. Sa demande ainsi que son témoignage à l'audience de l'appel révèlent qu'il a été envoyé par ses employeurs Cartier Engineering pour le compte de l'ACDI à une affectation en Afrique le 20 juillet 1974 pour revenir sept mois plus tard le 10 février 1975. Le 17 juillet 1975 il a été affecté de nouveau à un poste en Afrique pour revenir une année plus tard le 17 juillet 1976. Pendant ses affectations outremer, il recevait son salaire versé au moyen d'un dépôt au Canada auprès de la Banque de Montréal et, malgré son absence, l'impôt sur le revenu ainsi que d'autres retenues ont été réduits au Canada et les déclarations d'impôt sur le revenu ont été déposées également au Canada. Au total, il a été absent pendant 19 mois au cours des quatre années qui ont précédé le dépôt de sa demande le 16 mars 1977, et donc il a été seulement 29 mois au Canada au cours de ladite période, au lieu des 36 mois requis par l'article 5(1)(b)(ii) qui se lit comme suit:

¹ S.C. 1974-75-76, c. 108.

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

(b) has been lawfully admitted to Canada for permanent residence, and has, within the four years immediately preceding the date of his application, accumulated at least three years of residence in Canada calculated in the following manner:

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

The Act does not define residence nor domicile. It was pointed out by the *amicus curiae* that under the former Act² there is a definition of "place of domicile" in section 2 as follows:

"place of domicile" means the place in which a person has his home or in which he resides or to which he returns as his place of permanent abode and does not mean a place in which he stays for a mere special or temporary purpose;

and that perhaps this could be applied in the present case in the absence of any definition in the present Act and that appellant could be considered as having resided in Canada throughout the four-year period despite his absences while working for CIDA as his salary and income tax were paid in Canada and he was absent only on working assignments with intention of returning to his residence here. This might very well be the case if the question was one of determining his domicile; it might very well be concluded that although he is not yet a Canadian citizen he has acquired a Canadian domicile and intends to make Canada his permanent abode. However unfortunately it is not the concept of domicile which we are called upon to determine but the meaning of the words "residence in Canada" as used in section 5(1)(b)(ii) of the new Act under which this application was and had to be made. With regret I can find no justification for interpreting "residence" as "domicile", and although appellant did perhaps consider himself as a permanent resident of Canada following his admission, certainly he cannot be held to have been a resident within the meaning of this section during the periods when he was in actual fact residing abroad as a result of his business assignments. Even under the provisions of the old Act I was forced to reach the same conclusion in *In re Canadian Citizenship Act and in re*

² R.S.C. 1970, c. C-19.

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

b) a été légalement admise au Canada à titre de résident permanent et a, dans les quatre ans qui ont précédé la date de sa demande, totalisé au moins trois ans de résidence au Canada calculés de la manière suivante:

(ii) elle est censée avoir acquis un jour de résidence pour chaque jour durant lequel elle résidait au Canada après son admission légale au Canada à titre de résident permanent;

La Loi ne définit pas la notion de résidence ni celle de domicile. L'*amicus curiae* a fait observer que l'article 2 de l'ancienne Loi² donnait la définition suivante de l'expression «lieu de domicile»:

«lieu de domicile» signifie l'endroit où une personne a son logis, ou dans lequel elle réside, ou auquel elle retourne comme à sa demeure permanente, et ne signifie pas un endroit où elle séjourne pour une fin spéciale ou temporaire seulement;

et que peut-être cette définition pourrait s'appliquer dans la présente affaire en l'absence d'une telle définition dans la Loi actuelle et que l'appellant pourrait être considéré comme ayant résidé au Canada pendant toute la période de quatre ans malgré ses absences lorsqu'il travaillait pour l'ACDI du fait que son salaire ainsi que son impôt sur le revenu étaient versés au Canada et qu'il était absent seulement pour des raisons professionnelles avec l'intention de revenir à son lieu de résidence. Cela pourrait être très bien le cas si la question était de déterminer son domicile; l'on aurait très bien pu arriver à la conclusion que, bien qu'il n'ait pas encore obtenu la citoyenneté canadienne, il a acquis un domicile canadien et a l'intention de faire du Canada son domicile permanent. Malheureusement ce n'est pas la notion de domicile que nous sommes appelés à déterminer mais plutôt le sens des mots «résidence au Canada» qui sont employés à l'article 5(1)(b)(ii) de la nouvelle Loi en vertu de laquelle sa demande a été et doit être formée. Avec regret, rien ne justifie l'interprétation de «résidence» comme synonyme de «domicile», et quoique l'appellant se soit peut-être considéré comme un résident permanent du Canada à la suite de son admission, il ne peut certainement pas être considéré comme un résident au sens de cet article pendant les périodes où il résidait effectivement à l'étranger par suite de ses affectations

² S.R.C. 1970, c. C-19.

*Laprade*³. In that case I had occasion to refer to the decision of Pratte J. in the case of *Blaha v. Minister of Citizenship & Immigration*⁴ which was subsequently followed by Collier J. in *In re Goldston*⁵. In the *Blaha* case Pratte J. stated at pages 524-525:

As the Act does not define the words "reside" and "residence", we must arrive at their meaning by reference to the ordinary connotation, with the single obvious qualification that they cannot be given a meaning which is identical to that given by Parliament to the expression "place of domicile".

In my opinion a person is resident in Canada within the meaning of the *Canadian Citizenship Act* only if he is physically present (at least usually) on Canadian territory. I feel that this interpretation is in keeping with the spirit of the Act, which seems to require of the foreigner wishing to acquire Canadian citizenship, not only that he possess certain civic and moral qualifications, and intends to reside in Canada on a permanent basis, but also that he has actually lived in Canada for an appreciable time. Parliament wishes by this means to ensure that Canadian citizenship is granted only to persons who have shown they are capable of becoming a part of our society.

That he is not a Canadian citizen is a serious handicap to appellant in connection with employment opportunities. He testified that in the two fields for which he possesses special qualifications, namely biology and agriculture, it is necessary for him to be a member of certain professional associations involved as a condition of employment, and that as a condition of such membership he has to be a Canadian citizen. This evidence was confirmed in part by a letter he produced dated July 28, 1977, from Pluritec Consultants which indicates that they expect at an early date to have work for him in Africa as an entomologist. The letter concludes:

[TRANSLATION] For this purpose it will be appreciated if Mr. H. T. Khoury can furnish us with a certificate of Canadian citizenship.

The fact that his problem is looked upon sympathetically by Ministers of the Crown also appears from two letters which were produced, the first being a letter from the Honourable Jeanne Sauvé,

³ [1974] 1 F.C. 196.

⁴ [1971] F.C. 521.

⁵ [1972] F.C. 559.

professionnelles. Même en vertu des dispositions de l'ancienne Loi, j'ai été obligé de tirer la même conclusion dans *In re la Loi sur la citoyenneté canadienne et in re Laprade*³. Dans cette affaire, j'ai eu l'occasion de renvoyer à la décision rendue par le juge Pratte dans *Blaha c. Le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration*⁴, laquelle décision a été ultérieurement suivie par le juge Collier dans *In re Goldston*⁵. Dans *Blaha* le juge Pratte déclarait aux pages 524 et 525:

Les mots «résider» et «résidence» n'étant pas définis par la loi il faut, pour en préciser le sens, se référer à leur signification ordinaire sous cette seule réserve qu'il semble évident qu'on ne peut leur donner un sens qui soit identique à celui que le législateur a donné à l'expression «lieu de domicile».

A mon avis, une personne ne réside au Canada, au sens de la *Loi sur la citoyenneté canadienne* que si elle se trouve physiquement présente (d'une façon au moins habituelle) sur le territoire canadien. Cette interprétation me semble conforme à l'esprit de la loi qui me paraît exiger de l'étranger qui veut acquérir la citoyenneté canadienne, non seulement qu'il possède certaines qualités civiques et morales et désire se fixer au Canada de façon permanente, mais aussi qu'il ait effectivement vécu au Canada pendant assez longtemps. Ainsi, le législateur veut-il s'assurer que la citoyenneté canadienne ne soit accordée qu'à ceux-là qui ont démontré leur aptitude à s'intégrer dans notre société.

Le fait que l'appelant ne soit pas un citoyen canadien est un désavantage sérieux pour trouver un emploi. Dans son témoignage il a souligné que dans les deux domaines pour lesquels il possède les compétences voulues, soit la biologie et l'agriculture, il lui était nécessaire d'être membre d'associations professionnelles pour obtenir un emploi et que, pour devenir membre, il fallait être citoyen canadien. Ce témoignage a été corroboré en partie par une lettre qu'il a produite en date du 28 juillet 1977, envoyée par Pluritec Consultants, indiquant qu'ils s'attendent à avoir bientôt du travail pour lui en Afrique en qualité d'entomologiste. La lettre conclut:

A cette fin, il serait fort apprécié que monsieur H. T. Khoury puisse nous fournir un certificat de citoyenneté canadienne.

Le fait que son problème soit considéré avec sympathie par des ministres de la Couronne ressort également de deux lettres qui ont été produites, la première provenant de l'honorable Jeanne Sauvé,

³ [1974] 1 C.F. 196.

⁴ [1971] C.F. 521.

⁵ [1972] C.F. 559.

Minister of Communications, to the Honourable John Roberts, Secretary of State, a copy of this letter being sent by her to appellant. In her letter she sets out his problem stating that he has appealed the decision of the Citizenship Court. She concludes:

[TRANSLATION] I would appreciate it my dear colleague if you would study this request attentively because I believe that for compassionate grounds Mr. Khoury should be granted his citizenship. He must leave again soon for CIDA for several months and all the proceedings will have to be recommenced when he returns if he has not succeeded in his appeal.

In reply to this letter the Honourable Mr. Roberts wrote on October 28, 1977 stating that as the result of the appeal to the Federal Court he cannot of course make any decision until it has been decided.

As I have already indicated the Citizenship Judge took into consideration the possibility of recommending the exercise of ministerial discretion on compassionate grounds pursuant to sections 5(3) and 5(4) of the Act. Under section 5(3)(b) the residence requirement of section 5(1)(b) may be waived but this appears to only apply "in a case of any person under a disability" which would not be the case of appellant. Section 5(4) provides that the Governor in Council may direct the Minister to grant citizenship "In order to alleviate cases of special and unusual hardship or to reward services of an exceptional value to Canada". This would appear to be the only avenue open to appellant and it is by no means certain whether such an exceptional step would be taken in his case. Under the former Act section 10(6)(b) provided that any period during which an applicant for a certificate of citizenship "was employed outside of Canada in the public service of Canada or of a province, other than as a locally engaged person" would be treated as equivalent to a period of residence in Canada for the purposes of complying with the residential requirements. Quite aside from the fact that it would have to be determined whether appellant's employment by CIDA could be considered as employment "in the public service of Canada" which is doubtful, there is no similar provision in the present Act and therefore apparently periods of service outside the country do not count in the calculation of residence requirements.

ministre des Communications, envoyée à l'honorable John Roberts, secrétaire d'État, une copie de cette lettre a été envoyée à l'appelant. Dans cette lettre, elle résume le problème de l'appelant en indiquant qu'il a fait appel de la décision de la Cour de la citoyenneté. Elle conclut:

Je vous saurais gré, mon cher collègue, de faire étudier cette requête avec attention car je crois que pour des raisons humanitaires, monsieur Khoury devrait obtenir sa citoyenneté. Il doit repartir bientôt pour l'ACDI, pour quelques mois, et toutes les procédures seront à recommencer lorsqu'il reviendra, s'il n'a pas obtenu gain de cause en appel.

Le 28 octobre 1977 l'honorable Roberts a répondu à cette lettre en précisant qu'il fallait naturellement attendre la fin des procédures de l'appel devant la Cour fédérale pour qu'il puisse prendre une décision.

Comme je l'ai déjà mentionné, le juge de la citoyenneté a envisagé la possibilité de recommander l'exercice de la discrétion ministérielle pour des raisons humanitaires conformément à l'article 5(3) et (4) de la Loi. En vertu de l'article 5(3)(b), il peut être dérogé aux conditions de résidence prévues à l'article 5(1)(b), mais il semble que cela s'applique seulement pour «toute personne atteinte d'une incapacité», ce qui n'est pas le cas de l'appelant. L'article 5(4) prévoit que le gouverneur en conseil peut ordonner au Ministre d'accorder la citoyenneté «Pour remédier à des situations particulières et exceptionnelles de détresse ou pour récompenser les services d'une valeur exceptionnelle rendus au Canada». Ce semblerait être la seule possibilité ouverte à l'appelant et il n'est aucunement certain que cette mesure exceptionnelle soit prise dans son cas. L'article 10(6)(b) de l'ancienne Loi prévoyait que toute période durant laquelle l'auteur d'une demande de certificat de citoyenneté «était employé, hors du Canada, dans la fonction publique du Canada ou d'une province, autrement qu'à titre de personne engagée sur place» devait être considérée comme équivalant à une période de résidence au Canada pour remplir les conditions de résidence. Outre qu'il resterait à déterminer si l'emploi de l'appelant à l'ACDI pourrait être considéré comme un emploi «dans la fonction publique du Canada», ce qui est douteux, on ne trouve pas de disposition semblable dans la Loi actuelle et il semble donc que les périodes de service à l'étranger ne puissent être prises en compte pour satisfaire aux conditions de résidence.

With great regret therefore I find that the decision appealed from is a correct interpretation of the law and that the appeal must be dismissed.

En conséquence et avec grand regret que j'en viens à la conclusion que la décision portée en appel a interprété correctement la loi et que l'appel doit être rejeté.