

T-1603-98

T-1603-98

Jean Conille (*Applicant*)**Jean Conille** (*demandeur*)

v.

c.

Minister of Citizenship and Immigration (*Respondent*)**Le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration** (*défendeur*)**INDEXED AS: CONILLE v. CANADA (MINISTER OF CITIZENSHIP AND IMMIGRATION) (T.D.)****RÉPERTORIÉ: CONILLE c. CANADA (MINISTRE DE LA CITOYENNETÉ ET DE L'IMMIGRATION) (1^{re} INST.)**

Trial Division, Tremblay-Lamer J.—Montréal, October 13; Ottawa, October 30, 1998.

Section de première instance, juge Tremblay-Lamer—Montréal, 13 octobre; Ottawa, 30 octobre 1998.

Citizenship and Immigration — Status in Canada — Citizens — Practice — Application for citizenship left in abeyance more than three years on ground CSIS investigation not concluded — Unreasonable delay — Where applicant prima facie satisfying conditions precedent specified in Citizenship Act, s. 5(1) and where demand for performance, authorities have duty to act — Mandamus — Registrar of Citizenship must inform CSIS unless justification for continuing investigation provided as soon as Registrar shall consider appropriate, investigation will be considered closed and application will be forwarded to citizenship judge to consider and decide application.

Citoyenneté et Immigration — Statut au Canada — Citoyens — Pratique — Demande de citoyenneté restée sans réponse plus de trois ans au motif que l'enquête du SCRS n'était pas terminée — Délai déraisonnable — Lorsqu'un demandeur rencontre prima facie les conditions préalables prévues à l'art. 5(1) de la Loi sur la citoyenneté et qu'il y a une demande d'exécution, il y a un devoir d'agir de la part des autorités — Mandamus — Le greffier de la citoyenneté doit informer le SCRS qu'à défaut de justifier la poursuite de l'enquête dans les meilleurs délais que le greffier jugera appropriés, il considérera celle-ci close et acheminera la demande à un juge de la citoyenneté pour qu'il statue sur la demande.

Security intelligence — Registrar of Citizenship causing inquiries to be commenced following application for citizenship — After three years, CSIS investigation still not complete — Unreasonable delay — CSIS has usurped decision-making powers of Registrar, citizenship judge — Requirements for writ of mandamus met.

Renseignement de sécurité — Lors du dépôt d'une demande de citoyenneté, le registraire de la citoyenneté a fait entreprendre les enquêtes appropriées — Demande d'enquête lors du dépôt d'une demande de citoyenneté — Après trois ans, l'enquête du SCRS n'était pas complétée — Délai déraisonnable — Le SCRS s'est arrogé des pouvoirs décisionnels du greffier et du juge de la citoyenneté — Les conditions d'émission d'un bref de mandamus sont remplies.

Administrative law — Judicial review — Mandamus — Unreasonable delay — CSIS investigation following application for citizenship — After three years, investigation still not complete — To allow CSIS to indefinitely delay conclusion of investigation and thereby prevent Registrar from submitting application to citizenship judge amounting to usurping powers conferred on Registrar, citizenship judge by Act — Where applicant prima facie meets requirements listed in Act, s. 5(1) and demand for performance made, authorities having duty to act and requirements for writ of mandamus met.

Droit administratif — Contrôle judiciaire — Mandamus — Délai déraisonnable — Enquête du SCRS à la suite d'une demande de citoyenneté — Après trois ans, l'enquête n'était toujours pas complétée — Permettre au SCRS de retarder indéfiniment la conclusion de son enquête et ainsi empêcher le greffier de soumettre la demande au juge de la citoyenneté équivaut à une usurpation des pouvoirs conférés par la Loi au greffier et au juge de la citoyenneté — Lorsqu'un demandeur rencontre prima facie les conditions préalables prévues à l'art. 5(1) de la Loi sur la citoyenneté et qu'il y a une demande d'exécution, il y a un devoir d'agir de la part des autorités et les conditions d'émission d'un bref de mandamus sont remplies.

After his first application for citizenship was refused, the applicant made a second application in August 1995. Three years later, that application still not having received a response because the investigation undertaken by CSIS at the request of the Registrar of Citizenship had not been

Sa première demande de citoyenneté ayant été rejetée, le demandeur en présenta une deuxième en août 1995. Celle-ci demeurant toujours sans réponse trois ans plus tard, au motif que l'enquête menée par le SCRS à la demande du greffier de la citoyenneté n'était pas terminée, le demandeur a

completed, the applicant applied for a writ of *mandamus* directing the Minister of Citizenship and Immigration to process his application for citizenship. The applicant alleged that, although there was no time limit prescribed by statute, the three-year delay did not comply with the provisions of the Citizenship Act, which required that applications be processed promptly and transparently. The applicant further alleged that the processing of citizenship applications was not legally subject to the authorization of CSIS and accordingly that the powers conferred on the Registrar and the citizenship judge have been usurped.

Held, the application should be allowed.

When the applicant *prima facie* meets the requirements listed in subsection 5(1) of the Act, and there is a demand for performance, the authorities have a duty to act. In the instant case, the record did not show that the applicant was under a deportation order and he was no longer the subject of a declaration by the Governor in Council made pursuant to section 20.

It was not sufficient to allege that the Registrar had no legal obligation to act as long as the inquiries have not been completed. By that reckoning, an investigation could go on indefinitely and the Registrar would never have a duty to act. In fact, the statutory framework was defective. For one thing, the powers of the Registrar to direct that an investigation be conducted in order to ascertain that the requirements of the Act have been met are not subject to any temporal or pragmatic parameters, apart from the obligation to await completion of the inquiries provided for in section 11 of the Regulations, and for another, no time limits are placed on the powers of the investigators, in this case CSIS. The reasonableness of the time taken to perform a statutory obligation was defined in *Re Civil Service Association of Alberta, Branch 45 and Alberta Human Rights Commission et al.* (1975), 62 D.L.R. (3d) 531 (Alta. S.C.). A delay will be considered unreasonable if (1) the delay has been longer than the nature of the process required, *prima facie*; (2) the applicant and his counsel are not responsible for the delay; and (3) the authority responsible for the delay has not provided satisfactory justification.

To allow CSIS to delay the conclusion of its investigation indefinitely, and thereby prevent the Registrar from submitting the application to the citizenship judge amounts to usurping the powers conferred on the Registrar and the citizenship judge by the Act. The evidence showed that CSIS has usurped the decision-making powers conferred on the Registrar and the citizenship judge. Furthermore, the applicant has satisfied the requirements for the issue of a writ of *mandamus* stated in *Apotex Inc. v. Canada (Attorney General)*, [1994] 1 F.C. 742 (C.A.): (1) there was a public legal duty to the applicant, which rested on the Registrar and the citizenship judge, to determine and process the application in accordance with the Act and the Regulations; (2) first, the application satisfied the Act and the Regula-

réclamé une ordonnance de *mandamus* enjoignant au ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration de donner suite à sa demande de citoyenneté. Le demandeur a allégué que, bien qu'aucun délai ne soit prévu pour la conclusion de ces enquêtes, le délai de trois ans n'est pas conforme à la Loi sur la citoyenneté qui exige que les demandes soient traitées avec promptitude et clarté. Le demandeur a allégué en outre que le traitement des demandes de citoyenneté n'était pas légalement assujéti à l'autorisation du SCRS et qu'en ce sens il y a eu usurpation des pouvoirs conférés au greffier et au juge de la citoyenneté.

Jugement: la demande est accueillie.

Lorsqu'un demandeur rencontre *prima facie* les conditions préalables énumérées au paragraphe 5(1) de la Loi et qu'il y a une demande d'exécution, il y a un devoir d'agir de la part des autorités. Or, en l'espèce, le dossier n'indique pas que le demandeur est sous le coup d'une mesure d'expulsion et il n'est toujours pas visé par une déclaration en conseil faite en application de l'article 20.

Il ne suffit pas d'alléguer qu'il n'y a pas d'obligation légale d'agir pour le greffier tant que les enquêtes ne sont pas terminées. À ce compte, une enquête pourrait se poursuivre indéfiniment et le greffier n'aurait jamais le devoir d'agir. En fait, le cadre législatif est déficient. D'une part les pouvoirs du greffier de commander une enquête en vue de s'assurer que les conditions de la Loi sont remplies ne comportent aucun paramètre, temporel ou pragmatique, outre l'obligation d'attendre la fin des enquêtes, et, d'autre part, les pouvoirs des enquêteurs, le SCRS en l'espèce, ne sont circonscrits par aucune limite de temps. Les critères de raisonabilité des délais ont été définis dans *Re Civil Service Association of Alberta, Branch 45 and Alberta Human Rights Commission et al.* (1975), 62 D.L.R. (3d) 531 (C.S. Alb.). Il sera jugé déraisonnable si 1) le délai a été plus long que ce que la nature du processus exige de façon *prima facie*; 2) ni le demandeur ni son conseiller juridique n'en sont responsables; et 3) l'autorité responsable du délai ne l'a pas justifié de façon satisfaisante.

Permettre au SCRS de retarder indéfiniment la conclusion de son enquête et ainsi empêcher le greffier de soumettre la demande au juge de la citoyenneté équivaut à une usurpation des pouvoirs conférés par la Loi au greffier et au juge de la citoyenneté. La preuve démontre que le SCRS s'est arrogé des pouvoirs décisionnels conférés au greffier et au juge de la citoyenneté. En outre le demandeur a satisfait aux conditions d'émission d'un bref de *mandamus* énoncées dans la décision *Apotex Inc. c. Canada (Procureur général)*, [1994] 1 C.F. 742 (C.A.): 1) il existe une obligation légale à caractère public, envers le demandeur, reposant sur le greffier et le juge de la citoyenneté, de déterminer et traiter l'application selon la Loi et les règlements; 2) d'une part, la demande est conforme à la Loi et au règlement dans la

tions to the extent possible, and second, the time taken by CSIS was unreasonable and amounted to an implied refusal; (3) in the instant case, the applicant had no other remedy.

Consequently, the Registrar will have to inform CSIS that unless justification for continuing the investigation is provided as soon as the Registrar shall consider appropriate, the investigation will be considered to be closed. If there are serious reasons to justify continuing the investigation, the Registrar shall then inform the applicant that the investigation is continuing and that processing of his application is suspended until the investigation is completed. If there are no serious reasons or a reply is not received, the Registrar shall, on the assumption that the investigation is closed, forward the application to a citizenship judge to consider the application and decide on the merits.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

Canadian Security Intelligence Service Act, R.S.C., 1985, c. C-23, ss. 14, 15, 41.
Citizenship Act, R.S.C., 1985, c. C-29, ss. 5(1), 14 (as am. by S.C. 1995, c. 15, s. 23), 20 (as am. by S.C. 1997, c. 22, s. 3), 21, 22 (as am. by R.S.C., 1985 (3rd Supp.), c. 30, s. 11; S.C. 1992, c. 47, s. 67; c. 49, s. 124).
Citizenship Regulations, 1993, SOR/93-246, s. 11 (as am. by SOR/94-442, s. 2).
Criminal Code, R.S.C., 1985, c. C-46, ss. 202, 203.
Federal Court Act, R.S.C., 1985, c. F-7, s. 18 (as am. by S.C. 1990, c. 8, s. 4).

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

Apotex Inc. v. Canada (Attorney General), [1994] 1 F.C. 742; (1993), 18 Admin. L.R. (2d) 122; 52 C.P.R. (3d) 339; 162 N.R. 177 (C.A.); *Bhatnager v. Minister of Employment and Immigration*, [1985] 2 F.C. 315 (T.D.).

CONSIDERED:

Lee v. Canada (Secretary of State) and Registrar of Citizenship (1987), 16 F.T.R. 314; 4 Imm. L.R. (2d) 97 (F.C.T.D.); *Re Civil Service Association of Alberta, Branch 45 and Alberta Human Rights Commission et al.* (1975), 62 D.L.R. (3d) 531 (Alta. S.C.).

APPLICATION for judicial review seeking a writ of *mandamus* directing the Minister of Citizenship and Immigration to process the applicant's application for citizenship, which has received no response after three

mesure du possible, et d'autre part, la durée de l'enquête du SCRS est déraisonnable, et équivaut à un refus implicite; 3) en l'espèce, il n'existe aucun autre recours pour le demandeur.

En conséquence, le greffier devra informer le SCRS qu'à défaut de justifier la poursuite de l'enquête, dans les meilleurs délais que le greffier jugera appropriés, celle-ci sera considérée close. Si des motifs sérieux justifient la poursuite de l'enquête, le greffier doit alors en informer le demandeur et que le traitement de sa demande est suspendu jusqu'à la fin de l'enquête. En l'absence de motifs sérieux ou d'une réponse, le greffier présumera que l'enquête est close et acheminera la demande auprès d'un juge de la citoyenneté pour qu'il en soit saisi et statue au fond sur la demande.

LOIS ET RÈGLEMENTS

Code criminel, L.R.C. (1985), ch. C-46, art. 202, 203.
Loi sur la citoyenneté, L.R.C. (1985), ch. C-29, art. 5(1), 14 (mod. par L.C. 1995, ch. 15, art. 23), 20 (mod. par L.C. 1997, ch. 22, art. 3), 21, 22 (mod. par L.R.C. (1985) (3^e suppl.), ch. 30, art. 11; L.C. 1992, ch. 47, art. 67; ch. 49, art. 124).
Loi sur la Cour fédérale, L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 18 (mod. par L.C. 1990, ch. 8, art. 4).
Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité, L.R.C. (1985), ch. C-23, art. 14, 15, 41.
Règlement sur la citoyenneté, 1993, DORS/93-246, art. 11 (mod. par DORS/94-442, art. 2).

JURISPRUDENCE

DÉCISIONS APPLIQUÉES:

Apotex Inc. c. Canada (Procureur général), [1994] 1 C.F. 742; (1993), 18 Admin. L.R. (2d) 122; 52 C.P.R. (3d) 339; 162 N.R. 177 (C.A.); *Bhatnager c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1985] 2 C.F. 315 (1^{re} inst.).

DÉCISIONS EXAMINÉES:

Lee c. Canada (Secrétaire d'État) et Registraire de la Citoyenneté (1987), 16 F.T.R. 314; 4 Imm. L.R. (2d) 97 (C.F. 1^{re} inst.); *Re Civil Service Association of Alberta, Branch 45 and Alberta Human Rights Commission et al.* (1975), 62 D.L.R. (3d) 531 (C.S. Alb.).

DEMANDE de contrôle judiciaire en vue d'obtenir l'émission d'un bref de *mandamus* enjoignant au ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration de donner suite à la demande de citoyenneté du deman-

years because the investigation by CSIS has not been completed. Application allowed.

APPEARANCES:

Jean-Ernest Pierre and *Jean Casimir* for applicant.
Pascale-Catherine Guay and *Josée Paquin* for respondent.

SOLICITORS OF RECORD:

Jean-Ernest Pierre, Montréal, for applicant.
Deputy Attorney General of Canada for respondent.

The following is the English version of the reasons for order rendered by

[1] TREMBLAY-LAMER J.: The applicant, Jean Édouard Conille, has filed an application for judicial review under section 18 of the *Federal Court Act*¹ seeking a writ of *mandamus* to direct the Minister of Citizenship and Immigration (the Minister) to process the application for citizenship he filed on August 7, 1995, under the *Citizenship Act*² (the Act).

FACTS

[2] The applicant comes from Haiti, and was born in 1967. He arrived in Canada in 1973 as a permanent resident. On November 18, 1991, he made his first application for citizenship, which was refused on June 15, 1995 by the Citizenship Judge Elizabeth Wilcock. The applicant did not meet the residence requirement set out in subsection 5(1) of the Act in that he had been under a probation order for a period of three years ending on August 3, 1991, and in accordance with section 21 of the Act that period could not be taken into account in calculating the length of residence in Canada. The period of probation had been imposed on the applicant after he was convicted of causing death by criminal negligence, on August 3,

deur, qui demeure sans réponse depuis trois ans au motif que l'enquête du SCRS n'est pas encore terminée. Demande accueillie.

ONT COMPARU:

Jean-Ernest Pierre et *Jean Casimir* pour le demandeur.
Pascale-Catherine Guay et *Josée Paquin* pour le défendeur.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER:

Jean-Ernest Pierre, Montréal, pour le demandeur.
Le sous-procureur général du Canada pour le défendeur

Voici les motifs de l'ordonnance rendus en français par

[1] LE JUGE TREMBLAY-LAMER: Le demandeur, Jean Édouard Conille, a déposé une demande de contrôle judiciaire en vertu de l'article 18 de la *Loi sur la Cour fédérale*¹ en vue d'obtenir l'émission d'un bref de *mandamus* enjoignant au ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration (le ministre) de donner suite à la demande de citoyenneté qu'il a déposée le 7 août 1995, conformément à la *Loi sur la citoyenneté*² (la Loi).

FAITS

[2] Le demandeur est originaire de Haïti et est né en 1967. Il est arrivé au Canada en 1973 à titre de résident permanent. Le 18 novembre 1991, il a fait une première demande de citoyenneté, laquelle a été refusée le 15 juin 1995, par le juge de la citoyenneté M^{me} Elizabeth Wilcock. Le demandeur ne satisfaisait pas à l'exigence de la résidence prévue à l'article 5(1) de la Loi, car il avait été sous ordonnance de probation pendant une période de trois ans se terminant le 3 août 1991, et conformément à l'article 21 de la Loi cette période ne pouvait être prise en compte dans le calcul de la durée de résidence au Canada. Cette période de probation avait été imposée au demandeur après qu'il eu été déclaré coupable, le 3 août 1988,

1988, contrary to sections 202 and 203 of the *Criminal Code*.³

[3] On August 7, 1995, the applicant made a new application for citizenship which has not yet received a response. Accordingly, the purpose of this application for judicial review is to obtain an order directing the Minister of Citizenship and Immigration to process the application for citizenship.

THE PARTIES' ARGUMENTS

[4] The applicant contends, first, that the three-year delay since the application for citizenship was made on August 7, 1995, is unreasonable. In his view, the investigation concerning him, which is cited as justification for the delay in processing his case, should have started in December 1994, although the application in question here was filed in August 1995. Under the regulatory procedure, requests for investigations are submitted when the application for citizenship is filed, and do not take three years to be completed. This delay does not comply with the provisions of the Act, which requires, in mandatory language, that applications be processed promptly and transparently.

[5] In addition, the applicant alleges that the processing of applications, for citizenship is not legally subject to the authorization of the Canadian Security Intelligence Service (CSIS) and accordingly that the powers conferred on the Registrar and the citizenship judge have been usurped. The respondent, on the other hand, asserts that the applicant's citizenship application cannot be examined as long as CSIS has not given its authorization. In the applicant's view, this amounts to an unauthorized and illegal delegation of power, since CSIS has no statutory power to authorize or not authorize a citizenship application. Sections 14 and 15 of the *Canadian Security Intelligence Service Act*⁴ only gives CSIS powers to advise the Minister of Citizenship and Immigration.

[6] With respect to the delegation of power, the respondent contends that CSIS is involved only as an adviser, supplying the results of its investigation. As

d'avoir causé la mort par négligence criminelle tel que prescrit aux articles 202 et 203 du *Code criminel*.³

[3] Le 7 août 1995, le demandeur a présenté une nouvelle demande de citoyenneté qui demeure sans réponse. La présente demande en contrôle judiciaire vise donc à obtenir une ordonnance enjoignant au ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration de donner suite à ladite demande de citoyenneté.

PRÉTENTIONS DES PARTIES

[4] Le demandeur soutient en premier lieu que le délai de trois ans qui s'est écoulé depuis la demande de citoyenneté en date du 7 août 1995 est déraisonnable. Selon lui, l'enquête dont il fait l'objet et que l'on invoque pour justifier le délai dans le traitement de son dossier aurait débuté en décembre 1994, alors que la demande dont il est ici question fut déposée en août 1995. Selon la procédure réglementaire, les demandes d'enquêtes sont acheminées lors du dépôt de la demande de citoyenneté, et ne prennent pas trois ans à être complétées. Ce délai n'est pas conforme aux termes de la Loi qui, selon un ton impératif, exige que les demandes soient traitées avec promptitude et clarté.

[5] De plus, le demandeur allègue que le traitement des demandes de citoyenneté n'est pas légalement assujéti à l'autorisation du Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) et qu'en ce sens il y a usurpation des pouvoirs conférés au greffier et au juge de citoyenneté. Pour sa part, le défendeur indique que la demande de citoyenneté du demandeur ne peut être examinée tant que le SCRS n'aura pas donné son autorisation. Selon le demandeur, cela équivaut à une délégation de pouvoir non autorisée et illégale puisque le SCRS ne possède aucun pouvoir législatif d'autoriser ou de ne pas autoriser une demande de citoyenneté. Les articles 14 et 15 de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*⁴ ne confère au SCRS que des pouvoirs de conseils auprès du ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration.

[6] En ce qui a trait à la délégation de pouvoir, le défendeur soutient pour sa part que le SCRS n'intervient qu'à titre de conseiller en fournissant les résul-

set out in the record, the decision-making power is not exercised by CSIS.

ISSUE

[7] Is issuance of a writ of *mandamus* directing the Minister of Citizenship and Immigration to process the applicant's citizenship application justified having regard to the allegations of unreasonable delay and usurpation of powers by CSIS?

ANALYSIS

[8] We need only briefly recall that issuance of a writ of *mandamus* is subject to the following conditions precedent:

- (1) there is a public legal duty to the applicant to act;
- (2) the duty must be owed to the applicant;
- (3) there is a clear right to the performance of that duty, in particular:
 - (a) the applicant has satisfied all conditions precedent giving rise to the duty;
 - (b) there was a prior demand for performance of the duty, a reasonable time to comply with the demand, and a subsequent refusal which can be either expressed or implied, e.g. unreasonable delay; and
- (4) there is no other adequate remedy.⁵

[9] Processing of citizenship applications is governed by the Act and the *Citizenship Regulations, 1993*⁶ (the Regulations). In accordance with subsection 5(1) of the Act, the Minister shall grant citizenship to any person who meets the requirements. Subsection 5(1) reads as follows:

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

- (a) makes application for citizenship;
- (b) is eighteen years of age or over;

tats de son enquête. Et que tel qu'il appert du dossier, le pouvoir décisionnel n'est pas exercé par le SCRS.

QUESTION EN LITIGE

[7] L'émission d'un bref de *mandamus* enjoignant au ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration de donner suite à la demande de citoyenneté du demandeur est-elle justifiée eu égard aux allégations de délai déraisonnable et d'usurpation de pouvoirs par la SCRS?

ANALYSE

[8] Il suffit de rappeler brièvement que l'émission d'un bref de *mandamus* est assujettie à des conditions préalables:

- 1) il existe une obligation légale à caractère public envers le demandeur;
- 2) l'obligation doit exister envers le demandeur;
- 3) il existe un droit clair d'obtenir l'exécution de cette obligation, notamment,
 - a) le demandeur a satisfait à toutes les conditions préalables donnant naissance à cette obligation;
 - b) il y a eu une demande d'exécution de l'obligation, un délai raisonnable a été accordé pour permettre de donner suite à la demande, et il y a eu un refus ultérieur, exprès ou implicite, par exemple, un délai déraisonnable; et
- 4) il n'existe aucun autre recours⁵.

[9] Le traitement des demandes de citoyenneté est régi par la Loi et le *Règlement sur la citoyenneté, 1993*⁶, (le Règlement). Conformément au paragraphe 5(1) de la Loi, le ministre doit accorder la citoyenneté à toutes les personnes qui remplissent les conditions. Le paragraphe 5(1) se lit comme suit:

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) has been lawfully admitted to Canada for permanent residence, has not ceased since such admission to be a permanent resident pursuant to section 24 of the *Immigration Act*, 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:

(i) for every day during which the person was resident in Canada before his lawful admission to Canada for permanent residence the person shall be deemed to have accumulated one-half of a day of residence, and

(ii) for every day during which the person was resident in Canada after his lawful admission to Canada for permanent residence the person shall be deemed to have accumulated one day of 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 and is not the subject of a declaration by the Governor in Council made pursuant to section 20.

[10] Section 11 [as am. by SOR/94-442, s. 2] of the Regulations provides that when a citizenship application is filed the Registrar is responsible for causing the inquiries necessary for the application of the Act to be commenced. Section 11 of the Regulations provides:

11. (1) On receipt of an application made in accordance with subsection 3(1), 6(1), 7(1) or 8(1), the Registrar shall cause to be commenced the inquiries necessary to determine whether the person in respect of whom the application is made meets the requirements of the Act and these Regulations with respect to the application.

[11] The inquiries referred to in section 11 are of three types:

(a) inquiries under subsection 5(1) to ascertain that applicants have permanent resident status;

(b) inquiries under paragraph 5(1)(f) concerning the declaration by the Governor in Council pursuant to section 20 [as am. by S.C. 1997, c. 22, s. 3] to the Canadian Security Intelligence Service (CSIS); and

(c) inquiries under sections 21 and 22 [as am. by R.S.C., 1985 (3rd Supp.), c. 30, s. 11; S.C. 1992, c.

c) a été légalement admise au Canada à titre de résident permanent, n'a pas depuis perdu ce titre en application de l'article 24 de la *Loi sur l'immigration*, et a, dans les quatre ans qui ont précédé la date de sa demande, résidé au Canada pendant au moins trois ans en tout, la durée de sa résidence étant calculée de la manière suivante:

(i) un demi-jour pour chaque jour de résidence au Canada avant son admission à titre de résident permanent,

(ii) un jour pour chaque jour de résidence au Canada après son admission 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 et n'est pas visée par une déclaration du gouverneur en conseil faite en application de l'article 20.

[10] L'article 11 [mod. par DORS/94-442, art. 2] du Règlement prévoit que lorsqu'une demande de citoyenneté est déposée, le greffier se charge de faire entreprendre les enquêtes nécessaires à l'application de la Loi. L'article 11 du Règlement indique:

11. (1) Sur réception d'une demande visée aux paragraphes 3(1), 6(1), 7(1) ou 8(1), le greffier fait entreprendre les enquêtes nécessaires pour déterminer si la personne faisant l'objet de la demande remplit les exigences applicables de la Loi et du présent règlement.

[11] Les enquêtes dont il est fait mention à l'article 11, sont de trois types:

a) les enquêtes fondées sur le paragraphe 5(1) en vue de s'assurer du statut de la résidence permanente des demandeurs,

b) les enquêtes fondées sur l'alinéa 5(1)f) concernant la déclaration du gouverneur en application de l'article 20 [mod. par L.C. 1997, ch. 22, art. 3] auprès du Service canadien de renseignement et de sécurité (le SCRS); et

c) les enquêtes fondées sur les articles 21 et 22 [mod. par L.R.C. (1985) (3^e suppl.), ch. 30, art. 11;

47, s. 67; c. 49, s. 124] of the Act relating to the whether the person is under a probation order, is a paroled inmate or is imprisoned.

[12] After completion of the inquiries commenced, the Registrar shall refer the applications to the citizenship judge for consideration in accordance with subsection 11(5) of the Regulations.

11. . . .

(5) After completion of the inquiries commenced pursuant to subsection (1), the Registrar shall

(a) in the case of an application and materials filed with a citizenship officer in accordance with subsection 3(1), or forwarded to the Registrar under subsection 3(3), request the citizenship officer with whom the application and materials have been filed or to whom they have been forwarded under subsection 3(5) to refer the application and materials to a citizenship judge for consideration; and

(b) in the case of an application and materials filed under subsection 6(1), 7(1) or 8(1), forward the application and materials to a citizenship officer of the citizenship court that the Registrar considers appropriate in the circumstances, and request the citizenship officer to refer the application and materials to a citizenship judge for consideration.

No time limit is provided for completing these inquiries.

[13] Section 14 [as am. by S.C. 1995, c. 15, s. 23] of the Act sets out the procedure and time limits for processing the case once it has been referred to the judge for consideration.

14. (1) An application for

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

(b) a retention of citizenship under section 8,

(c) a renunciation of citizenship under subsection 9(1), or

(d) a resumption of citizenship under subsection 11(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.

(1.1) Where an applicant is a permanent resident who is the subject of an inquiry under the *Immigration Act*, the

L.C. 1992, ch. 47, art. 67; ch. 49, art. 124] de la Loi, relativement à l'existence d'une ordonnance de probation, d'une libération conditionnelle ou la détention carcérale.

[12] Une fois que les enquêtes entreprises sont terminées, le greffier saisit le juge de la citoyenneté des demandes conformément au paragraphe 11(5) du Règlement.

11. [. .]

(5) Une fois que les enquêtes entreprises en vertu du paragraphe (1) sont terminées, le greffier:

a) dans le cas d'une demande et des documents déposés auprès de l'agent de la citoyenneté conformément au paragraphe 3(1) ou transmis au greffier selon le paragraphe 3(3), demande à l'agent de la citoyenneté auprès de qui ils ont été déposés ou à qui ils ont été transmis conformément au paragraphe 3(5) d'en saisir le juge de la citoyenneté;

b) dans le cas d'une demande et des documents déposés conformément aux paragraphes 6(1), 7(1) ou 8(1), les transmet à l'agent de la citoyenneté du bureau de la citoyenneté qu'il juge compétent en l'espèce et lui demande d'en saisir le juge de la citoyenneté.

Aucun délai n'est prévu pour la conclusion de ces enquêtes.

[13] L'article 14 [mod. par L.C. 1995, ch. 15, art. 23] de la Loi indique la procédure et les délais pour le traitement du dossier lorsque le juge en est saisi.

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);

b) la conservation de la citoyenneté, au titre de l'article 8;

c) la répudiation de la citoyenneté, au titre du paragraphe 9(1);

d) la réintégration dans la citoyenneté, au titre du paragraphe 11(1).

(1.1) Le juge de la citoyenneté ne peut toutefois statuer sur la demande émanant d'un résident permanent qui fait

citizenship judge may not make a determination under subsection (1) until there has been a final determination whether, for the purposes of that Act, a removal order shall be made against that applicant.

(1.2) The expressions “permanent resident” and “removal order” in subsection (1.1) have the meanings assigned to those expressions by subsection 2(1) of the *Immigration Act*.

(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.

(3) Where a citizenship judge does not approve an application under subsection (2), the judge shall forthwith notify the applicant of his decision, of the reasons therefor and of the right to appeal.

(4) A notice referred to in subsection (3) is sufficient if it is sent by registered mail to the applicant at his latest known address.

[14] Thus, when the citizenship judge finds that the application meets the requirements, the Minister “shall” grant citizenship to any person who meets the requirements therefor. Accordingly, in the instant case, there is a public legal duty owed to the applicant where the requirements are met.

[15] In the instant case, the applicant filed a citizenship application on August 7, 1995, and his application has still not been processed three years later.

[16] The respondent contends that the Registrar cannot act as long as the inquiries have not been completed. Accordingly, there is no legal obligation to act as long as the investigation has not been concluded, and consequently issuance of *mandamus* cannot be justified.

[17] On this point, the respondent bases his argument on *Lee v. Canada (Secretary of State) and Registrar of Citizenship*.⁷ In that case, the applicant Lee was seeking a writ of *mandamus* directing the respondent to proceed with the processing of his case as soon as possible. Lee had asked that his application be processed urgently, and this memorandum had been placed on his file. After obtaining the results of the RCMP investigation concerning his criminal record,

l’objet d’une enquête dans le cadre de la *Loi sur l’immigration* tant qu’il n’a pas été décidé en dernier ressort si une mesure de renvoi devrait être prononcée contre lui.

(1.2) Pour l’application du paragraphe (1.1), les termes «mesure de renvoi» et «résident permanent» s’entendent au sens du paragraphe 2(1) de la *Loi sur l’immigration*.

(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.

(3) En cas de rejet de la demande, le juge de la citoyenneté en informe sans délai le demandeur en lui faisant connaître les motifs de sa décision et l’existence d’un droit d’appel.

(4) L’obligation d’informer prévue au paragraphe (3) peut être remplie par avis expédié par courrier recommandé au demandeur à sa dernière adresse connue.

[14] Ainsi, lorsque le juge de citoyenneté conclut à la conformité de la demande, le ministre «doit» accorder la citoyenneté à toute personne qui en remplit les conditions. Il existe donc en l’espèce une obligation légale à caractère public envers le demandeur lorsque les conditions sont remplies.

[15] En l’espèce, le demandeur a déposé une demande de citoyenneté le 7 août 1995, et sa demande n’a pas encore été traitée trois ans plus tard.

[16] Le défendeur soutient que le greffier ne peut agir tant que les enquêtes ne sont pas complétées. Ainsi, il n’y a donc pas d’obligation légale d’agir tant que l’enquête n’est pas terminée et conséquemment l’obtention d’un *mandamus* ne peut être justifiée.

[17] À cet égard, le défendeur fonde ses prétentions sur la cause *Lee c. Canada (Secrétaire d’État) et Registraire de la Citoyenneté*⁷. Dans cette affaire, le demandeur Lee demandait un bref de *mandamus* enjoignant au défendeur de donner suite au traitement de son dossier dans les meilleurs délais. Lee avait demandé à ce qu’on procède au traitement de sa demande de façon urgente, et cette note avait été portée à son dossier. Après avoir obtenu les résultats

the registry had forwarded the file to CSIS on April 11, 1986. On June 26, 1987, CSIS informed the registry that the investigation was still ongoing and that the results were not yet available. One year had passed since the applicant applied for citizenship. Jerome J. dismissed the application for *mandamus*, stating that the Registrar was not in a position to act as long as the investigation was ongoing:

On the basis of that information, the Registrar is not in a position to determine whether the applicant meets the requirements for the grant of citizenship specified in s. 5. On the contrary, while the CSIS investigation is ongoing, preliminary indications are that the applicant may be ineligible for citizenship. It would appear, therefore, that the respondent is acting precisely in conformity with her statutory obligation. The Registrar of Citizenship has not determined whether the applicant meets the requirements of the Act and is therefore under no statutory duty to refer the citizenship application to a citizenship judge. Indeed, in the face of existing information, it is difficult to see how the Registrar could permit the matter to get before a citizenship judge without offending the sections of the Act to which I referred above.⁸

[18] Certainly, some types of investigations may delay processing of citizenship applications.

[19] Can they, however, justify an application being indefinitely suspended? In my view, when an applicant *prima facie* meets the requirements listed in subsection 5(1) of the Act, and there is a demand for performance, the authorities involved have a duty to act. In the instant case, the record does not show that the applicant is under a deportation order and he is no longer the subject of declaration by the Governor in Council made pursuant to section 20.

[20] It is too easy to argue, as does the respondent, that the Registrar has no legal obligation to act as long as the inquiries have not been completed. By that reckoning, an investigation could go on indefinitely and the Registrar would never have a duty to act. The difficulty lies essentially in the fact that there is no time limit provided in the Regulations for completing these inquiries. In fact, the source of the problem is a defective statutory framework. For one thing, the

de l'enquête de la GRC concernant les antécédents criminels, le greffe a acheminé le dossier auprès du SCRS le 11 avril 1986. En date du 26 juin 1987, le SCRS avisait le greffe que l'enquête était toujours en cours et que les résultats n'étaient pas encore disponibles. Un délai d'un an s'était écoulé depuis la demande de citoyenneté du demandeur. Le juge Jerome refusait la demande de *mandamus* en précisant que le registraire n'était pas en position d'agir tant que l'enquête était en cours:

Compte tenu de ces renseignements, le greffier ne peut déterminer si le requérant satisfait aux conditions relatives à l'octroi de la citoyenneté qui sont énoncées à l'article 5. Au contraire, alors que l'enquête du SCRS est en cours, les résultats préliminaires laissent croire qu'il est possible que le requérant soit non admissible à la citoyenneté. Par conséquent, il semblerait que le greffier de la citoyenneté se conforme exactement à l'obligation que lui impose la loi. Il n'a pas déterminé si le requérant satisfait aux exigences de la Loi et, par conséquent, il n'est pas légalement tenu de saisir un juge de la citoyenneté de la demande de citoyenneté. En fait, il est difficile, compte tenu des renseignements existants, de voir comment le greffier pourrait permettre que l'affaire soit soumise à un juge de la citoyenneté sans contrevenir aux articles de la Loi que j'ai cités plus haut⁸.

[18] Bien sûr certains types d'enquêtes peuvent retarder le traitement des demandes de citoyenneté.

[19] Toutefois, peuvent-elles justifier qu'une demande soit indéfiniment en suspens? À mon avis, lorsqu'un demandeur rencontre *prima facie* les conditions préalables énumérées au paragraphe 5(1) de la Loi et qu'il y a une demande d'exécution, il y a un devoir d'agir de la part des autorités impliquées. En l'espèce le dossier n'indique pas que le demandeur est sous le coup d'une mesure d'expulsion et il n'est toujours pas visé par une déclaration en conseil fait en application de l'article 20.

[20] Il est trop facile d'alléguer comme le fait le défendeur qu'il n'y a pas d'obligation légale d'agir pour le greffier tant que les enquêtes ne sont pas terminées. À ce compte-là, une enquête pourrait se poursuivre indéfiniment et le greffier n'aurait jamais le devoir d'agir. La difficulté repose essentiellement sur le fait qu'il n'y a aucun délai de prévu au règlement pour la conclusion de ces enquêtes. En fait, cette problématique s'inscrit dans un cadre législatif défi-

powers of the Registrar to direct that an investigation be conducted in order to ascertain that the requirements of the Act have been met are not subject to any temporal or pragmatic parameters, apart from the obligation to await completion of the inquiries provided for in section 11 of the Regulations, and for another, no time limits are placed on the powers of the investigators, in this instance CSIS. Given these circumstances, the processing time may extend well beyond the time required for conducting the investigation. At what point can that time be regarded as unreasonable?

[21] The reasonableness of the time taken to perform a statutory obligation has been examined in several cases: *Re Civil Service Association of Alberta, Branch 45 and Alberta Human Rights Commission et al.*;⁹ *Bhatnager v. Minister of Employment and Immigration*¹⁰ and *Lee v. Canada*.¹¹

[22] In *Alberta Human Rights Commission*, the Alberta Supreme Court examined the question of whether a delay in performing a duty warranted issuance of a writ of *mandamus*. The Court dismissed the applicant's case on the ground that the delay was justified because another similar investigation and hearing was underway and the respondent had proceeded reasonably in the performance of its duties, and the delay did not amount to a refusal to perform its duties.

[23] From the reasons of the Court, it appears that three requirements must be met if a delay is to be considered unreasonable:

- (1) the delay in question has been longer than the nature of the process required, *prima facie*;
- (2) the applicant and his counsel are not responsible for the delay; and
- (3) the authority responsible for the delay has not provided satisfactory justification.

[24] In *Bhatnager*,¹² which the applicant cited in support of his argument, the Federal Court examined

cient. D'une part, les pouvoirs du greffier de commander une enquête en vue de s'assurer que les conditions de la Loi sont remplies ne comportent aucuns paramètres, temporels ou pragmatiques, outre l'obligation d'attendre la fin des enquêtes prévue à l'article 11 du Règlement, et d'autre part, les pouvoirs des enquêteurs, SCRS en l'espèce, ne sont circonscrits par aucunes limites de temps. Sur cette base, le délai de traitement des demandes peut se prolonger bien au-delà du temps nécessaire pour la tenue des enquêtes. À quel moment peut-on considérer que le délai est déraisonnable?

[21] La raisonabilité des délais dans le cadre de l'exécution d'une obligation statutaire a été examinée dans quelques causes: *Re Civil Service Association of Alberta, Branch 45 and Alberta Human Rights Commission et al.*;⁹ *Bhatnager c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*¹⁰; et *Lee c. Canada*¹¹.

[22] Dans l'affaire *Alberta Human Rights Commission*, la Cour suprême de l'Alberta s'est penchée sur la question de savoir si un délai dans l'exécution d'une obligation statutaire justifiait l'émission d'un bref de *mandamus*. La Cour a débouté le demandeur pour le motif que le délai était justifié en raison de l'existence d'une autre enquête et instance semblable et que la partie défenderesse avait procédé raisonnablement dans le cadre de l'exécution de ses fonctions et que le délai n'équivalait pas à un refus de s'acquitter de ses obligations.

[23] À la lumière des motifs de la Cour, il semble que trois conditions s'imposent à ce qu'un délai soit jugé déraisonnable:

- 1) le délai en question a été plus long que ce que la nature du processus exige de façon *prima facie*;
- 2) le demandeur et son conseiller juridique n'en sont pas responsables; et
- 3) l'autorité responsable du délai ne l'a pas justifié de façon satisfaisante.

[24] Dans l'affaire *Bhatnager*¹², qu'invoque le demandeur à l'appui de ses prétentions, la Cour

an application for a writ of *mandamus* to direct the Minister of Citizenship and Immigration to process an application for permanent residence in Canada. In that case, processing had been delayed by investigations into the parties' *bona fides*. The Court granted the *mandamus* requiring that a decision be made, on the ground that the responsible authority had not adequately justified the delay. In that situation, unreasonable delay amounted to failure to decide. Mr. Justice Strayer stated:

The decision to be taken by a visa officer pursuant to section 6 of the Regulations with respect to issuing an immigrant visa to a sponsored member of the family class is an administrative one and the Court cannot direct what that decision should be. But *mandamus* can issue to require that some decision be made. Normally this would arise where there has been a specific refusal to make a decision, but it may also happen where there has been a long delay in the making of a decision without adequate explanation. I believe that to be the case here. The respondents have in the evidence submitted on their behalf suggested a number of general problems which they experience in processing these applications, particularly in New Delhi but they have not provided any precise explanation for the long delays in this case. While I would not presume to fix any uniform length of time as being the limit on what is reasonable, I am satisfied on the basis of the limited information which I have before me that a delay of 4 1/2 years from the time the renewed application was made is unreasonable and on its face amounts to a failure to make a decision.¹³

[25] When, as it is in this case, an investigation drags on beyond the normal time for this kind of investigation, it is my opinion that the Registrar may inform the investigator that he will consider the investigation to be concluded, unless he is informed, as soon as he considers appropriate, that there are serious reasons to justify continuing it. Unless CSIS indicates otherwise as to the importance of confidentiality, procedural fairness demands that the Registrar inform the applicant that an investigation is ongoing, delaying a decision on his citizenship application. In most cases, I do not believe that this kind of requirement could jeopardize the result of the investigation since, as in the instant case and in *Lee*,¹⁴ the applicant is in any event aware that there is an investigation, having brought an application for *mandamus* in the

fédérale s'est penchée sur une demande de bref de *mandamus* d'enjoindre au ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration de donner suite à une demande de résidence permanente au Canada. Dans cette affaire, le traitement aurait été retardé en raison d'enquêtes sur la bonne foi des parties. La Cour a accordé l'ordonnance de *mandamus* exigeant qu'une décision soit rendue au motif que l'autorité responsable n'avait pas justifié le délai de façon suffisante. Le délai déraisonnable équivaut dans une telle situation à une absence de décision. Le juge Strayer s'exprime ainsi:

La décision que doit rendre un agent des visas en vertu de l'article 6 du Règlement relativement à la délivrance d'un visa d'immigrant à un membre parrainé de la catégorie de la famille est de nature administrative, et la Cour ne saurait ordonner ce que cette décision devrait être. Mais un bref de *mandamus* peut être délivré pour exiger qu'une décision soit rendue. Normalement, il en est ainsi lorsqu'il y a eu refus exprès de rendre une décision, mais ce peut être également le cas lorsqu'on tarde beaucoup à rendre une décision sans donner d'explication suffisante. J'estime que telle est la situation en l'espèce. Les intimés ont, dans la preuve soumise en leur nom, mentionné des problèmes d'ordre général qu'ils rencontrent dans le traitement de ces demandes, particulièrement à New Delhi, mais ils n'ont donné aucune explication précise des délais considérables survenus dans cette affaire. Je ne me permettrai pas de fixer un délai qui servirait de limite à ce qui est raisonnable. Mais je suis convaincu, compte tenu des renseignements limités dont je dispose, qu'un délai de quatre ans et demi à partir du moment de la présentation de la nouvelle demande est déraisonnable et qu'il équivaut, à première vue, à une absence de décision¹³.

[25] Lorsqu'une enquête languit comme c'est le cas en l'espèce au delà du délai normal pour ce type d'enquête, le greffier doit, à mon avis, aviser l'enquêteur qu'il considérera l'enquête close à moins qu'il ne soit informé, dans les meilleurs délais que le greffier jugera appropriés, qu'il existe des motifs sérieux en justifiant la poursuite. Sauf indication contraire sur l'importance de la confidentialité par la SCRS, l'équité procédurale commande que le greffier informe le demandeur qu'une enquête est en cours retardant une décision sur sa demande de citoyenneté. Dans la plupart des cas, je ne crois pas qu'une telle exigence puisse compromettre le résultat de l'enquête puisque comme dans le présent dossier, et dans l'affaire *Lee*¹⁴ le demandeur est de toute façon informé de l'existence d'une enquête après avoir pris un recours en *manda-*

Federal Court. The applicant would then have an opportunity to initiate other proceedings before the body in question, *inter alia* through the complaint procedure set out in section 41 *et seq.* of the *Canadian Security Intelligence Service Act*,¹⁵ which provides:

41. (1) Any person may make a complaint to the Review Committee with respect to any act or thing done by the Service and the Committee shall, subject to subsection (2), investigate the complaint if

(a) the complainant has made a complaint to the Director with respect to that act or thing and the complainant has not received a response within such a period of time as the Committee considers reasonable or is dissatisfied with the response given; and

(b) the Committee is satisfied that the complaint is not trivial, frivolous, vexatious or made in bad faith.

[26] To allow CSIS to delay the conclusion of its investigation indefinitely, and thereby prevent the Registrar from submitting the application to the citizenship judge, amounts, in my view, to usurping the powers conferred on the Registrar and the citizenship judge by the Act.

[27] It is furthermore not surprising that the affidavit of the respondent's representative, Mr. Payette, refers to the practice of waiting for CSIS authorization in processing complaints. On this point, he says in his affidavit:¹⁶

[TRANSLATION] 12. I have been informed by representatives of CSIS that the applicant's case is still being examined. To date, CSIS has never given its authorization in respect of the citizenship application filed by the applicant on August 7, 1995.

13. The applicant's citizenship application cannot be examined as long as CSIS has not given its authorization for that to be done.

[28] In addition, the memoranda in the file reiterate that the application is suspended as long as "the clearance has not been finalized".¹⁷

[29] The respondent referred to Mr. Payette's cross-examination¹⁸ in which he stated that what he meant was checks. He also referred to a memorandum in the file dated December 7, 1995, in which Mr. Payette, on

mus devant la Cour fédérale. Le demandeur aurait alors l'opportunité d'exercer d'autres recours devant l'organisme concerné, entre autres le mécanisme de plaintes prévu à l'article 41 et suivant de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*¹⁵, lequel prévoit:

41. (1) Toute personne peut porter plainte contre des activités du Service auprès du comité de surveillance; celui-ci, sous réserve du paragraphe (2), fait enquête à la condition de s'assurer au préalable de ce qui suit:

a) d'une part, la plainte a été présentée au directeur sans que ce dernier ait répondu dans un délai jugé normal par le comité ou ait fourni une réponse qui satisfasse le plaignant;

b) d'autre part, la plainte n'est pas frivole, vexatoire, sans objet ou entachée de mauvaise foi.

[26] Permettre au SCRS de retarder indéfiniment la conclusion de son enquête et ainsi empêcher le greffier de soumettre la demande au juge de la citoyenneté équivaut, à mon avis, à une usurpation des pouvoirs conférés par la Loi au greffier et au juge de la citoyenneté.

[27] D'ailleurs, il n'est pas étonnant que l'affidavit du représentant du défendeur, M. Payette, réfère à la pratique dans le traitement des plaintes d'attendre l'autorisation du SCRS. À cet effet, il affirme dans son affidavit¹⁶:

12. J'ai été informé par des représentants du SCRS que le dossier du demandeur était toujours sous étude. À ce jour, le SCRS n'a jamais donné son autorisation relativement à la demande de citoyenneté présentée par le demandeur le 7 août 1995.

13. La demande de citoyenneté du demandeur ne pourra être étudiée davantage tant et aussi longtemps que le SCRS n'aura pas donné son autorisation à ce propos.

[28] De plus, les notes de services au dossier réitérent que la demande est en suspens tant que [TRADUCTION] «l'autorisation n'aura pas été donnée»¹⁷.

[29] Le défendeur renvoie au contre-interrogatoire¹⁸ de M. Payette dans lequel il indique qu'il s'agit de vérifications. Il réfère aussi à une note au dossier en date du 7 décembre 1995 dans laquelle M. Payette, au

behalf of Mr. Sabourin, told CSIS that processing of the case would be suspended while awaiting advice from CSIS.¹⁹

[30] However, having carefully reread the transcript, it appears that Mr. Payette stated several times that he was talking about CSIS giving authorization, and not advice as provided in section 14 of the *Canadian Security Intelligence Service Act*:

14. The Service may

(a) advise any minister of the Crown on matters relating to the security of Canada, or

(b) provide any minister of the Crown with information relating to security matters or criminal activities,

that is relevant to the exercise of any power or the performance of any duty or function by that Minister under the *Citizenship Act* or the *Immigration Act*.

[31] In my opinion, it is apparent on a balance of probabilities that CSIS has usurped the decision-making powers conferred on the Registrar and the citizenship judge. Furthermore, I am of the view that the applicant has satisfied the requirements that must be met in order for a writ of *mandamus* to be issued.

(1) There is a public legal duty to the applicant, which rests on the Registrar and the citizenship judge, to determine and process the application in accordance with the Act and the Regulations;

(2) first, the applicant's application satisfies the Act and the Regulations to the extent possible, and second, the time taken by CSIS is unreasonable and amounts to an implied refusal;

(3) in the instant case, the applicant has no other remedy.

CONCLUSION

[32] This application for judicial review is allowed.

[33] The Registrar shall inform CSIS that unless justification for continuing the investigation is pro-

nom de M. Sabourin, indiquait au SCRS que le traitement du dossier serait suspendu en attendant les conseils du SCRS¹⁹.

[30] Cependant, après avoir relu soigneusement la transcription, M. Payette mentionne à maintes reprises qu'il s'agit d'une autorisation accordée par le SCRS et non pas d'un conseil comme le prévoit l'article 14 de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*:

14. Le Service peut:

a) fournir des conseils à un ministre sur les questions de sécurité du Canada;

b) transmettre des informations à un ministre sur des questions de sécurité ou des activités criminelles,

dans la mesure où ces conseils et informations sont en rapport avec l'exercice par ce ministre des pouvoirs et fonctions qui lui sont conférés en vertu de la *Loi sur la citoyenneté* ou de la *Loi sur l'immigration*.

[31] À mon avis, la prépondérance de la preuve démontre que le SCRS s'est arrogé des pouvoirs décisionnels conférés au greffier et au juge de la citoyenneté. En outre, je suis d'avis que le demandeur a satisfait aux exigences qui sous-tendent l'émission d'un bref de *mandamus*.

1) Il existe une obligation légale à caractère public, envers le demandeur, reposant sur le greffier et le juge de la citoyenneté, de déterminer et traiter l'application selon la Loi et les règlements;

2) d'une part, la demande du demandeur est conforme à la Loi et à la réglementation dans la mesure du possible, et d'autre part, le délai encouru par SCRS est déraisonnable, et équivaut à un refus implicite;

3) en l'espèce, il n'existe aucun autre recours pour le demandeur.

CONCLUSION

[32] La présente demande de contrôle judiciaire est accueillie.

[33] Le greffier doit informer le SCRS qu'à défaut de justifier la poursuite de l'enquête, dans les meil-

vided as soon as the Registrar shall consider appropriate, the investigation will be considered to be closed.

[34] If there are serious reasons to justify continuing the investigation, the Registrar shall then inform the applicant that the investigation is continuing and that processing of his application is suspended until the investigation is completed.

[35] If there are no serious reasons or a reply is not received, the Registrar shall, on the assumption that the investigation is closed, forward the application to a citizenship judge for the citizenship judge to consider the application and decide it on the merits.

¹ R.S.C., 1985, c. F-7 [as am. by S.C. 1990, c. 8, s. 4].

² R.S.C., 1985, c. C-29.

³ R.S.C., 1985, c. C-46.

⁴ R.S.C., 1985, c. C-23.

⁵ *Apotex Inc. v. Canada (Attorney General)*, [1994] 1 F.C. 742 (C.A.).

⁶ SOR/93-246.

⁷ (1987), 16 F.T.R. 314 (F.C.T.D.).

⁸ *Id.*, at p. 318.

⁹ (1975), 62 D.L.R. (3d) 531 (Alta. S.C.).

¹⁰ [1985] 2 F.C. 315 (T.D.).

¹¹ *Supra*, note 7.

¹² *Supra*, note 10.

¹³ *Supra*, note 10, at p. 317.

¹⁴ *Supra*, note 7.

¹⁵ *Supra*, note 4.

¹⁶ Respondent's record, affidavit of Roger Payette, at paras. 12 and 13.

¹⁷ Exhibit P-13 to the affidavit of Mr. Conille.

¹⁸ Respondent's record, at p. 21.

¹⁹ Court's record, at p. 38.

leurs délais que le greffier jugera appropriés, celle-ci sera considérée close.

[34] Si des motifs sérieux justifient la poursuite de l'enquête, le greffier doit alors informer le demandeur que l'enquête se poursuit et que le traitement de sa demande est suspendu jusqu'à la fin de l'enquête.

[35] En l'absence de motifs sérieux ou d'une réponse, le greffier, se fondant sur la présomption que l'enquête est close, doit acheminer la demande auprès d'un juge de la citoyenneté pour qu'il en soit saisi et statue au fond sur la demande.

¹ L.R.C. (1985), ch. F-7 [mod. par L.C. 1990, ch. 8, art. 4].

² L.R.C. (1985), ch. C-29.

³ L.R.C. (1985), ch. C-46.

⁴ L.R.C. (1985), ch. C-23.

⁵ *Apotex Inc. c. Canada (Procureur général)*, [1994] 1 C.F. 742 (C.A.).

⁶ DORS/93-246.

⁷ (1987), 16 F.T.R. 314 (C.F. 1^{re} inst.).

⁸ *Id.*, à la p. 318.

⁹ (1975), 62 D.L.R. (3d) 531 (Alta. S.C.).

¹⁰ [1985] 2 C.F. 315 (1^{re} inst.).

¹¹ *Supra*, note 7.

¹² *Supra*, note 10.

¹³ *Supra*, note 10, à la p. 317.

¹⁴ *Supra*, note 7.

¹⁵ *Supra*, note 4.

¹⁶ Dossier du défendeur, affidavit de M. Roger Payette, aux par. 12 et 13.

¹⁷ Pièce P-13 à l'appui de l'affidavit de M. Conille.

¹⁸ Dossier du défendeur, à la p. 21.

¹⁹ Dossier du tribunal, à la p. 38.