

T-1776-89

T-1776-89

Sylvia Albertha Robinson (*Applicant*)

v.

Minister of Citizenship (*Respondent*)**INDEXED AS: ROBINSON V. CANADA (MINISTER OF CITIZENSHIP) (T.D.)**

Trial Division, Jerome A.C.J.—Toronto, November 20; Ottawa, December 8, 1989.

Citizenship — Motion for mandamus directing respondent to issue duplicate certificate of citizenship — Original certificate confiscated by police during criminal investigation — Application for duplicate certificate under Citizenship Act, s. 11(1) denied — Application dismissed — No legislative provision for issuance of duplicate certificate — Citizenship Regulations, s. 26 expressly prohibiting issuance of duplicate certificates — Requirement Minister issue citizenship certificate to any citizen who has made application therefor complied with when original certificate issued.

Judicial review — Prerogative writs — Mandamus — Motion for mandamus directing respondent to issue duplicate certificate of citizenship — Original certificate confiscated by police during criminal investigation — Application for duplicate certificate under Citizenship Act, s. 11(1) denied — Application dismissed — Mandamus not granted unless statutory duty to perform action — No legislative provision for issuance of duplicate certificate.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

Citizenship Act, S.C. 1974-75-76, c. 108, s. 11(1).
Citizenship Act, R.S.C., 1985, c. C-29, s. 12(1), 27.
Citizenship Regulations, C.R.C., c. 400, ss. 26(1), 27(1), (2).
Federal Court Act, R.S.C., 1985, c. F-7, s. 18.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED**APPLIED:**

O'Grady v. Whyte, [1983] 1 F.C. 719; (1982), 42 N.R. 608 (C.A.); *Karavos v. Toronto & Gillies*, [1948] 3 D.L.R. 294; [1948] O.W.N. 17 (C.A.).

COUNSEL:

C. L. Campbell for applicant.
Roslyn Levine for respondent.

Sylvia Albertha Robinson (*requérante*)

c.

Ministre de la Citoyenneté (*intimé*)**RÉPERTORIÉ: ROBINSON c. CANADA (MINISTRE DE LA CITOYENNETÉ) (1^{re} INST.)**

Section de première instance, juge en chef adjoint Jerome—Toronto, 20 novembre; Ottawa, 8 décembre 1989.

Citoyenneté — Demande de mandamus qui enjoindrait à l'intimé de délivrer un double d'un certificat de citoyenneté — Le certificat original a été confisqué par la police au cours d'une enquête criminelle — La demande de duplicata en vertu de l'art. 11(1) de la Loi sur la citoyenneté a été rejetée — Demande rejetée — Aucune disposition législative ne prévoit la délivrance de duplicata — L'art. 26 du Règlement interdit expressément la délivrance de duplicata — L'obligation pour le ministre de délivrer un certificat de citoyenneté aux citoyens qui en font la demande a été exécutée lorsqu'il a délivré le certificat original.

Contrôle judiciaire — Brefs de prérogative — Mandamus — Demande de mandamus qui enjoindrait à l'intimé de délivrer un double d'un certificat de citoyenneté — Le certificat original a été confisqué par la police au cours d'une enquête criminelle — La demande tendant à l'obtention du duplicata en vertu de l'art. 11(1) de la Loi sur la citoyenneté a été rejetée — Demande rejetée — Une demande de mandamus ne saurait être accueillie si la loi ne prévoit pas l'obligation d'accomplir l'acte demandé — Aucune disposition législative ne prévoit la délivrance de duplicata.

LOIS ET RÈGLEMENTS

Loi sur la citoyenneté, S.C. 1974-75-76, chap. 108, art. 11(1).
Loi sur la citoyenneté, L.R.C. (1985), chap. C-29, art. 12(1), 27.
Loi sur la Cour fédérale, L.R.C. (1985), chap. F-7, art. 18.
Règlement sur la citoyenneté, C.R.C., chap. 400, art. 26(1), 27(1), (2).

JURISPRUDENCE**DÉCISIONS APPLIQUÉES:**

O'Grady c. Whyte, [1983] 1 C.F. 719; (1982), 42 N.R. 608 (C.A.); *Karavos v. Toronto & Gillies*, [1948] 3 D.L.R. 294; [1948] O.W.N. 17 (C.A.).

AVOCATS:

C. L. Campbell pour la requérante.
Roslyn Levine pour l'intimé.

SOLICITORS:

Campbell & Reitmeier, Toronto, for applicant.

Deputy Attorney General of Canada for respondent.

The following are the reasons for order rendered in English by

JEROME A.C.J.: This motion brought pursuant to section 18 of the *Federal Court Act*, R.S.C., 1985, c. F-7, for an order in the nature of *mandamus* directing the respondent to issue a certificate or other proof of citizenship for the applicant, came on for hearing in Toronto, Ontario, on November 20, 1989. At that time, I gave oral reasons and indicated that these written reasons would follow.

The applicant was granted a certificate of Canadian citizenship on March 24, 1981. During an investigation conducted by the Metropolitan Toronto Police on October 6, 1984, the applicant's certificate of citizenship was confiscated. The certificate remains in the custody of the police, who require it as evidence in criminal legal proceedings. On June 29, 1987 the applicant made an application under subsection 11(1) of the *Citizenship Act*, S.C. 1974-75-76, c. 108 for a duplicate certificate. Her request was denied, and counsel for the applicant was advised by a representative of the Department of the Secretary of State of Canada that the applicant's application could not be processed, based on subsections 27(1) and 27(2) of the *Citizenship Regulations*, C.R.C., c. 400.

The applicant states that the Governor in Council has not initiated or taken any of the necessary steps to remove her status as a Canadian citizen, and argues, accordingly, that she is entitled to a duplicate certificate of citizenship, pursuant to subsection 11(1) of the *Citizenship Act*. She seeks a resolution of this matter through section 18 of the *Federal Court Act*, in the nature of an order of *mandamus*.

The respondent argues that a writ of *mandamus* may only be issued where the applicant has shown a clear, legal right to have the thing sought by it done. According to the respondent, the duty whose

PROCUREURS:

Campbell & Reitmeier, Toronto, pour la requérante.

Le sous-procureur général du Canada pour l'intimé.

Ce qui suit est la version française des motifs de l'ordonnance rendus par

LE JUGE EN CHEF ADJOINT JEROME: La présente requête, fondée sur l'article 18 de la *Loi sur la Cour fédérale*, L.R.C. (1985), chap. F-7, et visant à obtenir une ordonnance de *mandamus* qui enjoindrait à l'intimé de délivrer à la requérante un certificat ou toute autre preuve de citoyenneté, a été entendue à Toronto (Ontario), le 20 novembre 1989, date à laquelle j'ai prononcé des motifs oraux et j'ai fait savoir que les présents motifs écrits suivraient.

Le 24 mars 1981, la requérante a obtenu un certificat de citoyenneté canadienne. Au cours d'une enquête tenue le 6 octobre 1984 par la police de la Communauté urbaine de Toronto, le certificat de citoyenneté de la requérante a été confisqué. La police détient ce certificat pour s'en servir comme preuve dans une poursuite criminelle. Le 29 juin 1987, la requérante s'est fondée sur le paragraphe 11(1) de la *Loi sur la citoyenneté*, S.C. 1974-75-76, chap. 108 pour demander le duplicata de son certificat. Sa demande a été rejetée, et un représentant du Secrétariat d'État du Canada a avisé son avocat que sa demande ne pouvait être examinée compte tenu des paragraphes 27(1) et 27(2) du *Règlement sur la citoyenneté*, C.R.C., chap. 400.

La requérante soutient que puisque le gouverneur en conseil n'a pris aucune des mesures nécessaires pour lui retirer son statut de citoyenne canadienne, elle a donc droit à un double de son certificat de citoyenneté en vertu du paragraphe 11(1) de la *Loi sur la citoyenneté*. Elle invoque l'article 18 de la *Loi sur la Cour fédérale* pour demander réparation, soit une ordonnance de *mandamus*.

L'intimé fait valoir qu'un bref de *mandamus* ne peut être décerné que si la requérante a établi un droit clair et licite de faire accomplir la chose dont elle demande l'exécution. Selon l'intimé, l'obliga-

performance it is sought to coerce by *mandamus* must be actually due and incumbent upon the officer at the time of seeking the relief, and the writ will not lie to compel the doing of an act which he or she is not under an obligation to perform. The respondent points out that the applicant was issued a citizenship certificate in March, 1981, and that subsection 26(1) of the *Citizenship Regulations* precludes the issuance of more than one valid citizenship certificate. The certificate issued to the applicant is still valid, the respondent argues, it is simply "temporarily outside of her possession". The respondent submits that there is no duty owed to the applicant by the Secretary of State under the *Citizenship Act* or *Regulations* to issue a duplicate citizenship certificate in the circumstances.

The statutory provisions relevant to this application are subsection 12(1) of the *Citizenship Act*, R.S.C., 1985, c. C-29 and Regulation 26(1) of the *Citizenship Regulations*, C.R.C., c. 400:

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.

Citizenship Regulations:

26. (1) Subject to subsection (2), no person shall hold

- (a) more than
 (i) one valid certificate of naturalization or certificate of citizenship, and
 (ii) one miniature certificate of citizenship or other certificate of citizenship containing his photograph; or
 (b) more than one certificate of renunciation.

As I indicated at the time of hearing, this application is dismissed for the reason that an application for *mandamus* cannot succeed in the absence of a clear statutory duty on the part of the officer, in this case of the Department of the Secretary of State, to perform the action requested. As counsel for the respondent indicated, support for this position may be found in the Federal Court of Appeal's decision in *O'Grady v. Whyte*, [1983] 1 F.C. 719; (1982), 42 N.R. 608, where the Court held that before *mandamus* can be granted, the applicant must show that: 1) it has a clear legal right to have the thing sought by it done; 2)

tion dont on demande l'exécution forcée par voie de *mandamus* doit être née et doit incomber au fonctionnaire au moment de la demande de réparation, et le bref ne sera pas décerné pour forcer l'accomplissement d'un acte auquel le fonctionnaire n'est pas tenu. L'intimé souligne que la requérante s'est vu délivrer un certificat de citoyenneté en mars 1981, et que le paragraphe 26(1) du *Règlement sur la citoyenneté* interdit de délivrer plus d'un certificat de citoyenneté valide. Le certificat délivré à la requérante est encore valide, selon l'intimé, et il lui est simplement [TRA-DUCTION] «retiré de façon temporaire». L'intimé soutient que, à l'égard de la requérante, le Secrétaire d'État n'est nullement tenu sous le régime de la Loi ou du Règlement sur la citoyenneté de délivrer un double d'un certificat de citoyenneté dans les circonstances.

Les dispositions législatives qui s'appliquent à la présente demande sont le paragraphe 12(1) de la *Loi sur la citoyenneté*, L.R.C. (1985), chap. C-29 et le paragraphe 26(1) du *Règlement sur la citoyenneté*, C.R.C., chap. 400:

Loi sur la citoyenneté

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

Règlement sur la citoyenneté

26. (1) Sous réserve du paragraphe (2), il est interdit à quiconque de posséder

- a) plus
 i) d'un certificat de naturalisation ou d'un certificat de citoyenneté valide, et
 ii) d'un certificat de citoyenneté petit format ou d'un autre certificat de citoyenneté portant sa photographie; ou
 b) plus d'un certificat de répudiation.

Ainsi que je l'ai indiqué au moment de l'audition, la présente demande est rejetée pour le motif qu'une demande de *mandamus* ne saurait être accueillie si la loi ne prévoit pas clairement que le fonctionnaire, en l'occurrence celui du Secrétaire d'État, est tenu d'accomplir l'acte demandé. Selon l'avocat de l'intimé, cet argument trouve son fondement dans l'arrêt de la Cour d'appel fédérale *O'Grady c. Whyte*, [1983] 1 C.F. 719; (1982), 42 N.R. 608, où la Cour a statué que, pour que le bref de *mandamus* puisse être accordé, celui qui le sollicite doit établir ce qui suit: 1) un droit clair et licite de faire accomplir la chose dont il demande

the duty whose performance it is sought to coerce is actually due and incumbent upon the officer at the time of seeking the relief; 3) the duty is purely ministerial in nature; and 4) there has been a demand and a refusal to perform the duty. Mr. Justice Urie in *O'Grady*, *supra*, quoted at some length from the Ontario Court of Appeal's decision in *Karavos v. Toronto & Gillies*, [1948] 3 D.L.R. 294; [1948] O.W.N. 17, where Mr. Justice Laidlaw held, at page 297 D.L.R.:

Before the remedy [*mandamus*] can be given, the applicant for it must show (1) "a clear, legal right to have the thing sought by it done, and done in the manner and by the person sought to be coerced": High's Extraordinary Legal Remedies, 3rd ed., p. 13, art 9; p. 15, art. 10.

Neither the *Citizenship Act* nor Regulations make provision for the issuance of a duplicate certificate of citizenship to an individual who may, for whatever reason, require one. The wording of subsection 12(1) of the Act calls upon the Minister to "issue a certificate of citizenship to any citizen who has made application therefor". The Minister complied with this particular duty when the applicant was issued with her certificate of citizenship in March, 1981, and, having done so, has discharged any and all obligations arising from that section.

That the wording of subsection 12(1) of the Act compels a "one time" issuance of a certificate only is confirmed in the wording of subsection 26(1) of the Regulations, which states that no person shall hold more than "one valid . . . certificate of citizenship". The applicant may not be, at present, in physical possession of the certificate which has been issued to her, but there is no evidence to suggest that the certificate is no longer in existence, or that it is no longer valid. For the purposes of the Act and Regulations, the applicant holds a valid certificate of citizenship. Not only is there no provision in the statute allowing for the issuance of a duplicate, but the Regulations expressly prohibit such an action.

I am unable to find, therefore, that the applicant has demonstrated a legal right to the action she seeks to have performed. There is no legal obligation on the part of the Department of the Secretary of State to issue a duplicate certificate, and

l'exécution; 2) l'obligation dont il demande l'exécution forcée par voie de *mandamus* doit être née et doit incomber au fonctionnaire au moment de la demande de réparation; 3) cette obligation doit être de nature purement ministérielle; et 4) il doit y avoir une demande et un refus d'exécuter l'obligation. Dans l'arrêt *O'Grady* précité, le juge Urie a cité un extrait assez long de l'arrêt de la Cour d'appel de l'Ontario *Karavos v. Toronto & Gillies*, [1948] 3 D.L.R. 294; [1948] O.W.N. 17, où le juge Laidlaw s'est prononcé en ces termes à la page 297 D.L.R.:

[TRADUCTION] Pour que le redressement [*mandamus*] puisse être accordé, celui qui le sollicite doit établir ce qui suit: (1) «un droit clair et licite de faire accomplir la chose dont on demande l'exécution, de la manière demandée, et par la personne qui fait l'objet de la demande de redressement»: High's Extraordinary Legal Remedies, 3rd ed., p. 13, art. 9; p. 15, art. 10.

Ni la Loi ni le *Règlement sur la citoyenneté* ne prévoient la délivrance du double d'un certificat de citoyenneté à une personne qui peut, pour quelque raison que ce soit, en demander un. Aux termes du paragraphe 12(1) de la Loi, le ministre «délivre un certificat de citoyenneté aux citoyens qui en font la demande». Le ministre a exécuté cette obligation particulière lorsque la requérante a obtenu son certificat de citoyenneté en mars 1981, et il s'est ainsi acquitté de toutes les obligations prévues à ce paragraphe.

Le fait que le texte du paragraphe 12(1) de la Loi impose une délivrance «unique» de certificat se trouve confirmé par celui du paragraphe 26(1) du Règlement, qui prévoit qu'il est interdit à quiconque de posséder plus «d'un certificat de citoyenneté valide». Il se peut que, actuellement, la requérante ne soit pas en possession matérielle du certificat qu'on lui a délivré, mais rien ne prouve que ce certificat n'existe plus ou qu'il n'est plus valide. Aux fins de la Loi et du Règlement, la requérante détient un certificat de citoyenneté valide. Non seulement la loi ne prévoit pas la délivrance d'un double, mais le Règlement interdit expressément un tel acte.

En conséquence, je ne saurais conclure que la requérante a établi un droit licite à l'acte qu'elle cherche à faire accomplir. Le Secrétariat d'État n'est nullement tenu par la loi de délivrer un double d'un certificat, et la requérante n'a pas

the applicant has on that basis failed to fulfil one of the key preconditions to the granting of *mandamus*.

The applicability of both section 27 of the Regulations and section 27 of the *Citizenship Act* was raised during argument, and my references to the regulation and to the identically numbered section of the Act may have given rise to some confusion. Ultimately, neither section 27 of the Regulations nor section 27 of the Act affect my decision herein. I have not considered Regulation 27 in these reasons since the regulation deals with the surrendering of a certificate of citizenship to the Registrar where there is reason to believe "that the person may not be entitled thereto or has violated any of the provisions of the Act", and with the Registrar's right to retain and/or cancel the certificate in these circumstances. The Registrar in this case does not appear to have exercised the powers conferred on him by regulation 27, and the section would therefore appear to be of little relevance to the issue before me. Section 27 of the Act empowers the Governor in Council to make regulations providing for, *inter alia*, the "number of copies of any certificate . . . issued under this Act . . . that any person is entitled to have". This the Governor in Council appears to have done in section 26 of the Regulations which, as I have stated, is ultimately determinative of the issue before me.

For the above reasons, therefore, this application is dismissed.

ainsi rempli l'une des principales conditions préalables à l'octroi d'un bref de *mandamus*.

On a soulevé au cours du débat l'applicabilité tant de l'article 27 du Règlement que de l'article 27 de la *Loi sur la citoyenneté*, et le fait que j'ai mentionné la règle et l'article de la Loi numérotés de façon identique a peut-être créé de la confusion. En dernière analyse, ni l'article 27 du Règlement, ni l'article 27 de la Loi n'affectent ma décision en l'espèce. Je n'ai pas examiné la règle 27 dans les présents motifs puisqu'elle porte sur la restitution d'un certificat de citoyenneté au greffier lorsqu'il y a des raisons de croire «que la personne n'y a pas droit ou a violé l'une quelconque des dispositions de la Loi», et sur le droit du greffier de retenir ou d'annuler ou de retenir et d'annuler le certificat dans ces circonstances. En l'espèce, le greffier ne semble pas avoir exercé les pouvoirs qu'il tient de la règle 27, et l'article semblerait donc intéresser peu la question dont je suis saisi. En vertu de l'article 27 de la Loi, le gouverneur en conseil peut notamment, par règlement, préciser le nombre de copies de certificats . . . délivrés en vertu de la présente loi . . . qu'une personne a le droit d'obtenir». C'est ce que le gouverneur en conseil semble avoir fait à l'article 26 du Règlement qui, ainsi que je l'ai dit, tranche définitivement la question dont je suis saisi.

Par ces motifs, la présente demande est rejetée.