

Tanasie Lazarov (Applicant)

v.

Secretary of State of Canada (Respondent)

Court of Appeal, Thurlow and Pratte JJ., Choquette D.J.—Montreal, May 9, 30 and August 1, 1973.

Citizenship—Judicial review—Rejection of application by Secretary of State on confidential police report—Right of applicant to be heard—Audi alteram partem.

Pursuant to section 10(1) of the *Canadian Citizenship Act*, the Secretary of State refused to grant applicant a certificate of citizenship although the Citizenship Court had found him a fit and proper person to be granted a certificate. In his decision, the Secretary of State referred to a confidential police report but did not disclose its contents. Applicant applied to set the decision aside.

Held, the decision of the Secretary of State should be referred back to him for reconsideration on the basis that the *audi alteram partem* rule was applicable with respect to any matter in the confidential report referred to in his decision upon which his further decision might be based and for redetermination after the applicant had been afforded an opportunity to be heard.

Dawhopoluk v. Martin [1972] 1 O.R. 311, disapproved; *Durayappah v. Fernando* [1967] 2 A.C. 337; *Reg. v. Gaming Board, Ex p. Benaim (C.A.)* [1970] 2 W.L.R. 1009; *In re H.K.* [1967] 2 Q.B. 617, discussed.

JUDICIAL review.

COUNSEL:

A. H. J. Zaitlin, Q.C., for applicant.

Alain Nadon for respondent.

SOLICITORS:

A. H. J. Zaitlin, Montreal, for applicant.

Deputy Attorney General of Canada for respondent.

THURLOW J.—This is an application under section 28 of the *Federal Court Act* to review and set aside a decision of the Secretary of State refusing to grant to the applicant a certificate of citizenship under the *Canadian Citizenship Act*.

Tanasie Lazarov (Requérant)

c.

Le Secrétaire d'État du Canada (Opposant)

Cour d'appel, les juges Thurlow et Pratte, le juge suppléant Choquette—Montréal, les 9, 30 mai et le 1^{er} août 1973.

Citoyenneté—Examen judiciaire—Rejet de la demande par le Secrétaire d'État sur la foi d'un rapport de police confidentiel—Droit du requérant d'être entendu—Audi alteram partem.

En vertu de l'article 10(1) de la *Loi sur la citoyenneté canadienne*, le Secrétaire d'État a refusé d'accorder au requérant un certificat de citoyenneté bien que la Cour de la citoyenneté l'ait jugé apte à l'obtenir. Dans sa décision, le Secrétaire d'État fait état d'un rapport de police confidentiel mais n'en révèle pas la teneur. Le requérant demande l'annulation de la décision.

Arrêt: il convient de renvoyer l'affaire au Ministre pour nouvel examen compte tenu du fait que la règle *audi alteram partem* s'appliquait en ce qui concerne tout le contenu du rapport confidentiel mentionné dans sa décision et sur lequel toute décision ultérieure peut se fonder et pour nouvelle décision une fois que le requérant aura eu l'occasion d'être entendu.

Arrêt désapprouvé: *Dawhopoluk c. Martin* [1972] 1 O.R. 311; arrêts analysés: *Durayappah c. Fernando* [1967] 2 A.C. 337; *Reg. c. Gaming Board, Ex p. Benaim (C.A.)* [1970] 2 W.L.R. 1009; *In re H.K.* [1967] 2 Q.B. 617.

EXAMEN judiciaire.

AVOCATS:

A. H. J. Zaitlin, c.r., pour le requérant.

Alain Nadon pour l'opposant.

PROCUREURS:

A. H. J. Zaitlin, Montréal, pour le requérant.

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

LE JUGE THURLOW—La présente demande, introduite en vertu de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*, vise à obtenir l'examen et l'annulation d'une décision du Secrétaire d'État par laquelle il a refusé d'accorder au requérant un certificat de citoyenneté en vertu de la *Loi sur la citoyenneté canadienne*.

The particular provision of the Act under which the applicant applied for a certificate was subsection 10(1) which is one of several provisions of the Act which confer on the Minister authority, in defined situations, to grant certificates of citizenship. Some of these provisions require the applicant to satisfy a court of certain pertinent facts while others leave it to the Minister to determine the facts. In all cases, however, the wording used by the statute to confer the power is "The Minister may, in his discretion, grant a certificate, etc."

Subsection 10(1) provides as follows:

10. (1) The Minister may, in his discretion, grant a certificate of citizenship to any person who is not a Canadian citizen and who makes application for that purpose and satisfies the Court that

(a) he has attained the age of twenty-one years, or he is the spouse of and resides in Canada with a Canadian citizen;

(b) he has resided in Canada for at least twelve of the eighteen months immediately preceding the date of his application;

(c) the applicant has

(i) been lawfully admitted to Canada for permanent residence and has, since such admission, resided in Canada for at least five of the eight years immediately preceding the date of application, but for the purpose of this subparagraph, each full year of residence in Canada by the applicant prior to his lawful admission to Canada for permanent residence is deemed to be one-half year of residence in Canada within the eight-year period referred to in this subparagraph,

(ii) served outside of Canada in the armed forces of Canada in a war in which Canada was or is engaged or in connection with any action taken by Canada under the United Nations Charter, the North Atlantic Treaty or other similar instrument for collective defence that may be entered into by Canada,

(iii) been lawfully admitted to Canada for permanent residence and is the wife of a Canadian citizen, or

(iv) had a place of domicile in Canada for at least twenty years immediately before the 1st day of January 1947 and was not, on that date, under order of deportation;

(d) he is of good character and not under order of deportation;

(e) he has an adequate knowledge of either the English or French language, or, if he has not such an adequate knowledge,

(i) he was forty years of age or more at the time of his lawful admission to Canada for permanent residence

Le requérant invoquait plus précisément à l'appui de sa demande de certificat le paragraphe 10(1), l'une des dispositions qui, dans cette loi, confèrent au Ministre le pouvoir, dans des situations données, d'accorder des certificats de citoyenneté. Certaines de ces dispositions exigent que le requérant démontre à un tribunal certains faits pertinents, alors que d'autres laissent au Ministre le soin de juger de l'existence de ces faits. Néanmoins, dans tous les cas, la loi utilise pour conférer ce pouvoir les mots «Le Ministre peut, à sa discrétion, accorder un certificat, etc.».

Le paragraphe 10(1) est rédigé comme suit:

10. (1) Le Ministre peut, à sa discrétion, accorder un certificat de citoyenneté à toute personne qui n'est pas un citoyen canadien, qui en fait la demande et démontre à la satisfaction du tribunal

a) qu'elle a atteint l'âge de vingt et un ans, ou qu'elle est le conjoint d'un citoyen canadien et réside avec lui au Canada;

b) qu'elle a résidé au Canada pendant au moins douze des dix-huit mois qui précèdent immédiatement la date de sa demande;

c) que le demandeur ou la demanderesse

(i) a été licitement admis au Canada pour y résider en permanence et a, depuis cette admission, résidé au Canada pendant au moins cinq des huit années qui précèdent immédiatement la date de sa demande; toutefois, aux fins du présent sous-alinéa, chaque année entière passée au Canada par l'auteur de la demande avant son admission licite au Canada pour y résider en permanence est censée être une demi-année de résidence au Canada comprise dans la période de huit ans visée au présent sous-alinéa,

(ii) a servi hors du Canada dans les forces armées du Canada au cours d'une guerre dans laquelle le Canada était ou est engagé ou relativement à toute action exercée par le Canada aux termes de la Charte des Nations Unies, du Traité de l'Atlantique-Nord ou d'un autre instrument similaire de défense collective dont le Canada peut être signataire,

(iii) a été légalement admise au Canada pour y résider en permanence et est l'épouse d'un citoyen canadien, ou

(iv) a lieu de domicile au Canada depuis au moins vingt ans immédiatement avant le 1^{er} janvier 1947 et n'était pas, à cette date, sous le coup d'une ordonnance d'expulsion;

d) qu'elle est de bonne vie et mœurs et n'est pas sous le coup d'une ordonnance d'expulsion;

e) qu'elle possède une connaissance suffisante de l'anglais ou du français ou, si elle ne possède pas cette connaissance,

(i) qu'elle était âgée de quarante ans ou plus lors de son admission licite au Canada pour y résider en perma-

and has resided continuously in Canada for more than ten years,

(ii) he was less than forty years of age at the time of his lawful admission to Canada for permanent residence and has resided continuously in Canada for more than twenty years, or

(iii) he is the spouse, the widow or the widower of a Canadian citizen;

(f) he has an adequate knowledge of the responsibilities and privileges of Canadian citizenship and intends to comply with the oath of allegiance set forth in Schedule II; and

(g) he intends to have his place of domicile permanently in Canada.

In the present case the applicant, a citizen of Rumania who was lawfully admitted to Canada as a landed immigrant in 1937 and who has resided and been domiciled in Canada continuously since that time, applied to the Citizenship Court in April 1972 and, notwithstanding the disclosure of a record of a number of convictions for criminal offences committed in Canada between 1945 and 1955, succeeded in satisfying the Court on the matters mentioned in paragraphs (a) to (g) inclusive of section 10(1). The Court went on to find in the terms of the Act and the form prescribed that the applicant was a fit and proper person to be granted Canadian citizenship. The Minister, however, declined to grant him a certificate by a decision expressed as follows:

Citizenship Application
Tanasie (Tony) Lazarov

I have reviewed this, the third application for citizenship of Tanasie Lazarov. In the light of confidential information recently provided by the Royal Canadian Mounted Police I am, pursuant to the discretion vested in me under the Canadian Citizenship Act, rejecting this application.

It is agreed that this decision was taken without the applicant having been given an opportunity to be heard in respect thereof.

I should note at this point that the agreed statement of facts recites more convictions than the applicant's application, including one in 1959, but no point was made of this by counsel and it was not suggested that the decision turned on it.

nence et qu'elle a résidé continûment au Canada pendant plus de dix ans.

(ii) qu'elle avait moins de quarante ans lors de son admission licite au Canada pour y résider en permanence et qu'elle a résidé continûment au Canada pendant plus de vingt ans, ou

(iii) qu'elle est le conjoint, la veuve ou le veuf d'un citoyen canadien;

f) qu'elle possède une connaissance suffisante des responsabilités et privilèges de la citoyenneté canadienne et a l'intention d'observer le serment d'allégeance énoncé à l'annexe II; et

g) qu'elle se propose d'avoir de façon permanente son lieu de domicile au Canada.

En l'espèce, le requérant, citoyen roumain, qui a été licitement admis au Canada à titre d'immigrant reçu en 1937 et a résidé et a été domicilié au Canada de façon continue depuis cette date, a présenté une demande à la Cour de la citoyenneté en avril 1972. Nonobstant la révélation d'un dossier faisant état d'un certain nombre de condamnations pour des infractions criminelles commises au Canada entre 1945 et 1955, il a réussi à démontrer à la satisfaction du tribunal qu'il remplissait les conditions édictées aux alinéas a) à g) de l'article 10(1). En conséquence, le tribunal a jugé, conformément à la loi et en la forme prescrite, que le requérant était une personne apte à obtenir la citoyenneté canadienne. Toutefois, le Ministre a refusé de lui accorder un certificat, par une décision rédigée de la façon suivante:

[TRADUCTION] Demande de citoyenneté de
Tanasie (Tony) Lazarov

J'ai examiné la demande de citoyenneté présentée pour la troisième fois par Tanasie Lazarov. Compte tenu des renseignements confidentiels que m'a récemment fournis la Gendarmerie royale du Canada, et en vertu du pouvoir discrétionnaire que me confère la *Loi sur la citoyenneté canadienne*, je rejette cette demande.

Il est admis que cette décision a été prise sans que le requérant ait eu la possibilité de se faire entendre à cet égard.

Je dois souligner à ce stade que l'exposé conjoint des faits énumère un plus grand nombre de condamnations que la demande présentée par le requérant, et fait notamment état d'une condamnation en 1959. Mais l'avocat du Ministre n'a pas invoqué cet argument et n'a pas laissé entendre que la décision se fondait sur ce point.

The first submission put forward by counsel on behalf of the applicant was that the findings of the Citizenship Court on the matters referred to in paragraphs (a) to (g) inclusive of section 10(1) and the finding that the applicant is a fit and proper person to be granted Canadian citizenship are final and binding on the Minister, that while the Minister has the right to consider the application from the point of view of matters of government policy he has no authority or right to review findings made by the Court or to adopt inconsistent findings on such matters, that if the Minister or the police had information indicating that the applicant was not a fit and proper person to be granted citizenship, such information ought to have been put before the Citizenship Court for evaluation and that the Minister was without jurisdiction or authority to re-evaluate the evidence concerning the fitness of the applicant to be granted citizenship or to substitute his own opinion for that of the Court.

The question of the extent of the right of the Minister to disregard the findings of the Citizenship Court on the specific matters referred to in paragraphs (a) to (g) inclusive of section 10(1) and to reach his own conclusions on such matters is a substantial one but I do not think it arises or requires decision on the material before the Court in the present case. In presenting the point counsel referred particularly to the Court's finding that the applicant was of good character, within the meaning of paragraph (d), and the finding that he had adequate knowledge of the responsibilities and privileges of Canadian citizenship and intended to comply with the oath of allegiance, within the meaning of paragraph (f), as well as to the Court's conclusion that the applicant was a fit and proper person to be granted Canadian citizenship and sought to treat the Minister's decision as being in some way a reversal of these findings. This may conceivably be true, or it may be that without implying a reversal of the Court's findings the Minister simply may have had reservations about them based on a reasonable suspicion that the applicant was not a fit and proper person to be granted citizenship either because of what had been disclosed to the Court or on the basis of other information which had reached him.

Le requérant prétend en premier lieu que les conclusions de la Cour de la citoyenneté à l'égard des conditions posées aux alinéas a) à g) de l'article 10(1) et sa déclaration sur l'aptitude du requérant à obtenir la citoyenneté canadienne sont définitives et lient le Ministre; que, tout en ayant le droit d'examiner la demande sous l'angle de l'opportunité administrative, le Ministre n'a ni le pouvoir ni le droit de revenir sur les conclusions de la Cour ou de retenir des conclusions incompatibles avec celles de la Cour sur cette affaire; que si le Ministre ou la police disposaient de renseignements donnant à penser que le requérant n'était pas une personne apte à obtenir la citoyenneté, ces renseignements auraient dû être soumis à l'appréciation de la Cour de la citoyenneté; et que le Ministre n'avait ni la compétence ni le pouvoir de procéder à une nouvelle appréciation des preuves relatives à l'aptitude du requérant à obtenir la citoyenneté, ou de substituer sa propre opinion à celle de la Cour.

La question de savoir dans quelle mesure le Ministre peut ignorer les conclusions de la Cour de la citoyenneté à l'égard des conditions précises énumérées aux alinéas a) à g) de l'article 10(1) et tirer ses propres conclusions à cet égard, est une question importante, mais je ne pense pas, d'après le dossier, qu'elle se pose ou qu'on doive la trancher ici. Dans sa plaidoirie sur ce point, l'avocat du requérant s'est particulièrement attaché aux conclusions de la Cour selon lesquelles le requérant était de bonne vie et mœurs, au sens de l'alinéa d), possédait une connaissance suffisante des responsabilités et privilèges de la citoyenneté canadienne et avait l'intention d'observer le serment d'allégeance, au sens de l'alinéa f), ainsi qu'aux conclusions de la Cour selon lesquelles le requérant était apte à obtenir la citoyenneté canadienne. Il a cherché à démontrer que la décision du Ministre constituait en quelque sorte une infirmation de ces conclusions. Il se peut que ce soit bien le cas, tout comme il se peut que, sans vouloir nécessairement infirmer les conclusions de la Cour, le Ministre ait simplement exprimé à leur égard certaines réserves résultant d'un soupçon raisonnable que le requérant n'était pas apte à obtenir la citoyenneté, fondé soit sur des faits qui avaient été portés à la connaissance de la

The decision, however, cannot be read as stating any more than it does state and it is idle to speculate on what it may imply. It refers to a confidential police report the contents of which are not stated in the decision and are not before the Court. The report may be concerned entirely with matters quite unrelated to those upon which the Citizenship Court has passed and without it or its contents it is not possible, as I see it, to affirm that there is in the decision anything which is necessarily inconsistent with the findings of the Citizenship Court.

I should add that in the course of argument counsel asked that the Court order production of the report but after some discussion as to why it had been omitted from the material settled by the order for directions he expressed himself as content that the application be decided on the material as so settled.

The other principal submission put forward by counsel, though put in several different ways, was that the Minister was bound to observe the *audi alteram partem* rule with respect to the contents of the police report in question before rejecting the application on the basis of it.

The answer of counsel for the Minister to this submission was that as the statute provides neither any norm or principle nor any form of procedure for the exercise of the Minister's discretion the function must be regarded as purely administrative in character and that since the applicant has no absolute right to a certificate and no existing right of his is being affected or interfered with by the decision the *audi alteram partem* rule does not apply.

In support of this position reference was made to *Dawhopoluk v. Martin* [1972] 1 O.R. 311 where the same question arose, though in a different way, on the same statutory provision. In that case Addy J. struck out a statement of claim which included *inter alia* a claim for "a declaration that the defendants grant the plain-

Cour, soit sur d'autres renseignements dont il disposait. Toutefois, on ne peut faire dire à la décision du Ministre plus qu'elle ne dit et il est vain de spéculer sur ce qu'elle peut supposer. a Le Ministre y fait allusion à un rapport de police confidentiel, dont la teneur n'a été ni citée dans sa décision ni portée à la connaissance de la Cour. Ce rapport peut porter entièrement sur des questions tout à fait étrangères à celles que b la Cour de la citoyenneté a examinées et, sans connaître ce document ou sa teneur, il est impossible, à mon sens, d'affirmer que la décision du Ministre comporte un élément nécessairement incompatible avec les conclusions de la c Cour de la citoyenneté.

Je dois ajouter qu'au cours de la plaidoirie, l'avocat du requérant a demandé à la Cour d'ordonner la production du rapport, mais après d quelque discussion sur le point de savoir pourquoi on avait omis de l'inclure parmi les documents énumérés par l'ordonnance de directives, il a consenti que la demande soit tranchée d'après les documents tels qu'énumérés.

L'autre argument important avancé par l'avocat du requérant, quoique formulé de différentes façons, consiste à dire que le Ministre devait observer la règle *audi alteram partem* en ce qui concerne la teneur du rapport de police en question avant de l'invoquer pour rejeter la demande.

En réponse à cet argument, l'avocat du Ministre a fait valoir que, comme la loi n'impose g aucune norme, aucun principe, ni aucune forme procédurale à l'exercice par le Ministre de sa discrétion, on doit considérer cette fonction comme étant de nature purement administrative; et que, puisque le requérant n'a aucun droit h absolu à un certificat et qu'aucun de ses droits existants n'est touché ou mis en cause par la décision, la règle *audi alteram partem* ne s'applique pas.

A l'appui de ce point de vue, on a invoqué i l'arrêt *Dawhopoluk c. Martin* [1972] 1 O.R. 311. où la même question s'était posée, bien qu'en termes différents, au sujet de la même disposition législative. Dans cette affaire, le juge Addy a radié une déclaration qui demandait j notamment une [TRADUCTION] «décision enjoi-

tiff a full and fair hearing including being advised of the allegations against him and the cross-examination of witnesses with respect to the evidence if any under which the ministerial discretion is being exercised." The reason or reasons for the refusal of the Minister to grant a certificate had not been communicated to the plaintiff although attempts had been made by him from time to time to find out why he had been refused citizenship.

The position taken by the Minister that the *audi alteram partem* rule did not apply was upheld by Addy J. who held that section 10 clearly places upon the Minister a discretion to make a policy decision and that no judicial process or hearing is required or provided for, that the Minister cannot be compelled in cases such as this, when the discretion relates to the creation of a right, to disclose to the Court the grounds for his official action and that this type of ministerial discretion is clearly to be distinguished from cases where a discretion has been granted by statute involving the adjudication upon or the determination or abrogation of established rights.

This reasoning is broad enough to cover the present case as well but there is at least this distinction between the two that in the present case the decision of the Minister shows on its face that it is based on information that was not before the Citizenship Court.

With respect I am unable to conclude that the discretion conferred by section 10 is merely to make a policy decision or that the distinction between a discretion to deal with established rights and one which is concerned with the granting of rights makes any critical difference. As I see it what must be determined is whether the function of the Minister under the relevant subsection, which is plainly one of an administrative nature, is nevertheless one that is required to be exercised on a judicial or a quasi-judicial basis. For this purpose there is no single or sure test when the statute which creates the power does not expressly settle the point but a number of cases throw light on the problem and

gnant les défendeurs d'accorder au demandeur une audience équitable et complète, de l'aviser des allégations portées à son encontre et de permettre, le cas échéant, le contre-interrogatoire des témoins sur les preuves que le Ministre a utilisées dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire». Les motifs pour lesquels le Ministre avait refusé d'accorder un certificat n'avaient pas été communiqués au demandeur, bien que ce dernier ait plusieurs fois essayé de savoir pourquoi on lui avait refusé la citoyenneté.

Le juge Addy a adopté la thèse soutenue par le Ministre, selon laquelle la règle *audi alteram partem* ne s'appliquait pas. Il a jugé que l'article 10 confère manifestement au Ministre un pouvoir discrétionnaire de rendre une décision à caractère administratif; qu'aucune procédure ou audience judiciaire n'y est exigée ou prévue; qu'on ne peut obliger le Ministre, en de telles matières, où son pouvoir discrétionnaire porte sur la création d'un droit, à révéler à la Cour les motifs de la décision qu'il prend à titre de Ministre; et que ce genre de discrétion ministérielle se distingue nettement des cas où la loi accorde un pouvoir discrétionnaire permettant de prendre une décision relative à l'existence ou à l'étendue de droits acquis.

Cette interprétation est suffisamment large pour s'appliquer aussi à la présente affaire; mais on relève au moins une différence entre les deux situations: dans la présente affaire, la décision du Ministre est manifestement fondée sur des renseignements qui n'ont pas été fournis à la Cour de la citoyenneté.

En toute déférence, je ne peux conclure que la discrétion conférée par l'article 10 consiste simplement à rendre une décision de caractère purement administratif, ou qu'il soit crucial de distinguer entre un pouvoir discrétionnaire portant sur des droits acquis et un autre portant sur l'acquisition d'un droit. A mon sens, il s'agit de déterminer si la fonction du Ministre en vertu du paragraphe en question, fonction qui est manifestement de nature administrative, doit néanmoins être soumise à un processus judiciaire ou quasi judiciaire. On ne dispose pas d'un critère unique ou absolument sûr à cette fin, puisque la loi qui crée ce pouvoir ne tranche pas expressément la question; toutefois, un cer-

point, perhaps somewhat uncertainly, to a solution of it.

In *Durayappah v. Fernando* [1967] 2 A.C. 337 the problem is discussed by Lord Upjohn as follows at page 348:

Upon the question of audi alteram partem the Supreme Court followed and agreed with the earlier decision of *Sugathadasa v. Jayasinghe* (1958) 59 N.L.R. 457, a decision of three judges of the Supreme Court upon the same section and upon the same issue, namely, whether a council was not competent to perform its duties. That decision laid down

as a general rule that words such as "where it appears to . . ." or "if it appears to the satisfaction of . . ." or "if the . . . considers it expedient that . . ." or "if the . . . is satisfied that . . ." standing by themselves without other words or circumstances of qualification, exclude a duty to act judicially."

Their Lordships disagree with this approach. These various formulae are introductory of the matter to be considered and are given little guidance upon the question of audi alteram partem. The statute can make itself clear upon this point and if it does cadit quaestio. If it does not then the principle stated by Byles J. in *Cooper v. Wandsworth Board of Works* (1863) 14 C.B.N.S. 180, 194 must be applied. He said:

A long course of decisions, beginning with *Dr. Bentley's* case, (1723) 1 Stra. 557; 8 Mod. Rep. 148 and ending with some very recent cases, establish, that, although there are no positive words in the statute requiring that the party shall be heard, yet the justice of the common law will supply the omission of the legislature.

If the law were otherwise then such cases as *Capel v. Child* (1832) 2 Crompt. & Jer. 558 where the words are in fact very similar to the words of section 277, must have been differently decided. That case is in fact an important landmark in the history of the development of the principle audi alteram partem. The solution to this case is not to be found merely upon a consideration of the opening words of section 277. A deeper investigation is necessary. Their Lordships were of course referred to the recent case of *Ridge v. Baldwin* [1963] 2 All E.R. 66, H.L. (E) where this principle was very closely and carefully examined. In that case no attempt was made to give an exhaustive classification of the cases where the principle audi alteram partem should be applied. In their Lordships' opinion it would be wrong to do so. Outside well known cases such as dismissal from office, deprivation of property and expulsion from clubs, there is a vast area where the principle can only be applied upon most general considerations. For example, as Lord Reid [1964] A.C. 40, 76, when examining *Rex v. Electricity Commissioners* 39 T.L.R. 715, C.A. pointed out, Bankes L.J. [1924] 1 K.B. 171, 198 inferred the judicial element from the nature of the power and Atkin L.J. did the same. Pausing there, however, it should not be assumed that

tain nombre d'arrêts éclairent le problème et en suggèrent, de façon peut-être assez incertaine, une solution.

Dans l'affaire *Durayappah c. Fernando* [1967] 2 A.C. 337 le problème est envisagé par Lord Upjohn de la manière suivante, à la page 348:

[TRADUCTION] Quant à l'application de la règle audi alteram partem, la Cour suprême s'est conformé à la décision antérieure dans l'affaire *Sugathadasa c. Jayasinghe* (1958) 59 N.L.R. 457; il s'agit là d'un arrêt rendu par trois juges de la Cour suprême, portant sur le même article et la même question, savoir, la compétence d'un conseil pour exercer ses fonctions. Cette décision établissait que,

en règle générale, les expressions telles que «lorsqu'il juge que . . .», «lorsqu'il juge établi que . . .», «si le . . . juge opportun de ou . . .» ou «si le . . . est convaincu que . . .», utilisées isolément, sans que d'autres termes ou circonstances y apportent des atténuations, excluent toute obligation d'agir de façon judiciaire.

Leurs Seigneuries sont en désaccord avec cette interprétation. Ces différentes formulations ont un rôle introductif par rapport à la substance du texte et ne sont pas d'un grand secours quant à l'application de la règle audi alteram partem. La loi peut être très claire sur ce point et, si c'est le cas, cadit quaestio. Si ce n'est pas le cas, alors on doit appliquer le principe énoncé par le juge Byles dans l'affaire *Cooper c. Wandsworth Board of Works* (1863) 14 C.B.N.S. 180, à la p. 194, où il déclarait:

Un grand nombre de décisions, depuis l'affaire du *Dr Bentley* (1723) 1 Stra. 557; 8 Mod. Rep. 148, jusqu'à des arrêts très récents, établissent que, même si la loi ne prévoit pas expressément que les parties doivent être entendues, les principes de justice de *common law* suppléent à cette omission du législateur.

Si le droit était différent, alors on aurait dû trancher dans un autre sens les affaires telles que *Capel c. Child* (1832) 2 Crompt. & Jer. 558, où le texte était en fait très voisin de celui de l'article 277. Cet arrêt est d'ailleurs un repère important dans l'évolution du principe audi alteram partem. La solution de la présente affaire ne saurait ressortir d'un simple examen des premiers mots de l'article 277. Il faut se livrer à une analyse plus serrée. Bien entendu, on a cité à leurs Seigneuries le récent arrêt *Ridge c. Baldwin* [1963] 2 All E.R. 66, H.L. (E), où l'on a soigneusement scruté ce principe. Dans cette affaire, on n'a pas essayé de classer de façon exhaustive les situations auxquelles devrait s'appliquer le principe audi alteram partem. De l'avis de leurs Seigneuries, on aurait tort d'entreprendre une telle classification. En dehors de situations bien définies, telles que les licenciements, la privation d'un droit de propriété ou l'expulsion de clubs, il existe un vaste domaine où l'on ne peut fonder l'application de ce principe que sur des considérations extrêmement générales. Par exemple, comme l'a souligné Lord Reid, à [1964] A.C. 40, 76, alors qu'il analysait l'affaire *Rex c. Electricity Commissioners* 39 T.L.R. 715, C.A., Lord Bankes, à [1924] 1 K.B. 171, 198, a décelé un élément judiciaire dans la nature même du pouvoir, et Lord

their Lordships necessarily agree with Lord Reid's analysis of that case or with his criticism of *Nakuda Ali v. Jayaratne* (6 T.L.R. (Pt. 2) 214 P.C. Outside the well-known classes of cases, no general rule can be laid down as to the application of the general principle in addition to the language of the provision. In their Lordships' opinion there are three matters which must always be borne in mind when considering whether the principle should be applied or not. These three matters are: first, what is the nature of the property, the office held, status enjoyed or services to be performed by the complainant of injustice. Secondly, in what circumstances or upon what occasions is the person claiming to be entitled to exercise the measure of control entitled to intervene. Thirdly, when a right to intervene is proved, what sanctions in fact is the latter entitled to impose upon the other. It is only upon a consideration of all these matters that the question of the application of the principle can properly be determined. Their Lordships therefore proceed to examine the facts of this case upon these considerations.

In *Reg. v. Gaming Board, Ex p. Benaim* (C.A.) [1970] 2 W.L.R. 1009, the question was whether a Board, whose consent was necessary before a party might apply to justices for a gaming licence, was bound to observe the principles of natural justice when dealing with an application for its consent. Lord Denning M.R., with whom the other members of the Court of Appeal agreed put the matter thus at page 1016:

Mr. Hogg put his case, I think, too high. It is an error to regard Crockford's as having any right of which they are being deprived. They have not had in the past, and they have not now, any right to play these games of chance—roulette, chemin-de-fer, baccarat and the like—for their own profit. What they are really seeking is a privilege—almost, I might say, a franchise—to carry on gaming for profit, a thing never hitherto allowed in this country. It is for them to show that they are fit to be trusted with it.

If Mr. Hogg went too far on his side, I think Mr. Kidwell went too far on the other. He submitted that the Gaming Board are free to grant or refuse a certificate as they please. They are not bound, he says, to obey the rules of natural justice any more than any other executive body, such as, I suppose, the Board of Trade, which grants industrial development certificates, or the Television Authority, which awards television programme contracts. I cannot accept this view. I think the Gaming Board are bound to observe the rules of natural justice. The question is: What are those rules?

Atkin en a fait autant. J'ouvre ici une parenthèse pour rappeler qu'il n'y a cependant pas lieu de supposer que leurs Seigneuries sont nécessairement d'accord avec l'analyse de cet arrêt par Lord Reid ou avec ses critiques de l'arrêt *Nakuda Ali c. Jayaratne* 66 T.L.R. (Pt. 2) 214 P.C. En dehors des cas relevant de ces catégories bien définies, on ne peut formuler de règle quant à une application générale du principe, qui se superposerait à ce que peut exiger le texte. D'après leurs Seigneuries, pour savoir s'il y a lieu d'appliquer le principe, il faut constamment tenir compte de trois éléments. Ces trois éléments sont les suivants: premièrement, la nature du droit de propriété mis en cause, de la situation dont bénéficie celui qui allègue l'injustice, du poste qu'il occupe ou du service qu'il doit fournir/Deuxièmement, les circonstances ou les situations dans lesquelles la personne qui se prévaut du droit d'exercer un contrôle est fondée à intervenir. Troisièmement, une fois établi ce droit d'intervenir, les sanctions que cette dernière personne est effectivement fondée à imposer à l'autre. Ce n'est qu'en examinant tous ces éléments qu'on peut décider correctement de l'application du principe. En conséquence, leurs Seigneuries vont maintenant examiner les faits de cette affaire en tenant compte de ces considérations.

Dans l'arrêt *Reg. c. Gaming Board, Ex p. Benaim* (C.A.) [1970] 2 W.L.R. 1009, il s'agissait de déterminer si une commission, dont il fallait obtenir l'autorisation avant de pouvoir demander aux juges de paix un permis de maison de jeu, était tenue d'observer les principes de justice naturelle pour statuer sur une demande d'autorisation. Le maître des rôles, Lord Denning, avec qui les autres membres de la Cour d'appel sont tombés d'accord, présente la question de la façon suivante à la page 1016:

[TRADUCTION] A mon sens, M^e Hogg place le débat à un niveau trop élevé. Il est erroné de considérer que la maison Crockford avait des droits dont on la prive. Elle n'a jamais eu, et n'a toujours pas aujourd'hui le droit d'exploiter ces jeux de hasard—la roulette, le chemin de fer, le baccarat, etc.—pour son propre bénéfice. Ce qu'elle cherche en fait à obtenir, c'est un privilège—j'allais dire une franchise—d'exploitation d'une maison de jeu pour son bénéfice, ce qui n'a jamais été permis jusqu'à présent dans ce pays. Il leur incombe de démontrer qu'on peut leur faire confiance à cet égard.

Si M^e Hogg est allé trop loin de son côté, je pense que M^e Kidwell a fait de même du sien. Il a avancé que le Gaming Board était libre d'accorder ou de refuser un certificat à sa guise. Il n'est pas plus tenu, a-t-il dit, d'obéir aux règles de justice naturelle que ne le sont d'autres organismes administratifs tels que, par exemple, le Board of Trade, qui accorde des permis d'expansion industrielle, ou la Television Authority, qui distribue les contrats de production d'émissions de télévision. Je ne peux souscrire à cette opinion. J'estime que le Gaming Board est tenu d'observer les règles de justice naturelle. La question est donc de savoir quelles sont ces règles?

It is not possible to lay down rigid rules as to when the principles of natural justice are to apply: nor as to their scope and extent. Everything depends on the subject-matter: see what Tucker L.J. said in *Russell v. Norfolk (Duke of)* [1949] 1 All E.R. 109, 118 and Lord Upjohn in *Durayappah v. Fernando* [1967] 2 A.C. 337, 349. At one time it was said that the principles only apply to judicial proceedings and not to administrative proceedings. That heresy was scotched in *Ridge v. Baldwin* [1964] A.C. 40. At another time it was said that the principles do not apply to the grant or revocation of licences. That too is wrong. *Reg. v. Metropolitan Police Commissioner, Ex parte Parker* [1953] 1 W.L.R. 1150 and *Nakkuda Ali v. Jayaratne* [1951] A.C. 66 are no longer authority for any such proposition. See what Lord Reid and Lord Hodson said about them in *Ridge v. Baldwin* [1964] A.C. 40, 77-79, 133.

So let us sheer away from those distinctions and consider the task of this Gaming Board and what they should do. The best guidance is, I think, to be found by reference to the cases of immigrants. They have no right to come in, but they have a right to be heard. The principle in that regard was well laid down by Lord Parker C.J. in *In re H.K. (An infant)* [1967] 2 Q.B. 617. He said at p. 630:

... even if an immigration officer is not in a judicial or quasi-judicial capacity, he must at any rate give the immigrant an opportunity of satisfying him of the matters in the subsection, and for that purpose let the immigrant know what his immediate impression is so that the immigrant can disabuse him. That is not, as I see it, a question of acting or being required to act judicially, but of being required to act fairly.

Those words seem to me to apply to the Gaming Board. The statute says in terms that in determining whether to grant a certificate, the board "shall have regard only" to the matters specified. It follows, I think, that the board have a duty to act fairly. They must give the applicant an opportunity of satisfying them of the matters specified in the subsection. They must let him know what their impressions are so that he can disabuse them. But I do not think that they need quote chapter and verse against him as if they were dismissing him from an office, as in *Ridge v. Baldwin* [1964] A.C. 40; or depriving him of his property, as in *Cooper v. Wandsworth Board of Works* (1863) 14 C.B.N.S. 180. After all, they are not charging him with doing anything wrong. They are simply inquiring as to his capability and diligence and are having regard to his character, reputation and financial standing. They are there to protect the public interest, to see that persons running the gaming clubs are fit to be trusted.

Seeing the evils that have led to this legislation, the board can and should investigate the credentials of those who make application to them. They can and should receive information from the police in this country or abroad who

Il n'est pas possible de décrire avec précision les situations où l'on doit appliquer les principes de justice naturelle; il n'est pas davantage possible de préciser la portée et le contenu de ces principes. Tout dépend de ce qui est en cause; voir les observations de Lord Tucker dans l'arrêt *a Russell c. Norfolk (Duke of)* [1949] 1 All E.R. 109, à la p. 118, et celles de Lord Upjohn dans l'arrêt *Durayappah c. Fernando* [1967] 2 A.C. 337, à la p. 349. A une certaine époque, on a affirmé que ces principes ne s'appliquaient qu'aux décisions judiciaires et non aux décisions administratives. L'arrêt *Ridge c. Baldwin* [1964] A.C. 40, a éliminé cette hérésie. On a aussi soutenu, à une autre époque, que ces principes ne s'appliquaient pas à l'octroi ou au retrait des permis. C'était là aussi une erreur. Les arrêts *Reg. c. Metropolitan Police Commissioner, Ex parte Parker* [1953] 1 W.L.R. 1150, et *Nakkuda Ali c. Jayaratne* [1951] A.C. 66, ne font désormais plus jurisprudence en la matière. Voir à cet égard les observations de Lord Reid et de Lord Hodson dans l'arrêt *Ridge c. Baldwin* [1964] A.C. 40, aux pp. 77-79 et 133.

Laissons donc de côté ces distinctions et examinons les fonctions et les obligations de ce Gaming Board. A mon sens, c'est le cas des immigrants qui permet avec celui-ci les rapprochements les plus révélateurs. Ils n'ont pas le droit d'entrer dans le pays, mais ont le droit d'être entendus. Le juge en chef Lord Parker a bien établi le principe applicable dans ce cas dans l'arrêt *In re H.K. (An infant)* [1967] 2 Q.B. 617. Il déclarait à la p. 630:

... même si un agent de l'immigration n'est pas investi d'un pouvoir judiciaire ou quasi judiciaire, il doit en tout cas donner à l'immigrant la possibilité de le convaincre que les données du paragraphe lui sont applicables. A cette fin, l'agent de l'immigration doit lui faire savoir quelle est sa première impression, de façon à lui permettre de le déromper. A mon sens, il ne s'agit pas là d'agir ou d'être tenu d'agir de façon judiciaire, mais d'être tenu d'agir de façon équitable.

Ces mots me semblent s'appliquer au Gaming Board. La loi prévoit expressément qu'en décidant de l'octroi d'un certificat, cette commission «ne doit considérer que» les éléments énumérés. Il s'ensuit, à mon sens, que la commission a le devoir d'agir de façon équitable. Elle doit accorder au requérant la possibilité de la convaincre que les données du paragraphe lui sont applicables. Elle doit lui laisser savoir quelles sont ses impressions pour lui permettre de la déromper. Mais je ne pense pas qu'elle doive fournir des documents à l'appui de sa décision, comme si elle le démettait d'une charge, comme dans l'affaire *Ridge c. Baldwin* [1964] A.C. 40, ou comme si elle le privait de ses biens, comme dans l'affaire *Cooper c. Wandsworth Board of Works* (1863) 14 C.B.N.S. 180. Après tout, elle ne l'accuse pas d'avoir fait quelque chose de mal. Elle se renseigne simplement au sujet de sa capacité et de sa diligence et considère ses mœurs, sa réputation et l'état de son crédit. Son but est de protéger l'intérêt général, de s'assurer qu'on peut faire confiance aux exploitants de cette maison de jeu.

Vu les maux qui sont à l'origine de cette législation, la commission peut et doit examiner les garanties que présentent les requérants. Elle peut et doit recevoir les rapports de la police nationale et étrangère, s'ils contiennent des rensei-

know something of them. They can, and should, receive information from any other reliable source. Much of it will be confidential. But that does not mean that the applicants are not to be given a chance of answering it. They must be given the chance, subject to this qualification: I do not think they need tell the applicant the source of their information, if that would put their informant in peril or otherwise be contrary to the public interest. Even in a criminal trial, a witness cannot be asked who is his informer. The reason was well given by Lord Eyre C.J. in *Hardy's case* [Rex v. *Hardy*] 24 State Trials 199, 808:

... there is a rule which has universally obtained on account of its importance to the public for the detection of crimes, that those persons who are the channel by means of which that detection is made, should not be unnecessarily disclosed.

And Buller J. added, at p. 818: "... if you call for the name of the informer in such cases, no man will make a discovery, and public justice will be defeated." That rule was emphatically reaffirmed in *Attorney-General v. Briant* (1846) 15 M. & W. 169 and *Marks v. Beyfus* (1890) 25 Q.B.D. 494. That reasoning applies with equal force to the inquiries made by the Gaming Board. That board was set up by Parliament to cope with disreputable gaming clubs and to bring them under control. By bitter experience it was learned that these clubs had a close connection with organised crime, often violent crime, with protection rackets and with strong-arm methods. If the Gaming Board were bound to disclose their sources of information, no one would "tell" on those clubs, for fear of reprisals. Likewise with the details of the information. If the board were bound to disclose every detail, that might itself give the informer away and put him in peril. But, without disclosing every detail, I should have thought that the board ought in every case to be able to give to the applicant sufficient indication of the objections raised against him such as to enable him to answer them. That is only fair. And the board must at all costs be fair. If they are not, these courts will not hesitate to interfere.

In *In re H.K. (An Infant)* [1967] 2 Q.B. 617, to which Lord Denning referred, Salmon L.J. said at pages 632 and 633:

I have no doubt at all that in exercising his powers under that section, the immigration officer is obliged to act in accordance with the principles of natural justice. That does not of course mean that he has to adopt judicial procedures or hold a formal inquiry, still less that he has to hold anything in the nature of a trial, but he must act, as Lord Parker C.J. has said, fairly in accordance with the ordinary principles of natural justice. If, for example, and this I am sure would never arise, it could be shown that when he made an order refusing admission he was biased or had acted capriciously or dishonestly, this court would have power to intervene by the prerogative writ. There are, as my Lord has said, a good many cases in which the view has been expressed that unless a person exercising a power is

gnements sur les requérants. Elle peut et doit recevoir tous renseignements de toute autre source sûre. La plupart de ces renseignements seront confidentiels. Mais cela ne signifie pas qu'on ne devra pas accorder aux requérants la possibilité de les contester. On doit leur donner cette possibilité, sous la réserve suivante: je ne pense pas que la commission doive informer les requérants de ses sources d'information si cela risque de mettre ses informateurs en danger ou d'être autrement contraire à l'intérêt public. Même dans un procès criminel, on ne peut demander à un témoin quelle est sa source de renseignements. Le juge en chef, Lord Eyre, en a exposé clairement la raison dont l'affaire *Hardy* [Rex c. *Hardy*] 24 State Trials 199, p. 808:

... il existe une règle qui est universellement reconnue, vu son importance pour le public dans la détection des crimes, savoir, qu'on ne doit pas révéler sans nécessité l'identité des personnes qui ont permis de faire cette détection.

Et le juge Buller ajoutait, à la p. 818: «... si vous citez le nom de l'informateur dans des affaires de ce genre, personne ne voudra témoigner et la justice sera déjouée.» Cette règle a été énergiquement réaffirmée dans les affaires *Attorney-General c. Briant* (1846) 15 M. & W. 169, et *Marks c. Beyfus* (1890) 25 Q.B.D. 494. Le même raisonnement s'applique tout aussi rigoureusement aux enquêtes faites par le Gaming Board. Le Parlement a créé cet organisme pour répondre à l'existence de maisons de jeu mal famées et pouvoir les contrôler. D'amères expériences ont démontré que ces clubs avaient des liens étroits avec le crime organisé, souvent violent, le trafic de la protection et le banditisme. Si le Gaming Board était tenu de révéler ses sources de renseignement, personne ne voudrait «donner» ces clubs, de peur de représailles. Il en est de même pour les détails de ces renseignements. Si la commission était tenue d'en révéler tous les détails, cela risquerait de révéler l'identité de l'informateur et de mettre sa vie en péril. Toutefois, sans révéler tous les détails, il me semble que la commission devrait dans chaque cas pouvoir donner au requérant des renseignements suffisants sur les objections soulevées contre lui pour lui permettre d'y répondre. Ce serait là agir avec un minimum d'équité. Et justement, la commission doit à tout prix être équitable. Si elle ne l'est pas, les tribunaux n'hésiteront pas à intervenir.

Dans l'arrêt *In re H.K. (An Infant)* [1967] 2 Q.B. 617, mentionné par Lord Denning, Lord Salmon déclarait, aux pages 632 et 633:

[TRADUCTION] Je ne doute pas un instant qu'en exerçant les pouvoirs que lui confère cet article, l'agent de l'immigration est tenu d'agir en conformité des principes de justice naturelle. Il va de soi que ceci ne signifie pas qu'il doit suivre la procédure judiciaire et faire enquête dans toutes les formes, et encore moins qu'il doit tenir une audience semblable à un procès; mais il doit agir, comme le juge en chef Lord Parker le déclarait, en conformité des principes ordinaires de justice naturelle. Si, par exemple, et je suis sûr que ceci ne se produirait jamais, on pouvait démontrer qu'en prenant une ordonnance refusant l'admission, il avait agi de façon partielle, malhonnête ou arbitraire, la Cour aurait le pouvoir d'intervenir au moyen d'un bref de prérogative. Comme sa Seigneurie l'a exposé, il existe une assez abondante jurispru-

acting in a judicial or quasi-judicial capacity the courts cannot intervene. Of course, an immigration officer is acting in an administrative rather than in a judicial capacity. What, however, is a quasi-judicial capacity has, so far as I know, never been exhaustively defined. It seems to me to cover at any rate a case where the circumstances in which a person who is called upon to exercise a statutory power and make a decision affecting basic rights of others are such that the law impliedly imposes upon him a duty to act fairly. When Parliament passed the Commonwealth Immigrants Act, 1962, it deprived Commonwealth citizens of their right of unrestricted entry into the United Kingdom. It laid down conditions under which they might enter and left it to the immigration officers to decide whether such conditions existed. Their decision is of vital importance to the immigrants since their whole future may depend upon it. In my judgment it is implicit in the statute that the authorities in exercising these powers and making decisions must act in accordance with the principles of natural justice.

I turn now to the considerations referred to by Lord Upjohn in *Durayappah v. Fernando* and the provisions of the *Citizenship Act*. It is, I think, clear that the present case is outside what are referred to as the well-known classes of cases, that is to say, dismissals from office, deprivation of property and expulsion from clubs, and falls within the vast area within which the principle can only be applied upon most general considerations and wherein no ground rule for the application of the principle has been laid down "in addition to" (which I interpret as meaning "other than") the language of the relevant provisions.

Adverting to the first of the three general considerations, the nature of the subject-matter, there is, as I see it, no reason to doubt that it is of great importance to a person who has lived in this country for a long time to have the advantages and status of Canadian citizenship and to have open to him a procedure for acquiring it. That, moreover, appears to me to be the purpose of the several provisions of the statute with respect to applications to be made by persons who are not Canadian citizens. In all of these several provisions the grant is in the discretion of the Minister but as already pointed out in many of them the facts are determinable not by the Citizenship Court but by the Minis-

dence selon laquelle les tribunaux ne peuvent intervenir que si le détenteur d'un pouvoir exerce une fonction judiciaire ou quasi judiciaire. Bien sûr, un agent de l'immigration exerce une fonction administrative plutôt que judiciaire. Toutefois, à ma connaissance, on n'a jamais, jusqu'à maintenant, défini de façon exhaustive une fonction quasi judiciaire. Il me semble en tout cas que cela vise les cas où les circonstances dans lesquelles il s'agit d'exercer un pouvoir conféré par la loi et de prendre une décision influant sur les droits fondamentaux d'autres personnes sont telles que la loi lui impose implicitement le devoir d'agir de façon équitable.

b Lorsque le Parlement a adopté le *Commonwealth Immigrants Act* de 1962, il a privé des citoyens du Commonwealth de leur droit absolu d'entrer au Royaume-Uni. Il a établi les conditions en vertu desquelles ils pouvaient y entrer et a laissé aux agents de l'immigration le pouvoir de décider si ces conditions étaient remplies. Leur décision est c d'une importance vitale pour les immigrants, puisque leur avenir peut fort bien en dépendre. A mon sens, il ressort implicitement de la loi qu'en exerçant leur pouvoir et en prenant ces décisions, les responsables doivent agir conformément aux principes de justice naturelle.

d J'examinerai maintenant les éléments dont parlait Lord Upjohn dans l'arrêt *Durayappah c. Fernando* et les dispositions de la *Loi sur la citoyenneté*. Il est manifeste, à mon avis, que la présente affaire ne relève pas de ce qu'il appelait les catégories bien définies, c'est-à-dire, les licenciements, les atteintes au droit de propriété et l'expulsion de clubs, mais qu'elle relève au contraire d'un vaste domaine où l'on ne peut fonder l'application de ce principe que sur des e considérations extrêmement générales, et à l'égard duquel on n'a formulé aucune règle quant à une application générale du principe, qui f «se superposerait» (ce qui, à mon sens, veut dire «distincte de») à ce que pourrait exiger le g texte des dispositions pertinentes.

Je reviens au premier des trois éléments fondamentaux, c'est-à-dire, la nature de l'objet du litige. Rien à mon sens ne permet de douter de h l'importance que présente pour une personne qui vit dans ce pays depuis longtemps, la possession des avantages procurés par la qualité de citoyen canadien et la possibilité de recourir à i une procédure d'acquisition de cette citoyenneté. D'ailleurs, il me semble que c'est justement là l'objet des diverses dispositions qui, dans la loi, portent sur les demandes que peuvent faire les personnes n'ayant pas qualité de j citoyen canadien. Toutes ces dispositions prévoient que le Ministre, à sa discrétion, peut l'octroyer mais, comme on l'a déjà souligné,

ter. In these instances the whole question is thus for him to decide and it seems to me that the right to a hearing for such applicants with respect to all the problems arising upon their applications is clearly to be implied. It would therefore, as I see it, involve no great departure from a course required in such instances nor would it do violence to the language of subsection 10(1) if a right to answer were implied in respect of facts or information considered to warrant refusal of the application under that provision and particularly so in the case of matters upon which the Citizenship Court has not been called upon to pass. In this connection it may be noted that with respect to matters upon which the Citizenship Court is concerned to pass provision has been made in Regulation 12¹¹ that an application may be referred back to the Court for clarification of any matter remaining in doubt or for further evidence. The same regulation requires the applicant to furnish the Minister with any proof or to clarify any matter as the Minister may require.

Leaving aside any question of declining the grant of certificates to particular classes of persons on grounds of broad general policy, which as I see it, it is not necessary to consider, it seems to me that whenever the reason for contemplating refusal of an application is one that is peculiar to the particular applicant the nature of citizenship and its importance to the individual are such that the applicant ought at least to have an opportunity of some kind and at some stage of the proceedings to dispute its existence.

Upon the second of the three general considerations, in what circumstances the discretion arises, it is apparent that the discretion conferred on the Minister arises whenever an application comes before him and that it is unfettered in the sense that no specific directions are found in the statute as to the basis on which certificates are to be granted or refused to persons who have the prescribed qualifications. It would be difficult to conceive of a broader discretion but even it, as I see it, is subject to the precept expressed by Lord Hals-

dans de nombreux cas c'est au Ministre et non à la Cour de la citoyenneté qu'il revient de statuer sur les faits. Dans ces derniers cas, c'est donc à lui qu'incombe entièrement la décision; le requérant me paraît alors de toute évidence avoir droit à une audience à l'égard de tous les problèmes soulevés par sa demande. A mon sens, cette procédure n'obligerait pas à s'écarter considérablement du cours normal de ces affaires; et ce ne serait pas faire violence au texte du paragraphe 10(1) que de reconnaître un droit implicite de contester les faits ou les renseignements invoqués pour justifier le refus de la demande en vertu de cette disposition, et cela plus particulièrement dans les affaires dont la Cour de la citoyenneté n'a pas été saisie. A cet égard, on notera que pour ce qui est des affaires dont est saisie la Cour de la citoyenneté, on a prévu à l'article 12 du Règlement¹¹ qu'une demande peut être renvoyée au tribunal en vue d'éclaircir toute question au sujet de laquelle il reste des doutes ou pour obtenir un supplément de preuve. Le même article exige que le requérant fournisse au Ministre toute preuve ou éclaircissement, à la demande du Ministre.

Laissant de côté les questions soulevées par le refus d'accorder des certificats à certaines catégories de personnes pour des motifs généraux d'ordre administratif, questions qui me paraissent ici sans intérêt, je crois cependant que lorsqu'on envisage de rejeter une demande pour un motif propre à un requérant en particulier, la nature du droit de citoyenneté et son importance pour cette personne sont telles que, d'une façon ou d'une autre au cours de la procédure, on devrait au moins lui accorder la possibilité de contester ce motif.

Quant au deuxième de ces trois éléments fondamentaux, c'est-à-dire les circonstances dans lesquelles s'exerce ce pouvoir discrétionnaire, il appert qu'il y a lieu pour le Ministre d'exercer son pouvoir discrétionnaire dès qu'il est saisi d'une demande et qu'il a toute latitude pour agir, en l'absence dans la loi de directives précises relativement aux motifs pour lesquels il doit accorder ou refuser un certificat aux personnes qui ont les qualités prescrites. Il semble difficile d'imaginer un pouvoir discrétionnaire plus étendu; mais même dans ces conditions, il est à

bury L.C. in *Sharp v. Wakefield* [1891] A.C. 173 when he said at page 179:

An extensive power is confided to the justices in their capacity as justices to be exercised judicially; and "discretion" means when it is said that something is to be done within the discretion of the authorities that that something is to be done according to the rules of reason and justice, not according to private opinion: *Rooke's Case* 5 Rep. 100, a; according to law, and not humour. It is to be, not arbitrary, vague, and fanciful, but legal and regular. And it must be exercised within the limit, to which an honest man competent to the discharge of his office ought to confine himself: *Wilson v. Rastall* 4 T.R. at p. 757.

and by Lord Greene M.R. in *Associated Provincial Picture Houses Ltd. v. Wednesbury Corporation* [1948] 1 K.B. 223 when he said at page 229:

... a person entrusted with a discretion must, so to speak, direct himself properly in law. He must call his own attention to the matters which he is bound to consider. He must exclude from his consideration matters which are irrelevant to what he has to consider.

See also *Padfield v. Minister of Agriculture* [1968] A.C. 997 at p. 1007. However, having said this with respect to the nature of the discretion all that I can see in the circumstances in which it arises which appears to bear on the problem of whether it must be exercised on a judicial or a quasi-judicial basis is that the Minister is to consider the application of a person who applies on a form prescribed by him and which presumably gives the information he requires from the applicant and from the Citizenship Court and that this suggests that if the Minister is to consider other facts the applicant should have an opportunity to be heard with respect to them. Nothing precisely or nearly comparable to what was considered on this point in *Durayappah v. Fernando* appears to be present.

On the question of the sanction there is little to add to what I have already said. It is not a case of depriving a person of his property and it is true that the applicant can apply again after two years, but the status of citizenship carries with it rights and advantages and to refuse the application of a person to whom it would otherwise be granted on the basis of matters of which

mon sens soumis au principe exprimé par le Lord chancelier Halsbury dans l'affaire *Sharp c. Wakefield* [1891] A.C. 173, où il déclarait à la page 179:

^a [TRADUCTION] Les magistrats détiennent un pouvoir étendu qu'en leur qualité de magistrat, ils doivent exercer de façon judiciaire; et quand on dit que les autorités ont un pouvoir discrétionnaire, cette expression signifie qu'elles doivent agir conformément aux règles de la raison et de la justice et non suivant un point de vue personnel (l'affaire *Rooke* 5 Rep. 100, a), suivant le droit et non suivant leur fantaisie. Il ne s'agit pas d'être arbitraire, vague ou fantaisiste mais juridique et régulier. Et il faut rester dans les limites auxquelles un homme honnête et apte à remplir ses fonctions devrait se tenir (*Wilson c. Rastall* 4 T.R. à la p. 757).

^c et par le maître des rôles Lord Greene, dans l'affaire *Associated Provincial Picture Houses Ltd. c. Wednesbury Corporation* [1948] 1 K.B. 223, où il déclarait à la p. 229:

^d [TRADUCTION] ... une personne à qui on confère un pouvoir discrétionnaire doit, pour ainsi dire, se comporter de façon juridiquement correcte. Elle doit se pencher attentivement sur les questions qu'elle doit examiner. Elle doit écarter de son propos les aspects qui sont sans rapport avec ce qu'elle est chargée d'examiner.

^e Voir aussi l'affaire *Padfield c. Minister of Agriculture* [1968] A.C. 997 à la p. 1007. Ceci dit sur la nature du pouvoir discrétionnaire, la seule circonstance entourant l'exercice de ce pouvoir en l'espèce qui m'apparaisse influencer sur la question de savoir si l'on doit le soumettre à un processus judiciaire ou quasi judiciaire est la suivante: le Ministre doit examiner la demande présentée en la forme qu'il a prescrite et donnant vraisemblablement les renseignements qu'il demande au requérant et à la Cour de la citoyenneté; on peut en déduire que si le Ministre entend tenir compte d'autres faits, le requérant doit avoir la possibilité d'être entendu à leur sujet. On ne trouve rien ici qui soit précisément comparable, ni même à peu près comparable à ce qu'on a envisagé à cet égard dans l'affaire *Durayappah c. Fernando*.

ⁱ Sur la question des sanctions, il y a peu de chose à ajouter à ce que j'ai déjà dit. Il ne s'agit pas d'un cas où l'on prive une personne de ses biens et il est vrai que le requérant peut présenter une nouvelle demande au bout de deux ans; mais la qualité de citoyen comporte des droits et des privilèges et refuser la demande d'une personne à qui on l'accorderait par ailleurs, à partir

he is not apprised and which he is given no opportunity to dispute is shocking to one's sense of justice, even though he may lawfully apply again after a comparatively short time. It suggests that the applicant is not being fairly dealt with and that fairness demands that he at least be afforded an opportunity to state his position on them.

As a further general consideration there appears to me to be no persuasive reason why the rule should not be applicable in a matter of this kind. The function which the Minister is called upon to perform is undoubtedly a sensitive one involving responsibility to the Canadian public for withholding the grant of citizenship to aliens who are for one reason or another not desirable as citizens and his task should not be made any more difficult than it is. On the other hand citizenship is not a condition of the individual's right to live in Canada and the task of determining when to grant and when to refuse it does not seem to be more sensitive or difficult than that of the Gaming Board in the case referred to, to which it bears some considerable similarity. Of the two kinds of situations I should think the reasons why the law should require compliance with the principles of natural justice are at least as strong in a citizenship case as in one of a person seeking a licence to operate a gambling establishment.

In my opinion therefore the rule *audi alteram partem* applies whenever the Minister proposes to exercise his discretion to refuse an application on the basis of facts pertaining to the particular applicant or his application and where he has not already had an opportunity in the course of the proceedings before the Citizenship Court he must be afforded a fair opportunity in one way or another of stating his position with respect to any matters which in the absence of refutation or explanation would lead to the rejection of his application. That is not to say that a confidential report or its contents need be disclosed to him but the pertinent allegations which if undenied or unresolved would lead to rejection of his application must, as I see it, be

de considérations qu'on n'a pas portées à sa connaissance et qu'elle n'a pas eu la possibilité de contester, va à l'encontre du sens commun de la justice, même si cette personne peut légalement présenter une nouvelle demande après un délai relativement court. On a l'impression que le requérant n'est pas traité de façon équitable et que l'équité exige qu'il ait au moins la possibilité de présenter son point de vue sur ces éléments de la décision.

En dernier lieu, il ne me semble pas y avoir de raison convaincante de ne pas appliquer la règle à une affaire de ce genre. Cette fonction du Ministre est sans aucun doute délicate; elle le rend responsable envers le peuple canadien de l'octroi de la citoyenneté à des étrangers alors que, pour une raison ou une autre, il n'est pas souhaitable qu'ils deviennent citoyens. On ne doit pas rendre sa tâche plus difficile qu'elle ne l'est. En revanche, une personne peut vivre au Canada sans bénéficier de la citoyenneté et la tâche de déterminer quand la lui accorder et quand la lui refuser ne semble pas plus délicate ou plus difficile que celle du Gaming Board dans l'affaire susmentionnée avec laquelle on peut établir un certain nombre de parallèles. Considérant les deux genres de situations, il me semble que les raisons pour lesquelles le droit exige le respect des principes de justice naturelle sont au moins aussi fortes dans une affaire de citoyenneté que dans une affaire où quelqu'un cherche à obtenir un permis d'exploitation d'un établissement de jeu.

En conséquence, à mon avis, la règle *audi alteram partem* s'applique chaque fois que le Ministre se propose d'exercer son pouvoir discrétionnaire de refuser une demande compte tenu des faits relatifs à un requérant donné ou à sa demande; et on doit accorder au requérant, d'une façon ou d'une autre, l'occasion de présenter son point de vue sur une considération qui, en l'absence d'une réfutation ou d'une explication, entraînerait le rejet de sa demande, s'il n'a pas déjà eu la possibilité de le faire au cours des procédures devant la Cour de la citoyenneté. Ceci ne veut pas dire qu'on doit nécessairement lui communiquer le texte ou la teneur d'un rapport confidentiel; mais on doit le lui faire connaître suffisamment bien pour lui

made known to him to an extent sufficient to enable him to respond to them and he must have a fair opportunity to dispute or explain them.

I would set aside the decision of the Minister and refer the matter back to him for reconsideration on the basis that the *audi alteram partem* rule is applicable with respect to any matter in the confidential report referred to in his decision of November 23, 1972 upon which his further decision may be based and for redetermination after the applicant has been afforded an opportunity to respond to or state his position on such matter.

* * *

PRATTE J. and CHOQUETTE D.J. concurred.

¹ 12. Where a Court has endorsed on the form provided by the Minister that it is satisfied that a person referred to in subsection (1) of section 9 meets the requirements of subsection (1) of section 10 of the Act

(a) the Minister may direct that the application be referred back to the Court for the clarification of any matter remaining in doubt or requiring further evidence; and

(b) the person shall furnish the Minister with any proof or clarify any matter that the Minister may require.

permettre de répondre aux allégations pertinentes qui, si on ne leur oppose aucune dénégation ou explication entraîneront le rejet de sa demande. On doit donc lui donner une possibilité raisonnable de les contester ou de s'en expliquer.

J'annule donc la décision du Ministre et lui renvoie la question pour nouvel examen, compte tenu du fait que la règle *audi alteram partem* s'applique à l'égard de toute matière contenue dans le rapport confidentiel mentionné dans sa décision du 23 novembre 1972 et sur laquelle il pourra fonder sa nouvelle décision; avant que soit rendue cette nouvelle décision, le requérant devra avoir eu la possibilité de répondre ou d'exposer son point de vue à l'égard de ces sujets.

* * *

^d LE JUGE PRATTE et LE JUGE SUPPLÉANT CHOQUETTE ont souscrit à l'avis.

^e ¹ 12. Lorsqu'un tribunal a inscrit, sur la formule prévue par le Ministre, qu'il est convaincu qu'une personne mentionnée au paragraphe (1) de l'article 9 satisfait aux exigences du paragraphe (1) de l'article 10 de la loi,

(a) le Ministre peut ordonner que la demande soit renvoyée au tribunal en vue d'éclaircir toute question au sujet de laquelle il reste des doutes ou qui réclame un supplément de preuve; et

(b) la personne doit fournir au Ministre toute preuve ou tout éclaircissement demandés par lui.