

IMM-3443-05  
2005 FC 1000

IMM-3443-05  
2005 CF 1000

**Minister of Public Safety and Emergency Preparedness (Applicant)**

v.

**Pargat Singh Kahlon (Respondent)**

**INDEXED AS : CANADA (MINISTER OF PUBLIC SAFETY AND EMERGENCY PREPAREDNESS) v. KAHLON (F.C.)**

Federal Court, Tremblay-Lamer J.—Montréal, July 12; Ottawa, July 19, 2005.

*Citizenship and Immigration — Immigration Practice — Judicial review under Immigration and Refugee Protection Act, s. 72 of decision of Refugee Protection Division of Immigration and Refugee Board (RPD) denying applicant's motion to quash summons ordering production of immigration file of respondent's daughter — Respondent obtaining Convention refugee status based on daughter's relationship with Sikh militant — Daughter later admitting misrepresentation as to said relationship to Citizenship and Immigration official — Application to vacate brought against respondent — RPD issuing summons following request of respondent's counsel to have access to daughter's immigration file — Interlocutory rulings not ordinarily open to judicial review except in special circumstances — Fact damage resulting from performance of summons cannot be corrected determinative factor in finding application not premature in present case — Under Immigration and Refugee Protection Act, RPD master of own procedure — However, power to compel evidence limited to what is necessary for full, proper hearing — Under Refugee Protection Division Rules, r. 39(2), Inquiries Act, such power limited to evidence considered "necessary" or "requisite" — In application to vacate, RPD concerned with whether protected person making material misrepresentation — Having no power to compel evidence outside formal hearing — Decision ordering production of entire contents of file ("all-or-nothing approach") unreasonable — RPD should have inspected documents first, allowed respondent to examine only documents found relevant to application to vacate.*

**Le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile (demandeur)**

c.

**Pargat Singh Kahlon (défendeur)**

**RÉPERTORIÉ : CANADA (MINISTRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE ET DE LA PROTECTION CIVILE) c. KAHLON (C.F.)**

Cour fédérale, juge Tremblay-Lamer—Montréal, 12 juillet; Ottawa, 19 juillet 2005.

*Citoyenneté et Immigration — Pratique en matière d'immigration — Contrôle judiciaire, en application de l'art. 72 de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés, d'une décision de la Section de la protection des réfugiés de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (la SPR) qui a rejeté la requête du demandeur en annulation d'une citation à comparaître ordonnant la production du dossier d'immigration de la fille du défendeur — Le défendeur a obtenu le statut de réfugié au sens de la Convention du fait de la relation de sa fille avec un militant sikh — La fille a plus tard admis avoir fait une déclaration inexacte au fonctionnaire de Citoyenneté et Immigration au sujet de cette relation — Une demande d'annulation a été présentée contre le défendeur — La SPR a émis la citation à comparaître à la suite d'une demande de l'avocat du défendeur visant à avoir accès au dossier d'immigration de la fille — Les décisions interlocutoires ne sont pas en général susceptibles de contrôle judiciaire, sauf circonstances spéciales — Le fait que le préjudice résultant de l'exécution de la citation ne puisse être corrigé était un facteur décisif pour conclure que la demande n'était pas prématurée en l'espèce — En vertu de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés, la SPR est maîtresse de sa procédure — Toutefois, le pouvoir de contraindre à la production de pièces se limite à ce qui est nécessaire pour une instruction approfondie de l'affaire — Aux termes de la règle 39(2) des Règles de la Section de la protection des réfugiés et de la Loi sur les enquêtes, un tel pouvoir est limité aux documents et pièces considérés « nécessaires » — Dans le cadre d'une demande d'annulation, la SPR doit se demander si la personne protégée a fait une présentation erronée sur un fait important — Elle n'a pas le pouvoir de contraindre à la production de pièces en dehors d'une audience en règle — La décision d'ordonner la production du contenu du dossier en entier (la « méthode du tout ou rien ») était déraisonnable — La SPR*

*Privacy—Judicial review under Immigration and Refugee Protection Act, s. 72 of Refugee Protection Division of Immigration and Refugee Board (RPD) decision denying applicant's motion to quash summons ordering production of immigration file of respondent's daughter — Respondent's daughter having privacy interest in personal information contained in immigration file — Under Privacy Act, s. 8, applicant obliged to ensure confidential personal information not disclosed unless in accordance with legislation — Respondent's right to fully respond to case must be weighed against witness' privacy — Privacy Act generally requiring non-disclosure of personal information unless otherwise ordered by court, other body — Exemption not to be liberally construed — Personal information not relevant to issues in application to vacate should not be disclosed — RPD's reasons supporting decision to issue summons devoid of any privacy considerations, divesting applicant of privacy obligations.*

This was an application for judicial review under section 72 of the *Immigration and Refugee Protection Act* of a decision of the Refugee Protection Division of the Immigration and Refugee Board (RPD) denying the applicant's motion to quash a summons ordering the production of the immigration file of the respondent's daughter. The respondent successfully obtained protected person status as a Convention refugee after essentially claiming that his daughter was suspected of being acquainted with a Sikh militant. However, the daughter's claim was denied since she failed to present credible evidence of her relationship with the Sikh militant. Her various applications to reside permanently in Canada were unsuccessful until a visa exemption application sponsored by her second husband was granted. During an interview with the officer who granted the exemption, the daughter admitted that the allegations she made regarding her relationship with a Sikh militant and the risks she faced had been invented. These admissions were communicated to the Department of Citizenship and Immigration and this resulted in an application to vacate

*aurait d'abord dû examiner les documents, puis autoriser le défendeur à n'examiner que les documents qui étaient jugés utiles pour la demande d'annulation.*

*Protection des renseignements personnels — Contrôle judiciaire, en application de l'art. 72 de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés, d'une décision de la Section de la protection des réfugiés de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (la SPR) qui a rejeté la requête du demandeur en annulation d'une citation à comparaître ordonnant la production du dossier d'immigration de la fille du défendeur — La fille du défendeur a un intérêt dans la confidentialité des renseignements personnels qui figurent dans le dossier d'immigration — En application de l'art. 8 de la Loi sur la protection des renseignements personnels, le demandeur a l'obligation de s'assurer que des renseignements personnels confidentiels ne seront pas communiqués sauf dans la mesure prévue par la législation — Le droit du défendeur de répondre en tout point aux arguments avancés doit être apprécié par rapport à la confidentialité des renseignements personnels du témoin — La Loi sur la protection des renseignements personnels impose en général la non-communication des renseignements personnels, sauf ordonnance contraire d'un tribunal ou d'un autre organisme — Cette exception ne doit pas être interprétée d'une manière libérale — Les renseignements personnels qui ne sont pas pertinents à l'égard de la demande d'annulation doivent être soustraits à la communication — Les motifs exposés par la SPR à l'appui de sa décision d'émettre la citation à comparaître faisaient totalement l'impasse sur les impératifs de confidentialité, dépouillant le demandeur de ses obligations de protection des renseignements personnels.*

Il s'agissait d'une demande de contrôle judiciaire, en application de l'article 72 de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, d'une décision de la Section de la protection des réfugiés de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (la SPR) qui a rejeté la requête du demandeur en annulation d'une citation à comparaître ordonnant la production du dossier d'immigration de la fille du défendeur. Le défendeur a obtenu le statut de personne à protéger, à titre de réfugié au sens de la Convention, en disant que sa fille était suspectée de s'être liée à un militant sikh. Toutefois, la demande de la fille a été rejetée, puisqu'elle n'avait pas produit une preuve crédible de sa relation avec le militant sikh. Ses diverses demandes afin de pouvoir résider en permanence au Canada n'ont abouti que lorsqu'une demande de dispense de visa parrainée par son second mari a été accueillie. Au cours d'un entretien avec l'agent qui a accordé la dispense, la fille a admis que les allégations qu'elle avait faites concernant sa relation avec un militant sikh et les risques auxquels elle faisait face avaient été inventées. Ces aveux furent communiqués au ministère de la Citoyenneté et

against the respondent. During the preliminary proceedings, the respondent's counsel requested access to the immigration file of the respondent's daughter and the RPD issued a summons to this effect. In its motion to quash the summons brought under the *Refugee Protection Division Rules* (Rules), rule 40, the applicant provided a list of all the material contained in the witness' file but the RPD denied the motion and ordered production of the file as a whole. The issue was whether the RPD's decision to issue the summons in the fashion that it did was unreasonable.

*Held*, the application should be allowed.

Interlocutory rulings are not ordinarily open to judicial review except where there are special circumstances (e.g. tribunal's jurisdiction, decision "finally dispositive" of substantive right of a party) justifying it. Otherwise, an application to quash or vary an interlocutory decision will be considered premature. Evidentiary rulings made in the course of a tribunal's proceedings do not typically fall into this limited exception. The determinative factor in this case was that once the summons is performed, any damage done could not be corrected. The respondent's daughter has a privacy interest in the personal information contained in her immigration file. Moreover, under the *Privacy Act*, section 8, the applicant has an obligation to ensure that confidential personal information is not disclosed unless in accordance with the legislation. If disclosure is allowed to occur, the privacy interest sought to be protected would be completely lost, which no subsequent remedy could undo. The issue of the summons and the RPD's decision denying the applicant's motion to quash would be "finally dispositive" of the witness' privacy right. Therefore, the application was not premature.

Under the *Immigration and Refugee Protection Act*, the RPD has a substantial amount of discretion to do what it deems to be required in order to enable a "full and proper hearing" and is in short "master of its own procedure". However, this does not exempt the RPD from limitations imposed by law. The power to compel evidence is limited to what is necessary for a full and proper hearing. Other potential constraints such as the *Privacy Act* upon what evidence may be disclosed must be balanced against the need for a full and proper hearing. Therefore, the nature of the question of

de l'Immigration, ce qui a donné lieu à une demande d'annulation à l'encontre du défendeur. Durant la procédure préliminaire, l'avocat du défendeur a demandé d'avoir accès au dossier d'immigration de la fille du défendeur et la SPR a émis une citation à comparaître à cette fin. Dans sa requête en annulation de la citation déposée en application de la règle 40 des *Règles de la Section de la protection des réfugiés* (les Règles), le demandeur a donné une liste de tous les documents contenus dans le dossier du témoin, mais la SPR a rejeté la requête et ordonné la production du dossier tout entier. La question en litige était de savoir si la décision de la SPR d'émettre la citation à comparaître de la manière qu'elle l'a fait était déraisonnable.

*Jugement* : la demande est accueillie.

Les décisions interlocutoires ne sont pas en général susceptibles de contrôle judiciaire, sauf lorsqu'il y a des circonstances spéciales (p. ex. compétence du tribunal ou décision qui « règle définitivement » un droit substantiel d'une partie) le justifiant. Autrement, la demande d'annulation ou de modification d'une décision interlocutoire sera jugée prématurée. Les décisions en matière de preuve qui sont rendues durant la procédure d'un tribunal administratif n'entrent pas en général dans cette exception restreinte. Le facteur décisif en l'espèce était que, une fois la citation exécutée, tout préjudice causé ne pourrait plus être corrigé. La fille du défendeur a un intérêt dans la confidentialité des renseignements personnels qui figurent dans son dossier d'immigration. Le demandeur quant à lui a l'obligation, en application de l'article 8 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, de s'assurer que des renseignements personnels confidentiels ne seront pas communiqués sauf dans la mesure prévue par la législation. Si la communication des renseignements a lieu, la confidentialité qu'on vise à protéger sera donc totalement perdue, sans qu'aucun recours ultérieur ne puisse y changer quoi que ce soit. L'émission de la citation à comparaître et la décision de la SPR refusant la requête du demandeur en annulation régleraient définitivement le droit du témoin à la confidentialité des renseignements le concernant. Par conséquent, la demande n'était pas prématurée.

En vertu de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, la SPR a un pouvoir considérable de faire ce qui selon elle s'impose pour permettre une « instruction approfondie de l'affaire » et, en bref, elle est « maître[ss]e de sa procédure ». Toutefois, cela ne soustrait pas la SPR aux limites imposées par la loi. Le pouvoir de contraindre à la production de pièces se limite à ce qui est nécessaire pour une instruction approfondie de l'affaire. D'autres contraintes possibles, telle la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, quant au genre de pièces qui peuvent être

whether to issue a summons and the scope thereof was a question of mixed fact and law to which the standard of review of reasonableness *simpliciter* applied.

The RPD's decision to issue the summons in the fashion that it did and its explanation for doing so was unreasonable for three interrelated reasons. The RPD's power to compel evidence is limited by subsection 39(2) of the Rules and paragraph 4(b) of the *Inquiries Act* under which the RPD can only compel evidence that it judges "necessary" or "requisite" to ensure a full and proper hearing. By virtue of the wording of the *Inquiries Act*, the necessity of the evidence is tied directly to the scope of the hearing in question. In the context of an application to vacate, the RPD is concerned with determining whether the protected person made a material misrepresentation. The RPD did not meaningfully attempt to assess the potential relevance or necessity of the various documents *vis-à-vis* its inquiry. Despite the fact that the applicant provided a list of all the material contained in the witness' file in support of its motion to quash, the RPD ordered production of the file as a whole. Only the documents in the daughter's immigration file containing information or past declarations concerning the respondent's daughter's non-existent relationship with a Sikh militant were clearly necessary to determine whether the respondent made a material misrepresentation.

The RPD also failed to consider the privacy interest put in jeopardy by the summons it issued. The interest in ensuring a "full and proper hearing" must be weighed against competing interests. In other words, the respondent's right to fully respond to the case against him in the context of his application to vacate must be weighed against competing interests, most notably the witness' privacy. The immigration file of the respondent's daughter contained a great deal of personal information as defined by the *Privacy Act*. This legislation, which has quasi-constitutional status, generally requires non-disclosure of personal information (subsection 8(1)) unless otherwise ordered by a court or other body such as the RPD. This exemption should not be liberally construed and personal information, which has no apparent relevance to the issues underlying the application to vacate, ought not to be readily disclosed. The RPD should consider alternatives to full disclosure in order to strike a balance between the need for disclosure and the right to privacy. Where competing interests are at play, an "all-or-nothing approach" is simply not

communiquées, doivent être mises en balance avec la nécessité d'une instruction approfondie de l'affaire. Par conséquent, le point de savoir s'il convenait ou non d'émettre une citation à comparaître, et quelle portée lui accorder, était une question mixte de droit et de fait à laquelle s'appliquait la norme de la décision raisonnable *simpliciter*.

La décision de la SPR d'émettre la citation à comparaître de la manière qu'elle l'a fait, ainsi que l'explication donnée par elle pour l'émettre, étaient déraisonnables, et cela, pour trois raisons interdépendantes. Le pouvoir de la SPR de contraindre à la production de pièces est restreint par le paragraphe 39(2) des Règles et par l'alinéa 4b) de la *Loi sur les enquêtes*, en vertu desquels la SPR ne peut enjoindre de produire que les documents et pièces qu'elle juge « nécessaires » pour assurer l'instruction approfondie de l'affaire. Selon les mots employés par la *Loi sur les enquêtes*, la nécessité des documents est rattachée directement au champ de l'affaire en cause. Lorsqu'elle est saisie d'une demande d'annulation, la SPR doit se demander si la personne protégée a fait une présentation erronée sur un fait important. La SPR n'a pas véritablement cherché à évaluer la pertinence ou la nécessité possible des divers documents par rapport à son enquête. Malgré le fait que le demandeur ait donné la liste de tous les documents contenus dans le dossier du témoin, au soutien de sa requête en annulation de la citation à comparaître, la SPR a ordonné la production du dossier tout entier. Seuls les documents du dossier d'immigration de la fille qui contiennent des renseignements ou des déclarations passées concernant la liaison inexistante de la fille du défendeur avec un militant sikh étaient clairement nécessaires pour savoir si le défendeur avait présenté erronément un fait important.

La SPR a également omis de tenir compte de la confidentialité qui se trouvait compromise par la citation qu'elle émettait. L'intérêt dans la tenue d'une « instruction approfondie de l'affaire » doit être évalué par rapport à des intérêts rivaux. Autrement dit, le droit du défendeur de répondre en tout point aux arguments avancés contre lui dans le contexte de la demande d'annulation doit être apprécié par rapport à des intérêts rivaux, et tout particulièrement la confidentialité des renseignements personnels du témoin. Le dossier d'immigration de la fille du défendeur renfermait beaucoup de renseignements personnels au sens de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Ce texte de loi, qui a un statut quasi constitutionnel, impose en général la non-communication des renseignements personnels (paragraphe 8(1)), sauf ordonnance contraire d'un tribunal ou d'un autre organisme tel que la SPR. Cette exception ne doit pas être interprétée d'une manière libérale et les renseignements personnels qui n'intéressent manifestement pas les questions à l'origine de la demande d'annulation doivent être soustraits

appropriate. The reasons presented in support of the RPD's decision were devoid of any privacy considerations, thus divesting the applicant of its obligations under subsection 8(1) of the *Privacy Act*.

Finally, the way in which the summons was framed was problematic. By ordering production of the file as a whole, the RPD contravened the basic proposition that a summons be only as broad as is necessary for the purpose of the inquiry in progress. It had no power to compel evidence prior to or outside a formal hearing. In the case of compelled evidence where "necessity" is in dispute, it should inspect the documents itself first and then allow the respondent to examine only those documents that are found to be relevant to the application to vacate. That was not done here and the RPD therefore improperly exercised its powers to compel evidence. Finally, it also breached its own procedural Rules by issuing its decision on the motion the day after the respondent's response was filed, without providing the applicant with an opportunity to reply as required by rule 46. This amounted to a denial of procedural fairness.

à la communication. La SPR devrait considérer des solutions de remplacement à la pleine communication et arriver à un équilibre entre la nécessité de la communication et le droit à la protection des renseignements personnels. Lorsque des intérêts rivaux sont en jeu, la « méthode du tout ou rien » ne convient tout simplement pas. Les motifs exposés à l'appui de la décision de la SPR faisaient totalement l'impasse sur les impératifs de confidentialité, dépouillant du même coup le demandeur de ses obligations aux termes du paragraphe 8(1) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

Enfin, la manière dont la citation à comparaître était rédigée était source de difficultés. En ordonnant la production du dossier tout entier, la SPR a contrevenu à un principe fondamental selon lequel la portée de la citation à comparaître ne doit pas être plus large que nécessaire pour les fins de l'enquête en cours. Elle n'avait pas le pouvoir de contraindre à la production de pièces avant une audience en règle ou en dehors d'une telle audience. Dans le cas d'une preuve dont la production est ordonnée mais dont la « nécessité » est contestée, elle devrait d'abord examiner elle-même les documents, puis autoriser l'intéressé à n'examiner que les documents qui sont jugés utiles pour la demande d'annulation. Ce n'est pas ce qui a été fait ici, et la SPR a donc irrégulièrement exercé son pouvoir de contraindre à la production de documents. Finalement, elle a également contrevenu à ses propres règles de procédure en rendant sa décision sur la requête le lendemain du dépôt de la réponse du défendeur, sans donner au demandeur l'occasion de répliquer comme l'exige la règle 46. Cela équivalait à un déni d'équité procédurale.

#### STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

*Immigration and Refugee Protection Act*, S.C. 2001, c. 27, s. 72 (as am. by S.C. 2002, c. 8, s. 194), 109, 162(1), 165.  
*Inquiries Act*, R.S.C., 1985, c. I-11, s. 4.  
*Privacy Act*, R.S.C., 1985, c. P-21, s. 8(1), (2)(c).  
*Refugee Protection Division Rules*, SOR/2002-228, rr. 29, 39(2), 40, 45, 46.

#### CASES JUDICIALLY CONSIDERED

##### APPLIED :

*Canadian Pacific Air Lines Ltd. v. C.A.L.P.A.*, [1988] 2 F.C. 493; (1988), 84 N.R. 81 (C.A.); *M. (A.) v. Ryan*, [1997] 1 S.C.R. 157; (1997), 143 D.L.R. (4th) 1; [1997] 4 W.W.R. 1; 85 BCAC 81; 29 B.C.L.R. (3d) 133; 34 C.C.L.T. (2d) 1; 8 C.P.C. (4th) 1; 4 C.R. (5th) 220; 42

#### LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

*Loi sur la protection des renseignements personnels*, L.R.C. (1985), ch. P-21, art. 8(1), (2)c).  
*Loi sur les enquêtes*, L.R.C. (1985), ch. I-11, art. 4.  
*Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27, art. 72 (mod. par L.C. 2002, ch. 8, art. 194), 109, 162(1), 165.  
*Règles de la Section de la protection des réfugiés*, DORS/2002-228, règles 29, 39(2), 40, 45, 46.

#### JURISPRUDENCE CITÉE

##### DÉCISIONS APPLIQUÉES :

*Lignes Aériennes Canadien Pacifique Ltée c. A.C.P.L.A.*, [1988] 2 C.F. 493 (C.A.); *M. (A.) c. Ryan*, [1997] 1 R.C.S. 157; *Wal-Mart Canada Corp. v. Saskatchewan (Labour Relations Board)* (2004), 257 Sask. R. 12; 2004 SKCA 154.

C.R.R. (2d) 37; 207 N.R. 81; *Wal-Mart Canada Corp. v. Saskatchewan (Labour Relations Board)* (2004), 257 Sask. R. 12; 2004 SKCA 154.

## DISTINGUISHED :

*Bell Canada v. Canadian Telephone Employees Assn.* (2001), 270 N.R. 399; 2001 FCA 139 (as to facts); *Cannon v. Canada (Assistant Commissioner, RCMP)*, [1998] 2 F.C. 104; (1997), 6 Admin. L.R. (3d) 246 (T.D.) (as to facts); *Temahagali v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (2000), 198 F.T.R. 127; 11 Imm. L.R. (3d) 246 (F.C.T.D.) (as to facts).

## CONSIDERED :

*Zündel v. Canada (Human Rights Commission)*, [2000] 4 F.C. 255; (2000), 25 Admin. L.R. (3d) 135; 256 N.R. 125 (C.A.); *Szczecka v. Canada (Minister of Employment and Immigration)* (1993), 116 D.L.R. (4th) 333; 25 Imm. L.R. (2d) 70; 170 N.R. 58 (F.C.A.); *Syndicat des employés de production du Québec et de l'Acadie v. Canada Labour Relations Board*, [1984] 2 S.C.R. 412; (1984), 14 D.L.R. (4th) 457; 55 N.R. 321; 14 Admin. L.R. 72; 84 CLLC 14,069; *Law Society of New Brunswick v. Ryan*, [2003] 1 S.C.R. 247; (2003), 257 N.B.R. (2d) 207; 223 D.L.R. (4th) 577; 48 Admin. L.R. (3d) 33; 31 C.P.C. (5 th) 1; 302 N.R. 1; 2003 SCC 20; *Thomson Newspapers Ltd. v. Canada (Director of Investigation and Research, Restrictive Trade Practices Commission)*, [1990] 1 S.C.R. 425; (1990), 67 D.L.R. (4th) 161; 54 C.C.C. (3d) 417; 29 C.P.R. (3d) 97; 76 C.R. (3d) 129; 47 C.R.R. 1; 106 N.R. 161; 39 O.A.C. 161.

## REFERRED TO :

*Bell Canada v. Canadian Telephone Employees Assn.* (2000), 24 Admin. L.R. (3d) 259; 188 F.T.R. 85 (F.C.T.D.); *Canada (Canadian Human Rights Commission) v. Canada 3000 Airlines Ltd. (re Nijjar)*, [1999] F.C.J. No. 725 (T.D.) (QL); *Canada v. Schnurer Estate*, [1997] 2 F.C. 545; (1997), 208 N.R. 339 (C.A.); *Dr. Q v. College of Physicians and Surgeons of British Columbia*, [2003] 1 S.C.R. 226; (2003), 223 D.L.R. (4th) 599; [2002] 5 W.W.R. 1; 179 B.C.A.C. 170; 11 B.C.L.R. (4th) 1; 48 Admin. L.R. (3d) 1; 302 N.R. 34; 2003 SCC 19; *Sutton v. Canada (Employment and Immigration Commission)* (1994), 74 F.T.R. 284 (F.C.T.D.); *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 S.C.R. 27; (1998), 36 O.R. (3d) 418; 154 D.L.R. (4th) 193; 50 C.B.R. (3d) 163; 33 C.C.E.L. (2d) 173; 221 N.R. 241; 106 O.A.C. 1; *Ruby v. Canada (Solicitor General)*, [2002] 4 S.C.R. 3; (2002), 219 D.L.R. (4th) 385; 49 Admin. L.R. (3d) 1; 22 C.P.R.

## DÉCISIONS DIFFÉRENCIÉES :

*Bell Canada c. Assoc. canadienne des employés de téléphone*, 2001 CAF 139; [2001] A.C.F. n° 704 (QL) (quant aux faits); *Cannon c. Canada (Commissaire adjoint, GRC)*, [1998] 2 C.F. 104 (1<sup>re</sup> inst.) (quant aux faits); *Temahagali c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2000] A.C.F. n° 2041 (1<sup>re</sup> inst.) (QL) (quant aux faits).

## DÉCISIONS EXAMINÉES :

*Zündel c. Canada (Commission des droits de la personne)*, [2000] 4 C.F. 255 (C.A.); *Szczecka c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1993] A.C.F. n° 934 (C.A.) (QL); *Syndicat des employés de production du Québec et de l'Acadie c. Conseil canadien des relations du travail*, [1984] 2 R.C.S. 412; *Barreau du Nouveau-Brunswick c. Ryan*, [2003] 1 R.C.S. 247; 2003 CSC 20; *Thomson Newspapers Ltd. c. Canada (Directeur des enquêtes et recherches, Commission sur les pratiques restrictives du commerce)*, [1990] 1 R.C.S. 425.

## DÉCISIONS CITÉES :

*Bell Canada c. Assoc. canadienne des employés de téléphone*, [2000] A.C.F. n° 1094 (1<sup>re</sup> inst.) (QL); *Canada (Commission canadienne des droits de la personne) c. Canada 3000 Airlines Ltd. (re Nijjar)*, [1999] A.C.F. n° 725 (1<sup>re</sup> inst.) (QL); *Canada c. Succession Schnurer*, [1997] 2 C.F. 545 (C.A.); *Dr Q c. College of Physicians and Surgeons of British Columbia*, [2003] 1 R.C.S. 226; 2003 CSC 19; *Sutton c. Canada (Commission de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1994] A.C.F. n° 202 (1<sup>re</sup> inst.) (QL); *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27; *Ruby c. Canada (Solliciteur général)*, [2002] 4 R.C.S. 3; 2002 CSC 75; *Lavigne c. Canada (Commissariat aux langues officielles)*, [2002] 2 R.C.S. 773; 2002 CSC 53; *Dalgleish v. Basu* (1974), 51 D.L.R. (3d) 309; [1975] 2 W.W.R. 326 (B.R. Sask.).

(4th) 289; 7 C.R. (6th) 88; 99 C.R.R. (2d) 324; 2002 SCC 75; *Lavigne v. Canada (Office of the Commissioner of Official Languages)*, [2002] 2 S.C.R. 773; (2002), 214 D.L.R. (4th) 1; 289 N.R. 282; 2002 SCC 53; *Dalgleish v. Basu* (1974), 51 D.L.R. (3d) 309; [1975] 2 W.W.R. 326 (Sask. Q.B.).

APPLICATION for judicial review under section 72 of the *Immigration and Refugee Protection Act* of a decision of the Refugee Protection Division of the Immigration and Refugee Board denying the applicant's motion to quash a summons ordering the production of the immigration file of the respondent's daughter. Application allowed.

## APPEARANCES :

*Ian Demers* for applicant.  
*Stewart Istvanffy* for respondent.

## SOLICITORS OF RECORD :

*Deputy Attorney General of Canada* for applicant.  
*Stewart Istvanffy*, Montréal, for respondent.

*The following are the reasons for order and order rendered in English by*

[1] TREMBLAY-LAMER J.: This is an application for judicial review under section 72 [as am. by S.C. 2002, c. 8, s. 194] of the *Immigration and Refugee Protection Act*, S.C. 2001, c. 27 (the Act) of a decision of the Refugee Protection Division of the Immigration and Refugee Board (the RPD), dated June 3, 2005, in which the RPD denied the applicant's motion to quash a summons.

## FACTUAL BACKGROUND

[2] The respondent, Pargat Singh Kahlon, successfully obtained protected person status as a Convention refugee. Essentially, he claimed that his daughter, Pawen Kaur Kahlon, was suspected of being acquainted with a Sikh militant, Manjit Singh.

DEMANDE de contrôle judiciaire, en application de l'article 72 de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, d'une décision de la Section de la protection des réfugiés de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié qui a rejeté la requête du demandeur en annulation d'une citation à comparaître ordonnant la production du dossier d'immigration de la fille du défendeur. Demande accueillie.

## ONT COMPARU :

*Ian Demers* pour le demandeur.  
*Stewart Istvanffy* pour le défendeur.

## AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

*Le sous-procureur général du Canada* pour le demandeur.  
*Stewart Istvanffy*, Montréal, pour le défendeur.

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

[1] LA JUGE TREMBLAY-LAMER : Le demandeur sollicite, en application de l'article 72 [mod. par L.C. 2002, ch. 8, art. 194] de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27 (la Loi), le contrôle judiciaire d'une décision de la Section de la protection des réfugiés de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (la SPR) en date du 3 juin 2005, par laquelle la SPR rejetait la requête du demandeur en annulation d'une citation à comparaître.

## LES FAITS

[2] Le défendeur, Pargat Singh Kahlon, a obtenu le statut de personne à protéger, à titre de réfugié au sens de la Convention. Essentiellement, il disait que sa fille, Pawen Kaur Kahlon, était suspectée de s'être liée à un militant sikh, Manjit Singh.

[3] The claim of the respondent's daughter, even though she was the very subject of the suspicion, was not equally successful. The RPD found that she had failed to present credible evidence of her relationship with Manjit Singh. This Court denied her application for judicial review.

[4] Subsequently, Mrs. Kahlon filed various applications to reside permanently in Canada: a post-determination refugee claimants in Canada class (PDRCC) application (now a pre-removal risk assessment); a first application for a visa exemption (which was denied in April 2001); an application for landing sponsored by her sister; a second application for a visa exemption sponsored by her second husband (which was granted); and, an application for landing after the visa exemption had been granted. Mrs. Kahlon did not attempt to be sponsored by her former husband, whom she divorced in 2000.

[5] The officer who granted the exemption had concerns about the credibility of the allegations of risk that Mrs. Kahlon made. When confronted with these concerns in an interview on March 28, 2003, Mrs. Kahlon admitted that she did not come to Canada by crossing the border, that she did not know Manjit Singh and that the allegations she presented were invented by her former husband with whom she came to Canada in 1997 to support her refugee claim.

[6] These admissions were communicated to the Department of Citizenship and Immigration's office in Montréal. Eventually, an application to vacate based on Mrs. Kahlon's admissions was brought against the respondent. Four exhibits were filed in support of the application, including the March 28, 2003 interview notes and the decision granting the visa exemption application.

[7] In the course of preliminary proceedings, the RPD issued a summons ordering Mr. Éric Caron to appear and bring with him the immigration file concerning Mrs. Kahlon. The applicant objected to the summons and brought a motion to cancel it pursuant to rule 40 of the

[3] La fille du défendeur, bien qu'elle fût elle-même l'objet du soupçon, n'a pas obtenu le même succès et le statut de personne à protéger lui a été refusé. La SPR a jugé qu'elle n'avait pas produit une preuve crédible de sa relation avec Manjit Singh. La Cour a rejeté sa demande de contrôle judiciaire.

[4] Par la suite, M<sup>me</sup> Kahlon a déposé plusieurs demandes afin de pouvoir résider en permanence au Canada : une demande en vue d'être comprise dans la catégorie des demandeurs non reconnus du statut de réfugié au Canada (la demande CDNRSRC) (aujourd'hui appelée examen des risques avant renvoi); une première demande de dispense de visa (laquelle a été rejetée en avril 2001); une demande de droit d'établissement parrainée par sa sœur; une deuxième demande de dispense de visa parrainée par son second mari (demande qui fut accordée); enfin une demande de droit d'établissement après que la dispense de visa eut été accordée. M<sup>me</sup> Kahlon n'a pas cherché à se faire parrainer par son ex-mari, dont elle a divorcé en 2000.

[5] L'agent qui a accordé la dispense a eu des doutes sur la crédibilité des risques allégués par M<sup>me</sup> Kahlon. Informée de ces doutes lors d'un entretien tenu le 28 mars 2003, M<sup>me</sup> Kahlon a admis qu'elle n'était pas arrivée au Canada en traversant la frontière, qu'elle ne connaissait pas Manjit Singh et que les affirmations qu'elle avait faites avaient été inventées, au soutien de sa demande d'asile à elle, par son ex-mari, avec qui elle était arrivée au Canada en 1997.

[6] Ces aveux furent communiqués au bureau du ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration à Montréal. Finalement, une demande d'annulation fondée sur les aveux de M<sup>me</sup> Kahlon fut déposée à l'encontre du défendeur. Quatre pièces ont été produites au soutien de la demande, dont les notes d'entretien du 28 mars 2003 et la décision faisant droit à la demande de dispense de visa.

[7] Durant la procédure préliminaire, la SPR a émis une citation à comparaître ordonnant à M. Éric Caron de comparaître et d'apporter avec lui le dossier d'immigration de M<sup>me</sup> Kahlon. Le demandeur s'est opposé à la citation à comparaître et a déposé une requête visant à la



*Refugee Protection Division Rules*, SOR/2002-228 (the Rules). The RPD denied this motion and ordered that “counsel [for the respondent] is entitled to consult the documents pertaining to witness Pawen Kaur in order to be able to prepare and present a full response to the testimony she can be expected to give.”

[8] The applicant submits that the RPD exceeded its power to compel evidence by ordering the summons at issue and, in turn, denying its motion to quash it. Instead, the RPD must strike a balance between the respondent’s need to defend himself and the confidentiality of the Minister’s file. The summons ordering the production of documents concerning his witness should be as detailed as possible. The documents, if their relevance is contested, should be inspected by the RPD first, unless they are clearly irrelevant.

[9] The respondent maintains that the decision of the RPD should not be interfered with. The criterion of “necessity” was not improperly applied in light of the particular facts of the case, the public interest in confidentiality will not be prejudiced, and the respondent’s right to a “full and proper hearing” must be accorded a preceding importance.

## ANALYSIS

### 1. Whether the application is premature

[10] Interlocutory rulings are not ordinarily open to judicial review. The Federal Court of Appeal as well as this Court has clearly explained this principle and its supporting rationale time and again. In *Zündel v. Canada (Human Rights Commission)*, [2000] 4 F.C. 255 (C.A.), at paragraph 10, Sexton J.A. stated:

As a general rule, absent jurisdictional issues, rulings made during the course of a tribunal’s proceeding should not be challenged until the tribunal’s proceedings have been completed. The rationale for this rule is that such applications for judicial review may ultimately be totally unnecessary: a complaining party may be successful in the end result, making

faire annuler, en application de la règle 40 des *Règles de la Section de la protection des réfugiés*, DORS/2002-228 (les Règles). La SPR a rejeté cette requête et considéré que [TRADUCTION] « l’avocat [du défendeur] est autorisé à consulter les documents se rapportant au témoin Pawen Kaur, afin de pouvoir se préparer et présenter une réponse complète au témoignage qu’elle pourrait devoir produire ».

[8] Selon le demandeur, la SPR a excédé son pouvoir de contraindre à la production de documents en émettant la citation à comparaître, puis en rejetant sa requête visant à la faire annuler. La SPR devait plutôt mettre en balance le droit du défendeur de se défendre et la confidentialité du dossier du ministre. La citation à comparaître qui ordonne la production de documents concernant son témoin devrait être aussi détaillée que possible. Les documents, si leur pertinence est contestée, devraient d’abord être examinés par la SPR, sauf s’ils sont manifestement hors de propos.

[9] Le défendeur dit que la décision de la SPR ne devrait pas être modifiée. Le critère de « nécessité » n’a pas été irrégulièrement appliqué compte tenu des circonstances particulières de l’affaire, l’intérêt public dans la confidentialité des documents ne sera pas compromis et le droit du défendeur à une « instruction approfondie de l’affaire » doit l’emporter.

## ANALYSE

### 1. La demande est-elle prématurée?

[10] Les décisions interlocutoires ne sont pas en général susceptibles de contrôle judiciaire. La Cour d’appel fédérale, de même que la Cour fédérale, ont maintes fois expliqué clairement ce principe et le raisonnement qui le justifie. Dans l’arrêt *Zündel c. Canada (Commission des droits de la personne)*, [2000] 4 C.F. 255 (C.A.), au paragraphe 10, le juge Sexton écrivait ce qui suit :

En règle générale, si aucune question de compétence ne se pose, les décisions qui sont rendues dans le cours d’une instance devant un tribunal ne devraient pas être contestées tant que l’instance engagée devant le tribunal n’a pas été menée à terme. Cette règle est fondée sur le fait que pareilles demandes de contrôle judiciaire peuvent en fin de compte être

the applications for judicial review of no value. Also, the unnecessary delays and expenses associated with such appeals can bring the administration of justice into disrepute. [Emphasis added.]

[11] In *Szcecka v. Canada (Minister of Employment and Immigration)* (1993), 116 D.L.R. (4th) 333 (F.C.A.), at page 335 (F.C.A.), which Sexton J.A. quoted with approval in *Zündel*, Létourneau J.A. expressed the general rule in these terms:

... unless there are special circumstances there should not be any appeal or immediate judicial review of an interlocutory judgment. Similarly, there will not be any basis for judicial review, especially immediate review, when at the end of the proceedings some other appropriate remedy exists. These rules have been applied in several court decisions specifically in order to avoid breaking up cases and the resulting delays and expenses, which interfere with the sound administration of justice and ultimately bring it into disrepute. [Emphasis added; references omitted.]

[12] Special circumstances where, for example, the tribunal's very jurisdiction is at issue or where the impugned decision is "finally dispositive" of a substantive right of a party<sup>1</sup> are necessary to justify judicial review of an interlocutory decision. Otherwise, an application to quash or vary an interlocutory decision will be considered premature.

[13] Focusing more on the specific circumstances of the present application, evidentiary rulings made in the course of a tribunal's proceedings do not typically fall into this limited exception to the general rule against judicial review of interlocutory decisions. Indeed, the Federal Court of Appeal has expressly held that "[r]ulings made by a Tribunal panel on the admissibility or compellability of evidence should not be the subject of such applications until the panel's proceedings are completed": *Bell Canada v. Canadian Telephone Employees Assn.* (2001), 270 N.R. 399 (F.C.A.), at paragraph 5. And this Court has also ruled that applications contesting interlocutory tribunal decisions regarding a summons and the production of documents were premature (see *Cannon v. Canada (Assistant Commissioner, RCMP)*, [1998] 2 F.C. 104 (T.D.);

tout à fait inutiles : un plaignant peut en fin de compte avoir gain de cause, de sorte que la demande de contrôle judiciaire n'a plus aucune valeur. De plus, les retards et frais inutiles associés à pareils appels peuvent avoir pour effet de jeter le discrédit sur l'administration de la justice. [Non souligné dans l'original.]

[11] Dans l'arrêt *Szcecka c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1993] A.C.F. n° 934 (C.A.) (QL), au paragraphe 4, que le juge Sexton a cité en l'approuvant dans l'arrêt *Zündel*, le juge Létourneau avait exprimé en ces termes la règle générale :

[...] il ne doit pas, sauf circonstances spéciales, y avoir d'appel ou de révision judiciaire immédiate d'un jugement interlocutoire. De même, il ne doit pas y avoir ouverture au contrôle judiciaire, particulièrement un contrôle immédiat, lorsqu'il existe, au terme des procédures, un autre recours approprié. Plusieurs décisions de justice sanctionnent ces deux principes, précisément pour éviter une fragmentation des procédures ainsi que les retards et les frais inutiles qui en résultent, qui portent atteinte à une administration efficace de la justice et qui finissent par la discréditer. [Non souligné dans l'original; renvois omis.]

[12] Des circonstances spéciales, par exemple lorsque la compétence même du tribunal est en cause ou lorsque la décision contestée « règle définitivement » un droit substantiel d'une partie<sup>1</sup>, sont nécessaires pour justifier le contrôle judiciaire d'une décision interlocutoire. Autrement, la demande d'annulation ou de modification d'une décision interlocutoire sera jugée prématurée.

[13] S'agissant plus particulièrement des circonstances propres à la présente demande, les décisions en matière de preuve qui sont rendues durant la procédure d'un tribunal administratif n'entrent pas en général dans cette exception restreinte à la règle générale qui interdit le contrôle judiciaire des décisions interlocutoires. D'ailleurs, la Cour d'appel fédérale a expressément jugé que « [l]es décisions rendues par un Tribunal en matière d'admissibilité ou de contraignabilité de la preuve ne devraient pas faire l'objet de telles demandes jusqu'à ce que l'instance devant le Tribunal soit terminée » : *Bell Canada c. Assoc. canadienne des employés de téléphone*, 2001 CAF 139, au paragraphe 5. Et la Cour elle-même a également jugé que les demandes où sont contestées des décisions administratives interlocutoires concernant une citation à comparaître et la production

*Temahagali v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (2000), 198 F.T.R. 127 (F.C.T.D.)).

[14] In my opinion, the determinative factor is not, as the applicant suggests, that the summons requires “immediate compliance,” but rather that once the summons is performed, any damage that is done cannot be “corrected,” as the Federal Court of Appeal underscored in *Canadian Pacific Air Lines Ltd. v. C.A.L.P.A.*, [1988] 2 F.C. 493 (C.A.). That is precisely why, in my view, the present circumstances are distinguishable from the decisions noted in the preceding paragraph.

[15] It is plain that the respondent’s daughter, the witness whose immigration file is at issue, has a privacy interest in the personal information contained therein. The applicant, moreover, pursuant to the *Privacy Act*, R.S.C., 1985, c. P-21, section 8, has an obligation to ensure that confidential personal information is not disclosed unless in accordance with the legislation.<sup>2</sup> Thus, if disclosure is allowed to occur, the privacy interest sought to be protected by the *Privacy Act* will be completely lost, which no subsequent remedy can undo.

[16] The issuance of the summons and the RPD’s decision denying the applicant’s motion to quash it will, in other words, be “finally dispositive” of the witness’ privacy right. For this reason, I am satisfied that the present application is not premature.

## 2. The standard of review

[17] To determine the applicable standard of review, four contextual, potentially overlapping factors, which generally comprise the “pragmatic and functional approach” merit attention: (1) the presence or absence

de documents étaient prématurées (voir *Cannon c. Canada (Commissaire adjoint, GRC)*, [1998] 2 C.F. 104 (1<sup>re</sup> inst.); *Temahagali c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, [2000] A.C.F. n° 2041 (1<sup>re</sup> inst.) (QL)).

[14] À mon avis, le facteur décisif n’est pas, comme le voudrait le demandeur, le fait que la citation à comparaître requière qu’on s’y « conforme sur-le-champ », mais plutôt le fait que, une fois la citation exécutée, tout préjudice qui sera causé ne pourra plus être « corrigé », ainsi que l’avait souligné la Cour d’appel fédérale dans l’arrêt *Lignes aériennes Canadien Pacifique Ltée c. A.C.P.L.A.*, [1988] 2 C.F. 493 (C.A.). C’est précisément la raison pour laquelle, à mon avis, les circonstances actuelles doivent être distinguées de celles des décisions évoquées dans le paragraphe précédent.

[15] Il est clair que la fille du défendeur, le témoin dont le dossier d’immigration est en cause, a un intérêt dans la confidentialité des renseignements personnels qui y figurent. Le demandeur quant à lui a l’obligation, en application de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, L.R.C. (1985), ch. P-21, article 8, de s’assurer que des renseignements personnels confidentiels ne soient pas communiqués sauf dans la mesure prévue par la législation<sup>2</sup>. Si la communication des renseignements a lieu, la confidentialité que vise à protéger la *Loi sur la protection des renseignements personnels* sera donc totalement perdue, sans qu’aucun recours ultérieur ne puisse y changer quoi que ce soit.

[16] Autrement dit, l’émission de la citation à comparaître et la décision de la SPR refusant la requête du demandeur en annulation de cette citation « régleront définitivement » le droit du témoin à la confidentialité des renseignements le concernant. C’est pourquoi je suis d’avis que la présente demande n’est pas prématurée.

## 2. La norme de contrôle

[17] S’agissant de la norme de contrôle qui est applicable, quatre facteurs contextuels, susceptibles de chevauchement, qui constituent généralement la « méthode pragmatique et fonctionnelle », sont à

of a privative clause or statutory right of appeal; (2) the expertise of the tribunal relative to that of the reviewing court on the issue in question; (3) the purposes of the legislation and the provision in particular; and (4) the nature of the question—law, fact, or mixed law and fact (*Dr. Q v. College of Physicians and Surgeons of British Columbia*, [2003] 1 S.C.R. 226).

[18] The applicant, though careful to consider all the factors envisioned by the pragmatic and functional approach, relies on the Supreme Court of Canada's judgment in *Syndicat des employés de production du Québec et de l'Acadie v. Canada Labour Relations Board*, [1984] 2 S.C.R. 412, at page 438, to support his contention that correctness applies, where the Court stated that it is "generally true, . . . for errors relating to the executory, if not declaratory, powers which the Board exercises during a hearing, like that of questioning witnesses, requiring the production of documents" are jurisdictional in nature.

[19] However, it is important to note that this decision preceded the majority of the jurisprudence developing the pragmatic and functional approach. As such, the Court had to classify an error as jurisdictional as opposed to a "mere error of law" in order for judicial review to be granted. Thus, while the power to compel evidence may be fundamental to the RPD's functioning, the nature of the question must still be characterized and considered together with the other factors of the pragmatic and functional approach to arrive at the applicable standard of review.

[20] Turning to the application of those factors then, decisions rendered by the RPD are not protected by a strong privative clause. While it has "sole and exclusive jurisdiction to hear and determine all questions of law and fact, including questions of jurisdiction" (subsection 162(1) of the Act), judicial review is allowed provided leave is obtained (subsection 72(1) of the Act). Thus, the first factor of the pragmatic and functional approach

retenir : 1) la présence ou l'absence d'une clause privative ou d'un droit d'appel prévu par la loi; 2) la spécialisation du tribunal administratif par rapport à celle de la juridiction de contrôle en ce qui a trait à la question posée; 3) l'objet du texte de loi et celui de la disposition en particulier; 4) la nature de la question—de droit, de fait ou mixte de droit et de fait (*Dr Q c. College of Physicians and Surgeons of British Columbia*, [2003] 1 R.C.S. 226).

[18] Le demandeur, quoique attentif à la nécessité de considérer tous les facteurs envisagés par la méthode pragmatique et fonctionnelle, invoque l'arrêt de la Cour suprême du Canada, *Syndicat des employés de production du Québec et de l'Acadie c. Conseil canadien des relations du travail*, [1984] 2 R.C.S. 412, à la page 438, pour dire que c'est la décision correcte qui s'applique. La Cour suprême y écrivait que « généralement [. . .] les erreurs portant sur les pouvoirs exécutaires sinon déclaratoires que le Conseil exerce en cours d'enquête comme celui d'interroger des témoins, d'exiger la production de documents » sont de nature juridictionnelle.

[19] Toutefois, il importe de noter que cet arrêt précède la majorité des précédents qui ont développé l'approche pragmatique et fonctionnelle. La Cour devait donc classer une erreur comme erreur juridictionnelle plutôt que comme « simple erreur de droit » avant qu'un contrôle judiciaire soit accordé. Ainsi, bien que le pouvoir de contraindre à la production de pièces soit sans doute essentiel au fonctionnement de la SPR, il faut néanmoins qualifier la nature de la question et la considérer en même temps que les autres facteurs de l'approche pragmatique et fonctionnelle pour connaître la norme de contrôle applicable.

[20] S'agissant donc de l'application de ces facteurs, les décisions rendues par la SPR ne sont pas protégées par une clause privative très catégorique. La SPR a « compétence exclusive pour connaître des questions de droit et de fait—y compris en matière de compétence » (paragraphe 162(1) de la Loi), mais le contrôle judiciaire est accordé à la suite de l'obtention d'une autorisation (paragraphe 72(1) de la Loi). Le premier

does not command great deference.

[21] To assess relative expertise, the legislative scheme and the nature of the question—the remaining factors—it is helpful to set out the statutory provisions that define the RPD's power to compel evidence. Section 165 of the Act, section 4 of the *Inquiries Act*, R.S.C., 1985, c. I-11, as well as subsection 39(2) of the Rules, are all relevant in this regard; together, they read:

*Immigration and Refugee Protection Act*

165. The Refugee Protection Division and the Immigration Division and each member of those Divisions have the powers and authority of a commissioner appointed under Part I of the *Inquiries Act* and may do any other thing they consider necessary to provide a full and proper hearing.

*Inquiries Act*

4. The commissioners have the power of summoning before them any witnesses, and of requiring them to

...

(b) produce such documents and things as the commissioners deem requisite to the full investigation of the matters into which they are appointed to examine.

*Refugee Protection Division Rules*

39. ...

(2) In deciding whether to issue a summons, the Division must consider any relevant factors, including:

(a) the necessity of the testimony to a full and proper hearing;

[22] Furthermore, it is important to keep in mind the nature of the hearing for which the summons was issued by the RPD, namely, an application to vacate, which section 109 of the Act pertains to:

facteur de l'approche pragmatique et fonctionnelle ne commande donc pas une grande retenue judiciaire.

[21] S'agissant de la spécialisation relative de la SPR, de la législation applicable et de la nature de la question—les facteurs restants—il est utile ici d'énumérer les dispositions légales qui définissent le pouvoir de la SPR de contraindre à la production de pièces. L'article 165 de la Loi, l'article 4 de la *Loi sur les enquêtes*, L.R.C. (1985), ch. I-11, ainsi que le paragraphe 39(2) des Règles, sont tous des dispositions utiles. Je les reproduis ici :

*Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*

165. La Section de la protection des réfugiés et la Section de l'immigration et chacun de ses commissaires sont investis des pouvoirs d'un commissaire nommé aux termes de la partie I de la *Loi sur les enquêtes* et peuvent prendre les mesures que ceux-ci jugent utiles à la procédure.

*Loi sur les enquêtes*

4. Les commissaires ont le pouvoir d'assigner devant eux des témoins et de leur enjoindre de :

[. . .]

b) produire les documents et autres pièces qu'ils jugent nécessaires en vue de procéder d'une manière approfondie à l'enquête dont ils sont chargés.

*Règles de la Section de la protection des réfugiés*

39. [. . .]

(2) Pour décider si elle délivre une citation à comparaître, la Section prend en considération tout élément pertinent. Elle examine notamment :

a) la nécessité du témoignage pour l'instruction approfondie de l'affaire;

[22] Par ailleurs, il importe de garder à l'esprit la nature de l'affaire pour laquelle la citation à comparaître a été émise par la SPR, en l'occurrence une demande d'annulation, laquelle est régie par l'article 109 de la Loi :

109. (1) The Refugee Protection Division may, on application by the Minister, vacate a decision to allow a claim for refugee protection, if it finds that the decision was obtained as a result of directly or indirectly misrepresenting or withholding material facts relating to a relevant matter.

(2) The Refugee Protection Division may reject the application if it is satisfied that other sufficient evidence was considered at the time of the first determination to justify refugee protection.

(3) If the application is allowed, the claim of the person is deemed to be rejected and the decision that led to the conferral of refugee protection is nullified.

[23] On the one hand, the above statutory provisions favour considerable curial deference. An application to vacate is essentially fact driven and therefore engages the RPD's relative expertise. The RPD must ask and decide whether the protected person made a material misrepresentation or not based on the evidence.

[24] Equally, the above legislative scheme grants the RPD a substantial amount of discretion to do what it deems to be required in order to enable a "full and proper hearing". In addition to the power to compel evidence by summoning witnesses or ordering the production of documents, the RPD "may do any other thing they consider necessary". The RPD is, in short, "master of its own procedure" (see for eg., *Sutton v. Canada (Employment and Immigration Commission)* (1994), 74 F.T.R. 284 (F.C.T.D.)).

[25] On the other hand, being master of its own procedure does not exempt the RPD from limitations imposed by law. The power to compel evidence is limited to what is necessary for a full and proper hearing. Though predicated on the factual circumstances of each case, this requirement clearly touches upon a hallmark legal concept—the concept of relevance—which the RPD has no special expertise to determine. There exists, as explained below, other potential constraints such as the *Privacy Act* upon what evidence may be disclosed, which must be balanced against the need for a full and proper hearing. Therefore, in my view, the nature of the question of whether to issue a

109. (1) La Section de la protection des réfugiés peut, sur demande du ministre, annuler la décision ayant accueilli la demande d'asile résultant, directement ou indirectement, de présentations erronées sur un fait important quant à un objet pertinent, ou de réticence sur ce fait.

(2) Elle peut rejeter la demande si elle estime qu'il reste suffisamment d'éléments de preuve, parmi ceux pris en compte lors de la décision initiale, pour justifier l'asile.

(3) La décision portant annulation est assimilée au rejet de la demande d'asile, la décision initiale étant dès lors nulle.

[23] D'une part, les dispositions légales susmentionnées militent en faveur d'une retenue judiciaire considérable. Une demande d'annulation est essentiellement tributaire des faits et intéresse donc la spécialisation relative de la SPR. La SPR doit se demander et décider si la personne protégée a fait une déclaration inexacte significative ou une déclaration non justifiée par la preuve.

[24] De même, la législation citée ci-dessus confère à la SPR un pouvoir considérable de faire ce qui selon elle s'impose pour permettre une « instruction approfondie de l'affaire ». Outre le pouvoir de contraindre à la production de pièces en assignant des témoins ou en ordonnant la production de documents, la SPR « peu[t] prendre les mesures [qu'elle] jug[e] utiles ». En bref, la SPR est « maître[sse] de sa procédure » (voir par exemple *Sutton c. Canada (Commission de l'emploi et de l'immigration)*, [1994] A.C.F. n° 202 (1<sup>re</sup> inst.) (QL)).

[25] D'autre part, le fait d'être maîtresse de sa procédure ne soustrait pas la SPR aux limites imposées par la loi. Le pouvoir de contraindre à la production de pièces se limite à ce qui est nécessaire pour une instruction approfondie de l'affaire. Bien que tributaire des faits propres à chaque cas, cette règle fait intervenir manifestement une notion juridique fondamentale—la notion de pertinence—pour laquelle la SPR ne jouit pas d'une spécialisation propre. Il existe, comme je l'explique ci-après, d'autres contraintes possibles, telle la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, quant au genre de pièces qui peuvent être communiquées, et ces contraintes doivent être mises en balance

summons, and the scope thereof, is a question of mixed law and fact.

[26] Taking these considerations as a whole, I think reasonableness *simpliciter* is the most appropriate standard of review. For judicial review to follow, the impugned decision must not be able to withstand a “somewhat probing” examination as the Supreme Court of Canada recently explained in *Law Society of New Brunswick v. Ryan*, [2003] 1 S.C.R. 247, at paragraph 55:

A decision will be unreasonable only if there is no line of analysis within the given reasons that could reasonably lead the tribunal from the evidence before it to the conclusion at which it arrived. If any of the reasons that are sufficient to support the conclusion are tenable in the sense that they can stand up to a somewhat probing examination, then the decision will not be unreasonable and a reviewing court must not interfere. . . . This means that a decision may satisfy the reasonableness standard if it is supported by a tenable explanation even if this explanation is not one that the reviewing court finds compelling. [References omitted.]

### 3. The reasonableness of the decision

[27] I find that the RPD’s decision to issue the summons in the fashion that it did, and its explanation for doing so, to be unreasonable for three interrelated reasons.

[28] First, the scope of the RPD’s power to compel evidence must be understood in a contextual manner (*Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 S.C.R. 27). The RPD is not licensed to engage in an unrestricted search for truth. Rather, its power to compel evidence is limited by subsection 39(2) of the Rules and paragraph 4(b) of the *Inquiries Act*, under which the RPD can only compel evidence that it judges “necessary” or “requisite” to ensure a full and proper hearing. By virtue of the wording of the *Inquiries Act*, moreover, the necessity of the evidence is tied directly to the scope of the hearing in question.<sup>3</sup> And in the context of an application to vacate, the RPD is concerned with

avec la nécessité d’une instruction approfondie de l’affaire. Par conséquent, à mon avis, le point de savoir s’il convient ou non d’émettre une citation à comparaître, et quelle portée lui accorder, est une question mixte de droit et de fait.

[26] Tous ces facteurs pris en considération, je suis d’avis que la décision raisonnable *simpliciter* est la norme qui convient ici. Pour qu’un contrôle judiciaire soit possible, la décision contestée doit ne pas pouvoir résister à un examen « assez poussé », comme l’expliquait récemment la Cour suprême du Canada dans l’arrêt *Barreau du Nouveau-Brunswick c. Ryan*, [2003] 1 R.C.S. 247, au paragraphe 55 :

La décision n’est déraisonnable que si aucun mode d’analyse, dans les motifs avancés, ne pouvait raisonnablement amener le tribunal, au vu de la preuve, à conclure comme il l’a fait. Si l’un quelconque des motifs pouvant étayer la décision est capable de résister à un examen assez poussé, alors la décision n’est pas déraisonnable et la cour de révision ne doit pas intervenir. Cela signifie qu’une décision peut satisfaire à la norme du raisonnable si elle est fondée sur une explication défendable, même si elle n’est pas convaincante aux yeux de la cour de révision. [Revois omis.]

### 3. Le caractère raisonnable de la décision

[27] Je suis d’avis que la décision de la SPR d’émettre la citation à comparaître de la manière qu’elle l’a fait, ainsi que l’explication donnée par elle pour l’émettre, sont déraisonnables, et cela pour trois raisons interdépendantes.

[28] D’abord, le champ du pouvoir de la SPR de contraindre à la production de pièces doit être compris selon le contexte (*Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27). La SPR n’est pas autorisée à se lancer dans une quête sans entrave de la vérité. Son pouvoir en la matière est au contraire restreint par le paragraphe 39(2) des Règles et par l’alinéa 4b) de la *Loi sur les enquêtes*, en vertu desquels la SPR ne peut enjoindre de produire que les documents et pièces qu’elle juge « nécessaires » pour assurer l’instruction approfondie de l’affaire. Par ailleurs, selon les mots employés par la *Loi sur les enquêtes*, la nécessité des documents est rattachée directement au champ de l’affaire en cause<sup>3</sup>. Et,

determining whether the protected person, indirectly or directly, made a material misrepresentation (see section 109 of the Act).

[29] The reasons provided by the RPD for issuing the summons in question are, in their entirety, as follows:

In accordance with the principles of natural justice, the tribunal considers that counsel is entitled to consult the documents pertaining to witness Pawen Kaur in order to be able to prepare and present a full response to the testimony she can be expected to give.

The tribunal comes to this conclusion because of the very particular circumstances of this case, where the Minister's only witness is the daughter of the respondent. Her immigration status is linked to the central elements of her testimony. The immigration file could be critically relevant evidence for the respondent.

The tribunal considers that counsel's reasons for requesting the summons establish the necessity of the evidence for a full and proper hearing.

[30] In a letter dated June 2, 2005, the respondent's counsel sought "to have access to the file, and this in a complete a fashion as possible, in order to question Mrs. Kaur on the events that she has mentioned." Counsel, in essence, reasoned that, "[s]ince her credibility is at the heart of the immigration case, all of her previous declarations and statements to Immigration or other authorities should be examined carefully."

[31] Despite wording its reasons to this effect, it is apparent that the RPD did not meaningfully attempt to assess the potential relevance (or necessity) of the various documents *vis-à-vis* its inquiry, i.e. whether the respondent made a material misrepresentation. The applicant provided a list of all the material contained in the witness' file in support of its motion to quash the summons, some of which contains personal information about the respondent's daughter such as her address,

lorsqu'elle est saisie d'une demande d'annulation, la SPR doit se demander si la personne protégée a fait, indirectement ou directement, une présentation erronée sur un fait important (voir l'article 109 de la Loi).

[29] Les motifs exposés par la SPR pour émettre la citation à comparaître se présentent dans leur intégralité comme suit :

[TRADUCTION]

Conformément aux principes de justice naturelle, le tribunal considère que l'avocat est autorisé à consulter les documents se rapportant au témoin Pawen Kaur, afin de pouvoir se préparer et présenter une réponse complète au témoignage qu'elle pourrait devoir produire.

Le tribunal arrive à cette conclusion en raison des circonstances très particulières de la présente affaire, dans laquelle l'unique témoin du ministre est la fille de l'intimé. Le statut d'immigration de la fille de l'intimé est rattaché aux éléments essentiels de son témoignage. Le dossier d'immigration pourrait constituer pour l'intimé une preuve particulièrement pertinente.

Le tribunal considère que les raisons qu'a l'avocat de demander la citation à comparaître établissent la nécessité de la preuve pour une instruction approfondie de l'affaire.

[30] Dans une lettre datée du 2 juin 2005, l'avocat du défendeur voulait obtenir [TRADUCTION] « l'accès au dossier, et cela de la manière la plus complète possible, afin de pouvoir interroger M<sup>me</sup> Kaur sur les faits dont elle a fait état ». Essentiellement, l'avocat soutenait que [TRADUCTION] « puisque sa crédibilité [de M<sup>me</sup> Kaur] est au cœur du dossier d'immigration, toutes ses déclarations et affirmations antérieures faites au ministère de l'Immigration et autres instances doivent être examinées attentivement ».

[31] La SPR a formulé ses motifs en ce sens, mais il est évident qu'elle n'a pas véritablement cherché à évaluer la pertinence (ou la nécessité) possible des divers documents par rapport à son enquête, à savoir si le défendeur avait fait une présentation erronée sur un fait important. Le demandeur a donné la liste de tous les documents contenus dans le dossier du témoin, au soutien de sa requête en annulation de la citation à comparaître, documents dont certains renferment des



employment, statements of earning, and medical certificates that appears plainly irrelevant to the inquiry. Yet the RPD ordered production of the file as a whole.

[32] The application to vacate stems from certain declarations made by the respondent's daughter to immigration officials about her (nonexistent) relationship with a Sikh militant. Therefore, only those documents in her immigration file that contain information or past declarations that relate to the same subject-matter (or any related factual circumstance with respect to which the respondent may have made an inconsistent statement in the course of obtaining refugee protection) are clearly necessary to determine whether the respondent made a material representation.

[33] The second reason why the RPD's decision to deny the applicant's motion to quash was unreasonable concerns its failure to consider the privacy interests put in jeopardy by the summons it issued.

[34] The interest in ensuring a "full and proper hearing"—procedural fairness or natural justice—does not stand alone; it must rather be weighed against competing interests (*Ruby v. Canada (Solicitor General)*, [2002] 4 S.C.R. 3). The right of the respondent to respond fully to the case against him in the context of his application to vacate, in other words, must be weighed against competing interests, most notably, the witness' privacy.

[35] The file of the respondent's daughter clearly contains a great deal of personal information as defined by the *Privacy Act*. This legislation, as a rule, requires non-disclosure of personal information:

8. (1) Personal information under the control of a government institution shall not, without the consent of the individual to whom it relates, be disclosed by the institution except in accordance with this section.

renseignements personnels sur la fille du défendeur, par exemple son adresse, son emploi, des fiches de paie et des certificats médicaux, renseignements qui semblent n'intéresser nullement l'enquête. Or, la SPR a ordonné la production du dossier tout entier.

[32] La demande d'annulation découle de certaines déclarations faites par la fille du défendeur aux fonctionnaires de l'immigration à propos de sa liaison (inexistante) avec un militant sikh. Par conséquent, seuls les documents de son dossier d'immigration qui contiennent des renseignements ou des déclarations passées se rapportant au même sujet (ou à toute circonstance factuelle apparentée à propos de laquelle le défendeur a pu faire une déclaration incompatible dans ses démarches en vue d'obtenir l'asile) sont clairement nécessaires pour savoir si le défendeur a présenté erronément un fait important.

[33] La deuxième raison pour laquelle la décision de la SPR de rejeter la requête en annulation présentée par le demandeur était déraisonnable est le fait qu'elle n'a pas tenu compte de la confidentialité qui se trouvait compromise par la citation qu'elle émettait.

[34] L'intérêt dans la tenue d'une « instruction approfondie de l'affaire »—équité procédurale ou justice naturelle—n'est pas une notion indépendante; il doit plutôt être évalué par rapport à des intérêts rivaux (*Ruby c. Canada (Solliciteur général)*, [2002] 4 R.C.S. 3). Le droit du défendeur de répondre en tout point aux arguments avancés contre lui dans le contexte de la demande d'annulation doit, autrement dit, être apprécié par rapport à des intérêts rivaux, et tout particulièrement la confidentialité des renseignements personnels du témoin.

[35] Le dossier de la fille du défendeur renferme manifestement beaucoup de renseignements personnels au sens de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Ce texte de loi impose en général la non-communication des renseignements personnels :

8. (1) Les renseignements personnels qui relèvent d'une institution fédérale ne peuvent être communiqués, à défaut du consentement de l'individu qu'ils concernent, que conformément au présent article.

[36] The Supreme Court of Canada has held that the *Privacy Act* has quasi-constitutional status, emphasizing the obligation of government institutions to protect personal information (*Lavigne v. Canada (Office of the Commissioner of Official Languages)*, [2002] 2 S.C.R. 773). Thus, although the *Privacy Act* allows for disclosure of personal information pursuant to an order issued by a Court or other body such as the RPD (see paragraph 8(2)(c)), this exemption should not be liberally construed. Rather, personal information, which has no apparent relevance to the issues underlying the application to vacate, ought not to be readily disclosed.

[37] The RPD should consider alternatives to full disclosure in order to strike a balance between the need for disclosure and the right to privacy. Where competing interests are at play, an “all-or-nothing approach” is simply not appropriate. In this vein, I find the Supreme Court of Canada’s comments in *M. (A.) v. Ryan*, [1997] 1 S.C.R. 157, at paragraphs 33-34 instructive:

It follows that if the court considering a claim for privilege determines that a particular document or class of documents must be produced to get at the truth and prevent an unjust verdict, it must permit production to the extent required to avoid that result. On the other hand, the need to get at the truth and avoid injustice does not automatically negate the possibility of protection from full disclosure. In some cases, the court may well decide that the truth permits of nothing less than full production. This said, I would venture to say that an order for partial privilege will more often be appropriate in civil cases where, as here, the privacy interest is compelling. Disclosure of a limited number of documents, editing by the court to remove non-essential material, and the imposition of conditions on who may see and copy the documents are techniques which may be used to ensure the highest degree of confidentiality and the least damage to the protected relationship, while guarding against the injustice of cloaking the truth.

[36] La Cour suprême du Canada a jugé que la *Loi sur la protection des renseignements personnels* a un statut quasi constitutionnel, mettant ainsi en évidence l’obligation des organismes fédéraux de protéger les renseignements personnels (*Lavigne c. Canada (Commissariat aux langues officielles)*, [2002] 2 R.C.S. 773). Ainsi, bien que la *Loi sur la protection des renseignements personnels* autorise la communication de renseignements personnels conformément à une ordonnance rendue par un tribunal ou autre organisme tel que la SPR (voir l’alinéa 8(2)c), cette exception ne doit pas être interprétée d’une manière libérale. Les renseignements personnels qui n’intéressent manifestement pas les questions à l’origine de la demande d’annulation doivent au contraire être soustraits à la communication.

[37] La SPR devrait considérer des solutions de remplacement à la pleine communication et arriver à un équilibre entre la nécessité de la communication et le droit à la protection des renseignements personnels. Lorsque des intérêts rivaux sont en jeu, la « méthode du tout ou rien » ne convient tout simplement pas. Sur ce point, je crois que les observations faites par la Cour suprême du Canada dans l’arrêt *M. (A.) c. Ryan*, [1997] 1 R.C.S. 157, aux paragraphes 33 et 34, sont instructifs :

Il s’ensuit que si la cour qui examine une revendication de privilège décide qu’un document ou une catégorie donnée de documents doivent être produits pour découvrir la vérité et éviter qu’un verdict injuste ne soit prononcé, elle doit en permettre la production dans la mesure requise pour éviter ce résultat. Par ailleurs, le besoin de découvrir la vérité et d’éviter une injustice n’écarte pas automatiquement la possibilité d’une protection contre une divulgation complète. Il se peut bien que, dans certains cas, la cour décide que la découverte de la vérité n’exige rien de moins qu’une production complète. Cela dit, j’irais jusqu’à dire qu’une ordonnance de privilège partiel conviendra plus souvent dans des affaires civiles où, comme en l’espèce, le droit à la vie privée est décisif. La divulgation d’un nombre limité de documents, leur révision par la cour pour en éliminer tout ce qui n’est pas essentiel et l’imposition de conditions quant à savoir qui peut prendre connaissance de ces documents ou en faire des copies sont des moyens qui peuvent être pris pour préserver le plus possible la confidentialité et causer le moins de tort possible aux rapports protégés, tout en évitant l’injustice de la dissimulation de la vérité.

In taking this approach, I respectfully decline to follow the all-or-nothing approach adopted by the majority of the Supreme Court of the United States of endorsing an absolute privilege for all psychotherapeutic records in *Jaffee v. Redmond*, *supra*. The Court of Appeals in the judgment there appealed from, 51 F.3d 1346 (1995), had held that the privilege could be denied if “in the interests of justice, the evidentiary need for the disclosure of the contents of a patient’s counseling sessions outweighs that patient’s privacy interests” (p. 1357). The majority in the Supreme Court, *per* Stevens J., rejected that approach, stating that to make confidentiality depend upon a trial judge’s later evaluation of the relative importance of the patient’s interest in privacy and the evidentiary need for disclosure would be “little better than no privilege at all” (p. 1932).

[38] Yet the RPD effectively adopted an “all-or-nothing approach” here. The reasons presented in support of its decision are devoid of any privacy considerations, thus divesting, in my view, the applicant of its obligations pursuant to subsection 8(1) of the *Privacy Act*.

[39] Thirdly, the way in which the summons was framed is problematic in my opinion.

[40] To reiterate, a summons or “subpoena must only be as broad as is necessary for the purpose of the inquiry in progress”: *Thomson Newspapers Ltd. v. Canada (Director of Investigation and Research, Restrictive Trade Practices Commission)*, [1990] 1 S.C.R. 425, at page 532. The RPD contravened this basic proposition by ordering production of the file as a whole.

[41] Instead, a summons must be “sufficiently specific” such that the witness is able to know what is needed before appearing to testify—a summons cannot amount to a fishing expedition or a “demand to make a discovery of documents” (see *Dalgleish v. Basu* (1974), 51 D.L.R. (3d) 309 (Sask. Q.B.); *Wal-Mart Canada Corp. v. Saskatchewan (Labour Relations Board)*

En procédant ainsi, je me refuse, en toute déférence, à suivre la méthode du tout ou rien adoptée par les juges majoritaires de la Cour suprême des États-Unis, qui, dans *Jaffee c. Redmond*, précité, ont sanctionné l’existence d’un privilège absolu relativement à tous les dossiers de psychothérapie. Dans l’arrêt de la Court of Appeals qui faisait l’objet du pourvoi, 51 F.3d 1346 (1995), on avait statué que le privilège pouvait être refusé si [TRADUCTION] « dans l’intérêt de la justice, la nécessité, sur le plan de la preuve, de divulguer le contenu des séances de consultation d’un patient l’emport[ait] sur le droit de ce patient à la protection de sa vie privée » (p. 1357). Le juge Stevens a rejeté ce point de vue, au nom de la Cour suprême à la majorité, en affirmant que subordonner la confidentialité à l’évaluation ultérieure, par le juge du procès, de l’importance relative des droits du patient à la protection de sa vie privée et du besoin de divulguer en matière de preuve ne serait [TRADUCTION] « guère mieux que l’absence totale de privilège » (p. 1932).

[38] Or, la SPR a effectivement adopté ici la « méthode du tout ou rien ». Les motifs exposés à l’appui de sa décision font totalement l’impasse sur les impératifs de confidentialité, dépouillant du même coup, à mon avis, le demandeur de ses obligations prévues par le paragraphe 8(1) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

[39] Troisièmement, la manière dont la citation à comparaître était rédigée est à mon avis source de difficultés.

[40] Encore une fois, « la portée [de la citation à comparaître ou] du subpoena ne doit pas être plus large que nécessaire pour les fins de l’enquête en cours » : *Thomson Newspapers Ltd. c. Canada (Directeur des enquêtes et recherches, Commission sur les pratiques restrictives du commerce)*, [1990] 1 R.C.S. 425, à la page 532. La SPR a contrevenu à ce principe fondamental en ordonnant la production du dossier tout entier.

[41] Une citation à comparaître doit plutôt être « suffisamment précis[e] » pour que le témoin soit en mesure de savoir ce qui est nécessaire avant de comparaître pour témoigner—une citation à comparaître ne saurait équivaloir à une enquête exploratoire ou à une [TRADUCTION] « mise en demeure de communiquer des documents » (voir *Dalgleish v. Basu* (1974), 51 D.L.R.

(2004), 257 Sask. R. 12 (C.A.)).

[42] Yet that is precisely what the RPD ordered in this instance. The RPD has no power to compel evidence prior to or outside a formal hearing.<sup>4</sup> However, by ordering that the respondent's counsel "is entitled to consult the documents...in order to be able to prepare and present a full response," the RPD ordered that the evidence be filed and served prior to the hearing, a discovery in effect.

[43] In my view, in the case of compelled evidence where "necessity" is in dispute, the RPD should inspect the documents itself first and then allow the respondent to examine only those documents that are found to be relevant to the application to vacate. As the Saskatchewan Court of Appeal stressed in *Wal-Mart*, at paragraph 49:

... the proper procedure when there is a requirement to produce documents, whether by subpoena or otherwise, and there is a genuine dispute as to their relevance or as to whether they are privileged, is to have the documents produced, so that the tribunal charged with determining their relevance will have them available for examination. This is the procedure the Board intended to follow. If any of the documents then turned out to be irrelevant, the privacy interest of the owner would be protected as the documents would not then be provided to the party making the demand, that is, there is no disclosure of the document to the Union. [Emphasis added.]

[44] That was not done here, thus the RPD improperly exercised its powers to compel evidence.

[45] Finally, I note that the RPD did not follow its own procedural rules in this case: the respondent's response was filed (but not served) within the seven-day period required by rule 45 and the RPD issued its decision the next day without providing the applicant

(3d) 309 (B.R. Sask.); *Wal-Mart Canada Corp. v. Saskatchewan (Labour Relations Board)* (2004), 257 Sask. R. 12 (C.A.)).

[42] Or, c'est précisément ce que la SPR a ordonné ici. La SPR n'a pas le pouvoir de contraindre à la production de pièces avant une audience en règle ou en dehors d'une telle audience<sup>4</sup>. Cependant, en disant que l'avocat du défendeur [TRADUCTION] « est autorisé à consulter les documents [...] afin de pouvoir se préparer et présenter une réponse complète », la SPR a ordonné que la preuve soit déposée et signifiée avant l'audience, ce qui constituait une communication préalable.

[43] À mon avis, dans le cas d'une preuve dont la production est ordonnée mais dont la « nécessité » est contestée, la SPR devrait d'abord examiner elle-même les documents, puis autoriser l'intéressé à n'examiner que les documents qui sont jugés utiles pour la demande d'annulation. Ainsi que le soulignait la Cour d'appel de la Saskatchewan dans l'arrêt *Wal-Mart*, au paragraphe 49 :

[TRADUCTION]

[...] la procédure à suivre quand il y a une exigence de produire des documents, que ce soit par *subpoena* ou autrement, et que les parties ne s'entendent pas sur leur pertinence ou sur la question de savoir s'ils sont ou non confidentiels, consiste à faire produire les documents, pour que le tribunal chargé de statuer sur leur pertinence soit en mesure de les examiner. C'est la procédure que la Commission entendait suivre. Si l'un des documents se révèle alors hors de propos, la confidentialité des renseignements du propriétaire sera préservée car les documents ne seront donc pas communiqués à la partie qui les a demandés, c'est-à-dire que les documents en cause ne seront pas communiqués au syndicat. [Non souligné dans l'original.]

[44] Ce n'est pas ce qui a été fait ici, et la SPR a donc irrégulièrement exercé son pouvoir de contraindre à la production de documents.

[45] Finalement, je relève que la SPR n'a pas suivi ici ses propres règles de procédure : la réponse du défendeur a été déposée (mais non signifiée) dans le délai de sept jours prévu par la règle 45 et la SPR a rendu sa décision le lendemain sans donner au demandeur

with an opportunity to reply, which pursuant to section 46, it is entitled to do. The relevant portions of rules 45 and 46 read:

45. . . .

(3) A party who responds to a written application must provide

(a) to the other party, a copy of the response and any affidavit or statutory declaration; and

(b) to the Division, the original response and any affidavit or statutory declaration, together with a written statement of how and when the party provided the copy to the other party.

(4) Documents provided under this rule must be received by their recipients no later than seven days after the party received the copy of the application.

46. (1) A reply to a written response must be in writing.

(2) Any evidence that the party wants the Division to consider with the written reply must be given in an affidavit or statutory declaration together with the reply. Unless the Division requires it, an affidavit or statutory declaration is not required if the party was not required to give evidence in an affidavit or statutory declaration with the application.

(3) A party who replies to a written response must provide

(a) to the other party, a copy of the reply and any affidavit or statutory declaration; and

(b) to the Division, the original reply and any affidavit or statutory declaration, together with a written statement of how and when the party provided the copy to the other party.

(4) Documents provided under this rule must be received by their recipients no later than five days after the party received the copy of the response.

[46] In my opinion, this amounts to a denial of procedural fairness. The procedure provided by the Rules must be adhered to when this matter will be redetermined by a new panel.

l'occasion de répliquer, ce qu'il était fondé à faire en vertu de l'article 46. Les portions applicables des règles 45 et 46 sont les suivantes :

45. [. . .]

(3) La partie transmet :

a) à l'autre partie, une copie de la réponse et, selon le cas, de l'affidavit ou de la déclaration solennelle;

b) à la Section, l'original de la réponse et, selon le cas, de l'affidavit ou de la déclaration solennelle, ainsi qu'une déclaration écrite indiquant à quel moment et de quelle façon une copie de ces documents a été transmise à l'autre partie.

(4) Les documents transmis selon la présente règle doivent être reçus par leurs destinataires au plus tard sept jours suivant la réception de la copie de la demande par la partie.

46. (1) La réplique à une réponse écrite se fait par écrit.

(2) La partie énonce dans un affidavit ou une déclaration solennelle qu'elle joint à sa réplique écrite tout élément de preuve qu'elle veut soumettre à l'examen de la Section. À moins que la Section l'exige, il n'est pas nécessaire d'y joindre d'affidavit ou de déclaration solennelle dans le cas où la partie n'était pas tenue d'y joindre un tel document.

(3) La partie transmet :

a) à l'autre partie, une copie de la réplique et, selon le cas, de l'affidavit ou de la déclaration solennelle;

b) à la Section, l'original de la réplique et, selon le cas, de l'affidavit ou de la déclaration solennelle, ainsi qu'une déclaration écrite indiquant à quel moment et de quelle façon une copie de ces documents a été transmise à l'autre partie.

(4) Les documents transmis selon la présente règle doivent être reçus par leurs destinataires au plus tard cinq jours suivant la réception de la copie de la réponse par la partie.

[46] À mon avis, cela équivaut à un déni d'équité procédurale. La procédure prévue par les Règles devra être observée quand cette affaire sera réexaminée par une autre formation de la SPR.

## CONCLUSION

[47] For these reasons, this application for judicial review is allowed. The RPD's decision is quashed and the matter is referred back for redetermination by a differently constituted panel in a manner consistent with these reasons. More particularly, the RPD shall review the list of documents contained in the witness' immigration file and order production of only those documents that appear to contain information relating to the material misrepresentation which the respondent is alleged to have made. If the RPD is unable to assess whether a particular document may contain relevant information, it shall inspect the document first and then decide whether to order production.

## ORDER

THIS COURT ORDERS that

- (1) The application for judicial review is allowed.
- (2) The RPD's decision is quashed.
- (3) The matter is referred back for redetermination by a differently constituted panel in a manner consistent with these reasons. More particularly, the RPD shall review the list of documents contained in the witness' immigration file and order production of only those documents that appear to contain information relating to the material misrepresentation which the respondent is alleged to have made. If the RPD is unable to assess whether a particular document may contain relevant information, it shall inspect the document first and then decide whether to order production.

---

<sup>1</sup> See *Bell Canada v. Canadian Telephone Employees Assn.* (2000), 24 Admin. L.R. (3d) 259 (F.C.T.D.); and also *Canada (Canadian Human Rights Commission) v. Canada 3000 Airlines Ltd. (re Nijjar)*, [1999] F.C.J. No. 725 (T.D.) (QL), at para. 15, *per* Sharlow J. (as she then was) citing *Canada v. Schmurer Estate*, [1997] 2 F.C. 545 (C.A.).

## DISPOSITIF

[47] Pour ces motifs, la demande de contrôle judiciaire sera accueillie. La décision de la SPR sera annulée et l'affaire sera renvoyée à une autre formation de la SPR, pour nouvelle décision conforme aux présents motifs. Plus précisément, la SPR examinera la liste de documents contenue dans le dossier d'immigration du témoin et ordonnera la production des seuls documents qui semblent contenir des renseignements relatifs à la déclaration erronée que le défendeur aurait faite à propos d'un élément important. Pour le cas où la SPR ne serait pas en mesure de dire si un document particulier contient ou non des renseignements pertinents, alors elle examinera d'abord le document, puis décidera s'il convient ou non d'ordonner sa production.

## ORDONNANCE

LA COUR ORDONNE :

- (1) La demande de contrôle judiciaire est accueillie.
- (2) La décision de la SPR est annulée.
- (3) L'affaire est renvoyée à une autre formation de la SPR pour nouvelle décision conforme aux présents motifs. Plus précisément, la SPR examinera la liste de documents contenue dans le dossier d'immigration du témoin et ordonnera la production des seuls documents qui semblent contenir des renseignements relatifs à la déclaration erronée que le défendeur aurait faite à propos d'un élément important. Pour le cas où la SPR ne serait pas en mesure de dire si un document particulier contient ou non des renseignements pertinents, alors elle examinera d'abord le document, puis décidera s'il convient ou non d'ordonner sa production.

---

<sup>1</sup> Voir *Bell Canada c. Assoc. canadienne des employés de téléphone*, [2000] A.C.F. n° 1094 (1<sup>re</sup> inst.) (QL); et aussi *Canada (Commission canadienne des droits de la personne) c. Canada 3000 Airlines Ltd. (re Nijjar)*, [1999] A.C.F. n° 725 (1<sup>re</sup> inst.) (QL), au par. 15, juge Sharlow (maintenant juge à la Cour d'appel), citant *Canada c. Succession Schmurer*, [1997] 2 C.F. 545 (C.A.).

<sup>2</sup> While it is true that provision contemplates disclosure “for the purpose of complying with a subpoena or warrant issued or order made by a court, person or body with jurisdiction to compel the production of information” (*Privacy Act*, s. 8(2)(c)), I will put aside this exception for the time being for the purpose of resolving this preliminary issue.

<sup>3</sup> The term “necessary” has not been defined in the immigration context. However, I am satisfied that its meaning is equivalent to the notion of relevance, at least in so far as s. 39(2) of the Rules is concerned.

<sup>4</sup> Ordinarily, the only obligation the Minister is subjected to is to serve and file his exhibits no later than 20 days prior to the hearing (see r. 29), provided they are relevant.

<sup>2</sup> Il est vrai que cette disposition envisage la communication « exigée par *subpoena*, mandat ou ordonnance d’un tribunal, d’une personne ou d’un organisme ayant le pouvoir de contraindre à la production de renseignements » (art. 8(2)c) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*), mais je laisserai de côté pour l’instant cette exception dans la solution de ce point préliminaire.

<sup>3</sup> Le mot « nécessaire » n’a pas été défini dans le contexte de l’immigration, mais je suis d’avis qu’il correspond à la notion de pertinence, du moins pour ce qui concerne l’art. 39(2) des Règles.

<sup>4</sup> En général, l’unique obligation du ministre est de signifier et déposer ses documents au plus tard 20 jours avant l’audience (voir la règle 29), à condition qu’ils soient pertinents.