

IMM-2107-21
2021 FC 1031

IMM-2107-21
2021 CF 1031

Mukhtari Abdullah Abu (*Applicant*)

Mukhtari Abdullah Abu (*demandeur*)

v.

c.

The Minister of Citizenship and Immigration
(*Respondent*)

Le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration
(*défendeur*)

INDEXED AS: ABU v. CANADA (CITIZENSHIP AND IMMIGRATION)

RÉPERTORIÉ : ABU c. CANADA (CITOYENNETÉ ET IMMIGRATION)

Federal Court, Norris J.—By videoconference, September 23; Ottawa, October 5, 2021.

Cour fédérale, juge Norris—Par vidéoconférence, 23 septembre; Ottawa, 5 octobre 2021.

Citizenship and Immigration — Immigration Practice — Motion arising from application for judicial review in which applicant seeking order of mandamus compelling respondent to make decision on his eligibility for work permit, temporary resident visa (TRV) — Matter was being considered by Immigration, Refugees and Citizenship Canada (IRCC) officials at Canadian High Commission in Nairobi, Kenya — In response to order under Federal Courts Citizenship, Immigration and Refugee Protection Rules, (FCCIRPR), r. 14(2), High Commission provided certified tribunal record (CTR) — Applicant brought present motion submitting that CTR was missing documents that should have been produced in accordance with FCCIRPR, r. 17 — More specifically, applicant submitted that CTR did not contain all papers relevant to matter that were in possession or control of tribunal, as required by r. 17(b) — Applicant asking Court to order respondent to produce missing documents — Respondent contended that, in connection with application for mandamus, r. 17(b) should be interpreted in “limited manner”; that, under this interpretation, he was not required to produce missing documents — Applicant, Nigerian, came to Canada with family under Nova Scotia Provincial Nominee Program to set up business — Applicant later returned to Nigeria for family reasons — When trying to return to Canada, applicant denied boarding on two separate occasions — Commenced application for judicial review challenging refusal to permit him to return to Canada — IRCC office subsequently receiving report from Financial Transactions and Reports Analysis Centre of Canada (FINTRAC) requiring additional security screening — Applicant commencing second application for judicial review seeking order of mandamus — Matter ordered to be continued as specially managed proceeding; production of CTR also ordered — Issues: scope of requirements to produce certified tribunal record in connection with application for mandamus; whether respondent produced all required

Citoyenneté et Immigration — Pratique en matière d'immigration — Requête qui découle d'une demande de contrôle judiciaire dans laquelle le demandeur sollicite une ordonnance de mandamus enjoignant au défendeur de prendre une décision concernant son admissibilité à un permis de travail et à un visa de résident temporaire (VRT) — La question était examinée par les fonctionnaires d'Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada (IRCC) au haut-commissariat du Canada à Nairobi, au Kenya — En réponse à une ordonnance rendue en vertu du paragraphe 14(2) des Règles des cours fédérales en matière de citoyenneté, d'immigration et de protection des réfugiés (les Règles CIPR), le haut-commissariat a produit un dossier certifié du tribunal (DCT) — Le demandeur a fait valoir dans sa requête qu'il manquait des documents qui auraient dû être produits conformément à la règle 17 des Règles CIPR — Plus précisément, il a soutenu que le DCT ne contenait pas tous les documents pertinents qui étaient en la possession ou sous la garde du tribunal administratif, comme l'exige l'alinéa 17b) des Règles CIPR — Il a demandé à la Cour d'enjoindre au défendeur de produire les documents manquants — Le défendeur a affirmé que, dans le contexte d'une demande de mandamus, l'alinéa 17b) devait être interprété « restrictivement »; et que, selon une telle interprétation, il n'était pas tenu de produire les documents manquants — Le demandeur, un Nigérian, est venu au Canada avec sa famille dans le cadre du Programme des candidats de la province de la Nouvelle-Écosse pour établir une entreprise — Il est retourné plus tard au Nigéria pour des raisons familiales — Alors qu'il tentait de revenir au Canada, le demandeur s'est vu refuser deux fois l'embarquement — Il a présenté une demande de contrôle judiciaire visant à contester le refus de le laisser rentrer au Canada — Le bureau d'IRCC a ensuite reçu du Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada (le CANAFE) un rapport qui demandait un contrôle de sécurité supplémentaire — Le demandeur a déposé une deuxième demande de contrôle judiciaire visant à

documents — Respondent arguing requirement to produce CTR in connection with mandamus application arising under Act to be interpreted in limited manner; that documents at issue here falling outside scope of “limited” CTR respondent required to produce — Those arguments rejected — Scope of requirements of FCCIRPR, r. 17 in relation to mandamus application settled — FCCIRPR adopting distinct approach to production of CTR that excludes application of Federal Courts Rules (Rules), r. 317 — Nothing in wording of r. 17 that precludes application to mandamus applications — Mechanisms for obtaining CTR under Rules, r. 317, FCCIRPR, entirely different — Production of CTR under FCCIRPR happening either under r. 14(2) in connection to settlement project or under r. 15 granting application for leave — In present case, order made under r. 14(2) — Regarding respondent’s production of documents, in present case, there were relevant Global Case Management System (GCMS) notes that pre-dated May 10, 2021 (date CTR was produced) that were not included in CTR — Such notes would provide important background, context to question of whether delay in processing application reasonable — Also, original CTR not including any GCMS notes between December 9, 2020, February 18, 2021, whereas processing of application continued after February 18, 2021 — However, no GCMS notes relating to any of this activity were produced — Such notes clearly relevant to underlying application — Finally, respondent also had to produce any FINTRAC reports relating to applicant or his business activities — In mandamus application, draft recommendations for decision not required to be produced — No basis for finding that such exception exempted disputed reports from requirements of r. 17 or that production of reports having prejudicial effect that outweighed relevance to issues to be determined — CTR produced on May 10, 2021 not complying with FCCIRPR, r. 17(b) — Respondent required to produce CTR complying with such rule, reasons herein — Motion granted.

This was a motion arising from an application for judicial review by the applicant under subsection 72(1) of the

obtenir une ordonnance de mandamus — Il a été ordonné que l’affaire se poursuive à titre d’instance à gestion spéciale; la production du DCT a également été ordonnée — Il s’agissait de savoir : 1) quelle était la portée de l’exigence de produire un dossier certifié du tribunal dans le contexte d’une demande de mandamus et 2) si le défendeur avait produit tous les documents qu’il était tenu de produire — Le défendeur a fait valoir que l’exigence de produire un DCT dans le contexte d’une demande de mandamus présentée en vertu de la LIPR devait être interprétée restrictivement et, en outre, que les documents en cause en l’espèce étaient exclus du champ d’application du DCT « restreint » qu’il était tenu de produire — Ces arguments ont été rejetés — La portée des exigences de la règle 17 des Règles CIPR dans le contexte d’une demande de mandamus est établie — Les Règles CIPR prévoient une démarche distincte pour la production d’un DCT qui exclut expressément l’application de la règle 317 des Règles des Cours fédérales (les Règles) — Rien dans le libellé de la règle 17 n’empêche son application aux demandes de mandamus — Les mécanismes d’obtention d’un DCT en vertu de la règle 317, d’une part, et en vertu des Règles CIPR, d’autre part, sont complètement différents — Aux termes des Règles CIPR, la production d’un DCT se fait soit au titre du paragraphe 14(2) des Règles CIPR dans le cadre de discussions de règlement, soit au titre de la règle 15 des Règles CIPR suivant une demande d’autorisation couronnée de succès — En l’espèce, l’ordonnance a été prononcée au titre du paragraphe 14(2) des Règles CIPR — En ce qui concerne la production de documents du défendeur, il existait des notes pertinentes dans le Système mondial de gestion des cas (SMGC) antérieures au 10 mai 2021 (la date de production du DCT) qui n’étaient pas incluses dans le DCT — Ces notes auraient fourni des éléments de contexte importants pour établir si le retard dans le traitement de la demande était raisonnable — En outre, le DCT original ne comprenait aucune note du SMGC datée du 9 décembre 2020 au 18 février 2021, alors que le traitement de la demande a continué après le 18 février 2021 — Toutefois, aucune note du SMGC n’a été produite à cet égard — Ces notes étaient clairement pertinentes quant à la demande sous-jacente — Enfin, le défendeur devait également produire tous les rapports du CANAFE concernant le demandeur ou ses activités commerciales — Dans le cadre d’une demande de mandamus, des projets de recommandation de décision n’ont pas à être produits — Rien ne permettait de conclure qu’une telle exception avait pour effet de soustraire les rapports litigieux aux exigences énoncées à la règle 17 ou que la production des rapports aurait un effet préjudiciable qui l’emportait sur leur pertinence à l’égard des questions à trancher — Le DCT produit le 10 mai 2021 n’était pas conforme à l’alinéa 17b) des Règles CIPR — Le défendeur était tenu de produire un DCT conforme à cette disposition et aux présents motifs — Requête accueillie.

La Cour était saisie d’une requête découlant d’une demande de contrôle judiciaire présentée par le demandeur en vertu du

Immigration and Refugee Protection Act. In that application, the applicant sought an order of *mandamus* compelling the respondent to make a decision on his eligibility for a work permit and temporary resident visa (TRV), a matter that was being considered by Immigration, Refugees and Citizenship Canada (IRCC) officials at the Canadian High Commission in Nairobi, Kenya. In response to an order under subrule 14(2) of the *Federal Courts Citizenship, Immigration and Refugee Protection Rules*, (FCCIRPR), the High Commission provided a certified tribunal record (CTR) in May 2021. The applicant brought the present motion because, he submitted, the CTR was missing documents that should have been produced in accordance with rule 17 of the FCCIRPR. More specifically, he submitted that the CTR did not contain all papers relevant to the matter that were in the possession or control of the tribunal, as required by paragraph 17(b). The applicant was asking the Court to order the respondent to produce the missing documents. While the respondent did not dispute that documents were missing from the CTR, he contended that, in connection with an application for *mandamus*, paragraph 17(b) should be interpreted in a “limited manner” and, under this interpretation, he was not required to produce the missing documents. In the alternative, the respondent contended that he should only be required to produce some but not all of the missing documents at this time.

The applicant is a citizen of Nigeria. He, his wife and their three children came to Canada under the Nova Scotia Provincial Nominee Program in April 2019. Their application under this program was based on a proposal to establish a business in Nova Scotia, which the applicant and his wife did. They established a fish exporting business in Halifax, which they continue to operate today. The applicant returned to Nigeria the following year for family reasons while his wife and children stayed in Halifax. He was booked on a flight to return to Canada in October 2020. To his understanding, at this time his work permit and multiple entry visa were still valid and he did not expect to encounter any difficulty returning to Canada. However, when he attempted to board his flight from Lagos, the applicant was denied boarding and was apparently not provided a reason for this. The applicant contacted the Canadian High Commission in Lagos to see if he could find out why he had been denied boarding. The High Commission requested various documents and information from the applicant, which the applicant provided as requested. The applicant attempted to board another flight to Canada in December 2020 but was again denied boarding. He then commenced an application for judicial review challenging the refusal to permit him to return to Canada. The respondent disclosed information indicating that, due to derogatory information, the applicant was refused boarding. The information also showed that the applicant’s work permit and TRV were cancelled in October 2020. The

paragraphe 72(1) de la *Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés*. Dans cette demande, le demandeur sollicitait une ordonnance de *mandamus* enjoignant au défendeur de prendre une décision concernant son admissibilité à un permis de travail et à un visa de résident temporaire (VRT), une question qui était alors examinée par des fonctionnaires d’Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada (IRCC) au haut-commissariat du Canada à Nairobi, au Kenya. En réponse à une ordonnance rendue en vertu du paragraphe 14(2) des *Règles des cours fédérales en matière de citoyenneté, d’immigration et de protection des réfugiés* (les Règles CIPR), le haut-commissariat a produit un dossier certifié du tribunal (DCT) en mai 2021. Le demandeur a soumis la requête en cause parce que, selon lui, il manquait dans le DCT des documents qui auraient dû être produits conformément à la règle 17 des Règles CIPR. Plus précisément, il soutenait que le DCT ne contenait pas tous les documents pertinents qui sont en la possession ou sous la garde du tribunal administratif, comme l’exige l’alinéa 17b) des Règles CIPR. Il demandait à la Cour d’enjoindre au défendeur de produire les documents manquants. Bien que le défendeur n’ait pas nié qu’il manquait des documents dans le DCT, il a soutenu que, dans le contexte d’une demande de *mandamus*, l’alinéa 17b) des Règles CIPR devrait être interprété « restrictivement » et que, selon une telle interprétation, il n’était pas tenu de produire les documents manquants. À titre subsidiaire, le défendeur a fait valoir qu’il ne devrait être tenu de produire que certains documents, mais pas tous, pour le moment.

Le demandeur est citoyen du Nigéria. Son épouse, leurs trois enfants et lui-même sont venus au Canada en avril 2019 dans le cadre du Programme des candidats de la province de la Nouvelle-Écosse. Leur demande dans le cadre de ce programme était fondée sur une proposition d’établissement d’une entreprise en Nouvelle-Écosse, ce que lui et son épouse ont accompli. Ils ont établi à Halifax une entreprise d’exportation de poisson, qu’ils continuaient d’exploiter au moment de la décision. Le demandeur est retourné au Nigéria pour des raisons familiales l’année suivante, mais son épouse et ses enfants sont restés à Halifax. Il avait obtenu une réservation sur un vol pour retourner au Canada en octobre 2020. Il croyait alors que son permis de travail et son visa pour entrées multiples étaient encore valides, et il ne pensait pas avoir de difficultés à rentrer au Canada. Cependant, au moment de prendre son vol depuis Lagos, le demandeur s’est vu refuser l’embarquement et n’a apparemment pas été informé des motifs du refus. Il a communiqué avec le haut-commissariat du Canada à Lagos pour connaître le motif du refus d’embarquement. Le haut-commissariat a demandé divers documents et renseignements au demandeur, que ce dernier a fournis. Le demandeur a tenté de monter à bord d’un autre vol à destination du Canada en décembre 2020, mais s’est vu de nouveau refuser l’embarquement. Il a alors présenté une demande de contrôle judiciaire visant à contester le refus de le laisser rentrer au Canada. Le défendeur a divulgué des renseignements révélant que le

derogatory information apparently related to the applicant's and his company's involvement in fraud and money laundering. The first *mandamus* application was discontinued by settlement. Subsequently, the applicant was sent a procedural fairness letter by IRCC requesting various documents and information to which the applicant responded. Based on an IRCC officer's notes, a one-year work permit was to be issued to the applicant. However, the IRCC office in Nairobi later received a report from the Financial Transactions and Reports Analysis Centre of Canada (FINTRAC) and the applicant was informed that additional security screening needed to be done. The applicant then commenced a second application for judicial review seeking an order of *mandamus*. Shortly after filing his application for *mandamus*, the applicant requested that the matter be expedited. The matter was ordered to be continued as a specially managed proceeding. Production of the CTR pursuant to subrule 14(2) of the FCCIRPR was also ordered. The applicant then brought the present motion.

The issues were the scope of the requirement to produce a CTR in connection with an application for *mandamus* and whether the respondent produced all the documents he was required to produce.

Held, the motion should be granted.

The respondent's argument that the requirement to produce a CTR in connection with a *mandamus* application arising under the Act should be interpreted in a "limited manner" and, further, that the documents at issue here fell outside the scope of the "limited" CTR he was required to produce was rejected. Contrary to what the respondent claimed, the Federal Court of Appeal's decision in *Alberta Wilderness Association v. Canada (Attorney General)* did not cast any doubt on the settled understanding of the scope of the requirements of rule 17 of the FCCIRPR in relation to *mandamus* applications. According to *Alberta Wilderness Association*, rule 317 of the *Federal Courts Rules* simply does not apply when an order of *mandamus* is sought since there is no decision or order that is the subject of the application. The FCCIRPR adopts a distinct approach to the production of a CTR that expressly excludes the application of rule 317 (FCCIRPR, rule 4). Caution should therefore be exercised when interpreting the former in light of the latter. Second, unlike rule 317, which requires that the tribunal have made an order that is the subject of the application for judicial review, the FCCIRPR does not contain any such requirement. Further, unlike rule 317, there is nothing in the wording of rule 17 that precludes its application to *mandamus* applications.

demandeur s'était vu refuser l'embarquement en raison de renseignements préjudiciables. Les renseignements ont montré que le permis de travail et le VRT du demandeur avaient été annulés en octobre 2020. Il semble que les renseignements préjudiciables étaient liés au rôle possible du demandeur et de son entreprise dans une fraude et un blanchiment d'argent. La première demande de *mandamus* a été abandonnée en raison d'un règlement. Par la suite, IRCC a envoyé au demandeur une lettre relative à l'équité procédurale sollicitant divers documents et renseignements, et le demandeur y a répondu. Selon les notes d'un agent d'IRCC, un permis de travail d'un an devait être délivré au demandeur. Toutefois, le bureau d'IRCC à Nairobi a reçu plus tard un rapport du Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada (le CANAFE) et le demandeur a appris qu'un contrôle de sécurité supplémentaire devait être fait. Le demandeur a ensuite déposé une deuxième demande de contrôle judiciaire visant à obtenir une ordonnance de *mandamus*. Le demandeur, peu après avoir déposé sa demande de *mandamus*, a demandé que le traitement du dossier soit accéléré. Il a été ordonné que l'affaire se poursuive à titre d'instance à gestion spéciale. La production d'un DCT a également été ordonnée en vertu du paragraphe 14(2) des Règles CIPR. Le demandeur a ensuite présenté la requête en cause.

Les questions en litige concernaient la portée de l'exigence de produire un DCT dans le contexte d'une demande de *mandamus* et la question de savoir si le défendeur avait produit tous les documents qu'il était tenu de produire.

Ordonnance : la requête doit être accordée.

La Cour a rejeté les arguments avancés par le défendeur portant que l'exigence de produire un DCT dans le contexte d'une demande de *mandamus* présentée en vertu de la LIPR devrait être interprétée « restrictivement » et, de surcroît, que les documents en cause étaient exclus du champ d'application du DCT « restreint » qu'il était tenu de produire. Contrairement à ce qu'a prétendu le défendeur, l'arrêt de la Cour d'appel fédérale *Alberta Wilderness Association c. Canada (Procureur général)* n'a aucunement jeté de doute sur la compréhension établie de la portée des exigences prévues à la règle 17 des Règles CIPR dans le cas des demandes de *mandamus*. Selon cet arrêt, la règle 317 des *Règles des Cours fédérales* ne s'applique pas lorsque la demande en cause porte sur une ordonnance de *mandamus* puisqu'il n'y a pas de décision expresse faisant l'objet d'un contrôle. Les Règles CIPR prévoient une démarche distincte pour la production d'un DCT qui exclut expressément l'application de la règle 317 (règle 4 des Règles CIPR). Il convient donc de faire preuve de prudence dans l'interprétation de la première à la lumière de la seconde. Ensuite, contrairement à la règle 317, qui prévoit qu'un office fédéral doit avoir rendu une ordonnance qui fait l'objet de la demande de contrôle judiciaire, les Règles CIPR n'imposent rien en ce sens. En outre, contrairement au

Also, the mechanisms for obtaining a CTR under rule 317, on the one hand, and under the FCCIRPR, on the other, are entirely different. Rule 317 provides that, in connection with an application for judicial review, a party may request material relevant to the application from the tribunal whose order is the subject of the application. Such a request may be made as long as an application for judicial review of a decision of the tribunal has been commenced. In contrast, under the FCCIRPR, the CTR is produced in response to a Court order. In proceedings governed by the FCCIRPR, unless or until the production order is varied or set aside, the respondent must comply with it. The production of a CTR under the FCCIRPR happens in either of two ways. Under subrule 14(2), a judge may, by order, require the tribunal to produce its record (or parts thereof) where the judge “considers that documents in the possession or control of the tribunal are required for the proper disposition of the application for leave”. Under the Federal Court’s settlement project for matters arising under the Act, production orders under subrule 14(2) are also used to put the full CTR in the hands of the parties in selected cases. The other way a CTR is produced under the FCCIRPR is in response to an order under rule 15 granting an application for leave. Whether under rule 15 or, in connection with the settlement project, under subrule 14(2), it is the uniform practice of the Court to order the production of a CTR in the case of *mandamus* applications that meet the test for leave. Such an order was made in this case under subrule 14(2). Apart from the disputed documents, this order was complied with through the production of a CTR in May 2021.

Respecting the respondent’s production of documents, rule 17 of the FCCIRPR was engaged only indirectly in this case. This is because an order granting leave under rule 15 has not been made yet and this is a precondition for triggering the requirement to produce a CTR under rule 17. Instead, the Court ordered the tribunal to produce a certified copy of its record pursuant to subrule 14(2) of the FCCIRPR. It was the common understanding of the parties that the purpose of this order was to have a CTR produced in accordance with rule 17. Concerning the question of relevance, it is well established that the test for relevance in the context of the production of a CTR is whether a document in the possession or control of the tribunal in question may affect the decision that the Court will make on the application. The test is the same whether one is under rule 317 or rule 17. When the application for judicial review seeks an order of *mandamus*, relevance must be further determined in relation to the eight requirements set by case law,

libellé de la règle 317, il n’y a rien dans celui de la règle 17 qui empêche son application aux demandes de *mandamus*. De plus, les mécanismes d’obtention d’un DCT en vertu de la règle 317, d’une part, et en vertu des Règles CIPR, d’autre part, sont complètement différents. La règle 317 dispose que, dans le contexte d’une demande de contrôle judiciaire, une partie peut demander des documents pertinents à l’égard de la demande de l’office fédéral dont l’ordonnance fait l’objet de la demande. Une telle demande peut être faite à condition qu’une demande de contrôle judiciaire d’une décision de l’office ait été introduite. En revanche, conformément aux Règles CIPR, le DCT est produit en réponse à une ordonnance du tribunal. Dans les instances régies par les Règles CIPR, à moins que l’ordonnance de production soit modifiée ou annulée, ou jusqu’à ce qu’elle le soit, le défendeur doit s’y conformer. La production d’un DCT en vertu des Règles CIPR se fait de deux façons. Selon le paragraphe 14(2), un juge peut, par ordonnance, exiger du tribunal administratif qu’il produise son dossier (ou des parties de celui-ci) lorsqu’il «décide que les documents en la possession ou sous la garde du tribunal administratif sont nécessaires pour décider de la demande d’autorisation». Dans le cadre du projet de la Cour fédérale visant à faciliter les discussions de règlement dans les instances en vertu de la LIPR, les ordonnances de production rendues conformément au paragraphe 14(2) sont également utilisées pour transmettre le DCT complet aux parties dans des cas particuliers. L’autre façon dont un DCT est produit en vertu des Règles CIPR est en réponse à une ordonnance faisant droit à une demande d’autorisation présentée en vertu de la règle 15. Que ce soit en vertu de la règle 15 ou dans le cadre du projet visant à faciliter les discussions de règlement en vertu du paragraphe 14(2), la Cour a pour pratique uniforme d’ordonner la production d’un DCT dans le cas de demandes de *mandamus* qui répondent aux critères d’autorisation. Ce type d’ordonnance a été prononcé en l’espèce en vertu du paragraphe 14(2). Sauf pour ce qui est des documents en litige, l’ordonnance a été exécutée par la production d’un DCT en mai 2021.

En ce qui concerne la production des documents du défendeur, la règle 17 n’était concerné qu’indirectement en l’espèce. En effet, aucune ordonnance faisant droit à une demande d’autorisation présentée en vertu de la règle 15 n’avait été rendue, ce qui est une condition préalable pour déclencher l’obligation de produire un DCT en vertu de la règle 17. Au lieu de cela, la Cour, en vertu du paragraphe 14(2) des Règles CIPR, a ordonné au tribunal administratif de produire une copie certifiée de son dossier. Les parties avaient convenu que l’objectif de l’ordonnance était de faire produire un DCT conforme à la règle 17. En ce qui concerne la pertinence, il est bien établi que le critère de la pertinence dans le contexte de la production d’un DCT est de savoir si un document en la possession ou sous la garde du tribunal administratif en question peut influencer sur la manière dont la Cour disposera de la demande. Le critère est le même, qu’il s’agisse de la règle énoncée à la règle 317 ou de celle énoncée à la règle 17. Lorsque la

such as that there must be a legal duty to act; the duty must be owed to the applicant; and there must be a clear right to performance of that duty. A key consideration in determining whether an applicant is entitled to the performance of a duty to make a decision is whether the tribunal has taken unreasonably long to do so. The reasonableness of the delay in making a decision is a central issue in *mandamus* applications and, as a result, documents or information bearing on this question are therefore relevant to the application. This question was squarely engaged in this case. Documents relating to the processing of the applicant's application could be expected to shed light on why a decision had not yet been made and whether the delay was reasonable or not. Consequently, any documents relating to this question were relevant and had to be included in the CTR.

In the present case, there were relevant Global Case Management System (GCMS) notes that pre-dated May 10, 2021—the date the CTR was produced—that were not included in the CTR. While they may not have borne directly on why a decision on the redetermination had not yet been made, any such notes would provide important background and context to the question of whether the delay was reasonable given that the applicant was prevented from returning to Canada (where his wife and children remained) since October 2020. Also, the original CTR did not include any GCMS notes between December 9, 2020, and February 18, 2021 whereas processing of the application continued after February 18, 2021 (including the receipt of the FINTRAC report). However, no GCMS notes relating to any of this activity were produced. Such notes were clearly relevant to the underlying application. Finally, the respondent also had to produce any FINTRAC reports relating to the applicant or his business activities as well as any Canada Border Services Agency reports relating to the applicant's application for a work permit and visa. There was a clear nexus between the FINTRAC report in particular and the fact that a decision had not yet been made on the work permit and TRV application. Regarding the production of FINTRAC and other disputed reports, it has been established that, in the context of a *mandamus* application, the respondent is not required to produce draft recommendations for a decision. Nevertheless, there was no basis for finding in the present case that such exception exempted the disputed reports from the requirements of rule 17. While such an exception to the general obligation under paragraph 17(b) to produce “all papers relevant to the matter that are in the possession or control of the tribunal” can arise, the respondent did not put forward any information or evidence about the disputed reports that could establish that they fell within this exception. There was

demande de contrôle judiciaire vise à obtenir une ordonnance de *mandamus*, la pertinence doit être précisée en fonction des huit conditions dégagées dans la jurisprudence, comme celle portant qu'il doit exister une obligation légale d'agir à caractère public; que l'obligation doit exister envers le requérant; qu'il existe un droit clair d'obtenir l'exécution de cette obligation. Pour statuer sur le droit d'un demandeur à l'exécution de l'obligation de rendre une décision, il faut notamment trancher la question de savoir si le tribunal administratif prend un temps déraisonnable pour s'exécuter. Le caractère raisonnable du retard à rendre une décision est une question centrale dans les demandes de *mandamus* et, par conséquent, les documents ou les renseignements portant sur la question sont donc pertinents quant à la demande. Cette question était directement en cause en l'espèce. On pouvait s'attendre à ce que les documents relatifs au traitement de la demande du demandeur permettent de comprendre pourquoi une décision n'avait pas été rendue et si le retard était raisonnable ou non. Par conséquent, tous les documents relatifs à la question étaient pertinents et devaient être inclus dans le DCT.

En l'espèce, il existait des notes pertinentes dans le Système mondial de gestion des cas (le SMGC) antérieures au 10 mai 2021 — date à laquelle le DCT a été produit — qui n'étaient pas incluses dans le DCT. Même si elles n'expliquaient peut-être pas directement pourquoi une décision à la suite du nouvel examen n'avait pas encore été rendue, ces notes fournissaient des renseignements et des éléments de contexte importants pour établir si le retard était raisonnable, étant donné que le demandeur n'avait pas pu retourner au Canada (où se trouvaient son épouse et ses enfants) depuis octobre 2020. De surcroît, le DCT original ne comprenait aucune note du SMGC datée du 9 décembre 2020 au 18 février 2021, alors que le traitement de la demande a continué après le 18 février 2021, y compris avec la réception du rapport du CANAFE. Cependant, aucune note du SMGC n'a été produite à cet égard. Ces notes étaient clairement pertinentes à l'égard de la demande sous-jacente. Enfin, le défendeur devait également produire tous les rapports du CANAFE concernant le demandeur ou ses activités commerciales ainsi que tous les rapports de l'Agence des services frontaliers du Canada concernant sa demande de permis de travail et de visa. Il existait un lien évident entre le rapport du CANAFE en particulier et le fait qu'aucune décision n'avait encore été rendue concernant le permis du travail et la demande de VRT. En ce qui concerne la production des rapports du CANAFE et des autres rapports litigieux, il est établi que, dans le contexte d'une demande de *mandamus*, le défendeur n'est pas tenu de produire un projet de recommandation d'une décision. Néanmoins, rien ne permettait de conclure en l'espèce que cette exception soustrayait les rapports litigieux aux exigences prévues à la règle 17. Bien qu'il puisse exister une telle exception à l'exigence générale, énoncée à l'alinéa 17b) des Règles CIPR, de produire « tous les documents pertinents qui sont en la possession ou sous la garde du tribunal administratif », le

nothing to suggest that any of them were *preliminary* draft recommendations for a decision. Thus, there was no basis to find that production of these reports would have a prejudicial effect that outweighed their relevance to the issues that had to be determined in the *mandamus* application. Therefore, the CTR produced under the covering letter dated May 10, 2021, did not comply with paragraph 17(b) of the FCCIRPR. The respondent was therefore required to produce a CTR that complied with this rule and in accordance with the reasons.

défendeur n'a pas présenté de renseignements ni d'éléments de preuve concernant les rapports litigieux qui auraient permis d'établir qu'ils faisaient partie de cette exception. Rien ne donnait à penser que l'un d'eux était un projet *préliminaire* de recommandation de décision. Rien ne permettait de conclure que la production de ces rapports aurait un effet préjudiciable qui l'emporterait sur leur pertinence par rapport aux questions qui devaient être tranchées relativement à la demande de *mandamus*. Par conséquent, le DCT accompagné d'une lettre de présentation datée du 10 mai 2021 n'était pas conforme à l'alinéa 17b) des Règles CIPR. Le défendeur était donc tenu de produire un DCT conforme à ce paragraphe et aux présents motifs.

STATUTES AND REGULATIONS CITED

Canada Evidence Act, R.S.C., 1985, c. C-5, ss. 37–39.

Federal Courts Act, R.S.C., 1985, c. F-7.

Federal Courts Citizenship, Immigration and Refugee Protection Rules, SOR/93-22, rr. 4, 14(2),(4), 15, 17.

Federal Courts Rules, SOR/98-106, rr. 317, 318.

Immigration and Refugee Protection Act, S.C. 2001, c. 27, ss. 34–37, 35(1)(b),(2), 72(1), 87.

CASES CITED

APPLIED:

Douze v. Canada (Citizenship and Immigration), 2010 FC 1086, 375 F.T.R. 195, as to distinction between FCCIRPR, r. 17 and *Federal Courts Rules*, r. 317; *Lukacs v. Canada (Transportation Agency)*, 2016 FCA 202, 488 N.R. 395.

DISTINGUISHED:

Douze v. Canada (Citizenship and Immigration), 2010 FC 1086, 375 F.T.R. 195, as to production of draft recommendations for decision; *Tursunbayev v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2012 FC 532; *Abdulahad v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2020 FC 174 (CanLII).

CONSIDERED:

Alberta Wilderness Association v. Canada (Attorney General), 2013 FCA 190, 362 D.L.R. (4th) 145; *Canada (Human Rights Commission) v. Pathak*, [1995] 2 F.C. 455, 1995 CarswellNat 666 (WL Can.) (C.A.); *Wasylynuk v. Canada (Royal Mounted Police)*, 2020 FC 962.

LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

Loi sur la preuve au Canada, L.R.C. (1985), ch. C-5, art. 37 à 39

Loi sur les Cours fédérales, L.R.C. (1985), ch. F-7.

Règles des cours fédérales en matière de citoyenneté, d'immigration et de protection des réfugiés, DORS/93-22, règles 4, 14(2)(4), 15, 17.

Règles des Cours fédérales, DORS/98-106, règles 317, 318.

Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés, L.C. 2001, ch. 27, art. 34 à 37, 35(1)b), 35(2), 72(1), 87.

JURISPRUDENCE CITÉE

DÉCISIONS APPLIQUÉES :

Douze c. Canada (Citoyenneté et Immigration), 2010 CF 1086, concernant la distinction existant entre la règle 17 des Règles CIPR et la règle 317 des *Règles des Cours fédérales*; *Lukacs c. Canada (Office des transports)*, 2016 CAF 202.

DÉCISIONS DIFFÉRENCIÉES :

Douze c. Canada (Citoyenneté et Immigration), 2010 CF 1086, concernant la production d'un projet de recommandation de décision; *Tursunbayev c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2012 CF 532; *Abdulahad c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2020 CF 174.

DÉCISIONS EXAMINÉES :

Alberta Wilderness Association c. Canada (Procureur général), 2013 CAF 190; *Canada (Commission des droits de la personne) c. Pathak*, [1995] 2 C.F. 455, 1995 CarswellNat 666F; *Wasylynuk c. Canada (Gendarmerie royale)*, 2020 CF 962.

REFERRED TO:

Western Canada Wilderness Committee v. Canada (Minister of the Environment), 2006 FC 786, 55 Admin. L.R. (4th) 166, [2007] 1 F.C.R. D-16; *Tsleil-Waututh Nation v. Canada (Attorney General)*, 2017 FCA 128, 410 D.L.R. (4th) 128; *Nguesso v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2015 FC 102, 474 F.T.R. 217; *Apotex Inc. v. Canada (Attorney General)*, [1994] 1 F.C. 742, (1993), 162 N.R. 177 (C.A.); *Conille v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1999] 2 F.C. 33, 1998 CanLII 9097 (T.D.); *Abdolkhaleghi v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2005 FC 729, 46 Imm. L.R. (3d) 19; *Almuhtadi v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2021 FC 712; *Canada (Attorney General) v. Sharafaldin*, 2021 FC 22.

MOTION arising from an application for judicial review by the applicant in which he sought an order of *mandamus* compelling the respondent to make a decision on his eligibility for a work permit and temporary resident visa. Motion granted.

APPEARANCES

Lorne Waldman, C.M. for applicant
John Provart for respondent.

SOLICITORS OF RECORD

Waldman & Associates, Toronto, for applicant.

Deputy Attorney General of Canada for respondent.

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

I. Overview

[1] NORRIS J.: This motion arises from an application for judicial review by Mukhtari Abdullah Abu under subsection 72(1) of the *Immigration and Refugee Protection Act*, S.C. 2001, c. 27 (IRPA). In that application, Mr. Abu seeks an order of *mandamus* compelling the Minister of Citizenship and Immigration to make a decision on his eligibility for a work permit and temporary resident visa (TRV), a matter that is currently being considered by Immigration, Refugees and

DÉCISIONS MENTIONNÉES :

Western Canada Wilderness Committee c. Canada (Ministre de l'environnement), 2006 CF 786; *Tsleil-Waututh Nation c. Canada (Procureur général)*, 2017 CAF 128; *Nguesso c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2015 CF 102; *Apotex Inc. c. Canada (Procureur général)*, [1994] 1 C.F. 742 (C.A.); *Conille c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 C.F. 33; *Abdolkhaleghi c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et Immigration)*, 2005 CF 729; *Almuhtadi c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2021 CF 712; *Canada (Procureur général) c. Sharafaldin*, 2021 CAF 22.

REQUÊTE découlant d'une demande de contrôle judiciaire présentée par le demandeur en vue d'obtenir une ordonnance de *mandamus* enjoignant au défendeur de prononcer une décision sur son admissibilité à un permis de travail et à un visa de résident temporaire. Requête accordée.

ONT COMPARU :

Lorne Waldman, C.M. pour le demandeur
John Provart pour le défendeur.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

Waldman & Associates, Toronto, pour le demandeur.

Le sous-procureur général du Canada pour le défendeur.

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

I. Vue d'ensemble

[1] LE JUGE NORRIS : La Cour est saisie d'une requête qui découle d'une demande de contrôle judiciaire qu'a présentée Mukhtari Abdullah Abu en vertu du paragraphe 72(1) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27 (la LIPR). Dans cette demande, M. Abu sollicite une ordonnance de *mandamus* enjoignant au ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration de prendre une décision concernant son admissibilité à un permis de travail et à un visa de résident

Citizenship Canada (IRCC) officials at the Canadian High Commission in Nairobi, Kenya.

[2] In response to an order under subrule 14(2) of the *Federal Courts Citizenship, Immigration and Refugee Protection Rules*, SOR/93-22 (FCCIRPR), the High Commission provided a certified tribunal record (CTR) in May 2021.

[3] Mr. Abu brings the present motion because, he submits, the CTR is missing documents that should have been produced in accordance with the rule 17 of the FCCIRPR. More specifically, he submits that the CTR does not contain “all papers relevant to the matter that are in the possession or control of the tribunal”¹, as required by paragraph 17(b). He asks the Court to order the Minister to produce the missing documents.

[4] The Minister does not dispute that documents are missing from the CTR. Rather, the Minister contends that, in connection with an application for *mandamus*, paragraph 17(b) [FCCIRPR] should be interpreted in a “limited manner” and, under this interpretation, he is not required to produce the missing documents. In the alternative, the Minister contends that he should only be required to produce some but not all of the missing documents at this time.

[5] For the reasons that follow, I do not agree with the Minister that he is not required to produce the missing documents. On the contrary, I agree with Mr. Abu that all the missing documents are relevant and should be produced in accordance with the usual requirements of paragraph 17(b) [FCCIRPR]. There is no basis for interpreting those requirements any differently when the application for judicial review in question is an application for an order of *mandamus*, as the Minister contends.

temporaire (VRT), une question qui est actuellement examinée par des fonctionnaires d’Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada (IRCC) au haut-commissariat du Canada à Nairobi, au Kenya.

[2] En réponse à une ordonnance rendue en vertu du paragraphe 14(2) des *Règles des cours fédérales en matière de citoyenneté, d’immigration et de protection des réfugiés*, DORS/93-22 (les Règles CIPR), le haut-commissariat susmentionné a produit un dossier certifié du tribunal (DCT) en mai 2021.

[3] M. Abu soumet la présente requête parce que, selon lui, il manque, dans le DCT, des documents qui auraient dû être produits conformément à la règle 17 des Règles CIPR. Plus précisément, il soutient que le DCT ne contient pas « tous les documents pertinents qui sont en la possession ou sous la garde du tribunal administratif », comme l’exige l’alinéa 17b) des Règles CIPR. Il demande à la Cour d’enjoindre au ministre de produire les documents manquants.

[4] Le ministre ne nie pas qu’il manque des documents dans le DCT. Il soutient plutôt que, dans le contexte d’une demande de *mandamus*, l’alinéa 17b) des Règles CIPR devrait être interprété [TRADUCTION] « restrictivement » et que, selon une telle interprétation, il n’est pas tenu de produire les documents manquants. À titre subsidiaire, le ministre soutient qu’il ne devrait être tenu de produire que certains des documents manquants, mais pas tous, pour le moment.

[5] Pour les motifs qui suivent, je ne suis pas d’accord avec le ministre pour dire qu’il n’est pas tenu de produire les documents manquants. Au contraire, je suis d’accord avec M. Abu pour dire que tous les documents manquants sont pertinents et devraient être produits conformément aux exigences habituelles qui sont prévues à l’alinéa 17b) des Règles CIPR. Il n’y a aucune raison d’interpréter ces exigences différemment lorsque la demande de contrôle judiciaire en question est une demande d’ordonnance de

¹ Editor’s note: SOR/2021-149, s. 10 replaced paragraph 17(b) of the English version of the FCCIRPR by the following, which came into force on June 17, 2021:

(b) all relevant documents that are in the possession or control of the tribunal

If there are legitimate grounds to withhold or delay disclosure of relevant documents (whether in whole or in part), there are well-established mechanisms for doing so that the Minister can engage, if so advised.

II. Background

[6] Mr. Abu is a citizen of Nigeria. He, his wife and their three children came to Canada under the Nova Scotia Provincial Nominee Program in April 2019. Their application under this program was based on a proposal to establish a business in Nova Scotia. Mr. and Mrs. Abu established a fish exporting business in Halifax, Ahead Fisheries Inc., which they continue to operate today.

[7] In August 2020, Mr. Abu returned to Nigeria to attend to the estate of his late father. His wife and children stayed in Halifax. Mr. Abu was booked on a flight to return to Canada on October 20, 2020. To his understanding, at this time his work permit and multiple entry visa were still valid and he did not expect to encounter any difficulty returning to Canada. However, on October 20, 2020, when he attempted to board his flight from Lagos, Mr. Abu was denied boarding. He states that he was not given a reason for this.

[8] With the assistance of a consultant, Mr. Abu contacted the Canadian High Commission in Lagos to see if he could find out why he had been denied boarding. The High Commission requested various documents and information about Mr. Abu's travel history and his business in Canada. Mr. Abu provided the documents and information that had been requested. Suspecting that he may have been denied boarding because of a misunderstanding about his right to return to Canada despite COVID-19 travel restrictions, Mr. Abu also provided submissions addressing this.

[9] On December 3, 2020, Mr. Abu attempted to board another flight to Canada but was denied boarding again. He then commenced an application for judicial review challenging the refusal to permit him to return to Canada (Federal Court File No. IMM-6319-20).

mandamus, comme le soutient le ministre. S'il existe des motifs légitimes de retenir ou de retarder la divulgation de documents pertinents (en tout ou en partie), il existe des mécanismes bien établis pour ce faire que le ministre peut utiliser, le cas échéant.

II. Contexte

[6] M. Abu est citoyen du Nigéria. Son épouse, leurs trois enfants et lui-même sont venus au Canada en avril 2019 dans le cadre du Programme des candidats de la province de la Nouvelle-Écosse. Leur demande dans le cadre de ce programme était fondée sur une proposition d'établissement d'une entreprise en Nouvelle-Écosse. M. et M^{me} Abu ont établi à Halifax une entreprise d'exportation de poisson, Ahead Fisheries Inc., qu'ils continuent d'exploiter à ce jour.

[7] En août 2020, M. Abu est retourné au Nigéria s'occuper de la succession de son père. Sa femme et ses enfants sont restés à Halifax. M. Abu a obtenu une réservation sur un vol pour retourner au Canada le 20 octobre 2020. Il croyait alors que son permis de travail et son visa pour entrées multiples étaient encore valides, et il ne pensait pas avoir de difficultés à rentrer au Canada. Cependant, le 20 octobre 2020, au moment de prendre son vol depuis Lagos, M. Abu s'est vu refuser l'embarquement. Il affirme qu'on ne lui a pas donné le motif du refus.

[8] Avec l'aide d'un consultant, M. Abu a communiqué avec le haut-commissariat du Canada à Lagos pour connaître le motif du refus d'embarquement. Le haut-commissariat a demandé divers documents et renseignements sur les voyages de M. Abu et sur ses affaires au Canada. M. Abu a fourni les documents et les renseignements demandés. Pensant qu'il avait pu se voir refuser l'embarquement en raison d'un malentendu sur son droit de retourner au Canada malgré les restrictions de voyage imposées en raison de la COVID-19, M. Abu a également fourni des observations à ce sujet.

[9] Le 3 décembre 2020, M. Abu a tenté de monter à bord d'un autre vol à destination du Canada, mais il s'est vu de nouveau refuser l'embarquement. Il a alors présenté une demande de contrôle judiciaire visant à contester le refus de le laisser rentrer au Canada (dossier de la Cour fédérale n° IMM-6319-20).

[10] In connection with this application, the Minister disclosed an excerpt from Global Case Management System (GCMS) notes relating to Mr. Abu. The excerpt was a note from the Montréal Call Centre dated October 29, 2020, relating to an inquiry from the office of the Member of Parliament for Halifax West concerning why Mr. Abu had been refused boarding on his flight from Lagos on October 20, 2020. The note states the following:

Information provided re: Subject who was refused boarding his flight from Lagos on 20Oct2020...:

As per GCMS notes dated 07Oct2020, CBSA LO ACCRA refused to allow boarding of subject, due to derogatory information brought to their attention (details not disclosed as per Access to Information Act 16(1)(b) and (c), 17 and/or the Privacy Act 22(1)(b)**). Subject's WP and TRV were deactivated on the same day; both files were subsequently referred to the Lagos V/O for further review. Unable to provide a timeframe for review at this time.

[11] The Minister also disclosed GCMS records reflecting that Mr. Abu's work permit and TRV were cancelled on October 21, 2020.

[12] While the "derogatory information" was not disclosed to Mr. Abu, there does not appear to be any dispute that it relates, at least in part, to information concerning the possible involvement of Mr. Abu and Ahead Fisheries Inc. in fraud and trade-based money laundering.

[13] The first *mandamus* application was discontinued by settlement on December 18, 2020. Pursuant to the settlement, IRCC was to advise Mr. Abu of the concerns that led to the cancellation of his work permit and TRV and provide him with an opportunity to respond as part of a redetermination of his eligibility for these authorizations. As things turned out, the application would be

[10] En rapport avec la demande susmentionnée, le ministre a divulgué un extrait des notes du Système mondial de gestion des cas (le SMGC) concernant M. Abu. L'extrait est une note du Centre d'appels de Montréal, datée du 29 octobre 2020, relative à une demande de renseignements du bureau du député d'Halifax-Ouest concernant le motif pour lequel M. Abu s'est vu refuser l'embarquement sur son vol au départ de Lagos le 20 octobre 2020. La note précise ce qui suit :

[TRADUCTION]

Dans les renseignements fournis concernant le sujet qui s'est vu refuser l'embarquement sur son vol en provenance de Lagos le 20 octobre 2020 [...] :

Conformément aux notes du SMGC datées du 7 octobre 2020, l'agent de liaison de l'ASFC [Agence des services frontaliers du Canada] en poste à Accra a refusé d'autoriser l'embarquement du sujet en raison de renseignements préjudiciables portés à son attention (renseignements non divulgués au titre des alinéas 16(1)b) et 16(1)c) et de l'article 17 de la *Loi sur l'accès à l'information* ou de l'alinéa 22(1)b) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels***). Le PT [permis de travail] et le VRT du sujet ont été désactivés le même jour; les deux dossiers ont ensuite été transmis au BV [bureau des visas] de Lagos pour un examen plus approfondi. Impossible de fournir un échéancier d'examen pour le moment.

[11] Le ministre a également divulgué des renseignements contenus dans le SMGC qui indiquent l'annulation du permis de travail et du VRT de M. Abu le 21 octobre 2020.

[12] Bien que les « renseignements préjudiciables » n'aient pas été divulgués à M. Abu, il ne semble pas contesté qu'ils sont liés, du moins en partie, à des renseignements concernant le rôle possible de M. Abu et d'Ahead Fisheries Inc. dans une fraude et un blanchiment d'argent par voie commerciale.

[13] La première demande de *mandamus* a été abandonnée en raison d'un règlement intervenu le 18 décembre 2020. Conformément au règlement, IRCC devait informer M. Abu des doutes qui ont conduit à l'annulation de son permis de travail et de son VRT et lui donner l'occasion de les dissiper dans le cadre d'un nouvel examen de son admissibilité à ces autorisations. En fin

processed under the supervision of an IRCC Deputy Migration Program Manager based at the Canadian High Commission in Nairobi (the IRCC manager).

[14] On January 7, 2021, IRCC sent Mr. Abu a procedural fairness letter. The letter requested various documents and information—essentially what had already been requested in October and November 2020—but did not raise any specific concerns about Mr. Abu’s eligibility for a work permit or a TRV. With the assistance of counsel, Mr. Abu provided his response on January 22, 2021.

[15] GCMS notes dated February 18, 2021, entered by an IRCC officer in Nairobi state that the officer was satisfied that a one-year work permit should be issued. The notes also state that the last step in the processing of the application was to request Mr. Abu’s current passport. This request was sent to Mr. Abu on February 18, 2021. The letter states that a decision had been made on his application and his passport was required to finalize processing the application. While the letter does not say what the decision was, it appears from the GCMS notes that it was a favourable one.

[16] On or about February 26, 2021, the IRCC office in Nairobi received a report dated February 8, 2021, from the Financial Transactions and Reports Analysis Centre of Canada (FINTRAC). This report had been requested by the Canada Border Services Agency (CBSA), which then forwarded it to IRCC. In an affidavit filed on the underlying judicial review application (affirmed on April 26, 2021), the IRCC manager describes the report as “relevant to the Applicant’s TRV application”. The IRCC manager states that, upon receiving the report, he submitted a request for additional security screening by CBSA’s National Security Screening Division (NSSD). As the IRCC manager explains, the NSSD “has expertise in assessing potential inadmissibility under ss. 34-37 of the IRPA, and typically prepares assessment reports for IRCC to consider in deciding visa cases”.

de compte, la demande serait traitée sous la supervision d’un gestionnaire adjoint du programme de migration d’IRCC en poste au haut-commissariat du Canada à Nairobi (le gestionnaire d’IRCC).

[14] Le 7 janvier 2021, IRCC a envoyé à M. Abu une lettre relative à l’équité procédurale. Il y était demandé divers documents et renseignements — essentiellement les mêmes que ceux qui lui avaient déjà été demandés en octobre et en novembre 2020 —, mais on n’y soulevait aucune question particulière quant à l’admissibilité de M. Abu à un permis de travail ou à un VRT. Avec l’aide de son avocat, M. Abu a fourni sa réponse le 22 janvier 2021.

[15] Les notes du SMGC datées du 18 février 2021, qu’un agent d’IRCC a entrées à Nairobi, montrent que l’agent était convaincu qu’un permis de travail d’un an devrait être délivré. Les notes montrent également que la dernière étape du traitement de la demande consistait à demander le passeport actuel de M. Abu. La demande à cet effet a été envoyée à M. Abu le 18 février 2021. La lettre montre qu’une décision avait été rendue concernant sa demande et qu’il devait fournir son passeport pour que l’on puisse achever le traitement de la demande. Bien que la lettre ne précise pas quelle était la décision, il ressort des notes du SMGC qu’elle était favorable.

[16] Le ou vers le 26 février 2021, le bureau d’IRCC à Nairobi a reçu du Centre d’analyse des opérations et déclarations financières du Canada (le CANAFE) un rapport daté du 8 février 2021. Ce rapport avait été produit à la demande de l’Agence des services frontaliers du Canada (l’ASFC), qui l’a ensuite transmis à IRCC. Dans un affidavit déposé dans le cadre de la demande de contrôle judiciaire sous-jacente (souscrit le 26 avril 2021), le gestionnaire d’IRCC décrit le rapport comme étant [TRADUCTION] « pertinent quant à la demande de VRT du demandeur ». Le gestionnaire d’IRCC affirme qu’après avoir reçu le rapport, il a soumis une demande de contrôle de sécurité supplémentaire à la Division du filtrage pour la sécurité nationale (la DFSN) de l’ASFC. Comme l’explique le gestionnaire d’IRCC, la DFSN [TRADUCTION] « est qualifiée pour évaluer l’inadmissibilité éventuelle aux termes des articles 34 à 37 de la LIPR,

[17] On March 2, 2021, IRCC sent Mr. Abu a letter stating the following:

A request for your valid passport or travel document was recently sent to you. Since that time, additional information has been received which requires additional procedures to reach a decision, and so a work permit will not be issued at this time.

[18] This “additional information” has not been disclosed to Mr. Abu but there does not appear to be any dispute that it relates, at least in part, to the FINTRAC report.

[19] On March 29, 2021, Mr. Abu commenced a second application for judicial review seeking an order of *mandamus* requiring the Minister to make a decision on his outstanding application for a work permit and a TRV. When he did so, apart from the letter requesting his passport, he was not aware of the information summarized in paragraphs 15 and 16, above, or in the following paragraph. This information was disclosed subsequently in the context of the application for leave and judicial review.

[20] The IRCC manager states in his affidavit (which, as already noted, was affirmed on April 26, 2021) that the NSSD had completed its response to IRCC’s request for further screening. The IRCC manager anticipated being able to access the report as of April 26, 2021. This, in turn, would allow him “to continue processing this file towards a decision”.

[21] Shortly after filing his application for *mandamus*, Mr. Abu requested that the matter be expedited. This motion came before me on April 13, 2021. After hearing from the parties, I set a schedule for the leave materials to be completed by April 29, 2021. On May 6, 2021,

et prépare habituellement des rapports d’évaluation dont IRCC tient compte pour trancher les dossiers de visa ».

[17] Le 2 mars 2021, IRCC a envoyé à M. Abu une lettre qui contenait les renseignements suivants.

[TRADUCTION]

Nous vous avons récemment envoyé une lettre dans laquelle nous vous demandions de fournir votre passeport ou titre de voyage valide. Depuis, nous avons reçu d’autres renseignements qui appellent des démarches supplémentaires pour que l’on puisse parvenir à une décision. Par conséquent, nous ne délivrerons pas de permis de travail pour le moment.

[18] Ces [TRADUCTION] « autres renseignements » n’ont pas été divulgués à M. Abu, mais il ne semble pas être contesté qu’ils sont liés, du moins en partie, au rapport du CANAFE.

[19] Le 29 mars 2021, M. Abu a déposé une deuxième demande de contrôle judiciaire visant à obtenir une ordonnance de *mandamus* qui enjoindrait au ministre de prendre une décision concernant sa demande en suspens de permis de travail et de VRT. Lorsqu’il a fait cette demande, à part la lettre dans laquelle il lui était demandé de fournir son passeport, il n’avait pas connaissance des renseignements résumés aux paragraphes 15 et 16 ci-dessus ni de ceux énoncés au paragraphe qui suit. Ces renseignements lui ont été divulgués par la suite dans le cadre de la demande d’autorisation et de contrôle judiciaire.

[20] Le gestionnaire d’IRCC déclare dans son affidavit (lequel, comme nous l’avons déjà signalé, a été souscrit le 26 avril 2021) que la DFSN avait finalisé sa réponse à la demande de filtrage supplémentaire d’IRCC. Le gestionnaire d’IRCC prévoyait d’être en mesure d’accéder au rapport à partir du 26 avril 2021. Il pourrait ainsi [TRADUCTION] « poursuivre le traitement [du] dossier en vue de parvenir à une décision ».

[21] Peu après avoir déposé sa demande de *mandamus*, M. Abu a demandé que le traitement du dossier soit accéléré. La requête en ce sens m’a été présentée le 13 avril 2021. Après avoir entendu les parties, j’ai fixé un échéancier de sorte que les documents d’autorisation soient

I ordered that the matter would continue as a specially managed proceeding. (Subsequently, on May 14, 2021, I was appointed Case Management Judge in this matter.) I also ordered production of the CTR pursuant to sub-rule 14(2) of the FCCIRPR.

[22] On May 25, 2021, I issued a direction requesting the parties to provide their availability for a hearing of the application for judicial review within the next 30 to 60 days. After that, for various reasons the matter did not move forward until the end of July 2021, when Mr. Abu brought this motion for an order directing the Minister to produce a CTR that complies with rule 17 of the FCCIRPR. This motion was eventually heard on September 23, 2021.

III. Issues

[23] I would frame the issues raised in this motion as follows:

- (a) What is the scope of the requirement to produce a certified tribunal record in connection with an application for *mandamus*?

and

- (b) Has the Minister produced all the documents he is required to produce?

IV. Analysis

- A. *What is the scope of the requirement to produce a certified tribunal record in connection with an application for mandamus?*

[24] The Minister submits that the requirement to produce a CTR in connection with a *mandamus* application arising under the IRPA should be interpreted in a “limited manner” and, further, that the documents at issue here fall outside the scope of the “limited” CTR he is required to produce.

finalisés au plus tard le 29 avril 2021. Le 6 mai 2021, j’ai ordonné que l’affaire se poursuive à titre d’instance à gestion spéciale. (Par la suite, le 14 mai 2021, j’ai été nommé juge responsable de la gestion de l’instance en l’espèce). J’ai également ordonné, en vertu du paragraphe 14(2) des Règles CIPR, la production du DCT.

[22] Le 25 mai 2021, j’ai émis une directive enjoignant aux parties de faire connaître leur disponibilité pour une audience sur la demande de contrôle judiciaire dans les 30 à 60 prochains jours. Après quoi, pour diverses raisons, l’affaire n’a pas progressé jusqu’à la fin du mois de juillet 2021, lorsque M. Abu a présenté la présente requête en vue d’obtenir une ordonnance enjoignant au ministre de produire un DCT conforme à la règle 17 des Règles CIPR. La requête a finalement été entendue le 23 septembre 2021.

III. Questions en litige

[23] J’énoncerais ainsi les questions soulevées par la présente requête :

- a) Quelle est la portée de l’exigence de produire un dossier certifié du tribunal dans le contexte d’une demande de *mandamus*?

et

- b) Le ministre a-t-il produit tous les documents qu’il est tenu de produire?

IV. Analyse

- A. *Quelle est la portée de l’exigence de produire un dossier certifié du tribunal dans le contexte d’une demande d’ordonnance de mandamus?*

[24] Le ministre soutient que l’exigence de produire un DCT dans le contexte d’une demande de *mandamus* présentée en vertu de la LIPR devrait être interprétée [TRADUCTION] « restrictivement » et, en outre, que les documents en cause en l’espèce sont exclus du champ d’application du DCT [TRADUCTION] « restreint » qu’il est tenu de produire.

[25] In support of this submission, the Minister relies on *Alberta Wilderness Association v. Canada (Attorney General)*, 2013 FCA 190, 362 D.L.R. (4th) 145 [*Alberta Wilderness Association*]. In that decision, the Federal Court of Appeal determined that rule 317 of the *Federal Courts Rules*, SOR/98-106, which is the usual mechanism for obtaining material from a tribunal relevant to an application for judicial review under the *Federal Courts Act*, R.S.C., 1985, c. F-7, does not apply when the application in question is for an order of *mandamus*. This is because it is a necessary precondition for a request under this rule that the tribunal have made an order that is now the subject of an application for judicial review. When, as is the case in an application for *mandamus*, there is no express decision under review, rule 317 [*Federal Courts Rules*] does not apply and, consequently, no record can be requested under it.

[26] The Minister acknowledges that rule 317 does not apply to judicial review proceedings arising under the IRPA and, further, that there are distinct rules under the FCCIRPR governing the production of CTRs in citizenship, immigration, and refugee matters. However, the Minister argues that these rules should be interpreted harmoniously with rule 317, as that provision has been interpreted in *Alberta Wilderness Association*. More specifically, as set out in the Minister's written representations on this motion, the Court should "interpret CTR production requirements for *mandamus* applications in a limited manner, irrespective of whether they are under Rule 317 or Rule 17 of the *FCCIRPR*". According to the Minister, properly interpreted, the rules governing the production of a CTR do not require him to produce the documents that are admittedly missing from the CTR that was produced. This motion should therefore be dismissed.

[27] For the following reasons, I do not agree.

[28] First, as the Minister acknowledges, the FCCIRPR adopts a distinct approach to the production of a CTR that

[25] Le ministre fonde sa position sur l'arrêt *Alberta Wilderness Association c. Canada (Procureur général)*, 2013 CAF 190 (*Alberta Wilderness Association*). Dans cet arrêt, la Cour d'appel fédérale a établi que la règle 317 des *Règles des Cours fédérales*, DORS/98-106, qui est le mécanisme habituel en vertu duquel les parties à une demande peuvent obtenir d'un office fédéral les documents pertinents quant à une demande de contrôle judiciaire présentée en vertu de la *Loi sur les Cours fédérales*, L.R.C. (1985), c. F-7, ne s'applique pas lorsque la demande en cause porte sur une ordonnance de *mandamus*. La raison est que la condition préalable à une demande présentée en vertu de cet article veut que l'office fédéral ait rendu une ordonnance qui fait alors l'objet d'une demande de contrôle judiciaire. Lorsque, comme c'est le cas dans une demande de *mandamus*, il n'y a pas de décision expresse faisant l'objet d'un contrôle, la règle 317 [*des Règles des Cours fédérales*] ne s'applique pas et, par conséquent, il ne peut être utilisé pour demander la production d'un document.

[26] Le ministre reconnaît que la règle 317 ne s'applique pas à une procédure de contrôle judiciaire engagée en vertu de la LIPR et, de plus, que des règles distinctes prévues dans les Règles CIPR régissent la production d'un DCT en matière de citoyenneté, d'immigration et de protection des réfugiés. Toutefois, le ministre soutient que les Règles CIPR devraient être interprétées en harmonie avec la règle 317, comme ce fut le cas dans l'arrêt *Alberta Wilderness Association*. Plus précisément, comme le font valoir les observations écrites du ministre relatives à la présente requête, la Cour devrait [TRADUCTION] « interpréter restrictivement les exigences de production d'un DCT applicables aux demandes de *mandamus*, indépendamment du fait qu'elles relèvent de la règle 317 ou de la règle 17 des Règles CIPR ». Selon le ministre, correctement interprétées, les règles qui régissent la production d'un DCT ne l'obligent pas à produire les documents qui, de toute évidence, ne sont pas inclus dans le DCT qui a été produit. La requête devrait donc être rejetée.

[27] Pour les motifs qui suivent, je ne suis pas de son avis.

[28] Premièrement, comme le reconnaît le ministre, les Règles CIPR prévoient une démarche distincte pour

expressly excludes the application of rule 317 [*Federal Courts Rules*]: see rule 4 of the FCCIRPR. Caution should therefore be exercised when interpreting the former in light of the latter. (This is not to say that the interpretation of one will never assist the interpretation of the other. As discussed below, it is well established that the test for relevance is the same under rule 17 [FCCIRPR] and rule 317 [*Federal Courts Rules*].)

[29] Second, unlike rule 317, which requires that the tribunal have made an order that is the subject of the application for judicial review, the FCCIRPR does not contain any such requirement. As Justice Tremblay-Lamer held in *Douze v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2010 FC 1086, 375 F.T.R. 195 [*Douze*], at paragraph 17, rule 17 is broader than rule 317. Unlike rule 317, there is nothing in the wording of rule 17 that precludes its application to *mandamus* applications. Significantly, *Alberta Wilderness Association* simply states the Federal Court of Appeal's agreement with Federal Court jurisprudence interpreting rule 317, the very jurisprudence the Minister had relied on earlier in *Douze* but which Justice Tremblay-Lamer found to be inapplicable to rule 17: compare *Douze*, at paragraph 15 and *Alberta Wilderness Association*, at paragraph 39. I do not agree with the Minister that *Alberta Wilderness Association* calls this determination into question.

[30] Third, the mechanisms for obtaining a CTR under rule 317 [*Federal Courts Rules*], on the one hand, and under the FCCIRPR, on the other, are entirely different. Rule 317 provides that, in connection with an application for judicial review, a party may request material relevant to the application from the tribunal whose order is the subject of the application. Such a request may be made as long as an application for judicial review of a decision of the tribunal has been commenced. Indeed, the request for the tribunal record may be included in the originating notice of application for judicial review: see subsection 317(2). In contrast, under the FCCIRPR, the CTR is

la production d'un DCT qui exclut expressément l'application de la règle 317 [des *Règles des Cours fédérales*]: voir la règle 4 des Règles CIPR. Il convient donc de faire preuve de prudence dans l'interprétation de la première à la lumière de la seconde. (Cela ne veut pas dire que l'interprétation de l'une n'aidera jamais à interpréter l'autre. Comme nous le verrons plus loin, il est bien établi que le critère de la pertinence est le même en ce qui concerne la règle 17 [des *Règles CIPR*] qu'en ce qui concerne la règle 317 [des *Règles des Cours fédérales*]).

[29] Deuxièmement, contrairement à la règle 317, qui prévoit que l'office fédéral doit avoir rendu une ordonnance qui fait l'objet d'une demande de contrôle judiciaire, les Règles CIPR n'imposent rien en ce sens. Comme l'a écrit la juge Tremblay-Lamer dans la décision *Douze c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2010 CF 1086 (*Douze*) (au paragraphe 17), la règle 17 a une portée élargie relativement à la règle 317. Contrairement au libellé de la règle 317, il n'y a rien dans celui de la règle 17 qui empêche son application aux demandes de *mandamus*. Il convient de souligner que l'arrêt *Alberta Wilderness Association* ne fait qu'énoncer l'accord de la Cour d'appel fédérale avec les décisions prononcées par les juges de la Cour fédérale relativement à la règle 317, qui forme la jurisprudence même sur laquelle le ministre s'était appuyé plus tôt dans *Douze*, mais que la juge Tremblay-Lamer avait jugée inapplicable à la règle 17: comparer *Douze*, au paragraphe 15, et *Alberta Wilderness Association*, au paragraphe 39. Je ne suis pas d'accord avec le ministre pour dire que l'arrêt *Alberta Wilderness Association* permet de douter de l'autre décision.

[30] Troisièmement, les mécanismes d'obtention d'un DCT en vertu de la règle 317 [des *Règles des Cours fédérales*], d'une part, et en vertu des Règles CIPR, d'autre part, sont complètement différents. La règle 317 prévoit que, dans le contexte d'une demande de contrôle judiciaire, une partie peut demander des documents pertinents quant à la demande à l'office fédéral dont l'ordonnance fait l'objet de la demande. Une telle demande peut être faite à condition qu'une demande de contrôle judiciaire d'une décision de l'office ait été introduite. En effet, un demandeur peut inclure sa demande de transmission de documents dans son avis de demande de contrôle judiciaire

produced in response to a Court order. Importantly, the requirement for leave to proceed with an application for judicial review in citizenship, immigration and refugee matters (including *mandamus* applications) provides a check on abusive production requests that is absent in other areas of administrative decision making. Subject to the settlement project (about which I will say more below), in immigration, refugee and citizenship matters, a CTR will be ordered produced only when a judge is satisfied that the application has sufficient merit to be permitted to proceed. Consequently, the concerns about a party using the production process for a collateral purpose or to impose unwarranted obligations on a tribunal that underlie a restrictive interpretation of rule 317 —see, for example, *Western Canada Wilderness Committee v. Canada (Minister of the Environment)*, 2006 FC 786, 55 Admin. L.R. (4th) 166, [2007] 1 F.C.R. D-16, which is cited with approval in *Alberta Wilderness Association*—do not arise under the FCCIRPR: see *Douze*, at paragraph 18.

[31] Fourth, at the risk of belabouring the obvious, in proceedings governed by the FCCIRPR, the CTR is produced in response to a court *order*, not simply a request from a party. (Under the *Federal Courts Rules*, the Court becomes involved only if there is an objection to production: see rule 318.) Unless or until the production order is varied or set aside, the Minister must comply with it.

[32] The production of a CTR under the FCCIRPR happens in either of two ways. Under subrule 14(2) [FCCIRPR], a judge may, by order, require the tribunal to produce its record (or parts thereof) where the judge “considers that documents in the possession or control of the tribunal are required for the proper disposition of the application for leave”. Subrule 14(4) [FCCIRPR] provides that, on receipt of an order under subrule 14(2), “the tribunal shall, without delay, send a copy of the materials specified in the order, duly certified by an appropriate officer to be correct”, to the parties and to the Court. As

introduit d’instance : voir le paragraphe 317(2). En revanche, conformément aux Règles CIPR, le DCT est produit en réponse à une ordonnance du tribunal. J’aimerais faire remarquer que l’exigence d’obtenir une autorisation pour présenter une demande de contrôle judiciaire en matière de citoyenneté, d’immigration et de protection des réfugiés (y compris toute demande de *mandamus*) constitue une mesure de contrôle des requêtes en production abusives qui n’existe pas dans d’autres domaines de prise de décisions administratives. Sous réserve du projet visant à faciliter les discussions de règlement (sur lequel je reviendrai plus loin) dans les instances en matière d’immigration, de protection des réfugiés et de citoyenneté, la production d’un DCT ne sera ordonnée que si un juge est convaincu que la demande est suffisamment fondée pour être autorisée. Par conséquent, les questions concernant l’utilisation par une partie du processus de production à des fins accessoires ou pour imposer des exigences injustifiées à un office fédéral, qui sous-tendent une interprétation restrictive de la règle 317 — voir, par exemple, la décision *Western Canada Wilderness Committee c. Canada (Ministre de l’Environnement)*, 2006 CF 786, [2007] 1 R.C.F. F-21, qui est citée avec approbation dans l’arrêt *Alberta Wilderness Association* — ne se posent pas dans le cadre des Règles CIPR : voir *Douze*, au paragraphe 18.

[31] Quatrièmement, au risque d’insister sur l’évidence, dans les instances régies par les Règles CIPR, le DCT est produit en réponse à une *ordonnance* de la Cour, et non simplement à la demande d’une partie. (Selon les *Règles des Cours fédérales*, la Cour n’intervient que s’il y a une objection à la production : voir la règle 318.) À moins ou jusqu’à ce que l’ordonnance de production soit modifiée ou annulée, le ministre doit s’y conformer.

[32] La production d’un DCT en vertu des Règles CIPR se fait de deux façons. Selon le paragraphe 14(2) [des Règles CIPR], un juge peut, par ordonnance, exiger du tribunal administratif qu’il produise son dossier (ou des parties de celui-ci) lorsqu’il « décide que les documents en la possession ou sous la garde du tribunal administratif sont nécessaires pour décider de la demande d’autorisation ». Le paragraphe 14(4) [des Règles CIPR] prévoit que, dès réception de l’ordonnance rendue en vertu du paragraphe 14(2), « le tribunal administratif envoie à chacune des parties une copie des documents spécifiés, certifiée

drafted, this rule provides for the production of discrete documents which are identified by the Court as being necessary for the proper disposition of the leave application. However, under the Federal Court's settlement project for matters arising under the IRPA, production orders under subrule 14(2) are also used to put the full CTR in the hands of the parties in selected cases so that they are equipped to conduct meaningful settlement discussions within a short timeframe after leave has been granted: see the notice to the profession dated July 4, 2019, describing this project. (The settlement project was initially a pilot project limited to matters filed in Toronto. It has now been expanded nationally.)

[33] The other way a CTR is produced under the FCCIRPR is in response to an order under rule 15 [FCCIRPR] granting an application for leave. More particularly, paragraph 15(1)(b) provides that an order granting an application for leave “shall specify the time limit within which the tribunal is to send copies of its record required under Rule 17”. Rule 17 [FCCIRPR], in turn, provides that, on receipt of an order under rule 15, “a tribunal shall, without delay” prepare and send to the parties and to the Court a record certified to be correct containing the following:

- (a) the decision or order in respect of which the application for judicial review is made and the written reasons given therefor,
- (b) all papers relevant to the matter that are in the possession or control of the tribunal,
- (c) any affidavits, or other documents filed during any such hearing, and
- (d) a transcript, if any, of any oral testimony given during the hearing, giving rise to the decision or order or other matter that is the subject of the application for judicial review.

conforme par un fonctionnaire compétent, et au greffe de la Cour ». Tel qu'elle est rédigée, la règle prévoit la production de documents spécifiés qui sont considérés par la Cour comme étant nécessaires pour permettre le traitement adéquat de la demande d'autorisation. Cependant, dans le cadre du projet de la Cour fédérale visant à faciliter les discussions de règlement dans les instances en vertu de la LIPR, les ordonnances de production rendues conformément au paragraphe 14(2) sont également utilisées pour transmettre le DCT complet aux parties dans des cas particuliers afin qu'elles aient tout ce dont elles ont besoin pour mener des discussions de règlement efficaces dans un court délai après l'octroi de l'autorisation : voir l'avis à la communauté juridique du 4 juillet 2019, qui décrit ce projet. (Le projet de règlement était initialement un projet pilote limité aux dossiers déposés à Toronto. Il est maintenant étendu à l'échelle nationale).

[33] L'autre façon dont un DCT est produit en vertu des Règles CIPR est en réponse à une ordonnance faisant droit à une demande d'autorisation présentée en vertu de la règle 15 [des Règles CIPR]. Plus précisément, l'alinéa 15(1)b) prévoit qu'une ordonnance faisant droit à une demande d'autorisation « spécifie le délai accordé au tribunal administratif pour envoyer des copies de son dossier, prévu à l'article 17 ». La règle 17 [des Règles CIPR], quant à elle, prévoit que, « dès réception de l'ordonnance visée à la règle 15, le tribunal administratif » constitue et envoie aux parties et à la Cour un dossier certifié conforme composé des pièces suivantes :

- a) la décision ou l'ordonnance visée par la demande de contrôle judiciaire, ainsi que les motifs écrits y afférents;
- b) tous les documents pertinents quant au dossier qui sont en la possession ou sous la garde du tribunal administratif;
- c) les affidavits et autres documents déposés lors de l'audition;
- d) la transcription, s'il y a lieu, de tout témoignage donné de vive voix à l'audition qui a permis d'aboutir à la décision, à l'ordonnance, à la mesure ou à la question visée par la demande de contrôle judiciaire.

[34] Whether under rule 15 or, in connection with the settlement project, under subrule 14(2), it is the uniform practice of the Court to order the production of a CTR in the case of *mandamus* applications that meet the test for leave. Indeed, as noted above, such an order was made in this case under subrule 14(2). Apart from the disputed documents, this order was complied with through the production of a CTR under covering letter dated May 10, 2021.

[35] The Minister does not appear to want to go as far as saying that rule 17 of the FCCIRPR has no application at all to *mandamus* applications and that there is therefore no requirement to produce a CTR in this case. Rather, relying on *Alberta Wilderness Association*, he urges an interpretation of rule 17 that would give rise to only a “limited” obligation to produce a CTR. However, I do not understand how rule 317 [*Federal Courts Rules*], as interpreted in *Alberta Wilderness Association*, could be said to give rise to a “limited” requirement to produce a CTR in *mandamus* applications, as the Minister suggests. According to *Alberta Wilderness Association*, rule 317 simply does not apply when an order of *mandamus* is sought (because there is no decision or order that is the subject of the application). Apart from this proposition, I do not see how *Alberta Wilderness Association* could have any bearing on the interpretation of rule 17 [FCCIRPR], as the Minister submits it should. However, under the “harmonious” interpretation urged by the Minister, rule 17 would not apply either if, like rule 317, it required that there be a decision or order that is subject to judicial review. That is to say, in relation to *mandamus* applications, rule 17 would not apply in a “limited manner” but, rather, not at all. As Justice Tremblay-Lamer pointed out in *Douze*, the logical result of an interpretation of rule 17 that, like rule 317, required there to be a decision or order under review is that no documents would ever be required to be produced under that rule in the context of a *mandamus* application (at paragraph 14). This is contrary to established practice in *mandamus* applications under the IRPA. It is also difficult to reconcile with the fact that the Minister has produced a CTR in this matter (albeit one whose completeness is in dispute).

[34] Que ce soit en vertu de la règle 15 ou, dans le cadre du projet visant à faciliter les discussions de règlement, en vertu du paragraphe 14(2), la Cour a pour pratique uniforme d’ordonner la production d’un DCT dans le cas de demandes de *mandamus* qui répondent aux critères d’autorisation. En effet, comme indiqué ci-dessus, une ordonnance de *mandamus* a été rendue en l’espèce en vertu du paragraphe 14(2). Sauf pour ce qui est des documents en litige, l’ordonnance a été exécutée par la production d’un DCT accompagné d’une lettre de présentation datée du 10 mai 2021.

[35] Le ministre ne semble pas vouloir aller jusqu’à dire que la règle 17 des Règles CIPR ne s’applique pas du tout aux demandes de *mandamus* et qu’il n’y a donc aucune obligation de produire un DCT en l’espèce. Il s’appuie plutôt sur l’arrêt *Alberta Wilderness Association* pour préconiser une interprétation de la règle 17 qui ne donnerait lieu qu’à une obligation « restreinte » de produire un DCT. Toutefois, je ne comprends pas comment on pourrait dire que la règle 317 [des *Règles des Cours fédérales*], selon son interprétation dans l’arrêt *Alberta Wilderness Association*, pourrait donner lieu à une obligation « restreinte » de produire un DCT dans les demandes de *mandamus*, comme le ministre le donne à penser. Selon l’arrêt *Alberta Wilderness Association*, la règle 317 ne s’applique tout simplement pas lorsqu’une ordonnance de *mandamus* est demandée (parce qu’aucune décision ou ordonnance ne fait l’objet de la demande). En dehors de l’argument qui précède, je ne vois pas en quoi l’arrêt *Alberta Wilderness Association* pourrait avoir une quelconque incidence sur l’interprétation de la règle 17 [des Règles CIPR], comme le ministre le prétend. Toutefois, selon l’interprétation « harmonieuse » préconisée par le ministre, la règle 17 ne s’appliquerait pas non plus si, comme la règle 317, il exigeait qu’il y ait une décision ou une ordonnance qui fasse l’objet d’un contrôle judiciaire. En d’autres termes, en ce qui concerne les demandes de *mandamus*, la règle 17 ne s’appliquerait pas « restrictivement »; elle ne s’appliquerait pas, tout simplement. Comme l’a souligné la juge Tremblay-Lamer dans *Douze*, le résultat logique d’une interprétation de la règle 17 qui, comme la règle 317, exigerait qu’il y ait une décision ou une ordonnance faisant l’objet d’un contrôle, est qu’aucun document ne devrait jamais être produit en vertu de cet article dans le contexte d’une demande de *mandamus*.

[36] Before leaving this subject, I should acknowledge that rule 17 operates somewhat awkwardly when the underlying application for judicial review is an application for *mandamus*. When a tribunal has made a decision and that decision becomes subject to judicial review, by the very nature of the matter, the decision-making process will have concluded by the time an order for the production of the CTR is made. When responding to such an order, it makes abundant sense as a general rule to fix the tribunal's record as of the time the decision was made and to produce a CTR accordingly: see *Tsleil-Waututh Nation v. Canada (Attorney General)*, 2017 FCA 128, 410 D.L.R. (4th) 128, at paragraphs 112–113. On the other hand, in the case of an application for *mandamus*, given that no decision has been made, the decision-making process can still be ongoing even after the CTR has been produced. As a result, the CTR may be only a snapshot of the tribunal's record as it was at the moment when it was compiled into the CTR; it will obviously omit any relevant documents or information that post-date its preparation. (Of course, documents or information that post-date the preparation of the CTR can still find their way into the record by way of the parties' further materials, including affidavits and cross-examinations, as provided for in the standard form of the order granting an application for leave: see subrule 15(1) of the FCCIRPR.)

[37] Be that as it may, it is not this awkwardness that gives rise to the central dispute between the parties in the present matter. Instead, their dispute relates to the completeness of the CTR as of May 10, 2021, the date on which it was submitted to the Court. For the reasons set out above, I do not agree with the Minister that *Alberta Wilderness Association* casts any doubt on the settled understanding of the scope of the requirements of rule 17 of the FCCIRPR in relation to *mandamus* applications.

(au paragraphe 14). Cela est contraire à la pratique établie dans les demandes de *mandamus* présentées en vertu de la LIPR et également difficile à concilier avec le fait que le ministre a produit un DCT en l'espèce (même si son exhaustivité est contestée).

[36] Avant de laisser le sujet, il me faut reconnaître que la règle 17 fonctionne de manière quelque peu étrange lorsque la demande de contrôle judiciaire sous-jacente est une demande de *mandamus*. Lorsqu'un tribunal administratif a rendu une décision et que cette décision fait l'objet d'un contrôle judiciaire, étant donné la nature même de l'affaire, le processus décisionnel sera terminé au moment où une ordonnance de production du DCT sera rendue. En réponse à une telle ordonnance, il est très logique, en règle générale, de corriger le dossier du tribunal au moment où la décision a été rendue et de produire un DCT en conséquence : voir l'arrêt *Tsleil-Waututh Nation c. Canada (Procureur général)*, 2017 CAF 128, aux paragraphes 112–113. D'autre part, dans le cas d'une demande de *mandamus*, étant donné qu'aucune décision n'a été rendue, le processus décisionnel peut se poursuivre même après la production du DCT. Par conséquent, le DCT peut n'être qu'un instantané du dossier du tribunal tel qu'il était au moment de sa constitution; il ne contiendra évidemment pas les documents ni les renseignements pertinents postérieurs à sa préparation. (Bien entendu, les documents ou renseignements postérieurs à la préparation du DCT peuvent encore être versés au dossier par les parties comme autres documents, notamment les affidavits et les contre-interrogatoires, comme le prévoit la forme standard de l'ordonnance faisant droit à une demande d'autorisation : voir le paragraphe 15(1) des Règles CIPR).

[37] Quoi qu'il en soit, l'étrangeté de la règle n'est pas la question au cœur du litige entre les parties en l'espèce. Le litige porte plutôt sur l'exhaustivité du DCT au 10 mai 2021, date à laquelle il a été soumis à la Cour. Pour les motifs qui précèdent, je ne suis pas d'accord avec le ministre pour dire que l'arrêt *Alberta Wilderness Association* jette un doute sur la compréhension établie de la portée des exigences prévues à la règle 17 des Règles CIPR dans le cas des demandes de *mandamus*.

[38] The next question, then, is whether the Minister has produced a complete CTR in accordance with rule 17, as the Court ordered him to do. I turn to this now.

B. Has the Minister produced all the documents he is required to produce?

[39] Mr. Abu submits that, contrary to what is required by paragraph 17(b) [FCCIRPR], the Minister has not produced “all papers relevant to the matter that are in the possession or control of the tribunal”. According to Mr. Abu, the Minister should be ordered to produce the missing documents to bring the required production into compliance with rule 17.

[40] Before explaining why I agree with Mr. Abu, I pause to note that, strictly speaking, rule 17 is engaged only indirectly in this case. This is because an order granting leave under rule 15 has not been made yet and this is a precondition for triggering the requirement to produce a CTR under rule 17. Instead, as noted above, the Court ordered the tribunal to produce a certified copy of its record pursuant to subrule 14(2) of the FCCIRPR. It is the common understanding of the parties—with which I agree—that the purpose of this order was to have a CTR produced in accordance with rule 17. It is also important to point out that, as part of the case management of this matter, the parties have been informed that an order granting leave will be issued in due course. However, to complicate matters somewhat, in accordance with the standard form of such orders when an earlier order has been made under subrule 14(2), the order granting leave under rule 15 will not require the tribunal to produce another copy of the CTR. Thus, strictly speaking, rule 17 will never be engaged directly. Nevertheless, given the intended purpose of the order under subrule 14(2) in this case, the parties properly focused their submissions on the substantive question of whether the requirements of paragraph 17(b) have been met.

[38] La prochaine question consiste alors à savoir si le ministre a produit un DCT complet conformément à la règle 17, comme la Cour lui a ordonné de le faire. C’est ce que je vais examiner maintenant.

B. Le ministre a-t-il produit tous les documents qu’il est tenu de produire?

[39] M. Abu soutient que, contrairement à ce qu’exige l’alinéa 17b) [des Règles CIPR], le ministre n’a pas produit « tous les documents pertinents qui sont en la possession ou sous la garde du tribunal administratif ». Selon M. Abu, il faudrait ordonner au ministre de produire les documents manquants pour que la production exigée soit conforme à la règle 17.

[40] Avant d’expliquer pourquoi je suis d’accord avec M. Abu, j’aimerais faire remarquer qu’au sens strict, la règle 17 n’est concerné qu’indirectement en l’espèce. En effet, aucune ordonnance faisant droit à une demande d’autorisation présentée en vertu de la règle 15 n’a été rendue, ce qui est une condition préalable pour déclencher l’obligation de produire un DCT en vertu de la règle 17. Au lieu de cela, comme susmentionné, la Cour, en vertu du paragraphe 14(2) des Règles CIPR, a ordonné au tribunal administratif de produire une copie certifiée de son dossier. Les parties reconnaissent — et je suis d’accord avec elles — que l’objectif de l’ordonnance était de faire produire un DCT conforme à la règle 17. Il est également important de souligner que, dans le cadre de la gestion de l’instance en l’espèce, les parties ont été informées qu’une ordonnance faisant droit à la demande d’autorisation serait rendue en temps utile. Toutefois, pour compliquer quelque peu les choses, conformément à la forme standard d’une telle ordonnance lorsqu’une ordonnance antérieure a été rendue en vertu du paragraphe 14(2) des Règles CIPR, l’ordonnance faisant droit à la demande d’autorisation présentée en vertu de la règle 15 n’exigera pas du tribunal administratif qu’il produise une autre copie du DCT. Ce qui signifie, à proprement parler, que la règle 17 ne sera jamais appliqué directement. Néanmoins, étant donné l’objectif de l’ordonnance rendue en vertu du paragraphe 14(2) en l’espèce, les parties ont correctement axé leurs observations sur la question de fond de savoir si les exigences énoncées à l’alinéa 17b) sont satisfaites.

[41] In this regard, the present case may be contrasted with *Tursunbayev v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2012 FC 532, and *Abdulahad v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2020 FC 174 (CanLII), where motions were brought at the pre-leave stage for orders under subrule 14(2) of the FCCIRPR. At that stage, the only issue is whether “documents in the possession or control of the tribunal are required for the proper disposition of the application for leave”. In contrast, under paragraph 17(b), the issue is whether the disputed papers in the possession or control of the tribunal are “relevant to the matter”—i.e. to the application for judicial review for which leave to proceed will be granted.

[42] This brings us, finally, to the question of relevance.

[43] I begin by noting that one of the usual indicators of relevance in the judicial review context—was the document or information before the tribunal when it made its decision?—does not apply in a *mandamus* application because it is the failure or refusal of the tribunal to make a decision that has prompted the application in the first place. While this is a sound indicator of relevance when a decision is being reviewed, it is not exhaustive of the concept of relevance in the judicial review context generally. It is well established that the test for relevance in the context of the production of a CTR is whether a document in the possession or control of the tribunal in question “may affect the decision that the Court will make on the application” (*Canada (Human Rights Commission) v. Pathak*, [1995] 2 F.C. 455 [at page 460], 1995 CarswellNat 666, at paragraph 10 (WL Can.) (C.A.)). The test is the same whether one is under rule 317 [*Federal Courts Rules*] or rule 17 [FCIRPR]: see *Douze*, at paragraph 19; see also *Nguesso v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2015 FC 102, 474 F.T.R. 217, at paragraph 94. Relevance must be determined in relation to the grounds of review and any affidavit filed in support of the application: *Pathak*, at paragraph 10.

[41] À cet égard, la présente affaire peut être mise en contraste avec *Tursunbayev c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2012 CF 532, et *Abdulahad c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2020 CF 174 (CanLII), où des requêtes ont été présentées à l'étape préalable à l'autorisation en vue d'obtenir des ordonnances en vertu du paragraphe 14(2) des Règles CIPR. À cette étape, la seule question qui se pose est de savoir si « les documents en la possession ou sous la garde du tribunal administratif sont nécessaires pour décider de la demande d'autorisation ». En revanche, en vertu de l'alinéa 17b), la question est de savoir si les documents en litige en la possession ou sous la garde du tribunal administratif sont « pertinents » quant à l'affaire — c'est-à-dire quant à la demande de contrôle judiciaire pour laquelle l'autorisation de procéder sera accordée.

[42] Nous arrivons ainsi, finalement, à la question de la pertinence.

[43] Je commencerai par signaler que l'un des indicateurs habituels de la pertinence dans le contexte du contrôle judiciaire — le document ou les renseignements étaient-ils à la disposition du tribunal administratif lorsqu'il a rendu sa décision? — ne s'applique pas dans le cas d'une demande de *mandamus*, car c'est le défaut ou le refus du tribunal administratif de rendre une décision qui est à l'origine de la demande. Bien qu'il s'agisse d'un indicateur fiable de la pertinence lorsqu'une décision fait l'objet d'un contrôle, il ne couvre pas l'ensemble du concept de la pertinence dans le contexte général du contrôle judiciaire. Il est bien établi que le critère de la pertinence dans le contexte de la production d'un DCT est de savoir si un document en possession ou sous la garde du tribunal administratif en question « peut influencer sur la manière dont la Cour disposera de la demande » (*Canada (Commission des droits de la personne) c. Pathak*, [1995] 2 C.F. 455 (C.A.) [à la page 460], 1995 CarswellNat 666F, au paragraphe 10 (WL Can.) (C.A.)). Le critère est le même, qu'il s'agisse de la règle énoncée à la règle 317 [des *Règles des Cours fédérales*] ou de celle énoncée à la règle 17 : voir *Douze*, au paragraphe 19; voir également *Nguesso c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2015 CF 102, au paragraphe 94. La pertinence doit être établie en fonction des motifs de contrôle énoncés dans l'avis de requête introductive d'instance et l'affidavit produits : *Pathak*, au paragraphe 10.

[44] When the application for judicial review seeks an order of *mandamus*, relevance must be further determined in relation to the eight requirements stemming from *Apotex Inc. v. Canada (Attorney General)*, [1994] 1 F.C. 742, (1993), 162 N.R. 177 (C.A.). These requirements were summarized in *Lukacs v. Canada (Transportation Agency)*, 2016 FCA 202, 488 N.R. 395, at paragraph 29 as follows:

- (1) there must be a legal duty to act;
- (2) the duty must be owed to the applicant;
- (3) there must be a clear right to performance of that duty;
- (4) where the duty sought to be enforced is discretionary, certain additional principles apply;
- (5) no adequate remedy is available to the applicant;
- (6) the order sought will have some practical value or effect;
- (7) the Court finds no equitable bar to the relief sought; and
- (8) on a balance of convenience an order of *mandamus* should be issued.

[45] Justice Little recently offered the following concise description of the remedy of *mandamus*:

Mandamus is an order that compels the performance of a public legal duty. The duty is typically set out in a statute or regulation. An order of *mandamus* is the Court's response to a public decision-maker that fails to carry out a duty, on successful application by an applicant to whom the duty is owed and who is currently entitled to the performance of it. The test for *mandamus* thus requires careful consideration of the statutory, regulatory or other public obligation at issue, to determine whether the decision-maker has an obligation to act in a particular manner as proposed by an applicant and whether the factual circumstances have triggered performance of the obligation in favour of the applicant.

(*Wasylynuk v. Canada (Royal Mounted Police)*, 2020 FC 962, at paragraph 76.)

[44] Lorsque la demande de contrôle judiciaire vise à obtenir une ordonnance de *mandamus*, la pertinence doit être précisée en fonction des huit conditions dégagées dans la décision *Apotex Inc. c. Canada (Procureur général)*, [1994] 1 C.F. 742 (C.A.). Ces conditions sont résumées comme suit dans l'arrêt *Lukacs c. Canada (Office des transports)*, 2016 CAF 202, au paragraphe 29 :

- (1) il doit exister une obligation légale d'agir à caractère public;
- (2) l'obligation doit exister envers le requérant;
- (3) il existe un droit clair d'obtenir l'exécution de cette obligation;
- (4) lorsque l'obligation dont on demande l'exécution forcée est discrétionnaire, des principes additionnels s'appliquent;
- (5) le requérant n'a aucun autre recours;
- (6) l'ordonnance sollicitée aura une incidence sur le plan pratique;
- (7) le tribunal estime que rien n'empêche d'obtenir le redressement demandé;
- (8) compte tenu de la balance des inconvénients, une ordonnance de *mandamus* devrait être rendue.

[45] Le juge Little a récemment proposé la description concise suivante du recours à un *mandamus* :

L'ordonnance de *mandamus* vise à contraindre l'exécution d'une obligation légale d'agir à caractère public. Cette obligation est généralement énoncée dans une loi ou un règlement. Une ordonnance de *mandamus* constitue la réponse de la Cour à l'omission, par un décideur, d'exécuter une obligation, et ce, par suite de la demande fructueuse d'un demandeur qui bénéficie de cette obligation et qui est en droit, au moment où il saisit la Cour, d'en réclamer l'exécution. Le critère applicable au *mandamus* exige donc un examen rigoureux de l'obligation publique de nature légale, réglementaire ou autre qui est en jeu, ce qui permet au tribunal de déterminer si le décideur est contraint d'agir d'une façon particulière, comme le prétend le demandeur en l'espèce, et si les circonstances ont rendu nécessaire l'exécution de cette obligation en faveur du demandeur.

(*Wasylynuk c. Canada (Gendarmerie royale)*, 2020 CF 962, au paragraphe 76.)

[46] A key consideration in determining whether an applicant is entitled to the performance of a duty to make a decision is whether the tribunal has taken unreasonably long to do so: see, *Conille v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1999] 2 F.C. 33, (1998), 1998 CanLII 9097 (T.D.); *Abdolkhaleghi v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2005 FC 729, 46 Imm. L.R. (3d) 19, at paragraph 13; *Almuhtadi v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2021 FC 712, at paragraph 31; and *Canada (Attorney General) v. Sharafaldin*, 2021 FC 22, at paragraphs 41–44. Documents and information compiled by the tribunal responsible for making the decision can have a direct bearing on this question. While *Alberta Wilderness Association* held that, since only the failure to make a decision is in issue in an application for *mandamus*, “the documents before the decision-make[r] are irrelevant, except for certain narrow exceptions” (at paragraph 39), I do not read this *obiter* comment so broadly as to overturn the well-established principle that the reasonableness of the delay in making a decision is a central issue in *mandamus* applications and, as a result, that documents or information bearing on this question are therefore relevant to the application.

[47] This question is squarely engaged in this case. Documents relating to the processing of Mr. Abu’s application can be expected to shed light on why a decision has not been made yet and whether the delay is reasonable or not. Consequently, any documents relating to this question (or, of course, to any other aspect of the test for *mandamus*) are relevant and must be included in the CTR (provided they are in the possession or control of the tribunal responsible for making the outstanding decision).

[48] As noted above, the Minister argues in the alternative that, if something more than a “limited” CTR is required on a *mandamus* application, the present motion should be granted only in part and he should only be required to provide updated case processing notes up to the date the CTR was produced. I agree that this concession (in the alternative) is well-founded. I would, however, go farther than the Minister proposes.

[46] Pour statuer sur le droit d’un demandeur à l’exécution de l’obligation de rendre une décision, il faut notamment trancher la question de savoir si le tribunal administratif prend un temps déraisonnable pour s’exécuter : *Conille c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, [1999] 2 C.F. 33, 1998 CanLII 9097 (1re inst.); *Abdolkhaleghi c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, 2005 CF 729, au paragraphe 13; *Almuhtadi c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2021 CF 712, au paragraphe 31; et *Canada (Procureur général) c. Sharafaldin*, 2021 CF 22, aux paragraphes 41–44. Les documents et les renseignements qui sont en la possession du tribunal administratif chargé de rendre la décision peuvent avoir une incidence directe sur la question. Bien que, selon *Alberta Wilderness Association*, puisque seule l’absence de décision est en cause dans une demande de *mandamus*, « les documents en la possession du décideur ne sont pas pertinents, sous réserve de quelques exceptions bien précises » (au paragraphe 39), je n’interprète pas la remarque incidente précédente si largement au point de renverser le principe bien établi selon lequel le caractère raisonnable du retard à rendre une décision est une question centrale dans les demandes de *mandamus* et, par conséquent, les documents ou les renseignements portant sur la question sont donc pertinents quant à la demande.

[47] La question est directement en cause en l’espèce. On peut s’attendre à ce que les documents relatifs au traitement de la demande de M. Abu permettent de comprendre pourquoi une décision n’a pas encore été rendue et si le retard est raisonnable ou non. Par conséquent, tous les documents relatifs à la question (ou, bien sûr, à tout autre aspect du critère applicable à un *mandamus*) sont pertinents et doivent être inclus dans le DCT (attendu qu’ils sont en possession ou sous la garde du tribunal administratif chargé de rendre la décision en suspens).

[48] Comme nous l’avons déjà dit, le ministre soutient, à titre subsidiaire, que s’il était tenu de produire plus qu’un DCT « restreint » dans le contexte d’une demande de *mandamus*, la présente requête ne devrait être accueillie qu’en partie et qu’il ne devrait être tenu de fournir que des notes actualisées du traitement du dossier jusqu’à la date à laquelle le DCT a été produit. Je conviens que cette concession (à titre subsidiaire) est fondée. J’irais toutefois plus loin que ce que propose le ministre.

[49] First, it is clear (and the Minister does not dispute) that there are relevant GCMS notes that pre-date May 10, 2021—the date the CTR was produced—that are not included in the CTR. For example, apart from a reference to “possible derog[atory] information” being received by the Lagos office on October 21, 2020, no notes relating to the deactivation and subsequent cancellation of Mr. Abu’s work permit and visa in October 2020 are included in the original version of the CTR. While they may not bear directly on why a decision on the redetermination has not been made yet, any such notes provide important background and context to the question of whether the delay is reasonable given that Mr. Abu has been prevented from returning to Canada (where his wife and children remain) since October 2020.

[50] Further, pursuant to the settlement of the earlier application for judicial review, the redetermination of Mr. Abu’s eligibility for a work permit and TRV began in or around late December 2020. While it is evident that this application was being processed prior to February 18, 2021 (e.g. a procedural fairness letter was sent to Mr. Abu on January 7, 2021), the original CTR does not include any GCMS notes between December 9, 2020, and February 18, 2021. It is also apparent that processing of the application continued after February 18, 2021—for example, the receipt of the FINTRAC report and the request for and receipt of the NSSD report, as described by the IRCC manager in his affidavit. However, no GCMS notes relating to any of this activity have been produced. Given the usual record keeping practices of IRCC, I am satisfied that there are such notes. They are clearly relevant to the underlying application. So too is any correspondence relating to the FINTRAC and NSSD reports that pre-dates May 10, 2021.

[51] Finally, without limiting the generality of what else should be produced (provided that it is relevant and was in the possession or control of the Minister of Citizenship and Immigration as of May 10, 2021), the Minister must also produce any FINTRAC reports relating to Mr. Abu or his business activities as well as

[49] Premièrement, il existe manifestement (et le ministre ne le conteste pas) des notes pertinentes du SMGC antérieures au 10 mai 2021 — date à laquelle le DCT a été produit — qui ne sont pas incluses dans le DCT. Par exemple, à part une référence à la [TRADUCTION] « possibilité de renseignements préjudiciables » reçus par le bureau de Lagos le 21 octobre 2020, aucune note relative à la désactivation puis à l’annulation du permis de travail et du visa de M. Abu en octobre 2020 ne figure dans la version originale du DCT. Même si elles n’expliquent peut-être pas directement pourquoi une décision à la suite du nouvel examen n’a pas encore été rendue, ces notes fournissent des renseignements et des éléments de contexte importants pour établir si le retard est raisonnable étant donné que M. Abu n’a pas pu retourner au Canada (où se trouvent sa femme et ses enfants) depuis octobre 2020.

[50] De plus, conformément au règlement de la demande antérieure de contrôle judiciaire, le nouvel examen de l’admissibilité de M. Abu à un permis de travail et à un VRT a commencé vers la fin décembre 2020. Bien qu’il soit évident que cette demande était en cours de traitement avant le 18 février 2021 (par exemple, une lettre d’équité procédurale a été envoyée à M. Abu le 7 janvier 2021), le DCT original ne comprend aucune note du SMGC datée du 9 décembre 2020 au 18 février 2021. Il est également évident que le traitement de la demande a continué après le 18 février 2021 — par exemple, il a été question de la réception du rapport du CANAFE et de la demande et la réception du rapport de la DFSN, comme l’a décrit le gestionnaire d’IRCC dans son affidavit. Cependant, aucune note du SMGC n’a été produite à cet égard. Compte tenu des pratiques habituelles d’IRCC en matière de tenue de dossiers, je suis convaincu que des notes existent. Elles sont clairement pertinentes quant à la demande sous-jacente. Il en va de même de toute correspondance relative aux rapports du CANAFE et de la DFSN antérieure au 10 mai 2021.

[51] Enfin, sans préjudice de la portée générale des autres éléments qui devraient être produits (pourvu qu’ils soient pertinents et qu’ils aient été en possession ou sous la garde du ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration en date du 10 mai 2021), le ministre doit également produire tous les rapports du CANAFE

any CBSA reports—particularly, any reports from the NSSD—relating to Mr. Abu’s application for a work permit and visa. (I have singled out these particular reports only because they were referred to specifically in the IRCC manager’s affidavit as well as in the parties’ submissions on this motion; there may well be others.)

[52] The Minister acknowledges that FINTRAC and NSSD reports exist. I do not understand him to argue strongly, if at all, that they are irrelevant to the application for *mandamus*. To the extent that the Minister takes this position, I must disagree. There is a clear nexus between the FINTRAC report in particular and the fact that a decision has still not been made on the work permit and TRV application. Information in the report could, for example, bear on whether Mr. Abu is inadmissible to Canada under paragraph 37(1)(b) of the IRPA for having engaged in money laundering in the context of transnational crime. The need to inquire further into this question could, in turn, explain why a decision on his application has still not been made. The FINTRAC report caused the processing of Mr. Abu’s application to be paused while further inquiries were undertaken, including an assessment by the CBSA. That assessment has yielded a report which is being considered in the processing of the application. All of this has a direct bearing on the question of unreasonable delay. These and any other relevant reports will provide insight into the level of activity surrounding the processing of the application as well as the complexity of the matter (cf. *Douze*, at paragraph 20).

[53] Apart from the question of relevance, the Minister appears to resist producing these reports at this time on three main grounds: first, Mr. Abu is using rule 17 [FCIRPR] for a collateral purpose (namely to obtain prematurely disclosure of information relating to a potential inadmissibility determination); second, Mr. Abu may very well receive this information in the future in any event as a matter of procedural fairness in the processing of his work permit and TRV application; and third, the

concernant M. Abu ou ses activités commerciales ainsi que tous les rapports de l’ASFC — en particulier les rapports de la DFSN — concernant la demande de permis de travail et de visa de M. Abu. (J’ai mis l’accent sur ces rapports précis uniquement parce qu’ils sont mentionnés spécifiquement dans l’affidavit du gestionnaire d’IRCC ainsi que dans les observations des parties sur la requête; il pourrait bien y en avoir d’autres).

[52] Le ministre reconnaît que les rapports du CANAFE et de la DFSN existent. Je ne comprends pas qu’il soutienne fermement, ni même qu’il soutienne tout court, qu’ils ne sont pas pertinents quant à la demande de *mandamus*. Dans la mesure où le ministre adopte la position qui précède, je me dois d’exprimer mon désaccord. Il existe un lien évident entre le rapport du CANAFE en particulier et le fait qu’aucune décision n’a encore été rendue concernant le permis de travail et la demande de VRT. Les renseignements contenus dans le rapport pourraient, par exemple, avoir une incidence sur la question de savoir si M. Abu est interdit de territoire au Canada en vertu de l’alinéa 37(1)b) de la LIPR pour s’être livré au blanchiment d’argent dans le contexte de la criminalité transnationale. La nécessité d’approfondir la question pourrait, à son tour, expliquer pourquoi la demande n’a toujours pas été tranchée. Le rapport du CANAFE a entraîné la suspension du traitement de la demande de M. Abu pendant que d’autres enquêtes étaient entreprises, notamment une évaluation par l’ASFC. Cette évaluation a donné lieu à un rapport dont il est tenu compte dans le traitement de la demande. Tout cela a une incidence directe sur la question du retard déraisonnable. Ces rapports mentionnés et tout autre rapport pertinent donneront un aperçu du degré d’activité entourant le traitement de la demande ainsi que du niveau de complexité de l’affaire (cf. *Douze*, paragraphe 20).

[53] Outre la question de la pertinence, le ministre semble s’opposer à la production de ces rapports à l’heure actuelle pour trois raisons principales : premièrement, M. Abu utilise la règle 17 [des Règles CIPR] à une fin accessoire (à savoir, obtenir la divulgation prématurée de renseignements relatifs à une décision éventuelle d’interdiction de territoire); deuxièmement, M. Abu pourrait très bien recevoir de toute façon ces renseignements à l’avenir pour une question d’équité procédurale dans le traitement

reports are in the nature of recommendations for a final decision on that application and, as such, they should not be produced now.

[54] In my view, none of these objections are tenable. With respect to the first objection, considering that the Court has determined that leave to proceed with the application for judicial review will be granted, there is no basis for any concern that Mr. Abu is abusing rule 17. It cannot be said that he is engaged in an improper fishing expedition or that he is seeking the documents for a collateral purpose. If the records are relevant to the judicial review application, they must be produced. Any overlap between the judicial review application and ongoing inquiries into Mr. Abu's potential inadmissibility (or his wife's, for that matter) is simply inherent in the nature of this case.

[55] With respect to the second objection, nothing in the rules permits the Minister to determine unilaterally *when* relevant documents should be produced. On the contrary, when triggered by an order under subrule 14(2) or rule 15 [FCIRPR], the Minister is required to produce the record "without delay" and, in any event, by the deadline specified in the order. Nor is there anything in the rules that permits the Minister to decline to include relevant documents in the CTR because they might end up being produced to an applicant in some other way.

[56] As discussed above, unlike an application for judicial review of a decision that has been made, in a *mandamus* application the decision-making process is presumably continuing after the application for judicial review has been commenced. Consequently, further disclosure could well be provided to an applicant as a matter of procedural fairness or for some other reason while the judicial review application is proceeding. In fact, in the present case it is clear that investigations into Mr. Abu's potential inadmissibility (and his wife's) are currently underway. However, this does not exempt the Minister from compliance with an order to produce relevant documents in his possession or control in a CTR when such an order has been made. If there is a legal

de sa demande de permis de travail et de VRT; troisièmement, les rapports ont le caractère de recommandations en vue d'une décision définitive relative à la demande et, en tant que tels, ils ne devraient pas être produits maintenant.

[54] À mon avis, aucune de ces objections n'est défendable. En ce qui concerne la première objection, étant donné que la Cour a établi que l'autorisation de procéder à la demande de contrôle judiciaire sera accordée, il n'y a pas lieu de craindre que M. Abu abuse de la règle 17. On ne peut pas dire qu'il se livre à une recherche illégitime de documents ou qu'il cherche à obtenir les documents à une fin accessoire. Si les documents sont pertinents quant à la demande de contrôle judiciaire, ils doivent être produits. Tout chevauchement entre la demande de contrôle judiciaire et les enquêtes en cours sur l'inadmissibilité éventuelle de M. Abu (ou de son épouse, d'ailleurs) est simplement inhérent à la nature de l'espèce.

[55] En ce qui concerne la deuxième objection, rien dans les règles ne permet au ministre de décider unilatéralement du *moment où* des documents pertinents doivent être produits. Au contraire, lorsqu'il est visé par une ordonnance rendue en vertu du paragraphe 14(2) ou de la règle 15 des Règles CIPR, le ministre est tenu de produire le dossier « dès réception de l'ordonnance » et, qui plus est, dans le délai précisé dans l'ordonnance. Rien non plus dans les règles ne permet au ministre de refuser d'inclure des documents pertinents dans le DCT parce que ceux-ci pourraient finir par être transmis à un demandeur d'une autre manière.

[56] Comme nous l'avons mentionné, contrairement à une demande de contrôle judiciaire d'une décision rendue, dans le contexte d'une demande de *mandamus*, le processus décisionnel se poursuit vraisemblablement après l'introduction de la demande de contrôle judiciaire. Par conséquent, une divulgation supplémentaire pourrait bien être fournie à un demandeur pour des raisons d'équité procédurale ou pour toute autre raison pendant que la demande de contrôle judiciaire est en cours. En fait, en l'espèce, il est évident que des enquêtes sur l'inadmissibilité éventuelle de M. Abu (et de son épouse) sont en cours. Toutefois, cela ne dispense pas le ministre de se conformer à une ordonnance de production dans un DCT des documents pertinents en sa possession ou sous

basis to withhold or delay disclosure of relevant documents or parts thereof, there are established procedures for raising this with the Court. The Minister cannot, however, simply decline to produce relevant documents when ordered to do so.

[57] With respect to the Minister's third objection to production of the FINTRAC and NSSD reports, he relies on Justice Tremblay-Lamer's determination in *Douze* that, in the context of a *mandamus* application, the Minister is not required to produce draft recommendations for a decision. As Justice Tremblay-Lamer put it: "A *mandamus* application is not to be used as a means of obtaining an early indication as to what the ultimate decision will be" (at paragraph 21).

[58] I am not persuaded that this exception is as broad as the Minister suggests. Moreover, properly understood, there is no basis for finding in the present case that it exempts the disputed reports from the requirements of rule 17 [FCCIRPR].

[59] To understand the scope and rationale of the exception recognized in *Douze*, it is necessary to consider what exactly was at issue in that case.

[60] Mr. Douze was a citizen of Haiti. His application for permanent residence in Canada was rejected because he was determined to be inadmissible under paragraph 35(1)(b) of the IRPA for having served as part of the Haitian judiciary under a designated regime. In January 2008, Mr. Douze applied for Ministerial relief under subsection 35(2) of the IRPA as it then read (this provision has since been repealed). Not being satisfied with how long it was taking the Minister of Public Safety and Emergency Preparedness to make a decision on his request for relief, Mr. Douze applied for an order of *mandamus* in March 2010. In the course of the litigation of that application, he learned that a draft recommendation for a decision had been prepared in February 2010. However, this document had not been included in the CTR. A senior program officer with the CBSA explained that the document was not included because it was "still

sa garde lorsqu'une telle ordonnance a été rendue. S'il existe un fondement juridique pour justifier le refus ou le retard de la divulgation de documents pertinents ou de parties de ceux-ci, il existe des procédures établies pour le soulever auprès de la Cour. Toutefois, le ministre ne peut pas simplement refuser de produire des documents pertinents lorsqu'on lui ordonne de le faire.

[57] En ce qui concerne la troisième objection du ministre à la production des rapports du CANAFE et de la DFSN, celui-ci s'appuie sur la décision de la juge Tremblay-Lamer dans *Douze* selon laquelle, dans le contexte d'une demande de *mandamus*, le ministre n'est pas tenu de produire un projet de recommandations d'une décision. Comme l'a dit la juge Tremblay-Lamer : « Une demande de *mandamus* ne doit pas servir à obtenir une indication précoce de la décision définitive qui sera prise » (au paragraphe 21).

[58] Je ne suis pas convaincu que l'exception soit aussi large que le donne à penser le ministre. De plus, même si c'était le cas, rien ne permet de conclure en l'espèce qu'elle soustrait les rapports litigieux aux exigences prévues à la règle 17 [des Règles CIPR].

[59] Pour comprendre la portée et le motif de l'exception reconnue dans *Douze*, il faut examiner ce dont il était question exactement en l'espèce.

[60] M. Douze était citoyen d'Haïti. Sa demande de résidence permanente au Canada avait été rejetée parce qu'il avait été jugé interdit de territoire en vertu de l'alinéa 35(1)b) de la LIPR, et ce, en raison des fonctions qu'il avait exercées au sein de la magistrature haïtienne pendant qu'un régime désigné était en place. En janvier 2008, M. Douze a demandé une exemption ministérielle en vertu du paragraphe 35(2) de la LIPR alors en vigueur (la disposition invoquée a été abrogée depuis). N'étant pas satisfait du temps que mettait le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile pour prendre une décision concernant sa demande d'exemption, M. Douze a demandé une ordonnance de *mandamus* en mars 2010. Au cours du traitement de cette demande, il a appris qu'un projet de recommandation de décision avait été préparé en février 2010. Cependant, ce projet n'avait pas été inclus dans le DCT. Une agente

a draft recommendation and [had] not yet been approved by the president of the CBSA for disclosure”. (There was also evidence that it was standard practice to disclose the draft recommendation to the party seeking ministerial relief once it had been approved for disclosure so that they could comment on it before the recommendation was finalized and forwarded to the Minister.) Mr. Douze then brought a motion before a Prothonotary for an order that the Minister comply with rule 17 and provide relevant documents that were missing from the CTR, including the draft recommendation. The Prothonotary granted the motion. The Minister appealed this decision. Justice Tremblay-Lamer granted the appeal in part, concluding that the Minister was not required to disclose the draft recommendation.

[61] As I understand Justice Tremblay-Lamer’s reasoning, her main concern was that the draft recommendation in question had not yet been approved for disclosure. As she explained:

While I recognize that the preliminary draft recommendation may be of some relevance in this regard, when this limited relevance is balanced against the potential for prejudice, I must ultimately conclude that the preliminary draft recommendation is not captured by Rule 17. Requiring the disclosure of a preliminary draft recommendation would have the potential to create, in the applicant, an expectation for a certain result. Given the multiple levels of approval and revision that are still required before this preliminary draft recommendation becomes finalized, it is easy to envisage a scenario whereby the recommendation undergoes a number of significant changes. Exposing this process by requiring production of draft recommendations has the potential to shift the focus on subsequent applications such that the MPS is required to justify each incremental substantive change. This could occasion even more delay in terms of arriving at the final determination.

(*Douze*, at paragraph 22, emphasis added.)

[62] In short, the concern arose from the *preliminary* nature of the document, not from the fact that it was a draft recommendation for a decision (which, after all,

principale de programme de l’ASFC a expliqué que le document n’avait pas été inclus parce qu’il « était encore au stade d’un projet de recommandation et que le président de l’ASFC [n’avait] pas encore autorisé sa divulgation ». (De plus, la preuve montrait qu’il était pratique courante de divulguer le projet de recommandation à la partie demandant l’exemption ministérielle une fois que la divulgation avait été autorisée, afin qu’elle puisse le commenter avant la production de la version définitive et la transmission au ministre). M. Douze a ensuite présenté une requête à une protonotaire pour qu’elle ordonne au ministre de se conformer à la règle 17 et de fournir les documents pertinents qui n’étaient pas inclus dans le DCT, y compris le projet de recommandation. La protonotaire a accueilli la requête. Le ministre a interjeté appel de la décision. La juge Tremblay-Lamer a accueilli l’appel en partie, concluant que le ministre n’était pas tenu de divulguer le projet de recommandation.

[61] Si je comprends bien le raisonnement de la juge Tremblay-Lamer, sa principale réserve était que la divulgation du projet de recommandation en question n’était pas encore autorisée. Elle l’a expliqué en ces termes :

Bien que je reconnaisse que le projet préliminaire de recommandation puisse être d’une quelconque pertinence à cet égard, lorsque cette pertinence limitée est soupesée en fonction du risque de préjudice, je dois conclure en définitive que le projet préliminaire de recommandation ne tombe pas sous le coup de l’article 17 des Règles IPR. Le fait d’exiger la divulgation du projet préliminaire pourrait créer l’attente, chez le demandeur, d’un certain résultat. Étant donné les approbations et les examens de cadres de plusieurs niveaux encore requis avant l’achèvement de ce projet préliminaire de recommandation, on peut facilement envisager que la recommandation subisse un certain nombre de modifications importantes. Le fait d’exposer ce processus en exigeant la production de projets de recommandation pourrait recentrer le débat dans le cadre de futures requêtes de sorte que le MSPPC soit tenu de justifier chaque modification de fond successive. Cela pourrait occasionner d’autres délais avant que la décision définitive ne soit rendue.

(*Douze*, au paragraphe 22, non souligné dans l’original.)

[62] En résumé, la réserve découlait de la nature préliminaire du document, et non du fait qu’il s’agissait d’un projet de recommandation de décision (qui, après tout,

was meant to be disclosed to the applicant once it had been approved for disclosure in any event). It is also important to note that this exception was determined on a case-by-case balancing of relevance and potential prejudicial effect as opposed to on a categorical basis applicable to all draft recommendations for decision. Evidence concerning the nature of the document—in particular, its preliminary character—enabled Justice Tremblay-Lamer to determine that the prejudice that would be caused by producing it in the CTR outweighed the limited relevance of the document.

[63] For present purposes, I am prepared to accept that there can be such an exception to the general obligation under paragraph 17(b) [FCCIRPR] to produce “all papers relevant to the matter that are in the possession or control of the tribunal”. However, the Minister has not put forward any information or evidence about the disputed reports that could establish that they fall within this exception. Put another way, the Minister has not offered any basis on which to find that the disputed reports are “analogous” to the draft recommendations at issue in *Douze*, as he submits. Further, even assuming for the sake of argument that the reports in question include recommendations for a final decision, there is nothing to suggest that any of them are *preliminary* draft recommendations for a decision, as was the case in *Douze*. Thus, in contrast to *Douze*, there is no basis to find that production of these reports would have a prejudicial effect that outweighs their relevance to the issues that must be determined in the *mandamus* application.

V. Conclusion

[64] For these reasons, I have concluded that the CTR produced under the covering letter dated May 10, 2021, does not comply with paragraph 17(b) of the FCCIRPR. The Minister is therefore required to produce a CTR that complies with this rule and in accordance with these reasons. He may do so by filing a supplementary CTR containing all relevant papers in his possession or control as of May 10, 2021, that were not included in the

était censé être divulgué au demandeur une fois que sa divulgation aurait été autorisée, de toute façon). Il est également important de souligner que l’exception s’est appliquée à la suite d’une mise en balance de la pertinence et de l’effet préjudiciable éventuel, plutôt que catégoriquement à tous les projets de recommandation de décision. La preuve de la nature du document — en particulier son caractère préliminaire — a permis à la juge Tremblay-Lamer de conclure que le préjudice que sa production dans le DCT entraînerait l’emportait sur la pertinence restreinte du document.

[63] Pour les besoins de l’espèce, je suis prêt à accepter qu’il puisse y avoir une telle exception à l’exigence générale, énoncée à l’alinéa 17b) des Règles CIPR, de produire « tous les documents pertinents qui sont en la possession ou sous la garde du tribunal administratif ». Cependant, le ministre n’a pas présenté de renseignements ni d’éléments de preuve concernant les rapports litigieux qui pourraient établir qu’ils font partie de cette exception. En d’autres termes, le ministre n’a offert aucun fondement permettant de conclure que les rapports litigieux sont [TRADUCTION] « analogues » aux projets de recommandation en cause dans *Douze*, comme il le soutient. En outre, même en supposant, pour les besoins de l’argument, que les rapports en question comprennent des recommandations en vue d’une décision définitive, rien ne donne à penser que l’un d’eux soit un projet préliminaire de recommandation de décision, comme c’était le cas dans *Douze*. Par conséquent, contrairement à ce qui était le cas dans *Douze*, rien ne permet de conclure en l’espèce que la production de ces rapports aurait un effet préjudiciable qui l’emporterait sur leur pertinence par rapport aux questions qui doivent être tranchées dans la demande de *mandamus*.

V. Conclusion

[64] Pour les raisons qui précèdent, je conclus que le DCT accompagné d’une lettre de présentation datée du 10 mai 2021 n’est pas conforme à l’alinéa 17b) des Règles CIPR. Le ministre est donc tenu de produire un DCT conforme à ce paragraphe et aux présents motifs. Il peut le faire en déposant un DCT supplémentaire qui contient tous les documents pertinents en sa possession ou sous sa garde en date du 10 mai 2021, qui n’étaient pas inclus

original CTR or by filing an entirely new CTR to replace the original one. Since this matter has already been much-delayed, the supplementary or replacement CTR (as the case may be) shall be filed no later than 30 days from the date of this order. If more time is required to produce the record, the Minister may submit an informal request for an extension of time.

[65] Finally, as indicated at the outset of these reasons, this order is without prejudice to the right of the Minister, if so advised, to object on public interest grounds to the disclosure of any part of what is now being ordered produced—for example, under section 87 of the IRPA or sections 37 to 39 of the *Canada Evidence Act*, R.S.C., 1985, c. C-5.

ORDER in IMM-2107-21

THIS COURT ORDERS that

1. The Minister shall serve and file a supplementary certified tribunal record containing all relevant documents not included in the record produced under covering letter dated May 10, 2021, that were in the possession or control of the Minister as of that date.
2. In the alternative, the Minister may instead produce a replacement certified tribunal record containing all relevant documents that were in the possession or control of the Minister as of May 10, 2021.
3. In either case, the Minister shall do so within 30 days of the date of this order.
4. If more time to produce the record is required, the Minister may submit an informal request for an extension of time.

dans le DCT original, ou en déposant un DCT entièrement nouveau en remplacement du DCT original. Étant donné le retard important en l'espèce, le DCT supplémentaire ou de remplacement (le cas échéant) doit être déposé au plus tard 30 jours à compter de la date de la présente ordonnance. Si un délai supplémentaire est nécessaire pour produire le dossier, le ministre peut soumettre une demande de prorogation du délai de manière officieuse.

[65] Enfin, comme il est indiqué au début des présents motifs, la présente ordonnance ne porte pas atteinte au droit du ministre, le cas échéant, de s'opposer, pour des motifs d'intérêt public, à la divulgation de toute partie des documents dont la production est maintenant ordonnée — par exemple, en vertu de l'article 87 de la LIPR ou des articles 37 à 39 de la *Loi sur la preuve au Canada*, L.R.C. (1985), c. C-5.

ORDONNANCE dans le dossier IMM-2107-21

LA COUR ORDONNE que

1. Le ministre signifie et dépose un dossier certifié supplémentaire du tribunal qui contient tous les documents pertinents non inclus dans le dossier accompagné d'une lettre de présentation datée du 10 mai 2021, qui étaient en sa possession ou sous sa garde à cette date.
2. À titre subsidiaire, le ministre peut plutôt produire un dossier certifié du tribunal de remplacement qui contient tous les documents pertinents qui étaient en sa possession ou sous sa garde en date du 10 mai 2021.
3. Dans un cas comme dans l'autre, le ministre doit le faire dans les trente (30) jours à compter de la date de la présente ordonnance.
4. Si un délai supplémentaire pour produire le document est nécessaire, le ministre peut soumettre une demande de prorogation du délai de manière officieuse.

5. This order is without prejudice to the right of the Minister, if so advised, to object on public interest grounds to the disclosure of any part of what is now being ordered produced.
5. La présente ordonnance est rendue sans préjudice au droit du ministre, le cas échéant, de s'opposer, pour des raisons d'intérêt public, à la divulgation de toute partie des éléments dont la production est maintenant ordonnée.