

T-1615-17
2018 FC 562

T-1615-17
2018 CF 562

GPP (*Applicant*)

GPP (*demandeur*)

v.

c.

The Minister of Citizenship and Immigration
(*Respondent*)

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

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

RÉPERTORIÉ : GPP c. CANADA (CITOYENNETÉ ET IMMIGRATION)

Federal Court, Roussel J.—Montréal, April 23; Ottawa, May 30, 2018.

Cour fédérale, juge Roussel—Montréal, 23 avril; Ottawa, 30 mai 2018.

Citizenship and Immigration — Status in Canada — Citizens — Application seeking order for mandamus directing respondent to grant applicant Canadian citizenship or, alternatively, to cancel suspension of application for citizenship and to process it without delay — Applicant, Cuban, applying for citizenship on January 2, 2014 — Later returning to Cuba — Canada Border Services Agency (CBSA) officer noting that applicant having made several trips to Cuba, Cuban passport issued to him — Applicant passing his citizenship test — CBSA applying to cease applicant's refugee protection — Respondent suspending application for citizenship as of December 2014 pursuant to Citizenship Act, s. 13.1 — Respondent stating that s. 13.1 applying to all applications for citizenship, including those made before August 1, 2014 — Applicant maintaining, inter alia, that s. 13.1 not retroactive to his application — Whether conditions to grant mandamus order met by applicant — Applicant not meeting first condition, i.e. existence of public legal duty to act with respect to applicant — Strengthening Canadian Citizenship Act, ss. 31(1)(b)(iv), 31(2) providing for immediate application of Citizenship Act, s. 13.1 to applications for citizenship still being processed, not yet finalized — Legislator wanting applications not already made but still being processed to be governed by two provisions — Strengthening Canadian Citizenship Act, s. 31(1)(a) referring to Citizenship Act — Applications for citizenship made before August 1, 2014 still being processed governed by Citizenship Act in its version prior to August 1, 2014 — Strengthening Canadian Citizenship Act, s. 31(1)(b) providing that those applications subject to provisions set out therein, henceforth incorporated into Citizenship Act through adoption of Strengthening Canadian Citizenship Act — Citizenship Act, s. 13.1 entering into force on August 1, 2014, therefore applying to applications not finalized made before August 1, 2014 — Cannot be argued that only filing date relevant in determining applicable version of Citizenship Act — Respondent's interpretation

Citoyenneté et Immigration — Statut au Canada — Citoyens — Demande en vue d'obtenir une ordonnance de mandamus visant à contraindre le défendeur à attribuer au demandeur la citoyenneté canadienne ou, alternativement, à annuler la suspension de sa demande de citoyenneté et à la traiter sans délai — Le demandeur, originaire de Cuba, a présenté une demande de citoyenneté canadienne le 2 janvier 2014 — Il est plus tard retourné à Cuba — Un agent de l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) a indiqué que le demandeur avait effectué plusieurs voyages à Cuba et qu'un passeport cubain lui avait été délivré — Le demandeur a réussi son examen de citoyenneté — L'ASFC a demandé la suspension de l'étude de la demande de citoyenneté du demandeur — Le défendeur a suspendu la demande de citoyenneté au mois de décembre 2014 en vertu de l'art. 13.1 de la Loi sur la citoyenneté — Le défendeur a précisé que l'art. 13.1 s'applique à toutes les demandes de citoyenneté, y incluant celles déposées avant le 1^{er} août 2014 — Le demandeur a soutenu que l'art. 13.1 n'a pas d'effet rétroactif sur sa demande — Il s'agissait de savoir si le demandeur a rempli les conditions qui doivent être respectées pour qu'une ordonnance de mandamus puisse être accordée — Le demandeur n'a pas rempli le premier critère, à savoir l'existence d'une obligation légale à caractère public d'agir avec respect à l'égard du demandeur — Les art. 31(1)(b)(iv) et 31(2) de la Loi renforçant la citoyenneté canadienne énoncent une application immédiate de l'art. 13.1 de la Loi sur la citoyenneté aux demandes de citoyenneté encore en cours de traitement et non encore finalisées — Le législateur a voulu que les demandes qui étaient déjà déposées et toujours en cours de traitement soient régies par deux régimes — L'art. 31(1)(a) de la Loi renforçant la citoyenneté canadienne fait référence à la Loi sur la citoyenneté — Les demandes de citoyenneté présentées avant le 1^{er} août 2014 et toujours en traitement sont régies par la Loi sur la citoyenneté dans sa version antérieure au 1^{er} août 2014 — L'art. 31(1)(b) de la Loi renforçant la citoyenneté canadienne prévoit cependant

of immediate application in line with legislator's intention — Question regarding Citizenship Act, s. 13.1 certified — Application dismissed.

This was an application for an order in the nature of *mandamus* directing the respondent to grant the applicant Canadian citizenship or, alternatively, to cancel the suspension of his application for citizenship and to process it without delay.

The applicant, a Cuban, received refugee status in 2010, and then permanent residence in 2011. On January 2, 2014, the applicant made an application for Canadian citizenship. He later returned to Cuba. Upon returning to Canada, a Canada Border Services Agency (CBSA) officer entered a note into the applicant's file stating that the applicant made several trips to Cuba and that a Cuban passport had been issued to him. The applicant later passed his citizenship test. A local citizenship office received a request from the CBSA to suspend the processing of the applicant's application for citizenship due to a CBSA investigation into the cancellation or cessation of the applicant's refugee protection. The CBSA applied to cease the applicant's refugee protection on the basis of section 108 of the *Immigration and Refugee Protection Act*. The respondent suspended the application for citizenship as of December 2014, pursuant to section 13.1 of the *Citizenship Act*, which had entered into force on August 1, 2014. The respondent also stated that under subparagraph 31(1)(b)(iv) and subsection 31(2) of the *Strengthening Canadian Citizenship Act*, section 13.1 of the *Citizenship Act* applies to all applications for citizenship made under subsection 5(1) of the *Citizenship Act*, including those made before August 1, 2014.

The applicant maintained that the respondent had the duty to continue to process his application for citizenship because section 13.1 of the *Citizenship Act* is not retroactive to the application he made on January 2, 2014. He stated that it is the filing date that counts under subsections 31(1) and 31(2) of the *Strengthening Canadian Citizenship Act* and that only applications received as of August 1, 2014, are subject to section 13.1 of the *Citizenship Act*.

que ces mêmes demandes seront soumises aux dispositions qui y sont énumérées et qui se trouvent dorénavant incorporées à la Loi sur la citoyenneté par l'adoption de la Loi renforçant la citoyenneté canadienne — Donc, l'art. 13.1 de la Loi sur la citoyenneté, qui est entré en vigueur le 1^{er} août 2014, s'applique aux demandes présentées avant le 1^{er} août 2014 et qui n'ont pas encore fait l'objet d'une décision définitive — L'on ne peut soutenir que seule la date de présentation est pertinente pour déterminer quelle version de la Loi sur la citoyenneté doit être appliquée — L'interprétation d'application immédiate proposée par le défendeur est compatible avec l'intention du législateur — Une question concernant l'art. 13.1 de la Loi sur la citoyenneté a été certifiée — Demande rejetée.

Il s'agissait d'une demande en vue d'obtenir une ordonnance de la nature d'un *mandamus* visant à contraindre le défendeur à attribuer au demandeur la citoyenneté canadienne ou, alternativement, à annuler la suspension de sa demande de citoyenneté et à la traiter sans délai.

Le demandeur, originaire de Cuba, a obtenu le statut de réfugié en 2010, puis la résidence permanente en 2011. Le 2 janvier 2014, le demandeur a présenté une demande de citoyenneté canadienne. Il est plus tard retourné à Cuba. À son retour au Canada, un agent de l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) a inscrit une note au dossier du demandeur dans laquelle il a indiqué que le demandeur avait effectué plusieurs voyages à Cuba et qu'un passeport cubain lui avait été délivré. Le demandeur a par la suite réussi son examen de citoyenneté. Un bureau local de la citoyenneté a reçu une demande de l'ASFC de suspendre l'étude de la demande de citoyenneté du demandeur en raison de l'enquête par l'ASFC sur l'annulation ou la perte d'asile du demandeur. L'ASFC a fait une demande de perte d'asile du demandeur fondée sur l'article 108 de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*. Le défendeur a suspendu la demande de citoyenneté au mois de décembre 2014 en vertu de l'article 13.1 de la *Loi sur la citoyenneté*, lequel est entré en vigueur le 1^{er} août 2014. De plus, le défendeur a précisé que selon le sous-alinéa 31(1)(b)(iv) et le paragraphe 31(2) de la *Loi renforçant la citoyenneté canadienne*, l'article 13.1 de la *Loi sur la citoyenneté* s'applique à toutes les demandes de citoyenneté présentées en vertu du paragraphe 5(1) de la *Loi sur la citoyenneté* y incluant celles déposées avant le 1^{er} août 2014.

Le demandeur a soutenu que le défendeur avait l'obligation de continuer à traiter sa demande de citoyenneté, puisque l'article 13.1 de la *Loi sur la citoyenneté* n'a pas d'effet rétroactif sur la demande qu'il a présentée le 2 janvier 2014. Il a affirmé que c'est la date de présentation qui compte en vertu des paragraphes 31(1) et 31(2) de la *Loi renforçant la citoyenneté canadienne* et que seules les demandes reçues à partir du 1^{er} août 2014 sont assujetties à l'article 13.1 de la *Loi sur la citoyenneté*.

At issue was whether the conditions to grant a *mandamus* order were met by the applicant.

Held, the application should be dismissed.

The first condition for a *mandamus* order to be granted, as set out in *Apotex Inc. v. Canada (Attorney General)*, is the existence of a public legal duty to act with respect to the applicant. The applicant did not demonstrate that this condition was met. The respondent's interpretation that subparagraph 31(1)(b)(iv) and subsection 31(2) of the *Strengthening Canadian Citizenship Act* provide for an immediate application of section 13.1 of the *Citizenship Act* to applications for citizenship still being processed and not yet finalized was accepted. Read in its entirety, section 31 of the *Strengthening Canadian Citizenship Act* refers to two pieces of legislation and three different reference dates. It is apparent that the legislator wanted applications that had already been made but were still being processed to be governed by two provisions. First, at paragraph 31(1)(a), the excerpt "that Act" and the sections listed refer to the *Citizenship Act*. In the matter at hand, applications for citizenship made before August 1, 2014, that are still being processed are governed by the *Citizenship Act* in its version prior to August 1, 2014, with some exceptions. However, paragraph 31(1)(b) provides that these same applications will be subject to the provisions set out therein and henceforth incorporated into the *Citizenship Act* through the adoption of the *Strengthening Canadian Citizenship Act*. Section 13.1 of the *Citizenship Act*, which entered into force on August 1, 2014, therefore applies to applications made before August 1, 2014, that were not finally disposed of. It cannot be argued that only the filing date is relevant in determining which version of the *Citizenship Act* must be applied. The use of the word "and" at subsection 31(1) suggests otherwise. The interpretation of the immediate application proposed by the respondent was in line with the legislator's intention. Had the legislator taken the applicant's position, it would have been simpler to provide for applications for citizenship to be governed by the version of the *Citizenship Act* that existed at the time of their filing. Rather, the legislator provided for a provision allowing not only applicants to retain a vested right for their application to be governed by residency criteria applicable at the time that their application is made, but also authorities to have the tools and time they need to investigate the eligibility of an applicant to make an application for citizenship.

A question was certified as to whether section 13.1 of the *Citizenship Act* allows the respondent to suspend an application for citizenship made before August 1, 2014, that was not finally disposed of before that day.

Il s'agissait de savoir si le demandeur a satisfait aux conditions qui doivent être respectées pour qu'une ordonnance de *mandamus* puisse être accordée.

Arrêt : La demande doit être rejetée.

Le premier critère pour l'émission d'un bref de *mandamus*, tel qu'énoncé dans l'affaire *Apotex Inc. c. Canada (Procureur général)*, est l'existence d'une obligation légale à caractère public d'agir à l'égard du demandeur. Le demandeur n'a pas démontré que cette condition était remplie. L'interprétation proposée par le défendeur, selon laquelle le sous-alinéa 31(1)(b)(iv) et le paragraphe 31(2) de la *Loi renforçant la citoyenneté canadienne* énoncent une application immédiate de l'article 13.1 de la *Loi sur la citoyenneté* aux demandes de citoyenneté encore en cours de traitement et non encore finalisées, a été retenue. Lu dans son ensemble, l'article 31 de la *Loi renforçant la citoyenneté canadienne* réfère à deux textes de loi et trois différentes dates de référence. Il est évident que le législateur a voulu que les demandes qui étaient déjà déposées et toujours en cours de traitement soient régies par deux régimes. D'abord, à l'alinéa 31(1)a), l'extrait « cette loi » ainsi que les articles énumérés font référence à la *Loi sur la citoyenneté*. Dans le cas qui nous occupe, les demandes de citoyenneté présentées avant le 1^{er} août 2014 et toujours en traitement sont régies par la *Loi sur la citoyenneté* dans sa version antérieure au 1^{er} août 2014, à certaines exceptions près. L'alinéa 31(1)b) prévoit cependant que ces mêmes demandes seront soumises aux dispositions qui y sont énumérées et qui se trouvent dorénavant incorporées à la *Loi sur la citoyenneté* par l'adoption de la *Loi renforçant la citoyenneté canadienne*. Donc, l'article 13.1 de la *Loi sur la citoyenneté*, qui est entré en vigueur le 1^{er} août 2014, s'applique aux demandes présentées avant le 1^{er} août 2014 et qui n'ont pas encore fait l'objet d'une décision définitive. L'on ne peut soutenir que seule la date de présentation est pertinente pour déterminer quelle version de la *Loi sur la citoyenneté* doit être appliquée. L'utilisation des mots « à la fois » au paragraphe 31(1) suggère le contraire. L'interprétation d'application immédiate proposée par le défendeur est compatible avec l'intention du législateur. Si le législateur avait retenu la position du demandeur, il aurait été plus simple de prévoir que les demandes de citoyenneté soient régies par la version de la *Loi sur la citoyenneté* qui existait au moment de leur présentation. Au contraire, le législateur a prévu un régime permettant à la fois aux demandeurs de conserver un droit acquis à ce que leur demande soit régie par les critères de résidence applicables au moment du dépôt de leur demande et aux autorités de disposer des outils et du temps nécessaire pour effectuer des enquêtes sur l'admissibilité d'un demandeur à présenter une demande de citoyenneté.

La question de savoir si l'article 13.1 de la *Loi sur la citoyenneté* permet au défendeur de suspendre une demande de citoyenneté présentée avant le 1^{er} août 2014 et dont il n'a pas été décidé définitivement avant cette date a été certifiée.

STATUTES AND REGULATIONS CITED

Citizenship Act, R.S.C., 1985, c. C-29, ss. 3, 5(1),(4), 5.1, 13.1, 14, 17, 22(f), 22.2(d).
Immigration and Refugee Protection Act, S.C. 2001, c. 27, ss. 2(1), 108.
 Order in Council P.C. 2014-891.
Protection of Canada from Terrorists Act, S.C. 2015, c. 9, s. 11.
Strengthening Canadian Citizenship Act, S.C. 2014, c. 22, ss. 2(2), 3(7), 11, 13, 31, 46(1).

CASES CITED

APPLIED:

Apotex Inc. v. Canada (Attorney General), [1994] 1 F.C. 742, (1993), 18 Admin. L.R. (2d) 122 (C.A.), affd [1994] 3 S.C.R. 1100, (1994), 29 Admin. L.R. (2d) 1; *Lewis v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2017 FCA 130, [2018] 2 F.C.R. 229; *Mudrak v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2016 FCA 178, 43 Imm. L.R. (4th) 199.

DISTINGUISHED:

Valenzuela v. Canada (Citizenship and Immigration), 2016 FC 879; *Valverde v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2015 FC 1111, 38 Imm. L.R. (4th) 52; *Godinez Ovalle v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2015 FC 935, [2016] 2 F.C.R. 3.

REFERRED TO:

Lukacs v. Canada (Transportation Agency), 2016 FCA 202, 14 Admin. L.R. (6th) 181; *Coderre v. Canada (Office of the Information Commissioner)*, 2015 FC 776, 99 Admin. L.R. (5th) 25; *Rocky Mountain Ecosystem Coalition v. Canada (National Energy Board)*, [1999] F.C.J. No. 1223 (QL), 1999 CanLII 8615 (T.D.); *Medovarski v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*; *Esteban v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2005 SCC 51, [2005] 2 S.C.R. 539; *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd (Re)*, [1998] 1 S.C.R. 27, (1998), 36 O.R. (3d) 418; *Zhao v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2016 FC 207.

AUTHORS CITED

Canada. Parliament. House of Commons. Standing Committee on Citizenship and Immigration. *Evidence*, 41st Parl., 1st Sess., No. 31 (June 3, 2014).
 Driedger, Elmer A. *Construction of Statutes*, 2nd ed. Toronto: Butterworths, 1983.

LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

Décret C.P. 2014-891.
Loi renforçant la citoyenneté canadienne, L.C. 2014, ch. 22, art. 2(2), 3(7), 11, 13, 31, 46(1).
Loi sur la citoyenneté, L.R.C. (1985), ch. C-29, art. 3, 5(1),(4), 5.1, 13.1, 14, 17, 22f), 22.2d).
Loi sur la protection du Canada contre les terroristes, L.C. 2015, ch. 9, art. 11.
Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés, L.C. 2001, ch. 27, art. 2(1), 108.

JURISPRUDENCE CITÉE

DÉCISIONS APPLIQUÉES :

Apotex Inc. c. Canada (Procureur général), [1994] 1 C.F. 742 (C.A.), conf. par [1994] 3 R.C.S. 1100; *Lewis c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2017 CAF 130, [2018] 2 R.C.F. 229; *Mudrak c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2016 CAF 178.

DÉCISIONS DIFFÉRENCIÉES :

Valenzuela c. Canada (Citoyenneté et Immigration), 2016 CF 879; *Valverde c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2015 CF 1111; *Godinez Ovalle c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2015 CF 935, [2016] 2 R.C.F. 3.

DÉCISIONS CITÉES :

Lukacs c. Canada (Office des transports), 2016 CAF 202; *Coderre c. Canada (Commissariat à l'information)*, 2015 CF 776; *Rocky Mountain Ecosystem Coalition c. Canada (Office national de l'énergie)*, [1999] A.C.F. n° 1223 (QL), 1999 CanLII 8615 (1^{re} inst.); *Medovarski c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*; *Esteban c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2005 CSC 51, [2005] 2 R.C.S. 539; *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27; *Zhao c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2016 CF 207.

DOCTRINE CITÉE

Canada. Parlement. Chambre des communes. Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration. *Témoignages*, 41^e lég., 2^e sess., n° 31 (3 juin 2014).
 Driedger, Elmer A. *Construction of Statutes*, 2^e éd. Toronto : Butterworths, 1983.

APPLICATION for an order in the nature of *mandamus* directing the respondent to grant the applicant Canadian citizenship or, alternatively, to cancel the suspension of his application for citizenship and to process it without delay. Application dismissed.

APPEARANCES

Claudia Andrea Molina for applicant.
Lynne Lazaroff for respondent.

SOLICITORS OF RECORD

Cabinet Molina Inc., Montréal, for applicant.
Deputy Attorney General of Canada for respondent.

The following is the English version of the reasons for judgment and judgment rendered by

ROUSSEL J.:

I. Introduction

[1] The applicant, GPP, is seeking an order in the nature of *mandamus* directing the Minister of Citizenship and Immigration (Minister) to grant him Canadian citizenship or, alternatively, to cancel the suspension of his application for citizenship and to process it without delay. The applicant maintains that he meets all the conditions for the granting of citizenship and that the Minister did not have the legal authority to suspend processing of his application for citizenship.

[2] The Minister counters that the administrative suspension of the processing of the applicant's application for citizenship was legal under section 13.1 of the *Citizenship Act*, R.S.C., 1985, c. C-29 (*Citizenship Act*). This provision grants the Minister the power to suspend, for as long as is necessary, the processing of an application for citizenship while awaiting information, evidence or the results of an investigation that could have an impact on an applicant's admissibility to citizenship. Therefore, in the absence of a legal duty to continue to process the application for citizenship, the applicant cannot claim to meet the first criterion for the issuance of a

DEMANDE en vue d'obtenir une ordonnance de la nature d'un *mandamus* visant à contraindre le défendeur à attribuer au demandeur la citoyenneté canadienne ou, alternativement, à annuler la suspension de sa demande de citoyenneté et à la traiter sans délai. Demande rejetée.

ONT COMPARU :

Claudia Andrea Molina, pour le demandeur.
Lynne Lazaroff, pour le défendeur.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

Cabinet Molina Inc., Montréal, pour le demandeur.
La sous-procureure générale du Canada, pour le défendeur.

Voici les motifs du jugement et du jugement rendu en français par

LA JUGE ROUSSEL :

I. Introduction

[1] Le demandeur, GPP, sollicite une ordonnance de la nature d'un *mandamus* visant à contraindre le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration (ministre) à lui attribuer la citoyenneté canadienne ou, alternativement, à annuler la suspension de sa demande de citoyenneté et à la traiter sans délai. Le demandeur soutient qu'il remplit toutes les conditions pour l'octroi de la citoyenneté et que le ministre n'avait pas l'autorité légale pour suspendre le traitement de sa demande de citoyenneté.

[2] Le ministre soutient, au contraire, que la suspension administrative du traitement de la demande de citoyenneté du demandeur était légale en raison de l'article 13.1 de la *Loi sur la citoyenneté*, L.R.C. (1985), ch. C-29 (*Loi sur la citoyenneté*). Cette disposition lui confère le pouvoir de suspendre, pendant la période nécessaire, la procédure d'examen d'une demande de citoyenneté dans l'attente de renseignements, d'éléments de preuve ou de résultats d'une enquête susceptibles d'avoir une incidence sur l'admissibilité d'un demandeur à l'attribution de la citoyenneté. Par conséquent, en l'absence d'une obligation légale de continuer le traitement

writ of *mandamus*, that is, the existence of a public legal duty to act, as set forth by the Federal Court of Appeal in *Apotex Inc. v. Canada (Attorney General)*, [1994] 1 F.C. 742 (C.A.), at paragraph 45, confirmed by [1994] 3 S.C.R. 1100 (*Apotex*).

[3] The parties agree that the key issue in this case is whether or not the Minister had the authority to suspend the applicant's application for citizenship. To make a determination, the Court must decide whether, at the time of its entry into force on August 1, 2014, section 13.1 of the *Citizenship Act* had an immediate effect on applications for citizenship that had already been made but were still being processed. This matter therefore deals with the interpretation of the transitional provision contained in subsections 31(1) and 31(2) of the *Strengthening Canadian Citizenship Act*, S.C. 2014, c. 22 (*Strengthening Canadian Citizenship Act*).

II. Background

[4] The applicant is originally from Cuba. He entered Canada on August 14, 2009, and filed a claim for refugee protection one month later. He received refugee status on April 22, 2010, and then permanent residence on June 8, 2011. The applicant returned to Cuba five times between September 15, 2011, and May 25, 2013, for family reasons. The applicant states that he received permission from the competent authorities to travel there each time.

[5] On January 2, 2014, the applicant made an application for Canadian citizenship. A few days later, he returned to Cuba, where he remained until February 1, 2014.

[6] On September 24, 2014, the applicant was convened for a citizenship test and for identity verification on October 8, 2014. He failed the test.

[7] On November 1, 2014, upon returning to Canada after a two-week stay in Cuba, a Canada Border Services Agency (CBSA) officer questioned the applicant about his trips to Cuba and his Cuban passport. The following day, the officer entered a note into the applicant's

de la demande de citoyenneté, le demandeur ne peut prétendre satisfaire au premier critère pour l'émission d'un bref de *mandamus*, soit l'existence d'une obligation légale d'agir à caractère public, tel qu'énoncé par la Cour d'appel fédérale dans l'affaire *Apotex Inc. c. Canada (Procureur général)*, [1994] 1 C.F. 742 (C.A.), au paragraphe 45, confirmé par [1994] 3 R.C.S. 1100 (*Apotex*).

[3] Les parties conviennent que la question déterminante en l'instance est celle de savoir si le ministre avait ou non le pouvoir de suspendre la demande de citoyenneté du demandeur. Pour y répondre, la Cour doit décider si, au moment de son entrée en vigueur le 1^{er} août 2014, l'article 13.1 de la *Loi sur la citoyenneté* avait un effet immédiat sur les demandes de citoyenneté déjà introduites, mais toujours en cours de traitement. La présente affaire porte donc sur l'interprétation de la disposition transitoire contenue aux paragraphes 31(1) et 31(2) de la *Loi renforçant la citoyenneté canadienne*, L.C. 2014, ch. 22 (*Loi renforçant la citoyenneté canadienne*).

II. Contexte factuel

[4] Le demandeur est originaire de Cuba. Il entre au Canada le 14 août 2009 et présente une demande d'asile un mois plus tard. Il obtient le statut de réfugié le 22 avril 2010, puis la résidence permanente le 8 juin 2011. Entre le 15 septembre 2011 et le 25 mai 2013, le demandeur retourne à Cuba à cinq reprises pour des raisons familiales. Le demandeur affirme avoir obtenu à chaque fois la permission des autorités compétentes pour s'y rendre.

[5] Le 2 janvier 2014, le demandeur présente une demande de citoyenneté canadienne. Quelques jours plus tard, il retourne à Cuba où il demeure jusqu'au 1^{er} février 2014.

[6] Le 24 septembre 2014, le demandeur est convoqué pour un examen de citoyenneté et pour des vérifications d'identité le 8 octobre 2014. Il échoue à son examen.

[7] Le 1^{er} novembre 2014, à son retour au Canada après un séjour de deux semaines à Cuba, un agent de l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) interroge le demandeur sur ses séjours à Cuba et sur son passeport cubain. Le lendemain, l'agent inscrit une note

file stating that the applicant obtained permanent residence in Canada under the refugee claimant class from his country of origin on June 8, 2011, that he then made seven trips to Cuba and that a Cuban passport was issued to him on September 30, 2013.

[8] On November 5, 2014, the applicant passed his citizenship test.

[9] On December 18, 2014, a citizenship application processing officer saw a note from the CBSA dated November 6, 2014, in the Global Case Management System stating that the applicant's file was [TRANSLATION] "under review for cancellation or cessation of refugee protection".

[10] On December 22, 2014, a local citizenship office received a request from the CBSA to suspend the processing of the applicant's application for citizenship due to a CBSA investigation into the cancellation or cessation of the applicant's refugee protection.

[11] On Jun 20, 2017, after a number of follow-up requests from the applicant and the citizenship office, the CBSA sent an application to cease refugee protection on the basis of section 108 of the *Immigration and Refugee Protection Act*, S.C. 2001, c. 27 (IRPA) to the Immigration and Refugee Board on the ground that the applicant returned to his country of origin since obtaining his refugee status.

[12] On September 8, 2017, the Minister informed the applicant by email that his application for citizenship was suspended as of December 22, 2014, under section 13.1 of the *Citizenship Act*, which had entered into force on August 1, 2014. The Minister also stated that under subparagraph 31(1)(b)(iv) and subsection 31(2) of the *Strengthening Canadian Citizenship Act*, section 13.1 of the *Citizenship Act* applies to all applications for citizenship made under subsection 5(1) of the *Citizenship Act*, including those made before August 1, 2014.

au dossier du demandeur dans laquelle il indique que le demandeur a obtenu la résidence permanente du Canada dans la catégorie de demandeur d'asile contre son pays d'origine le 8 juin 2011, qu'il a depuis effectué sept voyages à Cuba et qu'un passeport cubain lui a été délivré le 30 septembre 2013.

[8] Le 5 novembre 2014, le demandeur réussit son examen de citoyenneté.

[9] Le 18 décembre 2014, un officier de traitement des demandes de citoyenneté constate au Système mondial de gestion des cas une note inscrite par l'ASFC en date du 6 novembre 2014 selon laquelle le dossier du demandeur est « à l'étude pour annulation ou perte d'asile ».

[10] Le 22 décembre 2014, le bureau local de la citoyenneté reçoit une demande de l'ASFC de suspendre l'étude de la demande de citoyenneté du demandeur en raison de l'enquête par l'ASFC sur l'annulation ou la perte d'asile du demandeur.

[11] Le 20 juin 2017, après plusieurs demandes de suivi de dossier formulées par le demandeur et par le bureau de la citoyenneté, l'ASFC transmet une demande de perte d'asile fondée sur l'article 108 de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27 (LIPR) à la Commission de l'immigration et du statut de réfugié au motif que le demandeur est retourné dans son pays d'origine depuis l'obtention de son statut de réfugié.

[12] Le 8 septembre 2017, le ministre informe le demandeur par courriel que sa demande de citoyenneté est suspendue depuis le 22 décembre 2014 en vertu de l'article 13.1 de la *Loi sur la citoyenneté*, lequel est entré en vigueur le 1^{er} août 2014. De plus, le ministre précise que selon le sous-alinéa 31(1)(b)(iv) et le paragraphe 31(2) de la *Loi renforçant la citoyenneté canadienne*, l'article 13.1 de la *Loi sur la citoyenneté* s'applique à toutes les demandes de citoyenneté présentées en vertu du paragraphe 5(1) de la *Loi sur la citoyenneté* y incluant celles déposées avant le 1^{er} août 2014.

[13] On October 27, 2017, the applicant applied for judicial review before this Court.

III. Legislative background

[14] When the applicant made his application for citizenship on January 2, 2014, the legal conditions for granting citizenship were set forth in subsection 5(1) of the *Citizenship Act*. At the time, the Minister granted citizenship to a person who demonstrated, among other things, that he or she was a permanent resident within the meaning of subsection 2(1) of the IRPA and that he or she lived in Canada for at least three years in the four years preceding the date of his or her application (*Citizenship Act*, paragraph 5(1)(c)).

[15] Section 17 [of the *Citizenship Act*, repealed by S.C. 2014, c. 22, s. 13] also states that the Minister could suspend the processing of the application for as long as is necessary if the Minister deems not to have all the information required to establish that the citizenship applicant met the conditions provided for in the Act and its regulations. The suspension period could not, however, exceed six months following the suspension date.

[16] On June 19, 2014, the *Strengthening Canadian Citizenship Act* received royal assent. This act amends the *Citizenship Act* in its previous version, particularly by updating the eligibility conditions for obtaining Canadian citizenship, strengthening the provisions pertaining to security and fraud, and amending the provisions governing the processing of applications and the review of decisions.

[17] Among the changes made, section 11 of the *Strengthening Canadian Citizenship Act* provides for the addition of section 13.1 to the *Citizenship Act*, which reads as follows:

Suspension of processing

13.1 The Minister may suspend the processing of an application for as long as is necessary to receive

- (a) any information or evidence or the results of any investigation or inquiry for the purpose of ascertaining

[13] Le 27 octobre 2017, le demandeur dépose la présente demande d'autorisation de contrôle judiciaire devant cette Cour.

III. Contexte législatif

[14] Lorsque le demandeur dépose sa demande de citoyenneté le 2 janvier 2014, les conditions légales pour l'attribution de la citoyenneté sont prévues au paragraphe 5(1) de la *Loi sur la citoyenneté*. Le ministre attribuait alors la citoyenneté à une personne qui démontrait entre autres qu'elle était un résident permanent au sens du paragraphe 2(1) de la LIPR et qu'elle avait, dans les quatre ans qui ont précédé la date de sa demande, résidé au Canada pendant au moins trois ans (*Loi sur la citoyenneté*, alinéa 5(1)c)).

[15] Il était également prévu à l'article 17 [de la *Loi sur la citoyenneté*, abrogé par L.C. 2014, ch. 22, art. 13] que le ministre pouvait suspendre la procédure d'examen de la demande pendant la période nécessaire s'il estimait ne pas avoir tous les renseignements lui permettant d'établir que le demandeur de citoyenneté remplissait les conditions prévues par la loi et ses règlements. La période de suspension ne pouvait toutefois dépasser six mois suivant la date de suspension.

[16] Le 19 juin 2014, la *Loi renforçant la citoyenneté canadienne* reçoit la sanction royale. Cette loi modifie la *Loi sur la citoyenneté* dans sa version antérieure, notamment pour mettre à jour les conditions d'admissibilité en vue d'obtenir la citoyenneté canadienne, pour renforcer les dispositions touchant la sécurité et la fraude et pour modifier les dispositions régissant l'examen des demandes et la révision des décisions.

[17] Parmi les changements apportés, l'article 11 de la *Loi renforçant la citoyenneté canadienne* prévoit l'ajout de l'article 13.1 à la *Loi sur la citoyenneté* qui se lit comme suit :

Suspension de la procédure d'examen

13.1 Le ministre peut suspendre, pendant la période nécessaire, la procédure d'examen d'une demande :

- a) dans l'attente de renseignements ou d'éléments de preuve ou des résultats d'une enquête, afin d'établir

whether the applicant meets the requirements under this Act relating to the application, whether the applicant should be the subject of an admissibility hearing or a removal order under the *Immigration and Refugee Protection Act* or whether section 20 or 22 applies with respect to the applicant; and

(b) in the case of an applicant who is a permanent resident and who is the subject of an admissibility hearing under the *Immigration and Refugee Protection Act*, the determination as to whether a removal order is to be made against the applicant.

[18] Section 13 of the *Strengthening Canadian Citizenship Act* also repeals section 17 of the *Citizenship Act*.

[19] The *Strengthening Canadian Citizenship Act* provides different dates for the entry into force of the amendments made to the *Citizenship Act*. Under subsection 46(1) of the *Strengthening Canadian Citizenship Act*, section 11 of this act enters into force on the date established by Order in Council. The Order in Council in question, P.C. 2014-891, was introduced on July 31, 2014, and sets August 1, 2014, as the day on which section 11 of the *Strengthening Canadian Citizenship Act* comes into force. Therefore, section 13.1 of the *Citizenship Act* entered into force on August 1, 2014.

[20] Section 13 of the *Strengthening Canadian Citizenship Act*, which repeals section 17 of the *Citizenship Act*, entered into force on the same date.

[21] To prevent any ambiguity as to the application of the amended, repealed or added provisions in the *Citizenship Act*, the *Strengthening Canadian Citizenship Act* contains various transitional provisions. Subparagraph 31(1)(b)(iv) and subsection 31(2) of the *Strengthening Canadian Citizenship Act* govern the application of section 13.1 of the *Citizenship Act*. They read as follows:

Existing applications — sections 5, 5.1, 9 and 11

31. (1) Subject to subsections (2) and (3), an application that was made under subsection 5(1), (2), or (5), 5.1(1), (2) or (3), 9(1) or 11(1) of the *Citizenship*

si le demandeur remplit, à l'égard de la demande, les conditions prévues sous le régime de la présente loi, si celui-ci devrait faire l'objet d'une enquête dans le cadre de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* ou d'une mesure de renvoi au titre de cette loi, ou si les articles 20 ou 22 s'appliquent à l'égard de celui-ci;

b) dans le cas d'un demandeur qui est un résident permanent qui a fait l'objet d'une enquête dans le cadre de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, dans l'attente de la décision sur la question de savoir si une mesure de renvoi devrait être prise contre celui-ci.

[18] L'article 13 de la *Loi renforçant la citoyenneté canadienne* abroge également l'article 17 de la *Loi sur la citoyenneté*.

[19] La *Loi renforçant la citoyenneté canadienne* prévoit différentes dates d'entrée en vigueur pour les modifications apportées à la *Loi sur la citoyenneté*. Selon le paragraphe 46(1) de la *Loi renforçant la citoyenneté canadienne*, l'article 11 de cette même loi entre en vigueur à la date fixée par décret. Or, le décret en question, C.P. 2014-891, est introduit le 31 juillet 2014 et fixe l'entrée en vigueur de l'article 11 de la *Loi renforçant la citoyenneté canadienne* au 1^{er} août 2014. Par conséquent, l'article 13.1 de la *Loi sur la citoyenneté* entre en vigueur le 1^{er} août 2014.

[20] L'article 13 de la *Loi renforçant la citoyenneté canadienne*, qui abroge l'article 17 de la *Loi sur la citoyenneté*, entre en vigueur à la même date.

[21] Dans le but d'éviter toute ambiguïté quant à l'application des dispositions modifiées, abrogées ou ajoutées à la *Loi sur la citoyenneté*, la *Loi renforçant la citoyenneté canadienne* comporte diverses dispositions transitoires. Le sous-alinéa 31(1)(b)(iv) et le paragraphe 31(2) de la *Loi renforçant la citoyenneté canadienne* régissent l'application de l'article 13.1 de la *Loi sur la citoyenneté*. Ils se lisent ainsi :

Demandes en instance — articles 5, 5.1, 9 ou 11

31. (1) Sous réserve des paragraphes (2) et (3), la demande qui a été présentée en vertu des paragraphes 5(1), (2) ou (5), 5.1(1), (2) ou (3), 9(1) ou 11(1)

Act before the day on which subsection 3(7) comes into force and was not finally disposed of before that day is to be dealt with and disposed of in accordance with

(a) the provisions of that Act — except section 3, subsection 5(4), sections 5.1 and 14 and paragraph 22(1)(f) — as they read immediately before that day; and

(b) the following provisions of that Act as they read on that day:

(i) section 3,

(ii) paragraph 5(2)(b) and subsection 5(4),

(iii) section 5.1 other than paragraph (1)(c.1),

(iv) sections 13.1 to 14, and

(v) paragraphs 22(1)(a.1), (a.2), (b.1), (e.1), (e.2) and (f) and subsections 22(1.1), (3) and (4).

Order in Council

(2) On the day on which section 11 comes into force, the reference to subsection 3(7) in subsection (1) is replaced by a reference to that section 11.

Paragraphs 5(1)(c) and 11(1)(d)

(3) On the day on which subsection 2(2) comes into force

(a) the reference to section 11 in subsection (1) is replaced by a reference to that subsection 2(2); and

(b) the requirement described in paragraph 5(1)(c) or 11(1)(d) of that Act, as enacted by subsections 3(1) and 9(2), respectively, that a person have no unfulfilled conditions relating to their status as a permanent resident, applies to an application referred to in subsection (1).

[22] In 2015, section 31 was amended by the adoption of section 11 of the *Protection of Canada from Terrorists Act*, S.C. 2015, c. 9. However, the Court does not need to take these provisions into account in its analysis.

de la Loi sur la citoyenneté avant la date d'entrée en vigueur du paragraphe 3(7) et dont il n'a pas été décidé définitivement avant cette date est régie à la fois par :

a) cette loi, dans sa version antérieure à cette date, exception faite de l'article 3, du paragraphe 5(4), des articles 5.1 et 14 et de l'alinéa 22(1)(f);

b) les dispositions ci-après de cette loi, dans leur version à cette date :

(i) l'article 3,

(ii) l'alinéa 5(2)b) et le paragraphe 5(4),

(iii) l'article 5.1, exception faite de l'alinéa (1)c.1),

(iv) les articles 13.1 à 14,

(v) les alinéas 22(1)a.1), a.2), b.1), e.1), e.2) et f) et les paragraphes 22(1.1), (3) et (4).

Décret

(2) À la date d'entrée en vigueur de l'article 11, le renvoi au paragraphe 3(7) visé au paragraphe (1) est remplacé par un renvoi à cet article 11.

Alinéas 5(1)c) et 11(1)d)

(3) À la date d'entrée en vigueur du paragraphe 2(2) :

a) le renvoi à l'article 11 visé au paragraphe (1) est remplacé par un renvoi à ce paragraphe 2(2);

b) l'exigence selon laquelle la personne est tenue de satisfaire à toute condition rattachée à son statut de résident permanent, mentionnée aux alinéas 5(1)c) et 11(1)d) de cette loi édictés par les paragraphes 3(1) et 9(2), respectivement, s'applique aux demandes visées au paragraphe (1).

[22] En 2015, l'article 31 est modifié par l'adoption de l'article 11 de la *Loi sur la protection du Canada contre les terroristes*, L.C. 2015, ch. 9. Il n'est toutefois pas nécessaire pour la Cour de tenir compte de ces modifications dans le cadre de son analyse.

IV. Analysis

[23] The conditions that must be met for a *mandamus* order to be granted are set out in *Apotex*, as cited above. These conditions must all be met for the Court to grant this extraordinary remedy (*Lukacs v. Canada (Transportation Agency)*, 2016 FCA 202, 14 Admin. L.R. (6th) 181, at paragraph 29; *Coderre v. Canada (Office of the Information Commissioner)*, 2015 FC 776, 99 Admin. L.R. (5th) 25, at paragraph 27; *Rocky Mountain Ecosystem Coalition v. Canada (National Energy Board)*, [1999] F.C.J. No. 1223 (QL), 1999 CanLII 8615 (T.D.), at paragraph 30).

[24] For the purposes of this case, the first condition is key, that is, the existence of a public legal duty to act with respect to the applicant.

[25] The Court is of the opinion that the applicant did not demonstrate that this condition was met.

[26] The applicant maintains that the Minister had the duty to continue to process his application for citizenship because section 13.1 of the *Citizenship Act* is not retroactive to the application he made on January 2, 2014. He states that it is the filing date that counts under subsections 31(1) and 31(2) of the *Strengthening Canadian Citizenship Act* and that only applications received as of August 1, 2014, are subject to section 13.1 of the *Citizenship Act*. His interpretation is based on the fact that the *Citizenship Act* does not contain section 13.1 in its version prior to August 1, 2014.

[27] The Minister argues that subparagraph 31(1)(b)(iv) and subsection 31(2) of the *Strengthening Canadian Citizenship Act* provide for an immediate application of section 13.1 of the *Citizenship Act* to applications for citizenship still being processed and not yet finalized.

[28] The Court acknowledges that the transitional provision poses interpretation issues. This is largely due to the fact that it is not static in time because it provides for a number of dates of entry into force. It is nonetheless

IV. Analyse

[23] Les conditions qui doivent être respectées pour qu'une ordonnance de *mandamus* puisse être accordée sont énoncées dans l'affaire *Apotex*, précitée. Ces conditions doivent toutes être réunies pour que la Cour puisse accorder ce remède extraordinaire (*Lukacs c. Canada (Office des transports)*, 2016 CAF 202, au paragraphe 29; *Coderre c. Canada (Commissariat à l'information)*, 2015 CF 776, au paragraphe 27; *Rocky Mountain Ecosystem Coalition c. Canada (Office national de l'énergie)*, [1999] A.C.F. n° 1223 (QL), 1999 CanLII 8615 (1^{re} inst.), au paragraphe 30).

[24] Pour les fins de la présente instance, la première condition est déterminante : celle de l'existence d'une obligation légale d'agir à caractère public à l'égard du demandeur.

[25] La Cour estime que le demandeur n'a pas démontré que cette condition est remplie.

[26] Le demandeur soutient que le ministre avait l'obligation de continuer à traiter sa demande de citoyenneté puisque l'article 13.1 de la *Loi sur la citoyenneté* n'a pas d'effet rétroactif sur la demande qu'il a présentée le 2 janvier 2014. Il affirme que c'est la date de présentation qui compte en vertu des paragraphes 31(1) et 31(2) de la *Loi renforçant la citoyenneté canadienne* et que seules les demandes reçues à partir du 1^{er} août 2014 sont assujetties à l'article 13.1 de la *Loi sur la citoyenneté*. Son interprétation se fonde sur le fait que la *Loi sur la citoyenneté* ne comporte pas d'article 13.1 dans sa version antérieure au 1^{er} août 2014.

[27] Pour sa part, le ministre soutient que le sous-alinéa 31(1)(b)(iv) et le paragraphe 31(2) de la *Loi renforçant la citoyenneté canadienne* énoncent une application immédiate de l'article 13.1 de la *Loi sur la citoyenneté* aux demandes de citoyenneté encore en cours de traitement et non encore finalisées.

[28] La Cour reconnaît d'emblée que la disposition transitoire soulève des difficultés d'interprétation. Ceci est dû en grande partie au fait qu'elle ne reste pas figée dans le temps parce qu'elle vise plusieurs dates d'entrées

the view of the Court that the interpretation proposed by the Minister is the correct one.

[29] Section 31 of the *Strengthening Canadian Citizenship Act* contains three subsections. Read in its entirety, this section refers to two pieces of legislation and three different reference dates.

[30] First, the excerpt “[s]ubject to subsections (2) and (3)” at the beginning of subsection 31(1) refers to the *Strengthening Canadian Citizenship Act*. The excerpt that follows and reads “an application that was made under subsection 5(1)” refers to an application made under the *Citizenship Act*. Then, the excerpt “before the day on which subsection 3(7) comes into force” pertains to the date on which subsection 3(7) of the *Strengthening Canadian Citizenship Act* came into force by Order in Council, that is, June 19, 2014, and is the reference point. Therefore, by making the necessary adaptations, the beginning of subsection 31(1) would read as follows as of June 19, 2014:

31(1) Subject to subsections (2) and (3) of the *Strengthening Canadian Citizenship Act*, an application that was made under subsection 5(1) of the *Citizenship Act* before June 19, 2014, the day on which subsection 3(7) of the *Strengthening Canadian Citizenship Act* comes into force, and was not finally disposed of before that day is to be dealt with and disposed of in accordance with ...

[31] As for subsection 31(2), this provision governs the application of provisions that entered into force after June 19, 2014. It is provided that on the date on which section 11 of the *Strengthening Canadian Citizenship Act* enters into force, established by Order in Council to be August 1, 2014, the reference to subsection 3(7) contained in subsection 31(1) of the *Strengthening Canadian Citizenship Act* is replaced by a reference to this section 11. Therefore, once the necessary adaptations are made, the beginning of subsection 31(1) would read as follows as of August 1, 2014:

31(1) Subject to subsections (2) and (3) of the *Strengthening Canadian Citizenship Act*, an application that was made under subsection 5(1) of the *Citizenship Act* before August 1, 2014, the day on which section 11

en vigueur. La Cour estime néanmoins que l’interprétation proposée par le ministre est la bonne.

[29] L’article 31 de la *Loi renforçant la citoyenneté canadienne* comporte trois paragraphes. Lu dans son ensemble, l’on constate que cet article réfère à deux textes de loi et trois différentes dates de référence.

[30] D’abord, l’extrait « [s]ous réserve des paragraphes (2) et (3) », que l’on retrouve au début du paragraphe 31(1), réfère nécessairement à la *Loi renforçant la citoyenneté canadienne*. L’extrait suivant, qui se lit « la demande qui a été présentée en vertu du paragraphe 5(1) », fait référence à une demande présentée en vertu de la *Loi sur la citoyenneté*. Ensuite, l’extrait « avant la date d’entrée en vigueur du paragraphe 3(7) » se rapporte à la date d’entrée en vigueur par décret du paragraphe 3(7) de la *Loi renforçant la citoyenneté canadienne*, soit le 19 juin 2014, et constitue le point de référence. Donc, en faisant les adaptations nécessaires, le début du paragraphe 31(1) se lirait ainsi en date du 19 juin 2014 :

31(1) Sous réserve des paragraphes (2) et (3) de la *Loi renforçant la citoyenneté canadienne*, la demande qui a été présentée en vertu du paragraphe 5(1) de la *Loi sur la citoyenneté* avant le 19 juin 2014, date d’entrée en vigueur du paragraphe 3(7) de la *Loi renforçant la citoyenneté canadienne*, et dont il n’a pas été décidé définitivement avant cette date est régie à la fois par [...]

[31] Quant au paragraphe 31(2), cette disposition régit l’application des dispositions dont l’entrée en vigueur est survenue après le 19 juin 2014. Il est prévu qu’à la date d’entrée en vigueur de l’article 11 de la *Loi renforçant la citoyenneté canadienne*, fixée par décret comme étant le 1^{er} août 2014, le renvoi au paragraphe 3(7) qui se retrouve dans le paragraphe 31(1) de la *Loi renforçant la citoyenneté canadienne* est remplacé par un renvoi à cet article 11. Donc, une fois les adaptations faites, le début du paragraphe 31(1) se lirait comme suit dès le 1^{er} août 2014 :

31(1) Sous réserve des paragraphes (2) et (3) de la *Loi renforçant la citoyenneté canadienne*, la demande qui a été présentée en vertu du paragraphe 5(1) de la *Loi sur la citoyenneté* avant le 1^{er} août 2014, date d’entrée en

of the *Strengthening Canadian Citizenship Act* comes into force, and was not finally disposed of before that day is to be dealt with and disposed of in accordance with ...

[32] The same must be done for subsection 31(3) of the *Strengthening Canadian Citizenship Act*, which provides that upon the entry into force of subsection 2(2) of the *Strengthening Canadian Citizenship Act*, the reference to section 11 (prescribed by subsection 31(2) of the *Strengthening Canadian Citizenship Act* as a replacement for subsection 3(7) of the *Strengthening Canadian Citizenship Act*) must be replaced by subsection 2(2) of the *Strengthening Canadian Citizenship Act*, which is to enter into force by Order in Council on June 11, 2015. On pain of repetition, subsection 31(1) of the *Strengthening Canadian Citizenship Act* would read as follows as of June 11, 2015:

31(1) Subject to subsections (2) and (3) of the *Strengthening Canadian Citizenship Act*, an application that was made under subsection 5(1) of the *Citizenship Act* before June 11, 2015, the day on which subsection 2(2) of the *Strengthening Canadian Citizenship Act* comes into force, and was not finally disposed of before that day is to be dealt with and disposed of in accordance with ...

[33] Having determined how to read the introduction of subsection 31(1), it is apparent that the legislator wanted applications that had already been made but were still being processed to be governed by two provisions. First, at paragraph 31(1)(a), the excerpt “that Act” and the sections listed refer to the *Citizenship Act*. In other words, in the matter at hand, applications for citizenship made before August 1, 2014, that are still being processed are governed by the *Citizenship Act* in its version prior to August 1, 2014, with the exception of section 3, subsection 5(4), sections 5.1 and 14, and paragraph 22(f).

[34] However, subsection 31(1) then provides at paragraph (b) that these same applications will be subject to the provisions set out therein and henceforth incorporated into the *Citizenship Act* through the adoption of the *Strengthening Canadian Citizenship Act*. Section 13.1 of the *Strengthening Canadian Citizenship*

vigueur de l'article 11 de la *Loi renforçant la citoyenneté canadienne*, et dont il n'a pas été décidé définitivement avant cette date est régie à la fois par [...]

[32] Le même exercice doit se faire pour le paragraphe 31(3) de la *Loi renforçant la citoyenneté canadienne* qui prévoit qu'au moment de l'entrée en vigueur du paragraphe 2(2) de la *Loi renforçant la citoyenneté canadienne*, l'on doit remplacer le renvoi à l'article 11 (prescrit par le paragraphe 31(2) de la *Loi renforçant la citoyenneté canadienne* en remplacement du paragraphe 3(7) de la *Loi renforçant la citoyenneté canadienne*) par le paragraphe 2(2) de la *Loi renforçant la citoyenneté canadienne*, dont l'entrée en vigueur a été fixée par décret au 11 juin 2015. Sous peine de répétition, le début du paragraphe 31(1) de la *Loi renforçant la citoyenneté canadienne* se lirait comme suit dès le 11 juin 2015 :

31(1) Sous réserve des paragraphes (2) et (3) de la *Loi renforçant la citoyenneté canadienne*, la demande qui a été présentée en vertu du paragraphe 5(1) de la *Loi sur la citoyenneté* avant le 11 juin 2015, date d'entrée en vigueur du paragraphe 2(2) de la *Loi renforçant la citoyenneté canadienne*, et dont il n'a pas été décidé définitivement avant cette date est régie à la fois par [...]

[33] Ayant déterminé comment lire l'introduction du paragraphe 31(1), l'on constate que le législateur a voulu que les demandes qui étaient déjà déposées et toujours en cours de traitement soient régies par deux régimes. D'abord, à l'alinéa 31(1)a), l'extrait « cette loi » ainsi que les articles énumérés font référence à la *Loi sur la citoyenneté*. En d'autres termes, dans le cas qui nous occupe, les demandes de citoyenneté présentées avant le 1^{er} août 2014 et toujours en traitement sont régies par la *Loi sur la citoyenneté* dans sa version antérieure au 1^{er} août 2014, à l'exception de l'article 3, le paragraphe 5(4), les articles 5.1 et 14 et l'alinéa 22f).

[34] Le paragraphe 31(1) prévoit cependant ensuite à l'alinéa b) que ces mêmes demandes seront soumises aux dispositions qui y sont énumérées et qui se trouvent dorénavant incorporées à la *Loi sur la citoyenneté* par l'adoption de la *Loi renforçant la citoyenneté canadienne*. Donc, l'article 13.1 de la *Loi renforçant*

Act, which entered into force on August 1, 2014, therefore applies to applications made before August 1, 2014, that were not finally disposed of.

[35] At paragraphs 4 and 41 of his additional brief, the applicant argues that after the interview on November 5, 2014, he met all the preconditions for giving rise to the Registrar's mandatory duty to forward the application to a citizenship judge so that he may be granted citizenship under subsection 5(1) of the *Citizenship Act*. Nonetheless, since his application for citizenship had not been finally disposed of before August 1, 2014, the applicant's application for citizenship was governed by both the provisions of the *Citizenship Act*, as it existed prior to August 1, 2014, and section 13.1, as added to the *Citizenship Act* by the *Strengthening Canadian Citizenship Act*.

[36] The Court cannot accept the applicant's argument that only the filing date is relevant in determining which version of the *Citizenship Act* must be applied. The use of the word "and" at subsection 31(1) suggests otherwise.

[37] Admittedly, the statutory interpretation cannot be based merely on the wording of a piece of legislation. The words of an Act must be read in their entire context, in their grammatical and ordinary sense harmoniously with the scheme of the Act, the object of the Act, and the intention of Parliament. This is Driedger's modern principle of statutory interpretation [*Construction of Statutes*, 2nd ed. Toronto: Butterworths, 1983] (*Medovarski v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*); *Esteban v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2005 SCC 51, [2005] 2 S.C.R. 539, at paragraph 15; *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 S.C.R. 27, at paragraph 21; *Valenzuela v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2016 FC 879 (*Valenzuela*), at paragraph 26; *Zhao v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2016 FC 207, at paragraph 25).

[38] The interpretation of the immediate application proposed by the Minister is in line with the legislator's intention, as evidenced by an excerpt from

la citoyenneté canadienne, qui est entré en vigueur le 1^{er} août 2014, s'applique aux demandes présentées avant le 1^{er} août 2014 et qui n'ont pas encore fait l'objet d'une décision définitive.

[35] Aux paragraphes 4 et 41 de son mémoire additionnel, le demandeur affirme qu'après l'entrevue du 5 novembre 2014, il remplissait toutes les conditions préalables pour faire naître l'obligation du greffier de saisir un juge de la citoyenneté pour se voir attribuer la citoyenneté en vertu de l'article 5(1) de la *Loi sur la citoyenneté*. Néanmoins, puisque sa demande de citoyenneté n'avait pas fait l'objet d'une décision définitive en date du 1^{er} août 2014, la demande de citoyenneté du demandeur était régie à la fois par les dispositions de la *Loi sur la citoyenneté*, telle qu'elle existait avant le 1^{er} août 2014, et par l'article 13.1, tel qu'ajouté à la *Loi sur la citoyenneté* par la *Loi renforçant la citoyenneté canadienne*.

[36] La Cour ne peut souscrire à l'argument du demandeur voulant que seule la date de présentation soit pertinente pour déterminer quelle version de la *Loi sur la citoyenneté* doit être appliquée. L'utilisation des mots « à la fois » au paragraphe 31(1) suggère le contraire.

[37] Il est vrai que l'interprétation législative ne peut être fondée sur le seul libellé du texte de la loi. Il faut lire les termes d'une loi dans leur contexte global en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s'harmonise avec l'esprit de la loi, l'objet de la loi et l'intention du législateur. Il s'agit du principe moderne d'interprétation législative de Driedger [*Construction of Statutes*, 2^e éd. Toronto: Butterworths, 1983] (*Medovarski c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*); *Esteban c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2005 CSC 51, [2005] 2 R.C.S. 539, au paragraphe 15; *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27, au paragraphe 21; *Valenzuela c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2016 CF 879 (*Valenzuela*), au paragraphe 26; *Zhao c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2016 CF 207, au paragraphe 25).

[38] L'interprétation d'application immédiate proposée par le ministre est compatible avec l'intention du législateur tel qu'en fait foi un extrait des débats

parliamentary debates regarding the bill on June 3, 2014. The Parliamentary Secretary to the Minister indicated at the time that “[t]he new authorities under proposed sections 13.1 and 13.2 [would] apply to applications that are under processing at the time of the coming into force of these provisions” (Standing Committee on Citizenship and Immigration, CIMM Number 031, 2nd Session, 41st Parliament, *Evidence*, Tuesday, June 3, 2014, at page 9).

[39] Furthermore, this interpretation is also consistent with the summary of the *Strengthening Canadian Citizenship Act*, which states that the amendments to provisions governing the processing of applications and the review of decisions aim to expand the number of cases where the processing of an application may be suspended and modify the period for the suspension (see paragraph (b) of the third section of the summary).

[40] Lastly, the Court is of the opinion that had the legislator taken the applicant’s position, it would have been simpler to provide for applications for citizenship to be governed by the version of the *Citizenship Act* that existed at the time of their filing. Rather, the legislator provided for a provision allowing not only applicants to retain a vested right for their application to be governed by residency criteria applicable at the time that their application is made, but also authorities to have the tools and time they need to investigate the eligibility of an applicant to make an application for citizenship.

[41] As for the case law proposed by the applicant, the Court is of the opinion that it does not support the applicant’s position (*Valenzuela*, cited above; *Valverde v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2015 FC 1111, 38 Imm. L.R. (4th) 52 (*Valverde*); *Godinez Ovalle v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2015 FC 935, [2016] 2 F.C.R. 3 (*Ovalle*)).

[42] In *Valverde*, the application for citizenship had been made in June 2012, and the applicant had passed her citizenship test on August 15, 2013. Her application was suspended the same day and her file was referred to the CBSA for a cessation of refugee protection procedure. However, the Court determined that the

parlementaires sur le projet de loi en date du 3 juin 2014. Le secrétaire parlementaire du ministre indiquait alors que les « nouveaux pouvoirs accordés en vertu des projets d’articles 13.1 et 13.2 s’appliqu[eraient] aux demandes en cours de traitement au moment de l’entrée en vigueur de ces dispositions » (Comité permanent de la citoyenneté et de l’immigration, CIMM Numéro 031, 2^e session, 41^e législature, *Témoignages*, mardi le 3 juin 2014, à la page 9).

[39] Par ailleurs, cette interprétation est également conforme au sommaire de la *Loi renforçant la citoyenneté canadienne* qui indique que les modifications apportées aux dispositions sur l’examen des demandes et la révision des décisions visent notamment à élargir les cas où l’examen d’une demande peut être suspendu et à modifier la durée de la suspension (voir le paragraphe b) de la troisième section du sommaire).

[40] Enfin, la Cour estime que si le législateur avait retenu la position du demandeur, il aurait été plus simple de prévoir que les demandes de citoyenneté soient régies par la version de la *Loi sur la citoyenneté* qui existait au moment de leur présentation. Au contraire, le législateur a prévu un régime permettant à la fois aux demandeurs de conserver un droit acquis à ce que leur demande soit régie par les critères de résidence applicables au moment du dépôt de leur demande et aux autorités de disposer des outils et du temps nécessaire pour effectuer des enquêtes sur l’admissibilité d’un demandeur à présenter une demande de citoyenneté.

[41] Quant à la jurisprudence proposée par le demandeur, la Cour estime qu’elle n’appuie pas la position du demandeur (*Valenzuela*, précitée; *Valverde c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2015 CF 1111 (*Valverde*); *Godinez Ovalle c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2015 CF 935, [2016] 2 R.C.F. 3 (*Ovalle*)).

[42] Dans l’affaire *Valverde*, la demande de citoyenneté avait été présentée en juin 2012 et la demanderesse avait réussi son examen de citoyenneté le 15 août 2013. Sa demande avait été suspendue le même jour et son dossier avait été renvoyé à l’ASFC pour qu’elle fasse l’objet d’une procédure relative à la perte d’asile. Or,

criteria for issuing a *mandamus* were met because the Minister of Citizenship and Immigration did not have the authority to suspend her application for citizenship on August 15, 2013. On that date, the applicant met all the citizenship requirements, and section 13.1 of the *Citizenship Act* had not yet come into force.

[43] The same circumstances were present in *Ovalle*. The applicant's file was completed on February 14, 2014, and his application was suspended on March 12, 2014. Again, section 13.1 of the *Citizenship Act* had not yet come into force when the applicant's file was complete.

[44] The applicant's case in the matter at hand differs from these cases because his application was not complete when section 13.1 of the *Citizenship Act* came into force.

[45] As for *Valenzuela*, the issue was the interpretation to be given to the term [TRANSLATION] "filed". The applicant had sent his application for citizenship on June 9, 2015, and it was received on June 12, 2015. However, on June 11, 2015, the new provisions came into force and changed the citizenship requirements.

[46] Since the applicant did not demonstrate that the Minister did not have the legal authority to suspend his application for citizenship, the first criterion for the issuance of a *mandamus* is not met. It is therefore of no use to continue the analysis further because the criteria are exhaustive.

V. Certified question

[47] During the hearing, the Minister proposed to the Court to certify the following question:

Does section 13.1 of the *Citizenship Act*, R.S.C., 1985, c. C-29, apply immediately to applications for citizenship received by Immigration, Refugees and Citizenship Canada that have yet to be finalized on the day of its coming into force?

la Cour a déterminé que les critères pour l'émission d'un *mandamus* étaient satisfaits puisque le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration n'avait pas le pouvoir de mettre sa demande de citoyenneté en attente le 15 août 2013. À cette date, la demanderesse satisfaisait à toutes les exigences relatives à la citoyenneté et l'article 13.1 de la *Loi sur la citoyenneté* n'était pas encore entré en vigueur.

[43] Les mêmes circonstances se sont présentées dans l'affaire *Ovalle*. Le dossier du demandeur était complet le 14 février 2014 et sa demande a été suspendue le 12 mars 2014. Encore une fois, alors que le dossier du demandeur était complet, l'article 13.1 de la *Loi sur la citoyenneté* n'était pas entré en vigueur.

[44] Le cas du demandeur en l'instance se distingue de ces affaires puisque sa demande n'était pas complète au moment de l'entrée en vigueur de l'article 13.1 de la *Loi sur la citoyenneté*.

[45] Quant à l'affaire *Valenzuela*, la question en litige portait sur l'interprétation à donner au terme « présentée ». Le demandeur avait envoyé sa demande de citoyenneté le 9 juin 2015 et elle a été reçue le 12 juin 2015. Or, le 11 juin 2015, les nouvelles dispositions sont entrées en vigueur et ont eu pour effet de modifier les exigences en matière de citoyenneté.

[46] Considérant que le demandeur n'a pas démontré que le ministre n'avait pas l'autorité légale de suspendre sa demande de citoyenneté, le premier critère pour l'émission d'un *mandamus* n'est pas satisfait. Il n'est donc pas utile de poursuivre l'analyse plus loin puisque les critères sont exhaustifs.

V. Question certifiée

[47] Lors de l'audience, le ministre a proposé à la Cour de certifier la question suivante :

Est-ce que l'article 13.1 de la *Loi sur la citoyenneté*, LRC 1985, c C-29 s'applique immédiatement aux demandes de citoyenneté reçues auprès d'Immigration, Réfugiés, Citoyenneté Canada et non encore finalisées au jour de son entrée en vigueur?

[48] In order to enable the applicant to take a position on the question, the Court granted the parties additional time to submit written representations in support of their respective positions.

[49] The applicant opposes the certification of the question as proposed by the Minister on the ground that it deals only with section 13.1 of the *Citizenship Act*, whereas the refusal to end the suspension of the applicant's application for citizenship stems from the interpretation of subparagraph 31(1)(b)(iv) and subsection 31(2) of the *Strengthening Canadian Citizenship Act*. However, the applicant acknowledges that the question raised by the application for judicial review is important and proposes that the question read as follows:

Do subparagraph 31(1)(b)(iv) and subsection 31(2) of the *Strengthening Canadian Citizenship Act*, S.C. 2014, c. 22, allow for the suspension of applications for citizenship under section 13.1 of the *Citizenship Act*, R.S.C., 1985, c. C-29, for applications for citizenship prior to August 1, 2014?

[50] Paragraph 22.2(d) of the *Citizenship Act* provides that an appeal to the Federal Court of Appeal may be made only if, in rendering judgment on an application for judicial review, the Judge certifies that a serious question of general importance is involved and states the question. The Federal Court of Appeal recently confirmed the criteria applicable for a question to be duly certified in *Lewis v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2017 FCA 130, [2018] 2 F.C.R. 229, at paragraph 36, and *Mudrak v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2016 FCA 178, 43 Imm. L.R. (4th) 199, at paragraphs 15 and 16. The question must be dispositive of the appeal and transcend the interests of the immediate parties to the litigation, as well as contemplate issues of broad significance or general importance. This means that the question must have been dealt with by the Federal Court and must necessarily arise from the case itself.

[51] Although the parties do not agree on the wording of the question to be certified, the Court is of the opinion that the question of immediate application, or not, of section 13.1 of the *Citizenship Act* to applications for citizenship being processed but not finally disposed

[48] Afin de permettre au demandeur de se positionner sur la question, la Cour a accordé aux parties un délai additionnel pour qu'elles puissent soumettre des prétentions écrites à l'appui de leurs positions respectives.

[49] Le demandeur s'oppose à la certification de la question telle que proposée par le ministre au motif qu'elle ne traite que de l'article 13.1 de la *Loi sur la citoyenneté* alors que le refus de mettre fin à la suspension de la demande de citoyenneté du demandeur découle de l'interprétation du sous-alinéa 31(1)b)(iv) et du paragraphe 31(2) de la *Loi renforçant la citoyenneté canadienne*. Le demandeur reconnaît toutefois que la question soulevée par la demande de contrôle judiciaire est importante et propose que la question se lise ainsi :

Est-ce que le sous-alinéa 31(1)b)(iv) et le paragraphe 31(2) de la *Loi renforçant la citoyenneté canadienne*, LC 2014, c 22 permettent de suspendre les demandes de citoyenneté en vertu de l'article 13.1 de la *Loi sur la citoyenneté*, LRC 1985, c C-29 pour des demandes de citoyenneté présentées avant le 1^{er} août 2014?

[50] Le paragraphe 22.2d) de la *Loi sur la citoyenneté* prévoit que le jugement sur une demande de contrôle judiciaire n'est susceptible d'appel à la Cour d'appel fédérale que si le juge certifie que l'affaire soulève une question grave de portée générale et énonce celle-ci. La Cour d'appel fédérale a récemment confirmé les critères applicables pour qu'une question soit dûment certifiée dans les arrêts *Lewis c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2017 CAF 130, [2018] 2 R.C.F. 229, au paragraphe 36 et *Mudrak c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2016 CAF 178, aux paragraphes 15 et 16. La question doit être déterminante quant à l'issue de l'appel, transcender les intérêts des parties au litige et porter sur des questions ayant des conséquences importantes ou qui sont de portée générale. Cela signifie que la question doit avoir été tranchée par la Cour fédérale et doit découler de l'affaire elle-même et non des motifs du juge.

[51] Bien que les parties ne s'entendent pas sur le libellé de la question à certifier, la Cour estime que la question de l'application immédiate ou non de l'article 13.1 de la *Loi sur la citoyenneté* aux demandes de citoyenneté en cours de traitement mais qui ne sont pas

of before August 1, 2014, nonetheless raises an important question that transcends the interests of the parties in this case and would be determinative in an appeal. However, the Court is of the opinion that the questions proposed by the parties should be rephrased as follows:

Does section 13.1 of the *Citizenship Act*, R.S.C., 1985, c. C-29, allow the Minister to suspend an application for citizenship made before August 1, 2014, that was not finally disposed of before that day?

JUDGMENT IN FILE T-1615-17

THIS COURT'S JUDGMENT is that:

1. The application for judicial review is dismissed;
2. The following question is certified:

Does section 13.1 of the *Citizenship Act*, R.S.C., 1985, c. C-29, allow the Minister to suspend an application for citizenship made before August 1, 2014, that was not finally disposed of before that day?

réglées de manière définitive en date du 1^{er} août 2014 soulève tout de même une question importante qui transcende l'intérêt des parties au présent dossier et qui serait déterminante quant à l'issue d'un appel. La Cour estime toutefois que les questions proposées par les parties devraient être reformulées de la façon suivante :

Est-ce que l'article 13.1 de la *Loi sur la citoyenneté*, L.R.C. (1985), ch. C-29 permet au ministre de suspendre une demande de citoyenneté présentée avant le 1^{er} août 2014 et dont il n'a pas été décidé définitivement avant cette date?

JUGEMENT au dossier T-1615-17

LA COUR STATUE que :

1. La demande de contrôle judiciaire est rejetée;
2. La question suivante est certifiée :

Est-ce que l'article 13.1 de la *Loi sur la citoyenneté*, L.R.C. (1985), ch. C-29 permet au ministre de suspendre une demande de citoyenneté présentée avant le 1^{er} août 2014 et dont il n'a pas été décidé définitivement avant cette date?