

IMM-804-09  
2010 FC 803

IMM-804-09  
2010 CF 803

**Tao Li** (*Applicant*)

**Tao Li** (*demandeur*)

v.

c.

**The Minister of Citizenship and Immigration**  
(*Respondent*)

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

**INDEXED AS: LI V. CANADA (CITIZENSHIP AND IMMIGRATION)**

**RÉPERTORIÉ : LI C. CANADA (CITOYENNETÉ ET IMMIGRATION)**

Federal Court, Mosley J.—Toronto, June 9; Ottawa, August 5, 2010.

Cour fédérale, juge Mosley—Toronto, 9 juin; Ottawa, 5 août 2010.

*Citizenship and Immigration — Immigration Practice — Judicial review of decision to charge applicant fee payable pursuant to Immigration and Refugee Protection Regulations, ss. 295(1)(a), (3)(a) for processing, filing sponsorship application — Applicant, Canadian citizen, sponsoring parents to become permanent residents of Canada — Paying sponsorship fee, permanent resident application fee — Regulations creating two-step process for family class applications — Issue whether Regulations, s. 295(3)(a) conflicting with enabling authority set out in Financial Administration Act (FAA), s. 19(2) authorizing fees on cost recovery basis — Government's policy to require payment of fee in advance not rendering Regulations ultra vires in light of evidence only small percentage of sponsorship applications rejected — Fee fully refundable in cases where sponsorship application rejected, withdrawn — Regulations, s. 295(3)(a) intra vires enabling authority insofar as clear nexus existing between fee, costs incurred in providing service — Question of whether Regulations, s. 295(3)(a) ultra vires FAA, s. 19 certified — Application dismissed.*

*Citoyenneté et Immigration — Pratique en matière d'immigration — Contrôle judiciaire d'une décision de facturer au demandeur les frais exigibles en application des art. 295(1)a et (3)a du Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés pour le traitement et le dépôt d'une demande de parrainage — Le demandeur, un citoyen canadien, avait parrainé ses parents en vue de les aider à obtenir la résidence permanente au Canada — Il avait acquitté des frais de parrainage ainsi que des frais relatifs à la demande de visa de résident permanent — Le Règlement crée un processus en deux étapes pour le traitement des demandes au titre de la catégorie du regroupement familial — Il s'agissait de savoir si l'art. 295(3)a du Règlement entre en conflit avec le pouvoir réglementaire prévu à l'art. 19(2) de la Loi sur la gestion des finances publiques (LGFP), qui prévoit que les frais doivent être calculés en fonction du principe de recouvrement des coûts — Le choix du gouvernement d'exiger le paiement des frais à l'avance ne rend pas le Règlement ultra vires, d'autant plus que, suivant la preuve, seulement un faible pourcentage des demandes de parrainage est rejeté — Les frais sont entièrement remboursables dans les cas où la demande de parrainage est rejetée ou retirée — L'art. 295(3)a du Règlement est intra vires parce qu'il est conforme à ce qu'autorisent les pouvoirs conférés par la loi habilitante dans la mesure où il existe un rapport évident entre les frais exigés et les coûts engagés pour fournir le service — La question de savoir si l'art. 295(3)a du Règlement outrepassé l'art. 19 de la LGFP a été certifiée — Demande rejetée.*

*Construction of Statutes — Immigration and Refugee Protection Regulations, ss. 295(1)(a), (3)(a) providing that fees payable for processing, filing sponsorship application — Whether Regulations, s. 295(3)(a) conflicting with enabling authority set out in Financial Administration Act (FAA), s. 19(2) authorizing fees on cost recovery basis — English version of FAA, s. 19(2) using word “providing” in phrase “the cost to*

*Interprétation des lois — Les art. 295(1)a et (3)a du Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés dispose que des frais sont exigibles pour le traitement et le dépôt d'une demande de parrainage — Il s'agissait de savoir si l'art. 295(3)a du Règlement entre en conflit avec le pouvoir réglementaire prévu à l'art. 19(2) de la Loi sur la gestion des finances publiques (LGFP), qui prévoit que les frais doivent*

*Her Majesty in right of Canada of providing the service” — Referring to cost of service whenever service provided — Not implying that service must be provided at particular time — Word “provided” used in phrase “[f]ees and charges for a service ... provided by or on behalf of Her Majesty in right of Canada” referring to service that has been provided prior to imposition of fee or charge — Read as whole, English, French versions of FAA, s. 19(2) not precluding imposition of fee to recover costs incurred by government in providing services well in advance of delivery of those services.*

This was an application for judicial review of the decision to charge the applicant the fee payable pursuant to paragraphs 295(1)(a) and (3)(a) of the *Immigration and Refugee Protection Regulations* for processing and filing a sponsorship application. The applicant challenged paragraph 295(3)(a) of the Regulations on the basis that it conflicts with the enabling authority set out in subsection 19(2) of the *Financial Administration Act* (FAA), which authorizes fees on a cost recovery basis.

The applicant, a Canadian citizen, sponsored his parents, Chinese citizens, to become permanent residents of Canada. He submitted his sponsorship application to the respondent and paid a sponsorship fee and permanent resident (PR) application fee. Once the sponsorship application was approved, the applicant’s parents submitted applications for permanent residence. They were then issued permanent resident visas.

The Regulations create a two-step process for family class applications: the sponsor must first submit a sponsorship application; once it is approved, the family members can then submit “sponsored” applications for permanent residence. Pursuant to paragraph 295(3)(a) of the Regulations, the PR application fee is payable when the sponsorship application is submitted at the first step of the process even though the fee relates to the second step. Given the actual delays in processing a permanent resident application for a parent or grandparent, the PR fee is thus paid long before that step actually takes place. If the sponsorship application is refused and the second step never occurs, the PR application fee is fully refundable.

*être calculés en fonction du principe de recouvrement des coûts — Dans la version anglaise de l’art. 19(2) de la LGFP, on trouve le terme « providing » dans le passage suivant « the cost to Her Majesty in right of Canada of providing the service » (en français : « les coûts supportés par Sa Majesté du chef du Canada pour la prestation des services ») — Le texte vise les coûts du service, indépendamment du moment où ce service est fourni — Il n’exige pas que le service soit exécuté dans un délai déterminé — Le mot « provided » dans l’expression « [f]ees and charges for a service [...] provided by or on behalf of Her Majesty in right of Canada » (en français (par renvoi à l’art. 19(1)) : « [le prix que les bénéficiaires doivent payer] pour la prestation de services [...] par Sa Majesté du chef du Canada ou en son nom ») vise un service qui a déjà été fourni avant que le prix ne soit fixé — Si on les interprète dans leur ensemble, les versions anglaise et française de l’art. 19(2) de la LGFP n’empêchent pas l’imposition de frais en vue de récupérer les coûts supportés par le gouvernement pour fournir les services en question, et ce, bien avant que ces services ne soient effectivement rendus.*

Il s’agissait d’une demande présentée en vue d’obtenir le contrôle judiciaire d’une décision de facturer au demandeur les frais exigibles en application des alinéas 295(1)a) et (3)a) du *Règlement sur l’immigration et la protection des réfugiés* pour le traitement et le dépôt d’une demande de parrainage. Le demandeur contestait l’alinéa 295(3)a) du Règlement au motif qu’il entre en conflit avec le pouvoir réglementaire prévu au paragraphe 19(2) de la *Loi sur la gestion des finances publiques* (LGFP), qui prévoit que les frais doivent être calculés en fonction du principe de recouvrement des coûts.

Le demandeur, un citoyen canadien, avait parrainé ses parents, des citoyens de la Chine, en vue de les aider à obtenir la résidence permanente au Canada. Il avait soumis sa demande de parrainage au défendeur et avait acquitté des frais de parrainage ainsi que des frais relatifs à la demande de visa de résident permanent. Une fois que la demande de parrainage a été approuvée, les parents du demandeur ont soumis une demande de visa de résident permanent. Des visas de résident permanents leur ont ensuite été délivrés.

Le Règlement crée un processus en deux étapes pour le traitement des demandes au titre de la catégorie du regroupement familial. Le répondant doit d’abord soumettre une demande de parrainage, puis, une fois que cette demande a été approuvée, les membres de la famille peuvent soumettre une demande de visa de résident permanent « parrainée ». Selon l’alinéa 295(3)a) du Règlement, les frais relatifs à la demande de visa de résident permanent sont exigibles au moment où le répondant dépose sa demande de parrainage, c’est-à-dire à la première étape du processus, et ce, même si ces frais se rapportent à la seconde étape. Compte tenu des retards réels dans le traitement d’une demande de visa de résident permanent des parents ou des

The evidence shows that approximately 2.5 percent of sponsorship applications are refused yearly. In addition, the sponsor may withdraw the sponsorship application in which case, the fee paid is refunded if the application is withdrawn before the PR application is processed.

The issue was whether paragraph 295(3)(a) of the Regulations is *ultra vires* in that it conflicts with section 19 of the FAA.

*Held*, the application should be dismissed.

In its English version, subsection 19(2) of the FAA uses the words “providing” and “provided” in the present and past tenses. “Providing” is used in the phrase “the cost to Her Majesty in right of Canada of providing the service”. This seems to refer to the cost of the service whenever it is provided. It does not imply that the service must be provided at a particular time. The phrase “[f]ees and charges for a service ... provided by or on behalf of Her Majesty in right of Canada” appears to refer to a service that has been provided at a point in time prior to the imposition of the fee or charge. Read as a whole, the English and French versions of subsection 19(2) do not preclude the imposition of a fee to recover the costs incurred by the government in providing services well in advance of the delivery of those services. The subsection requires that the fee charged may not exceed the cost to the Crown in providing the service. Nor does subsection 19(2) of the FAA require that the service for which the fee is charged be performed in a reasonable time period.

Charging fees in advance of providing a service is an ordinary and uncontroversial practice and does not render a fee imposed by a regulation *ultra vires* subsection 19(2) of the FAA so long as there is a clear nexus between the fee and recovery of the costs incurred by the government for services provided or to be provided. Nor is the regulation in conflict with the enabling authority when, in some instances, the service for which the fee is paid cannot be performed because of the failure of an intervening act or event.

grands-parents, les frais relatifs à la demande de visa de résident permanent sont acquittés longtemps avant que l’on arrive à cette étape. Si la demande de parrainage est rejetée, et qu’on n’atteint jamais la seconde étape, les frais relatifs à la demande de visa de résident permanent sont remboursables en entier. Suivant la preuve, chaque année, environ 2,5 p. 100 des demandes de parrainage sont rejetées. De plus, le répondant peut retirer sa demande de parrainage. Si la demande est retirée avant l’examen de la demande de visa de résident permanent, les frais payés sont remboursés.

La question à trancher était celle de savoir si l’alinéa 295(3)(a) du Règlement est *ultra vires* en ce sens qu’il entre en conflit avec l’article 19 de la LGFP.

*Jugement* : la demande doit être rejetée.

La version anglaise du paragraphe 19(2) de la LGFP utilise les mots « *providing* » et « *provided* », c’est-à-dire le verbe « *provide* » conjugué au présent et au passé. On trouve le terme « *providing* » dans le passage suivant du texte anglais : « *the cost to Her Majesty in right of Canada of providing the service* » (en français : « les coûts supportés par Sa Majesté du chef du Canada pour la prestation des services »). Le texte semble viser les coûts du service, indépendamment du moment où ce service est fourni. Il n’implique cependant pas que le service doive être fourni à un moment déterminé. L’expression « *[f]ees and charges for a service [...] provided by or on behalf of Her Majesty in right of Canada* » (en français (par renvoi au paragraphe 19(1)) : « [le prix que les bénéficiaires doivent payer] pour la prestation de services [...] par Sa Majesté du chef du Canada ou en son nom ») semble quant à elle viser un service qui a déjà été fourni avant que le prix ne soit fixé. Si on les interprète dans leur ensemble, les versions anglaise et française du paragraphe 19(2) n’empêchent pas le gouvernement d’imposer des frais en vue de récupérer les coûts supportés pour fournir les services en question, et ce, bien avant que ces services ne soient effectivement rendus. Le paragraphe prévoit que le prix ainsi fixé ne peut excéder les coûts supportés par Sa Majesté pour la prestation des services (« *may not exceed the cost to Her Majesty* »). Le paragraphe 19(2) de la LGFP n’exige pas non plus que le service pour lequel des frais sont exigés soit exécuté dans un délai raisonnable.

Exiger le paiement de frais avant que le service ne soit fourni est une pratique courante et incontestée qui ne rend pas les frais imposés par règlement *ultra vires* parce qu’il outrepassé le cadre du pouvoir réglementaire prévu au paragraphe 19(2) de la LGFP dès lors qu’il existe un rapport évident entre les frais exigés et le coût du service fourni ou à fournir par le gouvernement. Le règlement n’entre pas non plus en conflit avec la loi habilitante lorsque, dans certains cas, le service pour lequel les frais sont payés ne peut être fourni en raison de la non-réalisation d’une condition ou d’un fait.

In this instance, the government made a policy choice to require payment of a fee in advance recognizing that, in a small proportion of cases, the service will not be provided and the fee must be refunded. This does not render the regulation *ultra vires*, particularly in light of the evidence that only a small percentage of sponsorship applications are rejected. The vast majority are granted and proceed to the PR application. The fee is fully refundable in those cases where the sponsorship applicant is found to be ineligible and has elected not to proceed with the permanent resident application. Therefore, paragraph 295(3)(a) is *intra vires* its enabling authority insofar as there is a clear nexus between the fee and the costs incurred in providing the service. The question of whether paragraph 295(3)(a) of the Regulations, as applied to sponsored immigrant visa applications made by parents and grandparents, is *ultra vires* on the ground it is inconsistent with section 19 of the FAA was certified.

Dans le cas qui nous occupe, le gouvernement a choisi, comme façon de procéder, d'exiger le paiement des frais à l'avance en reconnaissant que, dans un pourcentage minime des cas, le service ne sera pas fourni et qu'il faudra rembourser les frais. Ce choix ne rend pas le règlement *ultra vires*, d'autant plus que, suivant la preuve, seulement un faible pourcentage des demandes de parrainage est rejeté. Dans l'immense majorité des cas, la demande est accueillie et l'on passe à l'examen de la demande de visa de résident permanent. Les frais sont entièrement remboursables dans les cas où le répondant est jugé non admissible et où il choisit de ne pas poursuivre la demande de visa de résident permanent. Par conséquent, l'alinéa 295(3)(a) est *intra vires* parce qu'il est conforme à ce qu'autorisent les pouvoirs conférés par la loi habilitante dans la mesure où il existe un rapport évident entre les frais exigés et les coûts engagés pour fournir le service. La question de savoir si l'alinéa 295(3)(a) du Règlement, dans la mesure où il s'applique aux demandes de visa d'immigrant parrainées présentées par des parents et des grands-parents, est *ultra vires* au motif qu'il est incompatible avec l'article 19 de la LGFP a été certifiée.

#### STATUTES AND REGULATIONS CITED

- Federal Courts Immigration and Refugee Protections Rules*, SOR/93-22 (as am. by SOR/2005-339, s. 1), r. 18(1) (as am. by SOR/2002-232, s. 9).  
*Federal Courts Rules*, SOR/98-106, rr. 1 (as am. by SOR/2004-283, s. 2), 81 (as am. by SOR/2009-331, s. 2).  
*Financial Administration Act*, R.S.C., 1985, c. F-11, ss. 19 (as am. by S.C. 1991, c. 24, s. 6), 20(1).  
*Immigration Act*, R.S.C., 1985, c. I-2.  
*Immigration and Refugee Protection Act*, S.C. 2001, c. 27, ss. 5(1), 72 (as am. by S.C. 2002, c. 8, s. 194), 74(d), 89.  
*Immigration and Refugee Protection Regulations*, SOR/2002-227, ss. 295(1)(a) (as am. by SOR/2005-61, s. 7), (3) (as am. by SOR/2009-163, s. 15), 304(1).

#### CASES CITED

##### APPLIED:

- Jafari v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1995] 2 F.C. 595, (1995), 125 D.L.R. (4th) 141, 30 Imm. L.R. (2d) 139 (C.A.); *Eurig Estate (Re)*, [1998] 2 S.C.R. 565, (1998), 40 O.R. (3d) 160, 165 D.L.R. (4th) 1; *Canadian Shipowners Assn. v. Canada* (1997), 3 Admin. L.R. (3d) 36, 137 F.T.R. 216 (F.C.T.D.), aff'd (1998), 233 N.R. 162 (F.C.A.).

#### LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

- Loi sur l'immigration*, L.R.C. (1985), ch. I-2.  
*Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27, art. 5(1), 72 (mod. par L.C. 2002, ch. 8, art. 194), 74d), 89.  
*Loi sur la gestion des finances publiques*, L.R.C. (1985), ch. F-11, art. 19 (mod. par L.C. 1991, ch. 24, art. 6), 20(1).  
*Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés*, DORS/2002-227, art. 295(1)(a) (mod. par DORS/2005-61, art. 7), (3) (mod. par DORS/2009-163, art. 15), 304(1).  
*Règles des Cours fédérales*, DORS/98-106, règles 1 (mod. par DORS/2004-283, art. 2), 81 (mod. par DORS/2009-331, art. 2).  
*Règles des Cours fédérales en matière d'immigration et de protection des réfugiés*, DORS/93-22 (mod. par DORS/2005-339, art. 1), règle 18(1) (mod. par DORS/2002-232, art. 9).

#### JURISPRUDENCE CITÉE

##### DÉCISIONS APPLIQUÉES :

- Jafari c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1995] 2 C.F. 595 (C.A.); *Succession Eurig (Re)*, [1998] 2 R.C.S. 565; *Assoc. des armateurs canadiens c. Canada*, [1997] A.C.F. n° 1002 (1<sup>re</sup> inst.) (QL), conf. par [1998] A.C.F. n° 1515 (C.A.) (QL).

## DISTINGUISHED:

*Vaziri v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2006 FC 1159, 52 Admin. L.R. (4th) 118, 300 F.T.R. 158.

## CONSIDERED:

*Chieu v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2002 SCC 3, [2002] 1 S.C.R. 84, 208 D.L.R. (4th) 107, 37 Admin. L.R. (3d) 252; *Thorne's Hardware Ltd. et al. v. The Queen et al.*, [1983] 1 S.C.R. 106, (1983), 143 D.L.R. (3d) 577, 46 N.R. 91; *620 Connaught Ltd. v. Canada (Attorney General)*, 2008 SCC 7, [2008] 1 S.C.R. 131, 290 D.L.R. (4th) 385, 74 Admin. L.R. (4th) 1.

## REFERRED TO:

*Canada v. Grenier*, 2005 FCA 348, [2006] 2 F.C.R. 287, 262 D.L.R. (4th) 337, 344 N.R. 102; *Tataskweyak Cree Nation v. Sinclair*, 2007 FC 1107, 320 F.T.R. 1; *Canadian Tire Corp. v. Canadian Bicycle Manufacturers Assn.*, 2006 FCA 56, 346 N.R. 186; *Borowski v. Canada (Attorney General)*, [1989] 1 S.C.R. 342, (1989), 57 D.L.R. (4th) 231, [1989] 3 W.W.R. 97; *Sunshine Village Corp. v. Canada (Parks)*, 2004 FCA 166, [2004] 3 F.C.R. 600, 238 D.L.R. (4th) 647, 16 Admin. L.R. (4th) 242; *de Guzman v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2005 FCA 436, [2006] 3 F.C.R. 655, 262 D.L.R. (4th) 13, 42 Admin. L.R. (4th) 234; *Canadian Council of Refugees v. Canada*, 2008 FCA 229, [2009] 3 F.C.R. 136, 74 Admin. L.R. (4th) 79, 73 Imm. L.R. (3d) 159; *Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190, 329 N.B.R. (2d) 1, 291 D.L.R. (4th) 577; *Zazai v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2004 FCA 89, 36 Imm. L.R. (3d) 167, 318 N.R. 365; *Boni v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2006 FCA 68, 61 Admin. L.R. (4th) 21, 57 Imm. L.R. (3d) 4, 357 N.R. 326.

APPLICATION for judicial review of the decision to charge the applicant the fee payable pursuant to paragraphs 295(1)(a) and (3)(a) of the *Immigration and Refugee Protection Regulations* for processing and filing a sponsorship application. Application dismissed.

## APPEARANCES

Lorne Waldman for applicant.  
Marie-Louise Wcislo for respondent.

## DÉCISION DIFFÉRENCIÉE :

*Vaziri c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2006 CF 1159.

## DÉCISIONS EXAMINÉES :

*Chieu c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2002 CSC 3, [2002] 1 R.C.S. 84; *Thorne's Hardware Ltd. et autres c. La Reine et autre*, [1983] 1 R.C.S. 106; *620 Connaught Ltd. c. Canada (Procureur général)*, 2008 CSC 7, [2008] 1 R.C.S. 131.

## DÉCISIONS CITÉES :

*Canada c. Grenier*, 2005 CAF 348, [2006] 2 R.C.F. 287; *Nation crie de Tataskweyak c. Sinclair*, 2007 CF 1107; *Société Canadian Tire c. Canadian Bicycle Manufacturers Assn.*, 2006 CAF 56; *Borowski c. Canada (Procureur général)*, [1989] 1 R.C.S. 342; *Sunshine Village Corp. c. Canada (Parcs)*, 2004 CAF 166, [2004] 3 R.C.F. 600; *de Guzman c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2005 CAF 436, [2006] 3 R.C.F. 655; *Conseil canadien pour les réfugiés c. Canada*, 2008 CAF 229, [2009] 3 R.C.F. 136; *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190, 329 R.N.-B. (2<sup>e</sup>) 1; *Zazai c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2004 CAF 89; *Boni c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2006 CAF 68.

DEMANDE présentée en vue d'obtenir le contrôle judiciaire d'une décision de facturer au demandeur les frais exigibles en application des alinéas 295(1)a) et (3)a) du *Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés* pour le traitement et le dépôt d'une demande de parrainage. Demande rejetée.

## ONT COMPARU

Lorne Waldman pour le demandeur.  
Marie-Louise Wcislo pour le défendeur.

## SOLICITORS OF RECORD

*Waldman & Associates*, Toronto, for applicant.  
*Deputy Attorney General of Canada* for respondent.

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

[1] MOSLEY J.: This is an application for judicial review pursuant to section 72 [as am. by S.C. 2002, c. 8, s. 194] of the *Immigration and Refugee Protection Act*, S.C. 2001, c. 27 (IRPA) of the decision to charge the applicant the fee payable pursuant to paragraphs 295(1)(a) [as am. by SOR/2005-61, s. 7] and (3)(a) of the *Immigration and Refugee Protection Regulations*, SOR/2002-227 (the Regulations) on August 7, 2003.

[2] The applicant is challenging paragraph 295(3)(a) of the Regulations, alleging that it conflicts with the enabling authority set out in subsection 19(2) [as am. by S.C. 1991, c. 24, s. 6] of the *Financial Administration Act*, R.S.C., 1985, c. F-11 (FAA). The applicant has indicated that if the Court agrees that these fees are illegal, he intends to seek conversion of the judicial review into an action, certification of a class, and restitution or damages for members of the class who have been charged such fees.

[3] These are my reasons for concluding that the fees provided for in paragraph 295(3)(a) are not illegal and for dismissing the application.

## BACKGROUND

[4] The applicant is a 41-year-old Canadian citizen who sponsored his parents, who are citizens of China, to become permanent residents [PR] of Canada. The applicant submitted his sponsorship application to the respondent on August 7, 2003, and paid a sponsorship fee of \$75 and PR application fees totalling \$1 025.

## 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 du jugement et du jugement rendus par*

[1] LE JUGE MOSLEY : La Cour statue sur une demande présentée en vertu de l'article 72 [mod. par L.C. 2002, ch. 8, art. 194] de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27 (la LIPR) en vue d'obtenir le contrôle judiciaire d'une décision de facturer au demandeur, le 7 août 2003, les frais exigibles en application des alinéas 295(1)a) [mod. par DORS/2005-61, art. 7] et (3)a) du *Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés*, DORS/2002-227 (le Règlement).

[2] Le demandeur conteste l'alinéa 295(3)a) du Règlement au motif qu'il entre en conflit avec le pouvoir réglementaire prévu au paragraphe 19(2) [mod. par L.C. 1991, ch. 24, art. 6] de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, L.R.C. (1985), ch. F-11 (la LGFP). Le demandeur a expliqué que, si la Cour conclut que les frais en question sont illégaux, il entend transformer la présente demande de contrôle judiciaire en action, demander la certification de cette action en tant que recours collectif et réclamer qu'un remboursement ou des dommages-intérêts soient accordés aux personnes visées par le recours collectif qui se sont vu facturer de tels frais.

[3] Voici les motifs pour lesquels je conclus que les frais prévus à l'alinéa 295(3)a) ne sont pas illégaux et pour lesquels je rejette la demande.

## LE CONTEXTE

[4] Âgé de 41 ans, le demandeur est un citoyen canadien qui a parrainé ses parents, des citoyens de la Chine, en vue de les aider à obtenir la résidence permanente au Canada. Le demandeur a soumis sa demande de parrainage au défendeur le 7 août 2003, et a acquitté des frais de parrainage de 75 \$ ainsi que des frais relatifs à la demande de visa de résident permanent, pour un total de 1 025 \$.

[5] The sponsorship application was approved on October 12, 2005 and the parents submitted applications for permanent residence on November 1, 2005. They were issued permanent resident visas on February 15, 2007.

[6] Family reunification is an important objective of the Canadian immigration system. To this end, Citizenship and Immigration Canada (CIC) allows Canadian citizens and permanent residents to sponsor their close family members to apply for permanent resident status. If successful, this permits the family members to immigrate to Canada even if they do not meet the selection criteria that would otherwise be required.

[7] The Regulations create a two-step process for family class applications. First, the sponsor must submit a sponsorship application. Second, once it is approved, the family members can submit “sponsored” applications for permanent residence.

[8] Under the former *Immigration Act* [R.S.C., 1985, c. I-2], the sponsor paid a single fee for the processing of both applications. However, under the current Regulations made pursuant to the IRPA, two separate fees are payable: one for processing the sponsorship application under subsection 304(1) (sponsorship fee), and one for processing the application for permanent residence under paragraph 295(1)(a) (PR application fee).

[9] Pursuant to paragraph 295(3)(a), the PR application fee is payable when the sponsorship application is submitted at the first step of the process, even though the fee relates to the second step (processing the application for permanent residence). In effect, this was a continuation of the practice under the former legislative regime. A significant difference is that under the former Act, none of the fee was refunded if the sponsorship application was denied. Under the IRPA, the PR application fee is

[5] La demande de parrainage a été approuvée le 12 octobre 2005 et les parents ont soumis leur demande de visa de résident permanent le 1<sup>er</sup> novembre 2005. Des visas de résidents permanents leur ont été délivrés le 15 février 2007.

[6] La réunification des familles constitue un objectif important du régime canadien d’immigration. À cette fin, Citoyenneté et Immigration Canada (CIC) permet aux citoyens canadiens et aux résidents permanents de parrainer leurs proches parents afin de les aider à obtenir le statut de résident permanent. Si leur demande de visa de résident permanent est accueillie, les membres de la famille peuvent ainsi immigrer au Canada même s’ils ne satisfont pas aux critères de sélection auxquels ils seraient autrement assujettis.

[7] Le Règlement crée un processus en deux étapes pour le traitement des demandes au titre de la catégorie du regroupement familial. Premièrement, le répondant doit soumettre une demande de parrainage. Deuxièmement, une fois que cette demande a été approuvée, les membres de la famille peuvent soumettre une demande de visa de résident permanent « parrainée ».

[8] Sous le régime de l’ancienne *Loi sur l’immigration* [L.R.C. (1985), ch. I-2], le répondant ne payait qu’une fois les frais de traitement des deux demandes. Toutefois, sous le régime du Règlement actuel pris en application de la LIPR, il existe deux types distincts de frais à payer : les premiers concernent les frais à payer en application du paragraphe 304(1) pour l’examen de la demande de parrainage (les frais de parrainage), et les seconds concernent les frais à payer en application de l’alinéa 295(1)a) pour l’examen de la demande de visa de résident permanent (les frais relatifs à la demande de visa de résident permanent).

[9] Aux termes de l’alinéa 295(3)a), les frais relatifs à la demande de visa de résident permanent sont exigibles au moment où le répondant dépose sa demande de parrainage, c’est-à-dire à la première étape du processus, et ce, même si ces frais se rapportent à la seconde étape, c’est-à-dire à l’examen de la demande de résidence permanente. Le Règlement ne fait que confirmer la pratique qui était suivie sous l’ancien régime législatif, à cette différence importante près qu’en vertu de l’ancienne Loi,

fully refundable if the sponsorship application is rejected or withdrawn.

[10] At the outset of the transition to the IRPA, the delay between processing the two applications was minimal. However the volume since then has grown significantly. As a matter of policy, applications for spouses and dependent children are expedited. The sponsorship application and PR application are submitted together and the government has undertaken to process them within six months.

[11] For parents and other family members, the practice of sequentially processing the applications is maintained. In practice then, the fee for the second step is paid long before that step actually takes place. Indeed, the evidence before the Court suggests that in a typical case, processing of the application for permanent residence for a parent or grandparent, as of March 2010, will not begin until approximately 34 months after the PR application fee is paid. At that point, the sponsor is advised of the result of the eligibility determination. The sponsor may elect to have the PR application considered whether the sponsorship application is successful or not. In either event, the PR application form is not sent out until the sponsorship application is determined.

[12] If the sponsorship application is refused, and the second step never occurs, the PR application fee is fully refundable. Each year, according to the evidence, approximately 2.5 percent of sponsorship applications are refused. This estimate, while not accepted by the applicant, was not seriously contested in these proceedings. In addition, the sponsor may withdraw the sponsorship application. If the application is withdrawn before the PR application is processed the fee paid is refunded. It is clear, however, that the vast majority of sponsorship and PR applications proceed, as in the instant case.

aucuns frais n'étaient remboursés en cas de rejet de la demande de parrainage. Sous le régime de la LIPR, les frais relatifs à la demande de visa de résident permanent sont remboursables en entier si la demande de parrainage est rejetée ou retirée.

[10] Au début de la période de transition qui a suivi l'entrée en vigueur de la LIPR, le temps d'attente qui s'écoulait entre l'examen des deux demandes était minime. Toutefois, le volume de demandes a depuis augmenté considérablement. Pour des raisons de principes, les demandes des conjoints et des enfants sont celles qui sont traitées le plus rapidement. Les demandes de parrainage et les demandes de visa de résident permanent sont soumises ensemble et le gouvernement s'est engagé à les traiter dans un délai de six mois.

[11] Pour les parents et les autres membres de la famille, la pratique consistant à les traiter dans l'ordre est maintenue. Ainsi donc, en pratique, les frais exigés pour la seconde étape sont acquittés longtemps avant que l'on arrive à cette étape. De fait, la preuve soumise à la Cour laisse entrevoir que, normalement, le traitement d'une demande de visa de résident permanent des parents ou des grands-parents, en date de mars 2010, ne sera entamé qu'environ 34 mois après que les frais relatifs à la demande de visa de résident permanent sont acquittés. À ce moment-là, le répondant est informé de la décision rendue au sujet de l'admissibilité. Le répondant peut choisir de faire examiner la demande de visa de résident permanent que la demande de parrainage soit accueillie ou non. Dans un cas comme dans l'autre, la formule de demande de visa de résident permanent n'est envoyée qu'une fois que la décision a été rendue au sujet de la demande de parrainage.

[12] Si la demande de parrainage est rejetée, et qu'on n'atteint jamais la seconde étape, les frais relatifs à la demande de visa de résident permanent sont remboursables en entier. Suivant la preuve, chaque année, environ 2,5 p. 100 des demandes de parrainage sont rejetées. Bien que le demandeur ne l'accepte pas, cette estimation n'a pas été sérieusement contestée au cours de la présente instance. De plus, le répondant peut retirer sa demande de parrainage. Si la demande est retirée avant l'examen de la demande de visa de résident permanent, les frais payés sont remboursés. Il est clair, cependant, que l'on donne

[13] The affidavit evidence of Michele Naughton, CIC policy analyst, is that it makes practical sense for CIC to collect both fees at the start of the two-step process because once step 1 is successfully completed, the Department can move on to step 2 in 97.5 percent of the cases without the time, effort and delay associated with having to request and then wait to collect the PR processing fee. Ms. Naughton deposed that the addition of an additional step to request and process the PR application fee would result in a greater loss than that currently incurred by the federal government.

[14] The applicant's attempts to recover the PR application fee began with an action commenced in this Court in Court file IMM-5065-05. The action is being specially managed by Mr. Justice Sean Harrington. It was stayed by order of Justice Harrington on September 5, 2006, and remains stayed pending the outcome of the present application for judicial review.

[15] This judicial review application was filed on February 19, 2009 and is also being specially managed by Justice Harrington. In it, the applicant seeks a declaration that paragraph 295(3)(a) of the Regulations is *ultra vires* and of no force or effect, and that the respondent behaved illegally in charging him the PR application fee in August 2003. The parties agree, as do I, that according to the Federal Court of Appeal's decision in *Canada v. Grenier*, 2005 FCA 348, [2006] 2 F.C.R. 287, such a declaration is a prerequisite to the action for damages that the applicant intends to bring against the respondent to recover the PR application fee.

suite à l'immense majorité des demandes de parrainage et des demandes de visa de résident permanent, comme c'est le cas en l'espèce.

[13] Suivant l'affidavit souscrit par M<sup>me</sup> Michele Naughton, analyste des politiques à CIC, il est logique, pour des raisons d'ordre pratique, que CIC perçoive les deux types de frais au début du processus en deux étapes, parce que, dès que la première étape a été franchie avec succès, le ministère peut passer à la seconde étape dans 97,5 p. 100 des cas sans le temps, les efforts et les délais qu'entraîne le fait de réclamer les frais d'examen de la demande de visa de résident permanent et d'attendre qu'ils soient payés. M<sup>me</sup> Naughton a déclaré que le fait d'ajouter une autre étape pour demander et traiter les frais relatifs à la demande de visa de résident permanent entraînerait des pertes plus grandes que celles que subit présentement le gouvernement fédéral.

[14] Les tentatives faites par le demandeur pour recouvrer les frais relatifs à la demande de visa de résident permanent ont commencé par une action introduite devant notre Cour dans le dossier IMM-5065-05. Il s'agit d'une action à gestion spéciale qui a été confiée au juge Sean Harrington. Le juge Harrington a suspendu l'action aux termes d'une ordonnance prononcée le 5 septembre 2006 jusqu'à ce que l'issue de la présente demande de contrôle judiciaire soit connue.

[15] La présente demande de contrôle judiciaire a été déposée le 19 février 2009 et il s'agit également d'une instance à gestion spéciale qui a été confiée au juge Harrington. Le demandeur y sollicite un jugement déclaratoire portant que l'alinéa 295(3)a) du Règlement est *ultra vires* et inopérant et que le défendeur a agi illégalement en exigeant qu'il acquitte en août 2003 les frais relatifs à la demande de visa de résident permanent. Les parties conviennent, tout comme moi, que suivant l'arrêt *Canada c. Grenier*, 2005 CAF 348, [2006] 2 R.C.F. 287, rendu par la Cour d'appel fédérale, un tel jugement déclaratoire constitue une condition préalable à l'action en dommages-intérêts que le demandeur entend intenter contre le défendeur pour récupérer les frais relatifs à la demande de visa de résident permanent.

## ISSUES

[16] In written submissions, the applicant challenged the admissibility of certain affidavit evidence filed by the respondent for, among other grounds, containing statements based on information and belief, without specifying the sources of the belief or explaining the failure to provide evidence from people with personal knowledge of the facts: section 81 [as am. by SOR/2009-331, s. 2] of the *Federal Courts Rules*, SOR/98-106 [r. 1 (as am. by SOR/2004-283, s.2)]; *Tataskweyak Cree Nation v. Sinclair*, 2007 FC 1107, 320 F.T.R. 1.

[17] In oral argument, counsel for the applicant chose not to press that challenge and conceded that it was not material to the main issues in the case. I agree but note for the record that I find that the factual content of the impugned affidavits is admissible as necessary and reliable for the determination of the application. Nor is this a case where I would draw an adverse inference from the failure of the respondent to provide evidence of persons having personal knowledge of material facts. The sources of the deponents' information and belief, as representative witnesses for a large government department, was satisfactorily explained.

[18] I agree with the applicant that portions of the Naughton affidavit are argumentative and draw legal conclusions about the appropriateness and validity of the respondent's policy choices. As a result, I have given them little or no weight: *Canadian Tire Corp. v. Canadian Bicycle Manufacturers Assn.*, 2006 FCA 56, 346 N.R. 186.

[19] Although the respondent had taken the position in written submissions that the application for judicial review was moot as the applicant's PR application had been processed and granted, counsel for the respondent acknowledged at the hearing that there remains a live controversy between the parties and did not press the mootness issue. I am satisfied that this matter is not moot. The applicant is claiming that he was charged the PR application fee

## LES QUESTIONS EN LITIGE

[16] Dans ses observations écrites, le demandeur conteste l'admissibilité de certains affidavits déposés par le défendeur notamment parce qu'ils renferment des déclarations faites sur la foi de renseignements tenus pour véridiques, sans préciser les sources sur lesquelles reposent ces convictions et sans expliquer l'omission de faire témoigner des personnes ayant une connaissance personnelle des faits (article 81 [mod. par DORS/2009-331, art. 2] des *Règles des Cours fédérales*, DORS/98-106 [règle 1 (mod. par DORS/2004-283, art. 2)]); *Nation crie de Tataskweyak c. Sinclair*, 2007 CF 1107).

[17] Lors des débats, l'avocat du demandeur a choisi de ne pas insister sur cette contestation et a admis qu'elle ne revêtait pas une importance capitale pour trancher les principales questions en litige dans la présente affaire. Je suis d'accord avec lui, mais je note, pour les besoins de la cause, que je conclus que le contenu factuel des affidavits contestés est admissible au motif qu'il est fiable et nécessaire pour trancher la demande. Il ne s'agit pas non plus d'une affaire dans laquelle je tirerais une conclusion défavorable du fait que le défendeur n'a pas offert le témoignage de personnes ayant une connaissance personnelle des faits substantiels. Les sources des renseignements et des convictions des déclarants, en tant que témoins représentant un important ministère fédéral, ont été expliquées de façon satisfaisante.

[18] Je suis d'accord avec le demandeur pour dire que certaines parties de l'affidavit de M<sup>me</sup> Naughton renferment des arguments et tirent des conclusions de droit au sujet de l'opportunité et de la valeur des décisions prises par le défendeur sur la façon de procéder. Je leur accorde donc peu ou point de valeur (*Société Canadian Tire c. Canadian Bicycle Manufacturers Assn.*, 2006 CAF 56).

[19] Bien que le défendeur eût adopté le point de vue, dans ses observations écrites, que la demande de contrôle judiciaire était théorique étant donné que la demande de visa de résident permanent du demandeur avait été examinée et accueillie, l'avocate du défendeur a reconnu à l'audience qu'il y avait toujours un litige actuel entre les parties, de sorte qu'elle n'a pas insisté sur la question du caractère théorique. Je suis convaincu que la présente

illegally and seeks to recover those funds, which remains a live issue. In any event, even if it were moot this would be an appropriate case to exercise the Court's discretion in favour of determining the issue: *Borowski v. Canada (Attorney General)*, [1989] 1 S.C.R. 342.

[20] Consequently, the remaining issue between the parties to be determined is whether paragraph 295(3)(a) of the Regulations is *ultra vires* in that it conflicts with section 19 [as am. by S.C. 1991, c. 24, s. 6] of the FAA.

#### POSITIONS OF THE PARTIES

[21] Although the applicant successfully brought his parents to Canada as permanent residents, he asserts that he should not have had to pay the PR application fee in August 2003, since his parents' applications for permanent residence could not be submitted (let alone processed) before October 2005. Indeed, the applicant says, if the timing of the PR application fee makes the fee illegal, he should not have had to pay it at all.

[22] The applicant submits that paragraph 295(3)(a) of the Regulations is illegal because it exceeds the enabling authority found in subsection 19(2) of the FAA. Subsection 19(2) authorizes fees on a cost recovery basis, so a fee can only be charged for a service that is actually provided. The effect of paragraph 295(3)(a), the applicant submits, is to charge a fee for a service, processing applications for permanent residence, that will not be provided for many months and may never be provided at all (if the sponsorship application is refused or withdrawn).

[23] As well, the applicant contends, early collection of the PR application fee is unfair. Even if the service is

affaire n'est pas théorique. Le demandeur affirme qu'on lui a fait payer illégalement les frais relatifs à la demande de visa de résident permanent et il cherche à récupérer cet argent, ce qui constitue un litige toujours actuel. En tout état de cause, même si la question était théorique, il conviendrait en l'espèce que la Cour exerce son pouvoir discrétionnaire et qu'elle décide de trancher la question en litige (*Borowski c. Canada (Procureur général)*), [1989] 1 R.C.S. 342).

[20] En conséquence, la question qui oppose encore les parties et que la Cour doit trancher est de savoir si l'alinéa 295(3)a) du Règlement est *ultra vires* en ce sens qu'il entre en conflit avec l'article 19 [mod. par L.C. 1991, ch. 24, art. 6] de la LGFP.

#### LA POSITION DES PARTIES

[21] Bien qu'il ait réussi à faire admettre ses parents au Canada en tant que résident permanent, le demandeur affirme qu'il ne devait pas avoir à payer en août 2003 les frais relatifs à la demande de visa de résident permanent, étant donné que les demandes de résidence permanente de ses parents ne pouvaient pas être soumises (et encore moins examinées) avant octobre 2005. Le demandeur affirme que, en fait, si le moment où ils sont réclamés rend illégaux les frais relatifs à la demande de visa de résident permanent, il n'aurait pas dû avoir à les payer du tout.

[22] Le demandeur affirme que l'alinéa 295(3)a) du Règlement est illégal parce qu'il outrepassé le cadre du pouvoir réglementaire conféré par le paragraphe 19(2) de la LGFP. Le paragraphe 19(2) prévoit que les frais doivent être calculés en fonction du principe de recouvrement des coûts, de sorte que l'on ne peut réclamer que les frais correspondant au service qui a été effectivement fourni. Le demandeur fait valoir que l'alinéa 295(3)a) permet d'exiger des frais pour un service — le traitement des demandes de résidence permanente — qui ne sera offert que de nombreux mois plus tard, sinon jamais (si la demande de parrainage est refusée ou retirée).

[23] Le demandeur soutient également que le recouvrement anticipé des frais relatifs à la demande de visa de

ultimately provided, or if it is not provided but the fee is refunded, the sponsor has lost the ability to use the money in the interim. The FAA cannot have been intended by Parliament to authorize an interest-free loan to the government.

[24] The applicant submits that this interpretation of the FAA is supported by principles of statutory interpretation, as set out in *Chieu v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2002 SCC 3, [2002] 1 S.C.R. 84, at paragraph 27:

Today there is only one principle or approach, namely, the words of an Act are to be read in their entire context and in their grammatical and ordinary sense harmoniously with the scheme of the Act, the object of the Act, and the intention of Parliament.

[25] The applicant says that Parliament's intention is not to authorize charges of fees for future services that may never be provided. The wording of FAA subsection 19(2) refers, in the past and present tenses, to a service "provided" and the cost of "providing" it; there is no language suggesting it could apply to future services. Another part of the FAA, subsection 20(1), deals with future services by providing for the return of deposits. It would be illogical to interpret subsection 19(2) as also applying to future services, the applicant submits.

[26] The primary position advanced by the respondent was that both the sponsorship fee and the PR application fee apply to the single service of bringing the sponsor's family members to Canada. Processing the application for permanent residence is merely an aspect of that overall service. Section 19 of the FAA is broad enough to authorize two fees that are charged at the same time, for two "services" which are both part of the same process. The respondent relies for this proposition on *Vaziri v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2006 FC 1159, 52 Admin. L.R. (4th) 118.

résident permanent est une mesure injuste. Même si le service est finalement fourni, ou s'il n'est pas fourni mais que les frais sont remboursés, le répondant a perdu la possibilité d'utiliser l'argent dans l'intervalle. Le législateur ne peut pas avoir voulu que la LGFP permette de consentir des prêts sans intérêts au gouvernement.

[24] Le demandeur soutient que cette interprétation de la LGFP repose sur les principes d'interprétation des lois énoncés dans l'arrêt *Chieu c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2002 CSC 3, [2002] 1 R.C.S. 84, au paragraphe 27 :

[TRADUCTION] Aujourd'hui, il n'y a qu'un seul principe ou solution : 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.

[25] Le demandeur affirme que l'intention du législateur n'était pas de permettre de réclamer des frais pour des services futurs qui sont susceptibles de ne jamais être fournis. Le libellé du paragraphe 19(2) de la LGFP — rédigé au passé et au présent dans la version anglaise qui emploie les mots « *provided* » et « *providing* » — parle du prix à payer pour la « prestation de services » (*provided*) [par renvoi au paragraphe 19(1)] et des coûts supportés pour la « prestation des services » (*providing*), et le libellé ne donne pas à penser qu'il pourrait s'appliquer à des services futurs. Ailleurs dans la LGFP, le paragraphe 20(1) traite de services futurs en prévoyant la restitution des fonds versés à titre de cautionnement. Suivant le demandeur, il serait illogique d'interpréter le paragraphe 19(2) comme s'appliquant aussi à des services futurs.

[26] Le principal moyen avancé par le défendeur était que tant les frais relatifs à la demande de parrainage que les frais relatifs à la demande de visa de résident permanent s'appliquent à un seul et même service consistant à faire admettre les membres de la famille du répondant au Canada. Le traitement de la demande de résidence permanente n'est qu'un aspect de ce service général. L'article 19 de la LGFP a une portée suffisamment large pour autoriser deux types de frais qui sont réclamés au même moment pour deux « services » qui font l'un et l'autre partie du même processus. Le défendeur cite à

[27] The respondent also made several other arguments. First, even if each step in the Family Class application process is a separate “service”, there are several practical benefits to charging the fees for both services at the same time. As well, the respondent stressed, the current scheme is friendlier to sponsors than the scheme that existed under the former *Immigration Act*. Under that scheme, CIC charged a single, non-refundable fee to process both applications. Now, CIC charges two separate fees, so if the sponsorship application is refused, the PR application fee can be refunded.

[28] Second, the respondent submits that the applicant’s concern is only with the timing of the PR application fee. He does not object in principle to paying it; he only says it should not be payable as early as it is. However, subsection 19(2) of the FAA only deals with the quantum of fees, not with their timing. The FAA does not constrain the government from charging a fee in advance of providing a service.

[29] Third, in *Vaziri*, above, the respondent argues, this Court decided that the length of time that elapses between CIC’s collection of service fees and its processing of family class applications is an acceptable result of its legitimate policy decisions.

[30] Fourth, the respondent contends, regarding the applicant’s concern that the application for permanent residence might never be processed (if the sponsorship application is refused), the evidence indicates that only 2.5 percent of sponsorship applications are refused, and if this happens, the PR application fee is fully refundable.

l’appui de cette proposition le jugement *Vaziri c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, 2006 CF 1159.

[27] Le défendeur invoque également plusieurs autres arguments. Il soutient, en premier lieu, que même si chacune des étapes de la procédure à suivre dans le cas d’une demande au titre du regroupement familial constitue un « service » distinct, le fait de facturer les deux services au même moment comporte plusieurs avantages sur le plan pratique. Le défendeur souligne aussi que le régime actuel est plus favorable aux répondants que le régime qui existait aux termes de l’ancienne *Loi sur l’immigration*. Suivant ce régime, CIC facturait une seule fois des frais non remboursables pour traiter les deux demandes. Maintenant, CIC facture séparément les frais relatifs à ces deux demandes, de sorte que, si la demande de parrainage est refusée, les frais relatifs à la demande de visa de résident permanent peuvent être remboursés.

[28] Le défendeur fait valoir, en deuxième lieu, que les réserves du demandeur ne portent que sur le moment où sont facturés les frais relatifs à la demande de visa de résident permanent. Le demandeur ne s’oppose pas en principe à l’idée de devoir payer ces frais; il affirme seulement que ces frais ne devraient pas être exigibles si en avance. Le paragraphe 19(2) de la LGFP ne traite cependant que du montant des frais et non du moment où ils deviennent exigibles. La LGFP n’interdit pas au gouvernement de facturer des frais avant de fournir le service.

[29] Le défendeur soutient, en troisième lieu, que dans le jugement *Vaziri*, précité, la Cour a jugé que le temps qui s’écoule entre le moment où CIC perçoit des frais pour un service et celui où il examine les demandes présentées au titre de la catégorie du regroupement familial est une conséquence acceptable découlant de décisions légitimes sur la façon de procéder.

[30] Le défendeur affirme, en quatrième lieu, s’agissant de la crainte du demandeur que la demande de résidence permanente ne soit jamais examinée (advenant le cas où la demande de parrainage est refusée), que la preuve montre que seulement 2,5 p. 100 des demandes de parrainage sont refusées, et qu’en pareil cas, les frais relatifs à la demande de visa de résident permanent sont remboursables au complet.

[31] Finally, although the respondent admits that the purpose of subsection 19(2) is to authorize cost recovery fees, cost recovery does not have to be perfect. The law only requires that the fees be related to the costs of the service. The respondent says that in the present context, the costs exceed the fees by approximately \$735 per family class application, so the fees are clearly a cost recovery measure.

[32] In reply, the applicant argues that it is irrelevant that the current fee structure provides practical benefits to CIC and is more favourable to sponsors than the scheme under the previous *Immigration Act*. That alone does not make the PR application fee justifiable as a cost recovery measure.

[33] As well, the applicant says, *Vaziri* did not decide the issue at bar. *Vaziri* held that CIC is entitled to give priority to certain family class applications, and may thereby delay in processing others. *Vaziri* did not decide whether, given that delay, CIC can charge a fee years before processing takes place.

[34] The applicant also submits that it is immaterial that only 2.5 percent of sponsorship applications are refused, assuming that figure is accurate. As long as some are refused and others are withdrawn, sponsors are being charged the PR application fee for a service that is never performed in those cases. That makes the fee illegal.

[35] While not directly at issue in these proceedings, the applicant challenges the respondent's claim that the costs of providing the service greatly exceeds the fee charged and questions the method used to calculate the costs. Those issues are before the Court in another matter.

[31] Enfin, bien que le défendeur admette que l'objet du paragraphe 19(2) est de prévoir que les frais soient calculés en fonction des coûts à recouvrer, il n'est pas nécessaire que le recouvrement soit parfait. La loi exige uniquement que les frais se rapportent aux coûts du service qui est fourni. Le défendeur affirme que, dans le présent contexte, les coûts excédaient les frais d'environ 735 \$ par demande présentée au titre du regroupement familial, de sorte que les frais constituent de toute évidence une mesure de recouvrement des coûts.

[32] En réponse, le demandeur soutient qu'il importe peu que la structure actuelle de frais procure des avantages pratiques à CIC et qu'elle soit plus favorable aux répondants que le régime prévu par l'ancienne *Loi sur l'immigration*. À lui seul, ce facteur ne suffit pas pour faire des frais relatifs à la demande de visa de résident permanent une mesure de recouvrement des coûts justifiable.

[33] Le demandeur ajoute que le jugement *Vaziri* n'a pas tranché la question en litige en l'espèce. Dans le jugement *Vaziri*, la Cour a jugé que CIC a le droit de donner la priorité à certaines demandes présentées au titre de la catégorie du regroupement familial et qu'il lui est ainsi loisible de retarder le traitement d'autres demandes. Dans le jugement *Vaziri*, la Cour ne s'est pas prononcée sur la question de savoir si, compte tenu de ces délais, CIC pouvait facturer des frais des années avant que le traitement n'ait lieu.

[34] Le demandeur affirme par ailleurs qu'il est sans importance que seulement 2,5 p. 100 des demandes de parrainage soient refusées, en supposant que ces chiffres soient exacts. Dès lors que quelques-unes sont refusées et que d'autres sont retirées, les répondants se voient facturer les frais relatifs à la demande de visa de résident permanent pour un service qui, en pareil cas, n'est jamais rendu, ce qui fait que ces frais sont illégaux.

[35] Bien que cette question ne soit pas directement en litige dans la présente instance, le demandeur conteste la prétention du défendeur suivant laquelle les coûts supportés pour offrir le service excèdent considérablement les frais qui sont facturés. Le demandeur remet également en question la méthode utilisée pour calculer ces coûts. Ces questions ont été soumises à la Cour dans le cadre d'une autre affaire.

## STATUTORY FRAMEWORK

[36] Subsections 19(1) and (2) of the *Financial Administration Act* state:

Charges for services or use of facilities

**19.** (1) The Governor in Council may, on the recommendation of the Treasury Board,

(a) by regulation prescribe the fees or charges to be paid for a service or the use of a facility provided by or on behalf of Her Majesty in right of Canada by the users or classes of users of the service or facility; or

(b) authorize the appropriate Minister to prescribe by order those fees or charges, subject to such terms and conditions as may be specified by the Governor in Council.

Amount not to exceed cost

(2) Fees and charges for a service or the use of a facility provided by or on behalf of Her Majesty in right of Canada that are prescribed under subsection (1) or the amount of which is adjusted under section 19.2 may not exceed the cost to Her Majesty in right of Canada of providing the service or the use of the facility to the users or class of users.

[37] Subsection 20(1) of the FAA states:

Amount not to exceed cost

**20.** (1) Where money is received by a public officer from any person as a deposit to ensure the doing of any act or thing, the public officer shall hold or dispose of the money in accordance with regulations of the Treasury Board.

[38] Subsection 295(3) [as am. by SOR/2009-163, s. 15] of the *Immigration and Refugee Protection Regulations* came into effect on June 28, 2002, pursuant to the regulation-making and fee-setting powers granted to the Governor in Council under subsection 5(1) and section 89 of the IRPA and subsection 19(1) of the FAA. Subsection 295(3) reads as follows:

**295.** ...

Payment by sponsor

(3) A fee payable under subsection (1) in respect of a person who makes an application as a member of the family class or their family members

## LE CADRE LÉGAL

[36] Les paragraphes 19(1) et (2) de la *Loi sur la gestion des finances publiques* disposent :

**19.** (1) Sur recommandation du Conseil du Trésor, le gouverneur en conseil peut :

a) fixer par règlement, pour la prestation de services ou la mise à disposition d'installations par Sa Majesté du chef du Canada ou en son nom, le prix à payer, individuellement ou par catégorie, par les bénéficiaires des services ou les usagers des installations;

b) autoriser le ministre compétent à fixer ce prix par arrêté et assortir son autorisation des conditions qu'il juge indiquées.

Prix de prestation de service ou d'usage d'installations

(2) Le prix fixé en vertu du paragraphe (1) ou rajusté conformément à l'article 19.2 ne peut excéder les coûts supportés par Sa Majesté du chef du Canada pour la prestation des services aux bénéficiaires ou usagers, ou à une catégorie de ceux-ci, ou la mise à leur disposition des installations.

Plafonnement

[37] Le paragraphe 20(1) de la LGFP énonce :

**20.** (1) Le fonctionnaire public qui reçoit des fonds à titre de cautionnement en garantie d'exécution d'un acte ou d'une chose les conserve ou en dispose conformément aux règlements du Conseil du Trésor.

Cautionnement

[38] Le paragraphe 295(3) [mod. par DORS/2009-163, art. 15] du *Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés* est entré en vigueur le 28 juin 2002 en vertu des pouvoirs de réglementation et d'établissement des frais conférés au gouverneur général par le paragraphe 5(1) et l'article 89 de la LIPR et le paragraphe 19(1) de la LGFP. Le paragraphe 295(3) est ainsi libellé :

**295.** [...]

(3) Les frais prévus au paragraphe (1) à l'égard de la personne qui présente une demande au titre de la catégorie du regroupement familial ou à l'égard des membres de sa famille sont :

Paiement par le répondant

(a) is payable, together with the fee payable under subsection 304(1), at the time the sponsor files the sponsorship application; and

(b) shall be repaid in accordance with regulations referred to in subsection 20(2) of the *Financial Administration Act* if, before the processing of the application for a permanent resident visa has begun, the sponsorship application is withdrawn by the sponsor.

a) exigibles au moment où le répondant dépose sa demande de parrainage, à l'instar des frais prévus au paragraphe 304(1);

b) restitués conformément aux règlements visés au paragraphe 20(2) de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, si la demande de parrainage est retirée par le répondant avant que ne débute l'examen de la demande de visa de résident permanent.

## DISCUSSION

### Standard of review

[39] Considerable deference is owed to the policy choices made by the government: *Thorne's Hardware Ltd. et al. v. The Queen et al.*, [1983] 1 S.C.R. 106; *Sunshine Village Corp. v. Canada (Parks)*, 2004 FCA 166, [2004] 3 F.C.R. 600 and *de Guzman v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2005 FCA 436, [2006] 3 F.C.R. 655.

[40] These authorities have cautioned that a regulation should only be found to be invalid if it conflicts with the express language of the enabling statute. This application for judicial review asks whether a regulation is *ultra vires* one of its enabling statutes. This is a “true question of jurisdiction or *vires*” which should be reviewed on the standard of correctness: *Sunshine Village*, above, at paragraph 10; *Canadian Council of Refugees v. Canada*, 2008 FCA 229, [2009] 3 F.C.R. 136, at paragraphs 53–63; *Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190, at paragraph 59.

### Is paragraph 295(3)(a) of the Regulations *ultra vires*?

[41] As stated by the Federal Court of Appeal in *Jafari v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1995] 2 F.C. 595, at page 602, it is not for a court to determine the wisdom of delegated legislation or to assess its validity on the basis of the court's policy preferences.

## ANALYSE

### La norme de contrôle

[39] Il y a lieu de faire preuve d'un degré élevé de retenue à l'égard des décisions prises par le gouvernement sur la façon de procéder (*Thorne's Hardware Ltd. et autres c. La Reine et autre*, [1983] 1 R.C.S. 106; *Sunshine Village Corp. c. Canada (Parcs)*, 2004 CAF 166, [2004] 3 R.C.F. 600, et *de Guzman c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2005 CAF 436, [2006] 3 R.C.F. 655).

[40] Dans ces décisions, les tribunaux rappellent qu'un règlement ne doit être déclaré invalide que s'il contredit le libellé explicite de sa loi habilitante. La présente demande de contrôle judiciaire porte sur la question de savoir si un règlement est *ultra vires* parce qu'il outrepassé l'une de ses lois habilitantes. Il s'agit d'une « question touchant véritablement à la compétence ou à la constitutionnalité » et une telle question est assujettie à la norme de contrôle de la décision correcte (*Sunshine Village*, précité, au paragraphe 10; *Conseil canadien pour les réfugiés c. Canada*, 2008 CAF 229, [2009] 3 R.C.F. 136, aux paragraphes 53 à 63; *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190, au paragraphe 59).

### L'alinéa 295(3)a) du Règlement est-il *ultra vires*?

[41] Ainsi que la Cour d'appel fédérale l'a déclaré dans l'arrêt *Jafari c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1995] 2 C.F. 595, à la page 602, il n'appartient pas à un tribunal de juger de la sagesse de la législation par délégation ni d'en apprécier la validité en se fondant sur ses préférences en matière de politique.

[42] I am mindful of the fact that the applicant has submitted evidence that the merits of the policy decision to require payment of the PR application fee at the same time as the sponsorship application fee has been called into question by government officials. Moreover, on cross-examination, the respondent's deponents conceded that it would be administratively feasible to require payment of the PR application fee at the same time as the application form is completed and submitted.

[43] I note that there was also evidence that bifurcating the payments would increase the costs and complexity of administering the scheme. In any event, the issue before the Court is not whether such a policy change would be reasonable or wise but whether the existing policy, as reflected in the regulation, falls within the scope of the enabling authority.

[44] The applicant's interpretation of subsection 19(2) appears at first impression to be supported by the use in the English version of the enactment of the words "providing" and "provided", in the present and past tenses. "Providing" is used in the phrase "the cost to Her Majesty in right of Canada of providing the service". This seems to refer to the cost of the service whenever it is provided. It does not imply, however, that the service must be provided at a particular time. The phrase "[f]ees and charges for a service ... provided by or on behalf of Her Majesty in right of Canada" appears to refer to a service that has been provided at a point in time prior to the imposition of the fee or charge.

[42] Je suis conscient du fait que le demandeur a soumis des éléments de preuve suivant lesquels des représentants du gouvernement ont remis en question le bien-fondé de la décision de principe voulant que l'on exige le paiement des frais relatifs à la demande de visa de résident permanent en même temps que les frais relatifs à la demande de parrainage. De plus, en contre-interrogatoire, les déclarants du défendeur ont admis qu'il serait faisable, sur le plan administratif, d'exiger le paiement des frais relatifs à la demande de visa de résident permanent au même moment que celui où la formule de demande est remplie et soumise.

[43] Je relève que, suivant la preuve, le fait de scinder le paiement de ces deux types de frais entraînerait une hausse des coûts et rendrait plus complexe l'administration du régime. En tout état de cause, la question à laquelle la Cour est appelée à répondre n'est pas celle de savoir si un tel changement d'orientation serait raisonnable ou sage, mais de savoir si la façon de faire actuelle que l'on trouve dans le règlement outrepassé les pouvoirs conférés par la loi habilitante.

[44] L'interprétation que le demandeur fait du paragraphe 19(2) semble à première vue être confirmée par l'emploi, dans la version anglaise du texte, des mots « *providing* » et « *provided* », c'est-à-dire du verbe « *provide* » conjugué au présent et au passé. On trouve le terme « *providing* » dans le passage suivant du texte anglais : « *the cost to Her Majesty in right of Canada of providing the service* » (en français : « les coûts supportés par Sa Majesté du chef du Canada pour la prestation des services »). Le texte semble viser les coûts du service, indépendamment du moment où ce service est fourni. Il n'implique cependant pas que le service doive être fourni à un moment déterminé. L'expression « *[f]ees and charges for a service [...] provided by or on behalf of Her Majesty in right of Canada* » (en français (par renvoi au paragraphe 19(1)) : « [le prix que les bénéficiaires doivent payer] pour la prestation de services [...] par Sa Majesté du chef du Canada ou en son nom ») semble quant à elle viser un service qui a déjà été fourni avant que le prix ne soit fixé.

[45] Read as a whole, in my view, in a manner consistent with the modern approach to statutory interpretation, the English and French versions of subsection 19(2) do not preclude the imposition of a fee to recover the costs incurred by the government in providing services well in advance of the delivery of those services. The subsection requires that the fee charged may not exceed the cost to the Crown in providing the service (ne peut excéder les coûts supportés par Sa Majesté). Nor does FAA subsection 19(2) require that the service for which the fee is charged be performed in a reasonable time period.

[46] In *Vaziri* a delay of 34 months was found to be acceptable in the circumstances. However, I agree with the applicant that *Vaziri* is not helpful in resolving the issue at bar. *Vaziri* was an application for a *mandamus* order to force CIC to make a decision on a family class application. The Court held that CIC was entitled to make policies prioritizing sponsorship applications for spouses and children over applications for parents and grandparents. In light of CIC's valid policy decision, the delay was not excessive. This finding has little relevance to the question of whether a cost recovery fee is authorized under the FAA when the service may never be performed. *Vaziri* holds that the applicant cannot legitimately expect to have the service provided earlier.

[47] The applicant's interpretation of the scope of subsection 19(2) is not, in my view, assisted by the fact that deposits for future services are dealt with expressly in subsection 20(1) of the FAA. Such deposits are fundamentally different from service fees. Future services can be dealt with under a deposit-return regime while also attracting fees. FAA subsection 19(2) does not impose a temporal limitation on the delivery of the services for which the fee is charged. I think it also self-evident that where a fee is charged in advance of delivery some proportion of the services may never be performed.

[45] Si on les interprète dans leur ensemble conformément à la méthode moderne en matière d'interprétation des lois, les versions anglaise et française du paragraphe 19(2) n'empêchent pas le gouvernement d'imposer des frais en vue de récupérer les coûts supportés pour fournir les services en question, et ce, bien avant que ces services ne soient effectivement rendus. Le paragraphe prévoit que le prix ainsi fixé ne peut excéder les coûts supportés par Sa Majesté pour la prestation des services (« *may not exceed the cost to Her Majesty* »). Le paragraphe 19(2) de la LGFP n'exige pas non plus que le service pour lequel des frais sont exigés soit exécuté dans un délai raisonnable.

[46] Dans l'affaire *Vaziri*, un délai de 34 mois a été jugé acceptable dans les circonstances de l'espèce. Je conviens toutefois avec le demandeur que l'affaire *Vaziri* ne nous est pas utile pour trancher la question en litige. L'affaire *Vaziri* portait sur une demande de bref de *mandamus* visant à contraindre CIC à prendre une décision au sujet d'une demande présentée au titre de la catégorie du regroupement familial. La Cour a jugé que CIC avait le droit de formuler des directives accordant la priorité aux demandes de parrainage des conjoints et des enfants par rapport aux demandes visant les parents et les grands-parents. Compte tenu de la décision de principe valablement prise par CIC, le délai n'était pas excessif. Cette conclusion n'a pas grand-chose à voir avec la question de savoir si la LGFP permet la facturation de frais visant à récupérer des coûts lorsque le service correspondant risque de ne jamais être rendu. Dans le jugement *Vaziri*, la Cour a jugé que le demandeur ne peut légitimement s'attendre à ce que le service lui soit fourni plus tôt.

[47] Le fait que le paragraphe 20(1) de la LGFP traite expressément des cautionnements versés pour des services futurs ne vient pas, à mon avis, renforcer l'interprétation que le demandeur fait de la portée du paragraphe 19(2). Ces cautionnements sont fondamentalement différents des frais réclamés pour des services. La question des services futurs peut être réglée par un régime prévoyant la restitution du cautionnement versé tout en prévoyant le paiement de frais. Le paragraphe 19(2) de la LGFP n'impose aucune limite de temps à la prestation des services pour lesquels les frais sont perçus. Je crois qu'il

[48] The respondent has relied on three cases in support of the propositions that the only requirement for a cost recovery fee is that the quantum of the fee be related to the cost of the service and that there is no requirement as to timing: *Thorne's Hardware Ltd. et al. v. The Queen et al.*, above; *Eurig Estate (Re)*, [1998] 2 S.C.R. 565; and *620 Connaught Ltd. v. Canada (Attorney General)*, 2008 SCC 7, [2008] 1 S.C.R. 131. Two of these decisions deal with regulatory charges, not user fees. In *620 Connaught*, the Supreme Court explains the difference, at paragraphs 19–20:

A user fee, by definition, is a fee charged by the government for the use of government services or facilities. In the case of user fees, as stated by this Court in *Eurig*, there must be a clear nexus between the quantum charged and the cost to the government of providing such services or facilities. The fees charged cannot exceed the cost to the government of providing the services or facilities....

By contrast, regulatory charges are not imposed for the provision of specific services or facilities. They are normally imposed in relation to rights or privileges awarded or granted by the government. The funds collected under the regulatory scheme are used to finance the scheme or to alter individual behaviour. The fee may be set simply to defray the costs of the regulatory scheme. Or the fee may be set at a level designed to proscribe, prohibit or lend preference to a behaviour ....

[49] It is clear that section 19 of the FAA authorizes user fees, not regulatory charges. The issue in the case at bar is whether the impugned fee is a proper user fee at the time at which it is imposed. *620 Connaught* does not assist with this question, because in that case there was “no suggestion” that user fees were involved (paragraphs 17, 21). Consequently, the Court did not analyse the requirements for user fees in any detail.

va également de soi que, lorsque des frais sont réclamés avant que les services ne soient fournis, il est possible qu’une partie de ces services ne soient jamais rendus.

[48] Le défendeur invoque trois décisions à l’appui de son argument selon lequel la seule condition à laquelle les frais visant à recouvrer les coûts sont assortis est que le montant des frais se rapporte aux coûts des services et qu’il n’y a aucune exigence en ce qui a trait aux délais (*Thorne's Hardware Ltd. et autres c. La Reine et autre*, précitée; *Succession Eurig (Re)*, [1998] 2 R.C.S. 565; et *620 Connaught Ltd. c. Canada (Procureur général)*, 2008 CSC 7, [2008] 1 R.C.S. 131). Deux de ces décisions portaient sur des redevances de nature réglementaire et non sur des frais d’utilisation. Dans l’arrêt *620 Connaught*, la Cour suprême explique la différence entre les deux, paragraphes 19 et 20 :

Les frais d’utilisation, par définition, sont des droits prélevés par le gouvernement pour l’utilisation d’installations ou de services gouvernementaux. Dans ce cas, comme la Cour l’a fait remarquer dans l’arrêt *Eurig*, il doit exister un lien clair entre la somme exigée et ce qu’il en coûte au gouvernement pour fournir les services ou les installations. Les frais exigés ne peuvent dépasser ce qu’il en coûte au gouvernement pour fournir les services ou les installations [...]

Par contre, les redevances de nature réglementaire ne sont pas exigées pour la fourniture d’installations ou de services particuliers. Elles sont habituellement exigées à l’égard de droits ou d’avantages accordés par le gouvernement. Les sommes perçues en vertu du régime de réglementation servent à financer le régime ou visent à modifier les comportements. Les droits peuvent être fixés simplement pour défrayer les coûts du régime de réglementation. Ou encore, ils peuvent être fonction du montant estimé nécessaire pour proscrire, interdire ou favoriser un comportement [...]

[49] Il est évident que l’article 19 de la LGFP permet d’exiger des frais d’utilisation et non des redevances de nature réglementaire. La question qui se pose en l’espèce est de savoir si les frais contestés constituent des frais d’utilisation légitimes au moment où ils sont imposés. L’arrêt *620 Connaught* ne nous aide pas à trouver une réponse à cette question, parce que, dans cette affaire, « rien ne port[ait] à croire » qu’on avait affaire à des frais d’utilisation (paragraphes 17 et 21). La Cour suprême n’a donc pas analysé en détail les exigences liées aux frais d’utilisation.

[50] Similarly, as I read *Thorne's Hardware*, the Supreme Court upheld the fee in question because the relevant legislation authorized regulatory charges. A harbour could charge a fee to a ship that did not use any services at all, because it was entitled to charge fees "reasonably related to the [overall] costs of operating the harbour" [at page 122]. I am not persuaded that the Court would have upheld the fees had it interpreted the legislation as only authorizing user fees for specific services.

[51] The third case cited by the respondent, *Eurig*, does deal with user fees. *Eurig* says, at paragraph 21 of the reasons of Justice Major for the majority, that for a user fee to be valid a nexus must exist between the quantum of the fee and the cost of providing the corresponding service. Fees and costs need not correspond exactly, as long as a reasonable connection is shown. *Eurig* contains no timing-related requirements for a user fee. If the evidence does establish a reasonable connection between the quantum of the fee and the cost of providing the services, that should be sufficient to bring the fee within FAA subsection 19(2).

[52] In my view, the evidence in this case, although disputed, does demonstrate that there is at least a reasonable connection between the fee charged and the cost of the services provided. The evidence, including that of a costing specialist, Diane Platt, indicates that there are a number of variables to be taken into account in assessing whether cost recovery is achieved or not. Whether the precise amount is valid, I leave for determination on another day. But I accept the respondent's argument that there is a clear nexus between cost and fee.

[53] At first impression, I was attracted to the applicant's argument that advance payment of the fee could not be justified so long as any of the PR applications would not be processed because of the sponsor's ineligibility; whether

[50] De même, suivant l'interprétation que j'en fais, l'arrêt *Thorne's Hardware* de la Cour suprême confirmait la validité des frais en question parce que les dispositions législatives applicables autorisaient le prélèvement de redevances de nature réglementaire. Un port pouvait facturer des frais à un navire qui n'utilisait aucun service, parce qu'il avait le droit de percevoir les « frais raisonnablement reliés aux coûts [généraux] d'exploitation du port » [à la page 122]. Je ne suis pas convaincu que la Cour suprême aurait confirmé la validité des frais si elle avait interprété la loi comme autorisant uniquement l'imposition de frais d'utilisation pour des services spécifiques.

[51] La troisième affaire citée par le défendeur, l'affaire *Eurig*, porte bien sur des frais d'utilisation. Au paragraphe 21 de l'arrêt *Eurig*, le juge Major, qui s'exprimait pour la majorité, explique qu'il doit y avoir un rapport entre la somme exigée et le coût du service fourni pour que cette somme (les frais d'utilisation) soit considérée valide. Il n'est pas nécessaire que les frais demandés correspondent précisément au coût du service fourni, dès lors qu'il existe un rapport raisonnable entre le coût du service fourni et la somme exigée. L'arrêt *Eurig* ne prévoit pas de condition portant sur les délais en ce qui concerne les frais d'utilisation. Si la preuve établit qu'il existe effectivement un rapport raisonnable entre le coût du service fourni et la somme exigée, cela suffit pour que les frais d'utilisation respectent le paragraphe 19(2) de la LGFP.

[52] À mon avis, même si elle est contestée, la preuve présentée en l'espèce démontre effectivement qu'il existe à tout le moins un rapport raisonnable entre le coût du service fourni et les frais exigés. Suivant la preuve, et suivant notamment le témoignage d'une spécialiste en matière de fixation de coûts, M<sup>me</sup> Diane Platt, il faut tenir compte de plusieurs variables pour déterminer si l'objectif du recouvrement des coûts est atteint ou non. Je ne me prononce pas aujourd'hui sur la question de savoir si le montant précis est valide. Cependant, j'accepte l'argument du défendeur suivant lequel il existe un rapport évident entre les coûts assumés et les frais exigés en l'espèce.

[53] De prime abord, j'ai trouvé séduisante la position du demandeur selon laquelle le paiement anticipé des frais ne pouvait se justifier tant que des demandes de visa de résident permanent ne seraient pas examinées en

it was the government's estimate of 2.5 percent or some other figure. On reflection, I do not think that the *vires* of a fee charging regulation should be determined on the basis that in some minor proportion of cases the service will never be provided because of the failure of a pre-requisite event, in this case the eligibility of the sponsor. Particularly where the evidence is clear that in the vast majority of cases, the prior determination is positive.

[54] My view is strengthened by the fact that in the present context, applicants may choose to proceed with the PR application even where the sponsor is found to be ineligible and the application is, therefore, likely to be futile. They may choose to do so in order to appeal the resulting decision to the Immigration Appeal Division in order to take advantage of the examination of humanitarian and compassionate considerations in that forum. In either case, the cost of processing the application is incurred by CIC. And where the application is not processed, the fee is refunded.

[55] During the course of the hearing I asked counsel whether *Canadian Shipowners Assn. v. Canada* (1997), 3 Admin. L.R. (3d) 36 (F.C.T.D.), *affd* (1998), 233 N.R. 162 (F.C.A.), not cited by either party, could be of assistance to the Court in deciding the issue in this case. Counsel were familiar with the decision as it relates to the questions before the Court in another matter but had not considered its application in these proceedings. I invited post-hearing submissions which the parties provided in writing. Both contend that *Canadian Shipowners* supports their positions.

[56] *Canadian Shipowners* involved fees payable for Coast Guard marine navigation aids and other services to commercial shipping, such as buoys, beacons and light-houses. The Court held that the clear objective of FAA subsection 19(2) is to recover, from users, the costs incurred by the government in providing them a benefit. The Governor in Council's discretion over regulations is

raison de l'inadmissibilité du répondant, peu importe que les chiffres correspondent à l'estimation de 2,5 p. 100 du gouvernement ou à d'autres chiffres. Après réflexion, je ne crois pas que la validité d'un règlement qui prévoit l'imposition de frais devrait être jugée en fonction du fait que, dans un infime pourcentage des cas, le service ne sera jamais fourni en raison de la non-réalisation d'une condition préalable, en l'occurrence l'admissibilité du répondant, surtout lorsque la preuve démontre à l'évidence que, dans l'immense majorité des cas, la décision préalable est favorable.

[54] Je suis renforcé dans ma conclusion par le fait que, dans le présent contexte, les demandeurs peuvent choisir de poursuivre avec la demande de visa de résident permanent même si le répondant est déclaré inadmissible et que la demande risque donc d'être futile. Les demandeurs peuvent choisir d'agir ainsi pour pouvoir ensuite interjeter appel à la Section d'appel de l'immigration de la décision qui sera rendue afin de se prévaloir de la possibilité d'invoquer des motifs d'ordre humanitaire devant cette tribune. Dans un cas comme dans l'autre, c'est CIC qui supporte les coûts afférents à l'examen de la demande, et lorsque la demande n'est pas examinée, les frais sont remboursés.

[55] À l'audience, j'ai demandé aux avocats si la décision *Assoc. des armateurs canadiens c. Canada*, [1997] A.C.F. n° 1002 (1<sup>re</sup> inst.) (QL), *conf.* par [1998] A.C.F. n° 1515 (C.A.) (QL), qui n'a été citée par aucune des parties, pouvait aider la Cour à trancher la question en litige en l'espèce. Les avocats connaissaient bien cette décision étant donné qu'elle se rapporte aux questions soumises à la Cour dans une autre affaire, mais ils n'avaient pas envisagé qu'elle pût s'appliquer en l'espèce. J'ai invité les parties à me soumettre leurs observations après l'audience, ce qu'elles ont fait par écrit. Elles affirment toutes les deux que la décision *Assoc. des armateurs canadiens* appuie leur position respective.

[56] L'affaire *Assoc. des armateurs canadiens* portait sur des frais d'utilisation exigés pour des aides à la navigation maritime et d'autres services de navigation maritime fournis par la Garde côtière canadienne aux navires marchands, notamment les bouées, les balises et les phares. La Cour a conclu que le paragraphe 19(2) de la LGFP visait clairement le recouvrement auprès des

constrained by the need to respect this purpose. It was alleged that the fees in question could not be “cost recovery” fees, since foreign and domestic ships were charged different amounts although the costs of providing services to each ship was the same. Justice Paul Rouleau disagreed, and based on the evidence before him, held that the fee structure reflected the realities of the shipping industry. Therefore, they were valid cost recovery fees.

[57] Justice Rouleau found that it was legitimate to charge fees at different times for domestic and foreign vessels. Foreign ships were charged, depending on the region, either upon entering Canadian waters or upon unloading goods. Since Canadian ships can move freely within Canadian waters, however, the Coast Guard cannot obtain specific data on their movements and loading/unloading activities. Instead, they were charged on an annual basis. This discrepancy in the timing of fees was acceptable, because it was made in good faith based on the practical realities of the shipping industry.

[58] Based on *Canadian Shipowners*, I conclude that in considering whether a regulation lawfully imposes user fees under the enabling authority in FAA subsection 19(2) the practical realities of providing the service in question must be taken into account. In the case at bar, the timing of imposition of the permanent resident application fee appears to reflect the practical reality of processing sponsorship and permanent resident applications. I agree with the respondent that this is effectively one service and accept the evidence that imposing the fee for both applications reflects the need for efficiency in an already lengthy process, by processing two fees at once and by doing so early on so that services are not delayed later.

usagers des coûts supportés par le gouvernement pour leur fournir un avantage. La nécessité de respecter cet objectif limitait le pouvoir discrétionnaire du gouverneur en conseil en matière de réglementation. On prétendait dans cette affaire que les frais en question ne pouvaient être qualifiés de frais « conçus pour recouvrer le coût des services » étant donné qu’on n’exigeait pas les mêmes frais des navires étrangers que ceux demandés aux navires canadiens, et ce, même si les coûts entraînés par la prestation des services étaient les mêmes pour chaque navire. Le juge Paul Rouleau n’était pas d’accord avec cette prétention et, se fondant sur la preuve dont il disposait, il a jugé que la structure des droits exigés reflétait la réalité de l’industrie de la navigation commerciale. Les droits exigés constituaient donc des frais valides conçus pour recouvrer le coût des services.

[57] Le juge Rouleau a estimé qu’il était légitime d’exiger des frais à des moments différents dans le cas des navires étrangers et des navires nationaux. Les frais étaient réclamés aux navires étrangers, selon la région, soit lorsqu’ils entraient dans les eaux canadiennes, soit lorsqu’ils déchargeaient de la cargaison. Toutefois, comme les navires canadiens pouvaient se déplacer librement dans les eaux canadiennes, la Garde côtière ne pouvait pas obtenir de données précises sur leurs mouvements ou leurs activités de chargement et de déchargement. Les droits leur étaient plutôt exigés annuellement. Cette différence quant au moment où les droits étaient imposés a été jugée acceptable, parce qu’elle avait été créée de bonne foi et qu’elle reposait sur les réalités concrètes de l’industrie de la navigation commerciale.

[58] Me fondant sur la décision *Assoc. des armateurs canadiens*, je conclus qu’il faut tenir compte du contexte dans lequel le service est concrètement fourni lorsqu’on se demande si un règlement impose légalement des frais d’utilisation en vertu du pouvoir réglementaire prévu au paragraphe 19(2) de la LGFP. En l’espèce, le moment où les frais relatifs aux demandes de visa de résident permanent sont imposés semble refléter la réalité concrète de l’examen des demandes de parrainage et des demandes de visa de résident permanent. Je suis d’accord avec le défendeur pour dire qu’il s’agit effectivement d’un seul et même service et j’accepte les éléments de preuve suivant lesquels l’imposition de frais pour les deux demandes s’explique par le fait qu’il est nécessaire de

rendre efficace un processus déjà long grâce au traitement de deux types de frais en même temps, et ce, dès le début pour ne pas retarder la prestation des services qui doivent être rendus ultérieurement.

## CONCLUSION

[59] Charging fees in advance of providing a service is an ordinary and uncontroversial practice and does not render a fee imposed by a regulation *ultra vires* FAA subsection 19(2) so long as there is a clear nexus between the fee and recovery of the costs incurred by the government for services provided or to be provided. Nor is the regulation in conflict with the enabling authority when, in some instances, the service for which the fee is paid cannot be performed because of the failure of an intervening act or event.

[60] In this instance, the government has made a policy choice to require payment of a fee in advance recognizing that in a small proportion of cases the service will not be provided and the fee must be refunded. I am not persuaded that this renders the regulation *ultra vires*, particularly in light of the evidence that only a small percentage of sponsorship applications are rejected. The vast majority are granted and proceed to the PR application. The fee is fully refundable in those cases where the sponsorship applicant is found to be ineligible and has elected not to proceed with the permanent resident application in light of that result. In my view, that brings the regulation within FAA subsection 19(2). For these reasons, I find that paragraph 295(3)(a) is *intra vires* its enabling authority insofar as there is a clear nexus between the fee and the costs incurred in providing the service.

## CERTIFIED QUESTION

[61] The parties have jointly submitted the following question for certification:

## CONCLUSION

[59] Exiger le paiement de frais avant que le service ne soit fourni est une pratique courante et incontestée qui ne rend pas les frais imposés par règlement *ultra vires* parce qu'il outrepassé le cadre du pouvoir réglementaire prévu au paragraphe 19(2) de la LGFP dès lors qu'il existe un rapport évident entre les frais exigés et le coût du service fourni ou à fournir par le gouvernement. Le règlement n'entre pas non plus en conflit avec la loi habilitante lorsque, dans certains cas, le service pour lequel les frais sont payés ne peut être fourni en raison de la non-réalisation d'une condition ou d'un fait.

[60] Dans le cas qui nous occupe, le gouvernement a choisi, comme façon de procéder, d'exiger le paiement des frais à l'avance en reconnaissant que, dans un pourcentage minime des cas, le service ne sera pas fourni et qu'il faudra rembourser les frais. Je ne suis pas persuadé que ce choix rend le règlement *ultra vires*, d'autant plus que, suivant la preuve, seulement un faible pourcentage des demandes de parrainage est rejeté. Dans l'immense majorité des cas, la demande est accueillie et l'on passe à l'examen de la demande de visa de résident permanent. Les frais sont entièrement remboursables dans les cas où le répondant est jugé non admissible et où il choisit de ne pas poursuivre la demande de visa de résident permanent en raison de ce résultat. À mon avis, le règlement tombe pour cette raison sous le coup du paragraphe 19(2) de la LGFP. Pour ces motifs, je conclus que l'alinéa 295(3)a) est *intra vires* parce qu'il est conforme à ce qu'autorisent les pouvoirs conférés par la loi habilitante dans la mesure où il existe un rapport évident entre les frais exigés et les coûts engagés pour fournir le service.

## LA QUESTION CERTIFIÉE

[61] Les parties ont proposé de concert la certification de la question suivante :

Is *Immigration and Refugee Protection Regulation* 295(3)(a), as applied to sponsored immigrant visa applications made by parents and grandparents, *ultra vires* on the ground it is inconsistent with section 19 of the *Financial Administration Act*?

[62] I am satisfied that this is a serious question that lends itself to an answer of general application and would be dispositive of an appeal: *Zazai v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2004 FCA 89, 36 Imm. L.R. (3d) 167; *Boni v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2006 FCA 68, 61 Admin. L.R. (4th) 21. Accordingly I am prepared to certify it pursuant to paragraph 74(d) of the IRPA and subrule 18(1) [as am. by SOR/2002-232, s. 9] of the *Federal Courts Immigration and Refugee Protection Rules*, SOR/93-22 [as am. by SOR/2005-339, s. 1].

#### JUDGMENT

IT IS THE JUDGMENT OF THIS COURT that:

1. the application for judicial review is dismissed, and
2. the following question is certified as a serious question of general importance:

Is *Immigration and Refugee Protection Regulations* paragraph 295(3)(a), as applied to sponsored immigrant visa applications made by parents and grandparents, *ultra vires* on the ground it is inconsistent with section 19 of the *Financial Administration Act*?

L'alinéa 295(3)a du *Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés*, dans la mesure où il s'applique aux demandes de visa d'immigrant parrainées présentées par les parents ou les grands-parents, est-il *ultra vires* au motif qu'il est incompatible avec l'article 19 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*?

[62] Je suis convaincu qu'il s'agit d'une question grave qui se prête à une réponse d'application générale et qui permettrait de trancher l'appel (*Zazai c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2004 CAF 89; *Boni c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2006 CAF 68). En conséquence, je suis disposé à la certifier en vertu de l'alinéa 74d) de la LIPR et du paragraphe 18(1) [mod. par DORS/2002-232, art. 9] des *Règles des Cours fédérales en matière d'immigration et de protection des réfugiés*, DORS/93-22 [mod. par DORS/2005-339, art. 1].

#### JUGEMENT

LA COUR ORDONNE :

1. La demande de contrôle judiciaire est rejetée.
2. La question suivante est certifiée en tant que question grave de portée générale :

L'alinéa 295(3)a du *Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés*, dans la mesure où il s'applique aux demandes de visa d'immigrant parrainé présentées par les parents ou les grands-parents, est-il *ultra vires* au motif qu'il est incompatible avec l'article 19 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*?