

IMM-456-12
2013 FC 8

IMM-456-12
2013 CF 8

Valerian Lukaj (*Applicant*)

Valerian Lukaj (*demandeur*)

v.

c.

The Minister of Citizenship and Immigration
(*Respondent*)

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

INDEXED AS: LUKAJ V. CANADA (CITIZENSHIP AND IMMIGRATION)

RÉPERTORIÉ : LUKAJ C. CANADA (CITOYENNETÉ ET IMMIGRATION)

Federal Court, Crampton C.J.—Vancouver, August 29, 2012; Ottawa, January 4, 2013.

Cour fédérale, juge en chef Crampton—Vancouver, 29 août 2012; Ottawa, 4 janvier 2013.

Citizenship and Immigration — Status in Canada — Permanent Residents — Parental sponsorship applications — Judicial review of decision by Case Processing Centre refusing to process parental sponsorship application — Ministerial Instructions instituting pause on acceptance of sponsored applications effective day after applicant's application sent — Unprocessed application returned to applicant — Whether Citizenship and Immigration Canada erring in concluding that application received on or after pause; whether Ministerial Instructions ultra vires — Legislative scheme not constituting “offer” accepted by applicant — No legitimate expectation that application would be processed — Immigration and Refugee Protection Act, s. 87.3(4) contemplating that application not processed until affirmative decision made — Sponsorship applications considered “received” when received physically — Minister not acting beyond authority — Ministerial Instructions not contravening legislative scheme, issued because of backlog — Duty of fairness not including right to advance notice of pause — Application dismissed.

Citoyenneté et Immigration — Statut au Canada — Résidents permanents — Demandes de parrainage parental — Contrôle judiciaire d'une décision rendue par le Centre de traitement des demandes refusant de traiter une demande de parrainage parental — Des instructions ministérielles ont entraîné un moratoire dans l'acceptation des demandes de parrainage qui entraient en vigueur le jour suivant celui où le demandeur a envoyé sa demande — La demande non traitée a été retournée au demandeur — Il s'agissait de savoir si Citoyenneté et Immigration Canada a commis une erreur en concluant que la demande a été reçue le jour de l'entrée en vigueur du moratoire ou après; et si les instructions ministérielles excédaient le pouvoir du ministre — Le schéma établi par la Loi ne constitue pas une « offre » que le demandeur a acceptée — Il n'y avait aucune attente légitime que sa demande serait traitée — L'art. 87.3(4) de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés prévoit que la demande n'est pas traitée tant qu'une décision favorable n'est pas rendue — Les demandes de parrainage sont considérées comme « reçues » lorsqu'elles sont physiquement reçues — Le ministre n'a pas outrepassé son pouvoir — Les instructions ministérielles ne contreviennent pas au schéma établi par la Loi et ont été émises en raison d'un arriéré — L'obligation d'équité procédurale ne comprenait pas de droit à un long préavis quant au moratoire — Demande rejetée.

This was an application for judicial review of a decision by the Case Processing Centre (CPC) of Citizenship and Immigration Canada (CIC) refusing to process the applicant's parental sponsorship application.

Il s'agissait d'une demande de contrôle judiciaire d'une décision rendue par le Centre de traitement des demandes (CTD) de Citoyenneté et Immigration Canada (CIC) refusant de traiter la demande de parrainage parental du demandeur.

The applicant submitted by registered mail his application to CIC on the same day that Ministerial Instructions announced that CIC would institute a “temporary pause of up to 24 months on the acceptance of new sponsorship applications for parents and grandparents”, coming into effect on

Le demandeur a présenté sa demande de parrainage à CIC par courrier recommandé, le même jour où des instructions ministérielles ont annoncé que CIC instaurerait une « pause temporaire d'au plus 24 mois pendant laquelle les nouvelles demandes de parrainage de parents et de grands-parents

November 5, 2011. The application was returned to the applicant, with a statement that the application was received at the CPC on or after November 5, 2011, and that only applications received before that date would be processed.

At issue was whether CIC erred in concluding that it had received the applicant's application on or after November 5, 2011, and whether the Ministerial Instructions are *ultra vires* or constitute an abuse of the Minister's authority.

Held, the application should be dismissed.

The scheme established by the *Immigration and Refugee Protection Act* (IRPA) and the *Immigration and Refugee Protection Regulations* (Regulations) does not constitute an "offer" that was accepted by the applicant. There was no legitimate expectation that the application would be processed even though it would not physically arrive until after November 5, 2011. The plain language in subsection 87.3(4) of the IRPA clearly contemplates that until an affirmative decision is made in respect of a sponsorship application, an applicant may not even have a right to have his or her application processed. In addition, sponsorship applications under the family class are considered to be "received" only when they are physically received, not when they are mailed.

The Minister did not act beyond his authority in issuing the Ministerial Instructions. Those instructions do not contravene the legislative scheme established in sections 12 and 13 of the IRPA and in Part 7, Division 3 of the Regulations, including the sponsorship rights created therein. The evidence adduced in the present case confirmed that there was a backlog of sponsorship applications at the time the Ministerial Instructions were issued. The Ministerial Instructions were part of a *bona fide* course of action designed to address that backlog. The Minister's actions in this regard were not arbitrary or taken in bad faith. Pursuant to subsection 87.3(2) of the IRPA, the Minister has broad statutory authority regarding the processing of sponsorship applications. Finally, the duty of fairness owed to the applicant did not include a right to more advance notice of the "temporary pause" in the processing of applications brought about by the issuance of the Ministerial Instructions.

STATUTES AND REGULATIONS CITED

Budget Implementation Act, 2008, S.C. 2008, c. 28, s. 120.
Immigration and Refugee Protection Act, S.C. 2001, c. 27, ss. 12, 13, 74(d), 87.3(2),(3),(4).

ne seront pas acceptées », laquelle entrerait en vigueur le 5 novembre 2011. La demande de parrainage a été renvoyée au demandeur avec une déclaration selon laquelle la demande avait été reçue au CTD le 5 novembre 2011 et que seules les demandes reçues avant cette date seraient traitées par le CTD.

Il s'agissait de savoir si CIC a commis une erreur en concluant que la demande du demandeur le ou après le 5 novembre 2011 et si les instructions ministérielles excédaient le pouvoir du ministre ou constituaient un abus de ce pouvoir.

Jugement : la demande doit être rejetée.

Le schéma établi par la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* (LIPR) et le *Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés* (le Règlement) ne constitue pas une « offre » que le demandeur a acceptée. Il n'y avait pas d'attente légitime selon laquelle la demande serait traitée, même si celle-ci n'allait être physiquement reçue qu'après le 5 novembre 2011. La phraséologie du paragraphe 87.3(4) de la LIPR prévoit clairement que tant qu'une décision favorable n'est pas rendue relativement à une demande de parrainage, un demandeur pourrait même ne pas avoir droit au traitement de sa demande. Les demandes de parrainage de la catégorie du regroupement familial sont considérées comme « reçues » seulement lorsqu'elles sont physiquement reçues, et non pas lorsqu'elles sont mises à la poste.

Le ministre n'a pas outrepassé son pouvoir lorsqu'il a établi les instructions ministérielles. Ces instructions ne contreviennent pas au schéma légal des articles 12 et 13 de la LIPR, et à la section 3 de la partie 7 du Règlement, notamment le droit au parrainage qui y est créé. La preuve produite en l'espèce a confirmé qu'il y avait un arriéré de demandes de parrainage au moment où les instructions ministérielles ont été établies. L'établissement des instructions ministérielles semble avoir été fait de bonne foi et avait pour objet de régler cet arriéré. Les actions du ministre à cet égard n'étaient ni arbitraires ni prises de mauvaise foi. Conformément au paragraphe 87.3(2) de la LIPR, le ministre a un vaste pouvoir réglementaire relativement au traitement des demandes de parrainage. Enfin, l'obligation d'équité procédurale due au demandeur ne comprenait pas de droit à un long préavis quant au « moratoire temporaire » dans le traitement des demandes présentées relativement à l'établissement des instructions ministérielles.

LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

Loi d'exécution du budget de 2008, L.C. 2008, ch. 28, art. 120.
Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés, L.C. 2001, ch. 27, art. 12, 13, 74d), 87.3(2),(3),(4).

Immigration and Refugee Protection Regulations,
SOR/2002-227, ss. 130–137.

Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés,
DORS/2002-227, art. 130 à 137.

CASES CITED

APPLIED:

Toussaint v. Canada (Attorney General), 2011 FCA 213, [2013] 1 F.C.R. 374; *Esensoy v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2012 FC 1343, [2014] 2 F.C.R. 288.

CONSIDERED:

Dunsmuir v. New Brunswick, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190; *Alberta (Information and Privacy Commissioner) v. Alberta Teachers' Association*, 2011 SCC 61, [2011] 3 S.C.R. 654.

REFERRED TO:

Hilewitz v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration); De Jong v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration), 2005 SCC 57, [2005] 2 S.C.R. 706; *dela Fuente v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2006 FCA 186, [2007] 1 F.C.R. 387; *Celgene Corp. v. Canada (Attorney General)*, 2011 SCC 1, [2011] 1 S.C.R. 3; *Smith v. Alliance Pipeline Ltd.*, 2011 SCC 7, [2011] 1 S.C.R. 160; *Nor-Man Regional Health Authority Inc. v. Manitoba Association of Health Care Professionals*, 2011 SCC 59, [2011] 3 S.C.R. 616; *Canada (Canadian Human Rights Commission) v. Canada (Attorney General)*, 2011 SCC 53, [2011] 3 S.C.R. 471; *Canada (Citizenship and Immigration) v. Khosa*, 2009 SCC 12, [2009] 1 S.C.R. 339; *Canada (Attorney General) v. Mavi*, 2011 SCC 30, [2011] 2 S.C.R. 504; *Kaur Gill v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2012 FC 1522, [2014] 2 F.C.R. 441; *Liang v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2012 FC 758, [2014] 1 F.C.R. 352; *Hamid v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2006 FCA 217, [2007] 2 F.C.R. 152; *Salahova v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2010 FC 352; *Lim v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2005 FC 657, 272 F.T.R. 293; *Castro v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2005 FC 659; *Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1999] 2 S.C.R. 817, (1999), 174 D.L.R. (4th) 193; *Petrosyn v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2012 FC 1319, 421 F.T.R. 101; *Chiau v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2001] 2 F.C. 297, (2000), 195 D.L.R. (4th) 422 (C.A.); *Kahn v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2001 FCA 345, [2002] 2 F.C. 413; *Patel v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2002 FCA 55, 23 Imm. L.R. (3d) 161; *Varela v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2009 FCA 145, [2010] 1 F.C.R. 129.

JURISPRUDENCE CITÉE

DÉCISIONS APPLIQUÉES :

Toussaint c. Canada (Procureur général), 2011 CAF 213, [2013] 1 R.C.F. 374; *Esensoy c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2012 CF 1343, [2014] 2 R.C.F. 288.

DÉCISIONS EXAMINÉES :

Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190; *Alberta (Information and Privacy Commissioner) c. Alberta Teachers' Association*, 2011 CSC 61, [2011] 3 R.C.S. 654.

DÉCISIONS CITÉES :

Hilewitz c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration); De Jong c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration), 2005 CSC 57, [2005] 2 R.C.S. 706; *dela Fuente c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2006 CAF 186, [2007] 1 R.C.F. 387; *Celgene Corp. c. Canada (Procureur général)*, 2011 CSC 1, [2011] 1 R.C.S. 3; *Smith c. Alliance Pipeline Ltd.*, 2011 CSC 7, [2011] 1 R.C.S. 160; *Nor-Man Regional Health Authority Inc. c. Manitoba Association of Health Care Professionals*, 2011 CSC 59, [2011] 3 R.C.S. 616; *Canada (Commission canadienne des droits de la personne) c. Canada (Procureur général)*, 2011 CSC 53, [2011] 3 R.C.S. 471; *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Khosa*, 2009 CSC 12, [2009] 1 R.C.S. 339; *Canada (Procureur général) c. Mavi*, 2011 CSC 30, [2011] 2 R.C.S. 504; *Kaur Gill c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2012 CF 1522, [2014] 2 R.C.F. 441; *Liang c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2012 CF 758, [2014] 1 R.C.F. 352; *Hamid c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2006 CAF 217, [2007] 2 R.C.F. 152; *Salahova c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2010 CF 352; *Lim c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2005 CF 657; *Castro c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2005 CF 659; *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817; *Petrosyn c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2012 CF 1319; *Chiau c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2001] 2 C.F. 297 (C.A.); *Kahn c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2001 CAF 345, [2002] 2 C.F. 413; *Patel c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2002 CAF 55; *Varela c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2009 CAF 145, [2010] 1 R.C.F. 129.

AUTHORS CITED

Citizenship and Immigration Canada. Operational Bulletin 350. “Fourth Set of Ministerial Instructions: Temporary Pause on Family Class Sponsorship Applications for Parents and Grandparents”, November 4, 2011, online: <<http://www.cic.gc.ca/english/resources/manuals/bulletins/2011/ob350.asp>>.

News Release – Government of Canada to cut backlog and wait times for family reunification – Phase I of Action Plan for Faster Family Reunification, online: <<http://news.gc.ca/web/article-en.do?crtr.sj1D=&crtr.mnthdVl=11&mthd=advSrch&crtr.dpt1D=6664&nid=635499&crtr.lc1D=&crtr.tp1D=&crtr.yrStrtVl=2011&crtr.kw=&crtr.dyStrtVl=4&crtr.aud1D=&crtr.mnthStrtVl=11&crtr.page=1&crtr.yrndVl=2011&crtr.dyndVl=4>>.

Speaking notes for The Honourable Jason Kenney, P.C. (Privy Council), M.P. (Member of Parliament) Minister of Citizenship, Immigration and Multiculturalism, online: <<http://www.cic.gc.ca/english/department/media/speeches/2011/2011-11-04.asp>>.

APPLICATION for judicial review of a decision by the Case Processing Centre (CPC) of Citizenship and Immigration Canada (CIC) refusing to process the applicant’s parental sponsorship application. Application dismissed.

APPEARANCES

Craig Costantino for applicant.

Caroline Christiaens for respondent.

SOLICITORS OF RECORD

Elgin, Cannon & Associates, Vancouver, for applicant.

Deputy Attorney General of Canada for respondent.

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

[1] CRAMPTON C.J.: The applicant, Valerian Lukaj, brought this application for judicial review of a refusal of an unidentified person at the Case Processing Centre (CPC) of Citizenship and Immigration Canada (CIC) to

DOCTRINE CITÉE

Citoyenneté et Immigration Canada. Bulletin opérationnel 350. « Quatrième série d’instructions ministérielles : moratoire temporaire sur les demandes de parrainage de parents et de grand parents au titre de la catégorie du regroupement familial », 4 novembre 2011, en ligne : <<http://www.cic.gc.ca/francais/ressources/guides/bulletins/2011/bo350.asp>>.

Communiqué – le gouvernement du Canada réduit l’arriéré et le temps d’attente pour la réunification familiale – Phase I du Plan d’action pour accélérer la réunification familiale, en ligne : <<http://nouvelles.gc.ca/web/article-fr.do?crtr.sj1D=&crtr.mnthdVl=11&mthd=advSrch&crtr.dpt1D=6664&nid=635499&crtr.lc1D=&crtr.tp1D=&crtr.yrStrtVl=2011&crtr.kw=&crtr.dyStrtVl=4&crtr.aud1D=&crtr.mnthStrtVl=11&crtr.page=1&crtr.yrndVl=2011&crtr.dyndVl=4>>.

Notes en vue d’une allocution de l’honorable Jason Kenney, C.P. (Conseil privé), député, ministre de la Citoyenneté, de l’Immigration et du Multiculturalisme, en ligne : <<http://www.cic.gc.ca/francais/ministere/media/discours/2011/2011-11-04.asp>>.

DEMANDE de contrôle judiciaire d’une décision rendue par le Centre de traitement des demandes (CTD) de Citoyenneté et Immigration Canada (CIC) refusant de traiter la demande de parrainage parental du demandeur. Demande rejetée.

ONT COMPARU

Craig Costantino pour le demandeur.

Caroline Christiaens pour l’intimé.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

Elgin, Cannon & Associates, Vancouver, 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 rendu par

[1] LE JUGE EN CHEF CRAMPTON : La Cour est saisie d’une demande de contrôle judiciaire présentée par Valerian Lukaj contre le refus de traiter sa demande de parrainage parental, refus émanant d’une personne

process his parental sponsorship application. Mr. Lukaj claims that:

(a) CIC erred by concluding that his sponsorship application, which he sent by registered mail on November 4, 2011, was received after that date, and therefore beyond the deadline set forth in Ministerial Instructions issued earlier that day; and

(b) The Minister of Citizenship and Immigration acted beyond, or abused, his authority in issuing those Ministerial Instructions, and refused to act in accordance with sections 12 and 13 of the *Immigration and Refugee Protection Act*, S.C. 2001, c. 27 (IRPA) and *Immigration and Refugee Protection Regulations*, SOR/2002-227 (Regulations).

[2] I disagree. For the reasons that follow, this application is dismissed.

I. Background and Decision under Review

[3] On November 4, 2011, CIC issued Operational Bulletin 350, entitled “Fourth Set of Ministerial Instructions: Temporary Pause on Family Class Sponsorship Applications for Parents and Grandparents” (Ministerial Instructions), announcing that CIC would be instituting a “temporary pause of up to 24 months on the acceptance of new sponsorship applications for parents and grandparents.” The Ministerial Instructions also announced that this pause would be coming into effect the following day, November 5, 2011.

[4] After learning of this announcement, Mr. Lukaj met with his counsel that afternoon to finalize and submit his sponsorship application to CIC by registered mail, in accordance with a document checklist previously issued by CIC.

non identifiée au Centre de traitement des demandes (CTD) de Citoyenneté et Immigration Canada (CIC). M. Lukaj soutient ce qui suit :

a) CIC a commis une erreur lorsqu’elle a conclu que sa demande de parrainage, envoyée par courrier recommandé le 4 novembre 2011, a été reçue après cette date, et donc postérieurement à la date d’échéance contenue dans les instructions ministérielles établies plus tôt ce jour-là;

b) le ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration a outrepassé son pouvoir ou en a abusé, lorsqu’il a établi ces instructions ministérielles, et qu’il a refusé d’agir conformément aux articles 12 et 13 de la *Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27 (la LIPR), et qu’il a refusé d’agir conformément au *Règlement sur l’immigration et la protection des réfugiés*, DORS/2002-227 (le Règlement).

[2] Je ne suis pas d’accord. Pour les motifs qui suivent, la présente demande sera rejetée.

I. Les faits et la décision soumise au contrôle

[3] Le 4 novembre 2011, CIC a adopté le Bulletin opérationnel 350, intitulé « Quatrième série d’instructions ministérielles : moratoire temporaire sur les demandes de parrainage de parents et grands-parents au titre de la catégorie du regroupement familial » (les instructions ministérielles). CIC a annoncé qu’elle instaurait une « pause temporaire d’au plus 24 mois pendant laquelle les nouvelles demandes de parrainage de parents et de grands-parents ne seront pas acceptées ». Les instructions ministérielles prévoyaient aussi que ce moratoire entrerait en vigueur le jour suivant, le 5 novembre 2011.

[4] Après avoir pris connaissance de cette annonce, M. Lukaj a rencontré son avocat dans l’après-midi afin de mettre au point et de présenter sa demande de parrainage à CIC par courrier recommandé, en conformité avec la liste de contrôle des documents antérieurement émise par CIC.

[5] On December 20, 2011, the sponsorship application package was returned to the office of Mr. Lukaj's counsel with an unsigned and undated form letter stating that the date stamp on the application showed that it was received at the CPC's processing center on or after November 5, 2011. The letter proceeded to explain that CIC had temporarily stopped accepting new applications for the sponsorship of parents and grandparents, effective November 5, 2011. It explained that only applications received before that date would be processed by the CPC. It added that this temporary pause in accepting new applications would continue until further notice, and that as a result of that pause, his application and supporting documentation were being returned to him, together with any fees that he may have paid. The letter ended by stating that effective December 1, 2011, a parent and grandparent super visa would be available to those who qualify. Mr. Lukaj was directed to CIC's website for additional information.

II. Standard of Review

[6] The issue of when Mr. Lukaj's application was "received" by the CPC concerns CIC's interpretation of the Ministerial Instructions, which were issued pursuant to subsection 87.3(3) of the IRPA.

[7] In *Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190 (*Dunsmuir*), at paragraph 54, a majority of the Supreme Court stated: "Deference will usually result where a tribunal is interpreting its own statute or statutes closely connected to its function, with which it will have particular familiarity" (emphasis added). In subsequently discussing, at paragraph 55, the standard applicable to questions of law in general, it couched the test in terms of whether the question "is of 'central importance to the legal system ... and outside the ... specialized area of expertise' of the administrative decision maker" (emphasis added). It added that the review of questions of law not meeting this test might be compatible with a reasonableness standard, where certain other factors so indicated. It also identified three particular types of questions of law that will generally

[5] Le 20 décembre 2011, la trousse de demande de parrainage a été renvoyée au bureau de l'avocat de M. Lukaj avec une lettre type non signée et non datée dans laquelle on déclarait que le timbre dateur sur la demande indiquait qu'elle avait été reçue au CTD le 5 novembre 2011 ou à une date ultérieure. Ensuite, dans la lettre on expliquait qu'à partir du 5 novembre 2011, CIC avait arrêté temporairement l'acceptation de nouvelles demandes de parrainage pour les parents et les grands-parents. Selon la lettre, seules les demandes reçues avant cette date seraient traitées par le CTD. Dans la lettre, on ajoutait que ce moratoire temporaire dans l'acceptation de nouvelles demandes continuerait jusqu'à avis contraire, et que, comme résultat de ce moratoire, la demande du demandeur et les documents à l'appui lui étaient retournés, avec les frais qu'il aurait payés. La lettre se terminait par une déclaration selon laquelle, à partir du 1^{er} décembre 2011, un super visa pour les parents et les grands-parents serait offert aux personnes admissibles. M. Lukaj a été renvoyé au site Internet de CIC pour tout renseignement supplémentaire.

II. La norme de contrôle

[6] La question du moment auquel la demande de M. Lukaj a été « reçue » par le CTD a trait à l'interprétation par CIC des instructions ministérielles, lesquelles ont été établies conformément au paragraphe 87.3(3) de la LIPR.

[7] Au paragraphe 54 de l'arrêt *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190 (*Dunsmuir*), une majorité des juges de la Cour suprême ont déclaré que : « [l]orsqu'un tribunal administratif interprète sa propre loi constitutive ou une loi étroitement liée à son mandat et dont il a une connaissance approfondie, la déférence est habituellement de mise » (non souligné dans l'original). Dans une discussion subséquente sur la norme de contrôle applicable aux questions de droit en général, au paragraphe 55, la Cour suprême a établi le critère relatif à la nature de la question de droit comme étant celle qui revêt « "une importance capitale pour le système juridique [et qui est] étrangère au domaine d'expertise" du décideur administratif » (non souligné dans l'original). La Cour suprême a ajouté que le contrôle des questions de droit qui ne

be subject to review on a standard of correctness. None of those particular types of question are at issue in this proceeding.

[8] Later in the majority decision, it was observed that the first step in the process of judicial review involves ascertaining “whether the jurisprudence has already determined in a satisfactory manner the degree of deference to be accorded with regard to a particular category of question” (*Dunsmuir*, above, at paragraph 62).

[9] Prior to *Dunsmuir*, it appears that the jurisprudence may have determined that a visa officer’s interpretation of the IRPA and the Regulations was reviewable on a correctness standard of review (*Hilewitz v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*; *De Jong v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2005 SCC 57, [2005] 2 S.C.R. 706, at paragraph 71; *dela Fuente v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2006 FCA 186, [2007] 1 F.C.R. 387 (*dela Fuente*), at paragraphs 39–51).

[10] However, since *Dunsmuir*, the Supreme Court has repeated on numerous occasions that “deference will usually result where a tribunal is interpreting its own statute or statutes closely connected to its function, with which it will have particular familiarity” (*Alberta (Information and Privacy Commissioner) v. Alberta Teachers’ Association*, 2011 SCC 61, [2011] 3 S.C.R. 654 (*Alberta Teachers*), at paragraph 30; *Celgene Corp. v. Canada (Attorney General)*, 2011 SCC 1, [2011] 1 S.C.R. 3, at paragraph 34; *Smith v. Alliance Pipeline Ltd.*, 2011 SCC 7, [2011] 1 S.C.R. 160, at paragraphs 26–28; *Nor-Man Regional Health Authority Inc. v. Manitoba Association of Health Care Professionals*, 2011 SCC 59, [2011] 3 S.C.R. 616, at paragraph 36; *Canada (Canadian Human Rights Commission) v. Canada (Attorney General)*, 2011 SCC 53, [2011] 3 S.C.R. 471, at paragraph 16). It has also recently stated:

satisfont pas à ce critère peut être compatible avec la norme de contrôle de la décision raisonnable, lorsque certains autres facteurs pointent en ce sens. La Cour suprême a aussi décrit trois types précis de questions de droit qui feront généralement l’objet d’un contrôle selon la norme de la décision correcte. Aucun de ces types précis de questions ne se pose en l’espèce.

[8] Plus tard, dans la décision à la majorité, il a été souligné que la première étape dans le processus de contrôle judiciaire consiste à vérifier « si la jurisprudence établit déjà de manière satisfaisante le degré de déférence correspondant à une catégorie de questions en particulier » (*Dunsmuir*, précité, au paragraphe 62).

[9] Avant l’arrêt *Dunsmuir*, il appert que la jurisprudence avait décidé que l’interprétation de la LIPR et du Règlement faite par un agent des visas était susceptible de contrôle selon la norme de la décision correcte (*Hilewitz c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*; *De Jong c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, 2005 CSC 57, [2005] 2 R.C.S. 706, au paragraphe 71; *dela Fuente c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, 2006 CAF 186, [2007] 1 R.C.F. 387 (*dela Fuente*), aux paragraphes 39 à 51).

[10] Toutefois, depuis l’arrêt *Dunsmuir*, la Cour suprême a répété à de nombreuses occasions que « “[l]orsqu’un tribunal administratif interprète sa propre loi constitutive ou une loi étroitement liée à son mandat et dont il a une connaissance approfondie, la déférence est habituellement de mise” » (*Alberta (Information and Privacy Commissioner) c. Alberta Teachers’ Association* 2011 CSC 61, [2011] 3 R.C.S. 654 (*Alberta Teachers*), au paragraphe 30; *Celgene Corp. c. Canada (Procureur général)*, 2011 CSC 1, [2011] 1 R.C.S. 3, au paragraphe 34; *Smith c. Alliance Pipeline Ltd.*, 2011 CSC 7, [2011] 1 R.C.S. 160, aux paragraphes 26 à 28; *Nor-Man Regional Health Authority Inc. c. Manitoba Association of Health Care Professionals*, 2011 CSC 59, [2011] 3 R.C.S. 616, au paragraphe 36; *Canada (Commission canadienne des droits de la personne) c. Canada (Procureur général)*, 2011 CSC 53, [2011] 3 R.C.S. 471, au paragraphe 16). Récemment, la Cour suprême a aussi déclaré ce qui suit :

This principle applies unless the interpretation of the home statute falls into one of the categories of questions to which the correctness standard continues to apply, i.e., “constitutional questions, questions of law that are of central importance to the legal system as a whole and that are outside the adjudicator’s expertise, ... ‘[q]uestions regarding jurisdictional lines between two or more competing tribunals’ [and] true questions of jurisdiction or *vires*” [*Alberta Teachers*, above, at paragraph 30.]

[11] Indeed, the Court has now gone so far as to say that “unless the situation is exceptional, and we have not seen such a situation since *Dunsmuir*, the interpretation by the tribunal of its ‘own statute or statutes closely connected to its function, with which it will have particular familiarity’ should be presumed to be a question of statutory interpretation subject to deference on judicial review” (*Alberta Teachers*, above, at paragraph 34).

[12] Given the foregoing, I am of the view that the pre-*Dunsmuir* jurisprudence cannot be said to have already determined “in a satisfactory manner”, as contemplated by *Dunsmuir*, above, at paragraph 62, the degree of deference to be accorded to an administrative tribunal’s interpretation of the IRPA, the Regulations, or, by extension, ministerial guidelines issued pursuant to those legislative enactments.

[13] The situation is less clear with respect to other types of administrative decision makers, particularly ministerial delegates, such as visa officers. In *Toussaint v. Canada (Attorney General)*, 2011 FCA 213, [2013] 1 F.C.R. 374, at paragraph 19, the Federal Court of Appeal observed that it was uncertain whether the reasonableness or correctness standard of review applied to the interpretation and application of an administrative policy issued under an Order in Council by a ministerial delegate employed at CIC. Given that nothing turned on whether the standard of review was reasonableness or correctness, the Court determined that it did not need to make a determination on this issue.

Le principe ne vaut cependant pas lorsque l’interprétation de la loi constitutive relève d’une catégorie de questions à laquelle la norme de la décision correcte demeure applicable, à savoir les « questions constitutionnelles, [les] questions de droit qui revêtent une importance capitale pour le système juridique dans son ensemble et qui sont étrangères au domaine d’expertise du décideur, [les] questions portant sur la “délimitation des compétences respectives de tribunaux spécialisés concurrents” [et] les questions touchant véritablement à la compétence » [...] [*Alberta Teachers*, précité, au paragraphe 30.]

[11] En fait, la Cour suprême est allée jusqu’à dire que « sauf situation exceptionnelle — et aucune ne s’est présentée depuis *Dunsmuir* —, il convient de présumer que l’interprétation par un tribunal administratif de “sa propre loi constitutive ou [d’]une loi étroitement liée à son mandat et dont il a une connaissance approfondie” est une question d’interprétation législative commandant la déférence en cas de contrôle judiciaire » (*Alberta Teachers*, précité, au paragraphe 34).

[12] Vu ce qui précède, je suis d’avis que la jurisprudence antérieure à l’arrêt *Dunsmuir* ne peut pas être considérée comme ayant déjà déterminé « de manière satisfaisante », comme cela ressort du paragraphe 62 de l’arrêt *Dunsmuir*, le degré de déférence qui doit être accordé à l’interprétation par un tribunal administratif de la LIPR, du Règlement, ou par analogie des Lignes directrices du ministre établies conformément à ces dispositions légales.

[13] La situation est moins claire en ce qui a trait à d’autres types de décideurs administratifs, en particulier les délégués du ministre tels que les agents de visas. Au paragraphe 19 de l’arrêt *Toussaint c. Canada (Procureur général)*, 2011 CAF 213, [2013] 1 R.C.F. 374, la Cour d’appel fédérale a souligné qu’il y avait une incertitude quant à savoir si la norme de contrôle applicable à l’interprétation ou à l’application d’une politique administrative établie en application d’un décret par un directeur employé de CIC était la décision raisonnable ou la décision correcte. Vu que rien ne permet de trancher de la question de savoir si la norme de contrôle était la décision raisonnable ou la décision correcte, la Cour a déterminé qu’elle n’avait pas besoin de rendre une décision sur cette question.

[14] I will adopt a similar approach in this case, as the conclusion that I have reached below would be the same, regardless of whether the CIC's interpretation of the ministerial guidelines is reviewed on a standard of reasonableness or correctness.

[15] The issue of whether the Minister acted beyond, or abused, his authority in issuing the Ministerial Instructions is reviewable on a correctness standard (*Dunsmuir*, above, at paragraphs 59–60; *Canada (Citizenship and Immigration) v. Khosa*, 2009 SCC 12, [2009] 1 S.C.R. 339 (*Khosa*), at paragraph 42).

IV. Analysis

A. *Did CIC err in concluding that it had “received” Mr. Lukaj’s application on or after November 5, 2011?*

[16] Mr. Lukaj submits that the scheme established under the IRPA and the Regulations for the sponsorship of specified individuals, including parents of permanent residents and citizens, constitutes a contractual offer to potential sponsors which furthers the objective of family reunification. He asserts that, by filing an application, which includes a sponsorship undertaking, an applicant effectively accepts the offered terms and communicates that he or she is willing to enter into a binding agreement with CIC to undertake corresponding obligations to enable the sponsored person(s) to be accepted for permanent residence in Canada. He initially added that, having offered the contractual terms set forth in the above-mentioned statutory scheme, the Minister was bound by the “postal acceptance rule” to accept his application on the day it was mailed. However, during the hearing of this application, his counsel acknowledged that the postal acceptance rule does not apply in the context of a sponsorship application. He therefore grounded Mr. Lukaj’s position regarding the contractual nature of his application in his view that he had a legitimate expectation that his application would be processed once he sent it by registered mail on November 4, 2011.

[14] J’adopterais une approche semblable en l’espèce, étant donné que la conclusion à laquelle je suis arrivé ci-dessous serait la même, peu importe si l’interprétation faite par CIC des lignes directrices du ministre était susceptible de contrôle selon la décision raisonnable ou selon la décision correcte.

[15] La question de savoir si le ministre a outrepassé son pouvoir ou en a abusé lorsqu’il a établi les instructions ministérielles est susceptible de contrôle selon la décision correcte (*Dunsmuir*, précité, aux paragraphes 59 et 60; *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Khosa*, 2009 CSC 12, [2009] 1 R.C.S. 339 (*Khosa*), au paragraphe 42).

IV. Analyse

A. *CIC a-t-elle commis une erreur lorsqu’elle a décidé qu’elle avait « reçu » la demande de M. Lukaj le 5 novembre 2011 ou à une date ultérieure?*

[16] M. Lukaj soutient que pour le parrainage de personnes précises, notamment les parents de résidents permanents et de citoyens, le schéma établi par la LIPR et le Règlement constitue une offre contractuelle faite aux répondants éventuels, laquelle promeut l’objectif du regroupement familial. Le demandeur affirme que lorsqu’il dépose une demande contenant un engagement de parrainage, tout demandeur accepte en fait les modalités offertes, et il indique sa volonté de conclure un accord qui le lie à CIC de s’engager à des obligations correspondantes permettant à la personne parrainée d’être acceptée pour la résidence permanente au Canada. Au début, il avait ajouté qu’une fois que le ministre a offert les modalités contractuelles énoncées dans le schéma légal mentionné ci-dessus, le ministre était lié par la « règle de l’acceptation par la poste » à l’acceptation de sa demande à la date à laquelle elle a été mise à la poste. Toutefois, lors de l’audition de la présente demande, son avocat a admis que la règle de l’acceptation par la poste ne s’appliquait pas dans le contexte d’une demande de parrainage. Par conséquent, il a ancré la position de M. Lukaj quant à la nature contractuelle de sa demande, sur son point de vue selon lequel il avait

- [17] I do not accept Mr. Lukaj's submissions on this point.
- [18] The sponsorship scheme established by the IRPA and the Regulations is statutory, rather than contractual, in nature (*Canada (Attorney General) v. Mavi*, 2011 SCC 30, [2011] 2 S.C.R. 504, at paragraphs 47–50).
- [19] Eligibility to be sponsored as a member of the family class is established by subsection 12(1) of the IRPA, which states:
- Selection of Permanent Residents*
- Family reunification **12.** (1) A foreign national may be selected as a member of the family class on the basis of their relationship as the spouse, common-law partner, child, parent or other prescribed family member of a Canadian citizen or permanent resident.
- [20] The corresponding eligibility of permanent residents and Canadian citizens to sponsor a family member is established by subsection 13(1) of the IRPA, which states:
- Sponsorship of Foreign Nationals*
- Right to sponsor family member **13.** (1) A Canadian citizen or permanent resident may, subject to the regulations, sponsor a foreign national who is a member of the family class.
- [21] The regulatory framework applicable to sponsorship applications is set forth in Division 3 [of Part 7] of the Regulations, specifically, sections 130 to 137.
- [22] In this statutory scheme, the right to sponsor a family member does not vest, accrue or begin to accrue until an affirmative decision is made in respect of the application (*Kaur Gill v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2012 FC 1522, [2014] 2 F.C.R. 441, at
- une attente légitime que sa demande soit traitée, une fois qu'il l'aurait envoyée par courrier recommandé le 4 novembre 2011.
- [17] Je n'accepte pas les observations de M. Lukaj sur cet aspect.
- [18] Le schéma de parrainage établi par la LIPR et le Règlement est de nature légale et non pas contractuelle (*Canada (Procureur général) c. Mavi*, 2011 CSC 30, [2011] 2 R.C.S. 504, aux paragraphes 47 à 50).
- [19] L'admissibilité au parrainage dans la catégorie du regroupement familial est établie au paragraphe 12(1) de la LIPR qui prévoit ce qui suit :
- Sélection des résidents permanents*
- Regroupement familial **12.** (1) La sélection des étrangers de la catégorie « regroupement familial » se fait en fonction de la relation qu'ils ont avec un citoyen canadien ou un résident permanent, à titre d'époux, de conjoint de fait, d'enfant ou de père ou mère ou à titre d'autre membre de la famille prévu par règlement.
- [20] L'admissibilité correspondante des résidents permanents et des citoyens canadiens à la qualité de répondant pour le parrainage d'un membre de la famille est établie au paragraphe 13(1) de la LIPR qui est énoncé de la façon suivante :
- Régime de parrainage*
- Droit au parrainage : individus **13.** (1) Tout citoyen canadien et tout résident permanent peuvent, sous réserve des règlements, parrainer l'étranger de la catégorie « regroupement familial ».
- [21] Le cadre réglementaire applicable aux demandes de parrainage est décrit à la section 3 [de la partie 7] du Règlement, en particulier aux articles 130 à 137.
- [22] Dans ce schéma réglementaire, le droit au parrainage d'un membre de la famille n'est pas octroyé, acquis ou ne commence pas à être acquis, tant qu'une décision favorable n'est pas rendue relativement à la demande (*Kaur Gill c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*,

paragraph 40). Until that time, an applicant simply has a hope that his or her application will be accepted.

[23] Indeed, until that time, an applicant may not even have a right to have his or her application processed (*Liang v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2012 FC 758, [2014] 1 F.C.R. 352, at paragraphs 5–11 and 43). This is clearly contemplated by the plain language in subsection 87.3(4), which applies to applications and requests made on or after February 27, 2008 (*Budget Implementation Act, 2008*, S.C. 2008, c. 28, section 120).

[24] Mr. Lukaj submits that he had a legitimate expectation that the Minister would accept his sponsorship application based on its contractual nature and the fact that the CIC’s document checklist indicates that mail is the preferred mode of communication.

[25] I disagree. In the same breath, Mr. Lukaj acknowledges that he “knew when we sent the application on November 4, 2011 that it would not physically arrive at the Case Processing Centre”. In fact, the uncontested evidence is that his application was physically received by the CPC on November 9, 2011. He was also clearly informed by the Ministerial Instructions that his application would not be accepted for processing if it was not receive before November 5, 2011. Specifically, under the heading “Processing Instructions”, he was informed that: “[e]ffective November 5, 2011, no new family class sponsorship applications for a sponsor’s parents (R117(1)(c)) or grandparents (R117(1)(d)) will be accepted for processing.” In addition, under the heading “Applications received on or after November 5, 2011”, it was stated:

New FC4 Sponsorship applications for parents or grandparents received by [the CPC] on or after November 5, 2011, will be returned to the sponsor with a letter ... advising them of the temporary pause. Applications which are postmarked before November 5, 2011, but are received at [the CPC] on or after November 5, 2011 will also be returned to the sponsor. In both cases, processing fees shall be returned. [Emphasis added.]

2012 CF 1522, [2014] 2 R.C.F. 441, au paragraphe 40). Jusqu’à un tel moment, le demandeur a simplement un espoir que sa demande sera acceptée.

[23] En fait, jusqu’à un tel moment, le demandeur pourrait même ne pas avoir droit au traitement de sa demande (*Liang c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2012 CF 758, [2014] 1 R.C.F. 352 aux paragraphes 5 à 11, et au paragraphe 43). Cela ressort clairement de la phraséologie du paragraphe 87.3(4), lequel s’applique aux demandes présentées après le 27 février 2008 (*Loi d’exécution du budget de 2008*, L.C. 2008, ch. 28, article 120).

[24] M. Lukaj prétend qu’il avait une attente légitime selon laquelle le ministre accepterait sa demande de parrainage sur la base de sa nature contractuelle, et sur le fait que la liste vérification des documents de CIC indique que le courrier est le moyen de communication préféré.

[25] Je ne suis pas d’accord. Dans la même veine, M. Lukaj admet qu’il [TRADUCTION] « savait que, lorsqu’il a envoyé sa demande le 4 novembre 2011, elle n’arriverait pas physiquement au Centre de traitement des demandes ». En fait, la preuve non contestée établit que sa demande a été physiquement reçue au CTD le 9 novembre 2011. Les instructions ministérielles l’informaient aussi clairement que sa demande ne serait pas acceptée aux fins de traitement, si elle n’avait pas été reçue avant le 5 novembre 2011. En particulier, sous le titre « Instructions de traitement », on l’a informé qu’à : « compter du 5 novembre 2011, aucune nouvelle demande de parrainage de parents [R117(1)c] ou de grands-parents [R117(1)d] au titre de la catégorie du regroupement familial ne sera acceptée aux fins de traitement ». De plus, sous le titre « Demandes reçues le 5 novembre 2011 ou à une date ultérieure », il est énoncé ce qui suit :

Les nouvelles demandes de parrainage CF4 de parents ou de grands-parents reçues au [CTD] le 5 novembre 2011 ou à une date ultérieure, seront retournées aux répondants avec une lettre [...] les informant du moratoire temporaire. Les demandes dont le cachet de la poste indique une date antérieure au 5 novembre 2011, mais qui sont reçues au [CTD] le 5 novembre ou à une date ultérieure seront également retournées aux répondants. [TRADUCTION] Dans les deux cas, les frais de traitement acquittés seront remboursés. [Non souligné dans l’original.]

[26] Given the foregoing, I disagree with Mr. Lukaj's assertions that the scheme established by the IRPA and the Regulations constitute an "offer" which he accepted, and that he had a legitimate expectation that his application would be processed even though he knew it would not physically arrive until after November 5, 2011. I note that Justice Zinn dealt with a similar situation recently and concluded, as I have concluded, that "the applicant's sponsorship application was required to have been mailed and received by CIC before November 5, 2011" (*Esensoy v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2012 FC 1343, [2014] 2 F.C.R. 288 (*Esensoy*), at paragraph 8).

[27] I would simply add that it is settled law that sponsorship applications under the family class are considered to be "received" only when they are physically received, not when they are mailed (*Hamid v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2006 FCA 217, [2007] 2 F.C.R. 152, at paragraphs 45–47; *Salahova v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2010 FC 352, at paragraphs 10–15; *Lim v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2005 FC 657, 272 F.T.R. 293, at paragraph 28; *Castro v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2005 FC 659, at paragraph 10). I note that the affidavit of Glen Bornais, senior analyst at CIC, dated July 1, 2012 (Bornais affidavit), states, at paragraph 27, that this is also the CIC's standard approach. This further undermines Mr. Lukaj's position regarding his legitimate expectations (*Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1999] 2 S.C.R. 817 (*Baker*), at paragraph 26). This evidence was not contradicted by Mr. Lukaj.

B. *Are the Ministerial Instructions ultra vires or do they constitute an abuse of the Minister's authority?*

[28] Mr. Lukaj submits that the Minister acted beyond his authority in issuing the Ministerial Instructions, because those instructions contravene the legislative scheme established in sections 12 and 13 of the IRPA and in Part 7, Division 3 of the Regulations (sections 130 to 137), including the sponsorship rights created therein.

[26] Vu ce qui précède, je ne suis pas d'accord avec les affirmations de M. Lukaj selon lesquelles le schéma établi par la LIPR et le Règlement constitue une « offre » qu'il a acceptée, et qu'il avait une attente légitime selon laquelle sa demande serait traitée, même s'il savait qu'elle ne serait physiquement reçue qu'à après le 5 novembre 2011. Je note que le juge Zinn a récemment traité une situation semblable, et qu'il a conclu, comme j'ai moi-même conclu que « la demande de parrainage du demandeur devait avoir été postée et reçue par CIC avant le 5 novembre 2011 » (*Esensoy c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2012 CF 1343, [2014] 2 R.C.F. 288 (*Esensoy*), au paragraphe 8).

[27] J'ajouterais simplement qu'il est bien établi en droit que les demandes de parrainage de la catégorie du regroupement familial sont considérées comme « reçues » seulement lorsqu'elles sont physiquement reçues, et non pas lorsqu'elles sont mises à la poste (*Hamid c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2006 CAF 217, [2007] 2 R.C.F. 152, aux paragraphes 45 à 47; *Salahova c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2010 CF 352, aux paragraphes 10 à 15; *Lim c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2005 CF 657, au paragraphe 28; *Castro c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2005 CF 659, au paragraphe 10). Je note que l'affidavit de Glen Bornais, analyste principal à CIC, daté du 1^{er} juillet 2012 (affidavit Bornais) déclare, au paragraphe 27, qu'il s'agit aussi d'une procédure de CIC qui est normalisée. Cela affaiblit encore plus la position de M. Lukaj relative à ses attentes légitimes (*Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817 (*Baker*), au paragraphe 26). Cet élément de preuve n'a pas été contredit par M. Lukaj.

B. *Les instructions ministérielles excédaient-elles le pouvoir du ministre ou constituaient-elles un abus de ce pouvoir?*

[28] M. Lukaj soutient que le ministre a outrepassé son pouvoir lorsqu'il a établi les instructions ministérielles parce que ces instructions contrevenaient au schéma légal des articles 12 et 13 de la LIPR, et à la section 3 de la partie 7 du Règlement (articles 130 à 137), notamment le droit au parrainage qui y est créé.

[29] I disagree. This argument was recently addressed and rejected by Justice Zinn in *Esensoy*, above, at paragraphs 8–21. I concur with the reasons given by Justice Zinn and see no need to repeat them here.

[30] Further, and in the alternative, Mr. Lukaj submits that the issuance of the Ministerial Instructions was arbitrary, unfair, done in bad faith and therefore constituted an abuse of the Minister’s authority.

[31] I disagree. In *Esensoy*, above, at paragraph 18, Justice Zinn found that the Minister appears to have had a legitimate and *bona fide* rationale for issuing the Ministerial Instructions:

The record shows that there was a 165 000 application backlog when the Ministerial Instructions were announced. As of January 2012, the anticipated processing time for applications for permanent residence arising out of Turkey could take up to 81 months. This was arguably an issue that required administrative intervention and the Minister’s actions appear to have been *bona fide* and directed to that backlog issue.

[32] The evidence adduced in the present proceeding confirms that there was a backlog of approximately 165 000 applications at the time the Ministerial Instructions were issued. According to the Bornais affidavit, at paragraph 10, this backlog stood at 103 000 at the beginning of 2008. Among other things, paragraph 10 of that affidavit provided the following additional helpful information:

Growing backlogs compromise Canada’s ability to deliver the most efficient immigration system possible. There are mounting costs associated with maintaining the backlogs. Rather than *processing* applications resources are spent *managing* applications and responding to complaints and requests for information. A corollary of backlogs is lengthening wait times, since as backlogs grow clients must wait longer and longer for their applications to be processed. Not only do wait times represent poor client service and force applicants to put life decisions on hold, but they also reduce public confidence in the immigration system. Finally, lengthening wait times expose the government to the risk of legal challenge (i.e., mandamus litigation).

[29] Je ne suis pas d’accord. Cet argument a récemment été soulevé et rejeté par le juge Zinn dans la décision *Esensoy*, précitée, aux paragraphes 8 à 21. Je suis d’accord avec les motifs rendus par le juge Zinn et je trouve qu’il est inutile de les répéter ici.

[30] En outre, à titre subsidiaire, M. Lukaj prétend que l’établissement des instructions ministérielles était arbitraire, injuste, fait de mauvaise foi, et que cela constituait donc un abus de pouvoir du ministre.

[31] Je ne suis pas d’accord. Au paragraphe 18 de la décision *Esensoy*, précitée, le juge Zinn a conclu qu’il appert que le ministre a établi les instructions ministérielles de bonne foi et de façon légitime :

Le dossier fait état d’un arriéré de 165 000 demandes au moment de l’annonce de l’instruction ministérielle. En janvier 2012, le délai de traitement prévu des demandes de résidence permanente liées à la Turquie pouvait être de 81 mois. On est en droit de penser que ce problème requerrait une intervention administrative, et les actions du ministre semblent avoir été prises de bonne foi et avoir pour objet de régler la question de l’arriéré.

[32] La preuve produite en l’espèce confirme qu’il y avait un arriéré d’environ 165 000 demandes au moment où les instructions ministérielles ont été établies. Selon le paragraphe 10 de l’affidavit Bornais, cet arriéré était de 103 000 demandes au début de 2008. Entre autres choses, le paragraphe 10 de cet affidavit fournit les renseignements complémentaires et utiles suivants :

[TRADUCTION] Les arriérés croissants compromettent la capacité du Canada d’offrir le système d’immigration le plus efficace possible. Il y a des coûts élevés qui sont liés au maintien des arriérés. Plutôt que de *traiter* les demandes, les personnes ressources sont occupées à *gérer* les demandes et à répondre aux plaintes et aux demandes de renseignements. Un corollaire des arriérés est l’allongement du temps d’attente, étant donné que lorsque les arriérés augmentent les clients doivent attendre de plus en plus longtemps pour que leurs demandes soient traitées. Non seulement les temps d’attente représentent un mauvais service à la clientèle et ils obligent les demandeurs à mettre en veille des décisions très importantes pour leurs vies, mais en plus, ils diminuent aussi la confiance du public dans le système d’immigration. Enfin, l’allongement du temps d’attente expose le gouvernement au risque d’un recours judiciaire (c’est-à-dire une procédure de mandamus).

[33] The Bornais affidavit further noted that the temporary pause was part of a broad action plan for faster family reunification. Among other things, Phase I of that plan includes three other principal components. The first of those components committed the federal government to increasing the number of sponsored parents and grandparents that it will admit from nearly 15 500 in 2010 to 25 000 in 2012—an increase of approximately 60 percent. The second of those components was the establishment of a parent and grandparent super visa, which can be valid for up to 10 years and allow multiple entries for up to 24 months at a time without the renewal of status. This came into effect on December 1, 2011. The third component was a commitment to consult with Canadians regarding the redesign of the parents and grandparents sponsorship program to ensure that it is sustainable into the future. Paragraph 22 of the Bornais affidavit states that this consultation was launched on March 23, 2012.

[34] These features of the Minister’s action plan were all explained in the news release issued by CIC on November 4, 2011 [News Release – Government of Canada to cut backlog and wait times for family reunification – Phase I of Action Plan for Faster Family Reunification]. That news release also explained that Phase II of the action plan would be initiated “in about two years, following our consultations”. At that time, the plan contemplates that the temporary pause will be lifted, future applications will be processed quickly, and that the program for sponsoring parents and grandparents will operate on a more efficient and sustainable basis than in the past.

[35] In the meantime, according to the Bornais affidavit, at paragraph 22, CIC is continuing “to process, on a priority basis, all sponsorship applications for spouses, partners and dependent children, regardless of levels plan targets”.

[36] The rationale for implementing the Ministerial Instructions on very short notice is briefly explained in the Speaking notes for The Honourable Jason Kenney, P.C. (Privy Council), M.P. (Member of Parliament)

[33] L’affidavit Bornais note en outre que le moratoire temporaire faisait partie d’un vaste plan d’action pour un regroupement familial accéléré. Entre autres choses, la première phase de ce plan prévoyait trois autres composantes principales. La première de ces composantes engageait le gouvernement fédéral à augmenter le nombre de parents et de grands-parents parrainés qui seraient admis d’environ 15 500 en 2010, à 25 000 en 2012 — une augmentation d’environ 60 p. cent. La deuxième de ces composantes était l’établissement d’un super visa pour les parents et les grands-parents, super visa qui pouvait être valable jusqu’à 10 ans, et qui permettrait des entrées multiples jusqu’à 24 mois à la fois, sans renouvellement du statut. Cela est entré en vigueur le 1^{er} décembre 2011. La troisième composante était un engagement de consulter les Canadiens relativement à la restructuration du programme de parrainage des parents et des grands-parents afin de s’assurer qu’il serait durable à l’avenir. Le paragraphe 22 de l’affidavit Bornais déclare que cette consultation a commencé le 23 mars 2012.

[34] Ces éléments du plan d’action du ministre ont tous été expliqués lors du communiqué publié le 4 novembre 2011 par CIC [Communiqué – Le gouvernement du Canada réduit l’arriéré et le temps d’attente pour la réunification familiale – Phase I du Plan d’action pour accélérer la réunification familiale]. Ce communiqué expliquait aussi que la deuxième phase du plan d’action commencerait « environ deux ans après les consultations ». À cette époque, selon le plan, le moratoire temporaire serait levé, les demandes à venir seraient traitées rapidement, et le programme de parrainage des parents et des grands-parents fonctionnerait sur une base plus efficace et plus durable que par le passé.

[35] Entre-temps, selon le paragraphe 22 de l’affidavit Bornais, CIC continue [TRADUCTION] « à traiter, sur une base prioritaire, toutes les demandes de parrainage pour conjoints, partenaires et enfants à charge, peu importe les niveaux cibles du plan ».

[36] La raison pour laquelle les instructions ministérielles ont été établies en un si court laps de temps est brièvement expliquée dans les Notes en vue d’une allocation de l’honorable Jason Kenney, C.P. (Conseil

Minister of Citizenship, Immigration and Multiculturalism, which were released at the news conference held on November 4, 2011, to announce the temporary pause and the other prongs of the Minister's action plan:

... as we redesign the program to make it sustainable, here's the challenge we have: if we leave the program open for applications during that period of consultation and redesign, we know what will happen – we will get absolutely flooded with a huge increase in applications. Because people will say "if the criteria might change, we need to get our application in right away." And we're very concerned about this possibility. This has happened before. Immigration consultants and lawyers will go to their clients and say "we're going to send your application in right now." And then we'll go from 40,000 applications to 50 or 60 or 70,000, and we'll never be able to deal with the backlog.

[37] According to an affidavit sworn by Sharon Ferreira, who is an operations coordinator at the CPC, on July 10, 2012, the processing time for parents and grandparents sponsorship applications was approximately 31 to 55 months at that time. At the visa office in Rome, Italy, where Mr. Lukaj's application likely would have been sent for processing, the processing time was approximately 40 months. Had Mr. Lukaj submitted his application prior to November 5, 2011, that processing time likely would not have begun until "after 2013".

[38] Considering all of the foregoing, I agree with Justice Zinn's finding in *Esensoy*, above, at paragraph 18, that issuance of the Ministerial Instructions appears to have been part of a *bona fide* course of action designed to address the above-described backlog. I am satisfied that the Minister's actions in this regard were not arbitrary or taken in bad faith.

[39] Mr. Lukaj also submitted that the principles of procedural fairness required that he be given some notice of the change in the Minister's policy, given that the Ministerial Instructions affected his substantive right to sponsor his parents.

[40] I disagree.

privé), député, ministre de la Citoyenneté, de l'Immigration et du Multiculturalisme, lesquelles ont été publiées à la conférence de presse tenue le 4 novembre 2011 pour l'annonce du moratoire temporaire et d'autres aspects du plan d'action du ministre.

[...] à mesure que nous restructurerons le programme pour en assurer la viabilité, nous devons relever le défi suivant : si nous acceptons des demandes dans le cadre de ce programme pendant la période de consultation et de restructuration, nous savons ce qui se produira – nous serons inondés par une immense hausse du nombre de demandes. En effet, les gens se diront : « au cas où les critères changeraient, il vaut mieux que je présente ma demande tout de suite ». Et cette possibilité nous inquiète beaucoup. Cela s'est déjà produit. Les consultants et les avocats en immigration vont contacter leurs clients pour leur dire : « nous allons envoyer votre demande immédiatement ». Et, ensuite, le nombre de demandes passera de 40 000 à 50 000, 60 000 ou 70 000, et nous ne viendrons jamais à bout de l'arriéré.

[37] Selon un affidavit souscrit par Sharon Ferreira qui est coordonnatrice des opérations au CTD, le 10 juillet 2012, le temps de traitement pour les demandes de parrainage de parents et de grands-parents était d'environ 31 à 55 mois à l'époque. Au bureau des visas à Rome, en Italie, où la demande de M. Lukaj aurait vraisemblablement été envoyée pour traitement, le temps de traitement était d'environ 40 mois. Si M. Lukaj avait présenté sa demande avant le 5 novembre 2011, ce temps de traitement n'aurait vraisemblablement pas commencé jusqu'à « après 2013 ».

[38] Vu tout ce qui précède, je suis d'accord avec la conclusion du juge Zinn, au paragraphe 18 de la décision *Esensoy*, précitée, selon laquelle il appert que l'établissement des instructions ministérielles semble avoir été pris de bonne foi et avait pour objet de régler l'arriéré décrit ci-dessus. Je suis convaincu que les actions du ministre à cet égard n'étaient ni arbitraires ni prises de mauvaise foi.

[39] M. Lukaj a aussi soutenu que les principes d'équité procédurale exigent qu'on lui donne un certain avis en cas de changement de la politique du ministre, étant donné que les instructions ministérielles touchaient à son droit fondamental de parrainer ses parents.

[40] Je ne suis pas d'accord.

[41] It is well established that the content of the duty of fairness owed to visa applicants is at the low end of the spectrum (*Petrosyn v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2012 FC 1319, 421 F.T.R.101, at paragraph 19; *Chiau v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2001] 2 F.C. 297 (C.A.), at paragraph 41; *Kahn v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2001 FCA 345, [2002] 2 F.C. 413, at paragraphs 30–32; *Patel v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2002 FCA 55, 23 Imm. L.R. (3d) 161, at paragraph 10).

[42] As discussed above, Mr. Lukaj had no vested, accrued or accruing right to sponsor his parents. Nor did he have a right to have his application processed. In addition, he did not have a legitimate expectation that his application, which he knew would not be received by CIC until after the deadline established in the Ministerial Instructions, would be processed.

[43] Pursuant to subsection 87.3(2) of the IRPA, the Minister has, and had under the version of the IRPA that was in force at the time of the decision in 2011 that is the subject of this proceeding, broad statutory authority regarding the processing of sponsorship applications, including those referred to in subsection 13(1) (*Esensoy*, above, at paragraphs 10–12).

[44] As explained above, the Minister appears to have had legitimate and *bona fide* reasons for issuing the Ministerial Instructions and for doing so on very short notice.

[45] Considering all of the foregoing, the duty of fairness owed to Mr. Lukaj did not include a right to more advance notice of the “temporary pause” in the processing of applications that was brought about by the issuance of the Ministerial Instructions (*dela Fuente*, above, at paragraph 201; *Salahova*, 2010 FC 352 [cited above], at paragraph 21; *Baker*, above, at paragraphs 26–27).

[41] Il est bien établi que le contenu de l’obligation d’équité due aux demandeurs de visa ne commande pas un degré élevé d’équité procédurale (*Petrosyn c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2012 FC 1319, au paragraphe 19; *Chiau c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, [2001] 2 C.F. 297 (C.A.), au paragraphe 41; *Kahn c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, 2001 CAF 345, [2002] 2 C.F. 413, aux paragraphes 30 à 32; *Patel c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, 2002 CAF 55, au paragraphe 10).

[42] Comme cela est exposé ci-dessus, M. Lukaj n’avait aucun droit dévolu, acquis ou en voie d’acquisition au parrainage de ses parents. Il n’avait pas non plus le droit de voir sa demande traitée. De plus, il n’avait pas d’attente légitime selon laquelle sa demande dont il savait qu’elle ne serait reçue par CIC qu’après la date d’échéance établie dans les instructions ministérielles serait traitée.

[43] Conformément au paragraphe 87.3(2) de la LIPR, le ministre a, et il avait dans le cadre de la version de la LIPR en vigueur lorsque la décision faisant l’objet du présent contrôle a été rendue en 2011, un vaste pouvoir réglementaire relativement au traitement des demandes de parrainage, notamment celles auxquelles il est fait référence au paragraphe 13(1) (*Esensoy*, précitée, aux paragraphes 10 à 12).

[44] Comme cela est expliqué ci-dessus, il appert que le ministre avait des motifs *honnêtes* d’établir des instructions ministérielles et de le faire dans un très court laps de temps.

[45] Compte tenu de tout ce qui précède, l’obligation d’équité procédurale due à M. Lukaj ne comprenait pas de droit à un long préavis quant au « moratoire temporaire » dans le traitement des demandes présentées relativement à l’établissement des instructions ministérielles (*dela Fuente*, précité, au paragraphe 201; *Salahova*, 2010 CF 352 [précitée], au paragraphe 21; *Baker*, précité, aux paragraphes 26 et 27).

V. Conclusion

[46] For the reasons set forth above, the CIC did not err in concluding that it had “received” Mr. Lukaj’s application on or after November 5, 2011. Moreover, the Minister did not act beyond his authority, in bad faith or in an arbitrary manner in issuing the Ministerial Instructions. In addition, the issuance of the Ministerial Instructions on very short notice did not breach any duty of fairness owed to Mr. Lukaj.

[47] Accordingly, this application is dismissed.

[48] At the end of the hearing of this application, the respondent proposed the following question for certification:

Given the Minister’s responsibility to administer the *Immigration and Refugee Protection Act* [IRPA] in a manner that achieves the various objectives set out at subsection 3(1), and to manage these objectives within the Government’s annual plan for total admissions, does section 13 of the IRPA preclude the Minister from implementing Instructions under section 87.3 of the IRPA that temporarily pause the acceptance of sponsorship applications to reduce the application backlog and associated wait times for sponsored parents and grandparents?

[49] In the alternative, in the event that the Court preferred a more open question, the respondent proposed the following question for certification:

In issuing and enforcing a temporary pause on the receipt of new sponsorship applications for parents and grandparents as set out in the Ministerial Instructions of November 5, 2011, did the Minister exceed his discretionary authority and were his actions *ultra vires* the IRPA?

[50] In my view, neither of these proposed questions raises “a serious question of general importance”, as contemplated by paragraph 74(d) of the IRPA. For the reasons explained by Justice Zinn in *Esensoy*, above, it is clear that it was within the Minister’s statutory authority to issue the Ministerial Instructions, including the aspect of those instructions which effected a temporary

V. Conclusion

[46] Pour les motifs énoncés ci-dessus, CIC n’a pas commis d’erreur lorsqu’elle a conclu qu’elle avait « reçu » la demande de M. Lukaj le 5 novembre 2011 ou à une date ultérieure. En outre, le ministre n’a pas outrepassé son pouvoir, et il n’a pas agi de mauvaise foi ou de façon arbitraire lorsqu’il a établi les instructions ministérielles. De plus, l’établissement des instructions ministérielles en un très court laps de temps n’a pas entraîné de violation de quelque obligation d’équité que ce soit qui serait due à M. Lukaj.

[47] Par conséquent, la présente demande sera rejetée.

[48] À la fin de l’audition de sa demande, le défendeur a proposé la certification de la question suivante :

[TRADUCTION] Vu la responsabilité du ministre d’appliquer la *Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés* [la LIPR] de manière à atteindre les divers objectifs énoncés au paragraphe 3(1), et vu la responsabilité du ministre de gérer ces objectifs dans le plan annuel du gouvernement pour le nombre total des admissions, l’article 13 de la LIPR interdit-il au ministre de mettre en application des instructions fondées sur le paragraphe 87.3 de la LIPR, lesquelles suspendent temporairement l’acceptation des demandes de parrainage aux fins de la réduction de l’arriéré des demandes et de la réduction du temps d’attente qui y est lié pour les parents et les grands-parents parrainés?

[49] De façon subsidiaire, au cas où la Cour préférerait une question plus ouverte, le demandeur propose la question suivante pour certification :

[TRADUCTION] Lorsqu’il a établi et mis en application la suspension temporaire de la réception de nouvelles demandes de parrainage pour les parents et les grands-parents tel qu’il est énoncé dans les instructions ministérielles du 5 novembre 2011, le ministre a-t-il outrepassé son pouvoir discrétionnaire et ses actions étaient-elles *ultra vires* de la LIPR?

[50] À mon avis, aucune des questions proposées ne soulève de « question grave de portée générale » comme l’exige l’alinéa 74d) de la LIPR. Pour les motifs énoncés par le juge Zinn dans la décision *Esensoy*, précitée, il est clair que le tout faisait partie du pouvoir réglementaire du ministre d’établir des instructions ministérielles, notamment l’aspect de ces instructions qui entraînait un

pause in the acceptance of applications to sponsor a parent or a grandparent.

[51] I would simply add that neither of the proposed questions set forth above, would be dispositive of this application, if answered in the negative (*Varela v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2009 FCA 145, [2010] 1 F.C.R. 129, at paragraph 28).

[52] In my view, no other serious question of general importance arises from this application.

[53] Accordingly, there is no issue for certification.

moratoire temporaire dans l'acceptation des demandes de parrainage pour un parent ou un grand-parent.

[51] J'ajouterais simplement qu'aucune des questions proposées et énoncées ci-dessus ne permettrait de trancher la présente demande, si on y répondait de façon défavorable (*Varela c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2009 CAF 145, [2010] 1 R.C.F. 129, au paragraphe 28).

[52] Selon moi, aucune autre question grave de portée générale n'est soulevée dans la présente demande.

[53] Par conséquent, il n'y aura pas de question à certifier.

JUDGMENT

THIS COURT ORDERS AND ADJUDGES that:

1. This application is dismissed.
2. There is no question for certification.

JUGEMENT

LA COUR STATUE en ces termes :

1. La présente demande est rejetée.
2. Il n'y a aucune question à certifier.