

A-295-10  
2011 FCA 110A-295-10  
2011 CAF 110**Tao Li** (*Applicant*)**Tao Li** (*appellant*)

v.

c.

**The Minister of Citizenship and Immigration**  
(*Respondent*)**Le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration**  
(*intimé*)**INDEXED AS: LI v. CANADA (CITIZENSHIP AND IMMIGRATION)****RÉPERTORIÉ : LI c. CANADA (CITOYENNETÉ ET IMMIGRATION)**

Federal Court of Appeal, Dawson, Layden-Stevenson and Mainville J.J.A.—Toronto, March 15; Ottawa, March 28, 2011.

Cour d'appel fédérale, juges Dawson, Layden-Stevenson et Mainville, J.C.A.—Toronto, 15 mars; Ottawa, 28 mars 2011.

*Citizenship and Immigration — Immigration Practice — Appeal from Federal Court decision dismissing judicial review seeking, inter alia, declaration that Immigration and Refugee Protection Regulations, s. 295(3)(a) ultra vires Financial Administration Act (FAA), s. 19 — Regulations identifying processing fees for sponsorship application, permanent resident visa application of principal applicant — Federal Court finding nexus between service cost, fees charged for permanent resident visa applications related to parents, grandparents; timing of fees reflecting practical reality of processing sponsorship, permanent residence applications — Appellant arguing contrary to s. 19 to charge user fees in advance for applications not yet existing — Regulations, s. 295(3)(a) as applied to sponsored immigrant visa applications made by parents, grandparents, not ultra vires FAA, s. 19 — Nexus must exist between user fees, cost of associated service — Sufficient to show reasonable connection between service provided, amount charged — Whether reasonable connection can exist where user fees paid in advance of actual service, in circumstances where service may not be provided — S. 19 not prescribing that fees only be charged after service provided, not restricting authority of Governor in Council to adopt regulations requiring payment of fees prior to delivery of service — Restricting collection of fees until after service provided running counter to purpose of s. 19 — Regulations, ss. 295(1)(a), 304 distinguishing processing fees for sponsorship, permanent resident visa applications — Sponsorship application having no independent utility from permanent resident visa applications — Nexus or reasonable connection can thus be established between fees collected for permanent resident visa applications and cost of processing these applications even if fees collected in advance — Courts not responsible for determining appropriate regulatory measures for addressing any impacts resulting from*

*Citoyenneté et Immigration — Pratique en matière d'immigration — Appel d'un jugement de la Cour fédérale rejetant la demande de contrôle judiciaire sollicitant, notamment, une déclaration portant que l'art. 295(3)a du Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés est ultra vires de l'art. 19 de la Loi sur la gestion des finances publiques — Le Règlement prévoit des frais d'examen de la demande de parrainage et de la demande de visa de résident permanent du demandeur principal — La Cour fédérale a établi un lien entre les coûts du service et les frais exigés pour les demandes de visa de résident permanent des parents et des grands-parents; le moment où les frais relatifs aux demandes de visa de résident permanent sont imposés reflète la réalité concrète de l'examen des demandes de parrainage et des demandes de visa de résident permanent — L'appellant soutenait qu'il est contraire à l'art. 19 d'exiger des frais d'utilisation à l'avance pour des demandes qui n'existent pas encore — L'art. 295(3)a du Règlement, dans la mesure où il s'applique aux demandes de visa d'immigrant parrainé présentées par les parents ou les grands-parents, n'est pas ultra vires au motif qu'il est incompatible avec l'art. 19 de la Loi sur la gestion des finances publiques — Il doit exister un lien entre les frais d'utilisation et le coût du service fourni — Il suffit de démontrer un rapport raisonnable entre le service fourni et la somme exigée — Il s'agissait de savoir s'il existe un rapport raisonnable lorsque les frais d'utilisation sont payés bien avant que le service ne soit effectivement fourni et qu'il se peut, dans certains cas, qu'il ne soit jamais fourni — L'art. 19 ne prescrit pas que les frais ne peuvent être exigés qu'après la prestation du service, et ne limite aucunement le pouvoir du gouverneur en conseil de prendre des règlements exigeant le paiement des frais d'utilisation avant que le service ne soit fourni — L'idée de percevoir les frais d'utilisation seulement après la prestation du service va à l'encontre de l'objet même de l'art. 19 — Les*

*government's decision to prioritize spousal, child applications — Appeal dismissed.*

This was an appeal from a Federal Court decision dismissing an application for judicial review seeking, *inter alia*, a declaration that paragraph 295(3)(a) of the *Immigration and Refugee Protection Regulations* is *ultra vires* section 19 of the *Financial Administration Act* (FAA).

The fee structure in the Regulations for applications under the family class identify one fee for processing the sponsorship application, and one fee for processing the permanent resident visa application of a principal applicant, with additional fees for processing the visa applications of any accompanying family members. The family class permanent resident visa application fee is paid at the same time as the related sponsorship application fee, but can be refunded. The Federal Court found that a clear nexus had been established between the service cost and the fees charged for permanent resident visa applications related to parents and grandparents, even though these fees were paid in advance of the service. The Federal Court also found that the timing of the permanent resident visa application fees reflected the practical reality of processing sponsorship and permanent residence applications. The appellant argued that no nexus can exist when user fees are charged in advance for applications that have no possibility of existing until approximately 34 months after the fees are actually paid. The appellant contended that this is contrary to section 19 of the FAA, which restricts user fees to services actually provided in consideration of the fees paid, and which consequently does not allow for the collection of two fees where the service related to the second fee is contingent on the successful completion of the first service.

At issue was whether paragraph 295(3)(a) of the Regulations, as applied to sponsored immigrant visa applications

*art. 295(1)a) et 304 du Règlement prévoient une distinction dans l'établissement des frais pour l'examen des demandes de parrainage et pour l'examen des demandes de visa de résident permanent — La demande de parrainage n'a, aucune utilité sans la demande de visa de résident permanent — Un lien ou un rapport raisonnable peut donc être établi entre les frais exigés à l'égard des demandes de visa de résident permanent et le coût relatif au traitement de ces demandes, même si ces frais sont exigés à l'avance — Ce n'est pas aux tribunaux qu'il incombe de décider des mesures réglementaires à prendre afin d'atténuer les effets de la décision du gouvernement d'accorder la priorité aux demandes des époux et des enfants — Appel rejeté.*

Il s'agissait d'un appel interjeté à l'égard d'une décision de la Cour fédérale rejetant la demande de contrôle judiciaire qui sollicitait, entre autres, une déclaration portant que l'alinéa 295(3)a) du *Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés* est *ultra vires* de l'article 19 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*.

Le barème des droits que prévoit le Règlement pour le traitement des demandes présentées au titre de la catégorie du regroupement familial établit des frais pour l'examen de la demande de parrainage, et d'autres frais pour la demande de visa de résident permanent du demandeur principal, en plus des frais exigés pour l'examen des demandes de visa des membres de sa famille qui l'accompagnent. Les frais de la demande de visa de résident permanent au titre de la catégorie du regroupement familial sont acquittés en même temps que les frais de demande de parrainage connexe, mais ils peuvent être remboursés. La Cour fédérale a conclu qu'un rapport évident avait été établi entre le coût du service et les frais exigés pour les demandes de visa de résident permanent des parents et des grands-parents, même si ces frais étaient payés avant que le service ne soit fourni. La Cour fédérale a également conclu que le moment où les frais relatifs aux demandes de visa de résident permanent sont imposés reflétait la réalité concrète de l'examen des demandes de parrainage et des demandes de visa de résident permanent. L'appelant alléguait qu'il ne peut exister de lien lorsque les frais d'utilisation sont exigés à l'avance pour des demandes qui n'existent pas et qui ne pourront exister que quelque 34 mois suivant l'acquiescement des frais proprement dit. L'appelant soutenait que cela allait à l'encontre de l'article 19 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, selon lequel les frais d'utilisation sont limités aux services effectivement fournis en contrepartie des frais payés et qui, par voie de conséquence, ne permet pas la perception de deux types de frais lorsque le service lié au second type de frais dépend d'une décision favorable à l'issue de la prestation du premier service.

La question à trancher était de savoir si l'alinéa 295(3)a) du Règlement, dans la mesure où il s'applique aux demandes

made by parents and grandparents, is *ultra vires* on the ground it is inconsistent with section 19 of the FAA.

*Held*, the appeal should be dismissed.

Paragraph 295(3)(a) of the Regulations is not *ultra vires* section 19 of the FAA. A nexus must exist between the user fees charged by government and the cost of the associated service provided, but courts will not insist that fees correspond precisely to the cost of the relevant service. It is sufficient to show a reasonable connection between the service provided and the amount charged. This test, set out by the Supreme Court of Canada in *Eurig Estate (Re)*, is instructive for interpreting the FAA as it relates to user fees. The fundamental issue raised herein was whether such a reasonable connection can exist where the payment of user fees is made substantially in advance of the actual service and in circumstances where the service may never be provided. Section 19 does not prescribe that fees for a service or the use of a facility may only be charged after the service is provided or after the facility has been used. The Court should not read in limitations. Here, section 19 does not restrict the authority of the Governor in Council to adopt regulations requiring the payment of user fees prior to the actual delivery of the service. Restricting the collection of user fees until after the related government service has been provided runs counter to the very purpose of section 19, which is to ensure that users of a government service assume at least part of the cost of providing the service. Subsection 20(2) of the FAA, which allows for the refund of any money that has been paid for any purpose that has not been fulfilled, is an additional indication that a requirement to pay fees in advance of services can be prescribed under section 19. Paragraph 295(1)(a) and section 304 of the Regulations clearly distinguish between the processing fees for a sponsorship application and a permanent resident visa application. The processing of both applications are thus two closely related processing services. Nevertheless, the practical realities of providing both services may be taken into account in assessing whether section 19 of the FAA has been complied with. Here, the practical realities are that the sponsorship application has no independent utility from the permanent resident visa application and both applications are interrelated and interdependent. Consequently, a nexus or reasonable connection can be established between the fees collected for the permanent resident visa applications and the cost of processing these applications even if these fees are collected in advance along with the related sponsorship application. The sponsorship application is inextricably related and intertwined with the related permanent resident visa application. Finally, it is not the responsibility of the courts to determine the appropriate corrective regulatory measures, if any, to address any impacts resulting from the government's

de visa d'immigrant parrainé présentées par les parents ou les grands-parents, est *ultra vires* au motif qu'il est incompatible avec l'article 19 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*.

*Arrêt* : l'appel doit être rejeté.

L'alinéa 295(3)a) du Règlement n'est pas *ultra vires* de l'article 19 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*. Il doit exister un lien entre les frais d'utilisation exigés par le gouvernement et le coût du service fourni, mais les tribunaux n'exigent pas que la somme demandée corresponde précisément au coût du service fourni. Il suffit de démontrer un rapport raisonnable entre le coût du service fourni et la somme exigée. Ce critère, établi par la Cour suprême du Canada dans *Succession Eurig (Re)*, est utile pour l'interprétation de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, dans la mesure où celle-ci porte sur les frais d'utilisation. La question fondamentale soulevée en l'espèce consiste à déterminer s'il est possible de conclure à l'existence d'un rapport raisonnable lorsque les frais d'utilisation sont payés bien avant que le service ne soit effectivement fourni et qu'il se peut, dans certains cas, qu'il ne soit jamais fourni. L'article 19 ne prescrit pas que les frais liés à la prestation d'un service ou à la mise à disposition d'installations ne peuvent être exigés qu'après la prestation du service ou l'utilisation des installations. La Cour ne doit présumer l'existence d'aucune limite. En l'espèce, l'article 19 ne limite aucunement le pouvoir du gouverneur en conseil de prendre des règlements exigeant le paiement des frais d'utilisation avant que le service ne soit effectivement fourni. L'idée de percevoir les frais d'utilisation seulement après la prestation du service par le gouvernement va à l'encontre de l'objet même de l'article 19, qui consiste à assurer que les bénéficiaires d'un service gouvernemental supportent au moins une partie des coûts de la prestation du service. Le paragraphe 20(2) de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, qui permet la restitution des fonds versés à des fins qui n'ont pas été réalisées, constitue une autre indication qu'il est possible, en vertu de l'article 19 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, d'exiger le paiement de frais avant que le service ne soit fourni. L'alinéa 295(1)a) et l'article 304 du Règlement établissent clairement la distinction entre les frais d'examen de la demande de parrainage et les frais d'examen de la demande de visa de résident permanent. Les deux catégories de demande font appel à des services étroitement liés. Néanmoins, la réalité concrète de la prestation de ces deux services peut être prise en compte pour déterminer s'il a été satisfait aux exigences de l'article 19 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*. En l'espèce, la réalité concrète est que la demande de parrainage n'a, en soi, aucune utilité, sans la demande de visa de résident permanent, les deux demandes étant interreliées et interdépendantes. Par conséquent, un lien ou un rapport raisonnable peut être établi entre les frais exigés à l'égard des demandes de visa de résident permanent et le

decision to prioritize the processing of spousal and child applications within the family class over those of parents and grandparents.

coût relatif au traitement de ces demandes, même si ces frais sont exigés à l'avance, au moment du dépôt de la demande de parrainage. La demande de parrainage est inextricablement liée à la demande de visa de résident permanent. Finalement, il n'incombe pas aux tribunaux de décider des mesures réglementaires à prendre, le cas échéant, afin d'atténuer les effets de la décision du gouvernement d'accorder la priorité au traitement des demandes des époux et des enfants au titre de la catégorie du regroupement familial, par rapport à celles des parents et des grands-parents.

#### STATUTES AND REGULATIONS CITED

*Financial Administration Act*, R.S.C., 1985, c. F-11, ss. 19 (as am. by S.C. 1991, c. 24, s. 6), 20(2).  
*Immigration Act*, R.S.C., 1985, c. I-2.  
*Immigration and Refugee Protection Act*, S.C. 2001, c. 27, ss. 5 (as am. by S.C. 2008, c. 3, s. 2), 13(1), 74(d).  
*Immigration and Refugee Protection Regulations*, SOR/2002-227, ss. 117(1) (as am. by SOR/2010-195, s. 11), 130(1), 295(1)(a) (as am. by SOR/2005-61, s. 7), (3) (as am. by SOR/2009-163, s. 15), 304.  
*Interpretation Act*, R.S.C., 1985, c. I-21, s. 12.  
*Repayment of Receipts Regulations*, 1997, SOR/98-127.

#### CASES CITED

##### APPLIED:

*Eurig Estate (Re)*, [1998] 2 S.C.R. 565, (1998), 40 O.R. (3d) 160, 165 D.L.R. (4th) 1; *Housen v. Nikolaisen*, 2002 SCC 33, [2002] 2 S.C.R. 235, 211 D.L.R. (4th) 577, [2002] 7 W.W.R. 1.

##### CONSIDERED:

*Sunshine Village Corp. v. Canada (Parcs)*, 2004 FCA 166, [2004] 3 F.C.R. 600, 238 D.L.R. (4th) 647, 16 Admin. L.R. (4th) 242.

##### REFERRED TO:

*Canadian Shipowners Association v. Canada*, 1997 CanLII 5373, 3 Admin. L.R. (3d) 36, 137 F.T.R. 216 (F.C.T.D.), aff'd 1998 CanLII 8429, 233 N.R. 162 (F.C.A.); *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; *Saputo Inc. v. Canada (Attorney General)*, 2011 FCA 69, [2012] 4 F.C.R. 519, 414 N.R. 45; *United Taxi Drivers' Fellowship of Southern Alberta v. Calgary (City)*, 2004 SCC 19, [2004] 1 S.C.R. 485, 346 A.R. 4, 236 D.L.R. (4th) 385; *Mercier v. Canada (Correctional Service)*, 2010 FCA 167, [2012] 1 F.C.R.

#### LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

*Loi d'interprétation*, L.R.C. (1985), ch. I-21, art. 12.  
*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(2).  
*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 (mod. par L.C. 2008, ch. 3, art. 2), 13(1), 74d).  
*Règlement de 1997 sur le remboursement de recettes*, DORS/98-127.  
*Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés*, DORS/2002-227, art. 117(1) (mod. par DORS/2010-195, art. 11), 130(1), 295(1)a) (mod. par DORS/2005-61, art. 7), (3) (mod. par DORS/2009-163, art. 15), 304.

#### JURISPRUDENCE CITÉE

##### DÉCISIONS APPLIQUÉES :

*Succession Eurig (Re)*, [1998] 2 R.C.S. 565; *Housen c. Nikolaisen*, 2002 CSC 33, [2002] 2 R.C.S. 235.

##### DÉCISION EXAMINÉE :

*Sunshine Village Corp. c. Canada (Parcs)*, 2004 CAF 166, [2004] 3 R.C.F. 600.

##### DÉCISIONS CITÉES :

*Association des armateurs canadiens c. Canada*, 1997 CanLII 5373 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.), conf. par 1998 CanLII 8429 (C.A.F.); *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190, 329 R.N.-B. (2<sup>e</sup>) 1; *Saputo Inc. c. Canada (Procureur général)*, 2011 CAF 69, [2012] 4 R.C.F. 519; *United Taxi Drivers' Fellowship of Southern Alberta c. Calgary (Ville)*, 2004 CSC 19, [2004] 1 R.C.S. 485; *Mercier c. Canada (Service correctionnel)*, 2010 CAF 167, [2012] 1 R.C.F. 72; *Consolidated Fastfrate Inc. c. Western Canada Council of Teamsters*, 2009 CSC 53,

72, 320 D.L.R. (4th) 429, 404 N.R. 275; *Consolidated Fastfrate Inc. v. Western Canada Council of Teamsters*, 2009 SCC 53, [2009] 3 S.C.R. 407, 469 A.R. 50, 313 D.L.R. (4th) 285; *CHC Global Operations (2008) Inc. v. Global Helicopter Pilots Assn.*, 2010 FCA 89, 4 Admin. L.R. (5th) 251, [2010] CLLC 220-028, 401 N.R. 37; 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; *Bell ExpressVu Limited Partnership v. Rex*, 2002 SCC 42, [2002] 2 S.C.R. 559, 212 D.L.R. (4th) 1, [2002] 5 W.W.R. 1; *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; *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.

APPEAL from a Federal Court decision (2010 FC 803, [2011] 4 F.C.R. 179) dismissing an application for judicial review seeking, *inter alia*, a declaration that paragraph 295(3)(a) of the *Immigration and Refugee Protection Regulations* is *ultra vires* section 19 of the *Financial Administration Act*. Appeal dismissed.

#### APPEARANCES

*Lorne Waldman* for appellant.  
*Marie-Louise Wcislo* and *David Cranton* for respondent.

#### SOLICITORS OF RECORD

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

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

[1] MAINVILLE J.A.: Paragraph 295(3)(a) of the *Immigration and Refugee Protection Regulations*, SOR/2002-227 (the Regulations) requires that the fee for processing an application for a permanent resident visa as a member of the family class be paid together with the fee for processing the related sponsorship application. Since a family class sponsorship application for a parent or grandparent is contingent on the successful approval of the related sponsorship application, which

[2009] 3 R.C.S. 407; *CHC Global Operations (2008) Inc. c. Global Helicopter Pilots Assn.*, 2010 CAF 89; 620 *Connaught Ltd. c. Canada (Procureur général)*, 2008 CSC 7, [2008] 1 R.C.S. 131; *Bell ExpressVu Limited Partnership c. Rex*, 2002 CSC 42, [2002] 2 R.C.S. 559; *Thorne's Hardware Ltd. et autres c. La Reine et autre*, [1983] 1 R.C.S. 106; *de Guzman c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2005 CAF 436, [2006] 3 R.C.F. 655.

APPEL d'une décision de la Cour fédérale (2010 CF 803, [2011] 4 R.C.F. 179) rejetant une demande de contrôle judiciaire dans laquelle l'appelant sollicitait, entre autres, une déclaration portant que l'alinéa 295(3)a) du *Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés* est *ultra vires* de l'article 19 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*. Appel rejeté.

#### ONT COMPARU

*Lorne Waldman* pour l'appelant.  
*Marie-Louise Wcislo* et *David Cranton* pour l'intimé.

#### AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

*Waldman & Associates*, Toronto, pour l'appelant.  
*Le sous-procureur général du Canada* pour l'intimé.

*Ce qui suit est la version française des motifs du jugement rendus par*

[1] LE JUGE MAINVILLE, J.C.A. : L'alinéa 295(3)a) du *Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés*, DORS/2002-227 (le Règlement), prévoit que les frais exigés pour l'examen d'une demande de visa de résident permanent au titre de la catégorie du regroupement familial doivent être payés en même temps que les frais d'examen de la demande de parrainage connexe. Puisque la demande au titre de la catégorie parrainée du regroupement familial pour un parent ou un grand-

may take a few years to be processed, the appellant asserts that the advance fee payment requirement for the family class permanent resident visa application is inconsistent with the concept of a user fee under section 19 [as am. by S.C. 1991, c. 24, s. 6] of the *Financial Administration Act*, R.S.C., 1985, c. F-11.

[2] Mosley J. of the Federal Court, in reasons reported as 2010 FC 803, [2011] 4 F.C.R. 179, dismissed the appellant's judicial review application seeking, among other things, a declaration that paragraph 295(3)(a) of the Regulations is *ultra vires* section 19 of the *Financial Administration Act*. However, Mosley J. certified the following question pursuant to paragraph 74(d) of the *Immigration and Refugee Protection Act*, S.C. 2001, c. 27 (IRPA), thus giving rise to the appeal of his judgment to this Court:

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*?

[3] For the reasons set out below, I would answer “no” to this question and consequently dismiss this appeal.

#### Context and background

[4] Under the former *Immigration Act*, R.S.C., 1985, c. I-2, a Canadian citizen or permanent resident in Canada seeking to sponsor a member of the family class had to file a sponsorship application and pay a single processing fee of \$500 for the principal applicant and each adult dependent, and \$100 for each dependent under 19 years of age. These fees covered the processing of both the sponsorship and the related permanent resident visa, and were not subject to refund. If a sponsorship applicant failed to satisfy the requirements of

parent dépend de l'acceptation de la demande de parrainage connexe, dont le traitement peut prendre quelques années, l'appelant soutient que l'obligation de payer à l'avance les frais afférents à la demande de visa de résident permanent au titre de la catégorie du regroupement familial est incompatible avec la notion de frais d'utilisation dont il est question à l'article 19 [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.

[2] Dans les motifs répertoriés sous 2010 CF 803, [2011] 4 R.C.F. 179, le juge Mosley de la Cour fédérale a rejeté la demande de contrôle judiciaire dans laquelle l'appelant sollicitait, entre autres choses, une déclaration portant que l'alinéa 295(3)a) du Règlement est *ultra vires* parce qu'il outrepassé le cadre du pouvoir réglementaire prévu à l'article 19 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*. Par ailleurs, le juge Mosley a certifié la question suivante, conformément à l'alinéa 74d) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27 (LIPR), d'où l'appel de sa décision devant notre Cour :

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*?

[3] Pour les motifs exposés ci-dessous, je suis d'avis de répondre par la négative à cette question et, par conséquent, de rejeter l'appel.

#### Contexte

[4] Sous le régime de l'ancienne *Loi sur l'immigration*, L.R.C. (1985), ch. I-2, tout citoyen canadien ou résident permanent du Canada qui voulait parrainer un membre de la catégorie du regroupement familial devait déposer une demande de parrainage et payer en une seule fois des frais d'examen s'élevant à 500 \$ pour le demandeur principal et chaque adulte à charge, et à 100 \$ pour chaque personne à charge n'ayant pas atteint l'âge de 19 ans. Ces frais, qui couvraient le traitement de la demande de parrainage et de la demande de visa

sponsorship, the related permanent resident visa application was nevertheless forwarded for processing and assessment at the appropriate visa post, even though that application was invariably rejected due to the lack of an eligible sponsor.

[5] Effective June 28, 2002, the *Immigration Act* was repealed and replaced by the IRPA. The new Regulations adopted under the IRPA set out a new fee structure for applications under the family class. Previously, there was one set of fees for one process having two parts. The new fee structure identifies two fees for two closely related services: a \$75 fee for processing the sponsorship application and a \$475 fee for processing the permanent resident visa application of a principal applicant, with additional fees for processing the visa applications of any accompanying family members. The family class permanent resident visa application fee is paid at the same time as the related sponsorship application fee, but can now be refunded.

[6] The processing time for family class sponsorship applications concerning parents and grandparents has significantly increased since the IRPA first came into force in 2002. The additional delays are in part the result of the decision of the government to prioritize applications within the family class through a so-called “Family Class Re-Design Initiative” under which the applications of spouses, common-law partners, conjugal partners and children are prioritized so as to significantly reduce the overall processing time for both sponsorship and permanent resident visa applications. This is achieved by the requirement for joint sponsorship and permanent resident visa applications (the completion and submission of which are coordinated by the sponsor) and through the government’s commitment to process 80 percent of the applications for both sponsorship and permanent residence within six months of the submission of the completed joint applications.

de résident permanent connexe, ne pouvaient être remboursés. Si l’auteur de la demande de parrainage ne satisfaisait pas aux conditions prescrites, la demande de visa de résident permanent connexe était néanmoins transmise au bureau des visas concerné pour traitement et évaluation, même si elle était invariablement rejetée faute de répondant admissible.

[5] Le 28 juin 2002, la *Loi sur l’immigration* a été abrogée et remplacée par la LIPR. Le nouveau Règlement pris en application de la LIPR établit un barème des droits exigés pour le traitement des demandes présentées au titre de la catégorie du regroupement familial. Auparavant, une seule tarification s’appliquait à un seul processus en deux volets. Le nouveau barème de droits prévoit des frais pour chacun de ces deux services étroitement liés : 75 \$ pour l’examen de la demande de parrainage, et 475 \$ pour l’examen de la demande de visa de résident permanent du demandeur principal, en plus des frais exigés pour l’examen des demandes de visa des membres de sa famille qui l’accompagnent. Les frais de la demande de visa de résident permanent au titre de la catégorie du regroupement familial sont acquittés en même temps que les frais de la demande de parrainage connexe, mais ils peuvent dorénavant être remboursés.

[6] Le délai de traitement des demandes de parrainage au titre de la catégorie du regroupement familial concernant les parents et les grands-parents a considérablement augmenté depuis l’entrée en vigueur de la LIPR en 2002. Cela est en partie attribuable à la décision du gouvernement de classer par ordre de priorité les demandes au titre de la catégorie du regroupement familial dans le cadre de ce qu’il est convenu d’appeler une « initiative de restructuration de la catégorie du regroupement familial » en vertu de laquelle les demandes des époux, des conjoints de fait, des partenaires conjugaux et des enfants sont traitées en priorité afin de réduire de façon importante le délai de traitement global des demandes de parrainage et de visa de résident permanent. Cet objectif est atteint grâce à l’obligation relative aux demandes conjointes de parrainage et de visa de résident permanent (dont la préparation et la présentation sont coordonnées par le répondant) et à l’engagement du

[7] This initiative has reduced the average processing time of sponsorship applications related to spouses, common-law partners, conjugal partners and children, which stood at 54 days as of March 2010. However, it has also contributed to a longer average processing time for applications related to parents and grandparents, which are not prioritized within the family class. A sponsorship application for a parent or grandparent continues to be processed independently from its related permanent resident visa application, which can be submitted only after the sponsorship application has been approved. None of these applications are given any priority. As of March 2010, the average processing time of sponsorship applications related to parents and grandparents stood at 34 months.

#### The reasons of the applications Judge

[8] The applications Judge recognized that the enabling authority for the impugned fee structure under the Regulations was section 19 of the *Financial Administration Act*, which requires that when user fees are prescribed, they must be paid for a service provided by or on behalf of the government by users or classes of users of that service, and may not exceed the cost to the government of providing the service. The applications Judge also recognized that the fees related to the family class permanent resident visa applications must be paid upfront with the related sponsorship application and, in the case of sponsored parents and grandparents, considerably in advance (approximately 34 months) of the visa applications themselves. He also acknowledged that the processing of the visa applications was contingent on the prior approval of the related sponsorship application. However, he found that only approximately 2.5 percent of sponsorship applications were refused, and that in the event of such a refusal, the related visa application fees were refundable.

gouvernement à traiter 80 p. 100 des demandes de parrainage et de résidence permanente dans un délai de six mois suivant leur présentation.

[7] Cette initiative a permis de réduire le délai moyen de traitement des demandes de parrainage à l'égard des époux, des conjoints de fait, des partenaires conjugaux et des enfants, qui était de 54 jours en mars 2010. Toutefois, elle a également contribué à faire augmenter le délai moyen de traitement des demandes relatives aux parents et aux grands-parents, qui ne sont pas prioritaires dans la catégorie du regroupement familial. La demande de parrainage à l'égard d'un parent ou d'un grand-parent continue d'être traitée séparément de la demande de visa de résident permanent connexe, laquelle ne peut être soumise qu'une fois la demande de parrainage acceptée. Aucune de ces demandes n'est considérée comme prioritaire. En mars 2010, le délai moyen de traitement des demandes de parrainage à l'égard des parents et des grands-parents était de 34 mois.

#### Les motifs du juge de première instance

[8] Le juge de première instance a reconnu que la disposition autorisant l'adoption du barème des droits contestés sous le régime du Règlement était l'article 19 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, qui prévoit que, lorsqu'un montant à payer est fixé, il doit être payé pour la prestation d'un service offert par le gouvernement, ou en son nom, par les bénéficiaires de ce service, individuellement ou par catégorie, et il ne peut excéder les coûts supportés par le gouvernement pour la prestation du service. Le juge de première instance a également reconnu que les frais liés à la demande de visa de résident permanent au titre de la catégorie du regroupement familial doivent être payés au moment où est déposée la demande de parrainage connexe et que, dans le cas des parents et grands-parents parrainés, cela signifie très longtemps (environ 34 mois) avant le traitement de la demande de visa elle-même. Il a également convenu que le traitement de la demande de visa dépendait de l'acceptation préalable de la demande de parrainage. Il a cependant conclu que seulement

[9] Turning his attention to the interpretation of the *Financial Administration Act*, the applications Judge found at paragraphs 45 and 47 of his reasons that, read as a whole, in a manner consistent with the modern approach to statutory interpretation, subsection 19(2) of that Act does 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” and does not “require that the service for which the fee is charged be performed in a reasonable time period” nor does it “impose a temporal limitation on the delivery of the services for which the fee is charged.”

[10] Relying on the decision of the Supreme Court of Canada in *Eurig Estate (Re)*, [1998] 2 S.C.R. 565 (*Eurig*) the applications Judge found that for user fees to be valid, a reasonable connection or clear nexus must exist between the quantum of the fees and the cost of providing the corresponding service. He further found, based on the evidence, that a clear nexus had been established between the service cost and the fees charged for permanent resident visa applications related to parents and grandparents, even though these fees were paid well in advance of the service.

[11] Relying on the decision of Rouleau J. in *Canadian Shipowners Association v. Canada*, 1997 CanLII 5373, 3 Admin. L.R. (3d) 36 (F.C.T.D.), affd 1998 CanLII 8429, 233 N.R. 162 (F.C.A.), the applications Judge concluded that, in considering whether a regulation lawfully imposes user fees under the enabling authority of the *Financial Administration Act*, the practical realities of providing the service must be taken into account. In this case, he found, at paragraph 58 of his reasons, that the timing of the permanent resident visa application fees reflected the practical reality of processing sponsorship and permanent residence applications, and he agreed “that this is effectively one service”. He accepted the evidence that collecting the fees together for

environ 2,5 p. 100 des demandes de parrainage étaient rejetées et qu’en cas de refus, les frais de la demande de visa étaient remboursables.

[9] Se penchant sur l’interprétation de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, le juge de première instance a conclu aux paragraphes 45 et 47 de ses motifs que, considéré dans son ensemble, conformément à la méthode moderne en matière d’interprétation des lois, le paragraphe 19(2) de cette loi « n’[empêche] 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 », et « n’exige pas non plus que le service pour lequel des frais sont exigés soit exécuté dans un délai raisonnable ». Qui plus est, il « n’impose aucune limite de temps à la prestation des services pour lesquels les frais sont perçus ».

[10] S’appuyant sur la décision de la Cour suprême du Canada dans *Succession Eurig (Re)*, [1998] 2 R.C.S. 565 (*Eurig*), le juge de première instance a conclu que, pour que les frais d’utilisation soient considérés valides, il doit exister un rapport raisonnable ou un rapport évident entre la somme exigée et le coût du service fourni. Il a de plus conclu que, selon la preuve, un rapport évident avait été établi entre le coût du service et les frais exigés pour les demandes de visa de résident permanent des parents et des grands-parents, même si ces frais étaient payés bien avant que le service ne soit fourni.

[11] Le juge de première instance s’est également fondé sur la décision du juge Rouleau dans *Association des armateurs canadiens c. Canada*, 1997 CanLII 5373 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.), confirmée par 1998 CanLII 8429 (C.A.F.), pour conclure que le contexte dans lequel le service est concrètement fourni doit être pris en considération lorsqu’il s’agit de déterminer si un règlement impose légalement des frais d’utilisation en vertu du pouvoir réglementaire prévu par la *Loi sur la gestion des finances publiques*. Dans la présente affaire, il a conclu, au paragraphe 58 des motifs de sa décision que le moment où les frais relatifs aux demandes de visa de résident permanent sont imposés reflétait la réalité concrète de l’examen des demandes de parrainage et des demandes

both applications “reflect[ed] 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.”

#### The standard of review

[12] This appeal concerns the *vires* of paragraph 295(3)(a) of the Regulations. Therefore, the Court is not dealing with judicial review of administrative action, to which the principles established in *Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190 apply, but with appellate review of the decision of a judge of first instance rejecting an administrative law challenge to the validity of regulations brought by way of an application. In these circumstances, the principles of appellate review established in *Housen v. Nikolaisen*, 2002 SCC 33, [2002] 2 S.C.R. 235 apply: *Saputo Inc. v. Canada (Attorney General)*, 2011 FCA 69, [2012] 4 F.C.R. 519, at paragraph 9.

[13] The determination of the validity or *vires* of regulations on administrative law grounds is subject to the correctness standard: *United Taxi Drivers' Fellowship of Southern Alberta v. Calgary (City)*, 2004 SCC 19, [2004] 1 S.C.R. 485, at paragraph 5; *Sunshine Village Corp. v. Canada (Parks)*, 2004 FCA 166, [2004] 3 F.C.R. 600, at paragraph 10; *Mercier v. Canada (Correctional Service)*, 2010 FCA 167, [2012] 1 F.C.R. 72, at paragraphs 78–79.

[14] In an appeal involving a constitutional challenge, where it is possible to treat the constitutional analysis separately from the factual findings that underlie it, deference is owed to the initial findings of fact: *Consolidated Fastfrate Inc. v. Western Canada Council of Teamsters*, 2009 SCC 53, [2009] 3 S.C.R. 407, at paragraph 26; *CHC Global Operations (2008) Inc. v.*

de visa de résident permanent, et il était d'accord pour dire « qu'il s'agit effectivement d'un seul et même service ». Il a accepté la preuve suivant laquelle 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 ».

#### La norme de contrôle applicable

[12] Le présent appel porte sur la validité de l'alinéa 295(3)a) du Règlement. La Cour ne procède donc pas au contrôle judiciaire d'une mesure administrative, auquel s'appliquent les principes établis dans l'arrêt *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190, mais à la révision en appel de la décision d'un juge de première instance de rejeter une contestation de droit administratif, introduite par voie de demande de contrôle judiciaire, visant la validité d'un règlement. Dans ces circonstances, les principes de révision en appel établis dans l'arrêt *Housen c. Nikolaisen*, 2002 CSC 33, [2002] 2 R.C.S. 235 s'appliquent : *Saputo Inc. c. Canada (Procureur général)*, 2011 CAF 69, [2012] 4 R.C.F. 519, au paragraphe 9.

[13] La détermination de la validité d'un règlement en fonction des principes de droit administratif est assujettie à la norme de la décision correcte : *United Taxi Drivers' Fellowship of Southern Alberta c. Calgary (Ville)*, 2004 CSC 19, [2004] 1 R.C.S. 485, au paragraphe 5; *Sunshine Village Corp. c. Canada (Parcs)*, 2004 CAF 166, [2004] 3 R.C.F. 600, au paragraphe 10; *Mercier c. Canada (Service correctionnel)*, 2010 CAF 167, [2012] 1 R.C.F. 72, aux paragraphes 78 et 79.

[14] Dans un appel relatif à une contestation constitutionnelle, lorsqu'il est possible de traiter l'analyse constitutionnelle séparément des conclusions de fait qui la sous-tendent, il convient de faire preuve de retenue à l'égard des conclusions de fait initiales : *Consolidated Fastfrate Inc. c. Western Canada Council of Teamsters*, 2009 CSC 53, [2009] 3 R.C.S. 407, au paragraphe 26;

*Global Helicopter Pilots Assn.*, 2010 FCA 89, 4 Admin. L.R. (5th) 251, at paragraph 22. I see no reason why the same approach should not be used where the challenge is based on administrative law principles rather than on constitutional law principles.

#### The position of the appellant

[15] The appellant states, relying on *Eurig*, that section 19 of the *Financial Administration Act* requires a nexus between the user fees collected and the service provided. For the appellant, no such nexus can exist when user fees are charged in advance for applications which do not exist and which have no possibility of existing until approximately 34 months after the fees are actually paid. The net result is that the government financially benefits from the permanent resident visa application processing fees paid years in advance of any processing cost being incurred for the related services.

[16] The appellant contends that this result is contrary to section 19 of the *Financial Administration Act*, which restricts user fees to services actually provided in consideration of the fees paid, and which consequently does not allow for the collection of two fees where the service related to the second fee is contingent on the successful completion of the first service.

[17] The appellant thus alleges that the applications Judge erred in finding that the processing of the sponsorship application and of the related family class permanent resident visa application are effectively one service, and in finding that a clear nexus exists between the cost of processing the permanent resident visa application and the fees paid for this service.

#### The position of the respondent

[18] The respondent supports the decision of the applications Judge in all aspects. The respondent contends

*CHC Global Operations (2008) Inc. c. Global Helicopter Pilots Assn.*, 2010 CAF 89, au paragraphe 22. Je ne vois pas pourquoi la même démarche ne devrait pas être employée lorsque la contestation est fondée sur des principes de droit administratif, et non sur des principes de droit constitutionnel.

#### La position de l'appellant

[15] S'appuyant sur l'arrêt *Eurig*, l'appellant affirme que l'article 19 de la *Loi sur la gestion des finances publiques* exige un lien entre les frais d'utilisation perçus et le service fourni. Selon lui, ce lien ne peut exister lorsque les frais d'utilisation sont exigés à l'avance pour des demandes qui n'existent pas et qui ne pourront exister que quelque 34 mois suivant l'acquittement des frais proprement dit. Au bout du compte, le gouvernement tire un avantage financier du fait que les frais d'examen de la demande de visa de résident permanent sont payés des années avant qu'il n'ait à supporter les coûts relatifs à la prestation des services s'y rapportant.

[16] L'appellant soutient que ce résultat va à l'encontre de l'article 19 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, selon lequel les frais d'utilisation sont limités aux services effectivement fournis en contrepartie des frais payés et qui, par voie de conséquence, ne permet pas la perception de deux types de frais lorsque le service lié au second type de frais dépend d'une décision favorable à l'issue de la prestation du premier service.

[17] L'appellant allègue donc que le juge de première instance a fait erreur en concluant que le traitement de la demande de parrainage et de la demande de visa de résident permanent, au titre de la catégorie du regroupement familial, constitue effectivement un seul et même service, et qu'il existe un rapport évident entre les coûts afférents à l'examen de la demande de visa de résident permanent et les frais payés pour ce service.

#### La position de l'intimé

[18] L'intimé appuie entièrement la décision du juge de première instance. Il affirme que le paragraphe 19(2)

that subsection 19(2) of the *Financial Administration Act* is the legislative reflection of the principle that government should not profit by the service fees it charges, but that this provision does not prevent the government from collecting service fees in advance of delivering a service. As the applications Judge found, the practical realities of providing services must be taken into account when determining how and when to collect the fees associated with the services. Paragraph 295(3)(a) of the Regulations reflects the practical reality that the sponsorship and permanent resident visa applications are effectively two parts of one service, and also reflects the practical need for efficiency in an already lengthy immigration process.

[19] In this case, although the Regulations contain different fee structures for sponsorship applications and sponsored permanent resident visa applications, the respondent argues that they are enacted for one class of users, namely persons who wish to process family class applications.

### Statutory framework

[20] Subsections 19(1) and (2) of the *Financial Administration Act* provide for the adoption of regulations prescribing user fees:

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

de la *Loi sur la gestion des finances publiques* reflète le principe voulant que le gouvernement ne doive pas tirer avantage des frais de service qu'il exige, mais que cette disposition n'empêche pas le gouvernement de percevoir des frais de service avant de fournir le service. Comme le juge de première instance l'a conclu, il faut tenir compte du contexte dans lequel les services sont concrètement fournis pour déterminer comment et à quel moment percevoir les frais afférents aux services. L'alinéa 295(3)a) du Règlement reflète la réalité concrète selon laquelle les demandes de parrainage et de visa de résident permanent constituent véritablement deux volets d'un même service et il témoigne également de la nécessité de rendre efficace un processus d'immigration déjà long.

[19] En l'espèce, bien que le Règlement prévoit des barèmes de droits différents pour les demandes de parrainage et les demandes parrainées de visa de résident permanent, l'intimé soutient qu'ils ne visent qu'une seule catégorie de bénéficiaires, à savoir les personnes qui désirent soumettre une demande au titre de la catégorie du regroupement familial.

### Cadre législatif

[20] Les paragraphes 19(1) et (2) de la *Loi sur la gestion des finances publiques* prévoient l'adoption d'un règlement fixant le prix à payer pour la prestation de services :

**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 services 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

Plafonnement

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.

[21] Subsection 20(2) of the *Financial Administration Act* allows for the refund of money paid to a public officer for any purpose that is not fulfilled, less any amount attributable to any service rendered:

**20. ...**

Return of  
money

(2) Where money is paid by any person to a public officer for any purpose that is not fulfilled, the money may, in accordance with regulations of the Treasury Board, be returned or repaid to that person, less such sum as in the opinion of the Board is properly attributable to any service rendered.

[22] Paragraph 295(1)(a) [as am. by SOR/2005-61, s. 7], subsection 295(3) [as am. by SOR/2009-163, s. 15] and section 304 of the Regulations were adopted pursuant to section 5 [as am. by S.C. 2008, c. 3, s. 2] of the IRPA and paragraph 19(1)(a) and subsection 20(2) of the *Financial Administration Act* in order to prescribe the following fees for the processing of sponsorship applications and related permanent resident visa applications for members of the family class:

Permanent  
resident visa

**295.** (1) The following fees are payable for processing an application for a permanent resident visa:

(a) if the application is made by a person as a member of the family class

(i) in respect of a principal applicant, other than a principal applicant referred to in subparagraph (ii), \$475,

(ii) in respect of a principal applicant who is a foreign national referred to in any of paragraphs 117(1)(b) or (f) to (h), is less than 22 years of age and is not a spouse or common-law partner, \$75,

(iii) in respect of a family member of the principal applicant who is 22 years of age or

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.

[21] Le paragraphe 20(2) de la *Loi sur la gestion des finances publiques* prévoit le remboursement des fonds versés à un fonctionnaire public à des fins non réalisées, moins tout montant imputable à un service rendu.

**20. [...]**

(2) Les fonds versés à un fonctionnaire public à des fins non réalisées peuvent, conformément aux règlements du Conseil du Trésor, être restitués à celui qui les a versés moins le montant régulièrement imputable, selon le Conseil, à un service rendu.

Restitution

[22] L'alinéa 295(1)a) [mod. par DORS/2005-61, art. 7], le paragraphe 295(3) [mod. par DORS/2009-163, art. 15] et l'article 304 du Règlement ont été pris en vertu de l'article 5 [mod. par L.C. 2008, ch. 3, art. 2] de la LIPR, ainsi que de l'alinéa 19(1)a) et du paragraphe 20(2) de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, et prévoient les frais suivants pour l'examen des demandes de parrainage et des demandes de visa de résident permanent au titre de la catégorie du regroupement familial.

**295.** (1) Les frais ci-après doivent être acquittés pour l'examen de la demande de visa de résident permanent :

Frais

a) si la demande est faite au titre de la catégorie du regroupement familial :

(i) dans le cas du demandeur principal autre que celui visé au sous-alinéa (ii), 475 \$,

(ii) dans le cas du demandeur principal qui est un étranger visé à l'un des alinéas 117(1)b) ou f) à h), est âgé de moins de vingt-deux ans et n'est pas un époux ou conjoint de fait, 75 \$,

(iii) dans le cas d'un membre de la famille du demandeur principal qui est âgé de

older or is less than 22 years of age and is a spouse or common-law partner, \$550, and

(iv) in respect of a family member of the principal applicant who is less than 22 years of age and is not a spouse or common-law partner, \$150;

...

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

(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.

...

Fee — \$75

**304.** (1) A fee of \$75 is payable for processing a sponsorship application under Part 7.

Payment

(2) The fee referred to in subsection (1) is payable at the time the application is filed.

### Analysis

[23] A nexus must exist between the user fees charged by government and the cost of the associated service provided: *Eurig*, at paragraph 21; *620 Connaught Ltd. v. Canada (Attorney General)*, 2008 SCC 7, [2008] 1 S.C.R. 131, at paragraph 19. However, “courts will not insist that fees correspond precisely to the cost of the relevant service. As long as a reasonable connection is shown between the service provided and the amount charged, that will suffice” (*Eurig*, at paragraph 22). Though this test was developed within the context of

vingt-deux ans ou plus ou qui, s’il est âgé de moins de vingt-deux ans, est un époux ou conjoint de fait, 550 \$,

(iv) dans le cas d’un membre de la famille du demandeur principal qui est âgé de moins de vingt-deux ans et qui n’est pas un époux ou conjoint de fait, 150 \$;

[...]

(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 :

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.

[...]

Paiement par le répondant

Frais de 75 \$

**304.** (1) Des frais de 75 \$ sont à payer pour l’examen de la demande de parrainage présentée sous le régime de la partie 7.

Paiement des frais

### Analyse

[23] Il doit exister un lien entre les frais d’utilisation exigés par le gouvernement et le coût du service fourni : *Eurig*, au paragraphe 21; *620 Connaught Ltd. c. Canada (Procureur général)*, 2008 CSC 7, [2008] 1 R.C.S. 131, au paragraphe 19. Toutefois, « les tribunaux n’exigent pas que la somme demandée corresponde précisément au coût du service fourni. Dans la mesure où il existe un rapport raisonnable entre le coût du service fourni et la somme exigée, cela suffit » (*Eurig*, au paragraphe 22). Même s’il a été élaboré dans un contexte visant à établir

distinguishing between a tax and a user fee for constitutional purposes, it is nevertheless instructive for interpreting the *Financial Administration Act* as it relates to user fees. The fundamental issue raised by this appeal is whether such a reasonable connection can be found to exist where the payment of user fees is made substantially in advance of the actual service and in circumstances where the service may, in some cases, never be provided.

[24] The first question to address is whether the *Financial Administration Act* precludes the payment of user fees in advance of the service they relate to. If the *Financial Administration Act* does not preclude advance payments of user fees, it must then be determined whether it nevertheless precludes the collection of user fees for a service which is contingent on the successful completion of a related service.

[25] The provisions of the *Financial Administration 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: *Bell ExpressVu Limited Partnership v. Rex*, 2002 SCC 42, [2002] 2 S.C.R. 559, at paragraph 26. This approach is buttressed by section 12 of the *Interpretation Act*, R.S.C., 1985, c. I-21, which provides that every enactment “is deemed remedial, and shall be given such fair, large and liberal construction and interpretation as best ensures the attainment of its objects.”

[26] Section 19 of the *Financial Administration Act* does not prescribe that fees for a service or the use of a facility may only be charged after the service is provided or after the facility has been used. In interpreting this provision, the “Court must take the statute as it finds it. In the absence of limiting words in the statute, the Court will not read in limitations”: *Sunshine Village Corp. v. Canada (Parks)*, at paragraph 18. There is nothing in section 19 which restricts the authority of the Governor in Council to adopt regulations requiring the payment of user fees prior to the actual delivery of the service. The restriction set out in section 19 simply requires that the fees not exceed the cost of providing the service or

la distinction entre une taxe et des frais d'utilisation à des fins constitutionnelles, ce critère demeure néanmoins utile pour l'interprétation de la *Loi sur la gestion des finances publiques* dans la mesure où celle-ci porte sur les frais d'utilisation. La question fondamentale soulevée par le présent appel consiste à déterminer s'il est possible de conclure à l'existence d'un rapport raisonnable lorsque les frais d'utilisation sont payés bien avant que le service ne soit effectivement fourni et qu'il se peut, dans certains cas, qu'il ne soit jamais fourni.

[24] La première question est celle de savoir si la *Loi sur la gestion des finances publiques* interdit le paiement des frais d'utilisation avant la prestation du service y afférent. Si elle ne l'interdit pas, il faut alors déterminer si par ailleurs elle interdit l'imposition de frais d'utilisation pour un service qui dépend d'une décision favorable à l'issue de la prestation d'un service connexe.

[25] Les dispositions de la *Loi sur la gestion des finances publiques* doivent être lues 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 : *Bell ExpressVu Limited Partnership c. Rex*, 2002 CSC 42, [2002] 2 R.C.S. 559, au paragraphe 26. Cette méthode est renforcée par l'article 12 de la *Loi d'interprétation*, L.R.C. (1985), ch. I-21, qui prévoit que tout texte « est censé apporter une solution de droit et s'interprète de la manière la plus équitable et la plus large qui soit compatible avec la réalisation de son objet ».

[26] L'article 19 de la *Loi sur la gestion des finances publiques* ne prescrit pas que les frais liés à la prestation d'un service ou à la mise à disposition d'installations ne peuvent être exigés qu'après la prestation du service ou l'utilisation des installations. Dans l'interprétation de cette disposition, la « Cour doit prendre le texte tel qu'il existe. En l'absence de mots restrictifs dans le texte, la Cour n'y présumera l'existence d'aucune limite » : *Sunshine Village Corp. c. Canada (Parcs)*, au paragraphe 18. L'article 19 ne limite aucunement le pouvoir du gouverneur en conseil de prendre des règlements exigeant le paiement des frais d'utilisation avant que le service ne soit effectivement fourni. L'article 19 exige

the use of the facility. This can be achieved by adequately projecting the cost of providing the service or the use of the facility at the time the fees are prescribed or collected.

[27] In my view, restricting the collection of user fees until after the related government service has been provided runs counter to the very purpose of section 19 of the *Financial Administration Act*, which is to ensure that, in appropriate prescribed situations, users of a government service assume at least part of the cost of providing the service. The fulfillment of this purpose implicitly suggests that the payment of the fees can be required in advance of the service in circumstances deemed appropriate by the Governor in Council. This avoids situations where some users refuse to pay after the delivery of the service, leaving the government with the costly and time-consuming task of collecting the fees through various after service collection means.

[28] In addition, subsection 20(2) of the *Financial Administration Act* and the related *Repayment of Receipts Regulations, 1997*, SOR/98-127 allow for the refund of any money that has been paid to a public officer for any purpose that has not been fulfilled, less any sum that is properly attributable to the service rendered. This is an additional indication that a requirement to pay fees in advance of services can be prescribed under section 19 of the *Financial Administration Act*.

[29] The appellant argues that even if the fees can be collected in advance of the service, in this case no service can in fact be provided until the sponsorship application has been dealt with, a process which, in March of 2010, was estimated to take approximately 34 months to complete. Since the permanent resident visa application is contingent on the approval of the sponsorship application, the appellant asks how a nexus or reasonable connection can be established between the fee collected for this visa application and the service this

simplement que les frais ne dépassent pas les coûts supportés pour la prestation du service ou la mise à disposition des installations, objectif qui peut être atteint par une prévision adéquate de ce qu'il en coûtera pour assurer la prestation du service ou la mise à disposition des installations au moment où les frais sont fixés ou perçus.

[27] À mon avis, l'idée de percevoir les frais d'utilisation seulement après la prestation du service par le gouvernement va à l'encontre de l'objet même de l'article 19 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, qui consiste à assurer que, dans certaines situations déterminées, les bénéficiaires d'un service gouvernemental supportent au moins une partie des coûts de la prestation du service. La réalisation de cet objectif suppose implicitement que le paiement des frais peut être exigé avant la prestation du service dans des circonstances que le gouverneur en conseil juge appropriées. Cela permet d'éviter les cas où le bénéficiaire refuse de payer les frais exigés après que le service a été fourni, laissant au gouvernement la tâche longue et coûteuse de percevoir les frais par divers moyens de perception.

[28] De plus, le paragraphe 20(2) de la *Loi sur la gestion des finances publiques* et le *Règlement de 1997 sur le remboursement de recettes*, DORS/98-127, permettent la restitution des fonds versés à un fonctionnaire public à des fins qui n'ont pas été réalisées, déduction faite du montant régulièrement imputable à un service rendu. Il s'agit d'une autre indication qu'il est possible, en vertu de l'article 19 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, d'exiger le paiement de frais avant que le service ne soit fourni.

[29] L'appellant allègue que, même si les frais peuvent être perçus avant la prestation du service, dans la présente affaire, aucun service ne peut en fait être fourni tant que la demande de parrainage n'a pas été examinée, un processus dont on évaluait la durée à environ 34 mois en mars 2010. Étant donné que la demande de visa de résident permanent dépend de l'acceptation de la demande de parrainage, l'appellant se demande comment il est possible d'établir un lien ou un rapport raisonnable entre les frais perçus pour la demande de visa et

fee relates to when such service is simply a potentiality rather than a reality?

[30] The applications Judge dealt with this question by taking into account the practical realities of providing the service. He found that though two services were in fact being paid for, one actual service (processing the sponsorship application) and one potential service (processing the permanent residence application), this simply reflected the practical realities of processing family class immigration requests, and that, in effect, only one service was being provided.

[31] I agree with the appellant that in this case two services are being provided, for which two separate fees are collected. Paragraph 295(1)(a) and section 304 of the Regulations clearly distinguish between the sponsorship application processing fee and the permanent resident visa application processing fee. Therefore, I would not characterize the processing of the sponsorship application and the processing of the visa application as one service, but rather as two closely related processing services within the family class selection process.

[32] Nevertheless, the practical realities of providing both services may be taken into account in assessing whether section 19 of the *Financial Administration Act* has been complied with: *Canadian Shipowners Association v. Canada*, above. In this case, the practical realities are that the sponsorship application has no independent utility from the permanent resident visa application and both applications are interrelated and interdependent. The sponsorship application is submitted solely in contemplation of the permanent resident visa application. Subsection 13(1) of the IRPA sets out that a Canadian citizen or permanent resident may “sponsor a foreign national who is a member of the family class.” One may only be a member of the family class if sponsored (subsection 117(1) [as am. by SOR/2010-195, s. 11] of the Regulations). Likewise, subsection 130(1) of the Regulations refers to “a sponsor, for the purpose of sponsoring a foreign national who

le service auquel ces frais sont rattachés, alors que ce service ne constitue qu’une possibilité plutôt qu’une réalité.

[30] Le juge de première instance a examiné cette question en tenant compte de la réalité concrète de la prestation du service. Il a conclu que, même si deux services étaient effectivement payés, à savoir un service effectivement fourni (examen de la demande de parrainage) et un service susceptible de l’être (examen de la demande de visa de résident permanent), cette façon de faire reflétait simplement la réalité concrète du traitement des demandes d’immigration au titre de la catégorie du regroupement familial et qu’il s’agissait en fait d’un seul et même service.

[31] Je suis d’accord avec l’appelant pour dire qu’en l’espèce deux services sont fournis et que des frais distincts sont perçus pour chacun d’eux. L’alinéa 295(1)a) et l’article 304 du Règlement établissent clairement la distinction entre les frais d’examen de la demande de parrainage et les frais d’examen de la demande de visa de résident permanent. Par conséquent, je ne décrirais pas l’examen de la demande de parrainage et l’examen de la demande de visa comme un seul et même service, mais plutôt comme deux services étroitement liés dans le processus de sélection du regroupement familial.

[32] Néanmoins, la réalité concrète de la prestation de ces deux services peut être prise en compte pour déterminer s’il a été satisfait aux exigences de l’article 19 de la *Loi sur la gestion des finances publiques : Association des armateurs canadiens c. Canada*, précité. En l’espèce, la réalité concrète est que la demande de parrainage n’a en soi aucune utilité sans la demande de visa de résident permanent, les deux demandes étant interreliées et interdépendantes. La demande de parrainage est présentée exclusivement en fonction de la demande de visa de résident permanent. Le paragraphe 13(1) de la LIPR énonce qu’un citoyen canadien ou un résident permanent peut « parrainer l’étranger de la catégorie “regroupement familial” ». Seules les personnes parrainées peuvent faire partie de la catégorie du regroupement familial (au paragraphe 117(1) [mod. par DORS/2010-195, art. 11] du Règlement). De la même manière, il est question au paragraphe 130(1) du Règlement du « répondant pour le

makes an application for a permanent resident visa as a member of the family class” and such sponsor must file “a sponsorship application in respect of a member of the family class”. It stands to reason that a sponsorship application cannot be made in the absence of an identified member of the family class who intends to make an application for a permanent resident visa as a member of that class.

[33] Moreover, in those rare cases where a sponsorship application is not approved, the sponsor is given an opportunity to withdraw his sponsorship application, thus allowing the fees collected for processing the permanent resident visa application to be refunded in accordance with subsection 20(2) of the *Financial Administration Act*. Paragraph 295(3)(b) of the Regulations provides that the fees “shall be repaid” [emphasis added].

[34] Consequently, a nexus or reasonable connection can be established between the fees collected for the permanent resident visa applications and the cost of processing these applications even if these fees are collected in advance along with the related sponsorship application. The sponsorship application is inextricably related and intertwined with the related permanent resident visa application. Requiring the simultaneous payment of the fees for both applications can thus be justified under the nexus or reasonable connection test, particularly in light of the fact that the fees for processing the visa application can be refunded in the event the sponsorship application is not successful.

[35] The appellant however also claims that the government profits from the 34 months during which it holds the fees prior to incurring the cost of the service, and that this is contrary to section 19 of the *Financial Administration Act*. Although it is true on a theoretical level that the government could gain interest on these amounts or could avoid interest charges through reducing borrowings proportional to the amounts collected, this, if established, would not offend section 19 of the *Financial Administration Act*. Since the Governor in

parrainage d’un étranger qui présente une demande de visa de résident permanent au titre de la catégorie du regroupement familial » et l’on y précise que ce répondant doit déposer « une demande de parrainage pour le compte d’une personne appartenant à la catégorie du regroupement familial ». Il va sans dire qu’une demande de parrainage ne peut être faite en l’absence d’une personne désignée comme appartenant à la catégorie du regroupement familial qui a l’intention de présenter une demande de visa de résident permanent au titre de cette catégorie.

[33] De plus, dans les rares cas où la demande de parrainage n’est pas acceptée, le répondant a la possibilité de retirer sa demande de parrainage et d’obtenir ainsi le remboursement des frais perçus pour l’examen de la demande de visa de résident permanent conformément au paragraphe 20(2) de la *Loi sur la gestion des finances publiques*. L’alinéa 295(3)b) du Règlement prévoit que, en pareil cas, les frais « sont [...] restitués » [non souligné dans l’original].

[34] Par conséquent, un lien ou un rapport raisonnable peut être établi entre les frais exigés à l’égard des demandes de visa de résident permanent et le coût relatif au traitement de ces demandes même si ces frais sont exigés à l’avance, au moment du dépôt de la demande de parrainage. La demande de parrainage est inextricablement liée à la demande de visa de résident permanent. Il est donc possible de justifier l’obligation de payer simultanément les frais relatifs aux deux demandes au regard du critère du lien ou du rapport raisonnable, en particulier si l’on tient compte du fait que les frais d’examen de la demande de visa peuvent être remboursés dans le cas où la demande de parrainage est refusée.

[35] Par ailleurs, l’appelant allègue que le gouvernement tire avantage des montants payés pendant les 34 mois où il les conserve avant d’avoir à engager les coûts pour la prestation du service et que cela est contraire à l’article 19 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*. Il est vrai que, sur le plan théorique, le gouvernement pourrait toucher des intérêts sur les montants perçus ou éviter d’en payer en réduisant ses emprunts proportionnellement aux montants perçus, mais si tel était vraiment le cas, cela n’irait pas

Council may prescribe that user fees be collected in advance of the service they relate to, it is inherent to the scheme of the *Financial Administration Act* that such fees will be deposited and managed in accordance with the applicable statutory and regulatory provisions relating to public monies. This is intrinsic to the management of such monies and in no way offends section 19 of the *Financial Administration Act*. The appellant has not referred to any other legislative provision which could sustain his argument on this point. In any event, no evidence has been submitted establishing that a benefit is, in fact, received by government through the payment of these fees in advance of the service, nor as to the quantum of that alleged benefit.

[36] The underlying rationale of the appellant's argument seems to be that it is unreasonable for the government to collect the permanent resident visa application processing fees some 34 months in advance of the service they relate to when it would be easy for the government to amend the Regulations in order to address the issue. The appellant submits at paragraph 42 of his memorandum "that the Minister should be required to notify an applicant when he is prepared to provide the service of determining an application for permanent residence and to then provide the applicant with the opportunity to pay the applicable fee for the service of determining an application for permanent residence if he wishes to proceed with that application".

[37] The problem with this rationale is that it implies that the Court may enter into the realm of policy decision making. There are often competing demands on government services and it is the role and responsibility of government to address these competing demands. Sometimes hard choices need to be made, such as prioritizing the administrative processing of the applications of spouses and children within the family class. These choices may impact others competing for the same or similar government services. However, it is the responsibility of government, not of the courts, to determine the appropriate corrective regulatory measures, if any, to address such impacts. In the absence of a

à l'encontre de l'article 19 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*. Puisque le gouverneur en conseil peut exiger que les frais d'utilisation soient perçus avant la prestation du service auquel ils sont liés, il découle nécessairement de l'esprit de la *Loi sur la gestion des finances publiques* que ces sommes seront déposées et gérées conformément aux dispositions législatives et réglementaires applicables en matière de fonds publics. C'est l'essence même de la gestion de ces fonds et cela ne contrevient nullement à l'article 19 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*. L'appellant n'a invoqué aucune autre disposition législative susceptible d'étayer son argument sur ce point. Quoi qu'il en soit, aucune preuve n'a été présentée pour établir que le gouvernement tire effectivement un avantage du paiement à l'avance de ces frais de service, ni pour quantifier l'avantage allégué.

[36] L'argument de l'appelant semble être fondé sur le raisonnement qu'il est déraisonnable pour le gouvernement de percevoir des frais d'examen de demande de visa de résident permanent quelque 34 mois avant de fournir le service alors qu'il lui serait facile de modifier le Règlement afin de régler cette question. L'appelant soutient au paragraphe 42 de son mémoire [TRADUCTION] « que le ministre devrait être tenu d'aviser le demandeur lorsqu'il est prêt à fournir le service consistant à examiner sa demande de résidence permanente et de lui offrir alors de payer les frais relatifs à ce service s'il souhaite aller de l'avant avec cette demande ».

[37] Or, ce raisonnement pose un problème : il suppose que la Cour peut s'ingérer dans le processus de décision politique. Il arrive souvent que les demandes de services gouvernementaux soient concurrentes et c'est au gouvernement qu'il appartient d'y répondre. Il est parfois nécessaire de faire des choix difficiles, comme d'accorder priorité au traitement administratif des demandes des époux et des enfants au titre de la catégorie du regroupement familial. Ces choix peuvent avoir des effets sur d'autres demandes visant les mêmes services gouvernementaux ou des services gouvernementaux semblables. Or, il incombe au gouvernement, et non aux tribunaux, de décider des mesures

legislative or constitutional constraint on the regulatory choices made by government, courts will not interfere to compel their own regulatory preferences: *Thorne's Hardware Ltd. et al. v. The Queen et al.*, [1983] 1 S.C.R. 106, at page 111; *de Guzman v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2005 FCA 436, [2006] 3 F.C.R. 655, at paragraph 26.

### Conclusion

[38] I would answer the question certified by the applications Judge as follows:

Question: 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*?

Answer: No.

[39] I would consequently dismiss this appeal.

DAWSON J.A.: I agree.

LAYDEN-STEVENSON J.A.: I agree.

réglementaires à prendre, le cas échéant, afin d'atténuer ces effets. En l'absence d'une limite législative ou constitutionnelle quant aux choix réglementaires faits par le gouvernement, les tribunaux n'interviendront pas pour imposer leurs propres choix réglementaires : *Thorne's Hardware Ltd. et autres c. La Reine et autre*, [1983] 1 R.C.S. 106, à la page 111; *de Guzman c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2005 CAF 436, [2006] 3 R.C.F. 655, au paragraphe 26.

### Conclusion

[38] Je suis d'avis de répondre comme suit à la question certifiée par le juge de première instance :

Question : 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*?

Réponse : Non.

[39] Par conséquent, je suis d'avis de rejeter l'appel.

LA JUGE DAWSON, J.C.A. : Je suis d'accord.

LA JUGE LAYDEN-STEVENSON, J.C.A. : Je suis d'accord.