

A-486-98

A-486-98

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

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

v.

c.

**Rajadurai Samuel Thangarajan, Annette Thangarajan, William Thangarajan, and James Thangarajan, by their Litigation Guardian Rajadurai Samuel Thangarajan** (Respondents)

**Rajadurai Samuel Thangarajan, Annette Thangarajan, William Thangarajan et James Thangarajan, par l'intermédiaire de leur tuteur à l'instance Rajadurai Samuel Thangarajan** (intimés)

*INDEXED AS: THANGARAJAN v. CANADA (MINISTER OF CITIZENSHIP AND IMMIGRATION) (C.A.)*

*RÉPERTORIÉ: THANGARAJAN c. CANADA (MINISTRE DE LA CITOYENNETÉ ET DE L'IMMIGRATION) (C.A.)*

Court of Appeal, Létourneau, Rothstein and McDonald J.J.A.—Toronto, June 21 and 24, 1999.

Cour d'appel, juges Létourneau, Rothstein et McDonald, J.C.A.—Toronto, 21 et 24 juin 1999.

*Citizenship and Immigration — Exclusion and removal — Inadmissible persons — Appeal on certified question: does "special education" fall within "social services" in Immigration Act, s. 19(1)(a)(ii) — S. 19(1)(a)(ii) prohibiting admission to Canada of persons whose admission might reasonably be expected to cause excessive demands on social services — Respondent's moderately mentally retarded son excluded from admission on ground admission would create excessive demands on Canadian social services — Motions Judge holding special education for mentally challenged children within public school system not social service within s. 19(1)(a)(ii) — Appeal allowed, question answered in affirmative — S. 19(1)(a) triggered when prospective immigrant found to be suffering from disease, disorder, disability or other health impairment — "Social services" in s. 19(1)(a)(ii) contemplating services provided to those in need after assessment of nature, severity or probable duration of disease, disorder, disability or other health impairment — As requirement for publicly funded special education arising from assessment of nature, severity, probable duration of mental disability, no reason why Parliament would exclude special education from ambit of social services in s. 19(1)(a)(ii) — Movement away from institutionalization of mentally disabled toward community living — As institutionalization would constitute social service for purposes of s. 19(1)(a)(ii), substitute publicly provided program, such as special education, also social service for those purposes — "Social services" meaning more than welfare.*

*Citoyenneté et Immigration — Exclusion et renvoi — Personnes non admissibles — Appel portant sur la question certifiée suivante: les «services sociaux» visés à l'art. 19(1)a(ii) de la Loi sur l'immigration comprennent-ils l'«éducation spécialisée»? — En vertu de l'art. 19(1)a(ii), les personnes dont l'admission risquerait d'entraîner un fardeau excessif pour les services sociaux ne sont pas admissibles au Canada — Le fils de l'intimé, qui présente un déficit intellectuel modéré, n'a pas été admis pour le motif que son admission entraînerait un fardeau excessif pour les services sociaux canadiens — Le juge des requêtes a conclu que l'éducation spécialisée que donne l'école publique aux enfants aux prises avec des difficultés mentales ne constitue pas un service social au sens de l'art. 19(1)a(ii) — L'appel est accueilli et la question reçoit une réponse positive — L'art. 19(1)a s'applique quand un immigrant éventuel est jugé souffrir d'une maladie ou d'une invalidité — Les «services sociaux» mentionnés à l'art. 19(1)a(ii) visent les services fournis aux personnes qui, à la suite d'une évaluation de la nature, de la gravité ou de la durée probable de leur maladie ou de leur invalidité, sont considérées dans le besoin — Comme l'exigence relative à l'éducation spécialisée subventionnée par l'État découle de l'évaluation de la nature, de la gravité et de la durée probable de l'altération des facultés mentales, il n'y a aucun motif pour lequel le législateur exclurait l'éducation spécialisée des services sociaux mentionnés à l'art. 19(1)a(ii) — Il y a un mouvement de rejet de l'institutionnalisation des personnes présentant un déficit intellectuel au profit de la vie en collectivité — Comme l'institutionnalisation constituerait un service social aux fins de l'art. 19(1)a(ii), un programme de remplacement subventionné par l'État tel que l'éducation spécialisée doit également être un service social aux fins de cette disposition — L'expression «services sociaux» a une signification plus large que le bien-être social.*

*Constitutional law — Charter of Rights — Equality rights — Immigration Act, s. 3(f) requiring standards of admission*

*Droit constitutionnel — Charte des droits — Droits à l'égalité — L'art. 3f) de la Loi sur l'immigration exige que*

*not discriminating in manner inconsistent with Charter — Immigration Act, s. 19(1)(a) prohibiting admission of persons whose admission might reasonably be expected to cause excessive demands on social services — Respondent submitting s. 19(1)(a) discriminatory, should be narrowly construed so as to exclude special education from “social services” — In absence of proper debate with respect to Charter, s. 15, and s. 1 analysis, Court not prepared, on basis of general argument, to hold interpretation of “social services” in s. 19(1)(a)(ii) as including special education inconsistent with s. 3(f).*

This was an appeal on the following certified question: does special education (the education of mentally challenged students within the publicly funded provincial school systems) fall within “social services” in *Immigration Act*, subparagraph 19(1)(a)(ii)? Subparagraph 19(1)(a)(ii) prohibits admission to Canada of persons whose admission might reasonably be expected to cause excessive demands on social services. Rajadurai Samuel Thangarajan applied for permanent residence on behalf of himself and his dependants. His son, William, was found to be moderately mentally retarded. Medical officers were of the opinion that his admission would create excessive demands on Canadian social services. One of the factors taken into consideration was the cost that would be incurred in providing special education to the respondent’s son within the public school system. The application for permanent residence was refused. On judicial review, the Motions Judge concluded that special education provided for mentally challenged children within the public school system was not a social service within the meaning of that term in subparagraph 19(1)(a)(ii).

*Immigration Act*, paragraph 3(f) requires that standards of admission not discriminate in a manner inconsistent with the Charter. The respondent submitted that paragraph 19(1)(a) was discriminatory, presumably on account of mental disability, and that, although the provision would probably be saved under section 1, it should, because it is discriminatory, be read narrowly so as to exclude special education from the ambit of social services.

*Held*, the appeal should be allowed, and the certified question answered in the affirmative.

Subparagraph 19(1)(a)(ii) was intended to ensure that access to health and social services by Canadian citizens and permanent residents should not be denied or impaired by reason of excessive demands for those services by prospective immigrants. Paragraph 19(1)(a) is triggered when a prospective immigrant is found to be suffering from a disease, disorder, disability or other health impairment. Social services in subparagraph 19(1)(a)(ii) contemplates

*les critères d’admission excluent toute discrimination contraire à la Charte — En vertu de l’art. 19(1)a) de la Loi sur l’immigration, les personnes dont l’admission risquerait d’entraîner un fardeau excessif pour les services sociaux ne sont pas admissibles — L’intimé prétend que l’art. 19(1)a) est discriminatoire et devrait être interprété restrictivement de façon à exclure l’éducation spécialisée des «services sociaux» — En l’absence d’un débat approprié relativement à l’art. 15 de la Charte et d’une analyse fondée sur l’article premier, la Cour n’est pas prête à conclure, compte tenu de l’argumentation générale, qu’une interprétation de l’expression «services sociaux» contenue à l’art. 19(1)a)(ii) qui comprendrait l’éducation spécialisée est incompatible avec l’art. 3f).*

Il s’agit d’un appel portant sur la question certifiée suivante: les «services sociaux» visés au sous-alinéa 19(1)a)(ii) de la *Loi sur l’immigration* comprennent-ils l’éducation spécialisée (l’éducation d’élèves mentalement inadaptés, dans des écoles relevant de l’enseignement public provincial)? En vertu du sous-alinéa 19(1)a)(ii), les personnes qui risqueraient d’entraîner un fardeau excessif pour les services sociaux ne sont pas admissibles au Canada. Rajadurai Samuel Thangarajan a présenté une demande de résidence permanente pour lui-même et pour les personnes à sa charge. On a conclu que son fils, William, présentait un déficit intellectuel modéré. De l’avis des médecins agréés, son admission entraînerait un fardeau excessif pour les services sociaux canadiens. Un des facteurs retenus est le coût de l’éducation spécialisée qu’il faudrait assurer au fils de l’intimé dans le cadre de l’enseignement public. La demande de résidence permanente a été rejetée. Dans le cadre d’un contrôle judiciaire, le juge des requêtes a conclu que l’éducation spécialisée que donne l’école publique aux enfants aux prises avec des difficultés mentales ne constitue pas un service social au sens du sous-alinéa 19(1)a)(ii).

Compte tenu de l’alinéa 3f) de la *Loi sur l’immigration*, les critères d’admission doivent exclure toute discrimination contraire à la Charte. L’intimé prétend que l’alinéa 19(1)a) est discriminatoire, présumément en raison de l’altération des facultés mentales, et que, bien que la disposition serait probablement sauvegardée en vertu de l’article premier, elle devrait, parce qu’elle est discriminatoire, être interprétée restrictivement de façon à exclure l’éducation spécialisée des services sociaux.

*Arrêt*: l’appel est accueilli et la question certifiée reçoit une réponse positive.

Le sous-alinéa 19(1)a)(ii) vise à faire en sorte que les immigrants éventuels n’empêchent pas ni ne restreignent l’accès aux services sociaux et de santé par les citoyens canadiens et les résidents permanents en entraînant un fardeau excessif pour ces services. L’alinéa 19(1)a) s’applique quand un immigrant éventuel est jugé souffrir d’une maladie ou d’une invalidité. Les services sociaux mentionnés au sous-alinéa 19(1)a)(ii) visent les services fournis aux

services provided to those in need after assessment of the nature, severity or probable duration of their disease, disorder, disability or other health impairment. Considering that the requirement for publicly funded special education arises from the assessment of the nature, severity and probable duration of a mental disability, there is no obvious reason why Parliament would have intended to exclude special education for the mentally retarded from the ambit of social services in subparagraph 19(1)(a)(ii).

There has been a movement away from the institutionalization of those with mental disabilities toward community living with an extensive community-based social service support system. As institutionalization would constitute a social service for purposes of subparagraph 19(1)(a)(ii), a substitute publicly provided program, such as special education to assist the mentally disabled, must also be a social service for the purposes of that provision.

In paragraph 19(1)(b) the term "social assistance" is used in the context of care and support of persons unable or unwilling to support themselves. Social assistance, as used in paragraph 19(1)(b), connotes welfare. "Social services" in subparagraph 19(1)(a)(ii) includes welfare, but means something more than that.

The Court would not assume that paragraph 19(1)(a) offends Charter section 15. In the absence of a proper debate regarding section 15 and a section 1 analysis, the Court was not prepared to say, on the basis of the general argument made before it, that an interpretation of "social services" in subparagraph 19(1)(a)(ii) as including special education was inconsistent with *Immigration Act*, paragraph 3(f).

#### STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

*Canadian Charter of Rights and Freedoms*, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44], ss. 1, 15.

*Immigration Act*, R.S.C., 1985, c. I-2, ss. 3(f) (as am. by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 28, s. 2), 19(1)(a) (as am. by S.C. 1992, c. 49, s. 11), (b) (as am. *idem*), 83(1) (as am. *idem*, s. 73).

#### AUTHORS CITED

Canada. House of Commons. Standing Committee on Labour, Manpower and Immigration. *Minutes of the Standing Committee*. Issue No. 11 (April 5, 1977).

personnes qui, à la suite d'une évaluation de la nature, de la gravité ou de la durée probable de leur maladie ou de leur invalidité, sont considérées dans le besoin. Comme l'exigence relative à l'éducation spécialisée subventionnée par l'État découle de l'évaluation de la nature, de la gravité et de la durée probable de l'altération des facultés mentales, il n'y a aucun motif évident pour lequel le législateur aurait voulu que le sous-alinéa 19(1)(a)(ii) ne comprenne pas l'éducation spécialisée destinée aux personnes présentant un déficit intellectuel.

Il y a un mouvement de rejet de l'institutionnalisation des personnes présentant un déficit intellectuel au profit de la vie en collectivité grâce à un système de soutien communautaire destiné à étayer les services sociaux. Comme l'institutionnalisation constituerait un service social aux fins du sous-alinéa 19(1)(a)(ii), un programme de remplacement subventionné par l'État tel que l'éducation spécialisée, qui vise à aider les personnes atteintes d'un déficit intellectuel, doit également être un service social aux fins de cette disposition.

À l'alinéa 19(1)(b), le terme «aide sociale» est utilisé dans le contexte du soutien des personnes qui n'ont pas la capacité ou la volonté de subvenir à leurs besoins. L'aide sociale prévue à l'alinéa 19(1)(b) évoque une idée de bien-être social. Les services sociaux mentionnés au sous-alinéa 19(1)(a)(ii) comprennent le bien-être social, mais signifient quelque chose de plus.

La Cour ne supposerait pas que l'alinéa 19(1)(a) contrevient à l'article 15 de la Charte. En l'absence d'un débat approprié relativement à l'article 15 et d'une analyse fondée sur l'article premier, la Cour n'est pas prête à dire, compte tenu de l'argumentation générale qui lui a été soumise, qu'une interprétation de l'expression «services sociaux» contenue au sous-alinéa 19(1)(a)(ii) qui comprendrait l'éducation spécialisée est incompatible avec l'alinéa 3(f) de la *Loi sur l'immigration*.

#### LOIS ET RÈGLEMENTS

*Charte canadienne des droits et libertés*, qui constitue la partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44], art. 1, 15.

*Loi sur l'immigration*, L.R.C. (1985), ch. I-2, art. 3(f) (mod. par L.R.C. (1985) (4<sup>e</sup> suppl.), ch. 28, art. 2), 19(1)(a) (mod. par L.C. 1992, ch. 49, art. 11), (b) (mod., *idem*), 83(1) (mod., *idem*, art. 73).

#### DOCTRINE

Canada. Débats de la Chambre des communes. Comité permanent de la santé, de la main-d'œuvre et de l'immigration. *Procès-verbal de délibération*. Fascicule n° 11 (5 avril 1977).

*Concise Oxford Dictionary of Current English*, 9th ed.  
Oxford: Clarendon Press, 1995. “social services”

APPEAL on the following certified question: does special education (the education of mentally challenged students within the publicly funded provincial school systems) fall within “social services” in *Immigration Act*, subparagraph 19(1)(a)(ii)? Appeal allowed, and question answered in the affirmative.

APPEARANCES:

*Marie-Louise Wcislo* for appellant.  
*Barbara L. Jackman* for respondents.

SOLICITORS OF RECORD:

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

*The following are the reasons for judgment of the Court delivered orally in English by*

[1] ROTHSTEIN J.A.: This is an appeal on a question certified under subsection 83(1) of the *Immigration Act*<sup>1</sup> [R.S.C., 1985, c. I-2 (as am. by S.C. 1992, c. 49, s. 73)]:

Does special education as described in the reasons for this order fall within “social services” as that term is used in subparagraph 19(1)(a)(ii) of the *Immigration Act*?

[2] The reasons of the learned Motions Judge [(1998), 152 F.T.R. 91 (F.C.T.D.)] refer to [at paragraph 2] “the education of mentally challenged students within the publicly funded provincial primary and secondary school systems”. We infer that this is the description of “special education” intended by the Motions Judge in the certified question.

[3] Paragraph 19(1)(a) [as am. by S.C. 1992, c. 49, s. 11] of the *Immigration Act* provides:

19. (1) No person shall be granted admission who is a member of any of the following classes:

*Concise Oxford Dictionary of Current English*, 9th ed.  
Oxford: Clarendon Press, 1995. «social services»

APPEL portant sur la question certifiée suivante: les «services sociaux» visés au sous-alinéa 19(1)(a)(ii) de la *Loi sur l’immigration* comprennent-ils l’éducation spécialisée (l’éducation d’élèves mentalement inadaptés, dans des écoles relevant de l’enseignement public provincial)? L’appel est accueilli et la question reçoit une réponse positive.

ONT COMPARU:

*Marie-Louise Wcislo* pour l’appelant.  
*Barbara L. Jackman* pour les intimés.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER:

*Le sous-procureur général du Canada* pour l’appelant.  
*Jackman, Waldman & Associates*, Toronto, pour les intimés.

*Ce qui suit est la version française des motifs du jugement de la Cour prononcés à l’audience par*

[1] LE JUGE ROTHSTEIN, J.C.A.: Il s’agit d’un appel portant sur une question certifiée en application du paragraphe 83(1) de la *Loi sur l’immigration* [L.R.C. (1985), ch. I-2 (mod. par L.C. 1992, ch. 49, art. 73)]<sup>1</sup>:

[TRADUCTION] Les «services sociaux» au sens du sous-alinéa 19(1)(a)(ii) de la *Loi sur l’immigration* comprennent-ils l’éducation spécialisée décrite dans les motifs de la présente ordonnance?

[2] Dans ses motifs, le juge des requêtes [(1998), 152 F.T.R. 91 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.)] fait référence à [au paragraphe 2] «l’éducation d’élèves mentalement inadaptés, dans des écoles primaires et secondaires relevant de l’enseignement public». Nous en déduisons qu’il s’agit là de la description de l’«éducation spécialisée» que le juge des requêtes avait à l’esprit dans la question certifiée.

[3] L’alinéa 19(1)(a) [mod. par L.C. 1992, ch. 49, art. 11] de la *Loi sur l’immigration* prévoit:

19. (1) Les personnes suivantes appartiennent à une catégorie non admissible:

(a) persons who, in the opinion of a medical officer concurred in by at least one other medical officer, are persons

(i) who, for medical reasons, are or are likely to be a danger to public health or to public safety, or

(ii) whose admission would cause or might reasonably be expected to cause excessive demands, within the meaning assigned to that expression by the regulations, on health or prescribed social services;

[4] Rajadurai Samuel Thangarajan (hereinafter the respondent) applied for permanent residence in Canada on behalf of himself and his dependants. The respondent's son, William, was found on medical examination to be moderately mentally retarded. Medical officers were of the opinion that his admission would create excessive demands on Canadian social services. One of the factors taken into consideration in making the assessment was the cost that would be incurred in providing special education to the respondent's son within the public school system. The application for permanent residence was refused by a visa officer.

[5] On judicial review of the visa officer's decision, the learned Motions Judge concluded that special education provided for mentally challenged children within the public school system is not a social service within the meaning of that term in subparagraph 19(1)(a)(ii). The respondent's application for permanent residence was returned for reconsideration.

[6] The medical officers' opinions and the visa officer's decision were not based solely on the requirement for special education for the respondent's son. In addition, the learned Motions Judge's reasons indicate some other concerns she had with the medical assessments in this case. Nonetheless, we assume that, in certifying a question for appeal, the learned Motions Judge intended the answer to the certified question to be dispositive of the outcome.

[7] "Social services" is not a defined term in the *Immigration Act*. Paragraph 114(1)(m.1) [as am. by S.C. 1992, c. 49, s. 102] authorizes the Governor in

a) celles qu'un médecin agréé, dont l'avis est confirmé par au moins un autre médecin agréé, conclut être:

(i) soit des personnes qui constituent ou constitueraient vraisemblablement, pour des raisons d'ordre médical, un danger pour la santé ou la sécurité publiques,

(ii) soit des personnes dont l'admission entraînerait ou risquerait d'entraîner un fardeau excessif—au sens que donnent les règlements à cette expression—pour les services sociaux désignés par règlement ou les services de santé;

[4] Rajadurai Samuel Thangarajan (ci-après l'intimé) a présenté une demande de résidence permanente au Canada pour lui-même et pour les personnes à sa charge. Un examen médical a révélé que le fils de l'intimé, William, présentait un déficit intellectuel modéré. De l'avis des médecins agréés, son admission entraînerait un fardeau excessif pour les services sociaux canadiens. Un des facteurs retenus dans le cadre de cette évaluation est le coût de l'éducation spécialisée qu'il faudrait assurer au fils de l'intimé dans le cadre de l'enseignement public. L'agent des visas a rejeté la demande de résidence permanente.

[5] Dans le cadre du contrôle judiciaire de la décision de l'agent des visas, le juge des requêtes a conclu que l'éducation spécialisée que donne l'école publique aux enfants aux prises avec des difficultés mentales ne constitue pas un service social au sens du sous-alinéa 19(1)a)(ii). La demande de résidence permanente de l'intimé a été renvoyée afin de faire l'objet d'un nouvel examen.

[6] Les avis des médecins agréés et la décision de l'agent des visas n'étaient pas fondés uniquement sur le fait que le fils de l'intimé avait besoin d'une éducation spécialisée. En outre, dans ses motifs, le juge des requêtes mentionne d'autres préoccupations que soulèvent chez elle les évaluations médicales en l'espèce. Néanmoins, nous supposons qu'en certifiant une question en vue d'un appel, le juge des requêtes voulait que la réponse à cette question soit concluante quant au résultat du présent litige.

[7] L'expression «services sociaux» n'est pas définie dans la *Loi sur l'immigration*. L'alinéa 114(1)m.1) [mod. par L.C. 1992, ch. 49, art. 102] autorise le

Council to prescribe social services for the purposes of subparagraph 19(1)(a)(ii) but nothing has been prescribed to date.

[8] The *Concise Oxford Dictionary of Current English*, 9<sup>th</sup> ed. defines “social service” as:

. . . services provided by the state for the community, esp. education, health and housing.

According to the dictionary definition of the term, “social services” would include special education.

[9] More significantly, the context in which the term is used in subparagraph 19(1)(a)(ii) also points in the same direction. Health and social services are not unlimited and not costless. Subparagraph 19(1)(a)(ii) is clearly intended to ensure, as far as possible, that access to health and social services by Canadian citizens and permanent residents should not be denied or impaired by reason of excessive demands for those services by prospective immigrants. Paragraph 19(1)(a) is only triggered when a prospective immigrant is found to be suffering from a disease, disorder, disability or other health impairment. Social services in subparagraph 19(1)(a)(ii) contemplates services provided to those in need after assessment of the nature, severity or probable duration of their disease, disorder, disability or other health impairment. Considering that the requirement for publicly funded special education arises from the assessment of the nature, severity and probable duration of a mental disability, there is no obvious reason why Parliament would have intended to exclude special education for the mentally retarded from the ambit of social services in subparagraph 19(1)(a)(ii).

[10] The evidence of one of the medical officers involved in this case, Dr. John Barry Lazarus, provides further support for this view. In his affidavit, he states that the current Canadian philosophy is one which aims to integrate persons with disabilities to the largest extent possible into the mainstream of Canadian society. There is a clear movement away from the isolation and institutionalization of those with

gouverneur en conseil à désigner des services sociaux pour l’application du sous-alinéa 19(1)a)(ii), mais rien n’a été désigné jusqu’à ce jour.

[8] Le *Concise Oxford Dictionary of Current English*, 9<sup>e</sup> éd., définit «social services» («services sociaux») comme suit:

[TRADUCTION] [. . .] services que l’État procure à la communauté, notamment l’éducation, la santé et le logement.

Selon cette définition, les «services sociaux» comprendraient l’éducation spécialisée.

[9] D’une manière plus significative, le contexte dans lequel cette expression est utilisée au sous-alinéa 19(1)a)(ii) va également dans le même sens. Les services sociaux et de santé ne sont pas illimités et gratuits. Le sous-alinéa 19(1)a)(ii) vise clairement à faire en sorte que, dans la mesure du possible, les immigrants éventuels n’empêchent pas ni ne restreignent l’accès aux services sociaux et de santé par les citoyens canadiens et les résidents permanents entraînant un fardeau excessif pour ces services. L’alinéa 19(1)a) s’applique uniquement quand un immigrant éventuel est jugé souffrir d’une maladie ou d’une invalidité. Les services sociaux mentionnés au sous-alinéa 19(1)a)(ii) visent les services fournis aux personnes qui, à la suite d’une évaluation de la nature, de la gravité ou de la durée probable de leur maladie ou de leur invalidité, sont considérées dans le besoin. Comme l’exigence relative à l’éducation spécialisée subventionnée par l’État découle de l’évaluation de la nature, de la gravité et de la durée probable de l’altération des facultés mentales, il n’y a aucun motif évident pour lequel le législateur aurait voulu que le sous-alinéa 19(1)a)(ii) ne comprenne pas l’éducation spécialisée destinée aux personnes présentant un déficit intellectuel modéré.

[10] Le témoignage de l’un des médecins agréés, à qui on a demandé une opinion dans la présente affaire, le D<sup>r</sup> John Barry Lazarus, soutient davantage ce point de vue. Dans son affidavit, il affirme que la philosophie canadienne actuelle vise à intégrer le plus possible les personnes atteintes d’une incapacité à la société canadienne. Il y a un mouvement clair de rejet de l’isolement et de l’institutionnalisation des personnes

mental disabilities toward community living with an extensive community-based social service support system. Dr. Lazarus states:

In assessing the Applicant's son's condition in light of the primary philosophical norms of maintaining the mentally disabled individual in the home, facilitating community integration and normalization and encouraging the maximization of individual potential through socialisation and vocational opportunities, I am of the opinion that the key services that the applicant's son requires are continued special education and placement in a vocational training program to provide him with occupational skills training and employment opportunities in a "sheltered" workshop environment, along with the benefits of interaction and socialisation which such an environment outside the home provides.

[11] It appears that a policy of institutionalization of the mentally disabled has been replaced by a policy aimed at integrating such persons into the mainstream of society. There is no doubt that for purposes of subparagraph 19(1)(a)(ii), institutionalization would constitute a social service. A substitute publicly provided program such as special education to assist the mentally disabled must also be a social service for purposes of that provision.

[12] The learned Motions Judge was of the view that social services in subparagraph 19(1)(a)(ii) is to be read [at paragraph 6] "in a narrow sense, as meaning social services akin to welfare". In her view, the phrase "health or social services" indicates that health services are distinct from social services and that education, including special education, provided within the school system, is also distinct. With respect, we are unable to agree.

[13] While social services would include welfare, the term means something more than welfare. In paragraph 19(1)(b) [as am. by S.C. 1992, c. 49, s. 11], Parliament uses the term "social assistance" in the context of care and support of persons unable or unwilling to support themselves:

présentant un déficit intellectuel au profit de la vie en collectivité grâce à un système de soutien communautaire destiné à étayer les services sociaux. Le D<sup>r</sup> Lazarus affirme:

[TRADUCTION] En évaluant l'état du fils du demandeur compte tenu des normes philosophiques de base selon lesquelles il convient de garder la personne atteinte d'un déficit intellectuel au foyer, de faciliter son intégration dans la société et sa normalisation par rapport à celle-ci, et d'encourager la maximalisation de ses possibilités grâce à la socialisation et aux moyens de promotion professionnelle, je suis d'avis que le fils du demandeur a besoin principalement d'une éducation spécialisée continue et d'être admis dans un programme de formation professionnelle qui lui donnera une formation professionnelle spécialisée et des possibilités d'emploi dans un environnement de travail «adapté» ainsi que les avantages relatifs à l'interaction avec d'autres personnes et à la socialisation que présente un tel environnement hors foyer.

[11] Il appert que la politique d'institutionnalisation des personnes présentant un déficit intellectuel a été remplacée par une politique visant à l'intégration de ces personnes dans la société. Il n'y a aucun doute qu'aux fins du sous-alinéa 19(1)a(ii), l'institutionnalisation constituerait un service social. Un programme de remplacement subventionné par l'État tel que l'éducation spécialisée, qui vise à aider les personnes atteintes d'un déficit intellectuel, doit également être un service social aux fins de cette disposition.

[12] Le juge des requêtes était d'avis que les services sociaux visés au sous-alinéa 19(1)a(ii) devaient être interprétés comme suit [au paragraphe 6]: «dans un sens [. . .] restreint, on entendra par service social le bien-être social proprement dit». À son avis, l'expression «services sociaux ou de santé» indiquent que les services de santé sont distincts des services sociaux et qu'il y a également lieu de distinguer l'enseignement, y compris l'enseignement spécialisé assuré au sein du système scolaire. Avec égards, nous ne pouvons être d'accord.

[13] Bien qu'elle inclurait le bien-être social, l'expression services sociaux signifie quelque chose de plus. À l'alinéa 19(1)b) [mod. par L.C. 1992, ch. 49, art. 11], le législateur a utilisé le terme «aide sociale» dans le contexte du soutien des personnes qui n'ont pas la capacité ou la volonté présente ou future de subvenir à leurs besoins:

19. . . .

(b) persons who there are reasonable grounds to believe are or will be unable or unwilling to support themselves and those persons who are dependent on them for care and support, except persons who have satisfied an immigration officer that adequate arrangements, other than those that involve social assistance, have been made for their care and support; [Emphasis added.]

Social assistance as used in paragraph 19(1)(b), connotes welfare. Social services in subparagraph 19(1)(a)(ii) includes welfare, but also broader considerations.

[14] Further, in paragraph 19(1)(a) there is a link between a disease, disorder, disability or health impairment and social services. Here, the disability is mental retardation and that is what lead to the requirement, in the opinion of the medical officers, for special education. To exclude special education from the term “social services” would be to arbitrarily preclude the term from applying to the very type of services found to be required because of a determined disability. As we said above, if institutionalization of the mentally retarded is a social service, and we think it indisputable that it is, a substitute more modern program, special education, is also a social service.

[15] In her reasons, the learned Motions Judge refers to the respondent’s argument that because education is a right and attendance is a requirement, it is not a social service, which is a benefit often subject to a means test or cost recovery. We do not see this distinction as informing the analysis. Whether special education for Canadians is a right or whether attendance is a requirement (and we have no information on this latter point) does not change the fact that it is a publicly funded program for persons suffering from mental retardation. That is what brings it within the ambit of social services in subparagraph 19(1)(a)(ii).

19. [ . . . ]

b) celles dont il y a des motifs raisonnables de croire qu’elles n’ont pas la capacité ou la volonté présente ou future de subvenir tant à leurs besoins qu’à ceux des personnes à leur charge et qui ne peuvent convaincre l’agent d’immigration que les dispositions nécessaires—n’impliquant pas l’aide sociale—ont été prises en vue d’assurer leur soutien; [Non souligné dans l’original.]

L’aide sociale prévue à l’alinéa 19(1)b) évoque une idée de bien-être social. Les services sociaux mentionnés au sous-alinéa 19(1)a)(ii) comprennent le bien-être social, mais aussi des considérations plus larges.

[14] En outre, l’alinéa 19(1)a) comporte un lien entre une maladie ou une invalidité et les services sociaux. La maladie en l’espèce est la déficience mentale et c’est pour cette raison que les médecins agréés ont jugé qu’une éducation spécialisée était nécessaire. Exclure l’éducation spécialisée des «services sociaux» reviendrait à exclure arbitrairement l’application de cette expression au type même de services qui ont été jugés nécessaires en raison d’une incapacité déterminée. Comme nous l’avons dit précédemment, si l’institutionnalisation des personnes atteintes d’une déficience mentale est un service social, et, à notre avis, il en est incontestablement ainsi, un programme de remplacement plus moderne, soit l’éducation spécialisée, est également un service social.

[15] Dans ses motifs, le juge des requêtes se réfère à l’argument de l’intimé selon lequel, vu que l’éducation est un droit et que la fréquentation scolaire est une exigence, l’éducation n’est pas un service social, soit des prestations souvent offertes après étude des ressources ou sous condition de recouvrement. À notre avis, cette distinction n’ajoute rien à l’analyse. La question de savoir si l’éducation spécialisée destinée aux Canadiens est un droit ou si la fréquentation scolaire est une exigence (et nous n’avons aucun renseignement sur ce dernier point) ne change rien au fait qu’il s’agit d’un programme subventionné par l’État destiné aux personnes souffrant d’une déficience mentale. C’est pour cette raison que l’éducation spécialisée est comprise dans les services sociaux prévus au sous-alinéa 19(1)a)(ii).

[16] There is then reference in her reasons to the transcript of the 1977 proceedings of the Standing Committee on Labour, Manpower and Immigration when subparagraph 19(1)(a)(ii) was introduced in Parliament. In this case, we do not think the comments of the members of the Committee, government officials or even the Minister are instructive. The transcript indicates vagueness and ambiguity in the opinions expressed as to what is included in the term “social services”. While one official seems to equate social services with welfare, another refers to “social services that might be involved from a health standpoint”. Because these comments encompass the spectrum from the narrow to the very broad, we do not find them useful.

[17] The learned Motions Judge’s reasons then refer to the argument that under provincial legislation, education services, including special education, are provided under a different legislative regime and by a different government department than social services. We do not place significant weight on this argument. We are attempting to ascertain Parliament’s meaning in the use of the term “social services” in subparagraph 19(1)(a)(ii) of the *Immigration Act*. The organizational structure of different provincial governments would seem to be a remote basis to determine the scope of the term “social services” that Parliament has used in the *Immigration Act*.

[18] A final issue is one raised by the respondent, as we understand it, for the first time in this Court, pertaining to paragraph 3(f) [as am. by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 28, s. 2] of the *Immigration Act*:

3. It is hereby declared that Canadian immigration policy and the rules and regulations made under this Act shall be designed and administered in such a manner as to promote the domestic and international interests of Canada recognizing the need

...

[16] Dans ses motifs, elle fait ensuite référence à la transcription des travaux de 1977 du Comité permanent du travail, de la main-d’œuvre et de l’immigration quand le sous-alinéa 19(1)a)(ii) a été présenté au Parlement. Nous ne croyons pas que les observations des membres du Comité, des fonctionnaires du gouvernement ou même du ministre soient instructifs en l’espèce. La transcription indique un manque de précision et une ambiguïté dans les opinions exprimées quant à la portée de l’expression «services sociaux». Alors qu’un fonctionnaire semble considérer les services sociaux comme l’équivalent du bien-être social, un autre fonctionnaire parle des [TRADUCTION] «services sociaux qui pourraient être visés du point de vue de la santé». Comme ces observations vont d’une interprétation restrictive à une interprétation très large, nous ne les considérons pas utiles.

[17] Dans ses motifs, le juge des requêtes renvoie ensuite à l’argument selon lequel, en vertu des lois provinciales, les services d’éducation, y compris l’éducation spécialisée, sont fournis conformément à un régime législatif différent de celui relatif aux services sociaux et par un ministère gouvernemental différent du ministère des services sociaux. Nous n’accordons pas un poids important à cet argument. Nous essayons de déterminer le sens que le législateur a voulu donner à l’expression «services sociaux» contenue au sous-alinéa 19(1)a)(ii) de la *Loi sur l’immigration*. La structure organisationnelle des différents gouvernements provinciaux semblerait constituer un fondement faible pour déterminer la portée de l’expression «services sociaux» que le législateur fédéral a utilisée dans la *Loi sur l’immigration*.

[18] Émanant de l’intimé, la dernière question litigieuse est, si nous comprenons bien, pour la première fois soulevée devant la Cour; elle concerne l’alinéa 3f) [mod. par L.R.C. (1985) (4<sup>e</sup> suppl.), ch. 28, art. 2] de la *Loi sur l’immigration*:

3. La politique canadienne d’immigration ainsi que les règles et règlements pris en vertu de la présente loi visent, dans leur conception et leur mise en œuvre, à promouvoir les intérêts du pays sur les plans intérieur et international et reconnaissent la nécessité:

[. . .]

(f) to ensure that any person who seeks admission to Canada on either a permanent or temporary basis is subject to standards of admission that do not discriminate in a manner inconsistent with the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*;

f) de garantir que les personnes sollicitant leur admission au Canada à titre permanent ou temporaire soient soumises à des critères excluant toute discrimination contraire à la *Charte canadienne des droits et libertés*;

[19] Respondent's counsel says that paragraph 19(1)(a) is discriminatory (presumably in this case on account of mental disability). Her argument is that, although upon a Charter [*Canadian Charter of Rights and Freedoms*, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44]] challenge, the provision would be saved under section 1, it should, because it is discriminatory, not be given its full and proper meaning but should be read narrowly so as to exclude special education from the ambit of social services. We are not prepared to assume that paragraph 19(1)(a) would offend section 15 of the Charter. In the absence of a proper debate with respect to section 15 and a section 1 analysis, we are not prepared to say, on the basis of the general argument made before us, that interpreting the term "social services" in subparagraph 19(1)(a)(ii) as including special education is inconsistent with paragraph 3(f) of the *Immigration Act*.

[19] L'avocate de l'intimé affirme que l'alinéa 19(1)a) est discriminatoire (présument, dans la présente affaire, en raison de l'altération des facultés mentales). Selon ce qu'elle prétend, bien que, dans le cadre d'une contestation fondée sur la Charte [*Charte canadienne des droits et libertés*, qui constitue la Partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44]], la disposition serait sauvegardée en vertu de l'article premier, elle ne devrait pas, parce qu'elle est discriminatoire, se voir accorder sa signification propre et entière, mais elle devrait être interprétée restrictivement de façon à exclure l'éducation spécialisée des services sociaux. Nous ne sommes pas prêts à supposer que l'alinéa 19(1)a) contreviendrait à l'article 15 de la Charte. En l'absence d'un débat approprié relativement à l'article 15 et d'une analyse fondée sur l'article premier, nous ne sommes pas prêts à dire, compte tenu de l'argumentation générale qui nous a été soumise, qu'une interprétation de l'expression «services sociaux» contenue au sous-alinéa 19(1)a)(ii) qui comprendrait l'éducation spécialisée est incompatible avec l'alinéa 3f) de la *Loi sur l'immigration*.

[20] For all these reasons, we find that social services in subparagraph 19(1)(a)(ii) includes special education. The certified question will be answered in the affirmative as follows:

[20] Pour tous ces motifs, nous estimons que les services sociaux prévus au sous-alinéa 19(1)a)(ii) comprennent l'éducation spécialisée. Nous répondrons à la question certifiée par l'affirmative:

Special education, including education of mentally challenged students within the publicly funded provincial primary and secondary school systems, falls within social services as that term is used in subparagraph 19(1)(a)(ii) of the *Immigration Act*.

Les services sociaux au sens du sous-alinéa 19(1)a)(ii) de la *Loi sur l'immigration* comprennent l'éducation spécialisée, y compris l'éducation des étudiants souffrant d'une incapacité mentale qui relèvent des systèmes scolaires primaires et secondaires subventionnés par l'État.

[21] The appeal will be allowed and the decision of the Motions Judge setting aside the visa officer's decision of August 1, 1997 and returning the respondent's application for permanent residence for reconsideration will be quashed. There will be no order as to costs as costs were not requested. We note that appellant's counsel stipulated that irrespective of the

[21] L'appel est accueilli et la décision du juge des requêtes d'annuler la décision que l'agent des visas a prise le 1<sup>er</sup> août 1997 et de renvoyer la demande de résidence permanente de l'intimé afin qu'elle fasse l'objet d'un nouvel examen est annulée. Comme les dépens n'ont pas été demandés, il n'y aura aucune ordonnance en ce sens. Nous notons que l'avocate de

outcome of the appeal, the appellant would voluntarily redetermine the respondent's application for permanent residence in accordance with our decision.

---

<sup>1</sup> **83.** (1) A judgment of the Federal Court—Trial Division on an application for judicial review with respect to any decision or order made, or any matter arising, under this Act or the rules or regulations thereunder may be appealed to the Federal Court of Appeal only if the Federal Court—Trial Division has at the time of rendering judgment certified that a serious question of general importance is involved and has stated that question.

l'appelant a précisé que, indépendamment du résultat de l'appel, son client prendrait volontairement une nouvelle décision quant à la demande de résidence permanente de l'intimé, conformément à notre décision.

---

<sup>1</sup> **83.** (1) Le jugement de la Section de première instance de la Cour fédérale rendu sur une demande de contrôle judiciaire relative à une décision ou ordonnance rendue, une mesure prise ou toute question soulevée dans le cadre de la présente loi ou de ses textes d'application—règlements ou règles—ne peut être porté en appel devant la Cour d'appel fédérale que si la Section de première instance certifie dans son jugement que l'affaire soulève une question grave de portée générale et énonce celle-ci.