

2011 FCA 146  
A-408-09

2011 CAF 146  
A-408-09

**Nell Toussaint** (*Appellant*)

**Nell Toussaint** (*appelante*)

v.

c.

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

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

and

et

**Charter Committee on Poverty Issues** (*Intervener*)

**Charter Committee on Poverty Issues** (*intervenant*)

A-501-09

A-501-09

**Ben Ndungu** (*Appellant*)

**Ben Ndungu** (*appelant*)

v.

c.

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

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

**INDEXED AS: TOUSSAINT v. CANADA (MINISTER OF CITIZENSHIP AND IMMIGRATION)**

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

Federal Court of Appeal, Sharlow, Dawson and Layden-Stevenson J.J.A.—Toronto, January 19; Ottawa, April 29, 2011.

Cour d'appel fédérale, juges Sharlow, Dawson et Layden-Stevenson, J.C.A.—Toronto, 19 janvier; Ottawa, 29 avril 2011.

*Citizenship and Immigration — Immigration Practice — Appeals from Federal Court decisions dismissing judicial reviews of respondent's refusal to waive Immigration and Refugee Protection Regulations, s. 307 fee for processing Immigration and Refugee Protection Act (IRPA), s. 25(1) application — Appellants, foreign nationals, not complying with Regulations, s. 10(1)(d) (proof of payment of applicable fee) in submitting s. 25(1) application — Claiming undue hardship, requesting waiver of fees — Federal Court concluding required fee precondition to making valid subsection 25(1) application — Whether s. 25(1) giving respondent authority to waive application fee — On proper interpretation of IRPA, s. 25(1), respondent obliged to consider request for exemption from paying fee — If foreign national having potentially meritorious claim for discretionary grant of permanent residence under subsection 25(1), no obvious policy objection to process facilitating s. 25(1) application by fee waiver — Appeals allowed.*

*Citoyenneté et Immigration — Pratique en matière d'immigration — Appels de décisions de la Cour fédérale rejetant des demandes de contrôle judiciaire du refus de l'intimé de lever l'obligation d'acquitter les frais prévus à l'art. 307 du Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés, quant au traitement d'une demande présentée au titre de l'art. 25(1) de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés (LIPR) — Les appelants, des étrangers, ne se sont pas conformés à l'art. 10(1)d) (récépissé de paiement des droits applicables) lorsqu'ils ont présenté leurs demandes en vertu de l'art. 25(1) — Ils ont allégué qu'il s'agissait d'une contrainte financière excessive et ont demandé une dispense du paiement des frais — La Cour fédérale a conclu que l'obligation de payer les frais était une condition de validité de la demande présentée au titre de l'art. 25(1) — Il s'agissait de savoir si l'art. 25(1) confère à l'intimé le pouvoir de lever l'obligation de payer les frais prévus à l'égard d'une demande — Selon une interprétation correcte de l'art. 25(1) de la LIPR,*

*Constitutional Law — Charter of Rights — Life, Liberty and Security — Federal Court dismissing judicial reviews of respondent's refusal to waive Immigration and Refugee Protection Act, s. 25(1) application fee — Whether failure of Governor in Council to permit waiver of fees infringing Charter, s. 7 rights of foreign nationals living in poverty submitting s. 25(1) applications — Rights of appellants under Charter, s. 7 not engaged by failure to consider fee waiver — Removal of appellants prior to consideration of humanitarian, compassionate grounds raised in s. 25(1) applications not depriving them of right to life, liberty or security.*

*Constitutional Law — Charter of Rights — Equality Rights — Federal Court dismissing judicial reviews of respondent's refusal to waive Immigration and Refugee Protection Act, s. 25(1) application fee — Absence of provision for waiver of fee would not infringe Charter, s. 15 rights of foreign national submitting s. 25(1) application — Such absence not causing disproportionate hardship, not affecting access to justice, not perpetuating prejudice, stereotyping.*

*Constitutional Law — Fundamental Principles — Federal Court dismissing judicial reviews of respondent's refusal to waive Immigration and Refugee Protection Act, s. 25(1) application fee — Absence of provision for waiver of fee not contrary to right of access to courts or to rule of law — Access to respondent under s. 25(1) not same as, or analogous to, access to courts — Rule of law cannot be used to create fee waiver where none existing in legislation.*

These were appeals from two Federal Court decisions dismissing the appellants' applications for judicial review of the

*l'intimé est tenu d'examiner une demande de dispense de l'obligation de payer les frais — Si un étranger est en mesure de démontrer que, dans son cas, l'exercice du pouvoir discrétionnaire d'accorder la résidence permanente au titre de l'art. 25(1) serait justifié, rien ne s'oppose, en principe, à ce qu'on puisse faciliter sa demande au moyen d'une dispense de paiement des frais — Appels accueillis.*

*Droit constitutionnel — Charte des droits — Vie, liberté et sécurité — Rejet par la Cour fédérale des demandes de contrôle judiciaire du refus de l'intimé de lever l'obligation d'acquitter les frais prévus pour le traitement d'une demande présentée au titre de l'art. 25(1) de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés — Il s'agissait de savoir si l'omission de la gouverneure en conseil de permettre une dispense du paiement des frais pour les étrangers qui vivent dans la pauvreté et souhaitent présenter une demande en application de l'art. 25(1) contrevient à l'art. 7 de la Charte — Les droits que garantit l'art. 7 de la Charte aux appelants n'entrent pas en jeu par suite du défaut d'examiner leurs demandes de dispense des frais — Le renvoi des appelants, avant l'examen des motifs d'ordre humanitaire soulevés dans leurs demandes présentées en vertu de l'art. 25(1), ne les prive pas de leur droit à la vie, à la liberté ou à la sécurité de leur personne.*

*Droit constitutionnel — Charte des droits — Droits à l'égalité — Rejet par la Cour fédérale des demandes de contrôle judiciaire du refus de l'intimé de lever l'obligation d'acquitter les frais prévus pour le traitement d'une demande présentée au titre de l'art. 25(1) de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés — L'absence d'une disposition prévoyant la dispense du paiement des frais ne contreviendrait pas aux droits, garantis à l'art. 15 de la Charte, des étrangers qui souhaitent présenter une demande de résidence permanente en application de l'art. 25(1) — Cette absence de disposition ne cause pas de difficultés excessives, n'empêche pas d'accéder à la justice et ne perpétue pas un préjudice ou l'application de stéréotypes.*

*Droit constitutionnel — Principes fondamentaux — Rejet par la Cour fédérale des demandes de contrôle judiciaire du refus de l'intimé de lever l'obligation d'acquitter les frais prévus pour le traitement d'une demande présentée au titre de l'art. 25(1) de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés — L'absence de disposition prévoyant la dispense du paiement des frais ne va pas à l'encontre du droit d'accès aux tribunaux ou de la primauté du droit — L'accès à l'intimé en application de l'art. 25(1) n'est pas analogue à l'accès aux tribunaux — La primauté du droit ne peut pas servir à créer une dispense du paiement des frais s'il n'en existe aucune dans la loi.*

Il s'agissait d'appels de deux décisions de la Cour fédérale rejetant les demandes de contrôle judiciaire des appelants du

respondent's refusal to waive the fee stipulated by section 307 of the *Immigration and Refugee Protection Regulations* that must be paid for processing a permanent resident application under subsection 25(1) of the *Immigration and Refugee Protection Act* (IRPA).

The appellants, foreign nationals without permanent resident status or visas, each submitted a subsection 25(1) application but did not comply with paragraph 10(1)(d) of the Regulations requiring them to include proof that they had paid the application fee. The appellants claimed that the payment of the fee would cause them undue financial hardship, and requested that the fee be waived. The Federal Court accepted the respondent's interpretation of subsection 25(1) (i.e. that the required fee is a precondition to the making of a valid subsection 25(1) application), considering it to be more consistent with the object and purpose of the statutory scheme that includes subsection 25(1). The Federal Court also concluded that there is no constitutional principle compelling the Governor in Council to enact regulations governing the waiver of fees payable under IRPA.

At issue was whether subsection 25(1) gives the respondent the authority to waive the requirement in paragraph 10(1)(d) to pay the application fee and, if not, whether the failure of the Governor in Council to enact regulations permitting the waiver of fees for foreign nationals living in poverty who wish to make a subsection 25(1) application infringed the rights of the appellants under section 7 or 15 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* (Charter), or the rule of law or the common law constitutional right of access to the courts.

*Held*, the appeals should be allowed.

There is nothing in the scheme of IRPA or the statutory context to compel the conclusion that the obligation under paragraph 10(1)(d) of the Regulations to pay a fee for a subsection 25(1) application is not within the scope of the phrase "any applicable criteria or obligation of this Act" in subsection 25(1) of IRPA. On a proper interpretation of subsection 25(1), the respondent is obliged to consider a request for an exemption from the requirement in section 307 of the Regulations to pay a fee for processing an application under subsection 25(1). The principle that immigration is a privilege means that a subsection 25(1) applicant has no legal right to a favourable decision by the respondent on any request for an exemption. However, that principle says nothing about the scope of the respondent's discretion under subsection 25(1) or

refus de l'intimé de lever l'obligation d'acquitter les frais prévus à l'article 307 du *Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés* pour le traitement d'une demande de résidence permanente présentée au titre du paragraphe 25(1) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* (la LIPR).

Les appelants, des étrangers sans statut de résident permanent ni visas, ont chacun présenté une demande de résidence permanente en application du paragraphe 25(1), mais ils ne se sont pas conformés à l'alinéa 10(1)d) du Règlement, qui exige que les demandes soient accompagnées d'un récépissé de paiement des droits applicables. Les appelants ont allégué que le paiement des frais constituerait une contrainte financière excessive et ont demandé une dispense du paiement des frais. La Cour fédérale a accepté l'interprétation de l'intimé du paragraphe 25(1) (c.-à-d. que l'obligation de payer les frais est une condition de validité de la demande présentée au titre du paragraphe 25(1)), estimant que cette interprétation était davantage compatible avec l'objet du régime législatif, lequel comprend le paragraphe 25(1). La Cour fédérale a également conclu qu'aucun principe constitutionnel n'obligeait la gouverneure en conseil à prendre un règlement régissant la dispense de frais exigibles en vertu de la LIPR.

La question à trancher était de savoir si le paragraphe 25(1) confère à l'intimé le pouvoir de lever l'obligation, prévue à l'alinéa 10(1)d) du Règlement, de payer les frais prévus à l'égard d'une demande et, dans la négative, si l'omission de la gouverneure en conseil d'adopter un règlement permettant une dispense du paiement des frais pour les étrangers qui vivent dans la pauvreté et souhaitent présenter une demande de résidence permanente en application du paragraphe 25(1) contrevient aux droits des appelants garantis à l'article 7 ou à l'article 15 de la *Charte canadienne des droits et libertés* (la Charte), ou à la primauté du droit ou au droit constitutionnel d'accès aux tribunaux en common law.

*Arrêt* : les appels doivent être accueillis.

Rien dans le régime de la LIPR ou le contexte législatif n'oblige à conclure que l'obligation, prévue à l'alinéa 10(1)d) du Règlement, de payer des frais relativement à une demande fondée sur le paragraphe 25(1) ne fait pas partie de « tout ou partie des critères et obligations applicables » du paragraphe 25(1) de la LIPR. Selon une interprétation correcte du paragraphe 25(1), l'intimé est obligé d'examiner une demande de dispense de l'obligation prévue à l'article 307 du Règlement quant au paiement des frais de traitement d'une demande présentée au titre du paragraphe 25(1). Le principe voulant que l'immigration soit un privilège signifie que celui qui présente une demande en vertu du paragraphe 25(1) n'a pas droit à une décision favorable de l'intimé quant à une demande de dispense. Toutefois, ce principe ne donne aucune

whether it should be interpreted narrowly or broadly. Giving the respondent the authority to facilitate a process that might lead to a foreign national being granted the status of a permanent resident is more consistent with the objectives in subsection 3(1) of IRPA to pursue the maximum economic benefits of immigration, to support the development of a strong and prosperous economy, and to promote the goal of the successful integration of permanent residents to Canada. A foreign national who is not a permanent resident does not have an unqualified right to work to achieve self-sufficiency. If such a person has a potentially meritorious claim for a discretionary grant of permanent residence under subsection 25(1), there is no obvious policy objection to a process that could facilitate that person's subsection 25(1) application by a fee waiver. The stated objectives of IRPA will not be harmed by adopting the appellants' proposed interpretation of subsection 25(1). Section 89 of IRPA, which provides that the Regulations may govern cases in which fees may be waived, is not an indication that Parliament intended the respondent to have no discretion to waive fees. There is no reason in principle why Parliament would not authorize the respondent to waive the fee for a subsection 25(1) application on humanitarian and compassionate or public policy grounds, on a case-by-case basis, while at the same time authorizing the Governor in Council to enact regulations governing when a fee may be waived. In light of the section 39 of IRPA requirement that foreign nationals be financially stable and independent, it is more consistent with the objectives of IRPA to interpret subsection 25(1) in a way that allows the respondent to waive the application fee, than to interpret it in a way that bars any such relief. Finally, the risk of an increased administration burden as a result of considering requests for a fee waiver is not a reason to adopt the respondent's interpretation of subsection 25(1).

While the above was sufficient for allowing the appeal, the second question and the constitutional issues were nonetheless considered. The rights of the appellants under section 7 of the Charter were not engaged by the failure of the respondent to consider their requests for a fee waiver. Their removal prior to consideration of the humanitarian and compassionate grounds raised in their subsection 25(1) applications does not deprive them of their right to life, liberty or security of the person, and they have not been deprived of any rights without the application of the principles of fundamental justice. Nor would the absence of a provision for the waiver of the subsection 25(1) fee constitute discrimination against the appellants

indication sur la portée du pouvoir discrétionnaire de l'intimé en application du paragraphe 25(1), ou si ce pouvoir devrait être interprété étroitement ou largement. Donner à l'intimé le pouvoir de faciliter un processus susceptible d'amener un étranger à obtenir le statut de résident permanent est davantage compatible avec les objets du paragraphe 3(1) de la LIPR, qui sont de permettre au Canada de retirer de l'immigration le maximum d'avantages économiques, de favoriser le développement économique et la prospérité du Canada, et de promouvoir l'intégration des résidents permanents au Canada. L'étranger qui se trouve au Canada et n'a pas le statut de résident permanent ne jouit pas du droit absolu de travailler pour assurer son autonomie. Si cette personne est en mesure de démontrer que, dans son cas, l'exercice du pouvoir discrétionnaire d'accorder la résidence permanente au titre du paragraphe 25(1) serait justifié, rien ne s'oppose, en principe, à ce qu'on puisse faciliter sa demande au moyen d'une dispense de paiement des frais. Adopter l'interprétation proposée par les appelants à l'égard du paragraphe 25(1) n'est pas susceptible de porter atteinte aux objectifs déclarés de la LIPR. L'article 89 de la LIPR, qui stipule que les règlements peuvent prévoir des cas de dispense de paiement des frais, n'est pas une indication que le législateur voulait que l'intimé ne dispose d'aucun pouvoir discrétionnaire pour dispenser du paiement des frais. Il n'y a aucune raison pour laquelle le législateur n'aurait pas jugé approprié d'autoriser l'intimé à accorder une dispense du paiement des frais à l'égard d'une demande fondée sur des motifs d'ordre humanitaire ou d'intérêt public en application du paragraphe 25(1), au cas par cas, tout en autorisant en même temps la gouverneure en conseil à prendre des règlements régissant les cas de dispense. À la lumière de l'article 39 de la LIPR, qui exige des étrangers la stabilité et l'indépendance financières, il serait plus conforme aux objectifs de la LIPR d'interpréter le paragraphe 25(1) d'une façon qui permettrait à l'intimé d'accorder la dispense du paiement de ces frais, plutôt que de l'interpréter d'une façon qui empêcherait l'application de cette mesure. Enfin, le risque d'une charge administrative accrue, résultant de l'examen des demandes de dispense de paiement des frais, ne constitue pas en soi un motif valable d'adopter l'interprétation proposée par l'intimé à l'égard du paragraphe 25(1).

Même si ce qui précède était suffisant pour que l'appel soit accueilli, la deuxième question et les questions constitutionnelles ont néanmoins été examinées. Les droits que garantit l'article 7 de la Charte aux appelants n'entrent pas en jeu par suite du défaut de l'intimé d'examiner leurs demandes de dispense des frais. Le fait qu'ils soient renvoyés avant l'examen des motifs d'ordre humanitaire soulevés dans leurs demandes présentées en vertu du paragraphe 25(1) ne les prive pas de leur droit à la vie, à la liberté ou à la sécurité de leur personne, et ils n'ont été privés d'aucun droit sans application des principes de justice fondamentale. Et l'absence de disposition prévoyant la dispense du paiement des frais pour

contrary to subsection 15(1) of the Charter: it does not cause disproportionate hardship to impoverished foreign nationals in Canada, affect access to a process for claiming a legal right, or create a disadvantage by perpetuating prejudice or stereotyping. Finally, the absence of a provision for the waiver of fees is not contrary to the common law constitutional right of access to the courts or to the rule of law. Access to the respondent under subsection 25(1) of IRPA is not the same as, or analogous to, access to the courts because the respondent's authority under subsection 25(1) is limited to providing an exceptional discretionary benefit. In the context of the immigration provisions of IRPA, the rule of law cannot be used to create a fee waiver where none exists in the legislation.

For these reasons, the judgments of the Federal Court were set aside and both matters were referred back to the respondent for consideration of the requests of the appellants for a waiver of the subsection 25(1) application fees.

#### STATUTES AND REGULATIONS CITED

*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. 7, 15.

*Immigration and Refugee Protection Act*, S.C. 2001, c. 27, ss. 2(1) “foreign national”, (2), 3, 5(1),(2) (as am. by S.C. 2008, c. 3, s. 2), 25(1) (as am. *idem*, c. 28, s. 117), 26, 34, 35, 38, 39, 41, 74(d), 89, 148, 150.

*Immigration and Refugee Protection Regulations*, SOR/2002-227, ss. 10(1), 66, 307.

#### CASES CITED

##### REFERRED TO:

*Chiarelli v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1992] 1 S.C.R. 711, (1992), 90 D.L.R. (4th) 289, 2 Admin. L.R. (2d) 125.

APPEALS from two Federal Court decisions (*Toussaint v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2009 FC 873, [2010] 3 F.C.R. 452, 198 C.R.R. (2d) 194, 350 F.T.R. 109; *Ndungu v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2009 FC 1269, 87 Imm. L.R. (3d) 143) dismissing the appellants'

une demande présentée au titre du paragraphe 25(1) ne constituerait pas de la discrimination à l'endroit des appelants, au sens du paragraphe 15(1) de la Charte : elle ne cause pas de difficultés excessives pour les étrangers vivant dans la pauvreté au Canada, n'empêche pas d'accéder à un mécanisme permettant de faire valoir ses droits, ni ne crée de désavantage par la perpétuation d'un préjudice ou l'application de stéréotypes. Enfin, l'absence d'une disposition prévoyant la dispense du paiement des frais ne va pas à l'encontre du droit constitutionnel d'accès aux tribunaux en common law, ni à l'encontre de la primauté du droit. L'accès à l'intimé en application du paragraphe 25(1) de la LIPR n'est pas analogue à l'accès aux tribunaux parce que le pouvoir conféré à l'intimé au paragraphe 25(1) se limite à procurer un avantage discrétionnaire exceptionnel. Dans le contexte des dispositions de la LIPR relatives à l'immigration, la primauté du droit ne peut servir à créer une dispense du paiement des frais s'il n'en existe aucune dans la loi.

Pour ces motifs, les jugements de la Cour fédérale ont été annulés, et les deux affaires ont été renvoyées à l'intimé pour examen des demandes de dispense du paiement des frais exigibles à l'égard des demandes présentées par les appelants au titre du paragraphe 25(1).

#### LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

*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. 7, 15.

*Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27, art. 2(1) « étranger », (2), 3, 5(1),(2) (mod. par L.C. 2008, ch. 3, art. 2), 25(1) (mod., *idem*, ch. 28, art. 117), 26, 34, 35, 38, 39, 41, 74d), 89, 148, 150.

*Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés*, DORS/2002-227, art. 10(1), 66, 294, 307.

#### JURISPRUDENCE CITÉE

##### DÉCISION CITÉE :

*Chiarelli c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1992] 1 R.C.S. 711.

APPELS de deux décisions de la Cour fédérale (*Toussaint c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2009 CF 873, [2010] 3 R.C.F. 452; *Ndungu c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2009 CF 1269) rejetant les demandes, par les appelants, de contrôle judiciaire du refus de

applications for judicial review of the respondent's refusal to waive the fee stipulated by section 307 of the *Immigration and Refugee Protection Regulations* that must be paid for processing a permanent resident application under subsection 25(1) of the *Immigration and Refugee Protection Act*. Appeals allowed.

l'intimé de lever l'obligation d'acquitter les frais prévus à l'article 307 du *Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés*, quant au traitement d'une demande de résidence permanente présentée au titre du paragraphe 25(1) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*. Appels accueillis.

#### APPEARANCES

*Andrew C. Dekany* and *Angus Grant* for appellant Nell Toussaint.  
*Rocco Galati* for appellant Ben Ndungu.  
*Martin Anderson, Kristina Dragaitis* and *Mahan Keramati* for respondent.  
*Raj Anand* for intervener.

#### ONT COMPARU

*Andrew C. Dekany* et *Angus Grant* pour l'appelante Nell Toussaint.  
*Rocco Galati* pour l'appelant Ben Ndungu.  
*Martin Anderson, Kristina Dragaitis* et *Mahan Keramati* pour l'intimé.  
*Raj Anand* pour l'intervenant.

#### SOLICITORS OF RECORD

*Andrew Dekany*, Toronto, for applicant Nell Toussaint.  
*Galati, Rodrigues & Associates*, Toronto, for appellant Ben Ndungu.  
*Deputy Attorney General of Canada* for respondent.  
*WeirFoulds LLP*, Toronto, for intervener.

#### AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

*Andrew Dekany*, Toronto, pour l'appelante Nell Toussaint.  
*Galati, Rodrigues & Associates*, Toronto, pour l'appelant Ben Ndungu.  
*Le sous-procureur général du Canada* pour l'intimé.  
*WeirFoulds LLP*, Toronto, pour l'intervenant.

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

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

[1] SHARLOW J.A.: These are appeals of two judgments of Justice Snider, reported as *Toussaint v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2009 FC 873, [2010] 3 F.C.R. 452, and *Ndungu v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2009 FC 1269, 87 Imm. L.R. (3d) 143. The appeals were heard together based on serious questions of general importance certified by Justice Snider pursuant to paragraph 74(d) of the *Immigration and Refugee Protection Act*, S.C. 2001, c. 27 (the IRPA). Those questions, which I have reworded slightly, are as follows:

[1] LA JUGE SHARLOW, J.C.A. : Il s'agit des appels de deux jugements de la juge Snider, répertoriés sous les intitulés *Toussaint c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2009 CF 873, [2010] 3 R.C.F. 452, et *Ndungu c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2009 CF 1269. Les appels ont été entendus ensemble compte tenu des questions graves de portée générale certifiées par la juge Snider en vertu de l'alinéa 74d) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27 (la LIPR). Ces questions, que j'ai quelque peu reformulées, sont les suivantes :

(1) On a proper interpretation of subsection 25(1) [as am. by S.C. 2008, c. 28, s. 117] of the IRPA, is the Minister of Citizenship and Immigration (the Minister) obliged to consider a request for an exemption from the requirement in paragraph 10(1)(d) of the *Immigration and Refugee Protection Regulations*, SOR/2002-227

1) Selon l'interprétation correcte du paragraphe 25(1) [mod. par L.C. 2008, ch. 28, art. 117] de la LIPR, le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration (le ministre) est-il obligé d'examiner une demande de dispense de l'obligation prévue à l'alinéa 10(1)d) du *Règlement sur l'immigration et la protection des*

(the Regulations), to pay a fee for processing an application under subsection 25(1)?

(2) If not, then has the failure of the Governor in Council to enact regulations permitting the waiver of fees for foreign nationals living in poverty who wish to make an in-Canada application for permanent resident status pursuant to subsection 25(1) of the IRPA infringed:

(a) the rights of the appellants under section 7 or 15 of the *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] (Charter)], or

(b) the rule of law or the common law constitutional right of access to the courts?

[2] Justice Snider concluded that the answer to all of these questions is no, and on that basis dismissed the judicial review applications. I agree with Justice Snider on the second question. However, I respectfully disagree with her on the first question, and for that reason I would allow these appeals.

#### A. Background

[3] The description of the background to these appeals is divided into three parts: (1) Subsection 25(1) of the IRPA; (2) Provisions of the IRPA and the Regulations relating to fees; and (3) Relevant facts and litigation history.

##### 1. *Subsection 25(1) of the IRPA*

[4] A foreign national may be granted the status of “permanent resident” under the IRPA. “Foreign national” is defined as follows in subsection 2(1) of the IRPA:

*réfugiés*, DORS/2002-227 (le Règlement), quant au paiement des frais de traitement d’une demande présentée au titre du paragraphe 25(1)?

2) Dans la négative, l’omission de la gouverneure en conseil d’adopter un règlement permettant une dispense du paiement des frais pour les étrangers qui vivent dans la pauvreté et souhaitent présenter depuis le Canada une demande de résidence permanente en application du paragraphe 25(1) de la LIPR contrevient-elle :

a) aux droits des appelants garantis à l’article 7 ou à l’article 15 de la *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 Charte)];

b) soit à la primauté du droit, soit au droit constitutionnel d’accès aux tribunaux en common law?

[2] La juge Snider a conclu que la réponse à ces deux questions était négative et elle a donc rejeté les demandes de contrôle judiciaire. Je souscris à l’opinion de la juge Snider quant à la seconde question. Toutefois, en toute déférence, je suis en désaccord avec elle sur la première question et, pour cette raison, je suis d’avis d’accueillir les appels.

#### A. Contexte

[3] La description du contexte des présents appels se divise en trois parties : 1) le paragraphe 25(1) de la LIPR; 2) les dispositions de la LIPR et du Règlement relatives aux frais; 3) les faits pertinents et l’historique du litige.

##### 1. *Paragraphe 25(1) de la LIPR*

[4] Un étranger peut obtenir le statut de « résident permanent » en vertu de la LIPR. Le terme « étranger » est défini comme suit au paragraphe 2(1) de la LIPR :

## Definitions

## 2. ...

“foreign national”  
« étranger »

“foreign national” means a person who is not a Canadian citizen or a permanent resident, and includes a stateless person.

[5] The status of permanent resident brings with it a number of important legal rights, including the right to enter and remain in Canada, and essentially the same rights as a citizen to work in Canada, and to receive social benefits, including health care.

[6] The normal procedure by which a foreign national becomes a permanent resident begins with an application submitted while the foreign national is outside Canada. However, subsection 25(1) of the IRPA permits a person to submit an “in-Canada” or “inland” application for permanent resident status with a request that the Minister exercise the discretion to grant specified relief. Subsection 25(1) read as follows at the time relevant to these appeals:

Humanitarian and compassionate considerations

**25.** (1) The Minister shall, upon request of a foreign national in Canada who is inadmissible or who does not meet the requirements of this Act, and may, on the Minister’s own initiative or on request of a foreign national outside Canada, examine the circumstances concerning the foreign national and may grant the foreign national permanent resident status or an exemption from any applicable criteria or obligation of this Act if the Minister is of the opinion that it is justified by humanitarian and compassionate considerations relating to them, taking into account the best interests of a child directly affected, or by public policy considerations.

(Section 25 was amended by subsection 4(1) of the *Balanced Refugee Reform Act*, S.C. 2010, c. 8, effective June 29, 2010. However, no one has argued that the amendments apply to the subsection 25(1) applications that are the subject of these appeals, which were made before the amendments came into force. For that reason, I have not taken the amendments into consideration.)

[7] A foreign national in Canada is eligible to submit a subsection 25(1) application only if he or she is

## 2. [...]

« étranger » Personne autre qu’un citoyen canadien ou un résident permanent; la présente définition vise également les apatrides.

[5] Le statut de résident permanent confère plusieurs droits importants, y compris le droit d’entrer et de séjourner au Canada, et surtout, à l’instar du citoyen, les droits de travailler au Canada et de bénéficier de certains avantages sociaux, notamment des soins de santé.

[6] Pour devenir résident permanent, l’étranger doit normalement commencer par présenter une demande alors qu’il se trouve hors du Canada. Toutefois, le paragraphe 25(1) de la LIPR permet à l’étranger se trouvant « au Canada » ou « au pays » de présenter une demande de statut de résident permanent et de demander au ministre d’exercer son pouvoir discrétionnaire d’accorder certaines mesures. Le paragraphe 25(1) était rédigé comme suit à l’époque pertinente aux présents appels :

**25.** (1) Le ministre doit, sur demande d’un étranger se trouvant au Canada qui est interdit de territoire ou qui ne se conforme pas à la présente loi, et peut, de sa propre initiative ou sur demande d’un étranger se trouvant hors du Canada, étudier le cas de cet étranger et peut lui octroyer le statut de résident permanent ou lever tout ou partie des critères et obligations applicables, s’il estime que des circonstances d’ordre humanitaire relatives à l’étranger — compte tenu de l’intérêt supérieur de l’enfant directement touché — ou l’intérêt public le justifient.

## Définitions

« étranger »  
“foreign national”

Séjour pour motif d’ordre humanitaire

(L’article 25 a été modifié par le paragraphe 4(1) de la *Loi sur des mesures de réforme équitables concernant les réfugiés*, L.C. 2010, ch. 8, qui est entrée en vigueur le 29 juin 2010. Toutefois, personne n’a fait valoir que les modifications s’appliquent aux demandes présentées au titre du paragraphe 25(1) qui font l’objet des présents appels et qui ont été soumises avant l’entrée en vigueur des modifications. Pour cette raison, je n’ai pas tenu compte des modifications.)

[7] L’étranger se trouvant au Canada peut présenter une demande au titre du paragraphe 25(1) seulement

inadmissible or does not meet the requirements of the IRPA. A foreign national may be inadmissible on any of the grounds stipulated in sections 34 to 42 of the IRPA. It is not necessary to summarize all of those provisions but I will note some examples.

[8] Under section 34, a foreign national is inadmissible on security grounds for, among other things, engaging in any of the listed acts of espionage, subversion, terrorism, or for being a danger to the security of Canada, unless the Minister is satisfied that the presence of the foreign national in Canada would not be detrimental to the national interest. Under section 35, a foreign national is inadmissible on the ground of violating human or international rights in one of the listed ways, again subject to a Ministerial exception. Under section 38, a foreign national is inadmissible on health grounds if, among other things, their health condition might reasonably be expected to cause excessive demand on health or social services.

[9] The categories of admissibility that are most relevant to the statutory context for these appeals are set out in section 39 (financial reasons) and section 41 (non-compliance with the IRPA). Those provisions read as follows:

Financial reasons

**39.** A foreign national is inadmissible for financial reasons if they are or will be unable or unwilling to support themselves or any other person who is dependent on them, and have not satisfied an officer that adequate arrangements for care and support, other than those that involve social assistance, have been made.

...

Non-compliance with Act

**41.** A person is inadmissible for failing to comply with this Act

(a) in the case of a foreign national, through an act or omission which contravenes, directly or indirectly, a provision of this Act; and

(b) in the case of a permanent resident, through failing to comply with subsection 27(2) or section 28.

s'il est interdit de territoire ou ne se conforme pas à la LIPR. L'étranger peut être interdit de territoire pour l'un des motifs précisés aux articles 34 à 42 de la LIPR. Il n'est pas nécessaire que je résume toutes ces dispositions; je me limiterai donc à donner quelques exemples.

[8] En vertu de l'article 34, emporte interdiction de territoire pour raison de sécurité, entre autres, le fait d'être l'auteur d'actes d'espionnage, de se livrer à la subversion ou au terrorisme ou de constituer un danger pour la sécurité du Canada, à moins que le ministre ne soit convaincu que la présence de l'étranger au Canada ne serait nullement préjudiciable à l'intérêt national. En vertu de l'article 35, emportent interdiction de territoire pour atteinte aux droits humains ou internationaux les faits y énumérés, sous réserve encore une fois d'une exception ministérielle. En vertu de l'article 38, est interdit de territoire pour motifs sanitaires, entre autres, l'étranger dont l'état de santé risque d'entraîner un fardeau excessif pour les services sociaux ou de santé.

[9] Les catégories d'admissibilité les plus pertinentes, compte tenu du contexte législatif des présents appels, sont énoncées à l'article 39 (motifs financiers) et à l'article 41 (manquement à la LIPR), que voici :

**39.** Emporte interdiction de territoire pour motifs financiers l'incapacité de l'étranger ou son absence de volonté de subvenir, tant actuellement que pour l'avenir, à ses propres besoins et à ceux des personnes à sa charge, ainsi que son défaut de convaincre l'agent que les dispositions nécessaires — autres que le recours à l'aide sociale — ont été prises pour couvrir leurs besoins et les siens.

[...]

Motifs financiers

Manquement à la loi

**41.** S'agissant de l'étranger, emportent interdiction de territoire pour manquement à la présente loi tout fait — acte ou omission — commis directement ou indirectement en contravention avec la présente loi et, s'agissant du résident permanent, le manquement à l'obligation de résidence et aux conditions imposées.

[10] Subsection 25(1) on its face imposes a legal obligation on the Minister to do certain things upon the request of a foreign national in Canada who is inadmissible or who does not meet the requirements of the IRPA. (It also permits the Minister to do those same things on his own initiative, or upon the request of a foreign national outside Canada, but those elements of subsection 25(1) are not in play in these appeals.)

[11] As I read subsection 25(1), the Minister's statutory obligation generally is as follows: (1) to examine the circumstances of the applicant; (2) to identify any humanitarian and compassionate considerations relating to the applicant (taking into account the best interests of a child directly affected), and any relevant public policy considerations; and (3) to form an opinion as to whether the humanitarian and compassionate considerations, or the public policy considerations, justify granting the applicant permanent resident status or an exemption from any applicable criteria or obligation of the IRPA.

*2. Provisions of the IRPA and the Regulations relating to fees*

[12] The IRPA does not stipulate the procedural requirements for a subsection 25(1) application. The procedural requirements are established by regulations enacted by the Governor in Council pursuant to subsection 5(1) of the IRPA, which reads as follows:

Regulations      5. (1) Except as otherwise provided, the Governor in Council may make any regulation that is referred to in this Act or that prescribes any matter whose prescription is referred to in this Act.

Pursuant to subsection 5(2) [as am. by S.C. 2008, c. 3, s. 2] of the IRPA, regulations proposed to be made under certain provisions of the IRPA must be tabled in Parliament and referred to a Parliamentary Committee before they can be enacted by the Governor in Council. No such Parliamentary reference was required for any regulations that are relevant to the issues in these appeals.

[10] Le paragraphe 25(1) impose à première vue au ministre l'obligation de faire certaines choses à la demande d'un étranger se trouvant au Canada qui est interdit de territoire ou ne se conforme pas à la LIPR. (Il permet également au ministre de faire ces mêmes choses de sa propre initiative ou sur demande d'un étranger se trouvant hors du Canada, mais ces éléments du paragraphe 25(1) n'entrent pas en jeu en l'espèce.)

[11] Suivant mon interprétation du paragraphe 25(1), l'obligation du ministre consiste généralement à : 1) étudier le cas du demandeur; 2) déterminer les considérations d'ordre humanitaire relatives au demandeur (compte tenu de l'intérêt supérieur de l'enfant directement touché) et les considérations d'intérêt public pertinentes; 3) se former une opinion quant à savoir si les considérations d'ordre humanitaire ou d'intérêt public justifient d'octroyer au demandeur le statut de résident permanent ou de lever tout ou partie des critères et obligations applicables de la LIPR.

*2. Dispositions de la LIPR et du Règlement relatives aux frais*

[12] La LIPR ne précise pas les exigences procédurales applicables aux demandes présentées au titre du paragraphe 25(1). Ces exigences sont établies par règlement pris par le gouverneur en conseil en vertu du paragraphe 5(1) de la LIPR, qui est rédigé comme suit :

5. (1) Le gouverneur en conseil peut, sous réserve des autres dispositions de la présente loi, prendre les règlements d'application de la présente loi et toute autre mesure d'ordre réglementaire qu'elle prévoit. Règlements

En vertu du paragraphe 5(2) [mod. par L.C. 2008, ch. 3, art. 2] de la LIPR, tout projet de règlement pris au titre de certaines dispositions de la LIPR doit être déposé au Parlement et renvoyé à un comité parlementaire avant que le règlement ne puisse être pris par le gouverneur en conseil. Aucun renvoi parlementaire n'était nécessaire pour ce qui est des dispositions réglementaires pertinentes quant aux questions en litige dans les présents appels.

[13] Section 26 of the IRPA authorizes the making of regulations relating to subsection 25(1), the provision in issue in this case. Section 26 read as follows at the relevant time (my emphasis):

Regulations **26.** The regulations may provide for any matter relating to the application of sections 18 to 25, and may include provisions respecting

(a) entering, remaining in and re-entering Canada;

(b) permanent resident status or temporary resident status, including acquisition of that status;

(c) the circumstances in which all or part of the considerations referred to in section 24 may be taken into account;

(d) conditions that may or must be imposed, varied or cancelled, individually or by class, on permanent residents and foreign nationals; and

(e) deposits or guarantees of the performance of obligations under this Act that are to be given to the Minister.

[14] Paragraph 26(b) of the IRPA permits regulations to be made regarding “permanent resident status”, including the “acquisition of that status”. That would include regulations stipulating the procedural requirements for a subsection 25(1) application.

[15] The procedural regulations in play in this case are subsection 10(1) and section 66 of the Regulations. Subsection 10(1) states the general procedural requirements for all applications under the IRPA. Section 66 stipulates how a subsection 25(1) application is to be made. Those provisions read as follows (my emphasis):

Form and content of application **10.** (1) Subject to paragraphs 28(b) to (d), an application under these Regulations shall

(a) be made in writing using the form provided by the Department, if any;

(b) be signed by the applicant;

[13] L'article 26 de la LIPR autorise la prise de règlements pour l'application du paragraphe 25(1), qui est en cause en l'espèce. L'article 26 était rédigé comme suit à l'époque pertinente :

**26.** Les règlements régissent l'application des articles 18 à 25 et portent notamment sur :

a) l'entrée, la faculté de rentrer et le séjour;

b) le statut de résident permanent ou temporaire, et notamment l'acquisition du statut;

c) les cas dans lesquels il peut être tenu compte de tout ou partie des circonstances visées à l'article 24;

d) les conditions qui peuvent ou doivent être, quant aux résidents permanents et aux étrangers, imposées, modifiées ou levées, individuellement ou par catégorie;

e) les garanties à fournir au ministre pour l'exécution de la présente loi. [Non souligné dans l'original.]

[14] L'alinéa 26b) de la LIPR permet la prise de règlements portant sur « le statut de résident permanent », notamment « l'acquisition du statut », ce qui comprend des règlements établissant les exigences procédurales des demandes présentées au titre du paragraphe 25(1).

[15] Les dispositions réglementaires qui sont en jeu en l'espèce sont le paragraphe 10(1) et l'article 66 du Règlement. Le paragraphe 10(1) énonce les exigences procédurales générales applicables à toutes les demandes présentées dans le cadre de la LIPR. Quant à l'article 66, il précise comment doit être faite la demande présentée au titre du paragraphe 25(1). Ces dispositions sont rédigées comme suit :

**10.** (1) Sous réserve des alinéas 28b) à d), toute demande au titre du présent règlement :

a) est faite par écrit sur le formulaire fourni par le ministère, le cas échéant;

b) est signée par le demandeur;

Forme et contenu de la demande

(c) include all information and documents required by these Regulations, as well as any other evidence required by the Act;

(d) be accompanied by evidence of payment of the applicable fee, if any, set out in these Regulations; and

(e) if there is an accompanying spouse or common-law partner, identify who is the principal applicant and who is the accompanying spouse or common-law partner.

...

Request

**66.** A request made by a foreign national under subsection 25(1) of the Act must be made as an application in writing accompanied by an application to remain in Canada as a permanent resident or, in the case of a foreign national outside Canada, an application for a permanent resident visa.

[16] The IRPA, as it read in 2008, mentions fees only in sections 89, 148 and 150. It is undisputed in these appeals that section 89 of the IRPA is the provision that authorized the enactment of section 307 of the Regulations, the provision that stipulates the fee in issue in these appeals. Sections 148 and 150 of the IRPA (found in Part 3, “Enforcement”) relate to the obligations of operators of vehicles or transportation facilities bringing persons into Canada. Those provisions shed no light on the issues in these appeals. Section 89 reads as follows:

Regulations

**89.** The regulations may govern fees for services provided in the administration of this Act, and cases in which fees may be waived by the Minister or otherwise, individually or by class.

[17] No regulation has been enacted governing the waiver of fees by the Minister or otherwise.

[18] Fees are dealt with in Part 19 of the Regulations (sections 294–315), which consists of five divisions:

c) comporte les renseignements et documents exigés par le présent règlement et est accompagnée des autres pièces justificatives exigées par la Loi;

d) est accompagnée d’un récépissé de paiement des droits applicables prévus par le présent règlement;

e) dans le cas où le demandeur est accompagné d’un époux ou d’un conjoint de fait, indique celui d’entre eux qui agit à titre de demandeur principal et celui qui agit à titre d’époux ou de conjoint de fait accompagnant le demandeur principal.

[...]

**66.** La demande faite par un étranger en vertu du paragraphe 25(1) de la Loi doit être faite par écrit et accompagnée d’une demande de séjour à titre de résident permanent ou, dans le cas de l’étranger qui se trouve hors du Canada, d’une demande de visa de résident permanent. [Non souligné dans l’original.]

Demande

[16] La LIPR, dans la version qui existait en 2008, fait mention des frais aux articles 89, 148 et 150 seulement. Il n’est pas contesté dans les présents appels que c’est l’article 89 de la LIPR qui autorisait l’adoption de l’article 307 du Règlement, qui fixe les frais en cause en l’espèce. Les articles 148 et 150 de la LIPR (qui figurent à la partie 3, « Exécution ») portent sur les obligations des exploitants de véhicules et d’installations de transport qui amènent des personnes au Canada. Ces dispositions n’apportent aucun éclaircissement sur les questions en litige dans les présents appels. L’article 89 est rédigé comme suit :

**89.** Les règlements peuvent prévoir les frais pour les services offerts dans la mise en œuvre de la présente loi, ainsi que les cas de dispense, individuellement ou par catégorie, de paiement de ces frais.

Règlement

[17] Aucun règlement ne prévoit les cas de dispense par le ministre ou autrement.

[18] Il est question des frais à la partie 19 du Règlement (articles 294 à 315), laquelle compte

Division 1 (interpretation), Division 2 (fees for applications for visas and permits, including work permits and study permits), Division 3 (fees for applications to remain in Canada as a permanent resident), Division 4 (right of permanent residence) and Division 5 (fees for other applications and services). Within each division, fees are imposed in numerous categories, each with its own scheme that in some cases includes exceptions and remissions.

[19] The fee in issue in this case is the fee stipulated by section 307 of the Regulations, which is found in Division 5 (fees for other applications and services) and reads in relevant part as follows:

Fees **307.** The following fees are payable for processing an application made in accordance with section 66 if no fees are payable in respect of the same applicant for processing an application to remain in Canada as a permanent resident or an application for a permanent resident visa:

(a) in the case of a principal applicant,  
\$550 ...

(The reference to section 66 is a reference to section 66 of the Regulations, which is quoted above.)

### 3. *Relevant facts and litigation history*

[20] The facts relating to Ms. Toussaint and Mr. Ndungu are similar insofar as they are relevant to these appeals. Ms. Toussaint and Mr. Ndungu are foreign nationals. In 2008 they were living in Canada without permanent resident status and without a visa entitling them to remain in Canada. They had no legal right to remain in Canada and were liable to be removed. If they were to leave Canada, they would have no legal right to return to Canada without obtaining either a visa or the status of permanent resident.

[21] Ms. Toussaint and Mr. Ndungu both wish to become permanent residents. Each submitted a subsection 25(1) application in 2008. The Minister does not dispute that they were eligible to do so, and for the

cinq sections : section 1 — Interprétation; section 2 — Frais des demandes de visa et de permis, notamment le permis de travail et le permis d'études; section 3 — Frais des demandes de séjour au Canada à titre de résident permanent; section 4 — Droit de résidence permanente; section 5 — Frais relatifs aux autres demandes et services. Chacune de ces sections établit diverses catégories de frais et comporte son propre mécanisme qui, dans certains cas, comprend des exceptions et des remises.

[19] Les frais en cause en l'espèce sont les frais prévus à l'article 307 du Règlement, qui se trouve à la section 5 (Frais relatifs aux autres demandes et services) et dont voici l'extrait pertinent :

**307.** Les frais ci-après sont à payer pour l'examen de la demande faite aux termes de l'article 66 si aucuns frais ne sont par ailleurs à payer à l'égard du même demandeur pour l'examen d'une demande de séjour au Canada à titre de résident permanent ou d'une demande de visa de résident permanent :

a) dans le cas du demandeur principal,  
550 \$ [...]

(La disposition renvoie à l'article 66 du Règlement cité précédemment.)

### 3. *Les faits pertinents et l'historique du litige*

[20] Les faits concernant M<sup>me</sup> Toussaint et ceux concernant M. Ndungu sont semblables dans la mesure où ils sont liés aux présents appels. M<sup>me</sup> Toussaint et M. Ndungu sont des étrangers. En 2008, ils vivaient au Canada sans statut de résident permanent et sans visa les autorisant à y séjourner. N'ayant pas le droit de rester au Canada, ils étaient susceptibles d'être renvoyés. S'ils devaient quitter le Canada, ils n'auraient pas le droit d'y revenir sans obtenir soit un visa soit le statut de résident permanent.

[21] M<sup>me</sup> Toussaint et M. Ndungu souhaitent tous les deux devenir des résidents permanents. Ils ont chacun présenté une demande au titre du paragraphe 25(1) en 2008. Le ministre ne conteste pas qu'ils étaient

purposes of these appeals it is not necessary to identify precisely why they were eligible.

[22] Paragraph 10(1)(d) of the Regulations required Ms. Toussaint and Mr. Ndungu to include with their subsection 25(1) applications proof that they had paid the \$550 fee stipulated by section 307 of the Regulations. Ms. Toussaint and Mr. Ndungu did not comply with that requirement. They both claim that the payment of the \$550 fee would be an undue financial hardship for them. When they submitted their subsection 25(1) applications, they did not include proof of payment of the fee. Instead, they submitted evidence of their poverty and a request that the fee be waived.

[23] For the purpose of these appeals, I have assumed that the claims of financial hardship asserted by Ms. Toussaint and Mr. Ndungu are such that the Minister could reasonably conclude that the fee should be waived on humanitarian and compassionate grounds. I do not suggest that this would have been the only decision reasonably open to the Minister.

[24] Ms. Toussaint and Mr. Ndungu each received a letter stating that their subsection 25(1) applications would not be considered until the \$550 fee was paid. Ms. Toussaint's letter is dated January 12, 2009, and Mr. Ndungu's letter is dated February 10, 2009. The explanations are identical and read as follows [in [2010] 3 F.C.R. 452, at paragraph 3]:

Paragraph 10(1)(d) of the Immigration and Refugee Protection Regulations requires all applicants to include evidence of payment of the applicable fee. Your request for an exemption from the fees is contrary to this legislative requirement. If you wish to apply for permanent residence in Canada your application must be accompanied by the required fee.

This explanation reflects the interpretation of subsection 25(1) of the IRPA and the applicable Regulations

admissibles à le faire et, dans le cadre des présents appels, il n'est pas nécessaire de déterminer précisément pourquoi ils y étaient admissibles.

[22] En vertu de l'alinéa 10(1)d) du Règlement, les demandes présentées par M<sup>me</sup> Toussaint et M. Ndungu au titre du paragraphe 25(1) devaient être accompagnées d'un récépissé du paiement des frais de 550 \$ prévus à l'article 307 du Règlement. M<sup>me</sup> Toussaint et M. Ndungu ne se sont pas conformés à cette exigence. Ils allèguent tous les deux que le paiement des frais de 550 \$ constituerait une contrainte financière excessive pour eux. Lorsqu'ils ont présenté leurs demandes en vertu du paragraphe 25(1), ils ne les ont pas accompagnées d'un récépissé du paiement des frais. Ils ont plutôt présenté une preuve de leur situation de pauvreté et une demande de dispense du paiement des frais.

[23] Dans le cadre des présents appels, j'ai présumé que les difficultés financières alléguées par M<sup>me</sup> Toussaint et M. Ndungu sont telles que le ministre pouvait raisonnablement conclure qu'il convenait de les dispenser du paiement des frais pour des motifs d'ordre humanitaire. Je ne prétends pas que c'était, pour le ministre, la seule décision raisonnable à prendre.

[24] M<sup>me</sup> Toussaint et M. Ndungu ont chacun reçu une lettre les informant que leurs demandes présentées au titre du paragraphe 25(1) ne seraient pas examinées tant que les frais de 550 \$ ne seraient pas payés. La lettre de M<sup>me</sup> Toussaint est datée du 12 janvier 2009 et celle de M. Ndungu, du 10 février 2009. Les explications qui y figurent sont identiques et sont rédigées comme suit [au paragraphe 3 de [2010] 3 F.C.R. 452] :

[TRADUCTION] L'alinéa 10(1)d) du *Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés* exige que toutes les demandes soient accompagnées d'un récépissé de paiement des droits applicables. Votre demande de dispense de frais va à l'encontre de cette exigence réglementaire. Si vous désirez présenter une demande de résidence permanente au Canada, vous devez joindre à votre demande le paiement des frais exigés.

Ces explications correspondent à l'interprétation du paragraphe 25(1) de la LIPR et du Règlement applicable

asserted by the Minister in the Federal Court and in this Court.

[25] Both Ms. Toussaint and Mr. Ndungu sought and obtained leave to bring an application in the Federal Court for judicial review of the Minister's decision to refuse to consider their subsection 25(1) applications. Justice Snider heard Ms. Toussaint's application for judicial review first, dismissing it and certifying the questions referred to above. Justice Snider later heard Mr. Ndungu's application, with the same result.

[26] Both judicial review applications challenged the Minister's interpretation of subsection 25(1) of the IRPA, and raised a number of constitutional challenges in the event the Minister's interpretation was found to be correct.

[27] On the question of statutory interpretation, Justice Snider acknowledged that the interpretation of subsection 25(1) proposed by Ms. Toussaint and Mr. Ndungu reflects a valid literal interpretation of subsection 25(1), but she accepted the Minister's interpretation because, as she explained in paragraphs 23 to 32 of her reasons in *Toussaint*, she considered the Minister's interpretation to be more consistent with the object and purpose of the statutory scheme that includes subsection 25(1).

[28] Justice Snider rejected the constitutional arguments of Ms. Toussaint and Mr. Ndungu, concluding that there is no constitutional principle that compels the Governor in Council to enact regulations governing the waiver of fees payable under the IRPA.

#### B. Standard of review

[29] This case has been argued throughout on the basis that the Minister is owed no deference on the question of statutory interpretation or the constitutional issues raised in these appeals. I agree, and have applied the standard of correctness.

qu'a donnée le ministre devant la Cour fédérale et devant notre Cour.

[25] M<sup>me</sup> Toussaint et M. Ndungu ont tous les deux demandé et obtenu l'autorisation de présenter à la Cour fédérale une demande de contrôle judiciaire de la décision du ministre de refuser d'examiner leurs demandes fondées sur le paragraphe 25(1). La juge Snider a d'abord entendu la demande de contrôle judiciaire de M<sup>me</sup> Toussaint, qu'elle a rejetée, et elle a certifié les questions susmentionnées. La juge Snider a par la suite entendu la demande de M. Ndungu, et a conclu de même.

[26] Les deux demandes de contrôle judiciaire visaient à contester l'interprétation que le ministre donnait du paragraphe 25(1) de la LIPR et à soulever un certain nombre de questions constitutionnelles dans l'éventualité où l'interprétation du ministre serait jugée correcte.

[27] En ce qui a trait à la question de l'interprétation législative, la juge Snider a reconnu que M<sup>me</sup> Toussaint et M. Ndungu avaient proposé une interprétation littérale valide du paragraphe 25(1), mais elle a retenu l'interprétation du ministre parce qu'elle estimait, comme elle l'a expliqué aux paragraphes 23 à 32 de ses motifs dans la décision *Toussaint*, que cette interprétation était davantage compatible avec l'objet du régime législatif, lequel comprend le paragraphe 25(1).

[28] La juge Snider a rejeté les arguments constitutionnels de M<sup>me</sup> Toussaint et de M. Ndungu, concluant qu'aucun principe constitutionnel n'obligeait le gouverneur en conseil à prendre un règlement régissant la dispense des frais exigibles en vertu de la LIPR.

#### B. Norme de contrôle applicable

[29] À tous les paliers, la présente affaire a été débattue à partir du principe qu'il n'y avait pas lieu de faire preuve de retenue à l'égard de la décision du ministre pour ce qui est de la question de l'interprétation législative ou des questions constitutionnelles soulevées dans ces appels. Je suis d'accord et j'ai appliqué la norme de la décision correcte.

### C. Principles of statutory interpretation

[30] As the main issue in these appeals requires a resolution of a debate about the interpretation of subsection 25(1) of the IRPA, the principles of statutory interpretation must be considered. Justice Snider summarized the relevant principles in paragraphs 16 to 20 of her reasons in *Toussaint*. I agree with her summary and repeat it here:

Since the first issue before me is one of statutory interpretation, it is useful to begin with an overview of the principles related to such matters. On a number of occasions, the Supreme Court of Canada has given guidance on how to approach a problem of statutory interpretation. In *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 S.C.R. 27 at paragraph 21, Mr. Justice Iacobucci, speaking for the unanimous Court, endorsed the statement of Elmer Driedger in *Construction of Statutes*, 2nd ed. (Toronto: Butterworths, 1983) that:

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

Accordingly, the task of the Court in interpreting legislation cannot be restricted to analysing the plain meaning of the provision in question. Further, while the statutory words must be given a “fair, large and liberal construction and interpretation as best ensures the attainment of its objects” (*Interpretation Act*, R.S.C., 1985, c. I-21, s. 12), attention must be directed to the scheme and objective of the statute, the intention of the legislature, and the context of the words in issue (*Rizzo*, above, at paragraph 23). Regardless of how clear and unambiguous the words of a provision may be, further analysis must be carried out. Indeed, a failure to determine the intention of the legislature in enacting a particular provision has been found to be an error (*Rizzo*, above, at paragraphs 23 and 31). It follows that, where there are conflicting but not unreasonable interpretations available, the contextual framework of the legislation becomes even more important.

In short, my task cannot be limited to interpreting the individual words or phrases used in section 25; rather, I must have regard to the context in which the words are placed, the objects of the IRPA and the intention of Parliament.

### C. Principes d'interprétation législative

[30] Puisque la principale question en litige dans les présents appels nous impose de statuer sur l'interprétation du paragraphe 25(1) de la LIPR, les principes d'interprétation législative doivent être examinés. Aux paragraphes 16 à 20 de ses motifs dans la décision *Toussaint*, la juge Snider a résumé les principes applicables. Je fais miens ses propos, que je reproduis ci-dessous :

Étant donné que la première question qui m'est posée est une question d'interprétation de la loi, il est utile de commencer par un aperçu des principes liés à de telles questions. À plusieurs reprises, la Cour suprême du Canada a donné des orientations sur la façon d'aborder les questions d'interprétation des lois. Au paragraphe 21 de l'arrêt *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27, le juge Iacobucci, exprimant l'avis unanime de la Cour suprême, a avalisé le passage suivant de Elmer Driedger dans *Construction of Statutes*, 2<sup>e</sup> éd. (Toronto : Butterworths, 1983) :

[TRADUCTION] Aujourd'hui il n'y a qu'un seul principe ou solution : il faut lire les termes d'une loi dans leur contexte global en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s'harmonise avec l'esprit de la loi, l'objet de la loi et l'intention du législateur.

Par conséquent, lorsque la Cour interprète la loi, sa tâche ne peut pas être limitée à l'analyse du sens manifeste de la disposition particulière. De plus, si d'une part le texte de loi doit « apporter une solution de droit et s'interprète[r] de la manière la plus équitable et la plus large qui soit compatible avec la réalisation de son objet » (article 12 de la *Loi d'interprétation*, L.R.C. (1985), ch. I-21), il faut d'autre part accorder de l'attention à l'économie de la loi, à son objet, à l'intention du législateur, au contexte des mots en cause (arrêt *Rizzo*, précité, au paragraphe 23). Quel que soit le degré de clarté et de précision des termes de la disposition, il faut mener une analyse plus poussée. En fait, il est erroné de ne pas déterminer l'intention qu'avait le législateur au moment de l'adoption d'une disposition particulière (arrêt *Rizzo*, précité, aux paragraphes 23 et 31). Il s'ensuit que, lorsqu'il y a plusieurs interprétations divergentes, mais pas déraisonnables, le contexte entourant la loi ou le règlement devient encore plus important.

En résumé, ma tâche ne peut pas se limiter à l'interprétation individuelle des termes ou des expressions utilisés à l'article 25; plutôt, je dois examiner le contexte dans lequel les termes sont utilisés, l'objet de la LIPR et l'intention du législateur.

In considering the context of the IRPA, the nature or architecture of the statutory scheme is important. In *de Guzman v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2005 FCA 436, [2006] 3 F.C.R. 655 at paragraph 23, the Federal Court of Appeal described the IRPA as “framework legislation”:

That is to say, the Act contains the core principles and policies of the statutory scheme and, in view of the complexity and breadth of the subject-matter, is relatively concise. The creation of secondary policies and principles, the implementation of core policy and principles, including exemptions, and the elaboration of crucial operational detail, are left to regulations, which can be amended comparatively quickly in response to new problems and other developments. Framework legislation thus contemplates broad delegations of legislative power.

In *de Guzman* (at paragraph 26), the Court also commented that if there is a conflict between the express language of an enabling clause and a regulation purportedly made under it, the regulation may be found to be invalid. Otherwise, courts approach with great caution the review of regulations promulgated by the Governor (or Lieutenant Governor) in Council.

#### D. Interpretation of subsection 25(1)

##### 1. *Introduction*

[31] The question of statutory interpretation raised in these appeals is this: Does subsection 25(1) of the IRPA give the Minister the authority to grant a request made by a foreign national in Canada to waive the requirement in paragraph 10(1)(d) of the Regulations to pay the fee stipulated by section 307 of the Regulations for a subsection 25(1) application? In my view, the answer is yes, for the reasons explained below. It follows that the Minister erred in law when he rejected the subsection 25(1) applications of Ms. Toussaint and Mr. Ndungu on the basis that subsection 25(1) did not give him the authority to waive the fee.

[32] For ease of reference, subsection 25(1) is reproduced here (my emphasis):

Lorsqu’on examine le contexte de la LIPR, la nature ou l’économie de la loi est importante. Au paragraphe 23 de l’arrêt *de Guzman c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, 2005 CAF 436, [2006] 3 R.C.F. 655, la Cour d’appel fédérale a qualifié la LIPR de « loi cadre » :

Cela signifie que la Loi énonce les principes et politiques clés du régime législatif et que, eu égard à la complexité et à la vaste étendue du sujet, elle est relativement concise. Les politiques et principes secondaires, la mise en œuvre des politiques et principes clés, y compris les exemptions, et les détails opérationnels cruciaux sont prescrits dans des règlements, qui peuvent être modifiés assez rapidement lorsque de nouveaux problèmes et d’autres changements se présentent. Les lois cadres prévoient donc la délégation d’une partie importante de la compétence législative.

Au paragraphe 26 de l’arrêt *de Guzman*, la Cour d’appel a aussi déclaré qu’en cas de contradiction entre le texte explicite d’une disposition habilitante et un règlement apparemment pris en vertu de cette disposition, il se peut que le règlement ne soit pas jugé valide. Dans les autres cas, les cours font preuve d’une grande prudence lorsqu’elles examinent un règlement pris par le gouverneur (ou le lieutenant-gouverneur) en conseil.

#### D. Interprétation du paragraphe 25(1)

##### 1. *Introduction*

[31] La question d’interprétation législative soulevée dans les présents appels est la suivante : le paragraphe 25(1) de la LIPR confère-t-il au ministre le pouvoir d’accéder à la demande d’un étranger se trouvant au Canada de lever l’obligation, prévue à l’alinéa 10(1)d) du Règlement, de payer les frais prévus à l’article 307 du Règlement à l’égard d’une demande présentée au titre du paragraphe 25(1)? À mon avis, pour les motifs exposés ci-dessous, il faut répondre par l’affirmative à cette question. Il s’ensuit que le ministre a commis une erreur de droit lorsqu’il a refusé les demandes présentées par M<sup>me</sup> Toussaint et par M. Ndungu au titre du paragraphe 25(1) au motif que le paragraphe 25(1) ne lui conférerait pas le pouvoir de les dispenser du paiement des frais.

[32] Par souci de commodité, le paragraphe 25(1) est reproduit ci-dessous :

Humanitarian and compassionate considerations

25. (1) The Minister shall, upon request of a foreign national in Canada who is inadmissible or who does not meet the requirements of this Act, and may, on the Minister's own initiative or on request of a foreign national outside Canada, examine the circumstances concerning the foreign national and may grant the foreign national permanent resident status or an exemption from any applicable criteria or obligation of this Act if the Minister is of the opinion that it is justified by humanitarian and compassionate considerations relating to them, taking into account the best interests of a child directly affected, or by public policy considerations.

[33] I summarize the Minister's argument as follows. The phrase "any applicable criteria or obligation of this Act" in subsection 25(1) of the IRPA refers only to the grounds of inadmissibility for permanent residence set out in sections 34 to 42 of the IRPA, and the various obligations under the Regulations to provide specified information and official documents. In contrast, the requirement under paragraph 10(1)(d) of the Regulations to pay the \$550 fee is a precondition to the making of a valid subsection 25(1) application. Until that fee is paid, there is no subsection 25(1) application, and therefore there is no subsection 25(1) request for the Minister to consider. It follows that the phrase "applicable criteria or obligation of this Act" cannot be interpreted to include the authority to waive the fee.

[34] Ms. Toussaint and Mr. Ndungu propose an entirely different interpretation. I summarize their argument as follows. Under subsection 25(1) of the IRPA, the Minister is given the statutory authority to grant a foreign national in Canada an exemption from "any applicable criteria or obligation of this Act". Paragraph 10(1)(d) imposes on every subsection 25(1) applicant the obligation to pay the fee stipulated in section 307 of the Regulations. By virtue of subsection 2(2) of the IRPA, the obligation to pay that fee is an obligation of "this Act", and therefore it is an obligation that the Minister may waive pursuant to subsection 25(1). Subsection 2(2) of the IRPA reads as follows:

Séjour pour motif d'ordre humanitaire

25. (1) Le ministre doit, sur demande d'un étranger se trouvant au Canada qui est interdit de territoire ou qui ne se conforme pas à la présente loi, et peut, de sa propre initiative ou sur demande d'un étranger se trouvant hors du Canada, étudier le cas de cet étranger et peut lui octroyer le statut de résident permanent ou lever tout ou partie des critères et obligations applicables, s'il estime que des circonstances d'ordre humanitaire relatives à l'étranger — compte tenu de l'intérêt supérieur de l'enfant directement touché — ou l'intérêt public le justifient. [Non souligné dans l'original.]

[33] Je résume l'argumentation du ministre. Les termes « tout ou partie des critères et obligations applicables », au paragraphe 25(1) de la LIPR, se rapportent uniquement aux motifs d'interdiction de territoire qui sont énoncés aux paragraphes 34 à 42 de la LIPR et aux diverses obligations de fournir certains renseignements et documents officiels qui sont prévues par le Règlement. Par contre, l'obligation de payer les frais de 550 \$, en vertu de l'alinéa 10(1)d) du Règlement, est une condition de validité de la demande présentée au titre du paragraphe 25(1). Tant que les frais ne sont pas payés, il n'y a pas de demande présentée au titre du paragraphe 25(1) et, en conséquence, il n'y a pas de demande à examiner par le ministre. Il s'ensuit que les termes « tout ou partie des critères et obligations applicables » ne sauraient être interprétés de façon à comprendre le pouvoir de dispenser du paiement des frais.

[34] M<sup>me</sup> Toussaint et M. Ndungu proposent une interprétation complètement différente. Je résume leur argumentation. Le paragraphe 25(1) de la LIPR confère au ministre le pouvoir de lever, à l'égard d'un étranger se trouvant au Canada, « tout ou partie des critères et obligations applicables ». L'alinéa 10(1)d) impose à celui qui présente une demande en vertu du paragraphe 25(1) l'obligation de payer les frais prévus à l'article 307 du Règlement. En vertu du paragraphe 2(2) de la LIPR, l'obligation de payer ces frais est une obligation « de la présente loi » et, en conséquence, il s'agit d'une obligation que le ministre peut lever en vertu du paragraphe 25(1). Le paragraphe 2(2) de la LIPR est rédigé comme suit :

## 2. ...

Act includes regulations (2) Unless otherwise indicated, references in this Act to “this Act” include regulations made under it.

2. *Analysis of subsection 25(1)*

[35] I agree with Justice Snider (at paragraph 21 of her reasons in *Toussaint*) that the interpretation of subsection 25(1) of the IRPA proposed by Ms. Toussaint and Mr. Ndungu is consistent with its language, read literally in its ordinary and grammatical sense. That conclusion accords with the broad language used to describe what the Minister may waive—“any applicable criteria or obligation of this Act” [emphasis added]—and the correspondingly broad basis for such a waiver—humanitarian and compassionate considerations and public policy considerations.

[36] I also agree with Justice Snider that this does not necessarily mean that the literal interpretation of subsection 25(1) is correct. If the language of subsection 25(1) can reasonably bear another meaning that accords better with the context and objectives of the statutory scheme, then that other meaning should be accepted. Therefore, it is necessary to consider the elements of the statutory scheme relating to applications for permanent residence and the related fees, and the place of those elements within the IRPA.

[37] Based on the submissions of the parties, I have concluded that the following contextual factors should be considered in interpreting subsection 25(1): (a) the general principle that immigration is a privilege, not a right; (b) the statutory objectives of the IRPA as stated in section 3; (c) whether the existence of section 89 of the IRPA implies that the question of fee waivers was intended to be solely a matter for regulation by the Governor in Council; (d) the fact that the criteria used to assess a subsection 25(1) application include financial self sufficiency in Canada; and (e) whether requiring fee waivers to be considered with a subsection 25(1) application is absurd because it would be unduly cumbersome. I will discuss each of these in turn below.

## 2. [...]

(2) Sauf disposition contraire de la présente loi, toute mention de celle-ci vaut également mention des règlements pris sous son régime. Terminologie

2. *Analyse du paragraphe 25(1)*

[35] Je suis d'accord avec la juge Snider (au paragraphe 21 de ses motifs dans la décision *Toussaint*) pour dire que l'interprétation du paragraphe 25(1) de la LIPR proposée par M<sup>me</sup> Toussaint et M. Ndungu est compatible avec son libellé, lorsqu'il est interprété littéralement suivant le sens ordinaire et grammatical des mots. Cette conclusion est conforme aux termes généraux employés pour décrire ce que le ministre peut lever — « tout ou partie des critères et obligations applicables » [non souligné dans l'original] — et, de ce fait, au fondement général de cette dispense — des circonstances d'ordre humanitaire et l'intérêt public.

[36] Je suis également d'accord avec la juge Snider que cela ne signifie pas nécessairement que l'interprétation littérale du paragraphe 25(1) est exacte. Si le libellé du paragraphe 25(1) peut raisonnablement prendre une autre signification, qui concorde davantage avec le contexte et l'objet du régime législatif, cette autre signification doit alors être acceptée. Par conséquent, il est nécessaire d'examiner les éléments du régime législatif liés aux demandes de résidence permanente et aux frais afférents, ainsi que la place de ces éléments dans la LIPR.

[37] En me fondant sur les observations des parties, j'ai conclu que les facteurs contextuels suivants devaient être pris en compte pour l'interprétation du paragraphe 25(1) : a) le principe général voulant que l'immigration soit un privilège, et non un droit; b) l'objet énoncé à l'article 3 de la LIPR; c) la question de savoir si, du fait de l'article 89 de la LIPR, la dispense du paiement des frais était censée uniquement faire l'objet d'un règlement pris par le gouverneur en conseil; d) le fait que l'autonomie financière au Canada compte parmi les critères servant à évaluer une demande présentée au titre du paragraphe 25(1); e) la question de savoir si le fait d'exiger que la dispense du paiement des frais soit considérée en même temps que la demande

présentée au titre du paragraphe 25(1) est absurde parce que cela serait trop compliqué. J'examinerai successivement chacun de ces facteurs.

*(a) Immigration as a privilege*

[38] The Minister argues that subsection 25(1) requires the Minister to consider a subsection 25(1) application upon request, but does not require the Minister to enable that request by waiving the fee. This argument, according to the Minister, is consistent with the fundamental principle of Canadian immigration law that immigration is a privilege (see, for example, *Chiarelli v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1992] 1 S.C.R. 711, at paragraph 24).

[39] In my view, the principle that immigration is a privilege means that a subsection 25(1) applicant has no legal right to a favourable decision by the Minister on any request for an exemption. However, that principle says nothing about the scope of the Minister's discretion under subsection 25(1), or more specifically, whether it should be interpreted narrowly as the Minister contends, or broadly as contended by Ms. Toussaint and Mr. Ndungu.

*(b) The statutory objectives of the IRPA as stated in section 3*

[40] It is often the case that the resolution of a debate on the interpretation of a statute requires consideration of the objectives of the statute. In this case, the objectives of the IRPA are set out in section 3 of the IRPA. Subsection 3(1) refers to immigration, subsection 3(2) refers to refugees, and subsection 3(3) refers to interpretation and application.

[41] The Minister cites paragraphs 3(1)(a), (c) and (e) in support of his interpretation of subsection 25(1). Those provisions read as follows:

*a) L'immigration considérée comme un privilège*

[38] Le ministre prétend que le paragraphe 25(1) l'oblige à examiner la demande présentée au titre de cette disposition, mais non de valider cette demande en dispensant le demandeur du paiement des frais. Cet argument, affirme-t-il, est compatible avec le principe fondamental du droit canadien en matière d'immigration suivant lequel l'immigration est un privilège (voir, par exemple, *Chiarelli c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1992] 1 R.C.S. 711, au paragraphe 24).

[39] À mon avis, le principe voulant que l'immigration soit un privilège signifie que celui qui présente une demande en vertu du paragraphe 25(1) n'a pas droit à une décision favorable du ministre quant à une demande de dispense. Toutefois, ce principe ne donne aucune indication sur la portée du pouvoir discrétionnaire du ministre en application du paragraphe 25(1), ou plus précisément, quant à savoir si ce pouvoir devrait être interprété étroitement, comme le ministre le soutient, ou largement, comme l'ont soutenu M<sup>me</sup> Toussaint et M. Ndungu.

*b) L'objet énoncé à l'article 3 de la LIPR*

[40] Il arrive souvent que la résolution d'un débat sur l'interprétation d'une loi exige la prise en considération de l'objet de la loi. En l'espèce, l'objet de la LIPR est énoncé à l'article 3. Le paragraphe 3(1) concerne l'immigration, le paragraphe 3(2), les réfugiés, et le paragraphe 3(3), l'interprétation et la mise en œuvre.

[41] Le ministre invoque les alinéas 3(1)a), c) et e) à l'appui de l'interprétation qu'il fait du paragraphe 25(1). Ces dispositions sont rédigées comme suit :

Objectives — immigration	<p><b>3. (1)</b> The objectives of this Act with respect to immigration are</p> <p>(a) to permit Canada to pursue the maximum social, cultural and economic benefits of immigration;</p> <p style="text-align: center;">...</p> <p>(c) to support the development of a strong and prosperous Canadian economy, in which the benefits of immigration are shared across all regions of Canada;</p> <p style="text-align: center;">...</p> <p>(e) to promote the successful integration of permanent residents into Canada, while recognizing that integration involves mutual obligations for new immigrants and Canadian society;</p>	<p><b>3. (1)</b> En matière d’immigration, la présente loi a pour objet :</p> <p>a) de permettre au Canada de retirer de l’immigration le maximum d’avantages sociaux, culturels et économiques;</p> <p style="text-align: center;">[...]</p> <p>c) de favoriser le développement économique et la prospérité du Canada et de faire en sorte que toutes les régions puissent bénéficier des avantages économiques découlant de l’immigration;</p> <p style="text-align: center;">[...]</p> <p>e) de promouvoir l’intégration des résidents permanents au Canada, compte tenu du fait que cette intégration suppose des obligations pour les nouveaux arrivants et pour la société canadienne;</p>	Objet en matière d’immigration
-----------------------------	--	---	--------------------------------

[42] The Minister argues that interpreting subsection 25(1) to permit a discretionary waiver of fees would be inconsistent with the IRPA provisions of pursuing maximum economic benefits of immigration, supporting the development of a strong and prosperous economy, and promoting the goal of the successful integration of permanent residents to Canada. I see nothing in any of these provisions that is inconsistent with a statutory provision that permits the Minister to waive the fee for a subsection 25(1) application. On the contrary, it may well be more consistent with these objectives to give the Minister the authority to facilitate a process that might lead to a foreign national being granted the status of a permanent resident. A foreign national in Canada who does not have the status of permanent resident does not have an unqualified right to work to achieve self-sufficiency. If such a person has a potentially meritorious claim for a discretionary grant of permanent residence under subsection 25(1), there is no obvious policy objection to a process that could facilitate his subsection 25(1) application by a fee waiver.

[42] Le ministre fait valoir qu’interpréter le paragraphe 25(1) de manière à permettre une dispense discrétionnaire du paiement des frais serait incompatible avec les dispositions de la LIPR visant à permettre au Canada de retirer de l’immigration le maximum d’avantages économiques, à favoriser le développement économique et la prospérité du Canada et à promouvoir l’objectif d’intégration des résidents permanents au Canada. Je ne vois rien dans ces dispositions qui serait incompatible avec une disposition législative autorisant le ministre à dispenser un étranger du paiement des frais applicables à une demande faite en vertu du paragraphe 25(1). Au contraire, donner au ministre le pouvoir de faciliter un processus susceptible d’amener un étranger à obtenir le statut de résident permanent pourrait bien être davantage compatible avec cet objet. L’étranger qui se trouve au Canada et qui n’a pas le statut de résident permanent ne jouit pas du droit absolu de travailler pour assurer son autonomie. Si cette personne est en mesure de démontrer que, dans son cas, l’exercice du pouvoir discrétionnaire d’accorder la résidence permanente au titre du paragraphe 25(1) serait justifié, rien ne s’oppose en principe à ce qu’on puisse faciliter sa demande au moyen d’une dispense de paiement des frais.

[43] I do not read anything in subsection 3(1) as referring directly or indirectly to fees. Such fees are imposed primarily as a cost recovery device, to improve the efficiency of the government department charged with the administration of the IRPA. Administrative efficiency is undoubtedly important in all government endeavours, but I am unable to read section 3 of the IRPA as including administrative efficiency as one of the core statutory objectives of immigration. In my view, the stated objectives of the IRPA are not liable to be harmed by adopting the interpretation of subsection 25(1) proposed by Ms. Toussaint and Mr. Ndungu.

[44] One argument for Mr. Ndungu was based in part on paragraphs 3(3)(d) and (f) of the IRPA, which read as follows:

3. ...

Application (3) This Act is to be construed and applied in a manner that

...

(d) ensures that decisions taken under this Act are consistent with the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, including its principles of equality and freedom from discrimination and of the equality of English and French as the official languages of Canada;

...

(f) complies with international human rights instruments to which Canada is signatory.

[45] The argument, in summary, is that to interpret paragraph 25(1) in a way that precludes the Minister from waiving the fee would be inconsistent with paragraph 3(3)(d) or (f) of the IRPA, especially where the best interests of a child are at stake. This presumes that the fee imposed on a subsection 25(1) applicant for permanent residence engages the rights of the applicant under the Charter and certain international agreements

[43] À la lecture du paragraphe 3(1), je ne vois rien qui vise ces frais directement ou indirectement. L'imposition de ces frais sert avant tout de mécanisme de recouvrement des coûts, et vise à améliorer l'efficacité du ministère chargé de la mise en application de la LIPR. L'efficacité administrative est sans aucun doute importante dans toutes les activités gouvernementales, mais il m'est impossible de considérer, à la lecture de l'article 3 de la LIPR, qu'il s'agit de l'un des objectifs principaux de la LIPR en matière d'immigration. À mon avis, adopter l'interprétation proposée par M<sup>me</sup> Toussaint et M. Ndungu à l'égard du paragraphe 25(1) n'est pas susceptible de porter atteinte aux objectifs déclarés de la LIPR.

[44] M. Ndungu fondait en partie son argumentation sur les alinéas 3(3)d) et f) de la LIPR, qui sont rédigés comme suit :

3. [...]

(3) L'interprétation et la mise en œuvre de la présente loi doivent avoir pour effet :

Interprétation et mise en œuvre

[...]

d) d'assurer que les décisions prises en vertu de la présente loi sont conformes à la *Charte canadienne des droits et libertés*, notamment en ce qui touche les principes, d'une part, d'égalité et de protection contre la discrimination et, d'autre part, d'égalité du français et de l'anglais à titre de langues officielles du Canada;

[...]

f) de se conformer aux instruments internationaux portant sur les droits de l'homme dont le Canada est signataire.

[45] En résumé, M. Ndungu fait valoir qu'une interprétation du paragraphe 25(1) qui aurait pour effet d'empêcher le ministre de dispenser l'étranger des frais applicables serait incompatible avec l'alinéa 3(3)d) ou f) de la LIPR, notamment lorsque l'intérêt supérieur de l'enfant est en jeu. Cela laisse présumer que les frais imposés à l'égard d'une demande de résidence permanente présentée en vertu du paragraphe 25(1) font entrer

to which Canada is a signatory (relating to the interests of children). The same presumption underlies the argument for Mr. Ndungu on the second certified question and in that context was correctly rejected by Justice Snider. In my view, it bears no greater weight in the context of statutory interpretation.

*(c) Role of section 89 of the IRPA*

[46] The Minister cites section 89 of the IRPA in support of his interpretation of subsection 25(1). Section 89 is quoted above and is repeated here for ease of reference:

Regulations **89.** The regulations may govern fees for services provided in the administration of this Act, and cases in which fees may be waived by the Minister or otherwise, individually or by class.

As indicated above, the Governor in Council has enacted no regulations dealing with discretionary fee waivers by the Minister.

[47] The Minister argues that the existence of section 89 is an indication that Parliament intended the Minister to have no discretion to waive fees except as permitted by a regulation enacted by the Governor in Council. According to the Minister, to find a fee-waiving authority within subsection 25(1) would suggest that Parliament has provided for competing authorities. I see no reason to read that much into section 89. In my view, section 89 and subsection 25(1) are capable of standing together no matter which interpretation of subsection 25(1) is adopted.

[48] I see no reason in principle why Parliament would not see fit to authorize the Minister to waive the fee for a subsection 25(1) application on humanitarian and compassionate grounds or public policy grounds, necessarily on a case-by-case basis, while at the same time authorizing the Governor in Council to enact regulations

en jeu les droits du demandeur garantis par la Charte et certains accords internationaux dont le Canada est signataire (en rapport avec l'intérêt de l'enfant). La même présomption sous-tend l'argument de M. Ndungu quant à la deuxième question certifiée et, dans ce contexte, elle a à juste titre été rejetée par la juge Snider. À mon avis, elle n'a pas plus d'importance dans le contexte de l'interprétation législative.

*c) Le rôle de l'article 89 de la LIPR*

[46] Le ministre invoque l'article 89 de la LIPR à l'appui de l'interprétation qu'il fait du paragraphe 25(1). L'article 89, cité précédemment, est à nouveau reproduit ici par souci de commodité :

**89.** Les règlements peuvent prévoir les frais pour les services offerts dans la mise en œuvre de la présente loi, ainsi que les cas de dispense, individuellement ou par catégorie, de paiement de ces frais. Règlement

Tel qu'il a été mentionné précédemment, le gouverneur en conseil n'a pris aucun règlement concernant le pouvoir discrétionnaire du ministre de dispenser du paiement des frais.

[47] Le ministre soutient que l'article 89 est une indication que le législateur voulait que le ministre ne dispose d'aucun pouvoir discrétionnaire pour dispenser du paiement des frais sauf dans la mesure autorisée par un règlement pris par le gouverneur en conseil. Selon le ministre, conclure à l'existence d'un pouvoir de dispenser du paiement des frais au paragraphe 25(1) donnerait à entendre que le législateur a prévu des pouvoirs concurrents. Je ne vois aucune raison d'interpréter ainsi l'article 89. À mon avis, l'article 89 et le paragraphe 25(1) peuvent coexister, peu importe l'interprétation adoptée à l'égard du paragraphe 25(1).

[48] Je ne vois en principe aucune raison pour laquelle le législateur n'aurait pas jugé approprié d'autoriser le ministre à accorder une dispense du paiement des frais à l'égard d'une demande fondée sur des motifs d'ordre humanitaire ou d'intérêt public en application du paragraphe 25(1), nécessairement au cas par cas, tout en

governing when a fee may be waived “by the Minister or otherwise, individually or by class.” The scope of the regulation-making authority in section 89 is plenary—it permits regulations to be made for the waiver of any of the dozens of fees imposed in Part 19 of the Regulations, most of which have nothing to do with subsection 25(1). In my view, there is ample scope for the enactment of regulations relating to fee waivers without encroaching on the authority given to the Minister under subsection 25(1).

*(d) Statutory requirement of financial stability and independence*

[49] The Minister argues that waiving the fee payable by a subsection 25(1) applicant who is not financially self-sufficient and is not capable of attaining that status would be inconsistent with the financial admissibility criteria in section 39 of the IRPA. That provision is quoted above and is repeated here for ease of reference:

Financial reasons

**39.** A foreign national is inadmissible for financial reasons if they are or will be unable or unwilling to support themselves or any other person who is dependent on them, and have not satisfied an officer that adequate arrangements for care and support, other than those that involve social assistance, have been made.

[50] I do not accept the Minister’s argument on this point. The result of the Minister’s interpretation is this. It is possible as a matter of law for a person with no financial resources to be granted permanent resident status if the Minister is of the opinion that such a decision is warranted by humanitarian and compassionate considerations or public policy considerations. However, because that same person does not have \$550, the Minister cannot permit the opening of the door that would engage the Minister’s statutory authority to assess those considerations. In my view, that state of affairs makes no sense. It would be more consistent with the objectives of the IRPA to interpret subsection 25(1) in a

autorisant en même temps le gouverneur en conseil à prendre des règlements régissant les cas de dispense, par le ministre ou autrement, « individuellement ou par catégorie ». La portée du pouvoir de réglementation à l’article 89 est absolue — il permet la prise de règlements prévoyant les cas de dispense à l’égard de la douzaine de frais imposés dans la partie 19 du Règlement, dont la plupart n’ont rien à voir avec le paragraphe 25(1). À mon avis, il laisse amplement de latitude pour la prise de règlements concernant la dispense du paiement des frais sans empiéter sur le pouvoir conféré au ministre en vertu du paragraphe 25(1).

*d) Le critère de la stabilité et de l’indépendance financières*

[49] Le ministre allègue que la dispense des frais imposés par le paragraphe 25(1) à un demandeur qui n’est pas autonome financièrement ni en mesure de parvenir à cette autonomie serait incompatible avec les critères d’admissibilité financière de l’article 39 de la LIPR. Cette disposition qui a été citée précédemment est à nouveau reproduite ici par souci de commodité :

Motifs financiers

**39.** Emporte interdiction de territoire pour motifs financiers l’incapacité de l’étranger ou son absence de volonté de subvenir, tant actuellement que pour l’avenir, à ses propres besoins et à ceux des personnes à sa charge, ainsi que son défaut de convaincre l’agent que les dispositions nécessaires — autres que le recours à l’aide sociale — ont été prises pour couvrir leurs besoins et les siens.

[50] Je rejette l’argument du ministre sur ce point. Son interprétation fait en sorte qu’il est possible, du point de vue du droit, pour une personne sans ressources financières d’obtenir le statut de résident permanent si le ministre estime que des considérations d’ordre humanitaire ou d’intérêt public le justifient. Or, du fait que la personne en question ne dispose pas des 550 \$ exigés, le ministre ne peut se permettre d’ouvrir la porte à l’exercice du pouvoir que lui confère la loi d’examiner ces considérations. À mon avis, cette situation n’a aucun sens. Il serait plus conforme aux objectifs de la LIPR d’interpréter le paragraphe 25(1) d’une façon qui permettrait au ministre d’accorder la dispense du paiement

way that allows the Minister to waive that fee, than to interpret it in a way that bars any such relief.

*(e) Administrative considerations*

[51] The Minister suggests that it would be unduly cumbersome for the Minister to have to deal with a fee waiver (which necessarily would deal with many of the same considerations as a request for an exemption from section 39—financial inadmissibility) in the case of an application based on an entirely unrelated ground of admissibility—for example, inadmissibility on health grounds. The Minister asserts that this would entail “enormous resource implications”, such that it is unreasonable to conclude that Parliament intended such a result.

[52] It is difficult, if not impossible, to assess the merits of the allegation of increased costs because the Minister has offered no evidence to support it. However, drawing what inferences I can from the common general knowledge of administrative matters, it seems to me that dealing with fee waivers might prove to be relatively simple compared, for example, to assessing claims for exemptions from inadmissibility provisions. There is no obvious reason why the Minister could not consider a subsection 25(1) application on its merits before considering any request for a fee waiver. The question of the fee waiver would then have to be considered only if the principal request for an exemption is successful.

[53] Even if I were to assume that interpreting subsection 25(1) as proposed by Ms. Toussaint and Mr. Ndungu would entail more work on the part of the Minister (and Ministerial delegates) than is now the case, so that the cost of administering subsection 25(1) would increase, I am not persuaded on balance that an increased administration burden, in and by itself, is a sound reason for adopting the Minister’s interpretation of that provision, particularly in the absence of any evidence on the point.

de ces frais, plutôt que de l’interpréter d’une façon qui empêcherait l’application de cette mesure.

*e) Les considérations administratives*

[51] Le ministre laisse entendre qu’il serait trop compliqué de devoir traiter une demande de dispense des frais (qui ferait nécessairement intervenir plusieurs des facteurs à considérer dans le cadre d’une demande de dispense d’application de l’article 39 — interdiction de territoire pour motifs financiers) dans le cas d’une demande fondée sur des faits n’ayant absolument aucun lien — par exemple, l’interdiction de territoire pour des motifs liés à la santé. Le ministre soutient que cela entraînerait des [TRADUCTION] « conséquences énormes sur les ressources », si bien qu’il est déraisonnable de conclure que le législateur souhaitait ce résultat.

[52] Il est difficile, voire impossible, d’évaluer le bien-fondé de l’allégation relative aux coûts accrus parce que le ministre n’a présenté aucune preuve à l’appui de celle-ci. Toutefois, d’après les inférences que je peux faire à partir des connaissances générales courantes en matière administrative, il me semble que le traitement des demandes de dispense de frais se révélerait être plutôt simple comparativement, par exemple, à l’évaluation des demandes de dispense d’application des dispositions prévoyant l’interdiction de territoire. Il n’y a pas de raison apparente pour expliquer pourquoi le ministre ne pourrait pas examiner une demande présentée en vertu du paragraphe 25(1) sur le fond avant d’examiner une demande de dispense des frais. La question de la dispense des frais serait alors examinée seulement si la demande principale est accueillie.

[53] Même si je présumais que l’interprétation proposée par M<sup>me</sup> Toussaint et M. Ndungu à l’égard du paragraphe 25(1) se traduirait par une augmentation de la charge de travail du ministre (et de ses délégués), si bien que les frais d’administration liés au paragraphe 25(1) augmenteraient, je ne suis pas convaincue en définitive qu’une charge administrative accrue constitue en soi un motif valable d’adopter l’interprétation proposée par le ministre à l’égard de cette disposition, particulièrement en l’absence de toute preuve sur ce point.

[54] Justice Snider in her reasons raises a concern that if subsection 25(1) is interpreted as proposed by Ms. Toussaint and Mr. Ndungu, the Minister would be inundated with requests for fee waivers for any and all fees imposed by the Regulations. In my view, the record discloses no foundation for that concern. Indeed, it does not form any part of the submissions of the Minister in these appeals.

### *3. Conclusion on statutory interpretation*

[55] In my view, there is nothing in the scheme of the IRPA or the statutory context to compel the conclusion that the obligation under paragraph 10(1)(d) of the Regulations to pay a fee for a subsection 25(1) application is not within the scope of the phrase “any applicable criteria or obligation of this Act” in subsection 25(1) of the IRPA. I conclude that on a proper interpretation of subsection 25(1) of the IRPA, the Minister is obliged to consider a request for an exemption from the requirement in section 307 of the Regulations to pay a fee for processing an application under subsection 25(1), and I would answer the first certified question accordingly.

### E. The constitutional questions

[56] My answer to the first certified question is a sufficient basis for allowing this appeal, and rendering the second question moot. I have nevertheless considered the second question and the constitutional issues to which they relate because they were dealt with thoroughly by Justice Snider, and were the subject of full argument in these appeals.

[57] As indicated above, I agree with the conclusions of Justice Snider on the constitutional issues that are the subject of the second certified question, as summarized below. Because I agree substantially with her analysis as set out in paragraphs 34 to 117 of her reasons, I do not consider it necessary to repeat it.

[54] Dans ses motifs, la juge Snider est préoccupé par le fait que, si le paragraphe 25(1) est interprété de la manière proposée par M<sup>me</sup> Toussaint et M. Ndungu, le ministre serait submergé de demandes de dispense à l'égard de tous les frais imposés par le Règlement ou de certains d'entre eux. À mon avis, le dossier n'offre aucun fondement à cette préoccupation. En fait, il n'en est pas question dans les observations présentées par le ministre dans le cadre des présents appels.

### *3. Conclusion sur l'interprétation législative*

[55] À mon avis, rien dans le régime de la LIPR ou le contexte législatif n'oblige à conclure que l'obligation, prévue à l'alinéa 10(1)d) du Règlement, de payer des frais relativement à une demande fondée sur le paragraphe 25(1) ne fait pas partie de « tout ou partie des critères et obligations applicables ». Je conclus que, selon une interprétation correcte du paragraphe 25(1) de la LIPR, le ministre est obligé d'examiner une demande de dispense de l'obligation prévue à l'article 307 du Règlement quant au paiement des frais de traitement d'une demande présentée au titre du paragraphe 25(1). Je suis donc d'avis de répondre par l'affirmative à la première question certifiée.

### E. Les questions constitutionnelles

[56] Ma réponse à la première question certifiée est suffisante pour accueillir l'appel et rendre la deuxième question théorique. J'ai néanmoins examiné la deuxième question et les questions constitutionnelles auxquelles elle est liée parce que la juge Snider a examiné ces questions en profondeur et qu'elles ont été pleinement débattues dans le cadre des présents appels.

[57] Comme je l'ai mentionné, je souscris aux conclusions de la juge Snider sur les questions constitutionnelles qui font l'objet de la deuxième question certifiée et que j'ai résumées ci-dessous. Étant donné que je souscris en grande partie à son analyse, aux paragraphes 34 à 117 de ses motifs, j'estime qu'il n'est pas nécessaire de la répéter.

[58] Section 7 of the Charter. The rights of Ms. Toussaint and Mr. Ndungu under section 7 of the Charter are not engaged by the failure of the Minister to consider their requests for a fee waiver. That is so for two reasons. First, their removal from Canada prior to consideration of the humanitarian and compassionate grounds raised in their subsection 25(1) applications does not deprive them of their right to life, liberty or security of the person. Second, they have not been deprived of any rights without the application of the principles of fundamental justice.

[59] Subsection 15(1) of the Charter. If there were no provision in the IRPA or the Regulations for the waiver of the fee for a subsection 25(1) application by a foreign national living in poverty in Canada, that would not constitute discrimination against Ms. Toussaint or Mr. Ndungu contrary to subsection 15(1) of the Charter on the ground of “poverty” or “being a person in receipt of social assistance”. That is so for several reasons:

(1) The subsection 15(1) claim fails on the facts. There is no evidence that foreign nationals living in poverty in Canada suffer disproportionate hardship that can be attributed to the absence of a provision for a fee waiver.

(2) The absence of a provision for a fee waiver does not affect access to a process for claiming a legal right. It affects only access to a process for requesting a discretionary and exceptional benefit.

(3) “Poverty” or “being in need of social assistance” are not analogous grounds for purposes of subsection 15(1). A person’s financial condition is not an immutable personal characteristic. People who are poor or who are in need of social assistance are not a discrete and insular group defined by a common or shared personal characteristic. The absence of a provision for a fee waiver does not create a disadvantage by perpetuating prejudice or stereotyping.

[58] Article 7 de la Charte. Les droits que garantit l’article 7 de la Charte à M<sup>me</sup> Toussaint et à M. Ndungu n’entrent pas en jeu par suite du défaut du ministre d’examiner leurs demandes de dispense des frais. Il en va ainsi pour deux raisons. Premièrement, le fait qu’ils soient renvoyés du Canada avant l’examen des motifs d’ordre humanitaire soulevés dans leurs demandes présentées en vertu du paragraphe 25(1) ne les prive pas de leur droit à la vie, à la liberté ou à la sécurité de leur personne. Deuxièmement, ils n’ont été privés d’aucun droit sans application des principes de justice fondamentale.

[59] Paragraphe 15(1) de la Charte. S’il n’y avait pas dans la LIPR ou le Règlement de disposition prévoyant la dispense du paiement des frais pour une demande présentée au titre du paragraphe 25(1) par un étranger vivant dans la pauvreté au Canada, cela ne constituerait pas de la discrimination à l’endroit de M<sup>me</sup> Toussaint ou de M. Ndungu, au sens du paragraphe 15(1), du fait de la [TRADUCTION] « pauvreté » ou du fait d’[TRADUCTION] « être bénéficiaire de l’aide sociale ». Il en va ainsi pour plusieurs raisons :

1) L’allégation relative au paragraphe 15(1) ne repose sur aucun fait. Rien n’indique que les étrangers vivant dans la pauvreté au Canada se heurtent à des difficultés excessives pouvant être attribuées à l’absence d’une disposition de dispense des frais.

2) L’absence d’une disposition prévoyant une dispense de paiement n’empêche pas d’accéder à un mécanisme permettant de faire valoir ses droits, mais seulement d’accéder à un mécanisme permettant de demander un avantage discrétionnaire et exceptionnel.

3) La [TRADUCTION] « pauvreté » ou le fait d’[TRADUCTION] « être bénéficiaire de l’aide sociale » ne constituent pas des motifs analogues pour l’application du paragraphe 15(1). La situation financière d’une personne n’est pas une caractéristique personnelle immuable. Les personnes qui sont pauvres ou qui recourent à l’aide sociale ne forment pas un groupe distinct et isolé défini par une caractéristique personnelle commune ou partagée. L’absence d’une disposition prévoyant la dispense

[60] Access to the courts and the rule of law. The absence of a provision for the waiver of fees is not contrary to the common law constitutional right of access to the courts or to the rule of law. Access to the Minister under subsection 25(1) of the IRPA is not the same as, or analogous to, access to the courts because the Minister's authority under subsection 25(1) is limited to providing an exceptional discretionary benefit. In the context of the immigration provisions of the IRPA, the rule of law cannot be used to create a fee waiver where none exists in the legislation.

#### F. Conclusion

[61] I would allow both appeals, set aside the judgments of the Federal Court, allow both applications for judicial review, and refer both matters back to the Minister for consideration of the requests of the appellants for a waiver of the fees payable in respect of their subsection 25(1) applications. I would answer the certified questions as follows:

1. On a proper interpretation of subsection 25(1) of the IRPA, is the Minister obliged to consider a request for an exemption from the requirement in paragraph 10(1)(d) of the Regulations to pay a fee for processing an application under subsection 25(1)?

Answer: Yes.

2. Has the failure of the Governor in Council to enact regulations permitting the waiver of fees for foreign nationals living in poverty who wish to make an in-Canada application for permanent resident status pursuant to subsection 25(1) of the IRPA infringed:

du paiement des frais ne crée pas un désavantage par la perpétuation d'un préjudice ou l'application de stéréotypes.

[60] Accès aux tribunaux et primauté du droit. L'absence d'une disposition prévoyant la dispense du paiement des frais ne va pas à l'encontre du droit constitutionnel d'accès aux tribunaux en common law ni à l'encontre de la primauté du droit. L'accès au ministre en application du paragraphe 25(1) de la LIPR n'est pas analogue à l'accès aux tribunaux parce que le pouvoir conféré au ministre au paragraphe 25(1) se limite à procurer un avantage discrétionnaire exceptionnel. Dans le contexte des dispositions de la LIPR relatives à l'immigration, la primauté du droit ne peut servir à créer une dispense du paiement des frais s'il n'en existe aucune dans la loi.

#### F. Conclusion

[61] Je suis d'avis de faire droit aux deux appels, d'annuler les jugements de la Cour fédérale, d'accueillir les deux demandes de contrôle judiciaire et de renvoyer les deux affaires au ministre pour examen des demandes de dispense du paiement des frais exigibles à l'égard des demandes présentées par les appelants au titre du paragraphe 25(1). Je suis d'avis de répondre comme suit aux questions certifiées :

1. Selon l'interprétation correcte du paragraphe 25(1) de la LIPR, le ministre est-il obligé d'examiner une demande de dispense de l'obligation prévue à l'alinéa 10(1)d) du Règlement, quant au paiement des frais de traitement d'une demande présentée au titre du paragraphe 25(1)?

Réponse : Oui.

2. L'omission de la gouverneure en conseil d'adopter un règlement permettant une dispense du paiement des frais pour les étrangers qui vivent dans la pauvreté et souhaitent présenter depuis le Canada une demande de résidence permanente en application du paragraphe 25(1) de la LIPR contrevient-elle :

(i) the rights of the appellants under section 7 or 15 of the Charter, or

i) aux droits des appelants garantis à l'article 7 ou à l'article 15 de la Charte;

(ii) the rule of law or the common law constitutional right of access to the courts?

ii) soit à la primauté du droit, soit au droit constitutionnel d'accès aux tribunaux en common law?

Answer: No.

Réponse : Non.

DAWSON J.A.: I agree.

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

LAYDEN-STEVENSON J.A.: I agree.

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