

Attorney General of Canada *Appellant*

v.

**Pritpal Singh Mavi, Maria Cristina
Jatuff de Altamirano, Nedzad Dzhic,
Rania El-Murr, Oleg Grankin, Raymond
Hince, Homa Vossoughi and Hamid
Zebaradami** *Respondents*

- and between -

Attorney General of Ontario *Appellant*

v.

**Pritpal Singh Mavi, Maria Cristina
Jatuff de Altamirano, Nedzad Dzhic,
Rania El-Murr, Oleg Grankin, Raymond
Hince, Homa Vossoughi and Hamid
Zebaradami** *Respondents*

and

**South Asian Legal Clinic of Ontario,
Canadian Council for Refugees, Metropolitan
Action Committee on Violence against
Women and Children and Canadian Civil
Liberties Association** *Interveners*

**INDEXED AS: CANADA (ATTORNEY GENERAL) v.
MAVI**

2011 SCC 30

File No.: 33520.

2010: December 9; 2011: June 10.

Present: McLachlin C.J. and Binnie, LeBel, Deschamps,
Fish, Abella, Charron, Rothstein and Cromwell JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR
ONTARIO

*Immigration — Sponsorship — Family class — Spon-
sors signing undertakings promising to provide for spon-
sored relative's essential needs and ensuring that relative*

Procureur général du Canada *Appellant*

c.

**Pritpal Singh Mavi, Maria Cristina
Jatuff de Altamirano, Nedzad Dzhic,
Rania El-Murr, Oleg Grankin, Raymond
Hince, Homa Vossoughi et Hamid
Zebaradami** *Intimés*

- et entre -

Procureur général de l'Ontario *Appellant*

c.

**Pritpal Singh Mavi, Maria Cristina
Jatuff de Altamirano, Nedzad Dzhic,
Rania El-Murr, Oleg Grankin, Raymond
Hince, Homa Vossoughi et Hamid
Zebaradami** *Intimés*

et

**South Asian Legal Clinic of Ontario, Conseil
canadien pour les réfugiés, Metropolitan
Action Committee on Violence against
Women and Children et Association cana-
dienne des libertés civiles** *Intervenants*

**RÉPERTORIÉ : CANADA (PROCUREUR GÉNÉRAL) c.
MAVI**

2011 CSC 30

N° du greffe : 33520.

2010 : 9 décembre; 2011 : 10 juin.

Présents : La juge en chef McLachlin et les juges Binnie,
LeBel, Deschamps, Fish, Abella, Charron, Rothstein et
Cromwell.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DE L'ONTARIO

*Immigration — Parrainage — Catégorie du regrou-
pement familial — Répondants ayant signé des enga-
gements à l'effet de subvenir aux besoins essentiels des*

would not require social assistance during sponsorship period — Legislation providing that social assistance paid to relative during sponsorship period constitutes debt that “may be recovered” either by federal or provincial government — Ontario seeking repayment of debts — Sponsors seeking declaration discharging them from debt — Whether Immigration and Refugee Protection Act provides discretion to enforce sponsorship debt — Whether Ontario debt recovery policy improperly fettering exercise of statutory discretion — Immigration and Refugee Protection Act, S.C. 2001, c. 27, s. 145 — Immigration and Refugee Protection Regulations, SOR/2002-227, s. 132.

Administrative law — Natural justice — Procedural fairness — Doctrine of legitimate expectations — Debt enforcement — Sponsors signing undertakings promising to provide for sponsored relative’s essential needs and ensuring that relative would not require social assistance during sponsorship period — Legislation providing that social assistance paid to relative during sponsorship period constitutes debt that “may be recovered” either by federal or provincial government — Ontario seeking repayment of debts under policy incorporating significant procedural protections in terms of sponsorship undertakings — Sponsors seeking declaration discharging them from debt — Whether duty of procedural fairness applied to enforcement of debt — Whether legitimate expectations created by terms of undertaking were enforceable and satisfied.

Since 1978, Canada has allowed Canadian citizens or permanent residents to sponsor their relatives to immigrate to Canada. If such persons after arriving in Canada obtain social assistance (contrary to their sponsor’s undertaking of support), the sponsor is deemed to have defaulted on the undertaking and either the provincial or federal government may recover from the sponsor the cost of providing social assistance. The present proceedings were initiated by eight sponsors whose relatives received social assistance and are therefore deemed to have defaulted on their undertakings. The sponsors deny liability under the undertakings and seek various declarations the result of which, if

personnes parrainées et de veiller à ce que ces dernières ne recourent pas à l’assistance sociale pendant la durée du parrainage — Dispositions législatives disposant que les prestations d’assistance sociale versées au parent pendant cette période constituent une créance que « peut recouvrer » l’administration fédérale ou provinciale — Mesures de recouvrement des créances prises par l’Ontario — Demandes de jugements déclarant que les répondants sont libérés de leur obligation de rembourser les sommes dues — La Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés confère-t-elle le pouvoir discrétionnaire de recouvrer ou non la somme due par le répondant? — La politique ontarienne de recouvrement des créances entrave-t-elle indûment l’exercice du pouvoir discrétionnaire légal? — Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés, L.C. 2001, ch. 27, art. 145 — Règlement sur l’immigration et la protection des réfugiés, DORS/2002-227, art. 132.

Droit administratif — Justice naturelle — Équité procédurale — Théorie de l’attente légitime — Recouvrement de créances — Répondants ayant signé des engagements à l’effet de subvenir aux besoins essentiels des personnes parrainées et de veiller à ce que ces dernières ne recourent pas à l’assistance sociale pendant la durée du parrainage — Dispositions législatives disposant que les prestations d’assistance sociale versées au parent pendant cette période constituent une créance que « peut recouvrer » l’administration fédérale ou provinciale — Mesures de recouvrement des créances prises par l’Ontario en application d’une politique intégrant d’importantes garanties procédurales au libellé de l’engagement du répondant — Demandes de jugements déclarant que les répondants sont libérés de leur obligation de rembourser les sommes dues — L’obligation d’équité procédurale s’applique-t-elle au recouvrement des créances? — Les attentes légitimes créées par le libellé des engagements sont-elles susceptibles d’exécution et y a-t-on répondu?

Depuis 1978, citoyens et résidents permanents canadiens peuvent parrainer les membres de leur famille qui sont désireux d’immigrer au Canada. Lorsqu’un parent ainsi parrainé a recours à l’assistance sociale malgré l’engagement du répondant de subvenir à ses besoins, ce dernier est réputé manquer à ses obligations, et l’administration provinciale ou fédérale peut lui réclamer le coût supporté par l’État. Les instances à l’origine du pourvoi ont été engagées par huit répondants réputés avoir manqué à leur engagement du fait que la personne parrainée a bénéficié d’assistance sociale. Les répondants nient toute responsabilité résultant des engagements et demandent divers jugements déclaratoires les

granted, would be to avoid payment, either temporarily or permanently. The sponsors contend that s. 145(2) of the *Immigration and Refugee Protection Act* (“IRPA”) which states that an amount that a sponsor is required to pay under the terms of an undertaking “may be recovered” indicates the existence of a Crown discretion to collect or not to collect the debt. The applications judge concluded that the government was not vested with a discretion to consider on a case-by-case basis whether or not to enforce the debt. The government’s duty is to collect and the legislation does not impose any duty of fairness towards sponsors in default. The Court of Appeal allowed the appeal and held that the word “may” in the legislation indicates some degree of discretion on the part of the government. Furthermore, the province had improperly fettered or abused the exercise of its discretion because its policy prohibited a settlement for less than the full amount of the debt which is an option expressly contemplated by the *Immigration and Refugee Protection Regulations*. It was also held that the governments do owe a duty of procedural fairness to the sponsors.

Held: The appeal should be allowed in part.

Parliament’s legislation manifests an unambiguous intent to require the full sponsorship debt to be paid if and when the sponsor is in a position to do so, even incrementally over many years pursuant to an agreement under the Regulations. In dealing with defaulting sponsors, the government must however act fairly having regard to their financial means to pay and the existence of circumstances that would militate against enforcement of immediate payment. In the exercise of this discretion, which Parliament has made clear is narrow in scope, the Crown is bound by a duty of procedural fairness. Nevertheless the content of the duty of fairness in these circumstances is less ample than was contemplated in the decision of the Court of Appeal and, contrary to its opinion, the requirements of procedural fairness were met in the cases of the eight respondent sponsors.

The undertakings are valid contracts but they are also structured, controlled and supplemented by federal legislation. The debts created thereby are not only contractual but statutory, and as such their enforcement is not exclusively governed by the private law of contract.

The doctrine of procedural fairness has been a fundamental component of Canadian administrative law for over 30 years. As a general common law principle, it applies to every public authority making

soustrayant temporairement ou à jamais à leur obligation de remboursement. Ils soutiennent que le par. 145(2) de la *Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés* (« LIPR »), qui dispose que Sa Majesté « peut recouvrer » le montant que le répondant s’est engagé à payer au titre d’un engagement, investit le créancier du pouvoir discrétionnaire de recouvrer ou non la créance. La juge des requêtes a conclu que le gouvernement n’était pas investi du pouvoir discrétionnaire d’apprécier dans chaque cas l’opportunité de recouvrer ou non la créance, que son obligation consistait à recouvrer les sommes dues et qu’il n’était pas légalement tenu de faire preuve d’équité envers les répondants en défaut. La Cour d’appel a accueilli l’appel et conclu que l’emploi du verbe « pouvoir » par le législateur indiquait que l’administration jouissait d’un certain pouvoir discrétionnaire. En outre, la province avait indûment abusé de son pouvoir discrétionnaire ou entravé son exercice parce que sa politique écartait tout accord de paiement partiel de la créance, une possibilité pourtant expressément prévue par le *Règlement sur l’immigration et la protection des réfugiés*. Elle a de plus estimé que les administrations avaient une obligation d’équité procédurale vis-à-vis des répondants.

Arrêt : Le pourvoi est accueilli en partie.

Il ressort de la loi que l’intention non équivoque du législateur est de recouvrer intégralement la somme due lorsque le répondant est en mesure de la rembourser, même par versements échelonnés sur plusieurs années suivant un accord conclu en application du Règlement. Cependant, le gouvernement doit traiter équitablement le répondant en défaut au regard de sa capacité financière et de toute situation qui milite contre le recouvrement immédiat. Dans l’exercice de ce pouvoir discrétionnaire, dont le législateur limite clairement la portée, il incombe à la Couronne de respecter l’équité procédurale. Or, dans ce contexte, l’étendue de l’obligation d’équité est moindre que celle envisagée par la Cour d’appel dans ses motifs et, contrairement à l’opinion exprimée par cette dernière, les exigences d’équité procédurale ont été respectées quant aux huit répondants intimés.

L’engagement constitue un contrat valide mais, par ailleurs, des dispositions législatives fédérales déterminent sa forme, le régissent et le complètent. La dette qui en résulte n’est pas seulement contractuelle, mais aussi légale, de sorte que son recouvrement n’est pas uniquement assujéti au droit contractuel privé.

Depuis plus de trente ans, l’équité procédurale est une composante fondamentale du droit administratif canadien. À titre de principe général de common law, une obligation de respecter l’équité dans la procédure incombe

an administrative decision which is not of a legislative nature and which affects the rights, privileges, or interests of an individual (subject of course to clear statutory language or necessary implication to the contrary). *Dunsmuir* does not detract from the general duty of fairness owed by administrative decision makers. Rather it acknowledged that in the specific context of the contract of employment at issue in the circumstances of that case dismissal was governed by contract law rather than public law. Here, in contrast, the terms of sponsorship are dictated and controlled by public law. The undertaking is required by statute. While there are some contractual aspects, it is the statutory framework that closely governs the rights and obligations of the parties and opens the door to the requirements of procedural fairness.

Section 132 of the Regulations obligates a sponsor to reimburse the Crown in right of Canada or a province for the cost of every benefit provided as social assistance to the sponsored family member during the term of the undertaking. The undertakings set out the obligations of the sponsor, the duration of the undertaking and the consequences of the default. They are binding notwithstanding any change in the sponsor's personal circumstances.

On a proper interpretation of the governing legislation, the Crown does have a limited discretion to delay enforcement action having regard to the sponsor's circumstances and to enter into agreements respecting terms of payment, but this discretion does not extend to the forgiveness of the statutory debt. Debt collection without any discretion would not advance the purposes of the *IRPA*. It would hardly promote "successful integration" to require individuals to remain in abusive relationships. Nor would the attempted enforcement of a debt against individuals without any means to pay further the interest of "Canadian society". Excessively harsh treatment of defaulting sponsors may risk discouraging others from bringing their relatives to Canada, which would undermine the policy of promoting family reunification.

Once the duty of procedural fairness has been found to exist, the particular legislative and administrative context is crucial to determining its content. It is clear from the legislative history of the *IRPA* that over the years Parliament has become increasingly concerned about the shift to the public treasury of a significant portion of the cost of supporting sponsored relatives. Family reunification is based on the essential condition that in exchange for admission to this country the needs of the immigrant will be looked after by the sponsor,

à tout organisme public qui rend des décisions administratives qui ne sont pas de nature législative et qui touchent les droits, privilèges ou biens d'une personne (sauf, évidemment, disposition législative claire ou déduction nécessaire écartant son application). L'arrêt *Dunsmuir* n'affaiblit pas l'obligation générale faite aux décideurs administratifs d'agir avec équité. Il reconnaît plutôt que dans le contexte particulier du contrat d'emploi en cause dans cette affaire, le renvoi ressortissait au droit contractuel, et non au droit public. Or, dans le présent dossier, le droit public fixe et régit les conditions du parrainage. L'engagement du répondant procède d'une exigence légale. Même s'il présente des aspects contractuels, le cadre légal régit de près les droits et les obligations des parties et ouvre la voie à l'application de l'équité procédurale.

Suivant l'art. 132 du Règlement, le répondant est tenu de rembourser à Sa Majesté du chef du Canada ou de la province en cause les sommes versées au parent parrainé pendant la durée de l'engagement à titre de prestations d'assistance sociale. L'engagement prévoit les obligations du répondant, sa période de validité et les conséquences de son non-respect. Il précise en outre qu'il demeure opposable au répondant indépendamment de la modification de sa situation personnelle.

Correctement interprétées, les dispositions législatives applicables confèrent à la Couronne un certain pouvoir discrétionnaire de reporter les mesures de recouvrement eu égard à la situation du répondant et de conclure un accord relatif aux modalités de remboursement, mais ce pouvoir ne lui permet pas de renoncer à la créance légale. Recouvrer les créances sans exercer quelque pouvoir discrétionnaire ne sert pas les fins de la *LIPR*. Aussi, ce n'est guère favoriser l'« intégration » d'une personne que de l'empêcher de se soustraire à une situation de violence. Il n'est pas non plus dans l'intérêt de la « société canadienne » de prendre des mesures pour recouvrer une créance auprès d'un débiteur qui n'a pas les moyens de rembourser la somme due. Une trop grande intransigeance vis-à-vis des répondants en défaut risque de décourager le parrainage au Canada et de compromettre ainsi la réunification des familles.

Une fois l'obligation d'équité procédurale établie, le contexte législatif et administratif en cause est fondamental à sa définition. L'historique de la *LIPR* révèle qu'au fil des ans, le législateur est devenu de plus en plus préoccupé du transfert au trésor public d'une partie importante des frais de subsistance des immigrants parrainés. La réunification des familles a pour assise la condition essentielle que c'est le répondant, et non l'État qui, en contrepartie de l'admission au pays de l'immigrant parrainé, satisfait aux besoins de ce dernier. Le

not by the public purse. Sponsors undertake these obligations in writing. They understand or ought to understand from the outset that default may have serious financial consequences for them. Here, the nature of the decision is final and specific in nature. It may result in the filing of a ministerial certificate in the Federal Court which is enforceable as if it were a judgment of that court. The *IRPA* does not provide a mechanism for sponsors to appeal the enforcement decision. This absence of other remedies militates in favour of a duty of fairness at the time of the enforcement decision. The effect of the decision on the sponsors is significant as sponsorship debts can be very large and accumulate quickly.

The content of the duty of procedural fairness in these cases is fairly minimal. It does not require an elaborate adjudicative process but it does oblige the Crown, prior to filing a certificate of debt with the Federal Court, (i) to notify a sponsor at his or her last known address of its claim; (ii) to afford the sponsor an opportunity within limited time to explain in writing his or her relevant personal and financial circumstances that are said to militate against immediate collection; (iii) to consider any relevant circumstances brought to its attention keeping in mind that the undertakings were the essential conditions precedent to allowing the sponsored immigrant to enter Canada in the first place; and (iv) to notify the sponsor of the government's decision. It is a purely administrative process and is a matter of debt collection. There is no obligation on the government decision maker to give reasons. The existence of the debt is reason enough to proceed.

Ontario did not improperly fetter its exercise of statutory discretion in adopting its current policy. Its terms are consistent with the requirements of the statutory regime and met the legitimate procedural expectations of the sponsors created by the text of their respective undertakings. Ontario's policy seeks to balance the interests of promoting immigration and family reunification on the one hand, and preventing abuse of the sponsorship scheme on the other. There is no evidence that the limited procedural protections afforded by Ontario have in any way undermined or frustrated the debt collection objective or resulted in unfairness to family sponsors.

Cases Cited

Distinguished: *Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190; **discussed:** *Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1999] 2 S.C.R. 817; **referred to:** *Nicholson v. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners*

répondant s'y engage par écrit. Il comprend dès le départ — ou il le devrait — que le non-respect de ses obligations l'expose à de graves conséquences financières. En l'espèce, la décision est de nature définitive et particulière. Elle peut déboucher sur le dépôt en Cour fédérale d'un certificat ministériel susceptible d'exécution comme s'il s'agissait d'un jugement de ce tribunal. La *LIPR* ne prévoit pas de mécanisme permettant au répondant d'en appeler de la décision de recouvrer la créance. L'absence de recours milite en faveur d'une obligation d'équité à l'étape de la décision d'entreprendre le recouvrement. Les répercussions de la décision sur le répondant sont importantes, car la somme qu'il doit peut être substantielle et augmenter rapidement.

L'obligation d'équité procédurale est somme toute minimale en l'espèce. Elle ne commande pas un processus décisionnel complexe, mais elle oblige l'État, préalablement au dépôt du certificat de créance à la Cour fédérale, (i) à donner au répondant un avis de sa réclamation à sa dernière adresse connue, (ii) à lui accorder un délai pour exposer par écrit les circonstances personnelles et financières qui militeraient contre le recouvrement immédiat de la créance, (iii) à tenir compte de tout élément pertinent qui lui est signalé en se rappelant que l'engagement du répondant était au départ la condition préalable essentielle à l'admission au Canada de l'immigrant parrainé et (iv) à informer le répondant de sa décision. La procédure est purement administrative, et il s'agit de recouvrer une créance. Le décideur administratif n'a aucune obligation de donner des motifs à l'appui de sa mesure. L'existence de la dette justifie à elle seule la mesure de recouvrement.

La politique actuelle de l'Ontario n'entrave pas indûment l'exercice de son pouvoir discrétionnaire légal. Les modalités que la province y établit sont compatibles avec les exigences du régime légal et répondent aux attentes légitimes sur le plan de la procédure que crée le libellé des engagements. La politique ontarienne vise à établir un équilibre entre la promotion de l'immigration et de la réunification des familles, d'une part, et la prévention de l'abus du régime de parrainage, d'autre part. Rien n'établit que les mesures minimales de protection procédurale prévues par l'Ontario ont de quelque manière compromis ou contrecarré l'objectif du recouvrement des créances ou fait en sorte que les répondants soient victimes d'iniquité.

Jurisprudence

Distinction d'avec l'arrêt : *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190; **arrêt analysé :** *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817; **arrêts mentionnés :** *Nicholson c. Haldimand-Norfolk Regional*

of Police, [1979] 1 S.C.R. 311; *Cardinal v. Director of Kent Institution*, [1985] 2 S.C.R. 643; *Knight v. Indian Head School Division No. 19*, [1990] 1 S.C.R. 653; *Mount Sinai Hospital Center v. Quebec (Minister of Health and Social Services)*, 2001 SCC 41, [2001] 2 S.C.R. 281; *Ocean Port Hotel Ltd. v. British Columbia (General Manager, Liquor Control and Licensing Branch)*, 2001 SCC 52, [2001] 2 S.C.R. 781; *Rhine v. The Queen*, [1980] 2 S.C.R. 442; *Peter G. White Management Ltd. v. Canada (Minister of Canadian Heritage)*, 2006 FCA 190, [2007] 2 F.C.R. 475; *Canada v. Crosson* (1999), 169 F.T.R. 218; *Optical Recording Corp. v. Canada*, [1991] 1 F.C. 309; *Monsanto Canada Inc. v. Ontario (Superintendent of Financial Services)*, 2004 SCC 54, [2004] 3 S.C.R. 152; *Greater Toronto Airports Authority v. International Lease Finance Corp.* (2004), 69 O.R. (3d) 1; *Ward-Price v. Mariners Haven Inc.* (2001), 57 O.R. (3d) 410; *Houde v. Quebec Catholic School Commission*, [1978] 1 S.C.R. 937; *Moreau-Bérubé v. New Brunswick (Judicial Council)*, 2002 SCC 11, [2002] 1 S.C.R. 249; *C.U.P.E. v. Ontario (Minister of Labour)*, 2003 SCC 29, [2003] 1 S.C.R. 539.

Statutes and Regulations Cited

Financial Administration Act, R.S.C. 1985, c. F-11, s. 23.
Immigration Act, R.S.C. 1985, c. I-2, ss. 108(2), 114(1)(c), 115, 118(1), (2).
Immigration and Refugee Protection Act, S.C. 2001, c. 27, ss. 2(2), 3, 12, 14(2), 145(2), (3), 146.
Immigration and Refugee Protection Regulations, SOR/2002-227, ss. 132, 135.
Immigration Regulations, 1978, SOR/78-172, s. 5(2)(g) [ad. SOR/97-145, s. 3].
Interpretation Act, R.S.C. 1985, c. I-21, s. 11.

Authors Cited

Brown, Donald J. M., and John M. Evans, with the assistance of Christine E. Deacon. *Judicial Review of Administrative Action in Canada*. Toronto: Canvasback, 1998 (loose-leaf updated July 2010).
Mullan, David J. *Administrative Law*. Toronto: Irwin Law, 2001.
Régimbald, Guy. *Canadian Administrative Law*. Markham, Ont.: LexisNexis, 2008.
Sullivan, Ruth. *Sullivan on the Construction of Statutes*, 5th ed. Markham, Ont.: LexisNexis, 2008.

APPEAL from a judgment of the Ontario Court of Appeal (Laskin, Simmons and Lang J.J.A.), 2009 ONCA 794, 98 O.R. (3d) 1, 313 D.L.R. (4th)

Board of Commissioners of Police, [1979] 1 R.C.S. 311; *Cardinal c. Directeur de l'établissement Kent*, [1985] 2 R.C.S. 643; *Knight c. Indian Head School Division No. 19*, [1990] 1 R.C.S. 653; *Centre hospitalier Mont-Sinai c. Québec (Ministre de la Santé et des Services sociaux)*, 2001 CSC 41, [2001] 2 R.C.S. 281; *Ocean Port Hotel Ltd. c. Colombie-Britannique (General Manager, Liquor Control and Licensing Branch)*, 2001 CSC 52, [2001] 2 R.C.S. 781; *Rhine c. La Reine*, [1980] 2 R.C.S. 442; *Peter G. White Management Ltd. c. Canada (Ministre du Patrimoine canadien)*, 2006 CAF 190, [2007] 2 R.C.F. 475; *Canada c. Crosson*, 1999 CanLII 8350; *Optical Recording Corp. c. Canada*, [1991] 1 C.F. 309; *Monsanto Canada Inc. c. Ontario (Surintendant des services financiers)*, 2004 CSC 54, [2004] 3 R.C.S. 152; *Greater Toronto Airports Authority c. International Lease Finance Corp.* (2004), 69 O.R. (3d) 1; *Ward-Price c. Mariners Haven Inc.* (2001), 57 O.R. (3d) 410; *Houde c. Commission des écoles catholiques de Québec*, [1978] 1 R.C.S. 937; *Moreau-Bérubé c. Nouveau-Brunswick (Conseil de la magistrature)*, 2002 CSC 11, [2002] 1 R.C.S. 249; *S.C.F.P. c. Ontario (Ministre du Travail)*, 2003 CSC 29, [2003] 1 R.C.S. 539.

Lois et règlements cités

Loi d'interprétation, L.R.C. 1985, ch. I-21, art. 11.
Loi sur l'immigration, L.R.C. 1985, ch. I-2, art. 108(2), 114(1)(c), 115, 118(1), (2).
Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés, L.C. 2001, ch. 27, art. 2(2), 3, 12, 14(2), 145(2), (3), 146.
Loi sur la gestion des finances publiques, L.R.C. 1985, ch. F-11, art. 23.
Règlement sur l'immigration de 1978, DORS/78-172, art. 5(2)(g) [aj. DORS/97-145, art. 3].
Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés, DORS/2002-227, art. 132, 135.

Doctrine citée

Brown, Donald J. M., and John M. Evans, with the assistance of Christine E. Deacon. *Judicial Review of Administrative Action in Canada*. Toronto: Canvasback, 1998 (loose-leaf updated July 2010).
Mullan, David J. *Administrative Law*. Toronto: Irwin Law, 2001.
Régimbald, Guy. *Canadian Administrative Law*. Markham, Ont.: LexisNexis, 2008.
Sullivan, Ruth. *Sullivan on the Construction of Statutes*, 5th ed. Markham, Ont.: LexisNexis, 2008.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel de l'Ontario (les juges Laskin, Simmons et Lang), 2009 ONCA 794, 98 O.R. (3d) 1, 313 D.L.R. (4th)

137, 259 O.A.C. 33, 5 Admin. L.R. (5th) 184, 85 Imm. L.R. (3d) 1, [2009] O.J. No. 4792 (QL), 2009 CarswellOnt 6992, setting aside a decision of Wilson J., Superior Court of Justice, September 11, 2008, unreported. Appeal allowed in part.

Urszula Kaczmarczyk and Christine Mohr, for the appellant the Attorney General of Canada.

Robert H. Ratcliffe, Sara Blake and Baaba Forson, for the appellant the Attorney General of Ontario.

Lucas E. Lung and Lisa Loader, for the respondents Pritpal Singh Mavi, Maria Cristina Jatuff de Altamirano, Oleg Grankin, Raymond Hince and Homa Vossoughi.

Lorne Waldman and Jacqueline Swaisland, for the respondent Nedzad Dzihic.

Hugh M. Evans, for the respondents Rania El-Murr and Hamid Zebaradami.

Ranjan K. Agarwal and Daniel T. Holden, for the intervener the South Asian Legal Clinic of Ontario.

Chantal Tie, Carole Simone Dahan and Aviva Basman, for the intervener the Canadian Council for Refugees.

Geraldine Sadoway, for the intervener the Metropolitan Action Committee on Violence against Women and Children.

Guy Régimbald, for the intervener the Canadian Civil Liberties Association.

The judgment of the Court was delivered by

[1] BINNIE J. — Since 1978, Canada has allowed Canadian citizens or permanent residents to sponsor their relatives to immigrate to Canada. Family reunification was an important objective of the former *Immigration Act*, R.S.C. 1985, c. I-2, and remains so under the successor legislation enacted

137, 259 O.A.C. 33, 5 Admin. L.R. (5th) 184, 85 Imm. L.R. (3d) 1, [2009] O.J. No. 4792 (QL), 2009 CarswellOnt 6992, qui a infirmé un jugement de la juge Wilson de la Cour supérieure de justice, en date du 11 septembre 2008, non publié. Pourvoi accueilli en partie.

Urszula Kaczmarczyk et Christine Mohr, pour l'appelant le procureur général du Canada.

Robert H. Ratcliffe, Sara Blake et Baaba Forson, pour l'appelant le procureur général de l'Ontario.

Lucas E. Lung et Lisa Loader, pour les intimés Pritpal Singh Mavi, Maria Cristina Jatuff de Altamirano, Oleg Grankin, Raymond Hince et Homa Vossoughi.

Lorne Waldman et Jacqueline Swaisland, pour l'intimé Nedzad Dzihic.

Hugh M. Evans, pour les intimés Rania El-Murr et Hamid Zebaradami.

Ranjan K. Agarwal et Daniel T. Holden, pour l'intervenante South Asian Legal Clinic of Ontario.

Chantal Tie, Carole Simone Dahan et Aviva Basman, pour l'intervenant le Conseil canadien pour les réfugiés.

Geraldine Sadoway, pour l'intervenant Metropolitan Action Committee on Violence against Women and Children.

Guy Régimbald, pour l'intervenante l'Association canadienne des libertés civiles.

Version française du jugement de la Cour rendu par

[1] LE JUGE BINNIE — Depuis 1978, citoyens et résidents permanents canadiens peuvent parrainer les membres de leur famille qui sont désireux d'immigrer au Canada. La réunification des familles était un objectif important de l'ancienne *Loi sur l'immigration*, L.R.C. 1985, ch. I-2, et elle

in 2001 as the *Immigration and Refugee Protection Act*, S.C. 2001, c. 27 (“IRPA”). Of the over 2 million permanent residents admitted to this country between 1997 and 2007, 615,000 (or 27%) are members of the family class. If such persons after arriving in Canada obtain social assistance (contrary to their sponsor’s undertaking of support), the sponsor is deemed to have defaulted and either the provincial or federal government may recover from the sponsor the cost of providing social assistance.

[2] The present proceedings were initiated by eight sponsors who denied liability under their undertakings. As will be explained, the undertakings are valid contracts but they are also structured, controlled and supplemented by federal legislation. The debts created thereby are not only contractual but statutory, and as such their enforcement is not exclusively governed by the private law of contract. The issue raised by this appeal is the extent to which, if at all, the government is constrained by considerations of procedural fairness in making enforcement decisions in relation to these statutory debts.

[3] The Attorney General of Canada argues (and the applications judge agreed) that the Crown is not required even to notify an allegedly defaulting sponsor of its claim prior to filing with the Federal Court a ministerial certificate of the alleged debt which becomes, automatically, enforceable as if it were a judgment of that court. He argues that the legislation imposes on the Crown a *duty* (not a discretion) to collect sponsorship debts in full. He denies that in carrying out this duty there is any obligation of procedural fairness.

[4] On a proper interpretation of the governing legislation, however, I believe the Crown *does* have a limited discretion in these collections. The discretion enables the governments to delay enforcement action having regard to the sponsor’s circumstances and to enter into agreements

le demeure sous le régime de la loi qui la remplace depuis 2001, la *Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27 (« LIPR »). Vingt-sept pour cent (615 000) des plus de deux millions de résidents permanents admis au pays de 1997 à 2007 l’ont été au titre du regroupement familial. Lorsqu’un parent ainsi parrainé a recours à l’assistance sociale malgré l’engagement du répondant de subvenir à ses besoins, ce dernier est réputé manquer à ses obligations, et l’administration provinciale ou fédérale peut lui réclamer le coût ainsi supporté par l’État.

[2] Les instances à l’origine du pourvoi ont été engagées par huit répondants qui niaient toute responsabilité résultant de leurs engagements. Comme je l’explique ci-après, l’engagement constitue un contrat valide mais, par ailleurs, des dispositions législatives fédérales déterminent sa forme, le régissent et le complètent. La dette qui en résulte n’est pas seulement contractuelle, mais aussi légale, de sorte que son recouvrement n’est pas uniquement assujéti au droit contractuel privé. Dans la présente affaire, la Cour doit décider si, lorsqu’il entreprend de recouvrer une telle créance légale, l’État doit respecter l’équité procédurale et, dans l’affirmative, dans quelle mesure il y est tenu.

[3] Le procureur général du Canada prétend — et la juge des requêtes lui donne raison — que la Couronne peut, sans même en informer au préalable le répondant qui serait en défaut, déposer à la Cour fédérale un certificat ministériel constatant la créance alléguée, lequel est alors immédiatement exécutoire comme s’il s’agissait d’un jugement de la cour. Il soutient que la Couronne a légalement l’obligation (et non le pouvoir discrétionnaire) de recouvrer intégralement la somme due par un répondant et il nie qu’elle soit tenue au respect de l’équité procédurale lorsqu’elle s’acquitte de cette obligation.

[4] J’estime toutefois que, correctement interprétées, les dispositions législatives applicables *confèrent* à la Couronne un certain pouvoir discrétionnaire dans le recouvrement d’une telle créance. Les administrations peuvent donc reporter les mesures de recouvrement eu égard à la situation du

respecting terms of payment, but not simply to forgive the statutory debt. On the evidence, Ontario has had in place a discretionary policy respecting the collection of family sponsorship debts for many years, both before and after the enactment of the *IRPA* in 2001.

[5] In the exercise of this discretion, which Parliament has made clear is narrow in scope, the Crown is bound by a duty of procedural fairness. The content of this duty is fairly minimal. The Crown is obliged prior to filing a certificate of debt with the Federal Court (i) to notify a sponsor at his or her last known address of its claim; (ii) to afford the sponsor an opportunity within limited time to explain in writing his or her relevant personal and financial circumstances that are said to militate against immediate collection; (iii) to consider any relevant circumstances brought to its attention keeping in mind that the undertakings were the essential conditions precedent to allowing the sponsored immigrant to enter Canada in the first place; and (iv) to notify the sponsor of the government's decision. This is a purely administrative process. It is a matter of debt collection. There is no obligation on the government decision maker to give reasons. The existence of the debt is, in the context of this particular program, reason enough to proceed.

[6] Although the respondents took the position in the courts below that they should be altogether “discharged from their sponsorship obligations” (2009 ONCA 794, 98 O.R. (3d) 1, at para. 6), they took the less extravagant position in this Court that they

do not dispute that undertakings are enforceable. Nor do they dispute that undertakings should be enforced in the overwhelming majority of cases. They are merely asking that the [governments] properly exercise the discretion that was granted to them and consider their circumstances before making the decision to enforce. [R.F., at para. 5]

[7] The Ontario Court of Appeal held that the Ontario government's deferral policy improperly

répondant et conclure un accord relatif aux modalités de remboursement, mais elles ne peuvent pas simplement renoncer à la créance légale. La preuve révèle que depuis de nombreuses années — tant avant qu'après l'adoption de la *LIPR* en 2001 —, l'Ontario applique une politique discrétionnaire à l'égard du recouvrement des sommes dues par des répondants.

[5] Dans l'exercice de ce pouvoir discrétionnaire, dont le législateur limite clairement la portée, il incombe à la Couronne de respecter l'équité procédurale; il s'agit d'une obligation somme toute minimale. Avant de déposer le certificat de créance à la Cour fédérale, la Couronne doit (i) donner au répondant un avis de sa réclamation à sa dernière adresse connue, (ii) lui accorder un délai pour exposer par écrit les circonstances personnelles et financières qui militeraient contre le recouvrement immédiat de la créance, (iii) tenir compte de tout élément pertinent qui lui est signalé en se rappelant que l'engagement du répondant était au départ la condition préalable essentielle à l'admission au Canada de l'immigrant parrainé et (iv) informer le répondant de sa décision. La procédure est purement administrative. Il s'agit de recouvrer une créance. Le décideur administratif n'a nulle obligation de donner des motifs à l'appui de sa mesure. En ce qui concerne ce programme précis, l'existence de la dette justifie à elle seule la mesure de recouvrement.

[6] Les intimés ont soutenu devant les juridictions inférieures qu'ils devaient être entièrement [TRADUCTION] « libérés de leurs obligations à titre de répondants » (2009 ONCA 794, 98 O.R. (3d) 1, par. 6), mais devant notre Cour, leurs prétentions sont plus raisonnables car ils

[TRADUCTION] ne contestent pas que les engagements sont susceptibles d'exécution ni que, dans presque tous les cas, il convient d'en obtenir l'exécution. Ils demandent simplement que [l'État] exerce convenablement son pouvoir discrétionnaire et qu'il tienne compte de la situation de l'intéressé avant de prendre la décision de recouvrer une créance. [m.i., par. 5]

[7] La Cour d'appel de l'Ontario conclut que la politique du gouvernement ontarien en matière de

fettered its statutory discretion in a manner “inconsistent with the overall legislative scheme” (para. 132). While I agree (as stated) with the court below that the sponsors are entitled to a basic level of procedural fairness, my view is that the Ontario guidelines are quite adequate in that regard and are consistent with the statutory scheme. Moreover, the contention of the respondent sponsors that they are entitled to a more elaborate “process” of decision making must be rejected. We are, after all, dealing with statutory debt collection. I would allow the appeal in part but as these appeals can properly be characterized as test cases, I would do so without costs.

I. Facts

[8] Foreign nationals may apply to become permanent residents and eventually citizens, under three broad categories: the family class, the economic class and the refugee class (*IRPA*, s. 12). A permanent resident or citizen wishing to sponsor a family member initiates the process by making a sponsorship application. Sponsors must be over 18 years of age, and meet detailed financial and other requirements. Family class members are not assessed independently on their ability to support themselves. Since they obtain their permanent residence status on the sole basis of being in a familial relationship with a sponsor, they are not required to meet the financial or other selection requirements which are imposed on other classes of immigrants.

A. *The Sponsors*

[9] The respondents to this appeal are eight sponsors whose relatives received social assistance and who are therefore deemed to have defaulted on their undertaking.

[10] The respondent Dzihic sponsored his fiancée in 2002. His allegation is that when she arrived in Canada she refused to live with him or marry

report entrave indûment son pouvoir discrétionnaire en ce qu'elle est [TRADUCTION] « incompatible avec le régime législatif dans son ensemble » (par. 132). Même si je conviens (je le rappelle) avec le tribunal inférieur que le répondant a droit au respect d'un minimum d'équité procédurale, j'estime que les lignes directrices ontariennes sont tout à fait adéquates sous ce rapport et conformes aux dispositions législatives applicables. De plus, il faut écarter la prétention des répondants intimés voulant qu'ils aient droit à l'étoffement du processus décisionnel. Il ne s'agit après tout que du recouvrement d'une créance légale. Je suis d'avis d'accueillir le pourvoi en partie, mais comme les appels peuvent à juste titre être qualifiés de causes types, je le ferais sans adjuger de dépens.

I. Les faits

[8] L'étranger désireux d'acquérir la résidence permanente puis la citoyenneté canadiennes peut présenter une demande au titre de l'une ou l'autre des trois catégories générales prévues : le regroupement familial, l'immigration économique et les réfugiés (*LIPR*, art. 12). Le résident permanent ou citoyen canadien qui souhaite parrainer un membre de sa famille entame le processus en présentant une demande de parrainage. Le répondant doit être âgé de 18 ans ou plus et satisfaire à des exigences précises, notamment sur le plan financier. Le membre de la famille ne fait pas l'objet d'un examen pour déterminer sa capacité de subvenir à ses besoins. En effet, la résidence permanente lui étant accordée sur le seul fondement de son lien de parenté avec le répondant, il n'a pas à satisfaire aux exigences, notamment financières, qui s'appliquent aux immigrants d'autres catégories.

A. *Les répondants*

[9] Les intimés en l'espèce sont huit répondants réputés avoir manqué à leur engagement du fait que la personne parrainée a bénéficié d'assistance sociale.

[10] En 2002, M. Dzihic a parrainé sa fiancée qui, une fois arrivée au Canada, aurait refusé de vivre avec lui ou de l'épouser. Il en a informé le ministère

him. Mr. Dzihic notified the immigration department and an order was made for her deportation. However, his fiancée appealed the order successfully without any notice to or input from Mr. Dzihic. He says he was unaware of her success or the fact that she subsequently received social assistance totalling \$10,510.65 as of July 2007, for which he is now responsible.

[11] The respondent El-Murr sponsored her father, mother and two brothers in 1995 while she was unemployed. Her husband was employed at the time and he co-signed the undertaking. After the family members arrived in Canada, Ms. El-Murr left her husband because of alleged abuse and she went on social assistance as did her parents and one brother. The debt amount as of February 2006 is \$94,242.16 and she says she cannot afford to repay this amount.

[12] The respondent Grankin sponsored his mother in 1999. He claims that he subsequently lost his job and had to apply for social assistance. He was thus unable to support his mother after her arrival in Canada. His mother applied for social assistance and received it. Mr. Grankin states that had he known he was responsible for repaying the benefits, he would not have permitted his mother to apply for assistance. As of June 2007 his total debt was \$54,426.39.

[13] The respondent Hince married Ms. Patel who was on a visitor's visa in 2002. She returned to India and Mr. Hince sponsored her and her daughter to return to Canada. They did so in 2006 and lived briefly with Mr. Hince, then left. He says he was unaware that she subsequently received social assistance. His job is low paying and does not permit him, he says, to repay the social assistance amount due as of June 2007 of \$10,547.65. He believes he was exploited by Ms. Patel to enable her to gain immigration status.

[14] The respondent de Altamirano and her husband sponsored her mother in 2000. After arriving in Canada, her mother suffered a stroke.

de l'Immigration, qui a pris une mesure d'expulsion contre l'intéressée. Celle-ci a cependant interjeté appel et obtenu l'annulation de la mesure sans en informer l'intimé, qui dit avoir aussi ignoré qu'elle avait par la suite touché des prestations d'assistance sociale qui, en juillet 2007, totalisaient 10 510,65 \$ et qu'il est aujourd'hui tenu de rembourser.

[11] En 1995, M^{me} El-Murr a parrainé son père, sa mère et ses deux frères. Elle était sans emploi, mais son mari travaillait et a cosigné l'engagement. Après l'arrivée des membres de sa famille au Canada, M^{me} El-Murr a quitté son mari parce qu'il aurait fait preuve de violence à son endroit. Ses parents, un de ses frères et elle ont dû recourir à l'assistance sociale. La somme due s'élevait en février 2006 à 94 242,16 \$, et l'intimée se dit incapable de la rembourser.

[12] M. Grankin a parrainé sa mère en 1999. Il dit avoir perdu son emploi par la suite et avoir été contraint de demander des prestations d'assistance sociale. Une fois sa mère arrivée au Canada, il ne pouvait subvenir à ses besoins, de sorte qu'elle a demandé et obtenu de l'assistance sociale. M. Grankin affirme que s'il avait su qu'il devrait rembourser les prestations, il n'aurait pas laissé sa mère en demander. En juin 2007, sa dette totale s'élevait à 54 426,39 \$.

[13] En 2002, M. Hince a épousé M^{me} Patel, qui visitait alors le Canada munie du visa requis. M^{me} Patel est rentrée en Inde, puis M. Hince l'a parrainée ainsi que sa fille. Elles sont revenues au pays en 2006 et ont vécu peu de temps avec M. Hince, puis elles l'ont quitté. L'intimé affirme qu'il ignorait que M^{me} Patel avait subséquemment touché des prestations d'assistance sociale. Comme son emploi n'est pas très rémunérateur, il n'est pas en mesure de rembourser les prestations versées, qui s'élevaient en juin 2007 à 10 547,65 \$. Il croit que M^{me} Patel s'est simplement servi de lui pour immigrer au Canada.

[14] En 2000, M^{me} de Altamirano a parrainé sa mère conjointement avec son mari. Après son arrivée au Canada, la mère de l'intimée a subi un

Ms. de Altamirano applied for benefits to pay for her mother's institutional care. She alleges that she was encouraged to do so by a case worker and did not realize that she would have a responsibility to repay the benefits — as of May 2007 said to be \$54,559.99.

[15] The respondent Mavi sponsored his father in 1996. He alleges he did not read the application or understand it. His father arrived in Canada in 1997 and lived with Mr. Mavi. There was a falling out and the father left. Mr. Mavi learned in 2005 that his father had collected benefits and he contacted the government to advise that his own health was not good, which limited his ability to work. The amount of benefits said to be owed as of June 2005 is \$17,818.08.

[16] The respondent Vossoughi applied to sponsor her mother at a time when she was married. In 2002, she left her husband because, she says, of abuse. In 2003, her mother arrived in Canada. Ms. Vossoughi says she could not support her mother and her mother went on social assistance. She alleges she did not realize she was responsible for repaying the benefits. The amount said to be owed pursuant to the undertaking as of July 2007 is \$28,754.71.

[17] The respondent Zebaradami sponsored his fiancée in 2000. She arrived in Canada in 2001 but only stayed with him for a few weeks, then left him for another man. She received social assistance benefits of \$22,158.02 as of July 2007. Mr. Zebaradami says he was duped and that his former fiancée only used him to gain status in Canada.

[18] The Government of Ontario, which in each case paid the social assistance to the needy relative, took steps to enforce the debt against each of the sponsors. In applications filed in the Ontario Superior Court of Justice, the eight sponsors sought various declarations the result of which, if granted, would be to avoid payment, either temporarily or permanently.

accident vasculaire cérébral. M^{me} de Altamirano a demandé des prestations pour l'hébergement de sa mère dans un centre de soins. Elle dit y avoir été incitée par l'agent au dossier et ne pas avoir compris qu'elle aurait à rembourser les prestations, lesquelles se chiffraient en mai 2007 à 54 559,99 \$.

[15] En 1996, M. Mavi a parrainé son père. Il n'aurait ni lu ni compris la demande. En 1997, son père est arrivé au pays et a habité chez lui. Leur relation s'est détériorée, puis le père est parti. En 2005, M. Mavi a appris que son père avait touché des prestations. Il a alors communiqué avec les autorités compétentes pour les informer de ses problèmes de santé et de son aptitude limitée au travail. Les prestations dont on lui réclame le remboursement se chiffraient au mois de juin 2005 à 17 818,08 \$.

[16] M^{me} Vossoughi était mariée lorsqu'elle a entrepris de parrainer sa mère. En 2002, elle s'est séparée de son mari parce qu'il aurait été violent. En 2003, sa mère est arrivée au Canada. L'intimée ne pouvait subvenir aux besoins de sa mère, qui a donc eu recours à l'assistance sociale. M^{me} Vossoughi dit ne pas avoir été consciente du fait qu'il lui faudrait rembourser les prestations. Le montant dû au titre de l'engagement s'élevait en juillet 2007 à 28 754,71 \$.

[17] En 2000, M. Zebaradami a parrainé sa fiancée, qui est arrivée au Canada en 2001. Après n'avoir cohabité avec lui que quelques semaines, sa fiancée l'a quitté pour un autre homme. En juillet 2007, elle avait touché 22 158,02 \$ de prestations d'assistance sociale. M. Zebaradami prétend avoir été dupé et que sa fiancée s'est servie de lui pour immigrer au Canada.

[18] Le gouvernement de l'Ontario, qui dans chacun des cas a versé les prestations d'assistance sociale au parent dans le besoin, a entrepris d'en recouvrer le montant. Les huit répondants ont demandé à la Cour supérieure de justice de l'Ontario de rendre divers jugements déclaratoires les soustrayant temporairement ou à jamais à leur obligation de remboursement.

B. *The Undertakings*

[19] The undertakings signed by Mr. Grankin, Mr. Zebaradami and Ms. de Altamirano contained the following statement with respect to the possibility that enforcement might be deferred (with similar statements made in the undertakings signed by Ms. Vossoughi, Mr. Dzihic and Mr. Hince):

The Minister may choose not to take action to recover money from a Sponsor or a Sponsor's spouse (if Co-signer) who has defaulted in a situation of abuse or in other appropriate circumstances. The decision of the Minister not to act at a particular time does not cancel the debt, which may be recovered by the Minister when circumstances have changed. [Emphasis added.]

C. *Federal and Provincial Policies*

[20] The Canada-Ontario Memorandum of Understanding on Information Sharing — 2004 (“MOU”), provides for the sharing of information in order to facilitate, *inter alia*, the enforcement of sponsorship debts. Section 6 of the MOU states that sponsorship debts are “payable on demand”, but that default may be cured in cases where a province accepts partial payment of the debt. Ontario will apply its own guidelines to determine whether collection action should be undertaken immediately or deferred, e.g. in cases of family violence.

[21] The Ontario policy itself states that certain cases of default would not be referred for collection, namely where the person is incapacitated and unable to pay, where there is evidence of domestic violence, where the sponsor himself or herself is in receipt of social assistance, or where other “documented extraordinary circumstances” exist. The Attorney General of Ontario contends (unlike his federal counterpart) that the federal legislation does permit a measure of discretion, and that Ontario's policies are fully compliant. He claims however that relations between Ontario and the sponsors are governed only by rules applicable to private contracts.

B. *Les engagements*

[19] Les engagements signés par M. Grankin, M. Zebaradami et M^{me} de Altamirano précisent ce qui suit relativement à la possibilité de reporter le recouvrement de sommes dues (les engagements signés par M^{me} Vossoughi, M. Dzihic et M. Hince comportent une clause analogue) :

Le Ministre peut décider de ne prendre aucune mesure pour recouvrer les sommes dues d'un Répondant et du conjoint cosignataire qui ont manqué à leur engagement parce qu'ils se trouvaient dans une situation abusive ou dans d'autres circonstances valables. Une telle décision du Ministre, prise à un moment bien précis, n'a pas pour effet d'annuler les dettes; le Ministre peut recouvrer les sommes dues lorsque la situation du Répondant et du conjoint cosignataire change. [Je souligne.]

C. *Les politiques appliquées aux paliers fédéral et provincial*

[20] Le Protocole d'entente Canada-Ontario sur l'échange de renseignements — 2004 vise à faciliter entre autres le recouvrement d'une somme due par un répondant. Son article 6 dispose qu'une telle somme est « payable sur demande », mais que le débiteur peut remédier au manquement en remboursant partiellement la somme avec l'accord de la province. L'Ontario applique ses propres lignes directrices pour déterminer si, dans un cas de violence familiale, il convient de prendre immédiatement des mesures de recouvrement ou de les reporter.

[21] La politique ontarienne elle-même prévoit certains cas où le manquement à l'engagement ne donne pas lieu à des mesures de recouvrement, notamment lorsque le répondant ne peut payer la somme due en raison d'une incapacité, lorsque la violence familiale est établie, lorsque le répondant est lui-même prestataire d'aide sociale ou lorsqu'il existe d'autres « circonstances exceptionnelles bien documentées ». Le procureur général de l'Ontario soutient (contrairement à son homologue fédéral) que la loi fédérale confère effectivement un certain pouvoir discrétionnaire et que la politique de la province est tout à fait conforme. Il prétend cependant que les rapports entre la province et les répondants sont seulement régis par les règles applicables aux contrats de gré à gré.

[22] The respondent sponsors contend (and the Court of Appeal agreed) that the wording of the undertakings should be taken into account in the interpretation of the governing legislation.

II. Statutory Framework

[23] Pursuant to s. 132 of the *Immigration and Refugee Protection Regulations*, SOR/2002-227, a sponsor is obliged to reimburse the Crown in right of Canada or a province, for the cost of every benefit provided as social assistance to the sponsored family member during the term of undertaking — formerly 10 years but now 3 years for a spouse or a dependent child 22 years of age or older and 10 years for a dependent child less than 22 years of age and all other family members (s. 132(1)). The undertakings set out the obligations of the sponsor, the duration of the undertaking and the consequences of default, and stated that the undertaking would be binding notwithstanding any change in the sponsor's personal circumstances.

[24] Section 108(2) of the former *Immigration Act* authorized the federal government to enter into agreements with the provinces for the purposes of implementing immigration programs. Section 114(1)(c) authorized the executive to create regulations with respect to sponsorships and s. 115 allowed the Minister to create forms necessary to implement the program (such Ministerial authority was the basis for the undertakings at issue here, which were drafted by the Department of Citizenship and Immigration and signed by each sponsor). Pursuant to s. 118(1) of the former Act, the federal government could assign an undertaking to a province in order to allow that province to recover social assistance payments from the sponsor directly. The new *IRPA* eliminated the need for such an assignment of the debt.

[25] The collection procedure under the old *Immigration Act* was also more cumbersome than under the new *IRPA*. The former s. 118(2) required governments to obtain a judgment from a court of competent jurisdiction in order to enforce the sponsorship debt. Public monies spent as a result

[22] Les répondants intimés avancent (et la Cour d'appel leur donne raison) qu'il faut prendre en compte le libellé des engagements pour interpréter les dispositions législatives applicables.

II. Le cadre légal

[23] Suivant l'art. 132 du *Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés*, DORS/2002-227, le répondant est tenu de rembourser à Sa Majesté du chef du Canada ou de la province en cause les prestations versées au parent parrainé à titre d'assistance sociale pendant la durée de l'engagement, laquelle était auparavant de 10 ans, mais est désormais de 3 ans pour l'époux ou l'enfant à charge âgé de 22 ans ou plus et de 10 ans pour l'enfant à charge âgé de moins de 22 ans et tout autre membre de la famille (par. 132(1)). L'engagement prévoit les obligations du répondant, sa période de validité et les conséquences de son non-respect; il précise en outre qu'il demeure opposable au répondant indépendamment de la modification de sa situation personnelle.

[24] Le paragraphe 108(2) de l'ancienne *Loi sur l'immigration* autorisait le gouvernement fédéral à conclure avec les provinces des accords de mise en œuvre des programmes d'immigration. L'alinéa 114(1)c accordait le pouvoir de prendre des règlements sur le parrainage, et l'art. 115 permettait au ministre d'établir les formulaires nécessaires à la mise en œuvre du programme (c'est en application de ce pouvoir que les engagements signés par les répondants intimés ont été rédigés par le ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration). Suivant le par. 118(1) de l'ancienne loi, le gouvernement fédéral pouvait céder un engagement à une province afin qu'elle puisse recouvrer directement du répondant le montant des prestations d'assistance sociale versées. La nouvelle *LIPR* rend inutile la cession de la créance.

[25] Aussi, la procédure de recouvrement était plus contraignante sous le régime de l'ancienne *Loi sur l'immigration* que sous celui de la *LIPR*. L'ancien par. 118(2) obligeait l'administration en cause à obtenir d'un tribunal compétent un jugement lui permettant de recouvrer la somme due par le

of a breach of an undertaking were deemed to be a “debt due to Her Majesty in right of Canada or in right of the province to which the undertaking is assigned” and “may be recovered from the person or organization that gave the undertaking”. Section 5(2)(g) of the old Regulations stated that default on an existing undertaking was a bar to additional sponsorships (*Immigration Regulations, 1978, SOR/78-172, as amended by SOR/97-145, s. 3*).

[26] In 2002, the *IRPA* made important changes to the rules governing the family immigration class. Section 14(2)(e) confers broad powers to make regulations with respect to sponsorship undertakings. Section 145(2) is central to the issue of the Minister’s discretion on this appeal. It states in relevant part:

... an amount that a sponsor is required to pay under the terms of an undertaking is payable on demand to Her Majesty in right of Canada and Her Majesty in right of the province concerned and may be recovered by Her Majesty in either or both of those rights.

The respondent sponsors contend that “may” is permissive and indicates, they say, the existence of a Crown discretion to collect or not to collect the debt.

[27] The *IRPA* streamlined the enforcement of sponsorship debt. It is no longer necessary for the federal undertakings to be assigned to the provinces before they can be enforced by the province. Furthermore, s. 145(3) negates the effect of limitations statutes by prescribing that the debt may be recovered “at any time”.

[28] Governments no longer even have to obtain a judgment to engage Federal Court processes to enforce the debt. Section 146 allows the Minister to certify the debt immediately or within 30 days of default, depending on the circumstances, and register that certificate with the Federal Court, giving it the same force as a judgment.

répondant. Les fonds publics versés à cause du manquement à un engagement étaient réputés constituer des « créances de Sa Majesté du chef du Canada ou de la province à qui la cession a été faite » et pouvaient « être recouverts [. . .] auprès de la personne ou du groupe qui a pris l’engagement ». Suivant l’alinéa 5(2)g de l’ancien règlement, le manquement à un engagement faisait obstacle à tout autre parrainage (*Règlement sur l’immigration de 1978, DORS/78-172, modifié par DORS/97-145, art. 3*).

[26] En 2002, la *LIPR* a profondément modifié les règles applicables à l’immigration au titre du regroupement familial. L’alinéa 14(2)e confère le pouvoir général de prendre des règlements en matière d’engagement de parrainage. Le paragraphe 145(2), dont en particulier le passage qui suit, est déterminant pour ce qui est de savoir si, en l’espèce, le ministre jouit ou non d’un pouvoir discrétionnaire :

... le montant que le répondant s’est engagé à payer au titre d’un engagement est payable sur demande et constitue une créance de Sa Majesté du chef du Canada et de Sa Majesté du chef de la province que l’une ou l’autre, ou les deux, peut recouvrer.

Les répondants intimés prétendent que l’emploi du verbe « pouvoir » rend la mesure facultative et investit la Couronne du pouvoir discrétionnaire de recouvrer ou non la créance.

[27] La *LIPR* a simplifié l’exécution de l’obligation du répondant. Il n’est plus nécessaire que l’engagement pris vis-à-vis de l’État fédéral soit cédé à la province pour que celle-ci puisse le faire respecter. En outre, le par. 145(3) fait obstacle à la prescription en disposant que « [l]e recouvrement de la créance n’est pas affecté par le seul écoulement du temps ».

[28] Les administrations n’ont même plus à engager une instance en Cour fédérale pour recouvrer les sommes qui leur sont dues. L’article 146 permet au ministre de constater par certificat le montant en souffrance sans délai ou dans les 30 jours qui suivent le manquement, selon les circonstances, et d’enregistrer le certificat à la Cour fédérale pour qu’il soit assimilé à un jugement de celle-ci.

[29] The new Regulations provide in s. 135 that default begins when the government makes a payment and ends when the sponsor either reimburses the government “in full or in accordance with an agreement with that government”, or when the sponsor ceases to be in breach of the undertaking. The Attorney General of Canada takes comfort from the *IRPA*'s elimination of any judicial process prior to the Minister's authority to invoke Federal Court enforcement. The respondent sponsors, on the other hand, argue that elimination of prior judicial authorization makes it all the more important that the Minister act fairly and get the facts straight before initiating what they regard as an overly harsh statutory collection procedure.

III. Judicial History

A. *Ontario Superior Court of Justice (Wilson J.), No. 07-CV-331628PD3, September 11, 2008, unreported*

[30] The applications judge found that the *IRPA* and its Regulations, when viewed as a whole, showed a Parliamentary intent to create a collection procedure that was “purely administrative in nature” (para. 52). The government is not vested with a discretion to consider on a case-by-case basis whether or not to enforce the debt. The government's duty is to collect. The legislation does not impose any duty of fairness towards sponsors in default. Neither the statute nor the regulations permit sponsors to make submissions before their debts are collected (para. 54).

[31] According to the applications judge, the sponsorship agreements are governed by contract law (para. 55). The sponsors entered into the agreements voluntarily (para. 57). The contractual undertakings should be construed in light of the purpose of the statute which is debt collection (para. 58). The doctrine of frustration does not apply (para. 59). The Applicants were aware that they would be liable if a sponsored relative became

[29] L'article 135 du nouveau règlement dispose que le manquement à un engagement commence dès le paiement par l'administration et prend fin lorsque le répondant rembourse l'administration « en totalité ou selon tout accord conclu » avec elle, ou bien lorsqu'il s'acquitte de l'obligation à laquelle il y avait manquement. Le procureur général du Canada invoque la suppression dans la *LIPR* de toute instance judiciaire préalable à l'exercice du pouvoir ministériel de recourir à l'exécution en Cour fédérale. Les répondants intimés soutiennent pour leur part que cette suppression requiert d'autant plus que le ministre agisse avec équité et s'assure des faits avant d'entamer une procédure de recouvrement qu'ils jugent trop radicale.

III. L'historique judiciaire

A. *Cour supérieure de justice de l'Ontario (la juge Wilson), n° 07-CV-331628PD3, 11 septembre 2008, non publié*

[30] La juge des requêtes conclut qu'il appert de la *LIPR* et de son règlement d'application, considérés dans leur ensemble, que le législateur a voulu établir une procédure de recouvrement [TRADUCTION] « de nature purement administrative » (par. 52). Selon elle, le gouvernement n'est pas investi du pouvoir discrétionnaire d'apprécier dans chaque cas l'opportunité de recouvrer ou non la créance, son obligation consiste à recouvrer les sommes dues et il n'est pas légalement tenu de faire preuve d'équité envers les répondants en défaut. Aucune disposition de la loi ou du règlement ne permet au répondant de présenter des observations avant qu'il y ait recouvrement (par. 54).

[31] Pour la juge des requêtes, les engagements relèvent du droit contractuel (par. 55), les répondants les ont pris librement (par. 57) et les engagements contractuels doivent être interprétés au regard de l'objet de la loi, à savoir le recouvrement des créances (par. 58). Qui plus est, la théorie de l'impossibilité d'exécution ne s'applique pas (par. 59), car les intéressés savaient qu'ils devraient rembourser les sommes versées si les personnes

financially dependent on the state (para. 59). The applications for various declarations sought by the sponsors were therefore dismissed.

B. *Ontario Court of Appeal (Laskin, Simmons and Lang J.J.A.), 2009 ONCA 794, 98 O.R. (3d) 1*

[32] On appeal, the issues were restricted to administrative law grounds, specifically: (1) whether the Acts confer upon the governments a case-by-case discretion concerning the recovery of sponsorship debt; (2) whether Canada and Ontario abused this discretion; (3) whether Canada and Ontario owe sponsors a duty of procedural fairness; and (4) whether the undertakings given under the old Act are enforceable under the new Act. The Court of Appeal allowed the appeal.

[33] On the first issue, the Court of Appeal found that both Acts confer a case-by-case discretion in the collection of sponsorship debt (para. 89). In construing s. 118(2) of the old Act and s. 145(2) of the new Act, the word “may” indicates some degree of discretion on the part of the Minister.

[34] According to the Court of Appeal, the applications judge erred “in part, because she failed to take proper account of the Regulations and forms” which are “essential components of an integrated [immigration] scheme” (paras. 91 and 95). The Court of Appeal noted that since 1999 the undertakings have included a provision that allowed a sponsor to negotiate a settlement with the government concerned (para. 98). In addition, the undertakings under both Acts stated that the governments “may” choose not to collect the debt (para. 103). Since Parliament did not eliminate this discretion in the 2002 amendments, it is reasonable to infer that it intended there to be some flexibility in terms of debt collection.

parrainées devenaient à la charge de l’État (par. 59). La juge refuse donc aux répondants les jugements déclaratoires demandés.

B. *Cour d’appel de l’Ontario (les juges Laskin, Simmons et Lang), 2009 ONCA 794, 98 O.R. (3d) 1*

[32] La Cour d’appel n’a été saisie que de questions de droit administratif : (1) les lois confèrent-elles aux administrations le pouvoir discrétionnaire d’apprécier dans chaque cas l’opportunité de recouvrer la créance d’un répondant, (2) le Canada et l’Ontario ont-ils exercé ce pouvoir discrétionnaire abusivement, (3) étaient-ils tenus au respect de l’équité procédurale vis-à-vis des répondants et (4) les engagements contractés sous le régime de l’ancienne loi sont-ils susceptibles d’exécution sous le régime de la nouvelle. La Cour d’appel a accueilli l’appel.

[33] En ce qui concerne la première question, la Cour d’appel estime que les deux lois confèrent le pouvoir discrétionnaire d’apprécier dans chaque cas l’opportunité de recouvrer la somme due par le répondant (par. 89) et que, s’agissant de l’interprétation du par. 118(2) de l’ancienne loi et du par. 145(2) de la nouvelle, l’emploi du verbe « pouvoir » indique que le ministre jouit d’un certain pouvoir discrétionnaire.

[34] Selon la Cour d’appel, la juge des requêtes est dans l’erreur [TRADUCTION] « en partie parce qu’elle a omis de bien tenir compte du règlement et des formulaires », qui constituent des « éléments essentiels d’un régime intégré [d’immigration] » (par. 91 et 95). La Cour d’appel signale que, depuis 1999, l’engagement renferme une clause permettant au répondant de négocier un arrangement avec l’administration en cause (par. 98). De plus, les engagements intervenus sous le régime de l’une et l’autre lois confèrent aux administrations la faculté de ne pas prendre de mesures pour recouvrer la créance (par. 103). Puisque le législateur n’a pas supprimé ce pouvoir discrétionnaire lors de la modification en 2002, on peut logiquement conclure qu’il a voulu que le régime de recouvrement soit empreint d’une certaine souplesse.

[35] On the second issue, the Court of Appeal went further. In light of the wording of the undertaking, Ontario had improperly “fettered or abused the exercise of its discretion” in part because its policy required that a “defaulting sponsor . . . repay the full amount of the debt” (paras. 125-26). This prohibited a settlement for less than the full amount, an option which is expressly contemplated by s. 135(b)(i) of the new Regulations. Since the policy required full repayment in every case, regardless of the circumstances, this amounted to an improper fettering of the Minister’s discretion under the statute (para. 127).

[36] Furthermore, Ontario’s policy of only granting deferrals based on “documented extraordinary circumstances” was a more onerous standard than the existence merely of “appropriate circumstances” contemplated by the undertakings (paras. 132-33), and was to that extent invalid.

[37] On the third issue, the Court of Appeal held that the governments owed a duty of procedural fairness to the sponsors (para. 135). It was held that the government was obliged to provide “a process” for individual sponsors to explain their relevant personal and financial circumstances, to consider those circumstances, and to inform the sponsor that their submissions had been considered and to tell them of the decision (para. 147). The provision in the undertakings that the government will consider “other appropriate circumstances” in exercising its discretion created a legitimate expectation that the government will consider their individual circumstances (para. 148). Finally, the court held that undertakings given under the old *Immigration Act* are enforceable under the *IRPA*.

IV. Analysis

[38] The doctrine of procedural fairness has been a fundamental component of Canadian

[35] En ce qui a trait à la deuxième question, la Cour d’appel va plus loin. Vu le libellé de l’engagement, elle estime que l’Ontario a indûment [TRADUCTION] « abusé de son pouvoir discrétionnaire ou entravé son exercice », notamment parce que sa politique prévoit qu’un « [répondant] en défaut doit rembourser le montant intégral de la dette » (par. 125-126). Dès lors, nul accord de remboursement d’un montant moindre ne peut intervenir, contrairement à ce que prévoit expressément le sous-al. 135b)(i) du nouveau règlement. Puisque la politique exige le paiement intégral dans tous les cas, peu importe les circonstances, elle entrave indûment l’exercice du pouvoir discrétionnaire que la loi confère au ministre (par. 127).

[36] La Cour d’appel ajoute que la politique ontarienne consistant à ne reporter le paiement de la dette que s’il existe des « circonstances exceptionnelles bien documentées » établit une norme plus stricte que celle fondée sur le critère des « circonstances valables » prévu dans les engagements (par. 132-133). Dans cette mesure, elle juge la politique invalide.

[37] En ce qui concerne la troisième question, la Cour d’appel statue que les administrations étaient tenues au respect de l’équité procédurale vis-à-vis des répondants (par. 135). À son avis, elles avaient l’obligation d’établir un « processus » permettant au répondant de faire état des éléments pertinents de sa situation personnelle et financière, d’examiner ces éléments, d’informer le répondant de leur prise en considération et de lui communiquer la décision (par. 147). La clause des engagements selon laquelle l’administration examinera « d’autres circonstances valables » dans l’exercice de son pouvoir discrétionnaire a fait naître chez les répondants l’attente légitime qu’il serait tenu compte de la situation propre à chacun (par. 148). Enfin, la Cour d’appel statue que les engagements contractés sous le régime de l’ancienne *Loi sur l’immigration* peuvent être exécutés en application de la *LIPR*.

IV. Analyse

[38] Depuis l’arrêt *Nicholson c. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of*

administrative law since *Nicholson v. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*, [1979] 1 S.C.R. 311, where Chief Justice Laskin for the majority adopted the proposition that “in the administrative or executive field there is a general duty of fairness” (p. 324). Six years later this principle was affirmed by a unanimous Court, *per* Le Dain J.: “. . . there is, as a general common law principle, a duty of procedural fairness lying on every public authority making an administrative decision which is not of a legislative nature and which affects the rights, privileges or interests of an individual”: *Cardinal v. Director of Kent Institution*, [1985] 2 S.C.R. 643, at p. 653. The question in every case is “what the duty of procedural fairness may reasonably require of an authority in the way of specific procedural rights in a particular legislative and administrative context” (*Cardinal*, at p. 654). See also *Knight v. Indian Head School Division No. 19*, [1990] 1 S.C.R. 653, at p. 669; *Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1999] 2 S.C.R. 817, at para. 20; and *Mount Sinai Hospital Center v. Quebec (Minister of Health and Social Services)*, 2001 SCC 41, [2001] 2 S.C.R. 281, at para. 18. More recently, in *Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190, Bastarache and LeBel JJ. adopted the proposition that “[t]he observance of fair procedures is central to the notion of the ‘just’ exercise of power” (para. 90) (citing D. J. M. Brown and J. M. Evans, *Judicial Review of Administrative Action in Canada* (loose-leaf), at p. 7-3).

[39] Accordingly, while the content of procedural fairness varies with circumstances and the legislative and administrative context, it is certainly not to be presumed that Parliament intended that administrative officials be free to deal unfairly with people subject to their decisions. On the contrary, the general rule is that a duty of fairness applies. See G. Régimbald, *Canadian Administrative Law* (2008), at pp. 226-27, but the general rule will yield to clear statutory language or necessary implication to the contrary: *Ocean Port Hotel Ltd. v. British*

Police, [1979] 1 R.C.S. 311, l'équité procédurale est une composante fondamentale du droit administratif canadien. Le juge en chef Laskin y reprend, au nom des juges majoritaires, l'affirmation voulant que [TRADUCTION] « dans le domaine administratif ou exécutif, [on applique] l'obligation générale d'agir équitablement » (p. 324). Six ans plus tard, dans un jugement unanime rédigé par le juge Le Dain, notre Cour confirme le principe : « . . . à titre de principe général de *common law*, une obligation de respecter l'équité dans la procédure incombe à tout organisme public qui rend des décisions administratives qui ne sont pas de nature législative et qui touchent les droits, privilèges ou biens d'une personne » (*Cardinal c. Directeur de l'établissement Kent*, [1985] 2 R.C.S. 643, p. 653). Il s'agit donc de déterminer dans chaque cas « ce que l'obligation de respecter l'équité dans la procédure peut raisonnablement exiger des autorités en tant que droit précis en matière de procédure dans un contexte législatif et administratif donné » (*Cardinal*, p. 654). Voir aussi *Knight c. Indian Head School Division No. 19*, [1990] 1 R.C.S. 653, p. 669, *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817, par. 20, et *Centre hospitalier Mont-Sinaï c. Québec (Ministre de la Santé et des Services sociaux)*, 2001 CSC 41, [2001] 2 R.C.S. 281, par. 18. Plus récemment, dans l'arrêt *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190, les juges Bastarache et LeBel reconnaissent le principe selon lequel [TRADUCTION] « [l]e respect de l'équité dans la procédure est essentiel à la notion d'exercice “équitable” du pouvoir » (par. 90) (citant D. J. M. Brown et J. M. Evans, *Judicial Review of Administrative Action in Canada* (feuilles mobiles), p. 7-3).

[39] Par conséquent, même si les exigences de l'équité procédurale varient en fonction des circonstances et du contexte législatif et administratif, on ne peut certainement pas présumer que le législateur a voulu permettre à l'administration de traiter inéquitablement ses administrés. La règle générale veut au contraire qu'il y ait obligation de faire preuve d'équité (voir G. Régimbald, *Canadian Administrative Law* (2008), p. 226-227), sauf disposition législative claire ou déduction nécessaire écartant son application : *Ocean Port Hotel Ltd. c.*

Columbia (General Manager, Liquor Control and Licensing Branch), 2001 SCC 52, [2001] 2 S.C.R. 781, at para. 22. There is no such exclusionary language in the *IRPA* and its predecessor legislation.

[40] In determining the content of procedural fairness a balance must be struck. Administering a “fair” process inevitably slows matters down and costs the taxpayer money. On the other hand, the public also suffers a cost if government is perceived to act unfairly, or administrative action is based on “erroneous, incomplete or ill-considered findings of fact, conclusions of law, or exercises of discretion” (Brown and Evans, at p. 7-3; see also D. J. Mullan, *Administrative Law* (2001), at p. 178).

[41] Once the duty of procedural fairness has been found to exist, the particular legislative and administrative context is crucial to determining its content. We are dealing here with ordinary debt, not a government benefits or licensing program. It is clear from the legislative history of the *IRPA* that over the years Parliament has become increasingly concerned about the shift to the public treasury of a significant portion of the cost of supporting sponsored relatives. Family reunification is based on the essential condition that in exchange for admission to this country the needs of the immigrant will be looked after by the sponsor, not by the public purse. Sponsors undertake these obligations in writing. They understand or ought to understand from the outset that default may have serious financial consequences for them.

[42] A number of factors help to determine the content of procedural fairness in a particular legislative and administrative context. Some of these were discussed in *Cardinal*, a case involving an inmate’s challenge to prison discipline which stressed the need to respect the requirements of effective and sound public administration while giving effect to the overarching requirement of fairness. The duty of fairness is not a “one-size-fits-all” doctrine. Some of the elements to be considered were set out

Colombie-Britannique (General Manager, Liquor Control and Licensing Branch), 2001 CSC 52, [2001] 2 R.C.S. 781, par. 22. Ni la *LIPR* ni la loi qu’elle a remplacée ne renferment pareille disposition écartant la présomption.

[40] Déterminer en quoi consiste l’équité procédurale requiert la mise en balance de plusieurs éléments. Le caractère « équitable » d’un processus accroît inévitablement sa durée et son coût pour le contribuable. Par contre, la perception que l’État agit inéquitablement ou que les mesures administratives s’appuient sur des [TRADUCTION] « conclusions de fait ou de droit ou des décisions discrétionnaires qui sont erronées, incomplètes ou irréflechies » inflige elle aussi un coût à la société (Brown et Evans, p. 7-3; voir également D. J. Mullan, *Administrative Law* (2001), p. 178).

[41] Une fois l’obligation d’équité procédurale établie, le contexte législatif et administratif en cause est fondamental à sa définition. La présente espèce ne concerne pas un programme gouvernemental de versement de prestations ou d’octroi d’autorisations, mais une créance ordinaire. L’historique de la *LIPR* révèle qu’au fil des ans, le législateur est devenu de plus en plus préoccupé du transfert au trésor public d’une partie importante des frais de subsistance des immigrants parrainés. La réunification des familles a pour assise la condition essentielle que c’est le répondant, et non l’État qui, en contrepartie de l’admission au pays de l’immigrant parrainé, satisfait aux besoins de ce dernier. Le répondant s’y engage par écrit. Il comprend dès le départ — ou il le devrait — que le non-respect de ses obligations l’expose à de graves conséquences financières.

[42] Divers facteurs permettent de déterminer en quoi consiste l’équité procédurale dans un contexte législatif et administratif donné, et certains d’entre eux sont examinés dans l’arrêt *Cardinal*. Cette affaire dans laquelle un détenu contestait une mesure de discipline carcérale a mis en lumière la nécessité de concilier les besoins d’une administration publique à la fois efficace et rigoureuse et l’exigence, primordiale, de l’équité. L’obligation d’équité ne s’applique pas de la même manière dans tous les

in a non-exhaustive list in *Baker* to include (i) “the nature of the decision being made and the process followed in making it” (para. 23); (ii) “the nature of the statutory scheme and the ‘terms of the statute pursuant to which the body operates’” (para. 24); (iii) “the importance of the decision to the individual or individuals affected” (para. 25); (iv) “the legitimate expectations of the person challenging the decision” (para. 26); and (v) “the choices of procedure made by the agency itself, particularly when the statute leaves to the decision-maker the ability to choose its own procedures, or when the agency has an expertise in determining what procedures are appropriate in the circumstances” (para. 27). Other cases helpfully provide additional elements for courts to consider but the obvious point is that the requirements of the duty in particular cases are driven by their particular circumstances. The simple overarching requirement is fairness, and this “central” notion of the “just exercise of power” should not be diluted or obscured by jurisprudential lists developed to be helpful but *not* exhaustive.

[43] Here the nature of the administrative decision is a straightforward debt collection. Parliament has made clear in the statutory scheme its intention to avoid a complicated administrative review process. Nevertheless, as the Court of Appeal correctly observed, the nature of the decision in this case is final and specific in nature. It may result in the filing of a ministerial certificate in the Federal Court which is enforceable as if it were a judgment of that court. The *IRPA* does not provide a mechanism for sponsors to appeal the enforcement decision. Here, as in *Knight*, the absence of other remedies militates in favour of a duty of fairness at the time of the enforcement decision (see also *Baker*, at para. 24). The effect of the decision on the sponsors is significant. Sponsorship debts can be very large and accumulate quickly, as is evident from the amounts the respondents are said to owe the government in this case.

[44] The legislation leaves the governments with a measure of discretion in carrying out their enforcement duties, and in this case Ontario’s procedure is

cas. Certains facteurs à considérer sont énoncés dans *Baker*, soit (i) « la nature de la décision recherchée et le processus suivi pour y parvenir » (par. 23), (ii) « la nature du régime législatif et les “termes de la loi en vertu de laquelle agit l’organisme en question » (par. 24), (iii) « l’importance de la décision pour les personnes visées » (par. 25), (iv) « les attentes légitimes de la personne qui conteste la décision » (par. 26) et (v) « les choix de procédure que l’organisme fait lui-même, particulièrement quand la loi laisse au décideur la possibilité de choisir ses propres procédures, ou quand l’organisme a une expertise dans le choix des procédures appropriées dans les circonstances » (par. 27). Certes, d’autres arrêts ont ajouté des éléments à cette liste, mais il faut retenir que dans un cas donné, la nature de l’obligation dépendra des circonstances particulières de l’affaire. L’obligation prépondérante est l’équité, et cette notion « centrale » d’« exercice équitable du pouvoir » ne saurait être diluée ou occultée par des énumérations judiciaires utiles, mais *non* exhaustives.

[43] En l’espèce, la décision administrative a purement et simplement trait au recouvrement d’une créance. Les dispositions applicables expriment clairement l’intention du législateur d’éviter la mise en place d’un processus d’examen administratif compliqué. Cependant, la Cour d’appel relève à juste titre que la décision visée en l’espèce est de nature définitive et particulière. Elle peut déboucher sur le dépôt en Cour fédérale d’un certificat ministériel susceptible d’exécution comme s’il s’agissait d’un jugement de celle-ci. La *LIPR* ne prévoit pas de mécanisme permettant au répondant d’en appeler de la décision de recouvrer la créance. Comme dans l’affaire *Knight*, l’absence de recours milite en faveur d’une obligation d’équité à l’étape de la décision d’entreprendre le recouvrement (voir aussi *Baker*, par. 24). Les répercussions de la décision sur le répondant sont importantes. La somme qu’il doit peut être substantielle et augmenter rapidement, et c’est le cas de celles réclamées par l’administration en l’espèce.

[44] Le cadre légal confère aux administrations un certain pouvoir discrétionnaire dans l’exercice de leurs fonctions d’application de la loi et, dans la

perfectly compatible with both efficient debt collection and fairness to the defaulting sponsors. I will deal separately below with the issue of legitimate expectations.

[45] In these circumstances I believe the *content* of the duty of procedural fairness does not require an elaborate adjudicative process but it *does* (as stated earlier) oblige a government, prior to filing a certificate of debt with the Federal Court, (i) to notify a sponsor at his or her last known address of its claim; (ii) to afford the sponsor an opportunity within limited time to explain in writing his or her relevant personal and financial circumstances that are said to militate against immediate collection; (iii) to consider any relevant circumstances brought to its attention keeping in mind that the undertakings were the essential conditions precedent to allowing the sponsored immigrant to enter Canada in the first place; and (iv) to notify the sponsor of the government's decision. Given the legislative and regulatory framework, the non-judicial nature of the process and the absence of any statutory right of appeal, the government's duty of fairness in this situation does not extend to providing reasons in each case (*Baker*, at para. 43). This is a situation, after all, merely of holding sponsors accountable for their undertakings so that the public purse would not suffer by reason of permitting the entry of family members who would otherwise not qualify for admission.

[46] Ontario has adopted a collection policy along these lines. There is no evidence before us that the minimal procedural protections afforded by Ontario have in any way undermined or frustrated the debt collection objective or resulted in unfairness to family sponsors.

A. *The Contract Argument*

[47] The Attorneys General resist the application of a duty of procedural fairness in part on a theory that the claims against the sponsors are essentially contractual in nature. *Dunsmuir*, they say, stands for the proposition that procedural fairness

présente affaire, la procédure ontarienne est parfaitement compatible à la fois avec le recouvrement efficient des créances et le traitement équitable des répondants en défaut. J'examine ci-après séparément la question des attentes légitimes.

[45] Dans ces circonstances, je suis d'avis que la *nature* de l'obligation d'équité procédurale ne commande pas un processus décisionnel complexe, mais (comme je l'indique précédemment) qu'elle *oblige* l'État, préalablement au dépôt du certificat de créance à la Cour fédérale, (i) à donner au répondant un avis de sa réclamation à sa dernière adresse connue, (ii) à lui accorder un délai pour exposer par écrit les circonstances personnelles et financières qui militeraient contre le recouvrement immédiat de la créance, (iii) à tenir compte de tout élément pertinent qui lui est signalé en se rappelant que l'engagement du répondant était au départ la condition préalable essentielle à l'admission au Canada de l'immigrant parrainé et (iv) à informer le répondant de sa décision. Vu le cadre législatif et réglementaire, la nature non judiciaire du processus et l'absence de tout droit d'appel légal, l'obligation d'équité faite à l'État dans le cas qui nous occupe ne va pas jusqu'à le contraindre à motiver chacune de ses décisions (*Baker*, par. 43). Après tout, il s'agit uniquement de faire en sorte que le répondant respecte son engagement afin que le contribuable ne soit pas lésé par l'admission au pays d'un membre de sa famille par ailleurs inadmissible.

[46] L'Ontario a adopté une politique de recouvrement à l'avenant. Le dossier n'établit pas que les mesures minimales de protection procédurale prévues par la province ont de quelque manière compromis ou contrecarré l'objectif du recouvrement des créances ou fait en sorte que les répondants soient victimes d'iniquité.

A. *L'argument contractuel*

[47] Les procureurs généraux invoquent la nature essentiellement contractuelle des réclamations pour contester l'existence d'une obligation d'équité procédurale envers les répondants. Ils avancent que l'arrêt *Dunsmuir* écarte l'équité procédurale lorsqu'un

does not apply to situations governed by contract. However, in this case, unlike *Dunsmuir*, the governments' cause of action is essentially statutory.

[48] *Dunsmuir* dealt with an employment relationship that was found by the Court to be governed by contract. The fact the contracting employee was a senior public servant did not turn a private claim for breach of contract into a public law adjudication. Here, on the other hand, the terms of sponsorship are dictated and controlled by statute. The undertaking is required by statute and reflects terms fixed by the Minister under his or her statutory power. The Attorneys General characterize sponsors as mere contract debtors but even contract debtors are ordinarily entitled to receive notice of a claim and the opportunity to defend against it.

[49] The existence of the undertaking does not extricate the present disputes from their public law context. There is ample precedent for contracts closely controlled by statute to be enforced as a matter of *public law*. In *Rhine v. The Queen*, [1980] 2 S.C.R. 442, for example, the Court dealt with two appeals for breach of contract: the first was a claim to recover an advance payment under the *Prairie Grain Advance Payments Act*, and the second was a government claim to recover principle and interest owing on a student loan made pursuant to the *Canada Student Loans Act*. The defendants took the position that enforcement of a private law contract is a matter of provincial law and thus outside the jurisdiction of the Federal Court. In both appeals, the jurisdictional challenge was rejected. The contracts were creatures of statute. Laskin C.J. noted:

What we have here is a detailed statutory framework under which advances for prospective grain deliveries are authorized as part of an overall scheme for the marketing of grain produced in Canada. An examination of the *Prairie Grain Advance Payments Act* itself lends emphasis to its place in the overall scheme. True, there is an undertaking or a contractual consequence of the application of the Act but that does not mean that the Act is left behind once the undertaking or contract is

contrat s'applique. Or, en l'espèce, le droit d'action de l'administration est essentiellement d'origine législative, ce qui n'était pas le cas dans l'affaire *Dunsmuir*.

[48] Dans l'arrêt *Dunsmuir*, la Cour statue sur un lien d'emploi qui, selon elle, ressortit au droit contractuel. Même si l'employé contractuel était un haut fonctionnaire, le recours privé pour rupture de contrat n'est pas devenu pour autant un recours de droit public. Par contre, dans la présente affaire, la loi fixe et régit les conditions du parrainage. L'engagement du répondant procède d'une exigence légale, et ses clauses sont établies par le ministre en vertu d'un pouvoir qu'il tient de la loi. Les procureurs généraux qualifient le répondant de simple débiteur contractuel. Or, habituellement, même le débiteur contractuel a droit à un avis de la réclamation et est admis à la contester.

[49] Malgré l'engagement contracté, le présent litige ressortit toujours au droit public. La jurisprudence offre de nombreux exemples de contrat étroitement régi par la loi et dont l'exécution obéit aux principes du droit *public*. Dans l'arrêt *Rhine c. La Reine*, [1980] 2 R.C.S. 442, par exemple, la Cour devait statuer dans deux affaires de rupture de contrat, l'une concernant le remboursement d'un paiement anticipé versé sous le régime de la *Loi sur les paiements anticipés pour le grain des Prairies*, et l'autre, le recouvrement du capital et des intérêts d'un prêt étudiant consenti sous le régime de la *Loi canadienne sur les prêts aux étudiants*. Les défendeurs soutenaient que l'exécution d'un contrat de droit privé relevait du droit provincial, de sorte que la Cour fédérale n'avait pas compétence. Dans les deux cas, la Cour rejette leur thèse au motif que les contrats tirent leur origine de la loi. Le juge en chef Laskin fait observer :

Nous sommes en présence d'un cadre législatif détaillé qui autorise des paiements anticipés pour des livraisons éventuelles de grain; c'est un élément d'un plan d'ensemble pour la commercialisation du grain produit au Canada. Un examen de la *Loi sur les paiements anticipés pour le grain des Prairies* elle-même met en lumière la place que celle-ci prend dans le plan d'ensemble. Certes, l'application de la Loi emporte un engagement ou des conséquences contractuelles, mais cela ne veut

made. At every turn, the Act has its impact on the undertaking so as to make it proper to say that there is here existing and valid federal law [i.e. the statute] to govern the transaction which became the subject of litigation in the Federal Court. [p. 447]

See also *Peter G. White Management Ltd. v. Canada (Minister of Canadian Heritage)*, 2006 FCA 190, [2007] 2 F.C.R. 475, at para. 72; *Canada v. Crosson* (1999), 169 F.T.R. 218, at para. 36.

[50] Similarly, while the sponsors' undertakings here have some contractual aspects, it is the statutory framework that closely governs the rights and obligations of the parties and opens the door to the requirements of procedural fairness. As stated earlier, s. 145(2) of the *IRPA* makes any debt owing pursuant to an undertaking payable to and recoverable by either federal or provincial Crown. Furthermore, s. 132(1) of the Regulations makes sponsors liable for any social assistance paid to the sponsored relative. Section 135 of the Regulations defines "default". Finally, the enforcement of the undertaking in Federal Court is governed by s. 146 of the *IRPA*. Just as in *Rhine*, the undertaking at every turn is a creature of statute.

[51] The situation here does not come close to the rather narrow *Dunsmuir* employment contract exception from the obligation of procedural fairness. As the *Dunsmuir* majority itself emphasized:

This conclusion does not detract from the general duty of fairness owed by administrative decision makers. Rather it acknowledges that in the specific context of dismissal from public employment, disputes should be viewed through the lens of contract law rather than public law. [Emphasis added; para. 82.]

Dunsmuir was not intended to and did not otherwise diminish the requirements of procedural fairness in the exercise of administrative authority.

B. *The Statutory Exclusion Argument*

[52] There is no doubt that the duty of fairness, being a doctrine of the common law, can be

pas dire que la Loi est mise à l'écart une fois l'engagement pris ou le contrat signé. La Loi a constamment des répercussions sur l'engagement, de sorte que l'on peut dire à bon droit qu'il existe une législation fédérale valide qui régit l'opération, objet du litige devant la Cour fédérale. [p. 447]

Voir également *Peter G. White Management Ltd. c. Canada (Ministre du Patrimoine canadien)*, 2006 CAF 190, [2007] 2 R.C.F. 475, par. 72; *Canada c. Crosson*, 1999 CanLII 8350 (C.F.), par. 36.

[50] De façon analogue, même si les engagements des répondants présentent des aspects contractuels, le cadre légal régit de près les droits et les obligations des parties et ouvre la voie à l'application de l'équité procédurale. Rappelons que suivant le par. 145(2) de la *LIPR*, la somme due par un répondant est payable à la Couronne fédérale ou provinciale, qui peut la recouvrer. En outre, le par. 132(1) du Règlement rend le répondant redevable des prestations versées à titre d'assistance sociale à la personne parrainée, et l'art. 135 du Règlement définit le « manquement ». Enfin, l'art. 146 de la *LIPR* régit l'exécution de l'engagement en Cour fédérale. Tout comme celui en cause dans l'affaire *Rhine*, l'engagement demeure toujours assujéti à la loi.

[51] Il n'y a pas la moindre ressemblance entre la situation en l'espèce et l'exception de portée passablement étroite qui, dans l'arrêt *Dunsmuir*, soustrait le contrat d'emploi à l'application de l'équité procédurale. Les juges majoritaires soulignent eux-mêmes dans cet arrêt :

Cette conclusion n'affaiblit pas l'obligation générale faite aux décideurs administratifs d'agir avec équité. Elle reconnaît plutôt que dans le contexte particulier du renvoi de la fonction publique, c'est le droit contractuel, et non le droit public, qui préside au règlement des différends. [Je souligne; par. 82.]

Dans *Dunsmuir*, la Cour n'entend pas réduire par ailleurs l'obligation d'équité procédurale dans l'exercice du pouvoir de l'administration, et elle ne le fait pas.

B. *La thèse de l'exception légale*

[52] Il est incontestable qu'un texte de loi peut écarter l'application d'une notion de common law

overridden by statute. The Attorneys General argue that the legislation does so in the present case. I do not agree. Such a conclusion is not consistent with the legislative text, context or purpose.

(1) The Statutory Text

[53] Central to the collection procedure is s. 145(2) of the new Act and, to a lesser extent, its predecessor s. 118(2) of the old Act, which provide (with emphasis added) as follows:

145. . . .

(2) [Debts due — sponsors] Subject to any federal-provincial agreement, an amount that a sponsor is required to pay under the terms of an undertaking is payable on demand to Her Majesty in right of Canada and Her Majesty in right of the province concerned and may be recovered by Her Majesty in either or both of those rights.

118. . . .

(2) [Recovery for breach of undertaking] Any payments of a prescribed nature made directly or indirectly to an immigrant that result from a breach of an undertaking referred to in subsection (1) may be recovered from the person or organization that gave the undertaking in any court of competent jurisdiction as a debt due to Her Majesty in right of Canada or in right of the province to which the undertaking is assigned.

The statements that the “sponsor is required to pay” and that the amount owing is “payable on demand” leave no doubt about the existence of a statutory debt. The words “may be recovered” occur in both Acts.

[54] The applications judge thought the word “may” simply enables *either* level of government to enforce the undertaking. The point, however, is that nothing in the relevant sections explicitly *requires* Her Majesty to pursue collection of debts irrespective of the circumstances. Legislative use of the word “may” usually connotes a measure of discretion (*Interpretation Act*, R.S.C. 1985, c. I-21, s. 11). This is as one would expect. It seems too clear for argument that Parliament intended the federal

comme l’obligation d’équité, et les procureurs généraux soutiennent que la *LIPR* le fait en l’espèce. Je ne suis pas de leur avis. Tant le libellé de la loi que son contexte et son objet s’opposent à une telle conclusion.

(1) Le libellé de la loi

[53] Le paragraphe 145(2) de la nouvelle loi et, dans une moindre mesure, le par. 118(2) de l’ancienne forment le pivot de la procédure de recouvrement. En voici le texte (je souligne) :

145. . . .

(2) [Créance : répondants] Sous réserve de tout accord fédéro-provincial, le montant que le répondant s’est engagé à payer au titre d’un engagement est payable sur demande et constitue une créance de Sa Majesté du chef du Canada et de Sa Majesté du chef de la province que l’une ou l’autre, ou les deux, peut recouvrer.

118. . . .

(2) [Rupture d’engagement] Les montants réglementaires versés directement ou indirectement à l’immigrant, par suite d’une rupture de l’engagement visé au paragraphe (1), peuvent être recouverts, devant tout tribunal compétent, auprès de la personne ou du groupe qui a pris l’engagement, à titre de créances de Sa Majesté du chef du Canada ou de la province à qui la cession a été faite.

L’énoncé selon lequel le « répondant s’est engagé à payer » et celui voulant que le montant soit « payable sur demande » dissipent tout doute quant à l’existence d’une créance légale. Les deux textes autorisent le recouvrement (« peut recouvrer » dans le premier, et « peuvent être recouverts » dans le second).

[54] Selon la juge des requêtes, le législateur emploie le verbe « pouvoir » uniquement pour habiliter *l’un ou l’autre* ordre de gouvernement à faire respecter l’engagement. Ce qu’il faut souligner toutefois c’est qu’aucune des dispositions applicables n’exige expressément de Sa Majesté qu’elle recouvre une créance sans tenir compte des circonstances. Habituellement, l’emploi du verbe « pouvoir » par le législateur connote un certain pouvoir discrétionnaire (*Loi d’interprétation*, L.R.C. 1985,

and provincial Crowns to deal with debt collection in a rational, reasonable and cost-effective way. The Attorney General of Canada concedes that Ministers have a “management discretion” in the conduct of departmental affairs. See, e.g., *Optical Recording Corp. v. Canada*, [1991] 1 F.C. 309 (C.A.), at p. 323. Effective management requires some measure of flexibility. Flexibility necessarily entails discretion.

[55] However circumscribed, the existence of a discretion attracts a level of procedural fairness appropriate to its exercise.

(2) The Statutory Context

[56] As the Attorneys General point out, several provisions of the *IRPA* affirm the obligatory nature of the undertaking and strengthen enforcement measures as compared to the old *Immigration Act*. Nevertheless, the evidence that Parliament intended in the new Act to facilitate the collection of sponsorship debts does not mean it intended this to be done unfairly.

[57] The Regulations are also an important part of the statutory context. In *Monsanto Canada Inc. v. Ontario (Superintendent of Financial Services)*, 2004 SCC 54, [2004] 3 S.C.R. 152, Deschamps J. noted that regulations “can assist in ascertaining the legislature’s intention”, particularly where the statute and the regulations form an integrated scheme (para. 35). See also *Greater Toronto Airports Authority v. International Lease Finance Corp.* (2004), 69 O.R. (3d) 1 (C.A.), at paras. 102-4; *Ward-Price v. Mariners Haven Inc.* (2001), 57 O.R. (3d) 410 (C.A.), at para. 29. Professor Sullivan notes at p. 370 of her treatise that “[w]hen regulations are made to complete the statutory scheme, they are clearly intended to operate together [with the enabling statute] and to be mutually informing” (*Sullivan on the Construction of Statutes*

ch. I-21, art. 11). C’est l’interprétation qui paraît la plus naturelle. Il paraît trop manifeste pour soutenir le contraire que le législateur a voulu un recouvrement des créances — à l’échelon fédéral ou provincial — rationnel, sensé et économique. Le procureur général du Canada reconnaît qu’un ministre jouit d’un « pouvoir discrétionnaire administratif » dans la gestion de son ministère. Voir, p. ex., *Optical Recording Corp. c. Canada*, [1991] 1 C.F. 309 (C.A.), p. 323. Il n’y a pas d’administration efficace possible sans une certaine souplesse, et la souplesse emporte nécessairement le pouvoir discrétionnaire.

[55] Quelque limité qu’il soit, le pouvoir discrétionnaire suppose une certaine mesure d’équité procédurale adaptée à son exercice.

(2) Le contexte légal

[56] Les procureurs généraux font valoir que plusieurs dispositions de la *LIPR* confirment la nature obligatoire de l’engagement et renforcent les mesures de recouvrement par rapport à ce que prévoyait l’ancienne *Loi sur l’immigration*. Toutefois, la preuve que le législateur a voulu, en adoptant la nouvelle loi, faciliter le recouvrement des sommes dues par des répondants ne permet pas de conclure que son intention ait été que les mesures soient prises inégalement.

[57] Le Règlement constitue aussi un volet important du contexte légal. Dans l’arrêt *Monsanto Canada Inc. c. Ontario (Surintendant des services financiers)*, 2004 CSC 54, [2004] 3 R.C.S. 152, la juge Deschamps dit que la consultation du règlement « est utile dans la détermination de l’intention du législateur », surtout lorsque la loi et ses règlements forment un tout (par. 35). Voir par ailleurs *Greater Toronto Airports Authority c. International Lease Finance Corp.* (2004), 69 O.R. (3d) 1 (C.A.), par. 102-104, *Ward-Price c. Mariners Haven Inc.* (2001), 57 O.R. (3d) 410 (C.A.), par. 29. Comme le fait remarquer la professeure Sullivan, [TRADUCTION] « [l]orsqu’un règlement sert à compléter le régime législatif, il est clair que l’intention du législateur est que la loi et le règlement soient appliqués ensemble et forment un tout » (*Sullivan*

(5th ed. 2008) (emphasis added)). Section 2(2) of the *IRPA* states that references to “this Act” include the Regulations.

[58] Regulations under the *IRPA* are made under a broad authority with respect to a number of matters including family class immigration and sponsorship undertakings. Section 135 of the Regulations, which informed the Court of Appeal’s finding of a Ministerial discretion states:

135. [Default] For the purpose of subparagraph 133(1)(g)(i), the default of a sponsorship undertaking

. . . .

- (b) ends, as the case may be, when
 - (i) the sponsor reimburses the government concerned, in full or in accordance with an agreement with that government, for amounts paid by it, or
 - (ii) the sponsor ceases to be in breach of the obligation set out in the undertaking.

The Attorney General of Canada argues that this provision does not mean that the government can make “an agreement” to forgive the debt, which he says can only be done under the terms of the *Financial Administration Act*, R.S.C. 1985, c. F-11, s. 23 (“*FAA*”). Rather, he says, this provision merely defines default for the purpose of a person’s eligibility to sponsor additional family members.

[59] The fact is however that the Regulations *do* distinguish between payment “in full” and payments “in accordance with an agreement with that government”. This can only mean that the government is authorized to limit enforcement to whatever amount is agreed upon with the sponsor, and no floor or ceiling (short of forgiveness) is fixed by the Regulations. The amount and terms of repayment are therefore within the discretion of the government decision maker. An agreement requiring a sponsor to pay \$20 a month on a \$20,000 debt

on the Construction of Statutes (5^e éd. 2008), p. 370 (je souligne)). En outre, le par. 2(2) de la *LIPR* énonce que toute mention de celle-ci vaut mention du Règlement.

[58] La *LIPR* confère un large pouvoir de réglementation dans différents domaines, dont l’immigration d’un parent et l’engagement du répondant. L’article 135 du Règlement, sur lequel s’appuie la Cour d’appel pour conclure à l’existence d’un pouvoir discrétionnaire ministériel, est ainsi libellé :

135. [Défaut] Pour l’application du sous-alinéa 133(1)(g)(i), le manquement à un engagement de parrainage :

. . . .

- b) prend fin dès que le répondant :
 - (i) d’une part, rembourse en totalité ou selon tout accord conclu avec l’administration intéressée les sommes payées par celle-ci,
 - (ii) d’autre part, s’acquitte de l’obligation prévue par l’engagement à l’égard de laquelle il y avait manquement.

Le procureur général du Canada prétend que cette disposition ne permet pas à l’administration de conclure un « accord » de remise de dette, pareille renonciation ne pouvant intervenir qu’en application de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, L.R.C. 1985, ch. F-11, art. 23 (« *LGFP* »). Il soutient qu’elle précise seulement ce qui constitue un manquement aux fins de déterminer si le répondant peut ou non parrainer un autre membre de sa famille.

[59] Il demeure toutefois que le Règlement *distingue* entre paiement « en totalité » et paiement « selon tout accord conclu avec l’administration intéressée ». La seule interprétation possible est que l’administration est autorisée à ne recouvrer que le montant convenu avec le répondant, et que le Règlement ne prescrit aucun remboursement minimum ou maximum (la remise totale étant cependant exclue). Le montant et les conditions du remboursement relèvent donc du pouvoir discrétionnaire de l’administration. L’accord qui prévoirait le

may never result in the full amount being paid, but it would nevertheless be an “agreement” within s. 135(b)(i) which governments are authorized to make.

[60] The Attorney General of Canada contends that agreements for less than the full amount would be tantamount to a write-off in violation of the procedures set out in the *FAA*. However, in my view, what is contemplated in s. 135(b)(i) of the Regulations is not a write-off but “agreed” levels of deferred enforcement. The *FAA* is a statute of very general application. It does not preclude Parliament from enacting more specialized legislative schemes for the management and enforcement of debts owed to the Crown under particular statutory programs. The *IRPA* is an example of such a specialized collection regime.

[61] Unlike the Court of Appeal, I interpret the *IRPA* and its regulations without reference to the terms of the sponsorship undertakings themselves, which are drafted by the Minister and his officials and can be (and are) modified from time to time. At best the undertakings reflect an administrative interpretation of the legislative framework. It would be different in the case of forms that are actually appended to statutes, and which therefore carry the authority of Parliament, which is not the case here. See *Houde v. Quebec Catholic School Commission*, [1978] 1 S.C.R. 937, at p. 947; Sullivan, at pp. 408-9.

(3) The Statutory Purpose

[62] Section 3 of the *IRPA* states that the Act is intended to encourage family reunification but also recognizes that successful integration of immigrants involves “mutual obligations for new immigrants and Canadian society”, as follows:

3. (1) [Objectives — immigration] The objectives of this Act with respect to immigration are

remboursement d’une créance de 20 000 \$ à raison de 20 \$ par mois pourrait ne jamais permettre le paiement intégral de la dette, mais il s’agirait néanmoins d’un « accord » au sens de l’al. 135b)(i) qui ressortirait au pouvoir de l’administration en cause.

[60] Le procureur général du Canada prétend qu’un accord de remboursement partiel constituerait une radiation de créance et contreviendrait à la procédure prévue par la *LGFP*. J’estime cependant que ce n’est pas la radiation de la créance qui est envisagée au sous-al. 135b)(i) du Règlement, mais bien son recouvrement échelonné à raison de montants « convenus ». La *LGFP* est une loi d’application très générale. Elle n’empêche pas le législateur fédéral d’établir des régimes particuliers de gestion et de recouvrement de sommes dues à la Couronne dans le cadre de certains programmes créés par la loi. La *LIPR* constitue un tel régime de recouvrement particulier.

[61] Contrairement à la Cour d’appel, j’interprète la *LIPR* et le Règlement sans égard au texte des engagements de parrainage, car ce texte est établi par le ministre et ses fonctionnaires et peut changer (et change effectivement) à l’occasion. Les engagements sont tout au plus le reflet d’une interprétation administrative du cadre législatif. Il en irait autrement d’un formulaire annexé au texte de la loi, qui y serait dès lors assimilé, mais ce n’est pas le cas des documents considérés en l’espèce. Voir l’arrêt *Houde c. Commission des écoles catholiques de Québec*, [1978] 1 R.C.S. 937, p. 947; Sullivan, p. 408-409.

(3) L’objet de la Loi

[62] À l’article 3, la *LIPR* énonce que son objet est de favoriser la réunification des familles, mais elle reconnaît également que l’intégration des immigrants suppose « des obligations pour les nouveaux arrivants et pour la société canadienne » :

3. (1) [Objet en matière d’immigration] En matière d’immigration, la présente loi a pour objet :

(d) to see that families are reunited in Canada;

(e) to promote the successful integration of permanent residents into Canada, while recognizing that integration involves mutual obligations for new immigrants and Canadian society;

. . . .

(j) to work in cooperation with the provinces to secure better recognition of the foreign credentials of permanent residents and their more rapid integration into society.

. . . .

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

. . . .

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

Debt collection without any discretion in relation either to sponsors or their relatives would not advance the purposes of the *IRPA*. It would hardly promote “successful integration” to require individuals to remain in abusive relationships. Nor would the attempted enforcement of a debt against individuals without means to pay further the interest of “Canadian society”. Forcing a sponsor into bankruptcy may or may not deliver a short-term return, but hardly enhances the bankrupt’s chances of becoming a positive contributor to Canadian society. Excessively harsh treatment of defaulting sponsors may risk discouraging others from bringing their relatives to Canada, which would undermine the policy of promoting family reunification. Clearly Parliament’s intent is to require the full debt to be paid if and when the sponsor is in a position to do so, even incrementally over many years pursuant to an “agreement” under s. 135(b)(i) of the Regulations. There is no reason why a sponsor who eventually wins a lottery should be relieved of the full measure of the debt at the

d) de veiller à la réunification des familles au Canada;

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;

. . . .

j) de veiller, de concert avec les provinces, à aider les résidents permanents à mieux faire reconnaître leurs titres de compétence et à s’intégrer plus rapidement à la société.

. . . .

(3) [Interprétation et mise en œuvre] L’interprétation et la mise en œuvre de la présente loi doivent avoir pour effet :

. . . .

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

Il ne servirait pas les fins de la *LIPR* de recouvrer les créances sans exercer quelque pouvoir discrétionnaire à l’endroit des répondants ou des personnes parrainées. Ce n’est guère favoriser l’« intégration » d’une personne que de l’empêcher de se soustraire à une situation de violence. Il n’est pas non plus dans l’intérêt de la « société canadienne » de prendre des mesures pour recouvrer une créance auprès d’un débiteur qui n’a pas les moyens de rembourser la somme due. Acculer un répondant à la faillite pourrait produire un résultat à court terme mais, par la suite, le failli pourrait difficilement faire un apport positif à la société canadienne. Une trop grande intransigeance vis-à-vis des répondants en défaut risque de décourager le parrainage au Canada et de compromettre ainsi la réunification des familles. À l’évidence, l’intention du législateur est de recouvrer intégralement la somme due lorsque le répondant est en mesure de la rembourser, même par versements échelonnés sur plusieurs années suivant un « accord » au sens du sous-al. 135b(i) du Règlement. Aucun motif ne justifie

expense of the taxpayer regardless of when the win occurs.

[63] Nevertheless, in dealing with defaulting sponsors, the government must act fairly having regard to their financial means to pay and the existence of circumstances that would militate against enforcement of immediate payment (such as abuse). Ontario's policy seeks to balance the interests of promoting immigration and family reunification on the one hand, and preventing abuse of the sponsorship scheme on the other. Discretion in the enforcement of sponsorship debt allows the government to further this objective.

[64] For these reasons, I would reject the Attorneys General's argument that the existence of an administrative discretion that attracts procedural fairness is excluded by the text, context and purpose of the legislation.

C. Did Ontario Improperly Fetter the Exercise of Its Statutory Discretion?

[65] The Court of Appeal noted that “[d]iscretion is fettered or abused when a policy is adopted that does not allow the decision-maker to consider the relevant facts of the case, but instead compels an inflexible and arbitrary application of policy” (para. 124). The court concluded that the Ontario collection policy conflicts with the intended scope of the discretion. With respect, I do not agree that there is a conflict. As discussed earlier, the legislation allows the Minister to defer but not forgive sponsorship debt. This is also Ontario's policy. The policy provides that “[t]he defaulting sponsor is required to repay the full amount of debt. There is no forgiveness of the debt by the Ministry”.

[66] The federal Minister of Citizenship and Immigration can change the content of the

que, dans l'éventualité où il gagnerait à la loterie, le répondant soit dispensé du paiement intégral de sa dette au détriment du contribuable, peu importe le moment où la chance le favorise.

[63] Cependant, le gouvernement doit traiter équitablement le répondant en défaut au regard de sa capacité financière et de la situation (de violence ou autre) dans laquelle il se trouve lorsqu'elle milite contre le recouvrement immédiat. La politique ontarienne vise à établir un équilibre entre la promotion de l'immigration et de la réunification des familles, d'une part, et la prévention de l'abus du régime de parrainage, d'autre part. L'exercice d'un pouvoir discrétionnaire dans le recouvrement de la somme due par un répondant permet d'atteindre cet objectif.

[64] Pour ces motifs, je rejette la thèse des procureurs généraux voulant que le texte, le contexte et l'objet de la loi écartent l'exercice par l'administration d'un pouvoir discrétionnaire emportant l'application de l'équité procédurale.

C. L'Ontario a-t-elle indûment entravé l'exercice du pouvoir discrétionnaire que lui confère la loi?

[65] Pour la Cour d'appel, [TRADUCTION] « [i]l y a abus du pouvoir discrétionnaire ou entrave à son exercice lorsqu'une politique ne permet pas au décideur de prendre en compte les faits pertinents, mais le contraint plutôt à une application inflexible et arbitraire » (par. 124). Elle conclut que la politique ontarienne de recouvrement est incompatible avec la portée du pouvoir discrétionnaire voulue par le législateur. Bien humblement, je ne pense pas qu'il y ait incompatibilité. Je le répète, la loi permet au ministre de reporter le recouvrement de la somme due par un répondant, mais non d'y renoncer. Il en va de même de la politique appliquée par la province en ce qu'elle prévoit que [TRADUCTION] « [l]e répondant en défaut est tenu au remboursement intégral de sa dette. Le ministère n'accorde pas de remise de dette ».

[66] Le ministre fédéral de la Citoyenneté et de l'Immigration peut modifier la teneur de

undertakings, as indeed he has over the years, just as the provincial Minister of Community and Social Services changes the enforcement policy from time to time. Policies are necessary to guide the action of the multitude of civil servants who operate government programs. The Minister is entitled to set policy within legal limits. It cannot be said that the Ontario policy here so “fetters” the discretion as to be invalid.

[67] The Court of Appeal also concluded that Ontario’s policies were less favourable to the sponsors than the terms of some of the sponsorship undertakings. However, as discussed above, the terms of the undertakings are merely expressions of administrative interpretation. They are not, in my view, tools to construe the statutory framework itself. The importance of the signed undertakings in the administrative law context is that they lay the foundation for the application of the doctrine of legitimate expectations, as discussed below. However, with great respect for the Court of Appeal, I do not agree that the federal legislative framework mandates a broader discretion in favour of defaulting sponsors than Ontario permits. It was quite open to Ontario to adopt the collection policy that it did, in my opinion.

D. *The Doctrine of Legitimate Expectations*

[68] Where a government official makes representations within the scope of his or her authority to an individual about an administrative process that the government will follow, and the representations said to give rise to the legitimate expectations are clear, unambiguous and unqualified, the government may be held to its word, provided the representations are procedural in nature and do not conflict with the decision maker’s statutory duty. Proof of reliance is not a requisite. See *Mount Sinai Hospital Center*, at paras. 29-30; *Moreau-Bérubé v. New Brunswick (Judicial Council)*, 2002 SCC 11, [2002] 1 S.C.R. 249, at para. 78; and *C.U.P.E. v. Ontario (Minister of Labour)*, 2003 SCC 29, [2003] 1 S.C.R. 539, at para. 131. It will be a breach of the duty of fairness for the decision maker to fail in a

l’engagement, comme il l’a fait au fil des ans, de même que le ministre provincial des Services sociaux et communautaires modifie à l’occasion la politique de recouvrement. Les politiques sont nécessaires pour orienter l’action des nombreux fonctionnaires affectés à l’application des programmes gouvernementaux. Le pouvoir du ministre d’établir des politiques est circonscrit par la loi. On ne saurait dire de la politique ontarienne en cause qu’elle « entrave » le pouvoir discrétionnaire du ministre au point d’être invalide.

[67] La Cour d’appel conclut également que les politiques de l’Ontario sont moins favorables au répondant que les conditions de certains engagements. Rappelons toutefois que l’engagement ne constitue en fait que l’expression d’une interprétation administrative. Il ne saurait permettre d’interpréter la loi elle-même. L’importance de l’engagement signé dans le contexte du droit administratif réside dans le fait qu’il jette les bases de l’application de la théorie de l’attente légitime analysée plus loin. Or, malgré tout le respect que je dois à la Cour d’appel, je ne crois pas que le cadre législatif fédéral prescrit un plus grand exercice du pouvoir discrétionnaire que celui permis par la province en faveur des répondants en défaut. L’Ontario pouvait fort bien, selon moi, adopter la politique de recouvrement en cause.

D. *La théorie de l’attente légitime*

[68] Lorsque dans l’exercice du pouvoir que lui confère la loi, un représentant de l’État fait des affirmations claires, nettes et explicites qui auraient suscité chez un administré des attentes légitimes concernant la tenue d’un processus administratif, l’État peut être lié par ces affirmations si elles sont de nature procédurale et ne vont pas à l’encontre de l’obligation légale du décideur. La preuve que l’intéressé s’est fié aux affirmations n’est pas nécessaire. Voir les arrêts *Centre hospitalier Mont-Sinai*, par. 29-30; *Moreau-Bérubé c. Nouveau-Brunswick (Conseil de la magistrature)*, 2002 CSC 11, [2002] 1 R.C.S. 249, par. 78; *S.C.F.P. c. Ontario (Ministre du Travail)*, 2003 CSC 29, [2003] 1 R.C.S. 539, par. 131. Constitue un manquement à son obligation d’équité l’omission substantielle du décideur

substantial way to live up to its undertaking: Brown and Evans, at pp. 7-25 and 7-26.

[69] Indeed it would be somewhat ironic if the government were able to insist on the sponsor living up to his or her undertaking to the letter while at the same time walking away from its own undertakings given in the same document. Generally speaking, government representations will be considered sufficiently precise for purposes of the doctrine of legitimate expectations if, had they been made in the context of a private law contract, they would be sufficiently certain to be capable of enforcement.

[70] Here the undertakings reaffirm that the government can defer, but not forgive, sponsorship debt. The respondents Grankin, Zabaradami, and de Altamirano, signed undertakings under the old *Immigration Act* in which the federal government represented that it possessed and would exercise a measure of discretion in the matter of enforcement:

CONSEQUENCES OF DEFAULT

. . .

The Minister may choose not to take action to recover money from a Sponsor or a Sponsor's spouse (if Co-signer) who has defaulted in a situation of abuse or in other appropriate circumstances. The decision of the Minister not to act at a particular time does not cancel the debt, which may be recovered by the Minister when circumstances have changed. [Emphasis added.]

While *default* can be cured by making arrangements for repayment, it is clear that no representation is made that the *debt* will be cancelled, even when the Minister exercises his or her discretion to defer enforcement with or without a s. 135(b)(i) agreement. The Vossoughi and Dzihic undertakings are substantially the same.

[71] The essential elements of the undertakings remained unchanged under the new Act. The Hince undertaking of November 20, 2002,

de respecter sa parole : Brown et Evans, p. 7-25 et 7-26.

[69] En effet, il serait en quelque sorte ironique que l'administration puisse exiger du répondant qu'il respecte son engagement à la lettre si, de son côté, elle pouvait se soustraire à celui qu'elle prend dans le même document. En général, on juge suffisamment précise pour les besoins de la théorie de l'attente légitime l'affirmation gouvernementale qui, si elle avait été faite dans le contexte du droit contractuel privé, serait suffisamment claire pour être susceptible d'exécution.

[70] En l'espèce, les engagements confirment que l'administration peut reporter le recouvrement de sa créance, mais non remettre la dette du répondant. Les engagements signés par M. Grankin, M. Zabaradami et M^{me} de Altamirano relèvent de l'ancienne *Loi sur l'Immigration*, et l'administration fédérale y affirme posséder et exercer un certain pouvoir discrétionnaire en matière de recouvrement :

CONSÉQUENCES DE LA RUPTURE DE L'ENGAGEMENT

. . .

Le Ministre peut décider de ne prendre aucune mesure pour recouvrer les sommes dues d'un Répondant et du conjoint cosignataire qui ont manqué à leur engagement parce qu'ils se trouvaient dans une situation abusive ou dans d'autres circonstances valables. Une telle décision du Ministre, prise à un moment bien précis, n'a pas pour effet d'annuler les dettes; le Ministre peut recouvrer les sommes dues lorsque la situation du Répondant et du conjoint cosignataire change. [Je souligne.]

Un accord de remboursement peut remédier au *manquement*, mais l'annulation de la *dette* n'est clairement pas envisagée, même lorsque le ministre exerce son pouvoir discrétionnaire de reporter le recouvrement avec ou sans l'accord visé au sous-al. 135b)(i). Les engagements signés par M^{me} Vossoughi et M. Dzihic sont pour l'essentiel équivalents.

[71] Les éléments fondamentaux de l'engagement demeurent inchangés pour l'application de la nouvelle loi. Les clauses pertinentes de

signed under the *IRPA*, reads in relevant part as follows:

I understand that all social assistance paid to the sponsored person or his or her family members becomes a debt owed by me to Her Majesty in right of Canada and Her Majesty in right of the province concerned. As a result, the Minister and the province concerned have a right to take enforcement action against me (as sponsor or co-signer) alone, or against both of us.

The Minister and the province concerned may choose not to take enforcement action to recover money from me if the default is the result of abuse or in other circumstances. The decision not to act at a particular time does not cancel the debt. The Minister and the province concerned may recover the debt when circumstances have changed. [Emphasis added.]

[72] While the terms of the *IRPA* undertakings support the position of the Attorneys General that the debt is not forgiven, they also support the sponsors' contention of a government representation to them that there exists a discretion not to take enforcement action "in a situation of abuse or in other appropriate circumstances" (pre-2002) or "if the default is the result of abuse or in other circumstances" (post-2002). Such representations do not conflict with any statutory duty and are sufficiently clear to preclude the government from denying to the sponsor signatories the existence of a discretion to defer enforcement. Given the legitimate expectations created by the wording of these undertakings I do not think it open to the bureaucracy to proceed without notice and without permitting sponsors to make a case for deferral or other modification of enforcement procedures.

E. Ontario's Policy Provides an Appropriate Measure of Procedural Fairness

[73] The Ontario procedure takes the form of a series of letters notifying sponsors that a sponsored relative has applied for social assistance and that he or she is now in default. The letters in most cases

l'engagement signé par M. Hince le 20 novembre 2002 sous le régime de la *LIPR* sont les suivantes :

Je comprends que toutes les prestations d'aide sociale versées à la personne parrainée ou aux membres de sa famille sont considérées comme des dettes que je dois rembourser à Sa Majesté du chef du Canada et à Sa Majesté du chef de la province intéressée. Par conséquent, le ministre et la province intéressée ont le droit de prendre une mesure d'exécution contre moi seul (le répondant ou le cosignataire) ou contre nous deux.

Le ministre et la province intéressée peuvent décider de ne prendre aucune mesure pour recouvrer les sommes dues auprès de moi si j'ai manqué à mon engagement parce que je me trouvais dans une situation de violence ou toute autre situation. Une telle décision, prise à un moment bien précis, n'aura pas pour effet d'annuler les dettes. Le ministre et la province intéressée peuvent recouvrer les sommes dues lorsque la situation aura changé. [Je souligne.]

[72] Si le libellé des engagements relevant de la *LIPR* étaye la thèse des procureurs généraux voulant que la dette ne soit pas remise, il étaye tout autant la prétention des répondants selon laquelle le gouvernement leur a affirmé détenir le pouvoir discrétionnaire de ne pas prendre de mesure de recouvrement « dans une situation abusive ou dans d'autres circonstances valables » (avant 2002) ou « dans une situation de violence ou toute autre situation » (après 2002). Ces affirmations ne sont pas incompatibles avec une obligation légale et elles sont suffisamment claires pour empêcher l'administration de nier l'existence du pouvoir discrétionnaire de reporter le recouvrement. Compte tenu des attentes légitimes suscitées par le libellé de ces engagements, je ne crois pas que l'administration puisse agir sans donner de préavis et sans permettre aux répondants de faire valoir des motifs justifiant le report du recouvrement ou quelque autre modification de la procédure d'exécution.

E. La politique de l'Ontario assure une équité procédurale adéquate

[73] La procédure suivie par l'Ontario revêt la forme de lettres informant les répondants que la personne parrainée a demandé de l'assistance sociale et qu'il y a de ce fait manquement à l'engagement.

made clear Ontario's openness to consideration of mitigating factors or financial circumstances or other reasons why the debt should not immediately be enforced. This is the correct practice because under the Ontario policy the local social assistance agents are supposed to consider these factors *before* deciding to refer the matter for collection. Ontario Works and the Ontario Disability Support Program set out a process for dealing with family abuse between a sponsor and sponsored person. The Family Violence and Sponsorship Debt Recovery information sheet describes how the officers should deal with alleged abuse and/or family violence cases. Ontario requires that if such information comes to the officer's attention collection efforts are to stop immediately.

[74] If the sponsor does not agree to repay the debt and resume supporting his or her sponsored relative, the matter is ordinarily referred to the Overpayment Recovery Unit ("ORU") for collection. The ORU will then send additional notice letters and if the sponsor responds, the ORU will solicit the sponsor's financial information to determine his or her ability to support his or her relative and repay the debt. If the sponsor does not cooperate, the matter is referred to Canada Revenue Agency's Refund Set-Off Program, which withholds any tax refunds or credits for the benefit of the province.

[75] In this process there is a limited but real opportunity for the sponsor to make representations to the government regarding the particular circumstances surrounding a default. There is no hearing and no appeal procedure but there is a legitimate expectation that the government will consider relevant circumstances in making its enforcement decision and a duty of procedural fairness to do so. However, the wording of the government's representations in the undertaking are sufficiently vague to leave the government's choice of procedure very broad. Clearly no promises are made of a positive

Dans la plupart des cas, les lettres indiquent clairement que la province est disposée à prendre en compte soit des circonstances atténuantes, soit une situation financière ou autre justifiant le report du recouvrement de la créance. Cette façon de faire est la bonne, car suivant la politique ontarienne, les agents régionaux d'assistance sociale sont censés examiner ces éléments *avant* de transmettre le dossier au service du recouvrement. Ontario au travail et le Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées établissent la marche à suivre en cas de violence entre le répondant et la personne parrainée. Un document portant sur la violence familiale et le recouvrement de la somme due par un répondant précise les étapes à suivre lorsque la violence, conjugale ou autre, est alléguée. La politique ontarienne veut que l'on mette fin à la procédure de recouvrement dès que l'agent au dossier est informé de l'existence d'une telle situation.

[74] Lorsque le répondant refuse de rembourser la somme due et recommence à subvenir aux besoins de la personne qu'il parraine, le dossier est normalement transmis à l'Unité de recouvrement des paiements excédentaires. Celle-ci envoie alors d'autres avis et, lorsque le répondant y donne suite, elle lui demande de fournir des renseignements financiers permettant de déterminer sa capacité de subvenir aux besoins de la personne parrainée et de rembourser la dette. Lorsque le répondant ne coopère pas, le dossier est transmis au programme de compensation de dettes par remboursement de l'Agence du revenu du Canada, qui retient tout remboursement ou crédit d'impôt au bénéfice de la province.

[75] Cette procédure offre au répondant une possibilité limitée mais réelle d'informer l'administration des circonstances particulières du manquement. Il n'y a ni audience ni appel, mais il existe une attente légitime que l'administration tiendra compte de faits pertinents avant de décider des mesures d'exécution à prendre ainsi qu'une obligation correspondante fondée sur l'équité procédurale. Toutefois, dans les engagements, les affirmations de l'administration sont formulées de manière suffisamment vague pour que l'État ait les coudées franches dans le choix de la procédure à engager. Il

outcome from the sponsors' point of view. The Ontario guidelines fully comply with the statutory requirements, in my opinion, but this is not to say that each province and territory must proceed in an identical fashion. The essential requirements are that procedural fairness be observed and that the terms of the undertakings be respected by governments as well as by the sponsors who are alleged to be in default.

[76] The sponsors contend that the government is under a duty to inform them as soon as a sponsored relative obtains public assistance. It is unfair, they say, for the government to allow debt to accumulate unbeknownst to them. This is of particular concern when the relationship between sponsor and relative has broken down and the sponsor is unaware that the relative is seeking or receiving social assistance. Counsel point out that demand for payment from a number of the sponsors was not made before their indebtedness became relatively large and after the passage of a considerable period of time (for example, Mr. Grankin, four and a half years after his mother was first granted social assistance; Ms. de Altamirano, three years from the application for social assistance for her mother; Ms. Vossoughi, close to two years after the sponsor applied for social assistance for her sponsored mother). I agree that good debt management practice would suggest that demand be made as soon as the government payments to or on behalf of the sponsored relative commence. Nonetheless, it is inherent in the sponsor's support obligation that the sponsor is to keep track of the sponsored relative he or she has undertaken to support. Family class immigrants are admitted solely on the basis of their relationship to the sponsor. In return, the *sponsor*, not the government, is "responsible for preventing the family member and any accompanying dependents from becoming dependent on public social assistance programs". Accordingly, the risk of a rogue relative properly lies on the sponsor, not the taxpayer.

[77] In the material before us it is clear that each of the eight sponsors was notified of the default and was in communication with the Ministry, in

est clair qu'elles ne promettent aucune issue favorable du point de vue des répondants. À mon sens, les lignes directrices de l'Ontario sont parfaitement conformes aux exigences légales, mais chacune des provinces et chacun des territoires peuvent adopter leur propre procédure. Les exigences fondamentales sont le respect de l'équité procédurale et l'observation du libellé de l'engagement à la fois par l'État et par le répondant dont le défaut est allégué.

[76] Les intimés prétendent que lorsque la personne parrainée devient prestataire d'assistance sociale, l'administration a l'obligation d'en informer sans délai le répondant. Ils ajoutent qu'il est injuste que l'administration laisse le montant de la créance s'accroître à leur insu, surtout lorsque la relation s'est détériorée avec la personne parrainée et que le répondant ignore que celle-ci a demandé ou touche des prestations d'assistance sociale. Leurs avocats soulignent qu'un certain nombre d'entre eux ne se sont vu réclamer le paiement de la somme due qu'une fois celle-ci devenue assez importante et qu'après un laps de temps considérable (par exemple, M. Grankin, quatre ans et demi après que sa mère eut obtenu l'assistance sociale, M^{me} de Altamirano, trois ans après sa demande de prestations pour sa mère et M^{me} Vossoughi, près de deux ans après qu'elle eut demandé, à titre de répondante, de l'assistance sociale pour sa mère parrainée). Je conviens qu'une bonne gestion des créances voudrait que l'on réclame le remboursement des prestations dès leur versement au proche parrainé. Or, l'obligation alimentaire du répondant emporte nécessairement celle de se tenir au courant des faits et gestes de la personne parrainée. L'étranger qui immigre par la voie du regroupement familial est admis sur le seul fondement de son lien avec le répondant. En contrepartie, le *répondant* doit « veiller à ce que le parent et toute personne à charge qui l'accompagne n'aient pas besoin de recourir aux programmes d'aide sociale gouvernementaux », l'État n'ayant pas d'obligation de soutien. C'est donc au répondant d'assumer le risque que la personne parrainée fasse des siennes, et non au contribuable.

[77] Il ressort du dossier que les huit répondants ont tous été avisés du manquement et qu'ils ont communiqué avec le ministère, certains par

some cases through legal counsel. The facts considered relevant by the sponsors were put forward by some of the respondents. Others simply ignored the government's reasonable requests. Mr. Hince, for example, declined to disclose his financial situation on the financial assessment forms and did not respond to the government's letters. Ms. Vossoughi did not reply to the two notification letters sent to her after she had been advised that her mother had applied for social assistance.

[78] The Ministry, after consideration of whatever information was provided, generally advised each of the respondent sponsors that the sponsorship undertakings remained in effect but that the government was open to the negotiation of a repayment plan. At least one of the respondent sponsors did negotiate a repayment plan and, it seems, has been making monthly payments. However, the respondents then initiated these proceedings. In my respectful view the policies adopted by Ontario would, if respected in its collection efforts, satisfy the legitimate procedural expectations of the sponsors, and meet the basic requirements of procedural fairness. The respondent sponsors' claims to the contrary should be rejected.

V. Disposition

[79] These actions arose out of claims for declaratory relief. In light of the foregoing reasons, the appeal is allowed in part and the following declarations will issue:

- (i) Canada and Ontario have a discretion under the *IRPA* and its Regulations to defer but not forgive debt after taking into account a sponsor's submissions concerning the sponsor's circumstances and those of his or her sponsored relatives.
- (ii) Ontario did not improperly fetter its exercise of statutory discretion in adopting its policy. Its terms are consistent with the requirements of the statutory regime and met the legitimate

l'entremise d'un avocat. Certains d'entre eux ont fait valoir les faits qu'ils jugeaient pertinents. D'autres ont simplement omis de donner suite aux demandes raisonnables de l'administration. Par exemple, M. Hince a refusé de remplir le formulaire qui aurait permis de déterminer sa situation financière et il n'a pas répondu aux lettres de l'administration. M^{me} Vossoughi n'a pas répondu aux deux avis qui lui ont été transmis après qu'elle eut été informée que sa mère avait demandé de l'assistance sociale.

[78] Après examen des éléments d'information réunis, le ministère a généralement fait savoir à chacun des répondants que son engagement continuait de s'appliquer, mais qu'il était possible de négocier les modalités de remboursement. Au moins un répondant a effectivement négocié un plan de remboursement et verserait des mensualités. Toutefois, les répondants ont ensuite engagé les instances à l'origine du présent pourvoi. J'estime que si les mesures de recouvrement prises sous son régime la respectent, la politique de l'Ontario répond aux attentes légitimes des répondants sur le plan de la procédure et satisfait aux exigences fondamentales de l'équité procédurale. Il convient de rejeter les prétentions contraires des répondants intimés.

V. Dispositif

[79] Les instances ont pour origine des demandes de jugements déclaratoires. Au vu des motifs qui précèdent, le pourvoi est accueilli en partie et la Cour déclare ce qui suit :

- (i) La *LIPR* et son règlement d'application confèrent au Canada et à l'Ontario le pouvoir discrétionnaire de reporter le recouvrement d'une créance, mais non de remettre une dette, après avoir tenu compte des observations du répondant au sujet de sa situation et de celle de la personne parrainée.
- (ii) La politique de l'Ontario n'entrave pas indûment l'exercice de son pouvoir discrétionnaire. Les modalités que la province y établit sont compatibles avec les exigences du

procedural expectations of the respondent sponsors created by the text of their respective undertakings.

- (iii) Canada and Ontario owe sponsors a duty of procedural fairness when enforcing sponsorship debt.
- (iv) The content of this duty of procedural fairness include the following obligations: (a) to notify a sponsor at his or her last known address of the claim; (b) to afford the sponsor an opportunity within limited time to explain in writing his or her relevant personal and financial circumstances that are said to militate against immediate collection; (c) to consider any relevant circumstances brought to its attention keeping in mind that the undertakings were the essential conditions precedent to allowing the sponsored immigrant to enter Canada in the first place; (d) to notify the sponsor of the government's decision; (e) without the need to provide reasons.
- (v) That the above requirements of procedural fairness were met in the cases of the eight respondent sponsors.

[80] As these proceedings can properly be characterized as test cases to resolve certain legal issues of public importance all parties will bear their own costs on the appeal and on the application for leave to appeal.

Appeal allowed in part.

Solicitor for the appellant the Attorney General of Canada: Attorney General of Canada, Toronto.

Solicitor for the appellant the Attorney General of Ontario: Attorney General of Ontario, Toronto.

Solicitors for the respondents Pritpal Singh Mavi, Maria Cristina Jatuff de Altamirano, Oleg Grankin, Raymond Hince and Homa Vossoughi: Lerners, Toronto; Community Legal Clinic — Simcoe, Haliburton, Kawartha Lakes, Orillia.

régime légal et répondent aux attentes légitimes sur le plan de la procédure créées par le libellé des engagements.

- (iii) Le Canada et l'Ontario ont l'obligation de faire preuve d'équité procédurale envers un répondant lorsqu'ils recouvrent une créance de parrainage.
- (iv) Cette obligation d'équité procédurale exige : a) de donner au répondant un avis de la réclamation à sa dernière adresse connue, b) de lui accorder un délai pour exposer par écrit les circonstances financières ou autres qui militeraient contre le recouvrement immédiat de la créance, c) de tenir compte de tout élément pertinent qui lui est signalé en se rappelant que l'engagement était au départ la condition préalable essentielle à l'admission au Canada de l'immigrant parrainé, d) d'informer le répondant de la décision de l'administration, et ce, e) sans qu'il n'y ait besoin de donner de motifs à l'appui.
- (v) Les exigences d'équité procédurale susmentionnées ont été respectées pour les huit répondants intimés.

[80] Puisque les instances peuvent à juste titre être qualifiées de causes types pour le règlement de certaines questions de droit qui sont d'intérêt public, toutes les parties supporteront leurs propres frais de justice en appel et à l'étape de la demande d'autorisation d'appel.

Pourvoi accueilli en partie.

Procureur de l'appellant le procureur général du Canada : Procureur général du Canada, Toronto.

Procureur de l'appellant le procureur général de l'Ontario : Procureur général de l'Ontario, Toronto.

Procureurs des intimés Pritpal Singh Mavi, Maria Cristina Jatuff de Altamirano, Oleg Grankin, Raymond Hince et Homa Vossoughi : Lerners, Toronto; Community Legal Clinic — Simcoe, Haliburton, Kawartha Lakes, Orillia.

Solicitors for the respondent Nedzad Dzihic: Waldman & Associates, Toronto.

Procureurs de l'intimé Nedzad Dzihic : Waldman & Associates, Toronto.

Solicitor for the respondents Rania El-Murr and Hamid Zebaradami: Hugh M. Evans, North York, Ontario.

Procureur des intimés Rania El-Murr et Hamid Zebaradami : Hugh M. Evans, North York, Ontario.

Solicitors for the intervener the South Asian Legal Clinic of Ontario: Bennett Jones, Toronto.

Procureurs de l'intervenante South Asian Legal Clinic of Ontario : Bennett Jones, Toronto.

Solicitor for the intervener the Canadian Council for Refugees: South Ottawa Community Legal Services, Ottawa.

Procureur de l'intervenant le Conseil canadien pour les réfugiés : Services juridiques communautaires du Sud d'Ottawa, Ottawa.

Solicitor for the intervener the Metropolitan Action Committee on Violence against Women and Children: Parkdale Community Legal Services, Toronto.

Procureur de l'intervenant Metropolitan Action Committee on Violence against Women and Children : Parkdale Community Legal Services, Toronto.

Solicitors for the intervener the Canadian Civil Liberties Association: Gowling Lafleur Henderson, Ottawa.

Procureurs de l'intervenante l'Association canadienne des libertés civiles : Gowling Lafleur Henderson, Ottawa.