

IMM-1544-15
2016 FC 51

IMM-1544-15
2016 CF 51

Chunli Su (*Applicant*)

Chunli Su (*demanderesse*)

v.

c.

The Minister of Citizenship and Immigration
(*Respondent*)

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

INDEXED AS: SU v. CANADA (CITIZENSHIP AND IMMIGRATION)

RÉPERTORIÉ : SU c. CANADA (CITOYENNETÉ ET IMMIGRATION)

Federal Court, Strickland J.—Toronto, December 17, 2015; Ottawa, January 18, 2016.

Cour fédérale, juge Strickland—Toronto, 17 décembre 2015; Ottawa, 18 janvier 2016.

Citizenship and Immigration — Status in Canada — Permanent Residents — Judicial review of Citizenship and Immigration Canada officer's decision refusing to process applicant's application for permanent residence — In submitting application for permanent residence, applicant required to complete, return two forms regarding dependent child over 18 — At time of application, applicant's son 19 but submitted application not including two required forms — Later, Immigration and Refugee Protection Regulations amended, definition of "dependent child" changed to include children less than 19 years of age — Officer subsequently informing applicant that application not meeting requirements of Regulations, s. 10 since incomplete, returning application thereto — Applicant resubmitting application including two missing forms — Changes to Regulations impacting applicant's application since 19-year-old son no longer meeting definition of dependent child; thus, son to be excluded if resubmission treated as fresh application — Officer determining that applicant's son not meeting definition of dependent child under amended Regulations — Whether officer's interpretation of Regulations, s. 10 reasonable — Regulations, s. 10 setting out mandatory requirement in both form, content for permanent residence applications — Section 10 to be read together with s. 12 stating that if requirements of ss. 10, 11 not met, application, all documents submitted in support thereof to be returned to applicant — Sections 10, 12 making no reference to application remaining alive, pending after application, documentation pertaining thereto returned to applicant — Furthermore, regulatory purpose as described in Regulatory Impact Analysis Statement supporting interpretation that, before permanent residence application can be considered, application must meet requirements stipulated in Act, Regulations — If application failing to meet prescriptions in s. 10, no duty arising to process application; thus, application returned, cannot be considered still existing — Consequently, incomplete application not immune from impact of regulatory changes coming into force before application perfected —

Citoyenneté et Immigration — Statut au Canada — Résidents permanents — Contrôle judiciaire de la décision par laquelle un agent de Citoyenneté et Immigration Canada a refusé de traiter la demande de résidence permanente de la demanderesse — Lorsqu'elle a présenté la demande de résidence permanente, la demanderesse devait remplir et retourner deux formulaires pour tout enfant à charge âgé de plus de 18 ans — À l'époque où la demanderesse a présenté sa demande, son fils était âgé de 19 ans, mais la demande n'était pas accompagnée des deux formulaires requis — Plus tard, des modifications ont été apportées au Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés, et l'une d'elles a changé la définition d'« enfant à charge » de manière à viser les enfants âgés de moins de 19 ans — Par la suite, l'agent a informé la demanderesse que sa demande ne répondait pas aux exigences de l'art. 10 du Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés (RIPR) parce qu'elle était incomplète et il lui a renvoyée — La demanderesse a présenté à nouveau sa demande, accompagnée des deux formulaires manquants — Les changements apportés au RIPR ont eu une incidence sur la demande de la demanderesse, car son fils, âgé de 19 ans, ne répondait plus à la définition d'enfant à charge; il serait donc exclu si l'on considérait sa seconde demande comme une nouvelle demande — L'agent a décidé que le fils de la demanderesse ne répondait pas à la définition d'enfant à charge qui figurait dans la version modifiée du RIPR — Il s'agissait de savoir si l'agent a interprété l'art. 10 du RIPR d'une manière raisonnable — L'art. 10 du RIPR énonce les exigences impératives, tant en matière de forme que de contenu, qui s'appliquent aux demandes de résidence permanente — L'art. 10 doit être lu de pair avec l'art. 12, qui indique explicitement que si les exigences de l'art. 10 (et de l'art. 11) ne sont pas remplies, la demande et tous les documents fournis à l'appui de celle-ci doivent être retournés au demandeur — Les art. 10 et 12 ne font aucunement référence à une demande qui demeure valide et pendante, après que cette demande et tous les documents qui s'y rapportent ont été retournés au

Officer's interpretation of Regulations, s. 10 herein reasonable since falling within range of interpretations possible, acceptable, available based on reading of s. 10 — Question certified as to existence of application for permanent residence when application incomplete since failing to meet requirements prescribed by Regulations, s. 10 — Application dismissed.

This was an application for judicial review of a Citizenship and Immigration Canada officer's decision refusing to process the applicant's application for permanent residence. On May 30, 2014, the applicant submitted an application for permanent residence under the business class as a self-employed person. This required in particular that two forms be completed and signed by any dependent child over 18. At the time of her application, the applicant's son was 19 but her submitted application did not include the two required forms. On August 1, 2014, amendments to the *Immigration and Refugee Protection Regulations* came into effect, one of which changed the definition of "dependent child" to include children less than 19 years of age. Before August 1, the definition had included children less than 22 years of age. On August 7, 2014 the officer informed the applicant in writing that her application did not meet the requirements of section 10 of the Regulations since it was incomplete and it was being returned to her for that reason. As well, the applicant was informed that the application fee was not processed and was being returned to her; therefore, her application was not considered to have been received. The returned application was received on November 17, 2014. On December 2, 2014, the applicant resubmitted her application including the two missing forms. The changes to the Regulations impacted the applicant's application since her 19-year-old son would no longer meet the definition of dependent child and would be excluded if her resubmission were treated as a fresh application. The applicant therefore asked that her resubmitted application be considered as a continuation of her original application of May 2014. The officer returned the application by letter dated January 13, 2015, after having determined that the applicant's son did not meet the definition of dependent child under the amended Regulations.

demandeur — L'objet de réglementation que décrit le résumé de l'étude d'impact de la réglementation (REIR) milite en faveur de l'interprétation suivante : avant que l'on puisse examiner une demande de résidence permanente, celle-ci doit répondre aux exigences énoncées dans la LIPR et le RIPR — Si la demande ne respecte pas les exigences de l'art. 10, aucune obligation de traiter la demande ne prend naissance; la demande est plutôt retournée et on ne peut pas considérer qu'elle existe encore — Par conséquent, une demande incomplète n'est pas à l'abri de l'effet des changements dans la réglementation qui peuvent entrer en vigueur avant que la demande soit complète — L'agent a interprété l'art. 10 du RIPR d'une manière raisonnable, car, après lecture de l'art. 10, son interprétation faisait partie des interprétations possibles et acceptables qu'il lui était loisible de retenir — La question de savoir si une demande de résidence permanente existe lorsque la demande est incomplète parce qu'elle ne répond pas aux exigences de l'art. 10 du RIPR a été certifiée — Demande rejetée.

Il s'agissait d'une demande de contrôle judiciaire de la décision par laquelle un agent de Citoyenneté et Immigration Canada a refusé de traiter la demande de résidence permanente de la demanderesse. Le 30 mai 2014, la demanderesse a présenté une demande de résidence permanente dans la catégorie des gens d'affaires, à titre de travailleuse autonome. Il fallait que deux formulaires soient remplis et signés par tout enfant à charge âgé de plus de 18 ans. À l'époque où la demanderesse a présenté sa demande, son fils était âgé de 19 ans, mais la demande n'était pas accompagnée des deux formulaires requis. Le 1^{er} août 2014, des modifications au *Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés* (le RIPR) sont entrées en vigueur, et l'une d'elles a changé la définition d'enfant à charge de manière à viser les enfants âgés de moins de 19 ans. Avant le 1^{er} août, la définition visait les enfants âgés de moins de 22 ans. Le 7 août 2014, l'agent a informé la demanderesse par écrit que sa demande ne répondait pas aux exigences de l'article 10 du RIPR parce qu'elle était incomplète et qu'elle lui était renvoyée pour cette raison. De plus, la demanderesse a été informée que les droits de traitement de sa demande n'avaient pas été encaissés et lui avaient été également retournés; par conséquent, sa demande a été jugée non recevable. La demande retournée a été reçue le 17 novembre 2014. Le 2 décembre 2014, la demanderesse a présenté à nouveau sa demande, accompagnée des deux formulaires manquants. Les changements apportés au RIPR ont eu une incidence sur la demande de la demanderesse, car son fils, âgé de 19 ans, ne répondrait plus à la définition d'enfant à charge et serait exclu si l'on considérait sa seconde demande comme une nouvelle demande. La demanderesse a par conséquent demandé que sa seconde demande soit traitée comme un prolongement de la demande initiale, datée de mai 2014. Par lettre datée du 13 janvier 2015, l'agent a renvoyé la demande, après avoir décidé que le fils de la demanderesse ne répondait

The issue was whether the officer's interpretation of section 10 of the Regulations was reasonable.

Held, the application should be dismissed.

The Court's two lines of case law (*Campana Campana v. Canada (Citizenship and Immigration)* and *Ma v. Canada (Citizenship and Immigration)*) pertaining to the interpretation of section 10 of the Regulations reached differing conclusions thereon. For that reason, these decisions in particular were carefully reviewed. The issue in this matter turned on the officer's interpretation of the Regulations. Section 10 of the Regulations sets out the mandatory requirements in both form and content for permanent residence applications, including all information and documents required by the Regulations and any other evidence required by the *Immigration and Refugee Protection Act*. This must be read together with section 12 of the Regulations, which explicitly states that if the requirements of section 10 (and section 11) are not met, the application and all documents submitted in support thereof shall be returned to the applicant. Sections 10 and 12 make no reference to an application remaining alive and pending – that is, continuing to exist – after it and all documentation pertaining thereto have been returned. They also do not provide any authority for visa officers to maintain incomplete applications or to treat them as continuations of the prior applications following resubmissions. Thus, the Act's stated objective of "consistent standards and prompt processing" to attain the government's immigration goals (paragraph 3(1)(f) of the Act) also supports the officer's interpretation of the Regulations.

Furthermore, the regulatory purpose as described in the Regulatory Impact Analysis Statement (RIAS) supports an interpretation that, before an application for permanent residence can be considered, it must meet the requirements stipulated in the Act and Regulations, including form and content. An application must meet the section 10 requirements before it will be considered as having been submitted. An application does not "exist" until it is complete and can then be considered and processed. Therefore, the objectives described in the RIAS accord with an interpretation of sections 10 and 12 of the Regulations in which resubmission of a previously incomplete application is treated as a new application.

Section 10 of the Regulations prescribes what must be submitted when making an application for permanent residence, including proof of payment of applicable fees. Failure

pas à la définition d'enfant à charge qui figurait dans la version modifiée du RIPR.

Il s'agissait de savoir si l'agent a interprété l'article 10 du RIPR d'une manière raisonnable.

Jugement : la demande doit être rejetée.

Deux courants jurisprudentiels de la Cour, (*Campana Campana c. Canada (Citoyenneté et Immigration)* et *Ma c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*) sont arrivés à des conclusions divergentes quant à l'interprétation de l'article 10 du RIPR. Pour cette raison, ces décisions en particulier ont été examinées avec soin. En l'espèce, la question en litige avait trait au caractère raisonnable de l'interprétation du RIPR par l'agent. L'article 10 du RIPR énonce les exigences impératives, tant en matière de forme que de contenu, qui s'appliquent aux demandes de résidence permanente, y compris tous les renseignements et documents ainsi que les autres éléments de preuve requis par la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*. L'article 10 doit être lu de pair avec l'article 12, qui indique explicitement que si les exigences de l'article 10 (et de l'article 11) ne sont pas remplies, la demande et tous les documents fournis à l'appui de celle-ci doivent être retournés au demandeur. Les articles 10 et 12 ne font aucunement référence à une demande qui demeure valide et pendante, c'est-à-dire qui continue d'exister, après que cette demande et tous les documents qui s'y rapportent ont été retournés. Ils n'autorisent pas non plus les agents des visas à conserver les demandes incomplètes ou à les traiter comme le prolongement des demandes initiales après qu'elles ont été présentées à nouveau. Par conséquent, l'objectif déclaré de la LIPR, à savoir « la prise de normes uniformes et l'application d'un traitement efficace » en vue d'atteindre les objectifs du gouvernement en matière d'immigration (alinéa 3(1)f) de la LIPR), étaye également la manière dont l'agent a interprété le RIPR.

En outre, l'objet de réglementation que décrit l'étude d'impact de la réglementation (REIR) milite en faveur de l'interprétation suivante : avant que l'on puisse examiner une demande de résidence permanente, celle-ci doit répondre aux exigences énoncées dans la LIPR et le RIPR, y compris en matière de forme et de contenu. Une demande doit répondre aux exigences de l'article 10 avant que l'on puisse la considérer comme déposée. Une demande n'« existe » que si elle est complète et peut donc être examinée et traitée. Les objectifs décrits dans le REIR concordent par conséquent avec l'interprétation des articles 10 et 12 du RIPR selon laquelle une demande antérieurement incomplète que l'on présente à nouveau est considérée comme une nouvelle demande.

L'article 10 du RIPR prescrit ce qu'il est nécessaire de fournir à l'appui d'une demande de résidence permanente, y compris un récépissé de paiement des droits applicables. Le

to pay the prescribed fees is one example of a failure to meet the prescriptions in section 10. Regardless of the missing component, the result is an unperfected application. In such a circumstance, no duty arises to process the application, which is then returned and cannot be considered to still exist. Thus, an incomplete application is not immune from the impact of regulatory changes that come into force before the application is perfected.

The officer's interpretation of section 10 of the Regulations herein was reasonable since it fell within the range of interpretations that are possible, acceptable and available based on a reading of section 10 in the context of the Act and Regulations, including section 12, and considering the objectives of the legislative scheme and the government's intent as described in the RIAS. In the result, the officer also reasonably applied the amended definition of dependent children, which came into effect after the applicant's submission of an incomplete application but before her submission of a complete application.

A question was certified as to whether an application for permanent residence still exists such that it preserves the applicant's position in time when that application fails to meet the requirements prescribed by section 10 of the Regulations and is returned to the applicant.

fait de ne pas payer les droits prescrits est un exemple de non-respect des exigences de l'article 10. Peu importe l'élément manquant, le résultat est le même : la demande est incomplète. Dans une telle circonstance, aucune obligation de traiter la demande ne prend naissance, laquelle est ensuite retournée et on ne peut pas considérer qu'elle existe encore. Par conséquent, une demande incomplète n'est pas à l'abri de l'effet des changements dans la réglementation qui peuvent entrer en vigueur avant que la demande soit complète.

L'agent a interprété l'article 10 du RIPR en l'espèce d'une manière raisonnable, car, après lecture de l'article 10 dans le contexte de la LIPR et du RIPR, y compris l'article 12, et eu égard aux objectifs du régime législatif et à l'intention du gouvernement qui sont décrits dans le REIR, son interprétation faisait partie des interprétations possibles et acceptables qu'il lui était loisible de retenir. Par conséquent, l'agent a aussi appliqué d'une manière raisonnable la définition modifiée d'enfant à charge, qui est entrée en vigueur entre le moment où la demanderesse a présenté une demande incomplète et celui où elle a déposé une demande complète.

La question de savoir si une demande de résidence permanente existe toujours de manière à préserver le moment où le demandeur a présenté sa demande lorsque cette demande est incomplète parce qu'elle ne répond pas aux exigences de l'article 10 du RIPR et que cette demande est retournée au demandeur a été certifiée.

STATUTES AND REGULATIONS CITED

Immigration Act Fees Regulations, SOR/97-22 (rep. by SOR/2002-227, s. 364(c)).
Immigration and Refugee Protection Act, S.C. 2001, c. 27, ss. 3(1)(f), 29, 44(2), 63(1), 74(d).
Immigration and Refugee Protection Regulations, SOR/2002-227, ss. 2 "dependent child", 10, 11, 12, 183.

CASES CITED

APPLIED:

Kinsel v. Canada (Citizenship and Immigration), 2014 FCA 126, [2016] 1 F.C.R. 146; *Mounted Police Association of Ontario v. Canada (Attorney General)*, 2015 SCC 1, [2015] 1 S.C.R. 3; *Fernando v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2001 FCT 205, 201 F.T.R. 238; *Zhang v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2013 FCA 168, [2014] 4 F.C.R. 290.

DISTINGUISHED:

Campana Campana v. Canada (Citizenship and Immigration), 2014 FC 49, 446 F.T.R. 84.

LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés, L.C. 2001, ch. 27, art. 3(1)f, 29, 44(2), 63(1), 74d).
Règlement sur les prix à payer — Loi sur l'immigration, DORS/97-22 (abrogé par DORS/2002-227, art. 364c)).
Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés, DORS/2002-227, art. 2 « enfant à charge », 10, 11, 12, 183.

JURISPRUDENCE CITÉE

DÉCISIONS APPLIQUÉES :

Kinsel c. Canada (Citoyenneté et Immigration), 2014 CAF 126, [2016] 1 R.C.F. 146; *Association de la police montée de l'Ontario c. Canada (Procureur général)*, 2015 CSC 1, [2015] 1 R.C.S. 3; *Fernando c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2001 CFPI 205; *Zhang c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2013 CAF 168, [2014] 4 R.C.F. 290.

DÉCISION DIFFÉRENCIÉE :

Campana Campana c. Canada (Citoyenneté et Immigration), 2014 CF 49.

CONSIDERED:

McLean v. British Columbia (Securities Commission), 2013 SCC 67, [2013] 3 S.C.R. 895; *Ma v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2015 FC 159; *Maharaj v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (1995), 103 F.T.R. 205, [1995] F.C.J. No. 1495 (T.D.) (QL); *Stanabady v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2015 FC 1380, [2016] 3 F.C.R. 3; *Feng v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (1998), 153 F.T.R. 59, 1998 CanLII 8378 (F.C.).

REFERRED TO:

Tervita Corp. v. Canada (Commissioner of Competition), 2015 SCC 3, [2015] 1 S.C.R. 161; *Alberta (Information and Privacy Commissioner) v. Alberta Teachers' Association*, 2011 SCC 61, [2011] 3 S.C.R. 654; *Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190; *Tareen v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2015 FC 1260; *Canada (Public Safety and Emergency Preparedness) v. Zaric*, 2015 FC 837, [2016] 1 F.C.R. 407; *De Silva v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2014 FC 790, 461 F.T.R. 144; *Xiao v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (1998), 149 F.T.R. 147, 1998 CanLII 7897 (F.C.T.D.); *Bristol-Myers Squibb Co. v. Canada (Attorney General)*, 2005 SCC 26, [2005] 1 S.C.R. 533; *Balasundaram v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2015 FC 38; *Eli Lilly Canada Inc. v. Canada (Minister of Health)*, 2003 FCA 24, [2003] 3 F.C. 140; *Canada (Transport, Infrastructure and Communities) v. Farwaha*, 2014 FCA 56, [2015] 2 F.C.R. 1006; *Chow v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2015 FC 861; *Huynh v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2013 FC 748, 436 F.T.R. 23.

AUTHORS CITED

Regulatory Impact Analysis Statement, SOR/2002-227, *C. Gaz.* 2002.II.177.

APPLICATION for judicial review of a decision of a Citizenship and Immigration Canada officer refusing to process the applicant's application for permanent residence on the grounds that it did not meet the requirements of section 10 of the *Immigration and Refugee Protection Regulations*. Application dismissed.

APPEARANCES

Lihua Bao for applicant.
Leila Jawando for respondent.

DÉCISIONS EXAMINÉES :

McLean c. Colombie-Britannique (Securities Commission), 2013 CSC 67, [2013] 3 R.C.S. 895; *Ma c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2015 CF 159; *Maharaj c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1995] A.C.F. n° 1495 (1^{re} inst.) (QL); *Stanabady c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2015 CF 1380, [2016] 3 R.C.F. 3; *Feng c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 1998 CanLII 8378 (C.F.).

DÉCISIONS CITÉES :

Tervita Corp. c. Canada (Commissaire de la concurrence), 2015 CSC 3, [2015] 1 R.C.S. 161; *Alberta (Information and Privacy Commissioner) c. Alberta Teachers' Association*, 2011 CSC 61, [2011] 3 R.C.S. 654; *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190; *Tareen c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2015 CF 1260; *Canada (Sécurité publique et Protection civile) c. Zaric*, 2015 CF 837, [2016] 1 R.C.F. 407; *De Silva c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2014 CF 790; *Xiao c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 1998 CanLII 7897 (C.F. 1^{re} inst.); *Bristol-Myers Squibb Co. c. Canada (Procureur général)*, 2005 CSC 26, [2005] 1 R.C.S. 533; *Balasundaram c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2015 CF 38; *Eli Lilly Canada Inc. c. Canada (Ministre de la Santé)*, 2003 CAF 24, [2003] 3 C.F. 140; *Canada (Transports, Infrastructure et Collectivités) c. Farwaha*, 2014 CAF 56, [2015] 2 R.C.F. 1006; *Chow c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2015 CF 861; *Huynh c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2013 CF 748.

DOCTRINE CITÉE

Résumé de l'étude d'impact de la réglementation, DORS/2002-227, *Gaz. C.* 2002.II.177.

DEMANDE de contrôle judiciaire de la décision par laquelle un agent de Citoyenneté et Immigration Canada a refusé de traiter la demande de résidence permanente de la demanderesse aux motifs qu'elle ne répondait pas aux exigences de l'article 10 du *Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés*. Demande rejetée.

ONT COMPARU

Lihua Bao pour la demanderesse.
Leila Jawando pour le défendeur.

SOLICITORS OF RECORD

Lihua Bao, Oakville, Ontario, for applicant.

Deputy Attorney General of Canada for respondent.

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

[1] STRICKLAND J.: This is an application for judicial review of a decision made by an officer of Citizenship and Immigration Canada (officer) refusing to process the applicant's application for permanent residence.

Background and Decision Under Review

[2] On May 30, 2014, the applicant submitted an application for permanent residence under the business class as a self-employed person. This required, amongst other things, that two forms be completed and signed by any dependent child over the age of 18. At the time of her application, the applicant's son was 19 years old but her submitted application did not include the two required forms.

[3] On August 1, 2014, amendments to the *Immigration and Refugee Protection Regulations*, SOR/2002-227 (IRPA Regulations) came into effect [SOR/2014-133], one of which changed the definition of dependent children ["dependent child"] to include children less than 19 years of age. Prior to August 1, the definition [of "dependent child"] had included children less than 22 years of age. The amendments also removed an exception for children over the age of 22 who had been and continued to be students at an accredited post-secondary institution.

[4] By letter of August 7, 2014, the officer informed the applicant that her application did not meet the requirements of section 10 of the IRPA Regulations as it was incomplete and that it was being returned to her for that reason. The letter also stated that:

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

Lihua Bao, Oakville (Ontario), pour la demanderesse.

Le sous-procureur général du Canada pour le défendeur.

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

[1] LA JUGE STRICKLAND : La Cour est saisie d'une demande de contrôle judiciaire de la décision par laquelle un agent de Citoyenneté et Immigration Canada (l'agent) a refusé de traiter la demande de résidence permanente de la demanderesse.

Le contexte et la décision faisant l'objet du présent contrôle

[2] Le 30 mai 2014, la demanderesse a présenté une demande de résidence permanente dans la catégorie des gens d'affaires, à titre de travailleuse autonome. Parmi les exigences à respecter, il fallait que deux formulaires soient remplis et signés par tout enfant à charge âgé de plus de 18 ans. À l'époque où la demanderesse a présenté sa demande, son fils était âgé de 19 ans, mais la demande n'était pas accompagnée des deux formulaires requis.

[3] Le 1^{er} août 2014, des modifications au *Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés*, DORS/2002-227 (le RIPR ou le Règlement) sont entrées en vigueur [DORS/2014-133], et l'une d'elles a changé la définition d'enfant à charge de manière à viser les enfants âgés de moins de 19 ans. Avant le 1^{er} août, la définition visait les enfants âgés de moins de 22 ans. Les modifications ont également supprimé une exception applicable aux enfants âgés de plus de 22 ans qui n'avaient pas cessé d'être inscrits à un établissement d'enseignement postsecondaire accrédité.

[4] Par une lettre datée du 7 août 2014, l'agent a informé la demanderesse que sa demande ne répondait pas aux exigences de l'article 10 du RIPR parce qu'elle était incomplète et qu'elle lui était renvoyée pour cette raison. La lettre indiquait également ceci :

... Your application fee was not processed and is also being returned to you. Your application has not been received, and no record has been retained.

If you submit an application, please pay particular attention to all the forms, information, documents, evidence, signatures, and fees required. Applications missing any of these items are incomplete and will not be received. They will be returned to you.

In addition, please note that applications will be assessed according to the instructions in place at the time they are received.

[5] The applicant received her returned application on November 17, 2014.

[6] On December 2, 2014, the applicant resubmitted her application which included the two missing forms. The covering letter from her counsel noted that changes to the IRPA Regulations would impact her application as her 19 year old son would no longer meet the definition of dependent child and would be excluded if her resubmission were treated as a fresh application. Her counsel submitted that the officer should treat the resubmission as a continuation of her original application of May 2014 (*Campana Campana v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2014 FC 49, 446 F.T.R. 84 (*Campana*)).

[7] By letter of January 13, 2015, the officer returned the application, having determined that the applicant's son did not meet the definition of dependent child under the amended IRPA Regulations.

Issue

[8] In my view, the sole issue in this matter is whether the officer's interpretation of section 10 of the IRPA Regulations was reasonable.

Standard of Review

[9] The applicant submits simply that the standard of correctness applies to issues concerning the interpretation of statutes, as this is an issue of law. The respondent makes no formal submissions on standard of review;

[TRANSLATION] [...] Les droits de traitement de votre demande n'ont pas été encaissés et vous sont également retournés. Votre demande n'est pas recevable et aucun document n'a été conservé.

Si vous présentez une demande, assurez-vous de fournir tous les éléments requis : formulaires, renseignements, documents, preuves, signatures et droits. Toute demande dans laquelle il manque l'un ou l'autre de ces éléments sera considérée comme incomplète et ne sera pas recevable. Elle vous sera retournée.

De plus, veuillez noter que les demandes sont évaluées selon les directives en vigueur au moment de leur réception.

[5] La demanderesse a reçu la demande qui lui était renvoyée le 17 novembre 2014.

[6] Le 2 décembre 2014, la demanderesse a présenté à nouveau sa demande, accompagnée des deux formulaires manquants. La lettre d'accompagnement écrite par son avocate signalait que des changements apportés au RIPR auraient une incidence sur sa demande car son fils, âgé de 19 ans, ne répondrait plus à la définition d'enfant à charge et serait exclu si l'on considérait sa seconde demande comme une nouvelle demande. Son avocate a fait valoir que l'agent devait traiter la seconde demande comme un prolongement de la demande initiale, datée de mai 2014 (*Campana Campana c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2014 CF 49 (*Campana*)).

[7] Par lettre datée du 13 janvier 2015, l'agent a renvoyé la demande, après avoir décidé que le fils de la demanderesse ne répondait pas à la définition d'enfant à charge qui figurait dans la version modifiée du RIPR.

La question en litige

[8] À mon avis, l'unique question en l'espèce consiste à savoir si l'agent a interprété l'article 10 du RIPR d'une manière raisonnable.

La norme de contrôle applicable

[9] La demanderesse soutient simplement que la norme de la décision correcte s'applique aux questions relatives à l'interprétation des lois, car il s'agit de questions de droit. Le défendeur ne présente aucune

however, implicitly requests that the Court review the decision on a reasonableness standard.

[10] Questions of law arising under a tribunal's home statute are presumptively reviewed on a reasonableness standard (*Tervita Corp. v. Canada (Commissioner of Competition)*, 2015 SCC 3, [2015] 1 S.C.R. 161, at paragraph 35; *Alberta (Information and Privacy Commissioner) v. Alberta Teachers' Association*, 2011 SCC 61, [2011] 3 S.C.R. 654, at paragraph 30; *Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190, at paragraph 54). In my view, in the absence of any suggestion that there is a basis upon which the presumption should be rebutted in the present case, the standard of reasonableness applies (*Tareen v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2015 FC 1260, at paragraph 16; *Canada (Public Safety and Emergency Preparedness) v. Zaric*, 2015 FC 837, [2016] 1 F.C.R. 407, at paragraph 15; *De Silva v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2014 FC 790, 461 F.T.R. 144, at paragraphs 17–23).

[11] I would also note that the Supreme Court of Canada in *McLean v. British Columbia (Securities Commission)*, 2013 SCC 67, [2013] 3 S.C.R. 895, at paragraphs 31–33 found that the administrative decision maker may be better placed to choose between possible, reasonable interpretations of an unclear statutory provision.

Relevant Legislation

Immigration and Refugee Protection Regulations, SOR/2002-227

Form and content of application

10 (1) Subject to paragraphs 28(b) to (d) and 139(1)(b), an application under these Regulations shall

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

(b) be signed by the applicant;

observation proprement dite sur la norme de contrôle applicable, mais il demande implicitement que la Cour contrôle la décision selon la norme de la raisonabilité.

[10] Il existe une présomption selon laquelle les questions de droit qui découlent de la loi constitutive d'un tribunal administratif doivent être contrôlées selon la norme de la raisonabilité (*Tervita Corp. c. Canada (Commissaire de la concurrence)*, 2015 CSC 3, [2015] 1 R.C.S. 161, au paragraphe 35; *Alberta (Information and Privacy Commissioner) c. Alberta Teachers' Association*, 2011 CSC 61, [2011] 3 R.C.S. 654, au paragraphe 30; *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190, au paragraphe 54). À mon avis, en l'absence de toute indication qu'il existe en l'espèce une raison de réfuter cette présomption, c'est la norme de la raisonabilité qui s'applique (*Tareen c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2015 CF 1260, au paragraphe 16; *Canada (Sécurité publique et Protection civile) c. Zaric*, 2015 CF 837, [2016] 1 R.C.F. 407, au paragraphe 15; *De Silva c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2014 CF 790, aux paragraphes 17 à 23).

[11] Je signale par ailleurs que, dans l'arrêt *McLean c. Colombie-Britannique (Securities Commission)*, 2013 CSC 67, [2013] 3 R.C.S. 895, aux paragraphes 31 à 33, la Cour suprême du Canada a conclu que le décideur administratif est peut-être mieux placé pour faire un choix entre plusieurs manières raisonnables et possibles d'interpréter une disposition législative qui manque de clarté.

Les dispositions législatives pertinentes

Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés, DORS/2002-227

Forme et contenu de la demande

10 (1) Sous réserve des alinéas 28b) à d) et 139(1)b), toute demande au titre du présent règlement :

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

b) est signée par le demandeur;

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

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

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

Required information

(2) The application shall, unless otherwise provided by these Regulations,

(a) contain the name, birth date, address, nationality and immigration status of the applicant and of all family members of the applicant, whether accompanying or not, and a statement whether the applicant or any of the family members is the spouse, common-law partner or conjugal partner of another person;

(b) indicate whether they are applying for a visa, permit or authorization;

(c) indicate the class prescribed by these Regulations for which the application is made;

(c.1) if the applicant is represented in connection with the application, include the name, postal address and telephone number, and fax number and electronic mail address, if any, of any person or entity — or a person acting on its behalf — representing the applicant;

(c.2) if the applicant is represented, for consideration in connection with the application, by a person referred to in any of paragraphs 91(2)(a) to (c) of the Act, include the name of the body of which the person is a member and their membership identification number;

(c.3) if the applicant has been advised, for consideration in connection with the application, by a person referred to in any of paragraphs 91(2)(a) to (c) of the Act, include the information referred to in paragraphs (c.1) and (c.2) with respect to that person;

(c.4) if the applicant has been advised, for consideration in connection with the application, by an entity — or a person acting on its behalf — referred to in

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

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

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

Renseignements à fournir

(2) La demande comporte, sauf disposition contraire du présent règlement, les éléments suivants :

a) les nom, date de naissance, adresse, nationalité et statut d'immigration du demandeur et de chacun des membres de sa famille, que ceux-ci l'accompagnent ou non, ainsi que la mention du fait que le demandeur ou l'un ou l'autre des membres de sa famille est l'époux, le conjoint de fait ou le partenaire conjugal d'une autre personne;

b) la mention du visa, du permis ou de l'autorisation que sollicite le demandeur;

c) la mention de la catégorie réglementaire au titre de laquelle la demande est faite;

c.1) si le demandeur est représenté relativement à la demande, le nom, l'adresse postale, le numéro de téléphone et, le cas échéant, le numéro de télécopieur et l'adresse électronique de toute personne ou entité — ou de toute personne agissant en son nom — qui le représente;

c.2) si le demandeur est représenté, moyennant rétribution, relativement à la demande par une personne visée à l'un des alinéas 91(2)a) à c) de la Loi, le nom de l'organisme dont elle est membre et le numéro de membre de celle-ci;

c.3) si le demandeur a été conseillé, moyennant rétribution, relativement à la demande par une personne visée à l'un des alinéas 91(2)a) à c) de la Loi, les renseignements prévus aux alinéas c.1) et c.2) à l'égard de cette personne;

c.4) si le demandeur a été conseillé, moyennant rétribution, relativement à la demande par une entité visée au paragraphe 91(4) de la Loi — ou une personne

subsection 91(4) of the Act, include the information referred to in paragraph (c.1) with respect to that entity or person; and

(d) include a declaration that the information provided is complete and accurate.

Application of family members

(3) The application is considered to be an application made for the principal applicant and their accompanying family members.

Sponsorship application

(4) An application made by a foreign national as a member of the family class must be preceded or accompanied by a sponsorship application referred to in paragraph 130(1)(c).

Multiple applications

(5) No sponsorship application may be filed by a sponsor in respect of a person if the sponsor has filed another sponsorship application in respect of that same person and a final decision has not been made in respect of that other application.

Invalid sponsorship application

(6) A sponsorship application that is not made in accordance with subsection (1) is considered not to be an application filed in the prescribed manner for the purposes of subsection 63(1) of the Act.

...

Return of application

12 Subject to section 140.4, if the requirements of sections 10 and 11 are not met, the application and all documents submitted in support of it shall be returned to the applicant.

Immigration and Refugee Protection Act, S.C. 2001, c. 27 (IRPA)

Objectives — immigration

3 (1) The objectives of this Act with respect to immigration are

...

(f) to support, by means of consistent standards and prompt processing, the attainment of immigration

agissant en son nom —, les renseignements prévus à l'alinéa c.1) à l'égard de cette entité ou personne;

d) une déclaration attestant que les renseignements fournis sont exacts et complets.

Demande du membre de la famille

(3) La demande vaut pour le demandeur principal et les membres de sa famille qui l'accompagnent.

Demande de parrainage

(4) La demande faite par l'étranger au titre de la catégorie du regroupement familial doit être précédée ou accompagnée de la demande de parrainage visée à l'alinéa 130(1)c).

Demandes multiples

(5) Le répondant qui a déposé une demande de parrainage à l'égard d'une personne ne peut déposer de nouvelle demande concernant celle-ci tant qu'il n'a pas été statué en dernier ressort sur la demande initiale.

Demande de parrainage non valide

(6) Pour l'application du paragraphe 63(1) de la Loi, la demande de parrainage qui n'est pas faite en conformité avec le paragraphe (1) est réputée non déposée.

[...]

Renvoi de la demande

12 Sous réserve de l'article 140.4, si les exigences prévues aux articles 10 et 11 ne sont pas remplies, la demande et tous les documents fournis à l'appui de celle-ci sont retournés au demandeur.

Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés, L.C. 2001, ch. 27

Objet en matière d'immigration

3 (1) En matière d'immigration, la présente loi a pour objet :

[...]

f) d'atteindre, par la prise de normes uniformes et l'application d'un traitement efficace, les objectifs fixés

goals established by the Government of Canada in consultation with the provinces;

...

Competent jurisdiction

62 The Immigration Appeal Division is the competent Division of the Board with respect to appeals under this Division.

Right to appeal — visa refusal of family class

63 (1) A person who has filed in the prescribed manner an application to sponsor a foreign national as a member of the family class may appeal to the Immigration Appeal Division against a decision not to issue the foreign national a permanent resident visa.

Analysis

Applicant's Position

[12] The applicant submits that the proper interpretation of section 10 of the IRPA Regulations has already been settled by this Court in *Campana* and *Xiao v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (1998), 149 F.T.R. 147 (F.C.T.D.) (*Xiao*). She submits that in *Campana*, the Court found that section 10 of the IRPA Regulations did not contain any language granting visa officers the power to treat incomplete applications as non-existent. The applicant submits that *Campana* is directly on point in her case.

Respondent's Position

[13] The respondent submits that the IRPA Regulations, Ministerial Instructions, the Regulatory Impact Analysis Statements (RIAS) and this Court's decision in *Ma v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2015 FC 159 (*Ma*) demonstrate that an incomplete application is not an application within the meaning of the IRPA Regulations. Because the applicant did not have a completed application in place prior to the August 1, 2014 amendments, she was not locked into the pre-amendment scheme. Therefore, the officer's decision to return the applicant's application due to its failure to meet the amended requirements was reasonable.

pour l'immigration par le gouvernement fédéral après consultation des provinces;

[...]

Jurisdiction compétente

62 La Section d'appel de l'immigration est la section de la Commission qui connaît de l'appel visé à la présente section.

Droit d'appel : visa

63 (1) Quiconque a déposé, conformément au règlement, une demande de parrainage au titre du regroupement familial peut interjeter appel du refus de délivrer le visa de résident permanent.

L'analyse

La thèse de la demanderesse

[12] La demanderesse soutient que la Cour a déjà réglé la question de l'interprétation correcte qu'il convient de donner à l'article 10 du RIPR dans les décisions *Campana* et *Xiao c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 1998 CanLII 7897 (C.F. 1^{re} inst.) (*Xiao*). Elle ajoute que, dans la décision *Campana*, la Cour a conclu que rien dans le libellé de cet article n'accorde aux agents des visas le pouvoir de considérer qu'une demande incomplète est inexistante. Elle est d'avis que la décision *Campana* s'applique directement à sa situation.

La thèse du défendeur

[13] Le défendeur fait valoir que, selon le RIPR, les instructions ministérielles, les résumés de l'étude d'impact de la réglementation (REIR) et la décision que la Cour a rendue dans l'affaire *Ma c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2015 CF 159 (*Ma*), une demande incomplète n'est pas une demande au sens du RIPR. Comme la demanderesse n'a pas déposé une demande complète avant les modifications apportées le 1^{er} août 2014, elle n'est pas assujettie au régime qui était en vigueur avant ces modifications. La décision de l'agent de retourner la demande de la demanderesse parce qu'elle ne répondait pas aux exigences modifiées est donc raisonnable.

[14] Section 10 of the IRPA Regulations employs mandatory language regarding the content of applications, making them preconditions to a valid application. Section 12 of the IRPA Regulations instructs that an application is to be returned when the mandatory requirements in sections 10 and 11 of the IRPA Regulations are not met. RIAs are also useful in revealing the intention of the government (*Bristol-Myers Squibb Co. v. Canada (Attorney General)*, 2005 SCC 26, [2005] 1 S.C.R. 533, at paragraphs 155 and 156) and the RIAs relating to Part 2 of the IRPA Regulations state that its purpose was to specify the requirements that must be met in order for an application to be considered. Incomplete applications that do not meet the requirements of section 10 will be returned without being processed.

[15] The respondent also submits that an incomplete application is not an application under the IRPA [*Immigration and Refugee Protection Act*, S.C. 2001, c. 27] and IRPA Regulations. This interpretation ensures that officers spend their time reviewing completed files and that applicants cannot preserve their place in the queue to the detriment of those applicants who file complete applications later (*Ma*, at paragraph 13). Further, analogous jurisprudence concerning the payment of application fees has held that applications cannot be processed until they are “perfected, that is to say, until such time as the required fee was paid” (*Maharaj v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (1995), 103 F.T.R. 205 (F.C.T.D.) (*Maharaj*), at paragraphs 27–30).

[16] As to *Campana*, the respondent submits that the decision in that case failed to consider section 12 of the IRPA Regulations which explicitly provides the authority for returning an incomplete application and, thereby, treating it as non-existent under the IRPA and the IRPA Regulations. And, in oral submissions, the respondent referred the Court to the recent decision of Justice Harrington in *Stanabady v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2015 FC 1380, [2016] 3 F.C.R. 3 (*Stanabady*) which addressed both *Ma* and *Campana* and adopted an analysis closer to that found in *Ma*.

[14] L'article 10 du RIPR emploie un libellé impératif pour ce qui est du contenu des demandes, ce qui en fait une condition préalable à une demande valide. Selon l'article 12 du RIPR, une demande est retournée si les exigences prévues aux articles 10 et 11 du RIPR ne sont pas remplies. Les REIR sont également utiles pour révéler l'intention du gouvernement (*Bristol-Myers Squibb Co. c. Canada (Procureur général)*, 2005 CSC 26, [2005] 1 R.C.S. 533, aux paragraphes 155 et 156) et le REIR qui se rapporte à la partie 2 du RIPR indique qu'il a pour objet de préciser les exigences auxquelles il est nécessaire de satisfaire pour qu'une demande soit examinée. Les demandes incomplètes qui ne satisfont pas aux exigences de l'article 10 seront retournées sans être traitées.

[15] Le défendeur soutient également qu'une demande incomplète n'est pas une demande au sens de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* (LIPR) et du RIPR. Cette interprétation permet de faire en sorte que les agents consacrent leur temps à l'examen de dossiers complets et que les demandeurs ne conservent pas leur priorité de rang au détriment de ceux qui déposent une demande complète à une date ultérieure (*Ma*, au paragraphe 13). De plus, selon une jurisprudence analogue au sujet du paiement des droits, une demande ne peut pas être traitée avant d'être « complétée, c'est-à-dire, jusqu'au paiement du droit prescrit » (*Maharaj c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1995] A.C.F. n° 1495 (1^{re} inst.) (QL) (*Maharaj*), aux paragraphes 27 à 30).

[16] Quant à *Campana*, le défendeur soutient que la décision qui a été rendue dans cette affaire ne tenait pas compte de l'article 12 du RIPR, qui prévoit explicitement le pouvoir de retourner une demande incomplète et, ce faisant, de la considérer comme inexistante sous le régime de la LIPR et du RIPR. Dans sa plaidoirie, le défendeur a par ailleurs renvoyé la Cour à une décision récente du juge Harrington, *Stanabady c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2015 CF 1380, [2016] 3 R.C.F. 3 (*Stanabady*), où ce dernier a examiné les décisions *Ma* et *Campana* et adopté une analyse qui se rapproche davantage de celle qui est exposée dans la décision *Ma*.

[17] Finally, and in the alternative, the respondent submits that not every requirement must be set out in a statute (*Balasundaram v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2015 FC 38 (*Balasundaram*), at paragraph 27).

Applicant's Reply

[18] In reply, the applicant submits that the Court's failure to consider section 12 [of the IRPA Regulations] in *Campana* is unhelpful to the respondent because the authority to return an incomplete application is not at issue. At issue is whether the application returned for incompleteness has not existed. Further, the applicant submits that the Court's conclusion on subsection 10(1) [of the IRPA Regulations] in *Campana* is supported by the presumption against tautology, specifically, if Parliament had intended for an incomplete application not to be an application, subsection 10(6) [of the IRPA Regulations] would be redundant. The applicant also distinguishes between cases that deal with "locking in" of sponsorship applications, as opposed to the present case of how the law should be applied to a resubmitted application. The applicant also adopts the Court's analysis of the RIAS in *Campana*, submitting that it cannot be used to add words to sections 10 and 12 where they are silent on the issue.

[19] Finally, the applicant submits that the respondent failed to demonstrate that there is a general established practice of how incomplete applications are to be treated and, therefore, *Balasundaram* does not apply. The respondent also failed to show any explicit and positive language in the law to support its position that an incomplete application does not exist.

Analysis

[20] There are two lines of jurisprudence of this Court, *Ma* and *Campana*, that come to differing conclusions as to the interpretation of section 10 of the IRPA Regulations. For that reason, it is necessary to carefully

[17] Enfin, le défendeur soutient subsidiairement que ce ne sont pas toutes les exigences qui doivent être énoncées dans une loi (*Balasundaram c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2015 CF 38 (*Balasundaram*), au paragraphe 27).

La réponse de la demanderesse

[18] En réponse, la demanderesse soutient que le fait que la Cour n'ait pas pris en considération l'article 12 [du RIPR] dans la décision *Campana* n'est d'aucun secours pour le défendeur car le pouvoir de retourner une demande incomplète n'est pas en litige. La question en litige consiste à savoir si la demande qui a été retournée au motif qu'elle était incomplète est inexistante. De plus, soutient-elle, la conclusion que la Cour a tirée au sujet du paragraphe 10(1) [du RIPR] dans la décision *Campana* est étayée par la présomption d'absence de tautologie, c'est-à-dire que si le législateur avait voulu qu'une demande incomplète ne soit pas une demande, le paragraphe 10(6) [du RIPR] serait redondant. Elle fait également une distinction entre les affaires qui portent sur l'attribution d'une date déterminante aux demandes de parrainage et la présente espèce, qui concerne la question de savoir comment appliquer la loi à une demande que l'on présente à nouveau. Elle fait également sienne l'analyse du REIR faite par la Cour dans la décision *Campana* et fait valoir qu'on ne peut s'en servir pour ajouter des mots aux articles 10 et 12 si ces derniers ne disent rien sur la question.

[19] Enfin, la demanderesse soutient que le défendeur n'a pas démontré qu'il existe une pratique générale bien établie quant à la manière de traiter les demandes incomplètes et que, de ce fait, la décision *Balasundaram* ne s'applique pas. Le défendeur n'est pas parvenu non plus à démontrer qu'il existe dans la loi des termes explicites et positifs qui étayent son point de vue selon lequel une demande incomplète n'existe pas.

Analyse

[20] Deux courants jurisprudentiels de notre Cour, qui ont pour origine les décisions *Ma* et *Campana* respectivement, arrivent à des conclusions divergentes quant à l'interprétation de l'article 10 du RIPR. Il est de

review both of those decisions, as well as the subsequent decision of *Stanabady*.

[21] In *Campana*, the applicant submitted an application to sponsor his wife under the IRPA Regulations, spouse or common-law partner in Canada class. Subsequent to the submission of his application, the regulations were amended to exclude sponsorship applications made by permanent residents who were themselves sponsored less than five years before their application. The applicant later received a letter from a Citizenship and Immigration Canada (CIC) officer, returning his application for incompleteness as it was missing information and fees and instructing him to resubmit. The applicant resubmitted, but his application was refused on the basis that he was ineligible to sponsor under the newly amended regulations. On judicial review of the officer's decision, the applicant argued that the officer had to consider his resubmission under the pre-amendment regulations, while the respondent argued that the application was not merely incomplete, but that it did not exist at the time of the regulatory amendment.

[22] Justice Roy framed the question at issue as being “whether or not the missing information was enough for the application to be treated as if it did not exist” (at paragraph 8). He rejected the argument that the use of the word “resubmit” indicated continuity of the application, but found that the officer's treatment of the application was unsupported by the regulations or other authority. Like the parties in the present case, the respondent in *Campana* relied on *Maharaj* and the applicant relied on *Xiao*. Justice Roy found that *Maharaj* was not of assistance as “[t]he issue is not if the application can be processed but rather whether it continues to exist” (at paragraph 13) and relied on *Xiao* in finding that silence in the regulations and longstanding operational manuals or practices were insufficient to provide authority for the respondent's interpretation of section 10 of the IRPA Regulations.

ce fait nécessaire d'examiner avec soin ces deux décisions, de même que la décision *Stanabady*, qui a été rendue plus tard.

[21] Dans l'affaire *Campana*, le demandeur avait déposé une demande en vue de parrainer son épouse dans la catégorie des époux ou conjoints de fait au Canada, sous le régime du RIPR. Après le dépôt de cette demande, le Règlement avait été modifié en vue d'exclure les demandes de parrainage des résidents permanents qui avaient été eux-mêmes parrainés moins de cinq ans avant le dépôt de leur demande. Le demandeur avait reçu plus tard une lettre d'un agent de Citoyenneté et Immigration Canada (CIC), qui disait lui renvoyer sa demande parce qu'elle était incomplète — il y manquait des renseignements et les droits étaient insuffisants — et qui lui enjoignait de redéposer sa demande. Le demandeur avait obtenu un refus, mais sa demande avait été rejetée au motif qu'aux termes du Règlement récemment modifié, il n'était pas admissible au parrainage. Lors du contrôle judiciaire de la décision de l'agent, le demandeur a fait valoir que cet agent était tenu d'examiner sa nouvelle demande au regard de la version du Règlement qui était en vigueur avant la modification, tandis que le défendeur a soutenu que la demande était non seulement incomplète, mais aussi inexistante au moment de la modification du Règlement.

[22] Le juge Roy a formulé la question en litige comme suit : « l'information manquante [était-elle] suffisante pour que la demande soit traitée comme si elle n'avait jamais existé » (au paragraphe 8). Il a rejeté l'argument selon lequel le mot « redéposer » comportait un élément de continuité, mais il a conclu que la manière dont l'agent avait traité la demande n'était pas étayée par le Règlement ou un autre texte. À l'instar des parties dont il est question en l'espèce, dans l'affaire *Campana* le défendeur a invoqué la décision *Maharaj*, et le demandeur la décision *Xiao*. Le juge Roy a conclu que la décision *Maharaj* n'était pas utile car « [l]a question n'est pas de savoir si la demande peut être traitée, mais plutôt si elle continue d'exister » (au paragraphe 13) et il s'est fondé sur la décision *Xiao* pour conclure que le « silence » du Règlement ainsi que les guides opérationnels ou les pratiques de longue date n'étaient pas suffisants pour autoriser l'interprétation que faisait le défendeur de l'article 10 du RIPR.

[23] In *Campana*, Justice Roy also declined to rely on the RIAS, given the language of section 10 of the IRPA Regulations, which contained nothing that confirmed that “a lack of compliance results in an application not being in existence” (at paragraph 20). He also noted that the RIAS spoke only to consideration and processing of applications and the refusal of incomplete applications. Justice Roy held that this was insufficient to conclude that such an application is deemed never to have existed. He also noted that subsection 10(6) provided language that was significantly closer to the language that would be necessary in order for the respondent to be successful in its argument that an incomplete application has never existed.

[24] In the subsequent decision of *Ma*, the applicant made an inland application for permanent residence in the spouse or common-law class and on the same date also made an overseas application for permanent residence in the family class. Both applications were returned for incompleteness. The applicant then re-applied under the family class with a complete application and, about two weeks later, he also re-applied under the spouse or common-law class with a complete application. As the filing of multiple applications was precluded by subsection 10(5) of the IRPA Regulations, a visa officer cancelled the later filed application and returned it to the applicant.

[25] In considering which application should be cancelled, Justice Rennie considered when the applications were “locked-in”. He found that (at paragraphs 13–16):

An application under *IRPA* must be a complete application. The receipt of an application which is missing key components is not an application within the meaning of *IRPA* and the *Regulations*. This interpretation ensures that officers spend their time reviewing completed files, allowing for a more effective use of resources. Importantly, applicants are not preserving their place or priority in a queue based on the filing of partial applications, to the detriment of those applicants who file later, but file complete files.

[23] Dans la décision *Campana*, le juge Roy a également refusé de se fonder sur le REIR, vu le libellé de l'article 10 du RIPR, lequel ne contenait rien qui permettait d'affirmer que « [...] le fait de ne pas s'y conformer parfaitement fait en sorte que la demande déposée n'existe pas » (au paragraphe 20). Il a également fait remarquer que le REIR ne traitait que de l'examen et du traitement des demandes ainsi que du rejet des demandes incomplètes. Il a estimé que cela n'était pas suffisant pour conclure qu'une telle demande était réputée n'avoir jamais existé. Il a par ailleurs souligné que le paragraphe 10(6) semblait beaucoup plus près du libellé qui serait nécessaire pour que le défendeur puisse faire valoir avec succès qu'une demande incomplète n'avait jamais existé.

[24] Dans une affaire ultérieure, *Ma*, le demandeur avait déposé, depuis le Canada, une demande de résidence permanente dans la catégorie des époux ou conjoints de fait et, à la même date, il avait également présenté, depuis l'étranger, une demande de résidence permanente dans la catégorie du regroupement familial. Les deux demandes avaient été retournées parce qu'elles étaient incomplètes. Le demandeur avait ensuite présenté une nouvelle demande complète dans la catégorie du regroupement familial et, environ deux semaines plus tard, il avait fait de même pour la catégorie des époux ou conjoints de fait. Comme le paragraphe 10(5) du RIPR interdisait le dépôt de multiples demandes, une agente des visas avait annulé la seconde demande et l'avait retournée au demandeur.

[25] En examinant quelle demande devait être annulée, le juge Rennie a vérifié si les demandes s'étaient vu attribuer une date déterminante [aux paragraphes 13 à 16] :

Les demandes présentées sous le régime de la LIPR doivent être complètes. La demande à laquelle il manque des éléments essentiels n'est pas une demande au sens de la LIPR et du Règlement. Si le terme est ainsi interprété, c'est pour que les agents se consacrent à l'examen de dossiers complets, ce qui permet une meilleure utilisation des ressources. Il importe de souligner que les demandeurs qui déposent une demande incomplète ne conserveront pas leur priorité de rang au détriment de ceux qui déposent leur demande à une date ultérieure, mais qui l'accompagnent d'un dossier complet.

In this case, the officer's determination that the inland file was not complete until December 31, 2013 was reasonable.

Section 10 of the *Regulations* sets out the minimum requirements for applications. Specifically, subsection 10(1)(c) states that an application under the *Regulations* shall "include all information and documents required by these *Regulations*, as well as any other evidence required by the Act." As the applicant's inland application that was initially submitted on November 1, 2013, was incomplete, his application was therefore not locked-in until December 31, [2]013, when all of the necessary information pursuant to subsection 10(1)(c) was received.

In reaching this conclusion the officer was guided by both regulation and policy directive. Subsection 10(2) of the *Regulations* describes certain minimum required information with respect to the applicant and his or her representative. Policy Directive IP 2 – *Processing Applications to Sponsor Members of the Family Class* establishes in a more detailed manner certain minimum documentary requirements that must be met before an application will be considered sufficiently complete to be locked in. To round out the operational scheme, section 12 of the *Regulations* provides that where the minimum requirements are not met, the documents are to be returned to the applicant.

[26] Justice Rennie did not refer to *Campana*; he based his decision on the facts in the matter before him and his contextual interpretation of the IRPA Regulations.

[27] More recently, Justice Harrington in *Stanabady* addressed a situation where the applicants had been issued temporary resident permits. Section 29 of the IRPA and subsection 183(1) of the IRPA Regulations required them to leave Canada before their permits expired on July 15, 2014. However, subsection 183(5) of the IRPA Regulations provides that if a temporary resident has applied for an extension before the expiry date, then the period for which they are authorized to remain in Canada is extended until the application is refused or, if it is permitted, until the end of the new authorized period. The applicants applied for an extension before their permits expired but their applications were returned to them as they had neither paid the

En l'espèce, l'agent a rendu une décision raisonnable en concluant que le dossier présenté depuis le Canada était resté incomplet jusqu'au 31 décembre 2013.

L'article 10 du Règlement énonce les exigences minimales auxquelles doivent répondre les demandes. En particulier, l'alinéa 10(1)c) prévoit qu'une demande au titre du Règlement « comporte les renseignements et documents exigés par le présent règlement et est accompagnée des autres pièces justificatives exigées par la Loi ». Étant donné que la demande initialement présentée depuis le Canada le 1^{er} novembre 2013 était incomplète, on lui a attribué comme date déterminante le 31 décembre [2]013, puisque c'est à cette date qu'ont été reçus tous les renseignements nécessaires selon l'alinéa 10(1)c).

Pour en arriver à cette conclusion, l'agente s'est fondée à la fois sur la réglementation et sur une directive d'orientation. Le paragraphe 10(2) du Règlement fait état de certains renseignements de base qui doivent être fournis au sujet du demandeur et de son représentant. La directive d'orientation IP 2 – *Traitement des demandes de parrainage – catégorie du regroupement familial* énonce de manière plus détaillée certaines exigences minimales à respecter sur le plan de la documentation avant qu'une demande soit considérée comme suffisamment étoffée pour être acceptée et se voir attribuer une date déterminante. L'article 12 du Règlement vient compléter ce régime d'exigences opérationnelles en précisant que si les exigences minimales ne sont pas remplies, les documents fournis seront retournés au demandeur.

[26] Le juge Rennie ne s'est pas reporté à la décision *Campana*; il a fondé sa décision sur les faits de l'affaire dont il était saisi ainsi que sur son interprétation contextuelle du RIPR.

[27] Plus récemment, dans la décision *Stanabady*, le juge Harrington a traité d'une situation dans laquelle des permis de séjour temporaire avaient été délivrés aux demandeurs. L'article 29 de la LIPR et le paragraphe 183(1) du RIPR les obligeaient à quitter le Canada avant la date d'expiration de leurs permis, le 15 juillet 2014. Le paragraphe 183(5) du RIPR dispose toutefois que lorsqu'un résident temporaire présente une demande de prolongation avant la date d'expiration, la période de séjour autorisée au Canada est prolongée jusqu'à la date du rejet de la demande ou, si celle-ci est acceptée, jusqu'à l'expiration de la nouvelle période autorisée. Les demandeurs avaient présenté une demande de prolongation avant l'expiration de leurs permis, mais leurs

correct fee nor had they provided all of the required documentation. By the time the applications were returned, their temporary resident permits had expired. They resubmitted their applications; however, prior to a decision being rendered, an exclusion order was issued pursuant to subsection 44(2) of the IRPA on the basis that they had violated subsection 29(2) by failing to leave Canada at the expiry of their permits. The applicants submitted that the exclusion order was invalid because they had applied for an extension before their permits expired, therefore, they maintained their status until a final decision had been rendered on the merits of their applications.

[28] Justice Harrington framed the issue before him as whether the submission of an incomplete application form, in which an extension of a temporary resident permit is sought, extended the period for which the applicants were authorized to stay in Canada until the application was granted or refused on the merits. He concluded that the decision to issue the exclusion order was both reasonable and correct. An application within the meaning of section 183 of the IRPA must be such that the decision maker is able to grant the extension, or to reject it, on the merits. The applications for extensions could not be granted if the forms were incomplete.

[29] Justice Harrington stated that section 183 must be read together with sections 10 and 12 of the IRPA Regulations. Subsection 10(1) provides that applications must, among other things, be made in writing using the prescribed forms, be signed, include all required information and documents and be accompanied by evidence of payment of the applicable fee. Section 12 goes on to provide that if the requirements of section 10 (and section 11) are not met, the application and all documents submitted are returned to the applicant, which was what happened in *Stanabady*. Further, Justice Harrington stated [at paragraph 13]:

I do not consider that the fact that Citizenship and Immigration Canada sent the Stanabadys a form letter, after their temporary resident permits had expired, which

demandes leur avaient été retournées parce qu'ils n'avaient ni payé le bon montant des droits ni fourni tous les documents exigés. Avant que les demandes leur soient retournées, leurs permis de séjour temporaire avaient expiré. Ils avaient présenté à nouveau leurs demandes mais, avant qu'une décision ne soit rendue, une mesure d'exclusion avait été prononcée en vertu du paragraphe 44(2) de la LIPR au motif qu'ils avaient enfreint le paragraphe 29(2) en n'ayant pas quitté le Canada avant l'expiration de leurs permis. Les demandeurs faisaient valoir que la mesure d'exclusion n'était pas valide parce qu'ils avaient présenté une demande de prolongation avant l'expiration de leurs permis et qu'ils conservaient donc leur statut jusqu'à ce que l'on rende une décision définitive sur le fond de leurs demandes.

[28] Le juge Harrington a formulé la question dont il était saisi en ces termes : la présentation d'un formulaire de demande incomplet, dans lequel on demandait la prolongation d'un permis de séjour temporaire, prolongeait-elle la période durant laquelle les demandeurs étaient autorisés à séjourner au Canada jusqu'à ce que la demande soit accueillie ou rejetée sur le fond? Il a conclu que la décision de prendre la mesure d'exclusion était à la fois raisonnable et correcte. La demande visée à l'article 183 du RIPR doit permettre au décideur d'être en mesure d'accorder la prolongation, ou de la refuser, sur le fond. Si les formulaires étaient incomplets, les demandes de prolongation ne pouvaient pas être accueillies.

[29] Le juge Harrington a déclaré que l'article 183 doit être lu de pair avec les articles 10 et 12 du RIPR. Le paragraphe 10(1) du RIPR prévoit que les demandes doivent notamment être présentées par écrit sur le formulaire prescrit, être signées, inclure tous les renseignements et documents exigés et être accompagnées d'un récépissé de paiement des droits applicables. L'article 12 ajoute que si les exigences que prévoit l'article 10 (et l'article 11) ne sont pas remplies, la demande et tous les documents fournis sont retournés au demandeur, et c'est ce qui s'était passé dans l'affaire *Stanabady*. De plus, le juge Harrington a déclaré [au paragraphe 13] :

Je ne considère pas que le fait que Citoyenneté et Immigration Canada ait envoyé aux Stanabady, après expiration de leurs permis de séjour temporaire, une lettre

letter stated that if they wished to reapply they had to send back a copy of that letter together with an application form complete in all respects locked in their status until a negative decision was made on the merits.

[30] He concluded that [at paragraph 20]:

The simple fact of the matter is that the officer could not have made a positive decision on the application form submitted before the Stanabadays' temporary residence permits expired because the applications were incomplete. Therefore, they were required to depart Canada under subsection 183(1) of the Regulations and section 29 of the Act.

[31] As to *Campana* and *Ma*, Justice Harrington reviewed both cases and acknowledged the principle of comity but concluded that his analysis was closer to that of Justice Rennie's in *Ma*, noting that *Campana* had not specifically dealt with section 12 which requires that the application form be returned. However, he certified a question of general importance as follows:

When a temporary resident has applied for an extension of the period authorized for his or her stay, but the application is returned to the applicant, due to incompleteness, in accordance with section 12 of the *Immigration and Refugee Protection Regulations*, does the applicant benefit from implied status until he or she actually submits a complete application and that application is either refused or allowed?

[32] In the matter before me the issue turns on the reasonableness of the officer's interpretation of the IRPA Regulations. In that regard, I would note that in *Kinsel v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2014 FCA 126, [2016] 1 F.C.R. 146, the Federal Court of Appeal provided an overview of the Supreme Court of Canada's jurisprudence concerning statutory interpretation, stating that [at paragraphs 37–39]:

The Supreme Court has expressed the preferred approach to statutory interpretation in the following terms (see: *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 S.C.R. 27 at paragraph 21. See also: *R. v. Ulybel Enterprises Ltd.*, 2001 SCC 56, [2001] 2 S.C.R. 867, at paragraph 28):

type indiquant que, s'ils voulaient présenter une nouvelle demande, ils devaient retourner une copie de cette lettre accompagnée d'un formulaire de demande dûment rempli leur faisait conserver leur statut jusqu'à ce que soit rendue à leur endroit une décision défavorable sur le fond.

[30] Il est ensuite arrivé à la conclusion suivante [au paragraphe 20] :

La réalité toute simple, c'est que l'agent n'aurait pas pu rendre une décision favorable sur le fondement du formulaire de demande présenté avant l'expiration des permis de séjour temporaire des Stanabady parce qu'il s'agissait d'une demande incomplète. Par conséquent, les Stanabady devaient quitter le Canada en vertu du paragraphe 183(1) du Règlement et de l'article 29 de la Loi.

[31] Quant aux décisions *Campana* et *Ma*, le juge Harrington les a passées toutes deux en revue et a reconnu le principe de la courtoisie judiciaire, mais il a conclu que son analyse était plus proche de celle du juge Rennie dans la décision *Ma*, notant que la décision *Campana* ne traitait pas expressément de l'article 12, qui exige que l'on retourne le formulaire de demande. Il a toutefois certifié une question de portée générale :

Lorsqu'un résident temporaire a demandé la prolongation de sa période de séjour autorisée, mais que sa demande lui est renvoyée conformément à l'article 12 du *Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés* parce qu'elle est incomplète, le demandeur dispose-t-il d'un statut implicite jusqu'à ce qu'il ait présenté une demande complète et qu'une décision soit prise à l'égard de cette demande?

[32] Dans l'affaire dont je suis saisie, la question en litige a trait au caractère raisonnable de l'interprétation du RIPR par l'agent. À cet égard, je signale que dans l'arrêt *Kinsel c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2014 CAF 126, [2016] 1 R.C.F. 146, la Cour d'appel fédérale a fait un survol de la jurisprudence de la Cour suprême du Canada en matière d'interprétation législative [aux paragraphes 37 à 39] :

La Cour suprême a formulé la méthode privilégiée pour interpréter la loi dans les termes suivants (voir : *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27, au paragraphe 21. Voir également : *R. c. Ulybel Enterprises Ltd.*, 2001 CSC 56, [2001] 2 R.C.S. 867, au paragraphe 28) :

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

The Supreme Court restated this principle in *Canada Trustco Mortgage Co. v. Canada*, 2005 SCC 54, [2005] 2 S.C.R. 601, adding at paragraph 10:

The interpretation of a statutory provision must be made according to a textual, contextual and purposive analysis to find a meaning that is harmonious with the Act as a whole. When the words of a provision are precise and unequivocal, the ordinary meaning of the words play a dominant role in the interpretive process. On the other hand, where the words can support more than one reasonable meaning, the ordinary meaning of the words plays a lesser role. The relative effects of ordinary meaning, context and purpose on the interpretive process may vary, but in all cases the court must seek to read the provisions of an Act as a harmonious whole.

Inherent in the preferred approach to statutory interpretation is the understanding that the grammatical and ordinary sense of a provision is not determinative of its meaning. A court must consider the total context of the provision at issue “no matter how plain the disposition may seem upon initial reading” (*ATCO Gas and Pipelines Ltd. v. Alberta (Energy and Utilities Board)*, 2006 SCC 4, [2006] 1 S.C.R. 140, at paragraph 48). From the text and this wider context the interpreting court aims to ascertain legislative intent, “[t]he most significant element of this analysis” (*R. v. Monney*, [1999] 1 S.C.R. 652, at paragraph 26).

[33] Applying that approach, I note that section 10 of the IRPA Regulations sets out the mandatory requirements, in both form and content, for permanent residence applications. This includes all information and documents required by the IRPA Regulations and any other evidence required by the IRPA. In my view, this must be read together with section 12 which explicitly states that if the requirements of section 10 (and section 11) are not met, then the application and all documents submitted in support of it shall be returned to the applicant. Accordingly, *Campana* can be distinguished on the same

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

La Cour suprême a reformulé ce principe à l’occasion de l’affaire *Hypothèques Trustco Canada c. Canada*, 2005 CSC 54, [2005] 2 R.C.S. 601, ajoutant au paragraphe 10 :

L’interprétation d’une disposition législative doit être fondée sur une analyse textuelle, contextuelle et téléologique destinée à dégager un sens qui s’harmonise avec la Loi dans son ensemble. Lorsque le libellé d’une disposition est précis et non équivoque, le sens ordinaire des mots joue un rôle primordial dans le processus d’interprétation. Par contre, lorsque les mots utilisés peuvent avoir plus d’un sens raisonnable, leur sens ordinaire joue un rôle moins important. L’incidence relative du sens ordinaire, du contexte et de l’objet sur le processus d’interprétation peut varier, mais les tribunaux doivent, dans tous les cas, chercher à interpréter les dispositions d’une loi comme formant un tout harmonieux.

La méthode privilégiée d’interprétation des lois suppose que le sens grammatical et ordinaire d’une disposition n’en détermine pas nécessairement le sens. Le juge doit tenir compte du contexte global de la disposition en cause « même si, à première vue, le sens de son libellé peut paraître évident » (*ATCO Gas and Pipelines Ltd. c. Alberta (Energy and Utilities Board)*, 2006 CSC 4, [2006] 1 R.C.S. 140, au paragraphe 48). À partir du texte et du contexte dans lequel il s’insère, le tribunal qui interprète une disposition cherche à déterminer l’intention du législateur, « [l]’élément le plus important de cette analyse » (*R. c. Monney*, [1999] 1 R.C.S. 652, au paragraphe 26).

[33] Ayant appliqué cette méthode, je remarque que l’article 10 du RIPR énonce les exigences impératives, tant en matière de forme que de contenu, qui s’appliquent aux demandes de résidence permanente. Ces exigences du RIPR incluent tous les renseignements et documents ainsi que les autres éléments de preuve requis par la LIPR. À mon avis, l’article 10 doit être lu de pair avec l’article 12, qui indique explicitement que si les exigences de l’article 10 (et de l’article 11) ne sont pas remplies, la demande et tous les documents fournis à l’appui de celle-ci doivent être retournés au demandeur.

basis: that it did not consider section 10 together with section 12.

[34] Sections 10 and 12 make no reference to an application remaining alive and pending, that is, continuing to exist, after it and all documentation pertaining to it have been returned. Nor do they provide any authority for visa officers to maintain incomplete applications or to treat them as continuations of the prior applications following resubmission. To my mind, it would make little sense that applications returned in whole would continue to exist and hold a place in the queue in perpetuity. If the application itself and all supporting documentation is returned, then what is left as a place holder? And, if this were the case, then applicants who have no intention of resubmitting a completed application or those who are unable to meet the requirements for permanent residence at the time of their original submission, could still hold a place in line.

[35] For these reasons, in my view, the IRPA's stated objective of "consistent standards and prompt processing" to attain the government's immigration goals (paragraph 3(1)(f) of the IRPA), also supports the officer's interpretation of the IRPA Regulations.

[36] As to the RIAS, the Supreme Court of Canada commented in *Mounted Police Association of Ontario v. Canada (Attorney General)*, 2015 SCC 1, [2015] 1 S.C.R. 3, at paragraph 113, on the use of RIAS as an extrinsic aid in determining the intention of Parliament:

... Although not determinative nor exhaustive of a regulation's purpose or interpretation, regulatory impact analysis statements are a useful tool to understand how regulations are intended to work: see *Mining Watch Canada v. Canada (Fisheries and Oceans)*, 2010 SCC 2, [2010] 1 S.C.R. 6, at para. 33; *RJR — MacDonald Inc. v. Canada (Attorney General)*, [1994] 1 S.C.R. 311, at pp. 352-53.

On peut donc établir une distinction avec la décision *Campana* pour la même raison : l'article 10 n'y a pas été examiné de pair avec l'article 12.

[34] Les articles 10 et 12 ne font aucunement référence à une demande qui demeure valide et pendante, c'est-à-dire qui continue d'exister, après que cette demande et tous les documents qui s'y rapportent ont été retournés. Ils n'autorisent pas non plus les agents des visas à conserver les demandes incomplètes ou à les traiter comme le prolongement des demandes initiales après qu'elles ont été présentées à nouveau. Il serait peu logique, selon moi, que des demandes retournées intégralement continuent d'exister et conservent leur priorité de rang à perpétuité. Si la demande elle-même et tous les documents justificatifs sont retournés, que reste-t-il pour préserver le rang? Dans l'hypothèse où il serait quand même possible de préserver son rang, les demandeurs qui n'auraient aucune intention de redéposer une demande dûment remplie ou ceux qui seraient incapables de répondre aux exigences de la résidence permanente à l'époque du dépôt de leur demande initiale pourraient quand même conserver leur rang de priorité.

[35] Pour ces raisons, je suis d'avis que l'objectif déclaré de la LIPR, à savoir « la prise de normes uniformes et l'application d'un traitement efficace » en vue d'atteindre les objectifs du gouvernement en matière d'immigration (alinéa 3(1)f) de la LIPR), étaye également la manière dont l'agent a interprété le RIPR.

[36] Quant au REIR, la Cour suprême du Canada a fait remarquer ce qui suit dans l'arrêt *Association de la police montée de l'Ontario c. Canada (Procureur général)*, 2015 CSC 1, [2015] 1 R.C.S. 3, au paragraphe 113, au sujet de l'utilisation des REIR comme moyen extrinsèque d'aider à déterminer l'intention du législateur :

[...] Bien qu'il ne soit pas déterminant ni exhaustif quant à l'objet ou à l'interprétation du règlement, l'analyse de l'étude d'impact de la réglementation représente un moyen utile pour comprendre son application (voir *Mines Alerte Canada c. Canada (Pêches et Océans)*, 2010 CSC 2, [2010] 1 R.C.S. 6, par. 33; *RJR — MacDonald Inc. c. Canada (Procureur général)*, [1994] 1 R.C.S. 311, p. 352-353).

[37] RIAS have also often been employed by this Court and the Federal Court of Appeal as an aid in determining the objectives of regulatory provisions (see *Eli Lilly Canada Inc. v. Canada (Minister of Health)*, 2003 FCA 24, [2003] 3 F.C. 140, at paragraph 33; *Canada (Transport, Infrastructure and Communities) v. Farwaha*, 2014 FCA 56, [2015] 2 F.C.R. 1006, at paragraphs 110 and 111; *Chow v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2015 FC 861, at paragraph 26; *Huynh v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2013 FC 748, 436 F.T.R. 23, at paragraph 14).

[38] In this case the relevant RIAS states as follows [*C. Gaz.* 2002.II.177]:

Description

The *Immigration and Refugee Protection Act* provides that foreign nationals are under an obligation to produce certain required documents before entering Canada. These Regulations address mandatory requirements respecting these documents.

Purpose of these provisions

The purpose of these provisions is to establish which documents foreign nationals require before seeking to enter Canada. The regulations in this part also specify the requirements that must be met in order for an application to be considered, such as the type of form to be used in making an application, the required information to be submitted on such a form, including any supporting documentation necessary, and the place where an application is to be filed.

What the regulations do

The application and documentation provisions prescribe:

- ...
- the form, content, mandatory information required and place where an application can be made; and
- ...

What has changed

Except for some differences in terminology, the legislative regime surrounding the requirement for foreign nationals to obtain visas prior to entry is essentially unchanged.

[37] Notre Cour et la Cour d’appel fédérale ont souvent recouru aux REIR pour déterminer les objectifs de dispositions réglementaires (voir *Eli Lilly Canada Inc. c. Canada (Ministre de la Santé)*, 2003 CAF 24, [2003] 3 C.F. 140, au paragraphe 33; *Canada (Transports, Infrastructure et Collectivités) c. Farwaha*, 2014 CAF 56, [2015] 2 R.C.S. 1006, aux paragraphes 110 et 111; *Chow c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2015 CF 861, au paragraphe 26; *Huynh c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2013 CF 748, au paragraphe 14).

[38] En l’espèce, le REIR applicable indique ce qui suit [*G. Can.* 2002.II.177] :

Description

La *Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés* stipule que les étrangers sont tenus de présenter certains documents avant d’entrer au Canada. Ces dispositions réglementaires concernent les conditions à remplir relativement à ces documents.

But de ces dispositions réglementaires

Ces dispositions réglementaires ont pour but d’établir les documents nécessaires avant de chercher à entrer au Canada. Elles précisent également les exigences à remplir pour qu’une demande soit étudiée, tel que le type de formulaire à utiliser pour présenter une demande, les renseignements à fournir dans la demande, y compris les documents à présenter à l’appui, et le lieu où la demande doit être présentée.

Effet des dispositions réglementaires

Elles précisent :

- ...
- le formulaire, les renseignements nécessaires et le lieu où la demande peut être présentée;
- ...

Nature des modifications

À l’exception de quelques modifications d’ordre terminologique, les dispositions législatives obligeant les étrangers à obtenir un visa avant d’entrer au pays sont essentiellement les mêmes.

...

[...]

Under the current Act, requirements concerning the making of applications were not regulated and were frequently the source of litigation. These Regulations are new and provide a regulatory basis for the perfected application principle by establishing the mandatory requirements that need to be met for applications to be considered as having been submitted.

Sous le régime de la Loi actuelle, les conditions relatives à la présentation des demandes ne sont pas prévues par règlement et donnent souvent lieu à des litiges. Ces nouvelles dispositions fournissent un fondement réglementaire pour la présentation d'une demande complète en établissant les exigences à remplir pour que les demandes soient considérées comme ayant été présentées.

These requirements deal with:

Ces exigences concernent :

— the form, content and documents that should be provided;

— le formulaire, les renseignements et les documents à présenter;

...

[...]

Benefits and Costs

Avantages et coûts

Benefits

Avantages

These provisions clearly define for applicants what is required for their application to be considered.

Ces dispositions réglementaires définissent clairement les exigences que doivent remplir les demandeurs pour que leur demande soit étudiée.

Fewer resources will be required to process applications since those who do not meet the required standards will not be processed.

Le traitement des demandes nécessitera moins de ressources, puisque celles qui ne remplissent pas les exigences réglementaires ne seront pas traitées.

These Regulations are expected to improve the quality of service provided to applicants who submit the necessary information at the outset.

On s'attend à ce que ces dispositions réglementaires permettent d'améliorer la qualité du service offert aux demandeurs qui communiquent les renseignements requis dès le départ.

...

[...]

Pre-publication

Publication préalable

...

[...]

Provisions regarding the processing of applications have been modified to reflect more accurately the requirements of the *Financial Administration Act* and CIC's current practices. Incomplete applications will be returned to the applicants who will then have the option of completing the application and re-submitting it or applying for a refund.

Les dispositions concernant le traitement des demandes ont été modifiées pour mieux tenir compte des exigences de la *Loi sur l'administration des finances publiques* et des pratiques actuelles de CIC. Les demandes non complètes seront retournées aux demandeurs qui pourront alors présenter de nouveau leur demande après l'avoir dûment remplie, ou demander un remboursement.

...

[...]

Compliance and Enforcement

Respect et exécution

The existence of regulatory provisions specifying that the mandatory requirements of an application will result in increases in self-compliance. Should an application

L'adoption de dispositions réglementaires précisant les exigences qu'une demande doit remplir aura pour effet d'accroître l'observation volontaire des règles. Les

not meet these requirements, it will be returned to the applicant without being processed.

Failure to provide the necessary documentation in its required form may result in a refusal of the application. [Emphasis added.]

[39] In my view, the regulatory purpose as described in the RIAS supports an interpretation that, before an application for permanent residence can be considered, it must meet the requirements stipulated in the IRPA and the IRPA Regulations, including form and content. In this regard, the regulations are intended to provide a basis for “the perfected application principle” requiring applications to be returned, unprocessed, if the stipulated requirements are not met. It also demonstrates the Governor in Council’s efforts to ensure fairness and efficiency in the processing of applications.

[40] An application must meet the section 10 requirements before it will be considered as having been submitted. And, if an incomplete application is viewed as not having been submitted, then any future submission would be *de novo*. Put otherwise, an application does not “exist” until it is complete and can then be considered and processed. Therefore, the objectives described in the RIAS accord with an interpretation of sections 10 and 12 of the IRPA Regulations in which resubmission of a previously incomplete application is treated as a new application.

[41] I acknowledge the applicant’s submission that had Parliament intended “an application not to be an application if the requirements in section 10(1) are not met” then subsection 10(6) would be redundant, and, that *Campana* referred to the language in subsection 10(6) as being more explicit and closer to the wording that would be required to permit a finding that an incomplete application does not exist. However, subsection 10(6) states that “[a] sponsorship application that is not made in accordance with subsection (1), [that is in the required form and with the required content] is considered not to be an application filed in the prescribed manner for the purposes of subsection 63(1) of the Act.”

demandes qui ne répondront pas à ces exigences seront retournées au demandeur sans être traitées.

Les demandes qui ne seront pas accompagnées des documents voulus, présentés dans la forme requise, pourraient être refusées. [Soulignements ajoutés.]

[39] À mon avis, l’objet de réglementation que décrit le REIR milite en faveur de l’interprétation suivante : avant que l’on puisse examiner une demande de résidence permanente, celle-ci doit répondre aux exigences énoncées dans la LIPR et le RIPR, y compris en matière de forme et de contenu. À cet égard, le Règlement vise à fournir une assise au principe de la « présentation d’une demande complète », lequel exige que les demandes soient retournées, sans être traitées, si les exigences mentionnées ne sont pas remplies. Cela montre aussi les efforts faits par le gouverneur en conseil pour que les demandes soient traitées d’une manière équitable et efficace.

[40] Une demande doit répondre aux exigences de l’article 10 avant que l’on puisse la considérer comme déposée. Si l’on considère qu’une demande incomplète n’a pas été déposée, il s’ensuit que toute autre demande déposée par la suite est nouvelle. En d’autres termes, une demande n’« existe » que si elle est complète et peut donc être examinée et traitée. Les objectifs décrits dans le REIR concordent par conséquent avec l’interprétation des articles 10 et 12 du RIPR selon laquelle une demande antérieurement incomplète que l’on présente à nouveau est considérée comme une nouvelle demande.

[41] Je prends acte de l’observation de la demanderesse que si le législateur avait voulu qu’[TRADUCTION] « une demande ne soit pas une demande si les exigences énoncées au paragraphe 10(1) ne sont pas remplies », le paragraphe 10(6) serait redondant, et qu’il a été dit dans la décision *Campana* que le libellé du paragraphe 10(6) est plus explicite et plus près du libellé qui serait nécessaire pour qu’on puisse conclure qu’une demande incomplète n’existe pas. Cependant, le paragraphe 10(6) indique : « [p]our l’application du paragraphe 63(1) de la Loi, la demande de parrainage qui n’est pas faite en conformité avec le paragraphe (1) est réputée non déposée ».

[42] In my view, this subsection is not particularly helpful to the applicant. That is because the purpose of subsection 63(1) of the IRPA is to provide applicants with a right of appeal. Subsection 63(1) states that a person who has “filed in the prescribed manner” an application to sponsor a foreign national as a member of the family class may appeal to the Immigration Appeal Division against a decision not to issue the foreign national a permanent resident visa. Thus, subsection 10(6) of the IRPA Regulations simply defines what is meant by “filed in the prescribed manner” as required by subsection 63(1) of the IRPA in order to permit a right of appeal. In my view, this has no impact on the interpretation of section 10 of the IRPA Regulations in the present case.

[43] Finally, it is true that *Maharaj; Fernando v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2001 FCT 205, 201 F.T.R. 238 (*Fernando*); and *Feng v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (1998), 153 F.T.R. 59, 1998 CanLII 8378 (F.C.) (*Feng*) all involve situations where applications for permanent residence were returned because they were not accompanied by the processing fee required by subsection 3(2) of the *Immigration Act Fees Regulations*, SOR/97-22 (repealed by paragraph 364(c) of the *Immigration and Refugee Protection Regulations*, SOR/2002-227) which stipulated that the prescribed fees were to be paid at the time the application was made. Thus, the applications were not “locked in” until the correct fees were received. However, as stated in *Feng* [at paragraph 14]:

In *Mou v. Canada (Minister of Citizenship & Immigration)* (1997), 1997 CanLII 4788 (FC), 125 F.T.R. 203 at 208, Mr. Justice Lutfy considered the case of an applicant, a citizen of China, who applied for permanent residence for himself as principal applicant, and for his spouse and son as dependents, but not all the fees required for all the applicants were received. His Lordship said, in part:

The *Fees Regulations* require that the processing fee and, more recently, the right of landing fee are payable at the time the application is made. Administrative efficiency may well dictate that all the fees for the principal applicant and the dependants be paid before the

[42] À mon avis, cette disposition n’aide pas particulièrement la cause de la demanderesse, car le paragraphe 63(1) de la LIPR a pour objet de donner aux demandeurs un droit d’appel. Ce paragraphe indique que quiconque « a déposé, conformément au règlement » une demande de parrainage au titre du regroupement familial peut interjeter appel devant la Section d’appel de l’immigration du refus de délivrer le visa de résident permanent. En conséquence, le paragraphe 10(6) du RIPR définit simplement ce que l’on veut dire par « déposé, conformément au règlement » qu’exige le paragraphe 63(1) de la LIPR pour conférer un droit d’appel. Selon moi, cela n’a aucune incidence sur l’interprétation de l’article 10 du RIPR en l’espèce.

[43] Enfin, il est vrai que les décisions *Maharaj; Fernando c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, 2001 CFPI 205 (*Fernando*); et *Feng c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, 1998 CanLII 8378 (C.F.) (*Feng*), portent toutes sur des situations dans lesquelles des demandes de résidence permanente avaient été retournées parce qu’elles n’étaient pas accompagnées des droits de traitement qu’exige le paragraphe 3(2) du *Règlement sur les prix à payer — Loi sur l’immigration*, DORS/97-22 (abrogé par l’art. 364c) du *Règlement sur l’immigration et la protection des réfugiés*, DORS/2002-227), lequel indiquait que les droits prescrits devaient être acquittés au moment du dépôt de la demande. Par conséquent, les demandes ne se voyaient pas attribuer une date déterminante avant la réception des droits dus. Cependant, comme il a été écrit dans la décision *Feng* [au paragraphe 14] :

Dans *Mou c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)* (1997), 1997 CanLII 4788 (CF), 125 F.T.R. 203, page 208, le juge Lutfy était saisi du cas d’un citoyen de Chine qui demandait la résidence permanente pour lui-même en qualité de demandeur principal et pour sa femme et son fils à titre de personnes à charge, sans verser l’intégralité des droits requis. Sa Seigneurie s’est prononcée en ces termes :

Le *Règlement sur les droits exigibles* dispose que les droits de traitement et, plus récemment, le droit exigé pour l’établissement doivent être acquittés lors de la présentation de la demande. L’efficacité administrative pourrait aussi bien dicter que tous les droits

rights of them are locked-in. However, I have found no statutory or regulatory provision which clearly allows for this practice. It has not been necessary to address this issue definitively in this case.

That issue has been dealt with under the *Fees Regulations* which require that all fees for dependant applicants are to be paid with those of their principal applicants before the applications are considered complete. This case is covered under those regulations, but even if it were not, the same result, as a matter of administrative discretion, in my opinion, is open to the Minister and his officers.

[44] Similarly in *Fernando* [at paragraphs 15–17]:

The *Immigration Act Fees Regulations*, SOR/86-64 (“Fees Regulations”) in force at that time required in respect of applications for landing, payment of a fee of \$500.00 at the time an application was made. Additional fees were required in the amount of \$500.00 for a spouse, and \$100.00 for a dependent (not a spouse) under 19 years of age. However, an application for landing “by an entrepreneur, an investor, or a self-employed person” required a fee of \$825.00. Additional fees for spouses and minor dependents were the same as in other applications.

On this basis I conclude from the tribunal record that Mr. Fernando did not pay the fees required in order for his application to be processed in the self-employed category.

As to the consequence of that failure, in *Maharaj v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (1995), 103 F.T.R. 205 (T.D.) Teitelbaum J. considered what makes up an application for permanent residence. He concluded, in view of the requirement of the Fees Regulations that fees be paid at the time an application for landing is made, that an application cannot be processed until it is perfected. Perfection requires that the necessary fees be paid. I, respectfully, agree. There was, therefore, no duty at law to assess Mr. Fernando as a self-employed person absent the payment of the requisite fees at the time the application for landing was made.

exigibles pour le demandeur principal et les personnes à sa charge soient payés avant que les droits de l’un ou l’autre d’entre eux ne soient définitivement déterminés. Toutefois, je n’ai trouvé aucune disposition légale ou réglementaire qui autorise clairement cette façon de faire. Il n’est pas nécessaire de trancher définitivement cette question en l’espèce.

Cette question a été résolue par application du *Règlement sur les droits exigibles*, selon lequel tous les droits exigibles à l’égard des personnes à charge doivent être versés avec les droits exigibles du demandeur principal pour que la demande soit considérée comme en état. L’affaire en instance est soumise au même règlement mais, à même supposer qu’elle ne le soit pas, le ministre et ses collaborateurs sont fondés à parvenir à la même décision, qui relève du pouvoir administratif discrétionnaire.

[44] Dans le même ordre d’idées, dans la décision *Fernando* [aux paragraphes 15 à 17] :

Le *Règlement sur les prix à payer — Loi sur l’immigration*, DORS/86-64 (le *Règlement sur les prix*) alors en vigueur exigeait que des droits de 500 \$ soient payés au moment d’une demande d’établissement. Des droits additionnels de 500 \$ pour un conjoint et de 100 \$ pour une personne à charge (autre que le conjoint) de moins de 19 ans étaient aussi exigés. Toutefois, l’« entrepreneur, l’investisseur ou le travailleur autonome » qui présentait une demande d’établissement devait payer des droits de 825 \$. Les droits supplémentaires relatifs aux conjoints et aux personnes à charge étaient identiques à ceux exigibles pour les autres demandes.

Je conclus donc, en m’appuyant sur le dossier du tribunal, que M. Fernando n’a pas payé les droits requis pour que sa demande soit traitée en fonction de la catégorie des travailleurs autonomes.

Quant aux conséquences de ce défaut, Monsieur le juge Teitelbaum a examiné, dans l’affaire *Maharaj c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)* (1995), 103 F.T.R. 205 (1^{re} inst.), les éléments qui forment une demande de résidence permanente. Il a conclu, du fait que le *Règlement sur les prix* exige que les droits soient payés au moment où la demande d’établissement est présentée, que la demande ne peut être traitée avant d’être en état et qu’elle ne l’est que lorsque les droits exigibles ont été payés. Je partage son opinion. L’agente n’avait donc pas l’obligation d’évaluer M. Fernando en qualité de travailleur autonome si les droits exigibles n’avaient pas été payés au moment de la présentation de la demande d’établissement.

(Also see *Maharaj*, at paragraphs 28–30.)

[45] In this case, section 10 of the IRPA Regulations prescribes what must be submitted when making an application for permanent residence, including, among other requirements, proof of payment of applicable fees. In my view, failure to pay the prescribed fees is one example of a failure to meet the prescriptions in section 10. However, whether the missing component is a fee payment, required document or necessary information, the result is, as stated in *Fernando*, an unperfected application. In such a circumstance, no duty arises to process the application. Absent such a duty, if an application is not processed and is instead returned, it cannot be considered to still exist and, even if it did, it would not serve to “lock in” and thereby hold a place in line for the applicant (*Ma*, at paragraph 15). Thus, an incomplete application is not immune from the impact of regulatory changes that come into force before the application is perfected.

[46] The officer’s interpretation of section 10 of the IRPA Regulations was reasonable as it fell within the range of interpretations that are possible, acceptable and available based on a reading of section 10 in the context of the IRPA and the IRPA Regulations, including section 12, and considering the objectives of the legislative scheme and the government’s intent as described in the RIAS. In the result, the officer also reasonably applied the amended definition of dependent children, which came into effect after the applicant’s submission of an incomplete application, which was returned unprocessed, but before her submission of a complete application.

[47] Having reached this conclusion, it is not necessary to address the respondent’s alternate argument that not every requirement, or consequence of a failure to meet that requirement, must be set out in a statute (*Balasundaram*).

(Voir aussi la décision *Maharaj*, aux paragraphes 28 à 30.)

[45] En l’espèce, l’article 10 du RIPR prescrit ce qu’il est nécessaire de fournir à l’appui d’une demande de résidence permanente, notamment un récépissé de paiement des droits applicables. À mon avis, le fait de ne pas payer les droits prescrits est un exemple de non-respect des exigences de l’article 10. Que l’élément manquant soit le paiement des droits, un document requis ou un renseignement nécessaire, le résultat est le même : comme la Cour le dit dans la décision *Fernando*, la demande est incomplète. Dans une telle circonstance, aucune obligation de traiter la demande ne prend naissance. À défaut d’une telle obligation, lorsqu’une demande n’est pas traitée et qu’elle est plutôt retournée, on ne peut pas considérer qu’elle existe encore et, même si c’était le cas, elle ne servirait pas à attribuer une « date déterminante » et à conserver ainsi au demandeur son rang de priorité (*Ma*, au paragraphe 15). Par conséquent, une demande incomplète n’est pas à l’abri de l’effet des changements dans la réglementation qui peuvent entrer en vigueur avant que la demande soit complète.

[46] L’agent a interprété l’article 10 du RIPR d’une manière raisonnable car, après lecture de l’article 10 dans le contexte de la LIPR et du RIPR, y compris l’article 12, et eu égard aux objectifs du régime législatif et à l’intention du gouvernement qui sont décrits dans le REIR, son interprétation faisait partie des interprétations possibles et acceptables qu’il lui était loisible de retenir. Par conséquent, l’agent a aussi appliqué d’une manière raisonnable la définition modifiée d’enfant à charge, qui est entrée en vigueur entre le moment où la demanderesse a présenté une demande incomplète, qui lui a été retournée sans être traitée, et celui où elle a déposé une demande complète.

[47] Cette conclusion étant tirée, il est inutile de traiter de l’argument subsidiaire du défendeur selon lequel ce ne sont pas toutes les exigences, ou les conséquences d’un défaut de répondre à des exigences, qui doivent être énoncées dans une loi (*Balasundaram*).

Certified Question

[48] The applicant submitted the following question for certification:

When an application has been made under the Immigration and Refugee Protection Regulations (“IRPR”), but the application is returned to the applicant due to incompleteness, in accordance with section 12 of the IRPR, is the application still an application under the IRPR?

[49] Pursuant to paragraph 74(d) of the IRPA, an appeal to the Federal Court of Appeal may be made only if, in rendering judgment, the judge certifies that a serious question of general importance is involved and states the question. The test for certifying a question is that it “must (i) be dispositive of the appeal and (ii) transcend the interests of the immediate parties to the litigation, as well as contemplate issues of broad significance or general importance” (*Zhang v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2013 FCA 168, [2014] 4 F.C.R. 290 (*Zhang*), at paragraph 9).

[50] The proposed question, reworded as I have set out below, would be dispositive of this matter. If an incomplete and returned unprocessed application still “exists” and serves to “lock in” an applicant then, in this case, the amended section 2 of the IRPA Regulations would not apply and the applicant’s son would have met the prior definition of a family member as a dependent child. The second criterion in *Zhang* is also satisfied in this case as the status of incomplete applications transcends the interests of the immediate parties to the litigation and contemplates an issue of broad significance or general importance both to visa applicants and the Minister who must administer the application process.

[51] Accordingly, I hereby certify the following question:

If an application for permanent residence is incomplete as it fails to meet the requirements prescribed by section 10 of the *Immigration and Refugee Protection Regulations* (IRPA Regulations) and the application and all supporting documents are returned to the applicant

La question certifiée

[48] La demanderesse a soumis la question suivante à certifier :

[TRADUCTION] Une demande déposée en vertu du *Règlement sur l’immigration et la protection des réfugiés* (RIPR) mais ensuite retournée au demandeur parce qu’elle est incomplète, conformément à l’article 12 du RIPR, est-elle quand même considérée comme une demande au sens du RIPR?

[49] Aux termes de l’alinéa 74d) de la LIPR, un appel ne peut être interjeté devant la Cour d’appel fédérale que si le juge certifie que l’affaire soulève une question grave de portée générale et s’il énonce celle-ci. Le critère relatif à la certification d’une question est le suivant : « une question doit i) être déterminante quant à l’issue de l’appel, ii) transcender les intérêts des parties au litige et porter sur des questions ayant des conséquences importantes ou qui sont de portée générale » (*Zhang c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2013 CAF 168, [2014] 4 R.C.F. 290 (*Zhang*), au paragraphe 9).

[50] La question proposée, que j’ai reformulée ci-après, permettrait de régler la présente affaire. Si une demande incomplète et retournée sans avoir été traitée « existe » toujours et sert à attribuer la « date déterminante » qui s’applique à un demandeur, l’article 2 modifié du RIPR ne s’appliquerait pas en l’espèce et le fils de la demanderesse aurait satisfait à la définition antérieure d’un membre de la parenté à titre d’enfant à charge. Le second critère énoncé dans l’arrêt *Zhang* est également respecté en l’espèce dans ce cas car l’état d’une demande incomplète transcende les intérêts des parties au litige et porte sur une question ayant des conséquences importantes ou qui sont de portée générale, tant pour les demandeurs de visa que pour le ministre qui doit administrer le processus de demande.

[51] En conséquence, je certifie par les présentes la question suivante :

Lorsqu’une demande de résidence permanente est incomplète parce qu’elle ne répond pas aux exigences de l’article 10 du *Règlement sur l’immigration et la protection des réfugiés* (RIPR) et que cette demande et tous les documents justificatifs sont retournés au demandeur en

pursuant to section 12 of the IRPA Regulations, does the application still “exist” such that it preserves or “locks in” the applicant’s position in time so that a subsequently submitted complete application must be assessed according to the regulatory scheme that was in effect when the first, incomplete application was submitted?

JUDGMENT

THIS COURT’S JUDGMENT is that

1. The application for judicial review is denied;
2. The following question of general importance is certified pursuant to paragraph 74(d) of the IRPA:

If an application for permanent residence is incomplete as it fails to meet the requirements prescribed by section 10 of the *Immigration and Refugee Protection Regulations* (IRPA Regulations) and the application and all supporting documents are returned to the applicant pursuant to section 12 of the IRPA Regulations, does the application still “exist” such that it preserves or “locks in” the applicant’s position in time so that a subsequently submitted complete application must be assessed according to the regulatory scheme that was in effect when the first, incomplete application was submitted?

application de l’article 12 du RIPR, peut-on dire que la demande « existe » toujours de manière à préserver le moment où le demandeur a présenté sa demande ou à attribuer une « date déterminante », de sorte qu’une demande complète que l’on dépose par la suite doit être évaluée en fonction du régime réglementaire qui était en vigueur à l’époque du dépôt de la première demande incomplète?

JUGEMENT

LA COUR :

1. REJETTE la demande de contrôle judiciaire;
2. CERTIFIE la question de portée générale suivante en application de l’alinéa 74d) de la LIPR :

Lorsqu’une demande de résidence permanente est incomplète parce qu’elle ne répond pas aux exigences de l’article 10 du *Règlement sur l’immigration et la protection des réfugiés* (RIPR) et que cette demande et tous les documents justificatifs sont retournés au demandeur en application de l’article 12 du RIPR, peut-on dire que la demande « existe » toujours de manière à préserver le moment où le demandeur a présenté sa demande ou à attribuer une « date déterminante », de sorte qu’une demande complète que l’on dépose par la suite doit être évaluée en fonction du régime réglementaire qui était en vigueur à l’époque du dépôt de la première demande incomplète?