

IMM-63-05
2006 FC 1489

IMM-63-05
2006 CF 1489

The Law Society of Upper Canada (*Applicant*)

v.

The Minister of Citizenship and Immigration and Canadian Society of Immigration Consultants and Attorney General of Canada (*Respondents*)

and

The Federation of Law Societies of Canada (*Intervener*)

INDEXED AS: LAW SOCIETY OF UPPER CANADA v. CANADA (MINISTER OF CITIZENSHIP AND IMMIGRATION) (F.C.)

Federal Court, Hughes J.—Toronto, December 4 and 6; Calgary, December 13, 2006.

Constitutional Law — Fundamental Principles — Application for declaration Regulations Amending the Immigration and Refugee Protection Regulations (Regulations) ultra vires — (1) Regulations not contrary to rule of law — Actions of legislative branch of government constrained by rule of law only to extent must comply with legislative requirements as to manner, form — (2) Regulations not creating delegation not statutorily authorized — Validity of delegated legislation assessed by determining whether Regulations consistent with powers given by statute; whether conforming to purposes thereof — (3) Parliament having broad power to delegate by way of regulation subject to scope, purpose of enabling legislation — Creation of Canadian Society of Immigration Consultants not unauthorized — Application dismissed.

Citizenship and Immigration — Regulations Amending the Immigration and Refugee Protection Regulations (Regulations) intra vires — Under Immigration and Refugee Protection Act (IRPA), ss. 5(1), 91, Governor in Council may make regulations governing who may, may not represent, advise, consult with person who is subject of proceeding, application before Minister, officer, Board — Regulations providing that, subject to certain “grandfathering”, only specific persons (lawyers, notaries, students-at-law, members of Canadian Society of Immigration Consultants (CSIC)) may carry out duties specified therein — (1) Limited intervention of government in affairs of CSIC not inappropriate, excessive,

Le Barreau du Haut-Canada (*demandeur*)

c.

Le ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration et la Société canadienne de consultants en immigration et le Procureur général du Canada (*défendeurs*)

et

La Fédération des Ordres professionnels de juristes du Canada (*intervenante*)

RÉPERTORIÉ : BARREAU DU HAUT-CANADA c. CANADA (MINISTRE DE LA CITOYENNETÉ ET DE L’IMMIGRATION) (C.F.)

Cour fédérale, juge Hughes—Toronto, 4 et 6 décembre; Calgary, 13 décembre 2006.

Droit constitutionnel — Principes fondamentaux — Demande de jugement déclaratoire portant que le Règlement modifiant le Règlement sur l’immigration et la protection des réfugiés (le Règlement) est ultra vires — 1) Le Règlement ne va pas à l’encontre de la primauté du droit — Les actes du pouvoir législatif sont limités par la primauté du droit seulement dans la mesure où ils doivent respecter des conditions légales de manière et de forme — 2) Le Règlement ne crée pas une délégation qui n’est pas autorisée par la Loi — La validité de la législation par délégation est évaluée en déterminant d’abord si le Règlement est compatible avec les pouvoirs conférés par la Loi et ensuite s’il est conforme à son objet — 3) Le Parlement possède un large pouvoir de déléguer au moyen d’un règlement, sous réserve de la portée et de l’objet de la loi habilitante — La création de la Société canadienne de consultants en immigration n’était pas interdite — Demande rejetée.

Citoyenneté et Immigration — Le Règlement modifiant le Règlement sur l’immigration et la protection des réfugiés (le Règlement) est intra vires — Aux termes des art. 5(1) et 91 de la Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés (LIPR), le gouverneur en conseil peut prendre des règlements prévoyant qui peut ou ne peut représenter une personne, dans toute affaire devant le ministre, l’agent ou la Commission, ou faire office de conseil — Le Règlement prévoit que, sous réserve de certaines dispositions relatives aux droits acquis, seules certaines personnes (avocats, notaires, stagiaires en droit, membres de la Société canadienne de consultants en immigration (SCCI)) peuvent exercer les fonctions qui y sont

unwarranted — Despite government's start-up loan to CSIC, organization no less independent from state — (2) Federal government having power to choose persons who may represent others for IRPA purposes — Exclusion of group of persons such as lawyers' assistants not discriminatory.

This was an application for a declaration that the *Regulations Amending the Immigration and Refugee Protection Regulations* (Regulations) are *ultra vires* on a number of grounds. Under subsection 5(1) and section 91 of the *Immigration and Refugee Protection Act* (IRPA), the Governor in Council may make regulations including those governing who may or may not represent, advise or consult with a person who is the subject of a proceeding or application before the Minister, an officer or the Board. The Regulations provide that, subject to certain “grandfathering”, only specific persons (lawyers, notaries, students-at-law, etc.) may carry out the duties specified above. The issue was whether the Regulations are *ultra vires* because they (1) are contrary to the rule of law; (2) create a delegation that is not statutorily authorized; (3) contain discriminatory provisions; and (4) exceed the scope of the regulation-making power conferred upon the Governor in Council in the Act.

Held, the application should be dismissed.

(1) The Regulations are not contrary to the rule of law. Actions of the legislative branch of government are constrained by the rule of law but only in that they must comply with legislative requirements as to manner and form (i.e. the procedures by which legislation is to be enacted, amended and repealed). In *Law Society of British Columbia v. Mangat*, the Supreme Court established that the federal government may provide for representation in respect of IRPA matters by persons who are not lawyers. The degree of participation by the government in lending money for the institution of CSIC and the limited intervention of the government in the affairs of that organization is not inappropriate, excessive or unwarranted and does not make CSIC members any less independent from the state.

(2) The Regulations do not create a delegation that is not statutorily authorized. In assessing the validity of Regulations, the correct approach is to determine whether the Regulations are consistent with the powers given by the statute and whether they conform to the purposes thereof. Reading section 91 of the IRPA in its entirety, the purpose and scope of

prévues — 1) L'intervention restreinte du gouvernement dans les affaires de la SCCI n'est pas inappropriée, excessive ou injustifiée — Malgré le prêt initial consenti à la SCCI par le gouvernement, l'organisation est quand même indépendante de l'État — 2) Le gouvernement fédéral est autorisé à choisir les personnes qui peuvent représenter d'autres personnes pour l'application de la LIPR — Le fait de ne pas choisir un groupe de personnes, comme les employés des avocats, n'est pas en soi discriminatoire.

Il s'agissait d'une demande de jugement déclaratoire portant que le *Règlement modifiant le Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés* (le *Règlement*) est *ultra vires* pour plusieurs motifs. Comme le prévoient le paragraphe 5(1) et l'article 91 de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* (LIPR), le gouverneur en conseil peut prendre des règlements qui prévoient notamment qui peut ou ne peut représenter une personne, dans toute affaire devant le ministre, l'agent ou la Commission, ou faire office de conseil. Le *Règlement* en question prévoit que, sous réserve de certaines dispositions relatives aux droits acquis, seules certaines personnes (avocats, notaires, stagiaires en droit, etc.) peuvent exercer les fonctions susmentionnées. Il y avait lieu de déterminer si le *Règlement* était *ultra vires* pour l'un ou l'autre des motifs suivants : 1) il va à l'encontre de la primauté du droit; 2) il crée une délégation qui n'est pas autorisée par la Loi; 3) il renferme des dispositions discriminatoires; 4) il excède la portée du pouvoir de réglementation conféré par la Loi au gouverneur en conseil.

Jugement : la demande doit être rejetée.

1) Le *Règlement* ne va pas à l'encontre de la primauté du droit. Les actes du pouvoir législatif sont limités par la primauté du droit, mais seulement dans la mesure où ils doivent respecter des conditions légales de manière et de forme (c'est-à-dire les procédures d'adoption, de modification et d'abrogation des lois). Dans l'arrêt *Law Society of British Columbia c. Mangat*, la Cour suprême a décidé que le gouvernement fédéral peut prévoir la représentation dans toute affaire concernant la LIPR par des personnes qui ne sont pas des avocats. La participation du gouvernement, lorsqu'il prête de l'argent aux fins de la création de la SCCI, et l'intervention restreinte du gouvernement dans les affaires de cette organisation ne sont pas inappropriées, excessives ou injustifiées, et les membres de la SCCI demeurent indépendants de l'État.

2) Le *Règlement* ne crée pas une délégation qui n'est pas autorisée par la Loi. S'agissant de la validité du *Règlement*, l'approche qu'il convient d'adopter consiste à déterminer d'abord si le *Règlement* est compatible avec les pouvoirs conférés par la Loi et ensuite s'il est conforme à son objet. La lecture de l'article 91 de la LIPR au complet permet de

permitted delegated legislation is to govern who may and may not represent, advise or consult. The Regulations therefore conform to the statute since they state who may represent persons in dealing with the IRPA and before the Board. The naming of one group of such persons as being members of the Canadian Society of Immigration Consultants (CSIC) is no different than the naming of another group. That CSIC is a brand new organization whose by-laws and rules were not yet in place when the Regulations took effect does not make the Regulations invalid. Finally, it was clearly established in *Mangat* that the federal government could designate non-lawyers to the task of representation.

(3) The Regulations are also not discriminatory. The Regulations, by implication, exclude employees of lawyers, such as paralegals, from representing persons in IRPA matters and before the Board although they have historically done so. In order to carry out those tasks, those persons would have to become members of CSIC and therefore be subject to discipline by CSIC. As members of CSIC, if disciplinary proceedings were to be instituted against those individuals, they could not defend themselves properly by providing CSIC with their client's files since they would be subject to solicitor-client privilege, which can only be waived by the client. Because the federal government has the power to choose persons who can represent others for IRPA purposes, excluding a group of persons is not in itself discriminatory. To the extent that solicitor-client privilege could cause an issue in respect of disciplinary proceedings, CSIC and the law societies can negotiate suitable arrangements such as the transfer for disciplinary hearings respecting lawyers' employees to the appropriate law society. It has been held that the non-legal body should defer to the appropriate legal body (law societies) or time its proceedings in such a way as to preserve substantive rights.

(4) The Regulations do not exceed the powers conferred by the statute. Since the statute says that the Regulations may govern who may or may not represent, advise or consult in respect of IRPA matters, the Regulations are consistent with the statute's purpose in defining that lawyers, notaries, students-at-law and CSIC members are persons who may represent, advise or consult. Parliament has broad power to delegate by way of regulation subject to the scope and purpose of the enabling legislation. With respect to the institution of CSIC, the determination of whether a statute is needed for the creation of a self-governing body is a matter for Parliament or the provincial legislatures. Therefore, the Regulations are *intra vires*.

constater que l'objet et l'étendue de la législation par délégation autorisée est d'indiquer qui peut et qui ne peut pas représenter une personne, ou faire office de conseil. Par conséquent, le Règlement est conforme à la Loi, puisqu'il prévoit qui peut représenter une personne dans toute affaire concernant la LIPR et devant la Commission. La désignation d'un groupe de personnes en tant que membres de la Société canadienne de consultants en immigration (SCCI) n'est pas différente de la désignation d'un autre groupe. Ce n'est pas parce que la SCCI est une organisation qui vient à peine d'être créée et que ses statuts et règles n'avaient pas encore tous été adoptés lorsque le Règlement est entré en vigueur que le Règlement est nul pour autant. Enfin, la Cour suprême a clairement dit dans *Mangat* que le gouvernement fédéral pouvait désigner des non-avocats.

3) Le Règlement n'est pas discriminatoire. Il empêche implicitement les employés des avocats, comme les agents parajuridiques, de comparaître devant la Commission et d'agir pour des personnes touchées par la LIPR, même s'ils l'ont toujours fait. Afin d'exercer leurs activités, ces personnes seraient obligées de devenir membres de la SCCI et seraient donc assujetties à la discipline de la SCCI. En leur qualité de membres de la SCCI, les adjoints faisant l'objet de procédures disciplinaires ne pourraient pas se défendre convenablement en fournissant les dossiers de leurs clients à la SCCI étant donné qu'ils seraient assujettis au secret professionnel, auquel seul le client peut renoncer. Le gouvernement fédéral est autorisé à choisir les personnes qui peuvent représenter d'autres personnes pour l'application de la LIPR et, partant, ne pas choisir un groupe de personnes n'est pas en soi discriminatoire. Dans la mesure où le secret professionnel peut poser un problème dans une procédure disciplinaire, la SCCI et les barreaux peuvent prendre les dispositions appropriées, comme le renvoi au barreau concerné des audiences disciplinaires concernant les employés des avocats. Il a été statué que l'organisme non juridique doit s'en remettre à l'organisme juridique (barreaux) ou du moins faire coïncider ses procédures de façon à préserver les droits substantiels.

4) Le Règlement n'exécède pas les pouvoirs conférés par la Loi. Celle-ci dispose que le Règlement peut prévoir qui peut ou ne peut pas représenter une personne dans toute affaire concernant la LIPR, ou faire office de conseil, et le Règlement est conforme à l'objet de la Loi, qui prévoit que les avocats, les notaires, les stagiaires en droit et les membres de la SCCI peuvent agir à titre de représentants et de conseil. Le Parlement possède un large pouvoir de déléguer au moyen d'un règlement, sous réserve de la portée et de l'objet de la loi habilitante. S'agissant de la création de la SCCI, il appartient au Parlement ou aux législatures provinciales de décider de la nécessité d'édicter une loi aux fins de la création d'un organisme autonome. Par conséquent, le Règlement est *intra vires*.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY
CONSIDERED

Act of Settlement (The), 1700 (U.K.), 12 & 13 Will. III, c. 2.
Canada Corporations Act, R.S.C. 1970, c. C-32, Part II.
Immigration and Refugee Protection Act, S.C. 2001, c. 27, ss. 3(2)(e), 5(1), 91.
Immigration and Refugee Protection Regulations, SOR/2002-227, ss. 2 “authorized representative” (as am. by SOR/2004-59, s. 1), 13.1 (as enacted *idem*, s. 3).
Regulations Amending the Immigration and Refugee Protection Regulations, SOR/2004-59.
War Measures Act, R.S.C. 1927, c. 206.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

Law Society of British Columbia v. Mangat, [2001] 3 S.C.R. 113; (2001), 205 D.L.R. (4th) 577; [2002] 2 W.W.R. 201; 96 B.C.L.R. (3d) 1; 157 B.C.A.C. 161; 16 Imm. L.R. (3d) 1; 276 N.R. 339; 2001 SCC 67; *Jafari v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1995] 2 F.C. 595; (1995), 125 D.L.R. (4th) 141; 30 Imm. L.R. (2d) 139; 180 N.R. 330 (C.A.); *Re Peralta et al. and The Queen in right of Ontario et al.* (1985), 49 O.R. (2d) 705; 16 D.L.R. (4th) 259; 7 O.A.C. 283 (C.A.); affd *sub nom. Peralta v. Ontario*, [1988] 2 S.C.R. 1045; (1988), 66 O.R. (2d) 543; 56 D.L.R. (4th) 575; 89 N.R. 323; 31 O.A.C. 319; *Dene Nation (The) v. The Queen*, [1984] 2 F.C. 942; (1984), 6 Admin. L.R. 268; 13 C.E.L.R. 139 (T.D.); *Wilder v. Ontario Securities Commission* (2001), 53 O.R. (3d) 519; 197 D.L.R. (4th) 193; 142 O.A.C. 300 (C.A.).

CONSIDERED:

Attorney General of Canada et al. v. Law Society of British Columbia et al., [1982] 2 S.C.R. 307; (1982), 137 D.L.R. (3d) 1; [1982] 5 W.W.R. 289; 37 B.C.L.R. 145; 19 B.L.R. 234; 66 C.P.R. (2d) 1; 43 N.R. 451; *British Columbia v. Imperial Tobacco Canada Ltd.*, [2005] 2 S.C.R. 473; (2005), 257 D.L.R. (4th) 193; [2006] 1 W.W.R. 201; 45 B.C.L.R. (4th) 1; 218 B.C.A.C. 1; 339 N.R. 129; 2005 SCC 49; *Pearlman v. Manitoba Law Society/Judicial Committee*, [1991] 2 S.C.R. 869; (1991), 84 D.L.R. (4th) 105; [1991] 6 W.W.R. 289; 75 Man. R. (2d) 81; 2 Admin. L.R. (2d) 185; 6 C.R.R. (2d) 259; 130 N.R. 121.

REFERRED TO:

Reference as to the Validity of the Regulations in relation to Chemicals, [1943] S.C.R. 1; [1943] 1 D.L.R. 248;

LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

Act of Settlement (The), 1700 (R.-U.), 12 & 13 Will. III, ch. 2.
Loi des mesures de guerre, S.R.C. 1927, ch. 206.
Loi sur les corporations canadiennes, S.R.C. 1970, ch. C-32, partie II.
Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés, L.C. 2001, ch. 27, art. 3(2)e), 5(1), 91.
Règlement modifiant le Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés, DORS/2004-59.
Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés, DORS/2002-227, art. 2 « représentant autorisé » (mod. par DORS/2004-59, art. 1), 13.1 (édicte, *idem*, art. 3).

JURISPRUDENCE CITÉE

DÉCISIONS APPLIQUÉES :

Law Society of British Columbia c. Mangat, [2001] 3 R.C.S. 113; 2001 CSC 67; *Jafari c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1995] 2 C.F. 595 (C.A.); *Re Peralta et al. and The Queen in right of Ontario et al.* (1985), 49 O.R. (2d) 705; 16 D.L.R. (4th) 259; 7 O.A.C. 283 (C.A.); conf. par *sub nom. Peralta c. Ontario*, [1988] 2 R.C.S. 1045; *Nation déniee c. La Reine*, [1984] 2 C.F. 942 (1^{re} inst.); *Wilder c. Ontario Securities Commission* (2001), 53 O.R. (3d) 519; 197 D.L.R. (4th) 193; 142 O.A.C. 300 (C.A.).

DÉCISIONS EXAMINÉES :

Procureur général du Canada et autres c. Law Society of British Columbia et autre, [1982] 2 R.C.S. 307; *Colombie-Britannique c. Imperial Tobacco Canada Ltée*, [2005] 2 R.C.S. 473; 2005 CSC 49; *Pearlman c. Comité judiciaire de la Société du Barreau du Manitoba*, [1991] 2 R.C.S. 869.

DÉCISIONS CITÉES :

Reference as to the Validity of the Regulations in relation to Chemicals, [1943] R.C.S. 1; *Hodge v. Reg.* (1883), 9

(1943), 79 C.C.C. 1; *Hodge v. Reg.* (1883), 9 App. Cas. 117 (P.C.); *Gray (In re)* (1918), 57 S.C.R. 150; *Attorney-General of Canada et al. v. Nolan and Hallett & Carey Ltd.*, [1952] 3 D.L.R. 433; (1952), 6 W.W.R. (N.S.) 23 (J.C.P.C.).

AUTHORS CITED

Côté, Pierre-André. *Interpretation of Legislation in Canada*, 3rd ed. Scarborough, Ont.: Carswell, 2000.
 Hogg, Peter W. *Constitutional Law of Canada*, 4th ed. (loose-leaf). Toronto: Carswell, 1977.
 Ontario. Professional Organizations Committee. *The Report of the Professional Organizations Committee*. Toronto: Ministry of the Attorney General, 1980.

APPLICATION for a declaration that the *Regulations Amending the Immigration and Refugee Protection Regulations* are *ultra vires* on a number of grounds and in particular given the implied exclusion found in the definition of “authorized representative” in section 2 thereof. Application dismissed.

APPEARANCES:

Bryan Finlay, Q.C., Marie-Andrée Vermette and Caroline Abela for applicant.
Marianne Zoric, Catherine C. Vasilaros and Matina Karvellas for respondents Attorney General of Canada and Minister of Citizenship and Immigration.
John E. Callaghan and Benjamin Na for respondent Canadian Society of Immigration Consultants.
Chris G. Paliare and Andrew K. Lokan for intervener The Federation of Law Societies of Canada.

SOLICITORS OF RECORD:

WeirFoulds LLP, Toronto, for applicant.
Deputy Attorney General of Canada for respondents Attorney General of Canada and Minister of Citizenship and Immigration.
Gowling Lafleur Henderson LLP, Toronto, for respondent Canadian Society of Immigration Consultants.

App. Cas. 117 (P.C.); *Gray (In re)* (1918), 57 S.C.R. 150; *Attorney-General of Canada et al. v. Nolan and Hallett & Carey Ltd.*, [1952] 3 D.L.R. 433; (1952), 6 W.W.R. (N.S.) 23 (J.C.P.C.).

DOCTRINE CITÉE

Côté, Pierre-André *Interprétation des lois*, 3^e éd. Montréal : Éditions Thémis, 1999.
 Hogg, Peter W. *Constitutional Law of Canada*, 4th ed. (loose-leaf). Toronto : Carswell, 1977.
 Ontario. Professional Organizations Committee. *The Report of the Professional Organizations Committee*. Toronto : Ministry of the Attorney General, 1980.

DEMANDE de jugement déclaratoire portant que le *Règlement modifiant le Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés* est *ultra vires* pour plusieurs motifs, et notamment vu l'exclusion implicite prévue dans la définition du terme « représentant autorisé » à l'article 2 du Règlement. Demande rejetée.

ONT COMPARU :

Bryan Finlay, c.r., Marie-Andrée Vermette et Caroline Abela pour le demandeur.
Marianne Zoric, Catherine C. Vasilaros et Matina Karvellas pour les défendeurs, le procureur général du Canada et le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration.
John E. Callaghan et Benjamin Na pour la défenderesse, la Société canadienne de consultants en immigration.
Chris G. Paliare et Andrew K. Lokan pour l'intervenante, la Fédération des ordres professionnels de juristes du Canada.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

WeirFoulds LLP, Toronto, pour le demandeur.
Le sous-procureur général du Canada pour les défendeurs, le procureur général du Canada et le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration.
Gowling Lafleur Henderson s.r.l., Toronto, pour la défenderesse, la Société canadienne de consultants en immigration.

Paliare Roland Rosenberg Rothstein LLP, Toronto, for intervener The Federation of Law Societies of Canada.

Paliare Roland Rosenberg Rothstein LLP, Toronto, pour l'intervenante, la Fédération des ordres professionnels de juristes du Canada.

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

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

[1] HUGHES J.: The applicant, the Law Society of Upper Canada, seeks a declaration that the *Regulations Amending the Immigration and Refugee Protection Regulations*, SOR/2004-59 are *ultra vires*. For the reasons that follow, I find that the Regulations are valid and *intra vires*.

[1] LE JUGE HUGHES : Le demandeur, le Barreau du Haut-Canada, sollicite un jugement déclaratoire portant que le *Règlement modifiant le Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés*, DORS/2004-59, est *ultra vires*. Pour les motifs ci-après énoncés, je conclus que le Règlement est valide et *intra vires*.

[2] The *Immigration and Refugee Protection Act* (IRPA), S.C. 2001, c. 27 provides in paragraph 3(2)(e) that one of the objectives of that Act is to establish fair and efficient procedures that will maintain the integrity of the Canadian refugee system, while upholding Canada's respect for the human rights and fundamental freedoms of all human beings. IRPA provides that the Governor in Council may make regulations including, as provided in subsection 5(1) and section 91:

[2] La *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27 (la LIPR), prévoit, à l'alinéa 3(2)e, que la Loi a notamment pour objet de mettre en place une procédure équitable et efficace qui soit respectueuse, d'une part, de l'intégrité du processus canadien d'asile et, d'autre part, des droits et des libertés fondamentales reconnus à tous les êtres humains. La LIPR prévoit que le gouverneur en conseil peut prendre des règlements, notamment, comme le prévoient le paragraphe 5(1) et l'article 91 :

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

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

...

[...]

91. The regulations may govern who may or may not represent, advise or consult with a person who is the subject of a proceeding or application before the Minister, an officer or the Board.

91. Les règlements peuvent prévoir qui peut ou ne peut représenter une personne, dans toute affaire devant le ministre, l'agent ou la Commission, ou faire office de conseil.

[3] Shortly after IRPA was enacted, an external Advisory Committee was established by the Minister of Citizenship and Immigration to identify concerns and prepare recommendations as to those persons who, for a fee, could represent other persons in respect of matters arising out of IRPA including appearing on behalf of such other persons before the Immigration and Refugee Board. After consultations, receipt of submission reports and appropriate publication, none of which is contested, the Regulations [*Immigration and Refugee Protection Regulations*, SOR/2002-227, ss. 2 (as am. by SOR/

[3] Peu de temps après que la LIPR eut été édictée, un comité consultatif externe a été établi par le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration en vue d'identifier les questions et de préparer des recommandations au sujet des personnes qui, contre rémunération, pouvaient représenter d'autres personnes dans des affaires concernant la LIPR, et notamment comparaître pour le compte de ces autres personnes devant la Commission de l'immigration et du statut de réfugié. Après consultation et réception des rapports soumis et leur publication, ce qui n'est pas contesté, le Règlement qui

2004-59, s. 1), 13.1 (as enacted *idem*, s. 3)] now in issue were made. They state:

INTERPRETATION

2. The definitions in this section apply in these Regulations

...

“authorized representative” means a member in good standing of a bar of a province, the Chambre des notaires du Québec or the Canadian Society of Immigration Consultants incorporated under Part II of the *Canada Corporations Act* on October 8, 2003.

...

REPRESENTATION FOR A FEE

13.1 (1) Subject to subsection (2), no person who is not an authorized representative may, for a fee, represent, advise or consult with a person who is the subject of a proceeding or application before the Minister, an officer or the Board.

(2) A person who is not an authorized representative may, for a period of four years after the coming into force of this section, continue for a fee to represent, advise or consult with a person who is the subject of a proceeding or application before the Minister, an officer or the Board, if

(a) the person was providing any of those services to the person who is the subject of the proceeding or application on the coming into force of this section; and

(b) the proceeding or application is the same proceeding or application that was before the Minister, an officer or the Board on the coming into force of this section.

(3) A student-at-law shall not be deemed under subsection (1) to be representing, advising or consulting for a fee if the student-at-law is acting under the supervision of a member in good standing of a bar of a province or the Chambre des notaires du Québec who represents, advises or consults with the person who is the subject of the proceeding or application.

[4] In brief, the Regulations at issue provide that, subject to certain “grandfathering”, only the following

est ici en litige a été pris [*Règlement sur l’immigration et la protection des réfugiés*, DORS/2002-227, art. 2 (mod. par DORS/2004-59, art. 1), 13.1 (édicte, *idem*, art. 3)]. Il est rédigé comme suit :

DÉFINITIONS ET INTERPRÉTATION

2. Les définitions qui suivent s’appliquent au présent règlement.

[...]

« représentant autorisé » Membre en règle du barreau d’une province, de la Chambre des notaires du Québec ou de la Société canadienne de consultants en immigration constituée aux termes de la partie II de la *Loi sur les corporations canadiennes* le 8 octobre 2003.

[...]

REPRÉSENTATION CONTRE RÉMUNÉRATION

13.1 (1) Sous réserve du paragraphe (2), il est interdit à quiconque n’est pas un représentant autorisé de représenter une personne dans toute affaire devant le ministre, l’agent ou la Commission, ou de faire office de conseil, contre rémunération.

(2) Quiconque n’est pas un représentant autorisé peut, pour la période de quatre ans suivant la date d’entrée en vigueur du présent article, continuer de représenter une personne dans toute affaire devant le ministre, l’agent ou la Commission, ou de faire office de conseil, contre rémunération, si les conditions suivantes sont réunies :

a) il agissait à ce titre à l’égard de cette personne à l’entrée en vigueur du présent article;

b) l’affaire est la même que celle qui était devant le ministre, l’agent ou la Commission à l’entrée en vigueur du présent article.

(3) Pour l’application du paragraphe (1), un stagiaire en droit n’est pas considéré comme représentant une personne ou faisant office de conseil contre rémunération s’il agit sous la supervision d’un membre en règle du barreau d’une province ou de la Chambre des notaires du Québec qui représente cette personne dans toute affaire ou qui fait office de conseil.

[4] En résumé, le Règlement en question prévoit que, sous réserve de certaines dispositions relatives aux

persons may, for a fee, represent, advise or consult with a person who is the subject of an IRPA proceeding, before the Minister, an officer or the Board:

- A lawyer in good standing as a member of a provincial bar;
- A notary who is a member of the Chambre des notaires du Québec;
- A student-at-law supervised by such a lawyer or notary; and
- A member in good standing of the Canadian Society of Immigration Consultants (CSIC) incorporated under Part II of the *Canada Corporations Act* [R.S.C. 1970, c. C-32] on October 8, 2003.

[5] The applicant, Law Society, supported by the intervener, the Federation of Law Societies of Canada, submits that these Regulations are *ultra vires* on one or more of the following grounds:

- (1) they are contrary to the rule of law;
- (2) they create a delegation that is not statutorily authorized;
- (3) they contain discriminatory provisions; and
- (4) they exceed the scope of the regulation-making power conferred upon the Governor in Council in the Act.

[6] The intervener Federation raised an issue that could be said to be a subset of the issues of the Law Society, particularly issue (3). The Federation argues that lawyers' assistants such as paralegals have historically appeared before the Board and acted for persons affected by IRPA. These persons will not be able to continue to do so unless they become members of CSIC. As members of CSIC, if such persons were to be the subject of disciplinary proceedings, they could not, in their defence, provide CSIC with their client's files as they would be subject to solicitor-client privilege which only the client could waive. Thus the paralegal

droits acquis, seules les personnes suivantes peuvent représenter une personne dans toute affaire concernant la LIPR, devant le ministre, l'agent ou la Commission, ou faire office de conseil, contre rémunération :

- un avocat qui est membre en règle du barreau d'une province;
- un notaire qui est membre de la Chambre des notaires du Québec;
- un stagiaire en droit supervisé par un avocat ou par un notaire;
- un membre en règle de la Société canadienne de consultants en immigration (la SCCI), constituée aux termes de la partie II de la *Loi sur les corporations canadiennes* [S.R.C. 1970, ch. C-32], le 8 octobre 2003.

[5] Le demandeur, le Barreau, appuyé par l'intervenante, la Fédération des Barreaux du Canada, soutient que ce règlement est *ultra vires*, et ce, pour l'un ou l'autre des motifs suivants :

- 1) il va à l'encontre de la primauté du droit;
- 2) il crée une délégation qui n'est pas autorisée par la loi;
- 3) il renferme des dispositions discriminatoires;
- 4) il excède la portée du pouvoir de réglementation conféré par la Loi au gouverneur en conseil.

[6] La Fédération intervenante a soulevé une question qui pourrait être considérée comme constituant un sous-ensemble des questions soulevées par le Barreau, en particulier la troisième question. La Fédération soutient que les adjoints des avocats, comme les agents parajuridiques, ont toujours comparu devant la Commission et qu'ils ont toujours agi pour des personnes touchées par la LIPR. Ces adjoints ne pourront pas continuer à agir ainsi à moins de devenir membres de la SCCI. En leur qualité de membres de la SCCI, les adjoints faisant l'objet de procédures disciplinaires ne pourraient pas, dans le cadre de leur

would be unable to mount a proper defence if the client did not waive privilege. This, the Federation argues, would be discriminatory.

[7] The respondents, the Minister of Citizenship and Immigration, the Attorney General of Canada and the Canadian Society of Immigration Consultants (CSIC) support the validity of the Regulations. They remind the Court that Regulations are presumed to be valid and that they are deemed to be *intra vires* and coherent with the enabling statute (Côté, Pierre-André *The Interpretation of Legislation in Canada* (3rd ed.) Scarborough, Ont. : Carswell, 2000, at pages 369-372). The onus rests upon the applicant to demonstrate otherwise.

[8] All parties before this Court are in agreement that there have been problems experienced by potential immigrants and refugees who seek to avail themselves of the provisions of IRPA and have at times been exploited by others who are not lawyers but call themselves immigration consultants or use similar terms. Such consultants, for a fee, have dealt with those persons administering IRPA and appeared before the Board on behalf of potential immigrants and refugees. The representation afforded by such consultants has, on a number of occasions, been questionable to such an extent that a clear need was perceived by a large number of persons in government and in the private sector for reform and regulation.

[9] The Supreme Court of Canada in *Law Society of British Columbia v. Mangat*, [2001] 3 S.C.R. 113 (*Mangat*), considered the question as to whether the regulation of such persons was within the jurisdiction of the provinces or the federal government. That Court decided that the federal government had the power to establish tribunals respecting aliens and naturalization and to govern who appeared before these tribunals. At paragraph 34 of its unanimous decision the Court said:

défense, fournir les dossiers de leurs clients à la SCCI étant donné qu'ils seraient assujettis au secret professionnel, auquel seul le client peut renoncer. Ces adjoints ne seraient donc pas en mesure d'élaborer une défense appropriée si le client ne renonçait pas au secret professionnel. Selon la Fédération, cela serait discriminatoire.

[7] Les défendeurs, le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration, le procureur général du Canada et la Société canadienne de consultants en immigration (la SCCI), appuient la validité du Règlement. Ils rappellent à la Cour que le Règlement est présumé valide et qu'il est réputé *intra vires* et conforme à la loi habilitante (Côté, Pierre-André *Interprétation des lois* (3^e éd.) Montréal : Éditions Thémis, 1999, aux pages 468 à 472). Il incombe au demandeur de démontrer le contraire.

[8] Toutes les parties ici présentes conviennent que les immigrants et réfugiés éventuels qui cherchent à se prévaloir des dispositions de la LIPR ont fait face à des problèmes et qu'ils ont parfois été exploités par d'autres personnes qui ne sont pas des avocats, mais qui se présentent comme étant des consultants en immigration ou qui se donnent un titre similaire. Ces consultants, contre rémunération, ont traité avec les fonctionnaires chargés d'appliquer la LIPR et ont comparu devant la Commission pour le compte d'immigrants et de réfugiés éventuels. La représentation assurée par de tels consultants a été, à plusieurs reprises, contestable à un point tel qu'un grand nombre de personnes, au sein du gouvernement et du secteur privé, estimaient qu'une réforme et une réglementation étaient clairement nécessaires.

[9] Dans l'arrêt *Law Society of British Columbia c. Mangat*, [2001] 3 R.C.S. 113 (*Mangat*), la Cour suprême du Canada a examiné la question de savoir si la réglementation de pareilles personnes relevait de la compétence des provinces ou de la compétence du gouvernement fédéral. La Cour a statué que le gouvernement fédéral était autorisé à établir des tribunaux à l'égard des étrangers et de la naturalisation et à régir les personnes qui comparaissaient devant ces tribunaux. Au paragraphe 34 de la décision qu'elle a rendue à l'unanimité, la cour a dit ce qui suit :

Flowing from this jurisdiction over aliens and naturalization is the authority to establish a tribunal to determine immigration rights in individual cases as part of the administration of these rights. Also flowing from this jurisdiction is the authority to provide for the powers of such a tribunal and its procedure including that of appearance before it. The federal legislative jurisdiction in the field of aliens and naturalization includes the power to establish a tribunal like the IRB since that jurisdiction includes the power to make decisions as to who constitutes an alien and who ought to be naturalized. In order to make such decisions while ensuring compliance with the requirements of natural justice and the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, the federal government must be free to determine the nature and content of, and participants in, a fair procedure for making such determinations.

That Court also determined at paragraphs 59 through 67 that the federal government could deal with/ascertain the representation of others, for a fee, to be undertaken by persons other than lawyers. It said at the conclusion of paragraph 58:

Representation by non-lawyers is consistent with the purpose of such administrative bodies, which is to facilitate access to and decrease the formality of these bodies as well as to acknowledge the expertise of other classes of people.

[10] The applicant and the intervener both agree, based on *Mangat*, that the federal government can provide for a scheme whereby persons other than lawyers, can for a fee, represent others in dealing with IRPA and appearing before the Board. The real issue that they raise is whether it was done correctly in the circumstances now before the Court.

[11] I will turn to the several grounds as to validity raised by the applicant and intervener.

1. Are the Regulations contrary to the rule of law

[12] The applicant argues that judicial independence, tracing its origins at least as far back as *The Act of Settlement, 1700* [(U.K.), 12 & 13 Will. III, c. 2] is a cornerstone of the adjudicative process and the judicial branch of government. Associated with that is the

De cette compétence relative à la naturalisation et aux aubains découle le pouvoir de constituer un tribunal administratif chargé de statuer sur les droits en matière d'immigration dans chaque cas particulier, dans le cadre de l'administration de ces droits. La capacité de prescrire les pouvoirs d'un tel tribunal et sa procédure, dont la procédure de comparution devant lui, découle également de cette compétence. La compétence législative fédérale dans le domaine de la naturalisation et des aubains comporte le pouvoir d'établir un tribunal comme la CISR, étant donné qu'elle inclut le pouvoir de décider qui est un étranger et qui devrait être naturalisé. Pour que de telles décisions puissent respecter les exigences de la justice naturelle et la *Charte canadienne des droits et libertés*, le gouvernement fédéral doit pouvoir déterminer la nature et le contenu d'une procédure équitable en la matière et qui peut y participer.

La Cour suprême a également conclu, aux paragraphes 59 à 67, que le gouvernement fédéral pouvait régir la représentation, contre rémunération par des personnes autres que des avocats. Voici ce que la Cour suprême a dit à la fin du paragraphe 58 :

La représentation par des non-avocats est conforme à l'objet de ces organismes administratifs qui est de les rendre plus accessibles et d'en réduire le formalisme, ainsi que de reconnaître l'expertise d'autres catégories de personnes.

[10] En se fondant sur l'arrêt *Mangat*, le demandeur et l'intervenante conviennent que le gouvernement fédéral peut mettre sur pied un régime par lequel des personnes autres que des avocats peuvent, contre rémunération, représenter d'autres personnes dans toute affaire concernant la LIPR et peuvent comparaître devant la Commission. La question véritable qu'ils soulèvent est de savoir si cela a été fait correctement, eu égard aux circonstances qui nous occupent.

[11] J'examinerai maintenant les différents motifs liés à la question de la validité invoqués par le demandeur et par l'intervenante.

1. Le Règlement va-t-il à l'encontre de la primauté du droit?

[12] Le demandeur soutient que l'indépendance judiciaire, qui remonte au moins à l'*Act of Settlement 1700* [(R.-U.), 12 & 13 Will. III, ch. 2], est une pierre angulaire du processus décisionnel et du pouvoir judiciaire, à laquelle vient s'ajouter le principe fonda-

fundamental principle of the independence of the bar. As stated by the Supreme Court of Canada in *Attorney General of Canada et al. v. Law Society of British Columbia et al.*, [1982] 2 S.C.R. 307, at pages 335-336:

The independence of the Bar from the state in all its pervasive manifestations is one of the hallmarks of a free society. Consequently, regulation of these members of the law profession by the state must, so far as by human ingenuity it can be so designed, be free from state interference, in the political sense, with the delivery of services to the individual citizens in the state, particularly in fields of public and criminal law. The public interest in a free society knows no area more sensitive than the independence, impartiality and availability to the general public of the members of the Bar and through those members, legal advice and services generally.

[13] CSIC members, the applicant argues, are not independent from the state. The applicant points out that the evidence shows that the government has provided a start-up loan to CSIC which provides for significant monitoring of CSIC affairs by the government. The applicant draws attention to evidence showing active participation by the government in the affairs of CSIC as a result of the provisions of the loan agreement and at the Board of Directors level.

[14] The respondents argue that the rule of law, as explained by the Supreme Court of Canada in *British Columbia v. Imperial Tobacco Canada Ltd.*, [2005] 2 S.C.R. 473, at paragraphs 57 through 68, is not something that advocates should read into anything simply because it may support their particular view of what the law should be. As stated at paragraph 60 of those reasons, actions of the legislative branch of government are constrained by the rule of law, but only in the sense that they must simply comply with legislative requirements as to manner and form, that is, the procedures by which legislation is to be enacted, amended and repealed.

[15] The respondents' position is correct. The Supreme Court of Canada, in *Mangat*, has already determined that the federal government may provide for representation in respect of IRPA matters, by persons who are not lawyers. Treasury Board has created a

mental de l'indépendance du barreau. Comme la Cour suprême du Canada l'a dit dans l'arrêt *Procureur général du Canada et autres c. Law Society of British Columbia et autre*, [1982] 2 R.C.S. 307, aux pages 335 et 336 :

L'une des marques d'une société libre est l'indépendance du barreau face à un État de plus en plus envahissant. En conséquence, la réglementation des membres du barreau par l'État doit, dans la mesure où cela est humainement possible, être exempte de toute ingérence politique dans la fourniture de services aux citoyens, surtout dans les domaines du droit public et du droit pénal. Du point de vue de l'intérêt public dans une société libre, il est des plus importants que les membres du barreau soient indépendants, impartiaux et accessibles et que le grand public ait, par leur intermédiaire, accès aux conseils et aux services juridiques en général.

[13] Selon le demandeur, les membres de la SCCI ne sont pas indépendants de l'État. Le demandeur signale que la preuve montre que le gouvernement a consenti un prêt initial à la SCCI, dans le cadre duquel il assure une surveillance étroite des affaires de la SCCI. Le demandeur attire l'attention de la Cour sur la preuve montrant que le gouvernement participe activement aux affaires de la SCCI, par suite des dispositions du contrat de prêt ainsi qu'au niveau du conseil d'administration.

[14] Les défendeurs soutiennent que la primauté du droit, telle qu'elle a été expliquée par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Colombie-Britannique c. Imperial Tobacco Canada Ltée*, [2005] 2 R.C.S. 473, aux paragraphes 57 à 68, ne doit pas être interprétée par les défenseurs d'une cause comme étant incorporée à quelque chose simplement parce que cela peut étayer leur point de vue particulier au sujet de ce que devrait être le droit. Comme il a été dit au paragraphe 60 des motifs, les actes du pouvoir législatif sont limités par la primauté du droit, mais seulement dans le sens où ils doivent respecter des conditions légales de manière et de forme, c'est-à-dire les procédures d'adoption, de modification et d'abrogation des lois.

[15] La position prise par les défendeurs est exacte. Dans l'arrêt *Mangat*, la Cour suprême du Canada a déjà décidé que le gouvernement fédéral peut prévoir la représentation dans toute affaire concernant la LIPR par des personnes qui ne sont pas des avocats. Le Conseil du

policy under its Results-based Management Accountability Framework (RMAF) and the Regulatory Impact Analysis Statement (RIAS) to guide administrators and ensure accountability during the execution of government programs and funding initiatives.

[16] The degree of participation by the government in lending money for the institution of CSIC and the limited intervention of the government in the affairs of that organization is not inappropriate and in no way has been shown to be excessive or unwarranted. The role of government in the affairs of CSIC is that of nurturing a new organization so that it may serve persons in need of its services in an appropriate and independent manner.

[17] The rule of law cannot be used in the present circumstances to set aside the Regulations at issue.

2. Do the Regulations create a delegation that is not statutorily authorized?

[18] The Regulations, in addition to providing that lawyers, notaries and students-at-law may represent persons, provides that members of CSIC, a corporation incorporated under Part II of the *Canada Corporations Act*, may do so. At the time that the Regulations took effect CSIC, was incorporated but did not have a complete set of rules, procedures and by-laws.

[19] The applicants argue that CSIC was barely functioning when the Regulations took effect. It is their contention that there is no structure set out in the Regulations as to how CSIC is to be administered, how its members are selected, educated or disciplined. CSIC, in effect, has been given an unfettered discretion over its membership. Thus CSIC has, in effect, been given an improper delegation as to who may represent persons as to IRPA matters and appear before the Board.

Trésor a mis sur pied une politique au moyen du Cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats et du Résumé de l'étude d'impact de la réglementation pour guider les administrateurs et assurer le respect de l'obligation de rendre compte dans le cadre de la réalisation de programmes gouvernementaux et d'initiatives en matière de financement.

[16] La participation du gouvernement, lorsqu'il prête de l'argent aux fins de la création de la SCCI, et l'intervention restreinte du gouvernement dans les affaires de cette organisation ne sont pas inappropriées et il n'a nullement été démontré qu'elles étaient excessives ou injustifiées. Le rôle du gouvernement dans les affaires de la SCCI consiste à assurer l'essor d'une nouvelle organisation, de façon qu'elle puisse servir les personnes qui ont besoin de ses services, d'une façon acceptable et indépendante.

[17] Eu égard aux circonstances de l'affaire, la primauté du droit ne peut pas être utilisée en vue d'annuler le Règlement.

2. Le Règlement crée-t-il une délégation qui n'est pas autorisée par la loi?

[18] En plus de prévoir que les avocats, les notaires et les stagiaires en droit peuvent agir comme représentants, le Règlement prévoit que les membres de la SCCI, une société constituée aux termes de la partie II de la *Loi sur les corporations canadiennes*, peuvent également agir comme représentants. Au moment où le Règlement a pris effet, la SCCI était constituée, mais aucun ensemble de règles, de procédures et de statuts n'avaient encore été adoptés.

[19] Le demandeur soutient que la SCCI venait à peine d'entreprendre ses activités lorsque le Règlement a pris effet. Selon lui, le Règlement n'établit aucune structure aux fins de l'administration de la SCCI, du choix de ses membres, de leur formation ou de leur discipline. En fait, la SCCI s'est vu conférer un pouvoir discrétionnaire absolu sur ses membres. Par conséquent, la SCCI s'est vu accorder, d'une façon irrégulière, un pouvoir délégué lorsqu'il s'agit de savoir qui peut représenter une personne dans toute affaire concernant la LIPR et qui peut comparaître devant la Commission.

[20] The applicants submit the use of the word “govern” in section 91 does not confer broad authority to the Governor in Council and it is indicative of Parliament’s intent that the Regulations ought to prescribe rules or standards. They acknowledge that there have been instances where the government has, by statute, given broad regulation-making powers to the Governor in Council but such instances are those of national emergency such as under the *War Measures Act* [R.S.C. 1927, c. 206], see e.g. *Reference as to the Validity of the Regulations in relation to Chemicals*, [1943] S.C.R. 1.

[21] The respondents say that the correct approach to regulations such as this is to determine first whether the regulations are consistent with the powers given by the statute, and then to determine if the regulations conform to the purposes of the statute. They cite the Federal Court of Appeal at page 602 of their reasons in *Jafari v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1995] 2 F.C. 595 (C.A.) as instructive:

It goes without saying that it is not for a court to determine the wisdom of delegated legislation or to assess its validity on the basis of the court’s policy preferences. The essential question for the court always is: does the statutory grant of authority permit this particular delegated legislation? In looking at the statutory source of authority one must seek all possible *indicia* as to the purpose and scope of permitted delegated legislation. Any limitations, express or implied, on the exercise of that power must be taken into account. One must then look to the regulation itself to see whether it conforms and where it is argued that the regulation was not made for the purposes authorized by the statute one must try to identify one or more of those purposes for which the regulation was adopted. It is accepted that a broad discretionary power, including a regulation-making power may not be used for a completely irrelevant purpose but it is up to the party attacking the regulation to demonstrate what that illicit purpose might be. [Footnotes omitted.]

[22] Section 91 of IRPA states that “regulations may govern who may or may not represent, advise or consult with a person who is the subject of a proceeding or application before the Minister, an officer or the Board.” In reading section 91 in its entirety, the purpose is to

[20] Le demandeur soutient que l’emploi du mot « prévoir » au paragraphe 91 ne confère pas un large pouvoir au gouverneur en conseil et indique l’intention du législateur, à savoir que le Règlement devrait prescrire des règles ou des normes. Il reconnaît qu’il y a eu des cas dans lesquels le gouvernement a conféré au gouverneur en conseil, au moyen d’une loi, de vastes pouvoirs de réglementation, mais qu’il s’agissait de cas dans lesquels il existait une urgence nationale, par exemple en vertu de la *Loi sur les mesures de guerre* [S.R.C. 1927, ch. 206], voir par exemple l’arrêt *Reference as to the Validity of the Regulations in relation to Chemicals*, [1943] R.C.S. 1.

[21] Les défendeurs affirment que l’approche qu’il convient d’adopter à l’égard d’un règlement tel que celui-ci consiste à déterminer d’abord si le Règlement est compatible avec les pouvoirs conférés par la loi, et à déterminer ensuite si le Règlement est conforme à l’objet de la loi. Ils citent les motifs énoncés par la Cour d’appel fédérale dans l’arrêt *Jafari c. Canada (Ministre de l’Emploi et de l’Immigration)*, [1995] 2 C.F. 595, à la page 602, qui sont selon eux instructifs :

Il va sans dire qu’il n’appartient pas à un tribunal de juger de la sagesse de la législation par délégation ni d’en apprécier la validité en se fondant sur ses préférences en matière de politique. La question essentielle que doit toujours se poser le tribunal est la suivante : le pouvoir conféré par la loi permet-il cette législation par délégation particulière? On doit rechercher dans la mesure législative attributive du pouvoir en cause tous les indices possibles de l’objet et de l’étendue de la législation par délégation autorisée. Il faut tenir compte de toute limitation, expresse ou implicite, de l’exercice de ce pouvoir. Il faut ensuite examiner le règlement lui-même pour s’assurer de sa conformité, et s’il est contesté au motif qu’il n’a pas été pris pour des fins autorisées par sa loi habilitante, on doit alors tenter de reconnaître une ou plusieurs des fins pour lesquelles le règlement a été adopté. Il est reconnu qu’un vaste pouvoir discrétionnaire, y compris un pouvoir de réglementation, ne peut être exercé pour poursuivre une fin totalement étrangère, mais il appartient à la partie qui conteste le règlement de démontrer ce que pourrait être cette fin illicite. [Notes omises.]

[22] L’article 91 de la LIPR prévoit que « [I]es règlements peuvent prévoir qui peut ou ne peut représenter une personne, dans toute affaire devant le ministre, l’agent ou la Commission, ou faire office de conseil ». La lecture de l’article 91 au complet permet

govern who may and may not represent, advise or consult. Taking this approach, it can be seen that the Regulations conform to the statute, they state who may represent persons in dealing with IRPA and before the Board. The naming of one group of such persons as being members of CSIC is no different than the naming of another group. It is readily understood that CSIC is a brand new organization with no history behind it while the law societies have too much history and venerability. This, however, does not make such Regulations invalid.

[23] This situation is closely similar to that of *Re Peralta et al. and The Queen in right of Ontario et al.* (1985), 49 O.R. (2d) 705, a decision of the Ontario Court of Appeal affirmed by the Supreme Court of Canada in brief reasons dealing with another point at [1988] 2 S.C.R. 1045. At page 717 of the reasons of the Ontario Court of Appeal delivered by MacKinnon, A.C.J.O. states that “[t]here is no rule or presumption for or against subdelegation”; the language of the statute must be interpreted in light of what the statute is intended to achieve; the maxim *delegatus non potest delegare* is not a rule of law but a rule of construction and in respect of construction consideration must be given to the language of the whole of the enactment, its purposes and objects.

[24] Further, as stated by Reed J. of this Court in summarizing a number of Supreme Court of Canada decisions in *Dene Nation (The) v. The Queen*, [1984] 2 F.C. 942 (T.D.), at page 948, a delegate legislator may subdelegate to another body administrative power if necessary to do so in order to implement the scheme or standards established.

[25] While in some cases the enabling statute or regulations will have to set out schemes and standards, it is not essential to do so when, as in the case here, the statute simply requires a designation as to who may represent persons in respect of IRPA and before the Board. It is conceded by all parties that there was

de constater qu’il vise à indiquer qui peut et qui ne peut pas représenter une personne, ou faire office de conseil. En adoptant cette approche, on peut constater que le Règlement est conforme à la loi, et qu’il prévoit qui peut représenter une personne dans toute affaire concernant la LIPR et devant la Commission. La désignation d’un groupe de personnes en tant que membres de la SCCI n’est pas différente de la désignation d’un autre groupe. On peut facilement comprendre que la SCCI est une organisation qui vient à peine d’être créée, qu’elle n’a pas d’antécédents, alors que les barreaux ont de longs antécédents et sont des institutions fort vénérables. Toutefois, cela ne rend pas pour autant le Règlement invalide.

[23] Le cas qui nous occupe est fort semblable à celui qui était en cause dans l’arrêt *Re Peralta and The Queen in right of Ontario et al.* (1985), 49 O.R. (2d) 705, une décision de la Cour d’appel de l’Ontario qui a été confirmée par la Cour suprême du Canada, [1988] 2 R.C.S. 1045, dans de brefs motifs portant sur un autre point. À la page 717 des motifs de la Cour d’appel de l’Ontario, lesquels ont été rendus par le juge en chef adjoint MacKinnon, il est dit qu’il n’existe aucune règle ni aucune présomption en faveur ou à l’encontre de la sous-délégation; que le libellé de la loi doit être interprété à la lumière de l’objet de la loi; que la maxime *delegatus non potest delegare* n’est pas une règle de droit, mais une règle d’interprétation; et qu’en matière d’interprétation, il faut tenir compte du libellé de l’ensemble du texte législatif ainsi que de son objet.

[24] En outre, comme l’a dit le juge Reed de la présente Cour qui résumait, dans la décision *Nation dénée c. La Reine*, [1984] 2 C.F. 942 (1^{re} inst.), à la page 948, un certain nombre d’arrêts de la Cour suprême du Canada, un délégué peut sous-déléguer un pouvoir administratif à un autre organisme s’il est nécessaire de le faire afin de mettre en œuvre le régime ou les normes qui sont établis.

[25] Dans certains cas, la loi habilitante ou le règlement devra établir des régimes et des normes, mais cela n’est pas nécessaire lorsque, comme c’est ici le cas, la loi exige simplement que l’on désigne qui peut représenter une personne devant la Commission et dans toute affaire concernant la LIPR. Toutes les parties

nothing improper in naming lawyers, notaries and students-at-law as being such persons. Equally, there can be nothing improper in naming members of an organization such as CSIC which was in place at the time the Regulations were enacted, as being equally so designated, even if all CSIC's by-laws and rules were not yet in place. Being new does not make it improper. The Supreme Court of Canada in *Mangat* clearly stated that the federal government could designate non-lawyers to the task. In ensuring that CSIC was established and having a continuing interest in its early development, the government was assured as to the proper designation under the Regulations.

3. Are the Regulations discriminatory?

[26] The Regulations authorize lawyers, notaries, students-at-law and members of CSIC to represent persons in IRPA matters and before the Board. The Regulations, by specifying which persons may do such acts, have by implication stated that all others may not. One excluded group therefore are employees of lawyers such as paralegals, who are not themselves lawyers. Previously, such persons have appeared before the Board and acted for persons in respect of IRPA matters.

[27] The evidence shows that the law societies strenuously urged, before the Regulations were enacted, that lawyers' employees be allowed to represent others in IRPA matters before the Board. They argued that such persons were supervised by lawyers who in turn were subject to discipline by their respective law societies. They argued that if such employees were excluded, they would have to become members of CSIC in order to carry on their activities and thus be subject to discipline by CSIC. If it became necessary in a disciplinary proceeding before CSIC to refer to privileged solicitor-client matters, this could not be done without the client's consent or express statutory provisions to preserve the privilege. No such statutory provisions exist. Thus an employee could be deprived of a proper defence. This distinction of classes between

reconnaissent qu'il n'y avait rien d'irrégulier à désigner ainsi les avocats, les notaires et les stagiaires en droit. De même, il ne peut rien y avoir d'irrégulier à désigner les membres d'une organisation telle que la SCCI, qui était en place lorsque le Règlement a été édicté, même si les statuts et règles de la SCCI n'avaient pas encore tous été adoptés. Le fait qu'il s'agissait d'une nouvelle organisation ne veut pas dire qu'il y avait irrégularité. Dans l'arrêt *Mangat*, précité, la Cour suprême du Canada a clairement dit que le gouvernement fédéral pouvait désigner des non-avocats. En faisant en sorte que la SCCI soit créée et en manifestant un intérêt continu dans les débuts de l'organisation, le gouvernement s'assurait que les désignations seraient effectuées d'une façon régulière en vertu du Règlement.

3. Le Règlement est-il discriminatoire?

[26] Le Règlement autorise les avocats, les notaires, les stagiaires en droit et les membres de la SCCI à représenter une personne devant la Commission et dans toute affaire concernant la LIPR. En précisant les personnes qui peuvent agir ainsi, le Règlement prévoit implicitement que toutes les autres personnes ne peuvent pas le faire. Les employés des avocats, comme les agents parajuridiques, qui ne sont pas eux-mêmes avocats, sont donc exclus. Par le passé, il est arrivé que des agents parajuridiques comparaissent devant la Commission et représentent des personnes dans des affaires concernant la LIPR.

[27] La preuve montre que les barreaux ont insisté, avant que le Règlement soit édicté, pour que les employés des avocats soient autorisés à représenter des personnes devant la Commission dans des affaires concernant la LIPR. Les barreaux ont soutenu que ces employés étaient supervisés par les avocats, qui étaient de leur côté assujettis à la discipline de leurs barreaux respectifs. Ils ont affirmé que l'exclusion de ces employés obligerait ceux-ci à devenir membres de la SCCI afin d'exercer leurs activités et que ces employés seraient donc assujettis à la discipline de la SCCI. Or, s'il devenait nécessaire, dans une procédure disciplinaire devant la SCCI, de se reporter à des affaires dans lesquelles le secret professionnel est en cause, il faudrait obtenir le consentement du client ou il faudrait des dispositions légales expresses. Or, il n'existe aucune

paralegals and those designated under the Regulations, particularly students-at-law, the applicant and intervenor contend is discriminatory.

[28] I do not find that the Regulations are discriminatory. To refer again to *Mangat* the federal government has the power to choose persons who can represent others for IRPA purposes including representations before the Board, and such persons need not be lawyers. Not to select a group of persons, such as lawyers' employees, is not, in itself, discriminatory.

[29] To the extent that solicitor-client privilege may cause an issue in respect of disciplinary proceedings, CSIC and the law societies are free to make suitable arrangements such as transfer of disciplinary hearings respecting lawyers' employees to the appropriate law society. This situation parallels that considered by the Ontario Court of Appeal in *Wilder v. Ontario Securities Commission* (2001), 53 O.R. (3d) 519, where many of the same issues arose in respect of a situation where the Ontario Securities Commission may have to discipline a person entitled to practice before it who is also a lawyer governed by the Law Society. As stated by Sharpe J.A. for the Court in paragraph 32 of the reasons:

However, I do not accept that contention of the appellants and The Law Society that the need to respect solicitor-client privilege requires a blanket preclusion, preventing the OSC from reprimanding lawyers in all cases, provided the OSC pays adequate heed to the importance of solicitor-client privilege.

[30] In paragraph 34 of those reasons, Sharpe J.A. noted that while a situation where a person could be put in a dilemma should be avoided, if it cannot be avoided, then the non-legal body should defer to the legal body or at least time its proceedings in such a way so as to

disposition légale de ce genre. L'employé pourrait donc être privé d'un moyen de défense légitime. Selon le demandeur et l'intervenante, cette distinction entre les différentes catégories, à savoir la distinction entre les agents parajuridiques et les personnes désignées en vertu du Règlement, en particulier les stagiaires en droit, est discriminatoire.

[28] À mon avis, le Règlement n'est pas discriminatoire. Comme il a été dit dans l'arrêt *Mangat*, le gouvernement fédéral est autorisé à choisir les personnes qui peuvent représenter d'autres personnes pour l'application de la LIPR, notamment devant la Commission, et il n'est pas nécessaire que ces personnes soient des avocats. Le fait de ne pas choisir un groupe de personnes, comme les employés des avocats, n'est pas en soi discriminatoire.

[29] Dans la mesure où le secret professionnel peut poser un problème dans une procédure disciplinaire, la SCCI et les barreaux sont libres de prendre des dispositions appropriées, comme le renvoi au barreau concerné des audiences disciplinaires concernant les employés des avocats. Cette situation est semblable à celle que la Cour d'appel de l'Ontario a examinée dans l'affaire *Wilder v. Ontario Securities Commission* (2001), 53 O.R. (3d) 519, où un grand nombre de questions identiques se posaient dans un cas où la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario devait prendre des mesures disciplinaires à l'encontre d'une personne qui avait le droit d'exercer sa profession devant la Commission, et qui était également un avocat régi par le Barreau. Comme l'a dit le juge Sharpe au nom de la cour, au paragraphe 32 des motifs :

[TRADUCTION] Toutefois, je ne retiens pas la prétention des appelants et du Barreau, lorsqu'ils affirment que la nécessité de respecter le secret professionnel exige une préclusion générale, empêchant la CVMO de réprimander les avocats dans tous les cas, à condition toutefois que la CVMO reconnaisse d'une façon adéquate l'importance du secret professionnel.

[30] Au paragraphe 34 de ces motifs, le juge Sharpe a fait remarquer qu'il faut éviter une situation dans laquelle une personne peut faire face à un dilemme, mais que si on ne peut pas l'éviter, l'organisme non juridique doit s'en remettre à l'organisme juridique ou du moins

preserve substantive rights.

[31] I find, therefore, that the Regulations are not discriminatory.

4. Do the Regulations exceed the powers conferred by the statute?

[32] The statute says that the Regulations may govern who may or may not represent, advise or consult in respect of IRPA matters. The Regulations define that lawyers, notaries, students-at-law and CSIC members are persons who may represent, advise or consult.

[33] The applicant argues that the creation of a self-governing profession involves valuable rights and is directed toward vulnerable interests as was stated by the Supreme Court of Canada in *Pearlman v. Manitoba Law Society Judicial Committee*, [1991] 2 S.C.R. 869, at pages 886-887 (*Pearlman*). It argues that the creation of a new professional body requires very clear authority in the statute itself. It cannot be left to a regulation which in turn authorizes a newly created corporation, to select members, to see that they are trained and to discipline them.

[34] At pages 886-887 in *Pearlman*, the applicants note that the Court stated that there was “legislative rationale behind making a profession self-governing” and then referred to a study paper entitled *The Report of the Professional Organizations Committee* (1980). The quote from that paper is that when legislatures enact statutes for self-regulation, it is a matter of public policy and that the legislatures ultimately remain responsible.

[35] At page 888 in *Pearlman*, the applicants rely on *Attorney General of Canada et al. v. Law Society of British Columbia et al.*, [1982] 2 S.C.R. 307, at pages 335-336 where Justice Estey states that a province may use legislative action in the regulation of members of a law profession because of the public interest. The

faire coïncider ses procédures de façon à préserver les droits substantiels.

[31] Je conclus donc que le Règlement n’est pas discriminatoire.

4. Le Règlement excède-t-il les pouvoirs conférés par la loi?

[32] La loi dit que le Règlement peut prévoir qui peut ou ne peut pas représenter une personne dans toute affaire concernant la LIPR, ou faire office de conseil. Le Règlement prévoit que les avocats, les notaires, les stagiaires en droit et les membres de la SCCI peuvent agir à titre de représentants et de conseils.

[33] Le demandeur fait valoir que la création d’une profession autonome comporte la création de droits précieux et vise à assurer la protection de droits vulnérables comme l’a dit la Cour suprême du Canada dans l’arrêt *Pearlman c. Comité judiciaire de la Société du Barreau du Manitoba*, [1991] 2 R.C.S. 869, aux pages 886 et 887 (*Pearlman*). Il soutient que la création d’un nouvel organisme professionnel exige une autorisation fort claire dans la loi elle-même. On ne saurait s’en remettre à un règlement qui, de son côté, autorise une société qui vient d’être créée à choisir ses membres pour veiller à la formation de ces membres et à la prise de mesures disciplinaires.

[34] Le demandeur fait remarquer, qu’aux pages 886 et 887, de l’arrêt *Pearlman*, la Cour suprême a dit qu’il existait « des motifs d’ordre législatif qui justifient l’autonomie accordée à une profession » et qu’elle a ensuite référé à un document d’étude intitulé : *The Report of the Professional Organizations Committee* (1980). Selon ce document, lorsque le législateur édicte une loi aux fins de l’autoréglementation, l’intérêt public est en jeu et le législateur doit demeurer responsable en dernier recours.

[35] Le demandeur mentionne l’arrêt *Pearlman*, page 888, et s’appuie sur l’arrêt *Procureur général du Canada et autres c. Law Society of British Columbia et autre*, [1982] 2 R.C.S. 307, aux pages 335 et 336, où le juge Estey dit qu’à cause de l’intérêt public, une province peut légiférer dans le domaine de la

applicants broaden Justice Estey's decision at page 888 that a statute creates the necessary independence that is required to ensure the delivery of services to citizens.

[36] The respondents, relying on Professor Peter Hogg, *Constitutional Law of Canada*, loose-leaf (Toronto: Carswell, 1997) at pages 14-12 and 14-4, and cases such as *Hodge v. Reg.* (1883), 9 App. Cas. 117 (P.C.); *In re Gray* (1918), 57 S.C.R. 150; and *Attorney-General of Canada et al. v. Nolan and Hallett & Carey Ltd.*, [1952] 3 D.L.R. 433 (J.C.P.C.) state that Parliament has broad power to delegate by way of regulation subject to the scope of the enabling legislation. Subdelegation of this kind is for the legislature, not the courts, to decide.

[37] The line of authority relied upon by the respondents is persuasive. Parliament can delegate, by way of regulation-making power, provided such designation is consistent with the purposes of the statute. The Regulations here are consistent with that purpose. The case law does not mandate that a statute enactment for the creation of a self-governing body. Rather, the jurisprudence suggests that it is a matter for Parliament or the provincial legislatures to determine the need for a statute in creating a self-regulatory body.

Conclusion

[38] I find, therefore, that the Regulations are valid; they are *intra vires* and properly within the scope of the enabling legislation.

[39] The parties have asked that I provide each of them with an opportunity to submit a proposed question or questions for certification and I will do so.

[40] The parties have agreed that there will be no costs.

JUDGMENT

FOR THE REASONS GIVEN ABOVE:

1. The application is dismissed;

réglementation des membres du barreau. Le demandeur élargit la portée de la décision du juge Estey et dit qu'une loi crée l'indépendance nécessaire afin d'assurer la prestation de services à la population.

[36] En invoquant l'ouvrage du professeur Peter Hogg, *Constitutional Law of Canada*, feuilles mobiles (Toronto : Carswell, 1997) aux pages 14-12, 14-4, et des arrêts tels que *Hodge c. Reg.* (1883), 9 App. Cas. 117 (P.C.); *In re Gray* (1918), 57 R.C.S. 150; et *Attorney-General of Canada et al. v. Nolan and Hallett & Carey Ltd.*, [1952] 3 D.L.R. 433 (C.J.C.P.), les défendeurs disent que le Parlement possède un large pouvoir de déléguer au moyen d'un règlement, sous réserve de la portée de la loi habilitante. Il appartient à la législature, et non aux tribunaux judiciaires, de décider d'une sous-délégation de ce genre.

[37] La série d'arrêts et d'ouvrages invoqués par les défendeurs est convaincante. Le Parlement peut déléguer, au moyen du pouvoir de réglementation, à condition que la délégation soit conforme à l'objet de la loi. Or, en l'espèce, le Règlement est conforme à cet objet. La jurisprudence n'exige pas qu'une loi soit édictée lorsqu'un organisme autonome est créé. La jurisprudence donne plutôt à entendre qu'il appartient au Parlement ou aux législatures provinciales de décider de la nécessité d'édicter une loi aux fins de la création d'un organisme autonome.

Conclusion

[38] Je conclus donc que le Règlement est valide, qu'il est *intra vires* et qu'il respecte, d'une façon appropriée, la portée de la loi habilitante.

[39] Les parties m'ont demandé de donner à chacune d'elles la possibilité de soumettre une question ou des questions à certifier et c'est ce que je ferai.

[40] Les parties ont convenu qu'aucuns dépens ne seront adjugés.

JUGEMENT

POUR LES MOTIFS CI-DESSUS ÉNONCÉS :

1. La demande est rejetée;

2. The *Regulations Amending the Immigration and Refugee Protection Regulations*, SOR/2004-59 are *intra vires*;

3. The parties have a period of 30 days from the date of this judgment to submit a proposed question or questions for certification; and

4. No order as to costs.

2. Le *Règlement modifiant le Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés*, DORS/ 2004-59 est *intra vires*;

3. Les parties disposeront d'un délai de 30 jours à compter de la date du présent jugement pour soumettre une question ou des questions à certifier;

4. Aucuns dépens ne sont adjugés.