

A-362-10  
2011 FCA 213

A-362-10  
2011 CAF 213

**Nell Toussaint** (*Appellant*)

**Nell Toussaint** (*appelante*)

v.

c.

**Attorney General of Canada** (*Respondent*)

**Procureur général du Canada** (*intimé*)

and

et

**The Canadian Civil Liberties Association** (*Intervener*)

**Association canadienne des libertés civiles** (*intervenante*)

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

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

Federal Court of Appeal, Blais C.J., Nadon and Stratas J.J.A.—Ottawa, November 24, 2010 and June 27, 2011.

Cour d'appel fédérale, juge en chef Blais, juges Nadon et Stratas, J.C.A.—Ottawa, 24 novembre 2010 et 27 juin 2011.

*Citizenship and Immigration — Immigration Practice — Appeal from Federal Court decision dismissing judicial review of Citizenship and Immigration director's decision appellant ineligible to receive medical coverage under Interim Federal Health Program — Appellant, Grenadian, entering Canada as visitor, remaining therein contrary to immigration laws — Experiencing serious health problems but unable to pay for medical care needed — Applying for medical coverage under Citizenship and Immigration Canada's Interim Federal Health Program (Order in Council P.C. 1957-11/848) but application rejected — Appellant challenging decision, also submitting exclusion from medical coverage infringing Canadian Charter of Rights and Freedoms, ss. 7, 15 — Federal Court denying appellant's request to extend Order in Council's terms to include appellant — Whether Federal Court's conclusion appellant ineligible for coverage correct — To be eligible, claimant must satisfy Order in Council, paragraph (a) or (b), must establish lacking financial resources to pay medical expenses — Appellant not qualifying under paragraph (a) since not admitted into Canada as applicant for permanent residence, not in transit between entry, destination; immigration authorities not directing appellant's care, maintenance pending placement in employment — Appellant simply visitor who decided to remain in Canada contrary to Canada's immigration law — Appellant also not qualifying under paragraph (b) since, inter alia, not claiming status other than visitor when entering Canada, not in immigration authorities' custody, not referred for examination and/or treatment — Therefore, Federal Court correctly upholding director's decision denying appellant medical coverage under Order in Council — Appeal dismissed.*

*Citoyenneté et Immigration — Pratique en matière d'immigration — Appel d'une décision de la Cour fédérale rejetant la demande de contrôle judiciaire de la décision d'un directeur de Citoyenneté et Immigration Canada selon laquelle l'appelante n'était pas admissible au Programme fédéral de santé intérimaire — L'appelante, originaire de la Grenade, est entrée au Canada en qualité de visiteuse, et est restée au Canada, contrairement aux lois canadiennes en matière d'immigration — Elle a éprouvé de graves problèmes de santé, mais elle était incapable de défrayer les soins médicaux requis — Elle a présenté une demande d'admissibilité au Programme fédéral de santé intérimaire de Citoyenneté et Immigration Canada (décret C.P. 1957-11/848), mais sa demande a été rejetée — L'appelante a contesté la décision, et a prétendu que le fait qu'elle soit exclue de la protection médicale violait les art. 7 et 15 de la Charte canadienne des droits et libertés — La Cour fédérale a refusé la demande de l'appelante d'élargir la portée du décret de façon que l'appelante soit admissible au Programme — Il s'agissait de déterminer si la conclusion de la Cour fédérale selon laquelle l'appelante n'était pas admissible à une protection médicale était justifiée — Pour être admissible, le demandeur doit satisfaire aux critères du décret, qui comporte les alinéas a) et b), et doit établir le fait qu'il ne peut pas assumer les dépenses médicales — L'appelante n'était pas admissible aux termes de l'alinéa a), étant donné qu'elle n'avait pas été admise au Canada à titre de personne qui demande la résidence permanente, et qu'elle n'était pas en transit entre un point d'entrée et sa destination; les soins et le soutien qu'elle a reçus en attendant de trouver un emploi n'ont pas été donnés à la demande des autorités de l'Immigration — L'appelante était simplement une visiteuse*

*Constitutional Law — Charter of Rights — Life, Liberty and Security — Whether appellant's exclusion from Citizenship and Immigration Canada's Interim Federal Health Program (Order in Council P.C. 1957-11/848) violating appellant's Charter, s. 7 rights — Federal Court correctly finding appellant's rights to life, security of person infringed since appellant exposed to significant risk to her life, health — Nevertheless, appellant not establishing that failure to receive medical coverage through Order in Council constituting operative cause of injury to appellant's rights to life, security of person — Appellant, by own conduct, endangering life, health — Also not establishing deprivation of rights contrary to principles of fundamental justice — Therefore, appellant's rights under s. 7 not infringed.*

*Constitutional Law — Charter of Rights — Equality Rights — Whether appellant's exclusion from medical coverage afforded by Interim Federal Health Program (Order in Council P.C. 1957-11/848) infringing appellant's Charter, s. 15(1) rights — Federal Court not erring in rejecting appellant's submission that exclusion from medical coverage provided by Order in Council infringing appellant's s. 15(1) rights — Appellant failing to demonstrate that Order in Council making distinction based on enumerated or analogous ground relevant to her situation.*

This was an appeal from a Federal Court decision dismissing the appellant's application for judicial review of a Citizenship and Immigration director's decision that she was ineligible to receive medical coverage under the Interim Federal Health Program. The appellant is a citizen of Grenada who entered Canada as a visitor in 1999. She never left, staying in Canada contrary to Canada's immigration laws. When the appellant's health began to deteriorate, she was unable to pay for the significant medical care she needed. She tried to regularize her status in Canada but could not pay the processing fees. In 2009, she applied to Citizenship and Immigration Canada for medical coverage under its Interim Federal Health

*qui a décidé de rester au Canada, contrairement aux lois canadiennes en matière d'immigration — Par ailleurs, l'appelante n'était pas admissible suivant l'alinéa b), étant donné, notamment, qu'à son arrivée au Canada, elle n'avait pas revendiqué un statut autre que celui de visiteuse, qu'elle n'était pas détenue par les autorités de l'Immigration et qu'elle n'avait pas été envoyée pour qu'elle se soumette à un examen ou à un traitement — Par conséquent, la Cour fédérale a eu raison de confirmer la décision du directeur, selon laquelle la protection médicale en vertu du décret était refusée à l'appelante — Appel rejeté.*

*Droit constitutionnel — Charte des droits — Vie, liberté et sécurité — Il s'agissait de déterminer si l'exclusion de l'appelante du Programme fédéral de santé intérimaire de Citoyenneté et Immigration Canada (décret C.P. 1957-11/848) portait atteinte au droit que garantit à l'appelante l'art. 7 de la Charte — La Cour fédérale était justifiée de conclure que le droit de l'appelante à la vie et à la sécurité de sa personne avait été violé, étant donné que l'appelante a été exposée à une menace sérieuse à sa vie et à sa santé — Néanmoins, l'appelante n'a pas démontré que le défaut du décret de lui accorder une protection médicale est la cause véritable de l'atteinte à son droit à la vie et à la sécurité de sa personne — L'appelante, par sa propre conduite, a mis en danger sa vie et sa santé — De plus, elle n'a pas démontré que l'atteinte à son droit à la vie et à la sécurité de sa personne était contraire aux principes de justice fondamentale — Par conséquent, les droits de l'appelante garantis par l'art. 7 n'ont pas été violés.*

*Droit constitutionnel — Charte des droits — Droits à l'égalité — Il s'agissait de déterminer si l'exclusion de l'appelante de la protection médicale offerte par le Programme fédéral de santé intérimaire (décret C.P. 1957-11/848) violait les droits que garantit l'art. 15(1) de la Charte — La Cour fédérale n'a pas commis d'erreur en rejetant les prétentions de l'appelante selon lesquelles l'exclusion de la protection médicale offerte par le décret portait atteinte à ses droits garantis par l'art. 15(1) de la Charte — L'appelante n'a pas démontré que le décret fait une distinction fondée sur un motif énuméré ou analogue qui est pertinente dans son cas.*

Il s'agissait d'un appel de la décision de la Cour fédérale rejetant la demande de contrôle judiciaire présentée par l'appelante à l'encontre de la décision d'un directeur de Citoyenneté et Immigration Canada, selon laquelle l'appelante n'était pas admissible à la protection médicale dans le cadre du Programme fédéral de santé intérimaire. L'appelante, originaire de la Grenade, est entrée au Canada en qualité de visiteuse en 1999 et n'est jamais repartie. Elle est restée au Canada, contrairement aux lois canadiennes en matière d'immigration. Lorsque la santé de l'appelante a commencé à se détériorer, celle-ci a été incapable de payer les frais médicaux importants dont elle avait besoin. Elle a entrepris des

Program, embodied in Order in Council P.C. 1957-11/848. Under this Order in Council, Citizenship and Immigration Canada covers the cost of emergency medical care for indigent persons that it has legally admitted to Canada. However, her application was rejected. In her application for judicial review, the appellant submitted that she was eligible for coverage under the Order in Council and that her exclusion therefrom infringed her rights under sections 7 and 15 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. The Federal Court did not accept the appellant's request to extend the Order in Council's terms to provide her with medical coverage and rejected her submissions.

The main issue was whether the Federal Court's conclusion that the appellant was ineligible to receive medical coverage under the Order in Council was correct.

*Held*, the appeal should be dismissed.

The Federal Court's bottom-line conclusion that the appellant was ineligible to receive medical coverage under the Order in Council was correct. The Order in Council contains paragraphs (a) and (b), which each set out certain eligibility criteria. In addition to satisfying the eligibility criteria in paragraph (a) or (b), a claimant must also lack the financial resources to pay the medical expenses. Regarding paragraph (a), the appellant did not qualify under either conditions set out therein. She was not admitted into Canada as an applicant for permanent residence and was not in transit between entry and destination. The immigration authorities did not direct her care and maintenance pending placement in employment. She was simply a visitor who decided to remain in Canada contrary to Canada's immigration law. The appellant also did not qualify under paragraph (b) of the Order in Council. When she entered Canada, she did not claim a status other than visitor and the immigration authorities were not processing any other status. She was not in the custody of the immigration authorities nor was she a refugee claimant. At no time was she "referred for examination and/or treatment by an authorized Immigration officer" nor did the immigration authorities feel responsible for her. Therefore, the Federal Court correctly upheld the director's decision denying the appellant medical coverage.

As for the alleged violation of the section 7 Charter right, the Federal Court correctly found that the appellant's rights to

démarches afin de régulariser son statut au Canada, mais elle était dans l'incapacité de payer les frais exigés. En 2009, elle a présenté à Citoyenneté et Immigration Canada une demande d'admissibilité à son Programme fédéral de santé intérimaire, incorporé au décret C.P. 1957-11/848. Selon ce décret, Citoyenneté et Immigration Canada prend en charge les dépenses liées aux soins médicaux d'urgence des personnes qui sont incapables de les payer et qui ont été admises légalement au Canada. Cependant, la demande de l'appelante a été rejetée. Dans sa demande de contrôle judiciaire, l'appelante a fait valoir qu'elle était admissible à une protection médicale en application du décret, et que son exclusion de ce programme portait atteinte aux droits qui lui sont garantis aux articles 7 et 15 de la *Charte canadienne des droits et libertés*. La Cour fédérale a refusé la demande de l'appelante d'élargir la portée du décret de façon qu'elle soit admissible à la protection médicale, et a rejeté les prétentions de l'appelante.

La question principale était de déterminer si la conclusion de la Cour fédérale selon laquelle l'appelante n'était pas admissible à une protection médicale en application du décret était bien fondée.

*Arrêt* : l'appel doit être rejeté.

La conclusion de la Cour fédérale selon laquelle l'appelante n'était pas admissible à une protection médicale en application du décret était bien fondée. Le décret comporte deux alinéas — a) et b) — qui énoncent des critères d'admissibilité. En plus de satisfaire à l'un de ces critères, il faut que le demandeur ne puisse assumer les dépenses médicales. En ce qui concerne l'alinéa a), l'appelante ne remplissait aucune des conditions qui y sont énoncées. Elle n'a pas été admise au Canada à titre de personne qui demande la résidence permanente. Elle n'était pas en transit entre un point d'entrée et sa destination. Les soins et le soutien qu'elle recevait en attendant de trouver un emploi n'ont pas été donnés à la demande des autorités de l'immigration. L'appelante était simplement une visiteuse qui a décidé de rester au Canada, en violation des lois canadiennes en matière d'immigration. De plus, l'appelante n'était pas admissible suivant l'alinéa b) du décret. À son arrivée au Canada, elle n'a pas revendiqué un statut autre que celui de visiteuse, et les autorités de l'immigration n'ont pas étudié d'autre statut. Elle n'était pas détenue par les autorités de l'immigration, et n'a pas demandé l'asile. Elle n'a jamais été « envoyée par un agent d'immigration autorisé pour qu'elle se soumette à un examen ou à un traitement », et les autorités de l'immigration ne se sont jamais estimées responsables d'elle. Par conséquent, la Cour fédérale était justifiée de confirmer la décision du directeur de refuser la protection médicale à l'appelante.

Quant à la violation alléguée de l'article 7 de la Charte, la Cour fédérale a eu raison de conclure que le droit de

life and security of the person were infringed since the appellant was exposed to a significant risk to her life and health. The Federal Court had an evidentiary basis for its finding. Nevertheless, the appellant did not establish that the Order in Council's failure to provide her with medical coverage was the operative cause of the injury to her rights to life and security of the person under section 7. The appellant, by her own conduct, endangered her life and health. She entered Canada as a visitor and remained therein for many years illegally. Had she acted legally and obtained legal immigration status in Canada, she would have been entitled to coverage under the Ontario Health Insurance Plan. She also did not establish that the deprivation of her rights to life and security of the person was contrary to the principles of fundamental justice. Therefore, the appellant's rights under section 7 were not infringed.

The Federal Court did not err in rejecting the appellant's submission that her exclusion from the medical coverage afforded by the Order in Council infringed subsection 15(1) of the Charter. The appellant failed to demonstrate that the Order in Council makes a distinction based on an enumerated or analogous ground that is relevant to her situation.

#### STATUTES AND REGULATIONS CITED

*Canada Health Act*, R.S.C., 1985, c. C-6.  
*Canadian Charter of Rights and Freedoms*, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44], ss. 1, 7, 15, 24(1).  
*Health Insurance Act*, R.S.O. 1990, c. H.6.  
*Immigration Act*, R.S.C., 1985, c. I-2, s. 19(1)(a)(ii).  
*Immigration Act (The)*, S.C. 1952, c. 42, s. 2(i) "immigrant".  
*Income Tax Act*, R.S.C., 1985 (5th Supp.), c. 1.  
*Interpretation Act*, R.S.C. 1952, c. 158, s. 38.  
 Order in Council P.C. 1957-11/848.  
*Public Hospitals Act*, R.S.O. 1990, c. P.40.  
 R.R.O. 1990, Reg. 552, s. 1.4 (as enacted by O. Reg. 133/09, s. 2; 253/09, s. 2).

#### TREATIES AND OTHER INSTRUMENTS CITED

*International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination*, March 7, 1966, [1970] Can. T.S. No. 28, art. 5.  
*International Covenant on Civil and Political Rights*, December 16, 1966, [1976] Can. T.S. No. 47, art. 6.  
*International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, December 16, 1966, [1976] Can. T.S. No. 46, art. 12.

l'appelante à la vie et à la sécurité de sa personne avait été violé, étant donné que l'appelante a été exposée à une menace sérieuse à sa vie et à sa santé. Cette conclusion était étayée par la preuve. Néanmoins, l'appelante n'a pas démontré que le défaut du décret de lui accorder une protection médicale était la cause véritable de l'atteinte de son droit à la vie et à la sécurité de sa personne garanti à l'article 7 de la Charte. L'appelante, par sa propre conduite, a mis en danger sa vie et sa santé. Elle est entrée au Canada en qualité de visiteuse et y est restée illégalement pendant de nombreuses années. Si elle avait agi légalement et obtenu un statut légal en matière d'immigration au Canada, elle aurait eu accès au Régime d'assurance-maladie de l'Ontario. Par ailleurs, l'appelante n'a pas démontré que l'atteinte à son droit à la vie ou à la sécurité de sa personne était contraire aux principes de justice fondamentale. En conséquence, le droit garanti à l'appelante par l'article 7 n'a pas été violé.

La Cour fédérale n'a pas commis d'erreur en rejetant les prétentions de l'appelante selon lesquelles son exclusion de la protection médicale offerte par le décret était contraire au paragraphe 15(1) de la Charte. L'appelante n'a pas démontré que le décret fait une distinction fondée sur un motif énuméré ou analogue qui est pertinente dans son cas.

#### LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

*Charte canadienne des droits et libertés*, qui constitue la partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44], art. 1, 7, 15, 24(1).  
 Décret C.P. 1957-11/848.  
*Loi canadienne sur la santé*, L.R.C. (1985), ch. C-6.  
*Loi de l'impôt sur le revenu*, L.R.C. (1985) (5<sup>e</sup> suppl.), ch. 1.  
*Loi d'interprétation*, S.R.C. 1952, ch. 158, art. 38.  
*Loi sur l'assurance-santé*, L.R.O. 1990, ch. H.6.  
*Loi sur les hôpitaux publics*, L.R.O. 1990, ch. P.40.  
*Loi sur l'immigration*, L.R.C. (1985), ch. I-2, art. 19(1)(a)(ii).  
*Loi sur l'immigration*, S.C. 1952, ch. 42, art. 2i « immigrant ».  
 R.R.O. 1990, Règl. 552, art. 1.4 (édicte par Règl. de l'Ont. 133/09, art. 2; 253/09, art. 2).

#### TRAITÉS ET AUTRES INSTRUMENTS CITÉS

*Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale*, 7 mars 1966, [1970] R.T. Can. n° 28, art. 5.  
*Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, 16 décembre 1966, [1976] R.T. Can. n° 47, art. 6.  
*Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, 16 décembre 1966, [1976] R.T. Can. n° 46, art. 12.

## CASES CITED

## APPLIED:

*Auton (Guardian ad litem of) v. British Columbia (Attorney General)*, 2004 SCC 78, [2004] 3 S.C.R. 657, 245 D.L.R. (4th) 1, [2005] 2 W.W.R. 189; *Covarrubias v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2006 FCA 365, [2007] 3 F.C.R. 169, 148 C.R.R. (2d) 45, 56 Imm. L.R. (3d) 178; *R. v. Malmo-Levine*; *R. v. Caine*, 2003 SCC 74, [2003] 3 S.C.R. 571, 322 D.L.R. (4th) 415, [2004] 4 W.W.R. 407; *R. v. D.B.*, 2008 SCC 25, [2008] 2 S.C.R. 3, 92 O.R. (3d) 399, 293 D.L.R. (4th) 278.

## CONSIDERED:

*Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190, 329 N.B.R. (2d) 1, 291 D.L.R. (4th) 577; *Hilewitz v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*; *De Jong v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2005 SCC 57, [2005] 2 S.C.R. 706, 259 D.L.R. (4th) 244, 33 Admin. L.R. (4th) 1; *Doucet-Boudreau v. Nova Scotia (Minister of Education)*, 2003 SCC 62, [2003] 3 S.C.R. 3, 218 N.S.R. (2d) 311, 232 D.L.R. (4th) 577; *Chaoulli v. Quebec (Attorney General)*, 2005 SCC 35, [2005] 1 S.C.R. 791, 254 D.L.R. (4th) 577, 130 C.R.R. (2d) 99; *Canada (Prime Minister) v. Khadr*, 2010 SCC 3, [2010] 1 S.C.R. 44, 315 D.L.R. (4th) 1, 71 C.R. (6th) 201; *A.C. v. Manitoba (Director of Child and Family Services)*, 2009 SCC 30, [2009] 2 S.C.R. 181, 309 D.L.R. (4th) 581, 240 Man. R. (2d) 177; *Withler v. Canada (Attorney General)*, 2011 SCC 12, [2011] 1 S.C.R. 396, 329 D.L.R. (4th) 193, [2011] 4 W.W.R. 383; *Andrews v. Law Society of British Columbia*, [1989] 1 S.C.R. 143, (1989), 56 D.L.R. (4th) 1, [1989] 2 W.W.R. 289; *Corbiere v. Canada (Minister of Indian and Northern Affairs)*, [1999] 2 S.C.R. 203, (1999), 173 D.L.R. (4th) 1, [1999] 3 C.N.L.R. 19; *Toussaint v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2011 FCA 146, [2013] 1 F.C.R. 3, 30 Admin. L.R. (5th) 209, 235 C.R.R. (2d) 21.

## REFERRED TO:

*Celgene Corp. v. Canada (Attorney General)*, 2011 SCC 1, [2011] 1 S.C.R. 3, 327 D.L.R. (4th) 513, 14 Admin. L.R. (5th) 1; *Smith v. Alliance Pipeline Ltd.*, 2011 SCC 7, [2011] 1 S.C.R. 160, 328 D.L.R. (4th) 1, 16 Admin. L.R. (5th) 157; *Patel v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2011 FCA 187, [2013] 1 F.C.R. 340, 98 Imm. L.R. (3d) 175, 419 N.R. 321; *Canada (Director of Investigation and Research) v. Southam Inc.*, [1997] 1 S.C.R. 748, (1997), 144 D.L.R. (4th) 1, 50 Admin. L.R. (2d) 199; *Public Mobile Inc. v. Canada (Attorney General)*, 2011 FCA 194, [2011] 3 F.C.R. 344, 333 D.L.R. (4th) 463, 420 N.R. 50; *Okwuobi v. Lester B. Pearson School Board*; *Casimir v. Quebec (Attorney General)*; *Zorrilla v. Quebec (Attorney*

## JURISPRUDENCE CITÉE

## DÉCISIONS APPLIQUÉES :

*Auton (Tutrice à l'instance de) c. Colombie-Britannique (Procureur général)*, 2004 CSC 78, [2004] 3 R.C.S. 657; *Covarrubias c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2006 CAF 365, [2007] 3 R.C.F. 169; *R. c. Malmo-Levine*; *R. c. Caine*, 2003 CSC 74, [2003] 3 R.C.S. 571; *R. c. D.B.*, 2008 CSC 25, [2008] 2 R.C.S. 3.

## DÉCISIONS EXAMINÉES :

*Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190, 329 R.N.-B. (2<sup>e</sup>) 1; *Hilewitz c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*; *De Jong c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2005 CSC 57, [2005] 2 R.C.S. 706; *Doucet-Boudreau c. Nouvelle-Écosse (Ministre de l'Éducation)*, 2003 CSC 62, [2003] 3 R.C.S. 3; *Chaoulli c. Québec (Procureur général)*, 2005 CSC 35, [2005] 1 R.C.S. 791; *Canada (Premier ministre) c. Khadr*, 2010 CSC 3, [2010] 1 R.C.S. 44; *A.C. c. Manitoba (Directeur des services à l'enfant et à la famille)*, 2009 CSC 30, [2009] 2 R.C.S. 181; *Withler c. Canada (Procureur général)*, 2011 CSC 12, [2011] 1 R.C.S. 396; *Andrews c. Law Society of British Columbia*, [1989] 1 R.C.S. 143; *Corbiere c. Canada (Ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien)*, [1999] 2 R.C.S. 203; *Toussaint c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2011 CAF 146, [2013] 1 R.C.F. 3.

## DÉCISIONS CITÉES :

*Celgene Corp. c. Canada (Procureur général)*, 2011 CSC 1, [2011] 1 R.C.S. 3; *Smith c. Alliance Pipeline Ltd.*, 2011 CSC 7, [2011] 1 R.C.S. 160; *Patel c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2011 CAF 187, [2013] 1 R.C.F. 340; *Canada (Directeur des enquêtes et recherches) c. Southam Inc.*, [1997] 1 R.C.S. 748; *Public Mobile Inc. c. Canada (Procureur général)*, 2011 CAF 194, [2011] 3 R.C.F. 344; *Okwuobi c. Commission scolaire Lester-B.-Pearson*; *Casimir c. Québec (Procureur général)*; *Zorrilla c. Québec (Procureur général)*, 2005 CSC 16, [2005] 1 R.C.S. 257; *Nouvelle-Écosse (Workers' Compensation Board) c. Martin*; *Nouvelle-Écosse (Workers' Compensation Board) c. Laseur*, 2003 CSC 54, [2003] 2 R.C.S.

*General*), 2005 SCC 16, [2005] 1 S.C.R. 257, 250 D.L.R. (4th) 454, 27 Admin. L.R. (4th) 1; *Nova Scotia (Workers' Compensation Board) v. Martin*; *Nova Scotia (Workers' Compensation Board) v. Laseur*, 2003 SCC 54, [2003] 2 S.C.R. 504, 217 N.S.R. (2d) 301, 231 D.L.R. (4th) 385; *Housen v. Nikolaisen*, 2002 SCC 33, [2002] 2 S.C.R. 235, 211 D.L.R. (4th) 577, [2002] 7 W.W.R. 1; *H.L. v. Canada (Attorney General)*, 2005 SCC 25, [2005] 1 S.C.R. 401; *Lake v. Canada (Minister of Justice)*, 2008 SCC 23, [2008] 1 S.C.R. 761, 292 D.L.R. (4th) 193, 72 Admin. L.R. (4th) 30; *R. v. Buhay*, 2003 SCC 30, [2003] 1 S.C.R. 631, 225 D.L.R. (4th) 624, [2004] 4 W.W.R. 1; *R. v. Stillman*, [1997] 1 S.C.R. 607, (1997), 185 N.B.R. (2d) 1, 144 D.L.R. (4th) 193; *R. v. Belnavis*, [1997] 3 S.C.R. 341, (1997), 34 O.R. (3d) 806, 151 D.L.R. (4th) 443; *Dagenais v. Canadian Broadcasting Corp.*, [1994] 3 S.C.R. 835, (1994), 120 D.L.R. (4th) 12, 94 C.C.C. (3d) 289; *R. v. Morgentaler*, [1988] 1 S.C.R. 30, (1988), 44 D.L.R. (4th) 385, 37 C.C.C. (3d) 449; *Blencoe v. British Columbia (Human Rights Commission)*, 2000 SCC 44, [2000] 2 S.C.R. 307, 190 D.L.R. (4th) 513, [2000] 10 W.W.R. 567; *New Brunswick (Minister of Health and Community Services) v. G. (J.)*, [1999] 3 S.C.R. 46, (1999), 216 N.B.R. (2d) 25, 177 D.L.R. (4th) 124; *TrueHope Nutritional Support Limited v. Canada (Attorney General)*, 2011 FCA 114, 420 N.R. 19; *Reference re Assisted Human Reproduction Act*, 2010 SCC 61, [2010] 3 S.C.R. 457, 327 D.L.R. (4th) 257, 263 C.C.C. (3d) 193; *Ali v. Canada*, 2008 FCA 190, 173 C.R.R. (2d) 123, [2008] 4 C.T.C. 245, 2008 DTC 6446; *Wynberg v. Ontario*, 2006 CanLII 22919, 82 O.R. (3d) 561, 269 D.L.R. (4th) 435, 142 C.R.R. (2d) 311 (C.A.); *Eliopoulos Estate v. Ontario (Minister of Health and Long-Term Care)*, 2006 CanLII 37121, 82 O.R. (3d) 321, 276 D.L.R. (4th) 411, 217 O.A.C. 69 (C.A.); *Flora v. Ontario Health Insurance Plan*, 2008 ONCA 538, 91 O.R. (3d) 412, 295 D.L.R. (4th) 309, 76 Admin. L.R. (4th) 132; *R. v. Nova Scotia Pharmaceutical Society*, [1992] 2 S.C.R. 606, (1992), 114 N.S.R. (2d) 91, 93 D.L.R. (4th) 36; *Ontario v. Canadian Pacific Ltd.*, [1995] 2 S.C.R. 1031, (1995), 125 D.L.R. (4th) 385, 99 C.C.C. (3d) 97; *R. v. Kapp*, 2008 SCC 41, [2008] 2 S.C.R. 483, 294 D.L.R. (4th) 1, [2008] 8 W.W.R. 1; *Law v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1999] 1 S.C.R. 497, (1999), 170 D.L.R. (4th) 1, 43 C.C.E.L. (2d) 49; *Ermieskin Indian Band and Nation v. Canada*, 2009 SCC 9, [2009] 1 S.C.R. 222, 302 D.L.R. (4th) 577, [2009] 2 C.N.L.R. 102; *Forrest v. Canada (Attorney General)*, 2006 FCA 400, 357 N.R. 168; *Irshad (Litigation guardian of) v. Ontario (Minister of Health)*, 2001 CanLII 24155, 55 O.R. (3d) 43, 197 D.L.R. (4th) 103, 81 C.R.R. (2d) 77 (C.A.); *Lovelace v. Ontario*, 2000 SCC 37, [2000] 1 S.C.R. 950, 188 D.L.R. (4th) 193, [2000] 4 C.N.L.R. 145.

504; *Housen v. Nikolaisen*, 2002 CSC 33, [2002] 2 R.C.S. 235; *H.L. c. Canada (Procureur général)*, 2005 CSC 25, [2005] 1 R.C.S. 401; *Lake c. Canada (Ministre de la Justice)*, 2008 CSC 23, [2008] 1 R.C.S. 761; *R. c. Buhay*, 2003 CSC 30, [2003] 1 R.C.S. 631; *R. c. Stillman*, [1997] 1 R.C.S. 607, (1997), 185 R.N.-B. (2<sup>e</sup>) 1; *R. c. Belnavis*, [1997] 3 R.C.S. 341; *Dagenais c. Société Radio-Canada*, [1994] 3 R.C.S. 835; *R. c. Morgentaler*, [1988] 1 R.C.S. 30; *Blencoe c. Colombie-Britannique (Human Rights Commission)*, 2000 CSC 44, [2000] 2 R.C.S. 307; *Nouveau-Brunswick (Ministre de la Santé et des Services communautaires) c. G. (J.)*, [1999] 3 R.C.S. 46, (1999), 216 R.N.-B. (2<sup>e</sup>) 25; *TrueHope Nutritional Support Limited c. Canada (Procureur général)*, 2011 CAF 114; *Renvoi relatif à la Loi sur la procréation assistée*, 2010 CSC 61, [2010] 3 R.C.S. 457; *Ali c. Canada*, 2008 CAF 190; *Wynberg v. Ontario*, 2006 CanLII 22919, 82 O.R. (3d) 561, 269 D.L.R. (4th) 435, 142 C.R.R. (2d) 311 (C.A.); *Eliopoulos Estate v. Ontario (Minister of Health and Long-Term Care)*, 2006 CanLII 37121, 82 O.R. (3d) 321, 276 D.L.R. (4th) 411, 217 O.A.C. 69 (C.A.); *Flora v. Ontario Health Insurance Plan*, 2008 ONCA 538, 91 O.R. (3d) 412, 295 D.L.R. (4th) 309, 76 Admin. L.R. (4th) 132; *R. c. Nova Scotia Pharmaceutical Society*, [1992] 2 R.C.S. 606; *Ontario c. Canadien Pacifique Ltée*, [1995] 2 R.C.S. 1031; *R. c. Kapp*, 2008 CSC 41, [2008] 2 R.C.S. 483; *Law c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1999] 1 R.C.S. 497; *Bande et nation indiennes d'Ermieskin c. Canada*, 2009 CSC 9, [2009] 1 R.C.S. 222; *Forrest c. Canada (Procureur général)*, 2006 CAF 400; *Irshad (Litigation guardian of) v. Ontario (Minister of Health)*, 2001 CanLII 24155, 55 O.R. (3d) 43, 197 D.L.R. (4th) 103, 81 C.R.R. (2d) 77 (C.A.); *Lovelace c. Ontario*, 2000 CSC 37, [2000] 1 R.C.S. 950.

## AUTHORS CITED

Kropp, Douglas. “‘Categorical’ Failure: Canada’s Equality Jurisprudence — Changing Notions of Identity and the Legal Subject” (1997), 23 *Queen’s L.J.* 201.  
 Réaume, Denise G. “Of Pigeonholes and Principles: A Reconsideration of Discrimination Law” (2002), 40 *Osgoode Hall L.J.* 113.

APPEAL from a Federal Court decision (2010 FC 810, [2011] 4 F.C.R. 367, 323 D.L.R. (4th) 338, 215 C.R.R. (2d) 324; 2010 FC 926, 323 D.L.R. (4th) 372) dismissing the appellant’s application for judicial review of a Citizenship and Immigration director’s decision that she was ineligible to receive medical coverage under the Interim Federal Health Program. Appeal dismissed.

## APPEARANCES

*Andrew Dekany, Raj Anand and Angus Grant* for appellant.  
*Marie-Louise Wcislo and Martin Anderson* for respondent.  
*Iris Fischer and Lindsay Aagaard* for intervener.

## SOLICITORS OF RECORD

*Andrew Dekany, WeirFoulds LLP, and Law Office of Catherine Bruce, Toronto*, for appellant.  
*Deputy Attorney General of Canada* for respondent.  
*Blake, Cassels & Graydon LLP, Toronto*, for intervener.

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

[1] STRATAS J.A.: The applicant is a citizen of Grenada. In 1999, she entered Canada as a visitor. She never left. She has stayed in Canada, contrary to Canada’s immigration laws.

[2] For her first seven years in Canada, the appellant worked and earned enough to sustain herself. However, in 2006, her health began to deteriorate. She could no longer work.

## DOCTRINE CITÉE

Kropp, Douglas. « ‘Categorical’ Failure: Canada’s Equality Jurisprudence — Changing Notions of Identity and the Legal Subject » (1997), 23 *Queen’s L.J.* 201.  
 Réaume, Denise G. « Of Pigeonholes and Principles: A Reconsideration of Discrimination Law » (2002), 40 *Osgoode Hall L.J.* 113.

APPEL de la décision de la Cour fédérale (2010 CF 810, [2011] 4 R.C.F. 367; 2010 CF 926) rejetant la demande de contrôle judiciaire présentée par l’appelante à l’encontre de la décision d’un directeur de Citoyenneté et Immigration, selon laquelle l’appelante n’était pas admissible à la protection médicale dans le cadre du Programme fédéral de santé intérimaire. Appel rejeté.

## ONT COMPARU

*Andrew Dekany, Raj Anand et Angus Grant* pour l’appelante.  
*Marie-Louise Wcislo et Martin Anderson* pour l’intimé.  
*Iris Fischer et Lindsay Aagaard* pour l’intervenante.

## AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

*Andrew Dekany, WeirFoulds LLP et Cabinet de Catherine Bruce, Toronto*, pour l’appelante.  
*Le sous-procureur général du Canada* pour l’intimé.  
*Blake, Cassels & Graydon LLP, Toronto*, pour l’intervenante.

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

[1] LE JUGE STRATAS, J.C.A. : L’appelante est une citoyenne de la Grenade. Elle est entrée au Canada en qualité de visiteuse en 1999 et n’est jamais repartie. Elle est restée au Canada contrairement aux lois canadiennes en matière d’immigration.

[2] Pendant ses sept premières années au Canada, l’appelante a travaillé et a gagné suffisamment d’argent pour subvenir à ses besoins. Sa santé a cependant commencé à se détériorer en 2006, et elle a dû arrêter de travailler.

[3] Since 2006, the appellant has received some medical care without having to pay for it, but much more medical care is required. Her medical condition has become most serious.

[4] In September 2008, still in Canada contrary to Canada's immigration laws, the appellant took steps to try to regularize her status in Canada. She applied to Citizenship and Immigration Canada for permanent resident status. A few months later, she applied to Citizenship and Immigration Canada for a temporary resident permit so she could become eligible for health coverage under the Ontario Health Insurance Plan. In both applications, she asked for a waiver of the fees. The waivers were refused, the fees remained unpaid, and so the applications were never considered.

[5] In May 2009, the appellant applied to Citizenship and Immigration Canada for medical coverage under its Interim Federal Health Program. As we shall see, this Program is actually embodied in one of Canada's immigration laws, Order in Council P.C. 1957-11/848. Under this Order in Council, Citizenship and Immigration Canada covers the cost of emergency medical care for indigent persons that it has legally admitted to Canada.

[6] A director with Citizenship and Immigration Canada found that the appellant was ineligible to receive medical coverage and rejected her application.

[7] The appellant brought an application for judicial review to the Federal Court, submitting that she was eligible for medical coverage. In the alternative, she submitted that her exclusion from medical coverage infringed her rights under sections 7 and 15 of the Charter [*Canadian Charter of Rights and Freedoms*, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44]]. She requested the Federal Court to "read" the Order in Council as including her—in effect, to make this law compliant with sections 7 and 15 of the Charter by extending its terms to provide her with medical coverage.

[3] Depuis 2006, l'appelante a reçu des soins médicaux sans avoir à les payer, mais elle a besoin de beaucoup plus de soins. Ses problèmes de santé sont devenus très graves.

[4] En septembre 2008, l'appelante, qui se trouvait toujours au Canada contrairement aux lois canadiennes en matière d'immigration, a entrepris des démarches afin de régulariser son statut au Canada. Elle a présenté à Citoyenneté et Immigration Canada une demande de résidence permanente, puis, quelques mois plus tard, une demande de permis de séjour temporaire afin de devenir admissible au Régime d'assurance-santé de l'Ontario. L'appelante a demandé une dispense du paiement des frais exigés dans les deux cas. Les dispenses lui ont été refusées, les frais sont demeurés impayés et, en conséquence, les demandes n'ont jamais été étudiées.

[5] En mai 2009, l'appelante a présenté à Citoyenneté et Immigration Canada une demande d'admissibilité à son Programme fédéral de santé intérimaire (le Programme). Ce programme est incorporé dans l'un des textes de loi régissant l'immigration au Canada, soit le décret C.P. 1957-11/848. Selon ce décret, Citoyenneté et Immigration Canada prend en charge les dépenses liées aux soins médicaux d'urgence des personnes qui sont incapables de les payer et qui ont été admises légalement au Canada.

[6] Un directeur de Citoyenneté et Immigration Canada a jugé que l'appelante était inadmissible au Programme et a rejeté sa demande.

[7] Dans la demande de contrôle judiciaire qu'elle a présentée à la Cour fédérale, l'appelante a fait valoir qu'elle était admissible à une protection médicale et, subsidiairement, que la décision portant qu'elle n'y était pas admissible portait atteinte aux droits qui lui sont garantis aux articles 7 et 15 de la Charte [*Charte canadienne des droits et libertés*, qui constitue la partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44]]. Elle a demandé à la Cour fédérale d'interpréter le décret comme si celui-ci la visait — en d'autres termes, de rendre le décret conforme aux articles 7 et 15 de la Charte en élargissant sa portée de manière à ce qu'elle soit admissible au Programme.

[8] If the Federal Court accepted the appellant's request, the curiosity of some might be piqued: even though the appellant has disregarded Canada's immigration laws for the better part of a decade, she would be able to take one of Canada's immigration laws (the Order in Council), get a court to include her by extending the scope of that law, and then benefit from that extension while remaining in Canada contrary to Canada's immigration laws.

[9] But the Federal Court (*per* Justice Zinn) did not accept the appellant's request to extend the scope of the Order in Council. It rejected her submissions and dismissed the application for judicial review: 2010 FC 810, [2011] 4 F.C.R. 367 (main decision) and 2010 FC 926, 323 D.L.R. (4th) 372 (decision on motion for reconsideration).

[10] The appellant appeals to this Court, making submissions substantially similar to those that were made in the Federal Court.

[11] I also reject the appellant's submissions and would dismiss the appeal.

#### A. The Order in Council

[12] Order in Council P.C. 1957-11/848, passed on June 20, 1957, provides as follows:

The Board recommends that Order in Council P.C. 4/3263 of June 6, 1952, be revoked, and that the Department of National Health and Welfare be authorized to pay the costs of medical and dental care, hospitalization, and any expenses incidental thereto, on behalf of:

- (a) an immigrant, after being admitted at a port of entry and prior to his arrival at destination, or while receiving care and maintenance pending placement in employment, and
- (b) a person who at any time is subject to Immigration jurisdiction or for whom the Immigration authorities feel responsible and who has been referred for examination and/or treatment by an authorized Immigration officer,

[8] Une décision favorable de la Cour fédérale aurait pu sembler étrange : l'appelante, qui a fait fi des lois canadiennes en matière d'immigration pendant presque une décennie, pourrait utiliser un élément de ces lois (le décret), obtenir d'un tribunal qu'il élargisse la portée de celui-ci de manière à ce qu'elle soit visée, puis bénéficier de cet élargissement tout en demeurant au Canada en contrevenant aux lois canadiennes en matière d'immigration.

[9] La Cour fédérale, dans un jugement rendu par le juge Zinn, a toutefois refusé d'élargir la portée du décret. Elle a rejeté les prétentions de l'appelante ainsi que sa demande de contrôle judiciaire : 2010 CF 810, [2011] 4 R.C.F. 367 (décision principale) et 2010 CF 926 (décision relative à la requête en réexamen).

[10] L'appelante interjette appel à la Cour. Ses prétentions sont essentiellement identiques à celles qu'elle a présentées à la Cour fédérale.

[11] Je rejette aussi les prétentions de l'appelante et je rejetterais l'appel.

#### A. Le décret

[12] Le décret C.P. 1957-11/848, pris le 20 juin 1957, prévoit ce qui suit :

[TRADUCTION] Le Conseil recommande que le décret C.P. 4/3263 du 6 juin 1952 soit révoqué et que le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social soit autorisé à prendre en charge les dépenses liées aux soins de santé et dentaires, aux hospitalisations et aux dépenses accessoires, et ce, pour :

- a) les immigrants, après leur admission au point d'entrée et avant leur arrivée à destination, ou pendant leur traitement médical en attendant de trouver un emploi,
- b) les personnes qui, à un moment ou à un autre, relèvent de l'Immigration ou dont les autorités de l'Immigration s'estiment responsables et qui ont été envoyées par un agent d'immigration autorisé pour qu'elles se soumettent à un examen ou à un traitement,

in cases where the immigrant or such a person lacks the financial resources to pay these expenses, chargeable to funds provided annually by Parliament for the Immigration Medical Services of the Department National Health and Welfare.

#### B. The director's decision

[13] The decision maker on the appellant's application to Citizenship and Immigration Canada for medical coverage was the director, Program Management and Control, Health Management Branch.

[14] As mentioned above, the director denied the appellant medical coverage. The director's decision is as follows [see paragraph 19 of the main decision]:

Health care services are provided by the Provinces and Territories. As such, access or denial to health care rests with those Provincial and Territorial authorities, in this case the Province of Ontario.

The Interim Federal Health Program is an interim measure to provide emergency and essential health care coverage to eligible individuals who do not qualify for private or public health coverage and who demonstrate financial need. IFHP services aim to serve individuals in the following four groups of recipients:

- Refugee claimants;
- Resettled Refugees;
- Persons detained under the Immigration and Refugee Protection Act (IRPA); and,
- Victims of Trafficking in Persons (VTIPs).

As you have not provided any information to demonstrate that your client falls into any of the above-mentioned categories, I regret to inform you that your request for IFHP coverage cannot be approved.

Please be advised that your client has no active immigration application with Citizenship and Immigration Canada (CIC).

dans le cas où l'immigrant, ou la personne visée, ne peut assumer ces dépenses, imputables aux fonds accordés tous les ans par le Parlement aux Services médicaux de l'immigration du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social.

#### B. La décision du directeur

[13] C'est le directeur, Gestion et contrôle des programmes, Direction générale de la gestion de la santé, qui a statué sur la demande de protection médicale présentée à Citoyenneté et Immigration Canada par l'appelante.

[14] Comme il a été mentionné précédemment, le directeur a rejeté cette demande. Voici sa décision [voir le paragraphe 19 de la décision principale] :

[TRADUCTION] Les services de soins de santé sont fournis par les provinces et les territoires. C'est donc aux autorités provinciales et territoriales — en l'occurrence à la province de l'Ontario — qu'il appartient d'accorder ou de refuser l'accès aux soins de santé.

Le Programme fédéral de santé intérimaire fournit une couverture temporaire d'assurance-maladie aux individus admissibles qui ne sont pas encore couverts par un régime d'assurance-maladie public ou privé et qui démontrent qu'ils ont besoin d'une aide financière. Les groupes visés sont les suivants :

- demandeurs d'asile;
- réfugiés réinstallés;
- personnes détenues en vertu de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* (LIPR);
- victimes de la traite des personnes (VTIPs).

Comme vous ne nous avez pas soumis de renseignements démontrant que votre cliente entre dans l'une de ces catégories, je suis au regret de vous informer que votre demande d'admissibilité au PFSI ne peut être approuvée.

Sachez par ailleurs que votre cliente n'a aucune demande active d'immigration auprès de Citoyenneté et Immigration Canada (CIC).

C. The standard of review applicable to the director's decision

[15] As mentioned above, the appellant applied to the Federal Court for judicial review of the director's decision.

[16] The Federal Court did not explicitly select a standard of review for its consideration of the director's decision. However, it did find, in effect on a correctness standard, that the appellant did not qualify for medical coverage.

[17] The first step in determining the standard of review is to appreciate the nature of the decision in issue. As mentioned at the outset, the Interim Federal Health Program mentioned by the director is embodied in an Order in Council (P.C. 1957-11/848) and the decision maker is a delegate of the Minister of Citizenship and Immigration Canada. In effect, we are reviewing the legal interpretation and application of an Order in Council by a delegate of the Minister.

[18] The Supreme Court has told us that the standard of review will "usually" or "normally" be reasonable-ness where "a tribunal" is interpreting its "own statute" or "statutes closely connected to its function, with which it will have particular familiarity": [*Dunsmuir v. New Brunswick*] 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190, at paragraph 54; *Celgene Corp. v. Canada (Attorney General)*, 2011 SCC 1, [2011] 1 S.C.R. 3, at paragraph 34; *Smith v. Alliance Pipeline Ltd.*, 2011 SCC 7, [2011] 1 S.C.R. 160, at paragraph 26.

[19] I am inclined to find that the director is subject to this "normal" or "usual" position of deference to his decision making. But there exists considerable uncertainty on this, arising from *Dunsmuir* itself, previous case law, and the unusual circumstances of this case:

(a) We are dealing with a ministerial delegate, not a "tribunal" in any formal sense. In *Dunsmuir* the Supreme Court used the word "tribunal" on this point. In my view,

C. La norme de contrôle applicable à la décision du directeur

[15] Comme je l'ai mentionné précédemment, l'appelante a présenté à la Cour fédérale une demande de contrôle judiciaire visant la décision du directeur.

[16] La Cour fédérale n'a pas expressément choisi une norme de contrôle dans le cadre de son examen de la décision du directeur. Elle a toutefois conclu, en appliquant en fait la norme de la décision correcte, que l'appelante n'était pas admissible à une protection médicale.

[17] Pour déterminer la norme de contrôle qui s'applique, il faut d'abord apprécier la nature de la décision en cause. Comme je l'ai indiqué au début des présents motifs, le Programme fédéral de santé intérimaire mentionné par le directeur est incorporé dans un décret (C.P. 1957-11/848) et le décideur est un délégué du ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration du Canada. En fait, nous examinons l'interprétation et l'application d'un décret par un délégué du ministre.

[18] La Cour suprême nous a dit que la norme de contrôle sera « habituellement » ou « généralement » celle de la raisonnablement lorsqu'« un tribunal administratif » interprète « sa propre loi constitutive » ou « une loi étroitement liée à son mandat et dont il a une connaissance approfondie » : [*Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*] 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190, au paragraphe 54; *Celgene Corp. c. Canada (Procureur général)*, 2011 CSC 1, [2011] 1 R.C.S. 3, au paragraphe 34; *Smith c. Alliance Pipeline Ltd.*, 2011 CSC 7, [2011] 1 R.C.S. 160, au paragraphe 26.

[19] Je suis porté à conclure que la décision du directeur doit faire l'objet de cette déférence « habituelle » ou « générale ». Il existe cependant une grande incertitude à cet égard, à cause de l'arrêt *Dunsmuir*, des décisions judiciaires antérieures et des circonstances inusitées de la présente affaire :

a) La décision a été rendue par un délégué d'un ministre, pas par un « tribunal administratif » au sens formel. Dans l'arrêt *Dunsmuir*, la Cour suprême a employé

although it is not perfectly clear, in *Dunsmuir* the Supreme Court did not intend to restrict this position of deference to interpretations by formal tribunals. Throughout its discussion of the standard of review, the Supreme Court used the terms “tribunal”, “decision maker”, “exercises of public authority”, “administrative bodies”, “adjudicative tribunal”, “adjudicative bodies”, “administrative tribunal”, and “administrative actors”: *Dunsmuir*, above, at paragraphs 28–29, 31, 33, 41, 47–50, 52, 54–56, and 59. It seems to have used the terms interchangeably and, collectively, they are wide enough to embrace a ministerial delegate such as the director.

(b) In a relatively recent decision, albeit before *Dunsmuir*, the Supreme Court did not defer to the interpretation of a ministerial delegate who was interpreting a statute closely related to his function: *Hilewitz v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*; *De Jong v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2005 SCC 57, [2005] 2 S.C.R. 706 (a visa officer making an assessment under subparagraph 19(1)(a)(ii) of the *Immigration Act*, R.S.C., 1985, c. I-2); see also *Patel v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2011 FCA 187, [2013] 1 F.C.R. 340 and cases cited at paragraph 27 of *Patel*. This is certainly consistent with how we today approach decisions involving some other ministerial delegates. For example, in the income tax context, income tax assessors—ministerial delegates—are very familiar with the *Income Tax Act* [R.S.C., 1985 (5th Supp.), c. 1]. One might think that the normal administrative law standard of review analysis would apply to appeals of these administrators, with deference to their legal interpretations being the result: see, e.g., *Canada (Director of Investigation and Research) v. Southam Inc.*, [1997] 1 S.C.R. 748 and *Dunsmuir*, above, at paragraph 54. But it does not. The Tax Court of Canada, sitting in appeal on income tax assessments, and this Court do not defer at all to the statutory interpretations of the Minister’s delegate.

l’expression « tribunal administratif » à cet égard. À mon avis, bien que ceci ne soit pas parfaitement clair, la Cour suprême n’avait pas l’intention, dans l’arrêt *Dunsmuir*, de limiter cette attitude de déférence aux interprétations effectuées par des tribunaux administratifs officiels. Au cours de son examen de la norme de contrôle, la Cour suprême a employé les expressions « tribunal administratif », « décideur », « exercice de l’autorité publique » et « organisme administratif » : *Dunsmuir*, précité, aux paragraphes 28 et 29, 31, 33, 41, 47 à 50, 52, 54 à 56 et 59. Elle semble avoir employé ces expressions de façon interchangeable et, dans l’ensemble, celles-ci sont suffisamment larges pour désigner le délégué d’un ministre comme le directeur.

(b) Dans un arrêt relativement récent, mais antérieur à l’arrêt *Dunsmuir*, la Cour suprême n’a pas fait montre de déférence à l’égard de l’interprétation donnée par le délégué d’un ministre à une loi qui était étroitement liée à son mandat : *Hilewitz c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*; *De Jong c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, 2005 CSC 57, [2005] 2 R.C.S. 706 (concernant l’appréciation effectuée par un agent des visas sous le régime du sous-alinéa 19(1)a)(ii) de la *Loi sur l’immigration*, L.R.C. (1985), ch. I-2); voir aussi *Patel c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2011 CAF 187, [2013] 1 R.C.F. 340, et les décisions mentionnées au paragraphe 27 de cet arrêt. Cette approche est certainement conforme à la manière dont nous abordons actuellement les décisions prises par certains autres délégués d’un ministre. Dans le contexte de l’impôt sur le revenu par exemple, les répartiteurs, qui sont des délégués du ministre, connaissent très bien la *Loi de l’impôt sur le revenu* [L.R.C. (1985) (5<sup>e</sup> suppl.), ch. 1]. On pourrait penser que l’analyse normale de la norme de contrôle exigée par le droit administratif s’appliquerait aux appels des décisions de ces administrateurs, et qu’on doit donc faire montre d’une certaine déférence à l’égard de leur interprétation de la loi : voir, par exemple, *Canada (Directeur des enquêtes et recherches) c. Southam Inc.*, [1997] 1 R.C.S. 748, et *Dunsmuir*, précité, au paragraphe 54. Ce n’est toutefois pas le cas. Notre Cour et la Cour canadienne de l’impôt, qui instruit les appels relatifs aux cotisations d’impôt sur le revenu, ne font preuve d’aucune déférence à l’égard de l’interprétation donnée à une disposition législative par un délégué du ministre.

(c) The Supreme Court spoke in *Dunsmuir* of deference to interpretations of certain types of “statutes”. Did it mean to restrict this principle to “statutes”? There would appear to be no principled basis to do so. Deference probably also applies to interpretations of other types of laws, such as the Order in Council in this case.

(d) The director’s title seems to suggest that he administers programs such as this, and so he could be considered to be interpreting what *Dunsmuir* [at paragraph 54] described as a law “closely connected to [his] function”, warranting our deference. But there is no evidence in the record on this one way or the other, nor would one expect there to be such evidence given the narrow nature of a record on judicial review.

(e) The position of deference for administrative interpretations of statutes is said in *Dunsmuir* to apply only “usually” or “normally”. Does this qualification refer to the situations mentioned in *Dunsmuir* where the correctness standard applies? Perhaps not, as these situations largely do not involve issues of statutory interpretation. Does this qualification refer to some as yet unidentified situations? We simply do not know.

(f) In this particular case, as we shall see, the director did not engage in any actual interpretation of the Order in Council. Rather, he simply interpreted and applied an administrative policy made under that Order in Council. Does this mean that the director’s decision is subject to correctness review? I am not so sure. There are statements in *Dunsmuir* that suggest that the director’s failure to interpret the Order in Council may not matter. In two places in *Dunsmuir*, the Supreme Court suggests that in assessing the substance of decision making under the reasonableness standard we are to examine the outcome reached by the decision maker and not necessarily the plausibility of the reasons actually given. At paragraph 47, we are directed to ask ourselves “whether the decision falls within a range of possible, acceptable

c) Dans l’arrêt *Dunsmuir*, la Cour suprême a parlé de déférence à l’égard de l’interprétation de certains types de « lois ». Voulait-elle limiter l’application du principe aux « lois »? Il semble qu’aucune raison de principe ne justifie une telle limitation. La déférence s’applique aussi probablement aux interprétations d’autres types de textes de loi, comme le décret en l’espèce.

d) Le titre du directeur semble indiquer qu’il administre des programmes comme celui en cause en l’espèce, et l’on pourrait donc considérer qu’il interprète ce que la Cour a décrit dans l’arrêt *Dunsmuir* [au paragraphe 54] comme une « loi étroitement liée à son mandat », de sorte qu’il faudrait faire preuve de déférence à l’égard de sa décision. Or, il n’y a aucune preuve dans le dossier sur le sujet, et on ne peut pas s’attendre à ce qu’il en soit autrement étant donné que le dossier présenté dans le cadre d’un contrôle judiciaire est peu volumineux.

e) La Cour suprême a dit dans l’arrêt *Dunsmuir* que l’attitude de déférence envers l’interprétation des lois faite par les tribunaux administratifs s’applique seulement « habituellement ». Cette restriction vise-t-elle les situations mentionnées dans l’arrêt *Dunsmuir* dans lesquelles la norme de la décision correcte s’applique? Peut-être que non, étant donné qu’il n’est pas question de l’interprétation d’une loi dans une grande partie de ces situations. Cette restriction vise-t-elle des situations qui n’ont pas encore été définies? Nous ne le savons tout simplement pas.

f) En l’espèce, le directeur ne s’est pas livré à une véritable interprétation du décret. Il a simplement interprété et appliqué une politique administrative adoptée en application de ce décret. Cela signifie-t-il que la norme de la décision correcte s’applique à sa décision? Je n’en suis pas si sûr. Il y a dans l’arrêt *Dunsmuir* des déclarations qui permettent de croire que l’omission de la part du directeur d’interpréter le décret n’a aucune importance. À deux reprises dans l’arrêt *Dunsmuir*, la Cour suprême laisse entendre que nous devons, lorsque nous apprécions le bien-fondé d’une décision selon la norme de la raisonnable, examiner l’issue de l’affaire et pas nécessairement si les motifs énoncés par le décideur sont convaincants. La Cour suprême indique, au paragraphe 47, que nous devons nous demander si la décision

outcomes which are defensible in respect of the facts and law” and at paragraph 48 we are told that an administrative decision can be supported on the basis of reasons that “could [have] be[en] offered” (emphasis added).

(g) I am not alone in my doubts on this issue. Recently, this Court discussed *Dunsmuir* and the standard of review that should apply to the Governor in Council’s interpretation of a statute. It found the law in this area to be unclear: *Public Mobile Inc. v. Canada (Attorney General)*, 2011 FCA 194, [2011] 3 F.C.R. 344, at paragraph 35.

[20] Fortunately, on the facts of this case, I need not decide whether the standard of review is correctness or the deferential standard of reasonableness. Regardless of the standard of review, the director’s decision passes muster: as the director found, the appellant was not entitled to receive medical coverage in this case.

D. The Federal Court’s conclusions concerning the decision of the director

[21] The Federal Court found that the director fettered his discretion by following a departmental guideline instead of interpreting the actual wording of the Order in Council. In its view, the director was entitled to read and consider the departmental guideline but should have interpreted the actual wording of the Order in Council, the law that governed his discretion.

[22] However, the Federal Court held that this was immaterial: if the director had regard to the Order in Council, he would have had to rule that the appellant was not entitled to receive coverage. Therefore, the director’s decision could stand.

[23] For the purposes of this appeal, the Federal Court’s bottom-line conclusion was that the appellant was ineligible under the Order in Council to receive medical coverage.

appartient « aux issues possibles acceptables pouvant se justifier au regard des faits et du droit » et, au paragraphe 48, qu’une décision administrative peut être étayée par des motifs « qui pourraient [avoir été] donnés » (non souligné dans l’original).

g) Je ne suis pas le seul à avoir des doutes sur cette question. Notre Cour a récemment traité de l’arrêt *Dunsmuir* et de la norme de contrôle qui devrait s’appliquer à l’interprétation donnée à une loi par le gouverneur en conseil. Elle a conclu que le droit sur la question n’est pas clair : *Public Mobile Inc. c. Canada (Procureur général)*, 2011 CAF 194, [2011] 3 R.C.F. 344, au paragraphe 35.

[20] Heureusement, il n’est pas nécessaire, compte tenu des faits en l’espèce, que je décide si la norme de contrôle applicable est la norme de la décision correcte ou la norme déférente de la raisonabilité. Peu importe la norme de contrôle, la décision du directeur est acceptable : comme le directeur l’a conclu, l’appelante n’avait pas droit à une protection médicale.

D. Les conclusions de la Cour fédérale concernant la décision du directeur

[21] La Cour fédérale a conclu que le directeur a entravé son pouvoir discrétionnaire en suivant une directive du ministère au lieu d’interpréter le libellé du décret. Selon elle, le directeur avait le droit de lire et de prendre en compte la directive, mais il aurait dû interpréter le libellé du décret, lequel régissait son pouvoir discrétionnaire.

[22] La Cour fédérale a toutefois considéré que cette erreur ne tirait pas à conséquence : si le directeur avait pris le décret en considération, il aurait dû conclure que l’appelante n’avait pas droit à une protection. La décision du directeur pouvait donc être maintenue.

[23] Aux fins du présent appel, la Cour fédérale a conclu que l’appelante était inadmissible à une protection médicale en application du décret.

E. Assessment of the Federal Court's decision that the appellant was ineligible to receive medical coverage under the Order in Council

(1) Introduction and overview

[24] In my view, the Federal Court's bottom-line conclusion is correct: the appellant was ineligible to receive medical coverage under the Order in Council.

[25] In reaching its conclusion, the Federal Court relied upon the plain meaning of the words in the Order in Council. It examined the history behind the Order in Council in order to see if there was some special significance behind some of the wording used in it.

[26] The Federal Court also placed particular emphasis upon a rationale offered by the Minister of National Health and Welfare for the Order in Council in 1957: see the Federal Court's reasons at paragraph 44. I agree with the Federal Court's view that the Minister's rationale was an important clue as to the intended scope of the Order in Council. It was right to place particular emphasis on it.

[27] The Minister's rationale was as follows:

THAT on occasion persons are referred for medical and hospital treatment during the time they are thought to be under the jurisdiction of the Immigration authorities but before it is possible to satisfactorily determine their status as immigrants as defined in the Immigration Act, and because of the urgent nature of the disabling condition, treatment cannot be prudently postponed until their exact status has been completely established.

THAT in other instances persons who other than immigrants as defined who are temporarily under the jurisdiction of the Immigration authorities become urgently in need of medical care or hospital treatment, and at the time it is not humanely possible to defer medical action until the determination of who, if any third party, is financially responsible for the cost of such action;

THAT it is considered to be in the public interest and necessary for the maintenance of good public relations between the

E. L'examen de la décision de la Cour fédérale selon laquelle l'appelante était inadmissible à une protection médicale en application du décret

1) Introduction et aperçu

[24] À mon avis, la conclusion de la Cour fédérale est correcte : l'appelante était inadmissible à une protection médicale en application du décret.

[25] Pour parvenir à cette conclusion, la Cour fédérale s'est fondée sur le sens ordinaire des termes employés dans le décret. Elle a examiné l'historique du décret afin de voir si certains de ces termes avaient un sens particulier.

[26] La Cour fédérale a aussi accordé une attention particulière aux raisons données par le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social pour justifier le décret en 1957 : voir les motifs de la Cour fédérale, au paragraphe 44. Je partage l'opinion de la Cour fédérale selon laquelle la justification du ministre était un élément important pour savoir quelle portée le décret devait avoir. La Cour fédérale a eu raison de lui accorder une importance particulière.

[27] Le ministre a expliqué les raisons justifiant le décret dans les termes suivants :

[TRADUCTION] ATTENDU QU'à l'occasion, des personnes reçoivent des soins médicaux ou sont hospitalisées à un moment où on estime qu'elles relèvent de la compétence des autorités de l'Immigration mais avant qu'on puisse se prononcer de façon satisfaisante sur leur statut d'immigrant au sens de la *Loi sur l'immigration* et qu'en raison de l'urgence de leur affection incapacitante, on ne peut reporter les traitements de façon prudente en attendant que leur statut exact ait été déterminé de façon définitive;

ATTENDU QUE, dans d'autres cas, des personnes qui ne répondent pas à la définition d'immigrants et qui relèvent temporairement de la compétence des autorités de l'Immigration ont un besoin urgent de soins médicaux ou d'être hospitalisées et qu'il n'est par ailleurs pas humainement possible de reporter l'intervention médicale tant qu'on ne pourra déterminer si ce sont ces personnes ou des tiers qui doivent se charger financièrement du coût de cette intervention;

ATTENDU QUE L'ON considère qu'il est dans l'intérêt public et qu'il est nécessaire pour le maintien de bonnes

two Federal Departments concerned and the large number of individuals, societies and other agencies who work closely in association with these Departments during the ordinary course of Immigration operations, that the existing authority which is restrictive by reason of the term “immigrant” and also by reason of the conditions of “time” which are applied, be changed to permit the Department of National Health and Welfare to render the necessary medical assistance in these instances;

THAT both Departments undertake to administer this authority in such a way as to confine its use to those occasions only when circumstances render it the best course of action in the public interest, and only when humane interests more or less obligate the Departments to accept the responsibility; ....

[28] The Federal Court’s overall conclusion was as follows (at paragraph 51):

Properly interpreted, Order in Council P.C. 1957-11/848 does not apply to the applicant and she is not eligible for [Program] coverage. The applicant is not an “immigrant” in the sense that she is applying for permanent residence in Canada. The applicant is not temporarily under the jurisdiction of immigration authorities. Nor does the applicant fall into one of the narrow, well-defined categories for which immigration authorities feel responsible.

[29] I agree with the general thrust of the conclusion in this passage. But I wish to amplify and clarify it somewhat. This is needed because parties might interpret this passage in future cases to ascribe to the Order in Council a scope of medical coverage greater than is warranted by its terms.

[30] As is seen from the text of the Order in Council quoted above at paragraph 12, the Order in Council contains two paragraphs, (a) and (b). Each of these sets out certain eligibility criteria. In addition to satisfying the eligibility criteria in paragraph (a) or (b), a claimant must also “[lack] the financial resources to pay [the medical] expenses”.

(2) Paragraph (a) of the Order in Council

[31] Paragraph (a) of the Order in Council provides as follows:

relations publiques entre les deux ministères fédéraux concernés et le grand nombre de personnes, de sociétés et d’agences qui travaillent en étroite collaboration avec ces ministères dans le cadre habituel des activités de l’immigration, que l’autorisation actuelle, qui est restrictive, en raison de la portée du terme « immigrant » et des conditions relatives aux « délais » qui sont appliquées, soit modifiée de manière à permettre au ministère de la Santé nationale et du Bien-être social de fournir l’assistance médicale nécessaire en pareils cas;

ATTENDU QUE les deux ministères s’engagent à exercer ce pouvoir de manière à l’utiliser uniquement dans les cas où cette solution est celle qui est la meilleure dans l’intérêt public et seulement lorsque des considérations humanitaires les obligent plus ou moins à accepter cette responsabilité [...]

[28] La Cour fédérale a tiré la conclusion générale suivante (au paragraphe 51) :

Lorsqu’on l’interprète correctement, le décret C.P. 1957-11/848 ne s’applique pas à la demanderesse, qui n’est pas admissible au [Programme]. La demanderesse n’est pas une « immigrante » puisqu’elle ne demande pas la résidence permanente au Canada. Elle ne relève pas non plus temporairement de la compétence des autorités de l’immigration, et n’entre pas dans une des catégories étroites et nettement délimitées de personnes dont les autorités de l’immigration s’estiment responsables.

[29] Je souscris à l’idée générale de cette conclusion, mais j’aimerais l’étoffer et la clarifier un peu parce que les parties pourraient considérer, dans d’autres affaires, que ce passage a pour effet de faire en sorte que la protection médicale accordée par le décret est plus étendue que ce que son libellé devrait permettre.

[30] Comme le texte reproduit au paragraphe 12 ci-dessus le montre, le décret comporte deux alinéas — a) et b) — qui énoncent des critères d’admissibilité. En plus de satisfaire à l’un de ces critères, il faut que le demandeur [TRADUCTION] « ne [puisse] assumer [les] dépenses [médicales] ».

2) L’alinéa a) du décret

[31] L’alinéa a) du décret prévoit :

## [TRADUCTION]

- (a) an immigrant, after being admitted at a port of entry and prior to his arrival at destination, or while receiving care and maintenance pending placement in employment, ....

- a) les immigrants, après leur admission au point d'entrée et avant leur arrivée à destination, ou pendant leur traitement médical en attendant de trouver un emploi, [...]

[32] The Order in Council does not define “immigrant”. However, the term “immigrant” was defined in *The Immigration Act*, S.C. 1952, c. 42, paragraph 2(i) as “a person who seeks admission to Canada for permanent residence”.

[32] Le décret ne définit pas le terme « immigrant ». Ce terme était cependant défini à l’alinéa 2i) de la *Loi sur l’immigration*, S.C. 1952, ch. 42, dans les termes suivants : « une personne qui cherche à être admise au Canada en vue d’une résidence permanente ».

[33] Definitions of terms in statutes apply to terms contained in orders made under them: *Interpretation Act*, R.S.C. 1952, c. 158, section 38. It is not clear from the Order in Council whether it was made under *The Immigration Act*. But, in my view, the definition of “immigrant” in *The Immigration Act* sheds light on the meaning of that term in the Order in Council given that its subject-matter is related to immigration. I also note that the Minister of National Health and Welfare, when offering a rationale for the Order in Council and in discussing its intended scope of coverage, referred to “immigrants as defined”, which must be taken to be “immigrants” as defined under *The Immigration Act* as it stood at that time: see paragraph 27, above.

[33] Les définitions contenues dans une loi s’appliquent aux ordonnances prises en application de celle-ci : *Loi d’interprétation*, S.R.C. 1952, ch. 158, article 38. Il ne ressort pas clairement du décret que celui-ci a été pris en application de la *Loi sur l’immigration*, mais, à mon avis, la définition d’« immigrant » dans la *Loi sur l’immigration* éclaire le sens de ce terme dans le décret étant donné que son objet est lié à l’immigration. Je souligne également que, lorsqu’il a expliqué les raisons justifiant le décret et décrit la portée prévue de celle-ci, le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social a parlé du [TRADUCTION] « statut d’immigrant », ce qui signifie « immigrant » au sens de la *Loi sur l’immigration* de l’époque : voir le paragraphe 27, ci-dessus.

[34] In my view, only those who seek admission to Canada for permanent residence on or before entry into Canada fall under paragraph (a). Paragraph (a) uses the term “immigrant”, meaning “a person who seeks admission to Canada for permanent residence”, and the express wording of paragraph (a) shows that a person seeking permanent residence must satisfy one of two conditions:

[34] À mon avis, seules les personnes qui cherchent à être admises au Canada en vue d’une résidence permanente le jour de leur entrée au Canada ou précédemment sont visées à l’alinéa a). Cette disposition emploie le terme « immigrant », lequel désigne « une personne qui cherche à être admise au Canada en vue d’une résidence permanente », et son libellé indique expressément que la personne qui sollicite la résidence permanente au Canada doit remplir l’une des deux conditions suivantes :

(i) The person seeking admission to Canada for permanent residence was “admitted at a port of entry” but has not “[arrived] at destination”, i.e., is in transit between entry and destination, or

i) elle a été [TRADUCTION] « admi[se] au point d’entrée », mais n’est pas [TRADUCTION] « arrivée à destination », c.-à-d. qu’elle est en transit entre le point d’entrée et sa destination;

(ii) The person seeking admission to Canada for permanent residence is receiving “care and maintenance pending placement in employment”. A fair reading of the Order in Council is that the “care and maintenance”

ii) elle reçoit du [TRADUCTION] « traitement médical en attendant de trouver un emploi ». Si on interprète le décret de manière raisonnable, on peut dire que [TRADUCTION] « leur traitement médical » est donné

is at the direction of the immigration authorities who met the person upon entry into Canada. In my view, this is a fair reading in light of the history of the Order in Council, reviewed by the Federal Court at paragraphs 30–37, which shows that this medical coverage program was always focused on those entering Canada for the first time, not on those who had already arrived in Canada.

[35] The appellant does not qualify under either of these conditions. She was not admitted into Canada as an applicant for permanent residence. She was not in transit between entry and destination. The immigration authorities did not direct her “care and maintenance pending placement in employment”. The appellant was simply a visitor who decided to remain in Canada, contrary to Canada’s immigration law.

(3) Paragraph (b) of the Order in Council

[36] Paragraph (b) of the Order in Council provides as follows:

- (b) a person who at any time is subject to Immigration jurisdiction or for whom the Immigration authorities feel responsible and who has been referred for examination and/or treatment by an authorized Immigration officer, ....

[37] Paragraph (b) refers to “a person”, not an “immigrant”, the term used in paragraph (a). As a result, paragraph (b) covers more than those seeking permanent residence in Canada.

[38] One requirement that must be met under paragraph (b) is that the person is “subject to Immigration jurisdiction” or is a person “for whom the Immigration authorities feel responsible.”

[39] At paragraphs 46–50 of its reasons, the Federal Court interpreted these phrases in light of their plain wording and the rationale offered by the Minister of

à la demande des autorités de l’immigration qui ont rencontré la personne à son arrivée au Canada. À mon avis, il s’agit d’une interprétation raisonnable compte tenu de l’historique du décret, que la Cour fédérale a rappelé aux paragraphes 30 à 37 et qui montre que le Programme a toujours été destiné aux personnes entrant au Canada pour la première fois, et non à celles se trouvant déjà au Canada.

[35] L’appelante ne remplit aucune de ces conditions. Elle n’a pas été admise au Canada à titre de personne qui demande la résidence permanente. Elle n’était pas en transit entre un point d’entrée et sa destination. Le [TRADUCTION] « traitement médical » qu’elle recevait « en attendant de trouver un emploi » n’a pas été donné à la demande des autorités de l’immigration. L’appelante était simplement une visiteuse qui a décidé de rester au Canada, contrairement aux lois canadiennes en matière d’immigration.

3) L’alinéa b) du décret

[36] L’alinéa b) du décret prévoit :

[TRADUCTION]

- b) les personnes qui, à un moment ou à un autre, relèvent de l’Immigration ou dont les autorités de l’Immigration s’estiment responsables et qui ont été envoyées par un agent d’immigration autorisé pour qu’elles se soumettent à un examen ou à un traitement, [...]

[37] L’alinéa b) vise une personne et non un immigrant comme l’alinéa a). Il ne s’applique donc pas seulement aux personnes qui sollicitent la résidence permanente au Canada.

[38] L’alinéa b) exige notamment que la personne [TRADUCTION] « relèv[e] de l’Immigration » ou soit une personne [TRADUCTION] « dont les autorités de l’Immigration s’estiment responsables ».

[39] Aux paragraphes 46 à 50 de ses motifs, la Cour fédérale a interprété ces conditions à la lumière du sens ordinaire des termes utilisés et des raisons données par

National Health and Welfare for the Order in Council in 1957, excerpts of which are reproduced at paragraph 27, above. The Federal Court held (at paragraph 49) that those “subject to Immigration jurisdiction” are:

... those persons who are passing through a port of entry and thus subject to the jurisdiction of the immigration authorities, those persons whose status in Canada is being processed by the immigration authorities, and those persons under detention and in the custody of the immigration authorities. Persons temporarily under the jurisdiction of the immigration authorities would also include refugee claimants....

I agree with this conclusion and the reasons the Federal Court offered in support of it (at paragraphs 46–50).

[40] However, by way of clarification, “those persons whose status in Canada is being processed by the immigration authorities” must mean a person who sought that status before or upon entry into Canada. The Program could not have been intended to pay the medical expenses of those who arrive as visitors but remain illegally in Canada and who, after the better part of a decade of living illegally in Canada, suddenly choose to try to regularize their immigration status. Coverage for those persons would be against the whole tenor of the Order in Council, the history of the Order in Council, and the Minister’s stated rationale.

[41] Paragraph (b) contains another requirement, expressed in the phrase “and who has been referred for examination and/or treatment by an authorized Immigration officer.” Does that phrase apply only to those who “[have] been referred for examination and/or treatment by an authorized Immigration officer”? Or does it apply both to those who “[have] been referred for examination and/or treatment by an authorized Immigration officer” and to those who are “subject to Immigration jurisdiction”?

[42] In my view, the latter must be the correct interpretation: all those qualified under paragraph (b) must have been “referred for examination and/or treatment by an authorized Immigration officer.”

le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social pour justifier le décret en 1957, dont des extraits sont reproduits au paragraphe 27 ci-dessus. La Cour fédérale a statué (au paragraphe 49) que les personnes qui [TRADUCTION] « relèvent de l’Immigration » sont :

[...] celles qui transitent par un point d’entrée et qui relèvent donc de la compétence des autorités de l’immigration, celles dont le statut au Canada est à l’examen par les autorités de l’immigration et celles qui sont détenues par les autorités de l’immigration. Font partie des personnes qui relèvent temporairement de la compétence des autorités de l’immigration les demandeurs d’asile [...]

Je souscris à cette conclusion et aux motifs donnés à l’appui par la Cour fédérale (aux paragraphes 46 à 50).

[40] Cependant, par souci de précision, le passage « celles dont le statut au Canada est à l’examen par les autorités de l’immigration » doit inclure les personnes qui sollicitent ce statut avant leur entrée au Canada ou au moment de celle-ci. Il est impossible que l’on ait voulu que le Programme assume les frais médicaux des personnes qui entrent au Canada en qualité de visiteur, qui décident de rester illégalement ici et qui, après avoir vécu illégalement au Canada pendant presque une décennie, décident soudainement d’essayer de régulariser leur statut en matière d’immigration. Accorder une protection à ces personnes irait à l’encontre de l’objet du décret, de son historique et des raisons données par le ministre pour le prendre.

[41] L’alinéa b) prévoit une autre exigence : [TRADUCTION] « qui ont été envoyées par un agent d’immigration autorisé pour qu’elles se soumettent à un examen ou à un traitement ». Cette exigence s’applique-t-elle seulement aux personnes [TRADUCTION] « qui ont été envoyées par un agent d’immigration autorisé pour qu’elles se soumettent à un examen ou à un traitement »? Ou s’applique-t-elle aussi aux personnes qui [TRADUCTION] « relèvent de l’Immigration »?

[42] À mon avis, l’interprétation correcte est la deuxième : toutes les personnes admissibles en vertu de l’alinéa b) doivent avoir été [TRADUCTION] « envoyées par un agent d’immigration autorisé pour qu’elles se soumettent à un examen ou à un traitement ».

[43] This interpretation is supported by the rationale offered by the Minister of National Health and Welfare for the Order in Council in 1957: see paragraph 27, above.

[44] Finally, it must be remembered that in 1957, when the Order in Council was passed, Canada did not have a government-administered medicare scheme. Canadians were obligated to pay for their own health care or arrange for insurance coverage. Given that historical context, it does not make sense that all those “subject to Immigration jurisdiction” would have emergency medical coverage courtesy of the state, even if not specifically “referred for examination and/or treatment by an authorized Immigration officer”. I would add that there is no evidence before the Court to suggest that paragraph (b) was ever interpreted in that way.

[45] Given this interpretation, the appellant does not qualify under paragraph (b). Upon entry to Canada, she did not claim a status other than visitor and the immigration authorities were not processing any other status. She was not in the custody of the immigration authorities, nor was she a refugee claimant. At no time was she “referred for examination and/or treatment by an authorized Immigration officer.” At no time did the “Immigration authorities feel responsible” for her. The appellant was just a visitor who decided to remain in Canada, contrary to Canada’s immigration law.

[46] For the foregoing reasons, I find that the appellant was ineligible to receive medical coverage under the Order in Council. Therefore, the director was correct in deciding to deny the appellant medical coverage and the Federal Court was correct in upholding the director’s decision.

[43] Cette interprétation est étayée par les raisons données par le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social pour prendre le décret en 1957 : voir le paragraphe 27, ci-dessus.

[44] Enfin, il faut se rappeler que, lorsque le décret a été pris en 1957, il n’y avait pas un régime de soins de santé administré par l’État au Canada. Les Canadiens devaient payer leurs soins de santé ou souscrire des assurances à cette fin. Compte tenu de ce contexte historique, il n’est pas logique que toutes les personnes qui [TRADUCTION] « relèvent de l’Immigration » bénéficient d’une protection médicale d’urgence aux frais de l’État, même si elles n’ont pas été expressément [TRADUCTION] « envoyées par un agent d’immigration autorisé pour qu’elles se soumettent à un examen ou à un traitement ». J’ajouterais que la Cour ne dispose d’aucune preuve permettant de croire que l’alinéa b) a déjà été interprété de cette façon.

[45] Compte tenu de cette interprétation, l’appelante n’est pas admissible suivant l’alinéa b). À son arrivée au Canada, elle n’a pas revendiqué un autre statut que celui de visiteuse et les autorités de l’immigration n’étudiaient pas un autre statut. Elle n’était pas détenue par les autorités de l’immigration et elle n’a pas demandé l’asile. Elle n’a jamais été [TRADUCTION] « [envoyée] par un agent d’immigration autorisé pour [qu’elle] se [soumette] à un examen ou à un traitement ». Les autorités de l’immigration ne se sont jamais [TRADUCTION] « estim[ées] responsables » d’elle. L’appelante était seulement une visiteuse qui a décidé de rester au Canada, contrairement aux lois canadiennes en matière d’immigration.

[46] Pour les motifs qui précèdent, je conclus que l’appelante était inadmissible à une protection médicale en vertu du décret. Par conséquent, le directeur a eu raison de lui refuser cette protection et la Cour fédérale, de confirmer cette décision.

F. Are the appellant's rights under sections 7 and 15 of the Charter infringed?

(1) A preliminary observation

[47] The appellant raised the constitutional issues for the first time in her application for judicial review in the Federal Court and filed her evidence on those issues in that Court. Before the director, she did not raise the constitutional issues or offer evidence on those issues.

[48] Sometimes this is a fatal flaw that prevents the reviewing court from considering the constitutional issue on judicial review: *Okwuobi v. Lester B. Pearson School Board*; *Casimir v. Quebec (Attorney General)*; *Zorrilla v. Quebec (Attorney General)*, 2005 SCC 16, [2005] 1 S.C.R. 257, at paragraphs 38–40.

[49] In this case, however, the objection would not lie if the director did not have the jurisdiction to decide the constitutional issues: *Okwuobi*, above, at paragraphs 28–34 and 38; *Nova Scotia (Workers' Compensation Board) v. Martin*; *Nova Scotia (Workers' Compensation Board) v. Laseur*, 2003 SCC 54, [2003] 2 S.C.R. 504. In that circumstance, the Federal Court would be the first place where the constitutional issues could be determined.

[50] The point was not argued before us and, given my ultimate disposition of the constitutional issues, I need not decide whether the objection lies in this case.

(2) The standard of review

[51] What is the standard of review of the Federal Court's decision on the constitutional issues? Since the director did not consider the constitutional issues, we must look to the law concerning appellate standards of review, not administrative law standards of review.

F. Les droits garantis à l'appelante par les articles 7 et 15 de la Charte ont-ils été violés?

1) Une observation préliminaire

[47] L'appelante a soulevé les questions constitutionnelles la première fois dans sa demande de contrôle judiciaire adressée à la Cour fédérale, à qui elle a présenté sa preuve à cet égard. Elle n'avait pas soulevé ces questions ni produit une preuve à ce sujet devant le directeur.

[48] Il s'agit parfois d'un vice irréparable qui empêche la cour de révision d'examiner la question constitutionnelle dans le cadre d'un contrôle judiciaire : *Okwuobi c. Commission scolaire Lester-B.-Pearson*; *Casimir c. Québec (Procureur général)*; *Zorrilla c. Québec (Procureur général)*, 2005 CSC 16, [2005] 1 R.C.S. 257, aux paragraphes 38 à 40.

[49] En l'espèce cependant, l'objection ne serait pas fondée si le directeur n'avait pas la compétence voulue pour trancher les questions constitutionnelles : *Okwuobi*, précité, aux paragraphes 28 à 34 et 38; *Nouvelle-Écosse (Workers' Compensation Board) c. Martin*; *Nouvelle-Écosse (Workers' Compensation Board) c. Laseur*, 2003 CSC 54, [2003] 2 R.C.S. 504. Dans ce cas, les questions constitutionnelles devraient être soumises en premier lieu à la Cour fédérale.

[50] La question n'a pas été soulevée devant nous et, vu ma décision finale sur les questions constitutionnelles, il n'est pas nécessaire que je décide si l'objection est recevable en l'espèce.

2) La norme de contrôle

[51] Quelle norme de contrôle s'applique à la décision de la Cour fédérale relative aux questions constitutionnelles? Comme le directeur n'a pas examiné ces questions, nous devons avoir recours au droit régissant les normes de contrôle applicables en appel, et non aux normes de contrôle prévues par le droit administratif.

[52] The normal rule on appeals is that on pure questions of law or questions of mixed fact and law where the law predominates or is “extricable”, the standard of review is correctness. On questions of fact, or questions of mixed fact and law that are primarily factual in nature, the standard of review is palpable and overriding error. See *Housen v. Nikolaisen*, 2002 SCC 33, [2002] 2 S.C.R. 235; *H.L. v. Canada (Attorney General)*, 2005 SCC 25, [2005] 1 S.C.R. 401.

[53] On occasion, the Supreme Court has stated that the appellate standard of review on decisions in constitutional cases is correctness and has used language to suggest that there can be no deference on any question, factual or legal, in a constitutional case: see, e.g., *Doucet-Boudreau v. Nova Scotia (Minister of Education)*, 2003 SCC 62, [2003] 3 S.C.R. 3, at paragraph 36 (“Deference ends, however, where the constitutional rights that the courts are charged with protecting begin”).

[54] I do not take these statements to mean that in a constitutional case an appellate court can readily interfere with factual findings and exercises of discretion that are heavily suffused with facts. There are many Supreme Court decisions that confirm that deference on such matters is still warranted: see, e.g. *Lake v. Canada (Minister of Justice)*, 2008 SCC 23, [2008] 1 S.C.R. 761, at paragraph 34; *R. v. Buhay*, 2003 SCC 30, [2003] 1 S.C.R. 631, at paragraphs 44–45; *R. v. Stillman*, [1997] 1 S.C.R. 607, at paragraph 68; *R. v. Belnavis*, [1997] 3 S.C.R. 341; *Dagenais v. Canadian Broadcasting Corp.*, [1994] 3 S.C.R. 835, at pages 931–932.

[55] In other words, the normal appellate standards of review discussed in *Housen* and *H.L.* apply in constitutional cases. However, as a practical matter, it is fair to say that correctness review probably happens more frequently in constitutional appeals because of the centrality of the legal issues in such appeals, and the fact

[52] Selon la règle qui s’applique habituellement en appel, c’est la norme de la décision correcte qui s’applique aux pures questions de droit ou aux questions mixtes de fait et de droit lorsque le droit prédomine ou est « isolable ». La norme exige cependant une erreur manifeste et dominante dans le cas des questions de fait ou des questions mixtes de fait et de droit qui sont de nature principalement factuelle. Voir *Housen c. Nikolaisen*, 2002 CSC 33, [2002] 2 R.C.S. 235; *H.L. c. Canada (Procureur général)*, 2005 CSC 25, [2005] 1 R.C.S. 401.

[53] La Cour suprême a dans certains cas affirmé que la norme de contrôle applicable en appel dans les affaires constitutionnelles est la norme de la décision correcte et utilisé des termes qui permettent de penser qu’il ne faut faire preuve d’aucune déférence en matière constitutionnelle, ni à l’égard d’une question de fait, ni à l’égard d’une question de droit : voir, par exemple, *Doucet-Boudreau c. Nouvelle-Écosse (Ministre de l’Éducation)*, 2003 CSC 62, [2003] 3 R.C.S. 3, au paragraphe 36 (« Cependant, la déférence s’arrête là où commencent les droits constitutionnels que les tribunaux sont chargés de protéger »).

[54] Je ne pense pas que cela signifie qu’une cour d’appel peut facilement modifier les conclusions de fait et l’exercice d’un pouvoir discrétionnaire qui sont largement imprégnés des faits. La Cour suprême a rendu de nombreux arrêts qui confirment que la déférence à cet égard est encore justifiée : voir, par exemple, *Lake c. Canada (Ministre de la Justice)*, 2008 CSC 23, [2008] 1 R.C.S. 761, au paragraphe 34; *R. c. Buhay*, 2003 CSC 30, [2003] 1 R.C.S. 631, aux paragraphes 44 et 45; *R. c. Stillman*, [1997] 1 R.C.S. 607, au paragraphe 68; *R. c. Belnavis*, [1997] 3 R.C.S. 341; *Dagenais c. Société Radio-Canada*, [1994] 3 R.C.S. 835, aux pages 931 et 932.

[55] En d’autres termes, les normes de contrôle applicables habituellement en appel qui ont été examinées dans l’arrêt *Housen* et dans l’arrêt *H.L.* s’appliquent dans les affaires constitutionnelles. En pratique cependant, il est raisonnable de dire que la norme de la décision correcte s’applique probablement plus souvent

that questions of constitutional law are often extricable from the questions of mixed fact and law that arise.

(3) Section 7 of the Charter

[56] In the Federal Court and in this Court, the appellant submits that her exclusion from medical coverage under the Order in Council infringes her section 7 rights to life and security of the person and her right not to be deprived thereof except in accordance with the principles of fundamental justice.

(a) Rights to life and security of the person

[57] The Federal Court found that the appellant's rights to life and security of the person under section 7 of the Charter were infringed (at paragraph 91):

The evidence before the Court establishes both that the [appellant] has experienced extreme delay in receiving medical treatment and that she has suffered severe psychological stress resulting from the uncertainty surrounding whether she will receive the medical treatment she needs. More importantly, the record before the Court establishes that the applicant's exclusion from... coverage [under the Order in Council] has exposed her to a risk to her life as well as to long term, and potentially irreversible, negative health consequences.... In my view, the applicant has established a deprivation of her right to life, liberty and security of the person that was caused by her exclusion from the [Order in Council].

[58] This finding is open to challenge on two grounds. I would reject the first ground, but accept the second.

- I -

[59] First, the respondent disputes the Federal Court's factual finding that the appellant has been exposed to delays and risks. On the facts, the respondent submits that the appellant has been able to obtain hospital

dans les appels en matière constitutionnelle en raison de la centralité des questions de droit qui y sont soulevées et du fait que les questions de droit constitutionnel peuvent souvent être isolées des questions mixtes de fait et de droit qui se posent.

3) L'article 7 de la Charte

[56] Comme elle l'a fait devant la Cour fédérale, l'appelante prétend devant notre Cour que le fait qu'elle est exclue de la protection médicale prévue par le décret porte atteinte au droit à la vie et à la sécurité de sa personne qui lui est garanti à l'article 7 et à son droit de ne pas en être privée, si ce n'est en conformité avec les principes de justice fondamentale.

a) Le droit à la vie et à la sécurité de sa personne

[57] La Cour fédérale a conclu que le droit de l'appelante à la vie et à la sécurité de sa personne, qui est garanti à l'article 7 de la Charte, avait été violé (au paragraphe 91) :

Il ressort de la preuve dont dispose la Cour que [l'appelante] a subi des retards excessifs avant de recevoir des soins médicaux, en plus d'éprouver un stress psychologique aigu parce qu'elle ignorait si elle recevrait ou non les soins médicaux dont elle a besoin. Mais surtout, le dossier soumis à la Cour démontre que l'exclusion de la demanderesse [de la protection prévue par le décret] l'a exposée à une menace à sa vie, en plus d'entraîner des conséquences négatives à long terme, voire irréversibles, sur sa santé [...]. À mon avis, la demanderesse a démontré que son exclusion du [décret] s'est traduite par une négation de son droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne.

[58] Cette conclusion peut être contestée pour deux motifs. Je rejetterais le premier, mais j'accueillerais le deuxième.

- I -

[59] En premier lieu, l'intimé conteste la conclusion de fait de la Cour fédérale selon laquelle l'appelante a subi des retards et a été exposée à des menaces. Se fondant sur les faits, l'intimé fait valoir que l'appelante

admissions and surgeries when required and has been under the active care of both a family doctor and a number of specialists. The respondent adds that in Ontario, where the appellant lives, hospitals cannot deny emergency medical treatment to anyone, when to do so would endanger life: *Public Hospitals Act*, R.S.O. 1990, c. P.40. As a result, the respondent submits that the appellant has not established a serious deprivation of her right to life or security of the person under section 7 of the Charter.

[60] The respondent's submissions gain force from legal proposition that the effects on the protected interests under section 7 must be more than trivial. They must be serious: *Chaoulli v. Quebec (Attorney General)*, 2005 SCC 35, [2005] 1 S.C.R. 791, at paragraph 123; *R. v. Morgentaler*, [1988] 1 S.C.R. 30, at pages 56 and 173; *Blencoe v. British Columbia (Human Rights Commission)*, 2000 SCC 44, [2000] 2 S.C.R. 307; *New Brunswick (Minister of Health and Community Services) v. G. (J.)*, [1999] 3 S.C.R. 46, at paragraph 60.

[61] Bearing in mind the standard of review, I am not prepared to interfere with the Federal Court's factual conclusion that the appellant was exposed to a significant risk to her life and health, a risk significant enough to trigger a violation of her rights to life and security of the person. The Federal Court had an evidentiary basis for its finding.

[62] At paragraphs 6 to 13, the Federal Court reviewed the appellant's medical condition while she has remained in Canada. Before 2006, she only required minor medical care. After 2006, however, her medical needs have substantially increased as her health has worsened. Her conditions include uterine fibroids, uncontrolled hypertension, nephrotic syndrome, poorly controlled diabetes, a pulmonary embolism, decreased mobility, shortness of breath, hyperlipidemia and anxiety.

[63] The Federal Court reviewed the appellant's access to health care services and medication (at paragraphs 6

a pu être admise à l'hôpital à plus d'une reprise et obtenir les interventions chirurgicales dont elle avait besoin; en outre, un médecin de famille et un certain nombre de spécialistes se sont occupés d'elle activement. L'intimé ajoute qu'en Ontario, où habite l'appelante, les hôpitaux ne peuvent jamais refuser de fournir des soins médicaux d'urgence si la vie de la personne concernée serait en danger faute de soins : *Loi sur les hôpitaux publics*, L.R.O. 1990, ch. P.40. En conséquence, l'intimé soutient que l'appelante n'a pas démontré qu'il avait été porté gravement atteinte à son droit à la vie ou à la sécurité de sa personne, qui est garanti à l'article 7 de la Charte.

[60] Les prétentions de l'intimé sont renforcées par la proposition juridique selon laquelle les conséquences sur les droits garantis par l'article 7 doivent être plus que négligeables, elles doivent être sérieuses : *Chaoulli c. Québec (Procureur général)*, 2005 CSC 35, [2005] 1 R.C.S. 791, au paragraphe 123; *R. c. Morgentaler*, [1988] 1 R.C.S. 30, aux pages 56 et 173; *Blencoe c. Colombie-Britannique (Human Rights Commission)*, 2000 CSC 44, [2000] 2 R.C.S. 307; *Nouveau-Brunswick (Ministre de la Santé et des Services communautaires) c. G. (J.)*, [1999] 3 R.C.S. 46, au paragraphe 60.

[61] Compte tenu de la norme de contrôle applicable, je ne suis pas disposé à modifier la conclusion de fait de la Cour fédérale selon laquelle l'appelante a été exposée à une menace sérieuse à sa vie et à sa santé, une menace suffisamment importante pour entraîner une violation de son droit à la vie et à la sécurité de sa personne. Cette conclusion est étayée par la preuve.

[62] Aux paragraphes 6 à 13, la Cour fédérale a passé en revue l'état de santé de l'appelante depuis son arrivée au Canada. L'appelante n'a eu besoin que de soins médicaux mineurs avant 2006. Elle a par contre eu besoin de beaucoup plus de soins par la suite, car sa santé s'est détériorée. Elle a des fibromes utérins et souffre notamment d'une hypertension non maîtrisée, d'un syndrome néphrotique, d'un diabète mal contrôlé, d'une embolie pulmonaire, de mobilité réduite, d'essoufflement à l'effort, d'hyperlipidémie et d'anxiété.

[63] La Cour fédérale a passé en revue les services médicaux que l'appelante a reçus ainsi que les médicaments

to 9). Before 2006, the appellant was able to work. She earned enough income to pay for the minor medical care and medication that she required. After 2006, her medical needs surpassed her ability to pay but she was still able to obtain some treatment. There is some evidence that she had had access to medical assistance at a community health centre. In 2008, she underwent an operation at Humber River Regional Hospital for the removal of uterine fibroids. She was billed for that surgery, but was unable to pay the bill. Later in 2008, the appellant was admitted to St. Michael's Hospital for ten days for uncontrolled hypertension. In 2009, she was admitted to St. Michael's Hospital for eight days during which a pulmonary embolism was found. She was unable to pay for the medication to treat that, but the hospital gave her a supply.

[64] Evidence was before the Federal Court suggesting that the appellant's access to health care services and medication was impaired. While eventually the appellant did have her uterine fibroids surgically removed at Humber River Regional Hospital in 2006, at first she was denied service at Women's College Hospital due to her lack of insurance coverage and her inability to pay. In 2008, while at St. Michael's Hospital, a test aimed at determining the cause of her nephritic syndrome could not be performed owing to her inability to pay for treatment and for the medicine that might be necessary if complications arose.

[65] Also before the Federal Court was expert medical evidence. Overall, this evidence, accepted by the Federal Court, suggested that (at paragraph 91):

... if [the appellant] were to not receive timely and appropriate health care and medications in the future, she would be at very high risk of immediate death (due to recurrent blood clots and pulmonary embolism), severe medium-term complications (such as kidney failure and subsequent requirement for dialysis), and other long-term complications of poorly-controlled diabetes and hypertension (such as blindness, foot ulcers, leg amputation, heart attack, and stroke).

qu'elle a pris (aux paragraphes 6 à 9). Avant 2006, l'appelante était en mesure de travailler. Elle a gagné suffisamment d'argent pour payer les soins médicaux mineurs et les médicaments dont elle avait besoin. Après 2006, elle n'avait pas les moyens de payer ses soins médicaux, mais elle a encore été en mesure d'obtenir certains soins. La preuve révèle qu'elle a obtenu de l'assistance médicale à un centre de santé communautaire. En 2008, elle s'est fait enlever des fibromes utérins par intervention chirurgicale au Humber River Regional Hospital. Elle a reçu une facture pour cette intervention, mais elle a été incapable de la payer. Plus tard en 2008, elle a été hospitalisée pendant dix jours au St. Michael's Hospital pour une hypertension non maîtrisée. En 2009, elle a passé huit jours dans cet hôpital au cours desquels on a découvert qu'elle souffrait d'une embolie pulmonaire. Elle a été incapable de payer le médicament qui lui avait été prescrit, mais l'hôpital lui a fourni l'approvisionnement nécessaire.

[64] La preuve présentée à la Cour fédérale semblait indiquer que l'appelante n'avait pas eu un accès complet à des services de santé et à des médicaments. Avant de se faire enlever ses fibromes utérins au Humber River Regional Hospital en 2006, le Women's College Hospital avait refusé de la traiter parce qu'elle n'avait pas d'assurance médicale et qu'elle n'avait pas les moyens de payer l'intervention. Pendant qu'elle était hospitalisée au St. Michael's Hospital en 2008, elle n'a pas pu subir un examen servant à déterminer la cause du syndrome néphrotique parce qu'elle n'était pas en mesure de payer le traitement et les médicaments qui pourraient être nécessaires en cas de complications.

[65] La Cour fédérale disposait également d'une preuve médicale d'expert. Dans l'ensemble, cette preuve, qui a été admise par la Cour fédérale, laissait entendre que (au paragraphe 91) :

[TRADUCTION] [...] si, à l'avenir, [l'appelante] ne recevait pas en temps opportun les soins et les médicaments nécessaires, elle courrait un risque très élevé de mort immédiate (en raison de coagulums et d'une éventuelle embolie pulmonaire), de graves complications à moyen terme (telles qu'une insuffisance rénale, et la dialyse dont elle aurait ensuite besoin) ainsi que d'autres complications à long terme découlant de son diabète mal contrôlé et de son hypertension (telles que la cécité, des ulcères diabétiques

[66] Given this evidence, and bearing in mind the deferential standard of review that must be applied to the Federal Court's findings of fact, I would not give effect to the respondent's submission that the Federal Court erred in finding that the appellant was exposed to serious health risks.

- II -

[67] As mentioned above, based on this evidence, the Federal Court found that the Order in Council created a risk to the appellant. That is true in the sense that if the Order in Council were broader and provided her with all of the treatment and medication she needs, all risk would be averted. But that is not sufficient legally to demonstrate that the Order in Council has caused injury to the appellant's rights to life and security of the person.

[68] It is incumbent on the appellant to establish that the failure of the Order in Council to provide medical coverage to her is the operative cause of the injury to her rights to life and security of the person under section 7 of the Charter: *TrueHope Nutritional Support Limited v. Canada (Attorney General)*, 2011 FCA 114, 420 N.R. 19, at paragraph 11.

[69] The provision of public health coverage and the regulation of access to it is primarily the responsibility of the provinces and the territories, with the federal government playing a role in funding, the setting of standards under the *Canada Health Act*, R.S.C., 1985, c. C-6 and, occasionally, regulation in specific areas under its criminal law power: *Reference re Assisted Human Reproduction Act*, 2010 SCC 61, [2010] 3 S.C.R. 457.

[70] If there is an operative cause of the appellant's difficulties, it is the fact that although she is getting some treatment under provincial law (see paragraph 59, above), that law does not go far enough to cover all of her medical needs.

du pied, l'amputation des jambes, une crise cardiaque ou un accident vasculaire cérébral).

[66] Compte tenu de cette preuve et de la norme déférente de contrôle qui doit être appliquée aux conclusions de fait de la Cour fédérale, je rejeterais la prétention de l'intimé selon laquelle la Cour fédérale a commis une erreur en concluant que l'appelante avait été exposée à des risques graves pour la santé.

- II -

[67] Comme je l'ai mentionné précédemment, la Cour fédérale a conclu, sur la foi de la preuve, que le décret exposait l'appelante à une menace. Cela est exact dans la mesure où, si le décret avait une portée plus large et avait permis à l'appelante d'obtenir tous les traitements et les médicaments dont elle avait besoin, tous les risques auraient été évités. Or, cela n'est pas suffisant, en droit, pour démontrer que le décret a porté atteinte au droit de l'appelante à la vie et à la sécurité de sa personne.

[68] Il incombe à l'appelante de démontrer que le défaut du décret de lui accorder une protection médicale est la cause véritable de l'atteinte à son droit à la vie et à la sécurité de sa personne garanti à l'article 7 de la Charte : *TrueHope Nutritional Support Limited c. Canada (Procureur général)*, 2011 CAF 114, au paragraphe 11.

[69] La fourniture d'une protection publique en matière de santé et la réglementation de l'accès à celle-ci relèvent principalement des provinces et des territoires, le gouvernement fédéral jouant un rôle en matière de financement, de fixation des normes en vertu de la *Loi canadienne sur la santé*, L.R.C. (1985), ch. C-6, et, à l'occasion, de réglementation de questions précises en vertu de son pouvoir dans le domaine du droit pénal : *Renvoi relatif à la Loi sur la procréation assistée*, 2010 CSC 61, [2010] 3 R.C.S. 457.

[70] S'il y a une cause véritable aux difficultés de l'appelante, c'est le fait que, bien qu'elle obtienne des traitements en vertu du droit provincial (voir le paragraphe 59, ci-dessus), ce droit ne lui permet pas d'obtenir tous les soins médicaux dont elle a besoin.

[71] The appellant has attempted to obtain coverage under the Ontario Health Insurance Plan. Ontario refused coverage because, as a person in Canada contrary to Canadian immigration law, the appellant is not a “resident” of Ontario under R.R.O. 1990, Regulation 552, section 1.4 [as enacted by O. Reg. 133/09, s. 2; 253/09, s. 2], enacted under the *Health Insurance Act*, R.S.O. 1990, c. H.6. She did not judicially review Ontario’s refusal, nor did she argue that Ontario’s eligibility requirements violate her rights under sections 7 and 15 of the Charter. Nor did she challenge the *Public Hospitals Act*, above, and argue that it is constitutionally underinclusive or over restrictive. The record reveals no attempt by the appellant to assert section 7 or 15 of the Charter against provincial legislation that limits her access to health care.

[72] Further, and most fundamentally, the appellant by her own conduct—not the federal government by its Order in Council—has endangered her life and health. The appellant entered Canada as a visitor. She remained in Canada for many years, illegally. Had she acted legally and obtained legal immigration status in Canada, she would have been entitled to coverage under the Ontario Health Insurance Plan: see section 1.4 of Regulation 552, above.

[73] In my view, the appellant has not met her burden of showing that the Order in Council is the operative cause of the injury to her rights to life and security of the person under section 7 of the Charter.

(b) The principles of fundamental justice

[74] Even if the appellant had discharged the burden of showing that the Order in Council is the operative cause of the injury to her rights to life and security of the person, she would still have to establish that the deprivation of her rights to life and security of the person was contrary to the principles of fundamental justice. Here as well, the appellant has fallen short.

[71] L’appelante a essayé d’obtenir une protection dans le cadre du Régime d’assurance-santé de l’Ontario. La province a rejeté sa demande parce que, comme elle est au Canada contrairement aux lois canadiennes en matière d’immigration, l’appelante n’est pas une « résidente » de l’Ontario au sens de l’article 1.4 [édicte par Règl. de l’Ont. 133/09, art. 2; 253/09, art. 2] du R.R.O. 1990, règlement 552, pris en application de la *Loi sur l’assurance-santé*, L.R.O. 1990, ch. H.6. L’appelante n’a pas demandé le contrôle judiciaire de cette décision et n’a pas fait valoir que les conditions d’admissibilité définies par l’Ontario portaient atteinte à ses droits garantis aux articles 7 et 15 de la Charte. Elle n’a pas contesté non plus la *Loi sur les hôpitaux publics*, précitée, ni prétendu que celle-ci avait une portée trop limitative sur le plan constitutionnel ou qu’elle était trop restrictive. Selon le dossier, l’appelante n’a pas essayé d’invoquer l’article 7 ou 15 de la Charte à l’encontre de la législation provinciale qui limite son accès aux soins de santé.

[72] En outre, et c’est le plus important, l’appelante, par sa propre conduite — et non le gouvernement fédéral par son décret — a mis en danger sa vie et sa santé. Elle est entrée au Canada en qualité de visiteuse. Elle est restée illégalement au Canada pendant de nombreuses années. Si elle avait agi légalement et avait obtenu un statut légal en matière d’immigration au Canada, elle aurait eu accès au Régime d’assurance-santé de l’Ontario : voir l’article 1.4 du Règlement 552, précité.

[73] À mon avis, l’appelante ne s’est pas acquittée de son fardeau de démontrer que le décret est la cause véritable de la violation de son droit à la vie et à la sécurité de sa personne, qui est garanti à l’article 7 de la Charte.

b) Les principes de justice fondamentale

[74] Même si l’appelante avait démontré que le décret était la cause véritable de l’atteinte à son droit à la vie et à la sécurité de sa personne, elle aurait dû établir que cette atteinte était contraire aux principes de justice fondamentale. Or, elle ne l’a pas non plus fait.

[75] The appellant submits at paragraph 34 of her memorandum of fact and law that “[g]overnments ought never to deny access to healthcare necessary to life as a means of discouraging unwanted or illegal activity, including to those who have entered or remained in a country without legal or documented status”. The appellant submits that “[t]his principle is fundamental to judicial and legislative practice in Canada”.

[76] At the root of the appellant’s submission are assertions that the principles of fundamental justice under section 7 of the Charter require our governments to provide access to health care to everyone inside our borders, and that access cannot be denied, even to those defying our immigration laws, even if we wish to discourage defiance of our immigration laws. I reject these assertions. They are not part of our law or practice, and they never have been.

[77] The Charter does not confer a freestanding constitutional right to health care: *Chaoulli*, above, at paragraph 104 (per McLachlin C.J. and Major J.).

[78] The results reached in other recent cases confirm that the Charter does not confer a freestanding constitutional right to health care. In these recent cases, courts have denied claims under the Charter to obtain state funding or financial assistance for necessary treatments: *Auton (Guardian ad litem of) v. British Columbia (Attorney General)*, 2004 SCC 78, [2004] 3 S.C.R. 657; *Ali v. Canada*, 2008 FCA 190, 173 C.R.R. (2d) 123; *Wynberg v. Ontario*, 2006 CanLII 22919, 82 O.R. (3d) 561 (C.A.); *Eliopoulos Estate v. Ontario (Minister of Health and Long-Term Care)*, 2006 CanLII 37121, 82 O.R. (3d) 321 (C.A.); *Flora v. Ontario Health Insurance Plan*, 2008 ONCA 538, 91 O.R. (3d) 412.

[79] In words apposite to the case at bar, Justice Linden of this Court wrote:

The appellants are, in essence, seeking to expand the law... so as to create a new human right to a minimum level of health care.... the law in Canada has not extended that far.... a freestanding right to health care for all of the people

[75] L’appelante soutient au paragraphe 34 de son mémoire des faits et du droit que [TRADUCTION] « [l]es gouvernements ne devraient jamais refuser l’accès à des soins de santé vitaux dans le but de décourager des activités indésirables ou illégales, notamment aux personnes qui sont entrées ou sont restées dans un pays sans statut légal ou documenté ». Elle ajoute que [TRADUCTION] « [c]e principe est fondamental pour la pratique judiciaire et législative au Canada ».

[76] Au soutien de sa prétention, l’appelante affirme que les principes de justice fondamentale visés à l’article 7 de la Charte exigent de nos gouvernements qu’ils donnent accès à des soins de santé à quiconque se trouve sur leur territoire et que cet accès ne peut être refusé, même aux personnes qui contreviennent à nos lois en matière d’immigration, et même si nous souhaitons dissuader les violations de ces lois. Je rejette ces affirmations. Un tel principe ne fait pas partie de notre droit ou de notre pratique, et n’en a jamais fait partie.

[77] La Charte ne confère aucun droit constitutionnel distinct à des soins de santé : *Chaoulli*, précité, au paragraphe 104 (la juge en chef McLachlin et le juge Major).

[78] D’autres décisions récentes confirment que la Charte ne confère pas un droit constitutionnel distinct à des soins de santé. Dans ces affaires, les tribunaux ont rejeté des demandes présentées en vertu de la Charte afin d’obtenir des fonds de l’État ou une aide financière pour des traitements nécessaires : *Auton (Tutrice à l’instance de) c. Colombie-Britannique (Procureur général)*, 2004 CSC 78, [2004] 3 R.C.S. 657; *Ali c. Canada*, 2008 CAF 190; *Wynberg v. Ontario*, 2006 CanLII 22919, 82 O.R. (3d) 561 (C.A.); *Eliopoulos Estate v. Ontario (Minister of Health and Long-Term Care)*, 2006 CanLII 37121, 82 O.R. (3d) 321 (C.A.); *Flora v. Ontario Health Insurance Plan*, 2008 ONCA 538, 91 O.R. (3d) 412.

[79] Les déclarations suivantes du juge Linden, de notre Cour, sont pertinentes en l’espèce :

Les appelants cherchent essentiellement à élargir la portée de l’article 97 de manière à créer un nouveau droit de la personne qui permettrait d’exiger des soins de santé minimum [...] la loi ne va pas aussi loin au Canada [...] la Cour suprême

of the world who happen to be...in Canada would not likely be contemplated by the Supreme Court.

(*Covarrubias v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2006 FCA 365, [2007] 3 F.C.R. 169, at paragraph 36.)

[80] These judicial statements and holdings suggest that the principle proffered by the appellant cannot qualify as a principle of fundamental justice under section 7 of the Charter. It is not a “legal principle” that is “vital or fundamental to our societal notion of [criminal] justice,” nor is there “a consensus that the rule or principle is fundamental to the way in which the legal system ought fairly to operate”: *R. v. Malmo-Levine*; *R. v. Caine*, 2003 SCC 74, [2003] 3 S.C.R. 571, at paragraphs 112–113; *R. v. D.B.*, 2008 SCC 25, [2008] 2 S.C.R. 3, at paragraph 46; *Canada (Prime Minister) v. Khadr*, 2010 SCC 3, [2010] 1 S.C.R. 44, at paragraph 23.

[81] The appellant invokes other principles of fundamental justice under section 7. She submits that her exclusion from coverage by the Order in Council is arbitrary. She rightly submits that the Supreme Court has recognized that an arbitrary law—a law that “bears no relation to, or is inconsistent with, the objective that lies behind [it]”—will be contrary to the principles of fundamental justice: *A.C. v. Manitoba (Director of Child and Family Services)*, 2009 SCC 30, [2009] 2 S.C.R. 181, at paragraph 103; *Chaoulli*, above, at paragraph 104 (*per* McLachlin C.J. and Major J.); and *Malmo-Levine*, above, at paragraph 135.

[82] However, the Order in Council is not arbitrary. It is related to and consistent with the objective that lies behind it. As a general matter, as the analysis in paragraphs 31–46 above shows, the Order in Council is meant to provide temporary, emergency assistance to those who lawfully enter Canada and find themselves under the jurisdiction of the immigration authorities, or for whom the immigration authorities feel responsible. The Order in Council is not meant to provide ongoing medical coverage to all persons who have entered and who remain in Canada, lawfully or unlawfully.

du Canada n’envisagerait probablement pas l’existence d’un droit distinct à des soins de santé pour tout ressortissant étranger [...]

(*Covarrubias c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, 2006 CAF 365, [2007] 3 R.C.F. 169, au paragraphe 36).

[80] Ces déclarations judiciaires semblent indiquer que le principe formulé par l’appelante ne peut être considéré comme un principe de justice fondamentale au sens de l’article 7 de la Charte. Il ne s’agit pas d’un « principe juridique » qui est « primordial ou fondamental dans la notion de justice [pénale au sein] de notre société », ni d’« un consensus sur le fait que cette règle ou ce principe est essentiel au bon fonctionnement du système de justice » : *R. c. Malmo-Levine*; *R. c. Caine*, 2003 CSC 74, [2003] 3 R.C.S. 571, aux paragraphes 112 et 113; *R. c. D.B.*, 2008 CSC 25, [2008] 2 R.C.S. 3, au paragraphe 46; *Canada (Premier ministre) c. Khadr*, 2010 CSC 3, [2010] 1 R.C.S. 44, au paragraphe 23.

[81] L’appelante invoque d’autres principes de justice fondamentale qui seraient visés à l’article 7. Elle soutient que son inadmissibilité à une protection médicale sous le régime du décret est arbitraire. Elle affirme à juste titre que la Cour suprême a reconnu qu’une règle de droit arbitraire — une règle de droit qui « n’a aucun lien ou est incompatible avec l’objectif » qu’elle vise — sera contraire aux principes de justice fondamentale : *A.C. c. Manitoba (Directeur des services à l’enfant et à la famille)*, 2009 CSC 30, [2009] 2 R.C.S. 181, au paragraphe 103; *Chaoulli*, précité, au paragraphe 104 (la juge en chef McLachlin et le juge Major); et *Malmo-Levine*, précité, au paragraphe 135.

[82] Le décret n’est cependant pas arbitraire. Il a un lien avec l’objectif visé et est compatible avec celui-ci. Comme l’analyse effectuée aux paragraphes 31 à 46 ci-dessus le montre, le décret vise de manière générale à fournir une aide d’urgence temporaire aux personnes qui entrent légalement au Canada et qui relèvent des autorités de l’immigration ou dont celles-ci s’estiment responsables. Le décret ne vise pas à conférer une protection médicale permanente à toutes les personnes qui entrent au Canada et qui y restent, légalement ou non.

[83] In this regard, I agree with the Federal Court and adopt its words (at paragraph 94):

I do not accept the applicant's submission that her exclusion from health care is not consistent with principles of fundamental justice because it is arbitrary. I see nothing arbitrary in denying financial coverage for health care to persons who have chosen to enter and remain in Canada illegally. To grant such coverage to those persons would make Canada a health-care safe haven for all who require health care and health care services. There is nothing fundamentally unjust in refusing to create such a situation.

[84] The appellant also submits that the Order in Council offends the principles of fundamental justice because it is unacceptably vague in the sense that it is unintelligible and impossible to interpret. This is a very high standard to meet and, accordingly, successful claims on this basis are extremely rare: *R. v. Nova Scotia Pharmaceutical Society*, [1992] 2 S.C.R. 606; *Ontario v. Canadian Pacific Ltd.*, [1995] 2 S.C.R. 1031.

[85] The appellant falls well short of establishing that high standard. As is evident from paragraphs 31–46 above, the Order in Council can be interpreted and a clear meaning can be gleaned from it.

[86] Finally, the appellant submits that the principles of fundamental justice must also take into account Canada's obligations under various sources of international human rights law such as the right to life under article 6 of the *International Covenant on Civil and Political Rights* [December 16, 1966, [1976] Can. T.S. No. 47] and rights to health under article 12 of the *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* [December 16, 1966, [1976] Can. T.S. No. 46] and article 5 of the *International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination* [March 7, 1966, [1970] Can. T.S. No. 28].

[87] On the basis of *Khadr*, above, at paragraph 23, I accept that, in appropriate cases, courts can be assisted by these sources when defining the precise content of certain principles of fundamental justice under section 7.

[83] À cet égard, je suis d'accord avec la Cour fédérale et je fais miens les propos suivants (au paragraphe 94) :

Je n'accepte pas l'argument de la demanderesse suivant lequel le fait qu'elle ne peut recevoir de soins de santé va à l'encontre des principes de justice fondamentale pour la simple raison que ce refus est arbitraire. Je ne vois rien d'arbitraire dans le fait de refuser de financer des soins de santé aux personnes qui ont choisi d'entrer au Canada et d'y demeurer illégalement. Accorder pareille protection à de tels individus ferait du Canada un refuge pour tous ceux qui ont besoin de soins et de services médicaux. Il n'y a rien de fondamentalement injuste dans le fait de refuser de créer pareille situation.

[84] L'appelante soutient également que le décret viole les principes de justice fondamentale parce qu'il est d'une imprécision inacceptable, en ce sens qu'il est inintelligible et impossible à interpréter. La norme à cet égard est très élevée, de sorte que cet argument n'est accueilli que dans des cas extrêmement rares : *R. c. Nova Scotia Pharmaceutical Society*, [1992] 2 R.C.S. 606; *Ontario c. Canadien Pacifique Ltée*, [1995] 2 R.C.S. 1031.

[85] L'appelante n'a pas réussi à satisfaire à cette norme très élevée. Comme l'indiquent les paragraphes 31 à 46 ci-dessus, le décret peut être interprété et un sens clair peut en être tiré.

[86] Enfin, l'appelante soutient que les principes de justice fondamentale doivent aussi tenir compte des obligations imposées au Canada par diverses sources du droit international en matière de droits de la personne, comme le droit à la vie prévu à l'article 6 du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* [16 décembre 1966, [1976] R.T. Can. n° 47] et le droit à la santé prévu à l'article 12 du *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* [16 décembre 1966, [1976] R.T. Can. n° 46] et à l'article 5 de la *Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale* [7 mars 1966, [1970] R.T. Can. n° 28].

[87] Me fondant sur le paragraphe 23 de l'arrêt *Khadr*, précité, je reconnais que, dans les cas appropriés, les tribunaux peuvent s'inspirer de ces sources lorsqu'ils doivent définir la teneur précise de certains principes de

But in this case we are not at the point of defining the content of a principle of fundamental justice. We are not even at first base. The appellant has not offered a principle that meets the criteria set out in *Malmo-Levine*, above, and *D.B.*, above, for admission as a principle of fundamental justice under section 7 of the Charter.

[88] Therefore, I conclude that the appellant's rights under section 7 are not infringed.

(4) Section 15 of the Charter

(a) General principles

[89] When assessing the merits of a subsection 15(1) claim, we must apply a two-part test: (1) whether the law creates a distinction that is based on an enumerated or analogous ground, and (2) whether the distinction creates a disadvantage by perpetuating prejudice or stereotyping: *Withler v. Canada (Attorney General)*, 2011 SCC 12, [2011] 1 S.C.R. 396, at paragraph 30; *R. v. Kapp*, 2008 SCC 41, [2008] 2 S.C.R. 483, at paragraph 17.

[90] The first step tells us that not all distinctions, in and of themselves, are contrary to subsection 15(1) of the Charter: *Withler*, above, at paragraph 31; *Andrews v. Law Society of British Columbia*, [1989] 1 S.C.R. 143; *Law v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1999] 1 S.C.R. 497; *Ermineskin Indian Band and Nation v. Canada*, 2009 SCC 9, [2009] 1 S.C.R. 222, at paragraph 188. Subsection 15(1) only covers distinctions made on the basis of the grounds enumerated in subsection 15(1), or grounds analogous to them.

[91] The second step tells us that the focus under subsection 15(1) is not differential treatment, but rather discrimination. Therefore, in order to succeed, a section 15 claimant must show that the impact of the law is discriminatory: *Withler*, above, at paragraph 31; *Andrews*, above, at page 182; *Ermineskin Indian Band*, above, at paragraph 188; *Kapp*, above, at paragraph 28.

justice fondamentale visés à l'article 7. En l'espèce cependant, nous ne sommes pas à l'étape où nous devons définir la teneur d'un principe de justice fondamentale. Nous ne sommes même pas au premier but. L'appelante n'a pas invoqué un principe qui satisfait aux critères énoncés dans l'arrêt *Malmo-Levine*, précité, et dans l'arrêt *D.B.*, précité, et qui constituerait ainsi un principe de justice fondamentale visé à l'article 7 de la Charte.

[88] En conséquence, je conclus que le droit garanti à l'appelante par l'article 7 n'a pas été violé.

4) L'article 15 de la Charte

a) Les principes généraux

[89] Nous devons appliquer un critère à deux volets lorsque nous apprécions une demande fondée sur le paragraphe 15(1) : 1) La loi crée-t-elle une distinction fondée sur un motif énuméré ou analogue? et 2) La distinction crée-t-elle un désavantage par la perpétuation d'un préjugé ou l'application de stéréotypes? : *Withler c. Canada (Procureur général)*, 2011 CSC 12, [2011] 1 R.C.S. 396, au paragraphe 30; *R. c. Kapp*, 2008 CSC 41, [2008] 2 R.C.S. 483, au paragraphe 17.

[90] Le premier volet indique que toute distinction n'est pas en soi contraire au paragraphe 15(1) de la Charte : *Withler*, précité, au paragraphe 31; *Andrews c. Law Society of British Columbia*, [1989] 1 R.C.S. 143; *Law c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1999] 1 R.C.S. 497; *Bande et nation indiennes d'Ermineskin c. Canada*, 2009 CSC 9, [2009] 1 R.C.S. 222, au paragraphe 188. Le paragraphe 15(1) ne vise que les distinctions fondées sur un motif qui y est énuméré ou sur un motif analogue.

[91] Le deuxième volet nous indique que le paragraphe 15(1) ne concerne pas les différences de traitement, mais la discrimination. Aussi, un demandeur doit, pour avoir gain de cause, démontrer que l'effet de la loi est discriminatoire : *Withler*, précité, au paragraphe 31; *Andrews*, précité, à la page 182; *Bande indienne d'Ermineskin*, précité, au paragraphe 188; *Kapp*, précité, au paragraphe 28.

[92] Discrimination has been described as follows:

... a distinction, whether intentional or not but based on grounds relating to personal characteristics of the individual or group, which has the effect of imposing burdens, obligations, or disadvantages on such individual or group not imposed upon others, or which withholds or limits access to opportunities, benefits, and advantages available to other members of society. Distinctions based on personal characteristics attributed to an individual solely on the basis of association with a group will rarely escape the charge of discrimination, while those based on an individual's merits and capacities will rarely be so classed.

(*Andrews*, above, at pages 174–175.)

(b) Application of the principles to this case

[93] The appellant submits that her exclusion from the medical coverage afforded by the Order in Council infringed subsection 15(1) of the Charter because that exclusion was based on an enumerated and analogous ground, and was discriminatory.

[94] The Federal Court rejected the appellant's subsection 15(1) submission, primarily on the basis (at paragraphs 79–83) that the appellant had failed to establish that her exclusion from coverage under the Order in Council was based on an enumerated or analogous ground.

[95] I find no error in the Federal Court's rejection of the appellant's section 15 submissions. In my view, there are four main reasons why the appellant's section 15 submissions must fail.

- I -

[96] In my view, the appellant has failed to demonstrate that the Order in Council makes a distinction based on any enumerated or analogous ground that is relevant to her situation. On this point, I substantially agree with the Federal Court reasons.

[92] La discrimination a été décrite en les termes suivants :

[...] une distinction, intentionnelle ou non, mais fondée sur des motifs relatifs à des caractéristiques personnelles d'un individu ou d'un groupe d'individus, qui a pour effet d'imposer à cet individu ou à ce groupe des fardeaux, des obligations ou des désavantages non imposés à d'autres ou d'empêcher ou de restreindre l'accès aux possibilités, aux bénéfices et aux avantages offerts à d'autres membres de la société. Les distinctions fondées sur des caractéristiques personnelles attribuées à un seul individu en raison de son association avec un groupe sont presque toujours taxées de discriminatoires, alors que celles fondées sur les mérites et capacités d'un individu le sont rarement.

(*Andrews*, précité, aux pages 174 et 175.)

b) L'application des principes à la présente affaire

[93] L'appelante soutient que son exclusion de la protection médicale offerte par le décret était contraire au paragraphe 15(1) de la Charte parce qu'elle était fondée sur un motif énuméré et analogue et qu'elle était discriminatoire.

[94] La Cour fédérale a rejeté cette prétention principalement parce que l'appelante n'avait pas démontré que son exclusion était fondée sur un motif énuméré ou analogue (aux paragraphes 79 à 83).

[95] Je considère que la Cour fédérale n'a pas commis d'erreur en rejetant les prétentions de l'appelante concernant l'article 15. À mon avis, il y a quatre raisons principales pour lesquelles ces prétentions doivent être rejetées.

- I -

[96] À mon avis, l'appelante n'a pas démontré que le décret fait une distinction fondée sur un motif énuméré ou analogue qui est pertinente dans son cas. Je suis d'accord pour l'essentiel avec la Cour fédérale sur ce point.

[97] In this Court, the appellant suggests that the Order in Council creates a “primary distinction” enhanced by a “secondary intersecting ground”.

[98] The primary distinction is said to be between foreign nationals possessing certain immigration status who are covered under the Order in Council, and other foreign nationals who possess another immigration status who are not covered. As we have seen, however, coverage is potentially available under paragraph (b) to all persons regardless of immigration status. For example, the appellant herself might have been covered by the Order in Council upon her arrival in Canada. Upon entry, she was legally admitted as a visitor. Had she been in desperate need of emergency medical attention at that time and could not otherwise afford it, and if the immigration authorities felt obligated to assist, she would have been covered by the Order in Council.

[99] Further, I do not accept that “immigration status” qualifies as an analogous ground under section 15 of the Charter, for many of the reasons set out in *Corbiere v. Canada (Minister of Indian and Northern Affairs)*, [1999] 2 S.C.R. 203, at paragraph 13, recently approved by the Supreme Court in *Withler*, above, at paragraph 33. “Immigration status” is not a “[characteristic] that we cannot change”. It is not “immutable or changeable only at unacceptable cost to personal identity.” Finally “immigration status”—in this case, presence in Canada illegally—is a characteristic that the government has a “legitimate interest in expecting [the person] to change”. Indeed, the government has a real, valid and justified interest in expecting those present in Canada to have a legal right to be in Canada. See also *Forrest v. Canada (Attorney General)*, 2006 FCA 400, 357 N.R. 168, at paragraph 16; *Irshad (Litigation guardian of) v. Ontario (Minister of Health)*, 2001 CanLII 24155, 55 O.R. (3d) 43 (C.A.), at paragraphs 133–136.

[97] Devant notre Cour, l’appelante laisse entendre que le décret crée une [TRADUCTION] « distinction principale » à laquelle s’ajoute un [TRADUCTION] « motif interrelié secondaire ».

[98] La distinction principale serait faite entre les étrangers possédant un certain statut en matière d’immigration qui sont visés par le décret et les autres étrangers possédant un autre statut en matière d’immigration qui ne sont pas visés par le décret. Comme nous l’avons vu cependant, quiconque, peu importe son statut en matière d’immigration, peut bénéficier de la protection selon l’alinéa b). Par exemple, l’appelante elle-même aurait pu être visée par le décret à son arrivée au Canada, lorsqu’elle a été admise légalement en qualité de visiteuse. Si elle avait eu un besoin urgent de soins médicaux à l’époque et qu’elle n’avait pas été en mesure de les payer, et si les autorités de l’immigration s’étaient senties obligées de l’aider, elle aurait bénéficié du décret.

[99] En outre, je rejette l’idée que le « statut en matière d’immigration » constitue un motif analogue à ceux prévus à l’article 15 de la Charte, pour bon nombre des raisons exposées dans l’arrêt *Corbiere c. Canada (Ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien)*, [1999] 2 R.C.S. 203, au paragraphe 13, qui ont été approuvées récemment par la Cour suprême dans l’arrêt *Withler*, précité, au paragraphe 33. Le « statut en matière d’immigration » n’est pas une « [caractéristique] qu’il nous est impossible de changer ». Il ne s’agit pas d’une caractéristique « qui est soit immuable, soit modifiable uniquement à un prix inacceptable du point de vue de l’identité personnelle ». Enfin, le « statut en matière d’immigration » — en l’espèce, la présence illégale au Canada — est une caractéristique que le gouvernement « peut légitimement s’attendre que [la personne change] ». En fait, le gouvernement peut réellement, valablement et légitimement s’attendre à ce que les personnes présentes au Canada aient le droit d’y être. Voir aussi *Forrest c. Canada (Procureur général)*, 2006 CAF 400, au paragraphe 16; *Irshad (Litigation guardian of) v. Ontario (Minister of Health)*, 2001 CanLII 24155, 55 O.R. (3d) 43 (C.A.), aux paragraphes 133 à 136.

[100] The “secondary intersecting ground” is said by the appellant to be “a distinction between undocumented migrants with disabilities, who are adversely affected by the policy, and those without disabilities, who are similarly disqualified from coverage, but who do not have serious disabilities or related healthcare needs, therefore experiencing a differential effect”. Intersecting grounds can affect the quality of the alleged discrimination and influence the section 15 analysis: See, e.g. Denise G. Réaume, “Of Pigeonholes and Principles: A Reconsideration of Discrimination Law” (2002), 40 *Osgoode Hall L.J.* 113–144, at pages 131–136 and Douglas Kropp, “‘Categorical’ Failure: Canada’s Equality Jurisprudence — Changing Notions of Identity and the Legal Subject” (1997), 23 *Queen’s L.J.* 201, at page 206. As the appellant has failed to establish her primary distinction, immigration status, and since there are other obstacles to her section 15 claim, discussed below, I need not consider this further.

[101] Therefore, in my view, the appellant has failed to demonstrate that the Order in Council makes a distinction based on any enumerated or analogous ground that is relevant to her situation.

[102] Parenthetically, I would note that if the appellant had prevailed on this point, subsection 15(2) of the Charter might become live. If the immigrants, refugees and others who do receive medical care under the Order in Council constitute a disadvantaged group embraced by the enumerated or analogous grounds, and if the Order in Council is aimed at ameliorating or remedying that group’s condition, the Order in Council would be a “law, program or activity” within the meaning of subsection 15(2). In such a case, the Order in Council would not be found to be discriminatory under subsection 15(1): *Kapp*, above, at paragraph 41; *Lovelace v. Ontario*, 2000 SCC 37, [2000] 1 S.C.R. 950.

[100] Le [TRADUCTION] « motif interrelié secondaire » invoqué par l’appelante serait [TRADUCTION] « une distinction entre les migrants sans papiers ayant des déficiences sur lesquels la politique a un effet préjudiciable et les migrants sans papiers n’ayant pas de déficiences qui n’ont pas non plus droit à la protection, mais qui n’ont pas de déficiences graves ou de besoins connexes en matière de soins de santé et qui sont traités différemment pour cette raison ». Les motifs interreliés peuvent avoir une incidence sur la qualité de la discrimination alléguée et influencer sur l’analyse fondée sur l’article 15 : voir, par exemple, Denise G. Réaume, « Of Pigeonholes and Principles: A Reconsideration of Discrimination Law » (2002), 40 *Osgoode Hall L.J.* 113 à 144, aux pages 131 à 136, et Douglas Kropp, « “Categorical” Failure: Canada’s Equality Jurisprudence — Changing Notions of Identity and the Legal Subject » (1997), 23 *Queen’s L.J.* 201, à la page 206. Comme l’appelante n’a pas établi la distinction principale, soit son statut en matière d’immigration, et qu’il y a d’autres obstacles concernant sa demande fondée sur l’article 15, il n’est pas nécessaire que je pousse plus loin mon analyse.

[101] Par conséquent, j’estime que l’appelante n’a pas démontré que le décret fait une distinction fondée sur un motif énuméré ou analogue qui est pertinente dans son cas.

[102] Je voudrais incidemment souligner que, si l’appelante avait eu raison sur ce point, le paragraphe 15(2) de la Charte aurait pu entrer en jeu. Si les immigrants, les réfugiés et les autres personnes qui reçoivent des soins médicaux en vertu du décret forment un groupe défavorisé caractérisé par un motif énuméré ou analogue et si le décret vise à améliorer ou à corriger la situation du groupe, le décret serait « [une] loi, [un] programme ou [une] activité » au sens du paragraphe 15(2) et ne serait pas jugé discriminatoire en application du paragraphe 15(1) : *Kapp*, précité, au paragraphe 41; *Lovelace c. Ontario*, 2000 CSC 37, [2000] 1 R.C.S. 950.

- II -

[103] The appellant has failed to establish that the Order in Council relies upon, perpetuates or promotes prejudice or stereotyping.

[104] The appellant has been denied coverage because she did not enter as an applicant for permanent residence, is not a person under immigration jurisdiction, and is not a person for whom the immigration authorities feel responsible. In imposing these eligibility criteria, the Order in Council does not suggest that the appellant and others like her are less capable or less worthy of recognition or value as human beings. The Order in Council does not single out, stigmatize or expose the appellant and others like her to prejudice and stereotyping, nor does it perpetuate any pre-existing prejudice and stereotyping. Indeed, the Order in Council, with its eligibility criteria, denies medical coverage to the vast majority of us, and not just the appellant and others like her. The Order in Council treats the appellant—a non-citizen who has remained in Canada contrary to Canadian immigration law—in the same way as all Canadian citizens, rich or poor, healthy or sick.

- III -

[105] In my view, the facts and the holding of the Supreme Court in *Auton*, above, are directly on point and confirm that the Order in Council does not infringe section 15 of the Charter. In *Auton*, the claimants sought an order that British Columbia's medicare program should be extended to cover a particular treatment for autism. The denial of coverage was said to be discriminatory under section 15 of the Charter. The Supreme Court refused to order British Columbia to extend its medicare program to cover the treatment.

- II -

[103] L'appelante n'a pas établi que le décret perpétue ou favorise un préjugé ou l'application de stéréotypes ou est fondé sur un préjugé ou l'application de stéréotypes.

[104] La protection a été refusée à l'appelante parce qu'elle n'était pas entrée au Canada en vue d'obtenir la résidence permanente, qu'elle ne relève pas des autorités de l'immigration et qu'elle n'est pas une personne dont celles-ci s'estiment responsables. En imposant ces critères d'admissibilité, le décret ne laisse pas entendre que l'appelante et les autres personnes comme elle sont moins en mesure d'être considérées comme des êtres humains ou méritent moins de l'être. Le décret ne les traite pas différemment, ne les stigmatise pas et ne les expose pas à un préjugé ou à des stéréotypes. En outre, il ne perpétue pas un préjugé ou des stéréotypes existants. En fait, les critères d'admissibilité prévus par le décret font en sorte que la majorité d'entre nous serions inadmissibles à la protection, pas seulement l'appelante et les autres personnes comme elles. Le décret traite l'appelante — une non-citoyenne qui est restée au Canada contrairement aux lois canadiennes en matière d'immigration — de la même façon que tous les citoyens canadiens, riches ou pauvres, en santé ou malades.

- III -

[105] À mon avis, les faits en cause et la décision de la Cour suprême dans l'affaire *Auton*, précitée, portent directement sur la question et confirment que le décret n'est pas contraire à l'article 15 de la Charte. Dans l'arrêt *Auton*, les requérants souhaitaient obtenir une ordonnance portant que le régime d'assurance-maladie de la Colombie-Britannique soit étendu de manière à financer un traitement particulier de l'autisme. Selon les requérants, le refus de financer le traitement était discriminatoire au sens de l'article 15 de la Charte. La Cour suprême a refusé d'ordonner à la Colombie-Britannique d'étendre son régime d'assurance-maladie afin de financer le traitement.

[106] At paragraph 41, the Supreme Court held that “[i]t is not open to Parliament...to enact a law whose policy objectives and provisions single out a disadvantaged group for inferior treatment”. I note that the Order in Council does not do this. The Supreme Court then added (at paragraph 41):

On the other hand, a legislative choice not to accord a particular benefit absent demonstration of discriminatory purpose, policy or effect...does not give rise to s. 15(1) review. This Court has repeatedly held that the legislature is under no obligation to create a particular benefit. It is free to target the social programs it wishes to fund as a matter of public policy, provided the benefit itself is not conferred in a discriminatory manner: *Granovsky v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [2000] 1 S.C.R. 703, 2000 SCC 28, at para. 61; *Nova Scotia (Attorney General) v. Walsh*, [2002] 4 S.C.R. 325, 2002 SCC 83, at para. 55; *Hodge, supra*, at para. 16.

[107] On the issue whether the benefit was conferred in a discriminatory manner, the Supreme Court stated (at paragraph 42):

Where stereotyping of persons belonging to a group is at issue, assessing whether a statutory definition that excludes a group is discriminatory, as opposed to being the legitimate exercise of legislative power in defining a benefit, involves consideration of the purpose of the legislative scheme which confers the benefit and the overall needs it seeks to meet. If a benefit program excludes a particular group in a way that undercuts the overall purpose of the program, then it is likely to be discriminatory: it amounts to an arbitrary exclusion of a particular group. If, on the other hand, the exclusion is consistent with the overarching purpose and scheme of the legislation, it is unlikely to be discriminatory. Thus, the question is whether the excluded benefit is one that falls within the general scheme of benefits and needs which the legislative scheme is intended to address.

[108] The exclusion of the appellant from the coverage provided by the Order in Council does not undercut its overall purpose. On the other hand, the exclusion of the appellant from the coverage provided by the Order in Council is consistent with its purpose. The Order in Council is designed to provide emergency care to legal entrants into Canada who are under immigration jurisdiction or for whom immigration authorities feel responsible. Extending these benefits to all foreign

[106] La Cour suprême a statué, au paragraphe 41, qu’« [i]l n’est pas loisible au Parlement [...] d’adopter une loi dont les objectifs de politique générale et les dispositions imposent à un groupe défavorisé un traitement moins favorable ». Je signale que ce n’est pas ce que fait le décret. La Cour suprême a ajouté (au paragraphe 41) :

Par contre, la décision du législateur de ne pas accorder un avantage en particulier, lorsque l’existence d’un objectif, d’une politique ou d’un effet discriminatoire n’est pas établie [...] ne justifie [pas] un examen fondé sur le par. 15(1). Notre Cour a conclu à maintes reprises que le législateur n’a pas l’obligation de créer un avantage en particulier, qu’il peut financer les programmes sociaux de son choix pour des raisons de politique générale, à condition que l’avantage offert ne soit pas lui-même conféré d’une manière discriminatoire : *Granovsky c. Canada (Ministre de l’Emploi et de l’Immigration)*, [2000] 1 R.C.S. 703, 2000 CSC 28, par. 61; *Nouvelle-Écosse (Procureur général) c. Walsh*, [2002] 4 R.C.S. 325, 2002 CSC 83, par. 55; *Hodge*, précité, par. 16.

[107] La Cour suprême a affirmé, au sujet de la question de savoir si l’avantage a été conféré de manière discriminatoire (au paragraphe 42) :

Lorsqu’il s’agit de savoir si les membres d’un groupe font l’objet d’un stéréotype, déterminer si une définition légale excluant un groupe est discriminatoire et ne constitue pas un exercice légitime du pouvoir législatif de définir un avantage suppose l’examen de l’objectif du régime législatif qui confère l’avantage ainsi que des besoins généraux auxquels il est censé répondre. Le régime d’avantages excluant un groupe en particulier d’une manière qui compromet son objectif global sera vraisemblablement discriminatoire, car il exclut arbitrairement un groupe donné. Par contre, l’exclusion qui est compatible avec l’objectif général et l’économie du régime législatif ne sera vraisemblablement pas discriminatoire. La question est donc de savoir si l’avantage exclu fait partie du régime général d’avantages établi par la loi et s’il correspond aux besoins auxquels celle-ci est censée répondre.

[108] L’inadmissibilité de l’appelante à la protection offerte par le décret ne compromet pas l’objectif global de celui-ci. Par contre, elle est compatible avec cet objectif. Le décret vise à fournir des soins d’urgence à des personnes qui se trouvent légalement au Canada et qui relèvent des autorités de l’immigration ou dont celles-ci s’estiment responsables. Étendre ces avantages à tous les étrangers au Canada, même à ceux qui y sont illégalement, dépasse l’objectif du Programme. Exclure des

nationals in Canada, even those in Canada illegally, stretches the program well beyond its intended purpose. Excluding persons such as the appellant keeps the program within its purpose. In the words of *Auton* (at paragraph 43), the appellant's exclusion from the Order in Council "cannot, without more, be viewed as an adverse distinction based on an enumerated ground. Rather, it is an anticipated feature" of the Order in Council.

[109] Since the Order in Council does not confer benefits in a discriminatory manner, the general rule expressed by the Supreme Court in paragraph 41 of *Auton* prevails. The government was "under no obligation to create a particular benefit" in the Order in Council and was left "free to target the social programs it [wished] to fund as a matter of public policy".

- IV -

[110] Finally, I query whether the Order in Council, said by the appellant to be discriminatory, is the operative cause of the disadvantage the appellant is encountering. The observations I made in paragraphs 67–73 also apply to the appellant's section 15 claim.

[111] Therefore, for all of the foregoing reasons, I conclude that the Order in Council does not infringe the appellant's rights under section 15 of the Charter.

#### G. Justification and remedy

[112] On the issue of justification under section 1 of the Charter—whether the Order in Council is a reasonable limit prescribed by law in a free and democratic society—the Federal Court held (at paragraph 94) that if the Order in Council were extended to provide medical coverage to persons illegally in Canada, such as the appellant, Canada would become a "health-care safe haven". The Federal Court mentioned this in the context of the state's interest that forms part of the analysis of the principles of fundamental justice under section 7.

personnes comme l'appelante est compatible avec l'objectif du Programme. Selon ce que la Cour a dit dans l'arrêt *Auton* (au paragraphe 43), l'exclusion de l'appelante « ne saurait donc constituer à elle seule une distinction préjudiciable fondée sur un motif énuméré. C'est au contraire une caractéristique prévisible » du décret.

[109] Comme le décret ne confère pas d'avantages d'une manière discriminatoire, la règle générale formulée par la Cour suprême au paragraphe 41 de l'arrêt *Auton* prévaut. Le gouvernement « n'[avait] pas l'obligation de créer un avantage en particulier » dans le décret et « il [pouvait] financer les programmes sociaux de son choix pour des raisons de politique générale ».

- IV -

[110] Enfin, je me demande si le décret, qui serait discriminatoire selon l'appelante, est la cause véritable de l'inégalité dont elle fait l'objet. Les observations que j'ai formulées aux paragraphes 67 à 73 s'appliquent aussi aux prétentions de l'appelante concernant l'article 15.

[111] Par conséquent, pour tous les motifs exposés ci-dessus, je conclus que le décret ne porte pas atteinte aux droits de l'appelante garantis à l'article 15 de la Charte.

#### G. La justification et la réparation

[112] En ce qui concerne la question de la justification au sens de l'article premier de la Charte — le décret est-il une limite raisonnable prévue par une règle de droit dans le cadre d'une société libre et démocratique? — la Cour fédérale a statué (au paragraphe 94) que, si la portée du décret était élargie de manière à ce que les personnes qui, comme l'appelante, se trouvent illégalement au Canada aient droit à une protection médicale, le Canada deviendrait « un refuge pour tous ceux qui ont besoin de soins et de services médicaux ». La Cour

[113] In any analysis of justification under section 1 of the Charter in this case, the interests of the state in defending its immigration laws would deserve weight. If the appellant were to prevail in this case and receive medical coverage under the Order in Council without complying with Canada's immigration laws, others could be expected to come to Canada and do the same. Soon, as the Federal Court warned, Canada could become a health-care safe haven, its immigration laws undermined. Many, desperate to reach that safe haven, might fall into the grasp of human smugglers, embarking upon a voyage of destitution and danger, with some never making it to our shores. In the end, the Order in Council—originally envisaged as a humanitarian program to assist a limited class of persons falling within its terms—might have to be scrapped.

[114] In this case, it is not necessary to comment on justification under section 1 any further. Nor is it necessary to comment on what constitutional remedy might be awarded under subsection 24(1) of the Charter. The appellant's constitutional challenge fails for want of proof of rights breach. The Order in Council does not infringe sections 7 and 15 of the Charter.

#### H. Concluding comments

[115] Just before the release of these reasons, this Court released its judgment in *Toussaint v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2011 FCA 146, [2013] 1 F.C.R. 3. It held that the Minister must consider the appellant's request for a waiver of fees for her application for permanent residence in Canada.

fédérale a fait ces déclarations lorsqu'elle a parlé de l'intérêt de l'État qui doit être pris en compte dans l'analyse des principes de justice fondamentale visés à l'article 7.

[113] Dans toute analyse de la justification visée à l'article premier de la Charte, l'intérêt que l'État a à défendre ses lois en matière d'immigration mériterait qu'on lui accorde de l'importance. Si l'appelante devait avoir gain de cause en l'espèce et bénéficier de la protection médicale prévue par le décret sans se conformer aux lois canadiennes en matière d'immigration, d'autres personnes pourraient venir au Canada et faire comme elle. Comme la Cour fédérale l'a souligné, le Canada pourrait rapidement devenir un refuge pour tous ceux qui ont besoin de soins médicaux et l'efficacité de ses lois en matière d'immigration serait réduite. De nombreuses personnes prêtes à tout pour atteindre ce refuge pourraient tomber entre les mains de passeurs et entreprendre un voyage de misère et de danger; certaines pourraient même ne jamais atteindre les côtes du Canada. Au final, le décret — qui devait être un programme humanitaire destiné à aider une catégorie limitée de personnes — pourrait devoir être abrogé.

[114] En l'espèce, il n'est pas nécessaire de traiter davantage de la justification au sens de l'article premier, ni d'aborder la question de la réparation qui pourrait être accordée en vertu du paragraphe 24(1) de la Charte. La contestation constitutionnelle de l'appelante est rejetée pour manque de preuve de violation des droits garantis. Le décret n'est pas contraire aux articles 7 et 15 de la Charte.

#### H. Observations finales

[115] Tout juste avant de prononcer les présents motifs, notre Cour a rendu son jugement dans l'arrêt *Toussaint c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2011 CAF 146, [2013] 1 R.C.F. 3. Elle a statué que le ministre doit examiner la demande présentée par l'appelante afin d'être dispensée du paiement des frais exigibles à l'égard de sa demande de résidence permanente au Canada.

[116] On the evidence in this record, and given the reasons set out in paragraphs 35 and 45, above, a decision by the Minister to waive the fees and accept the appellant's application will not entitle her to medical coverage under the Order in Council. However, depending upon the terms of legislation in Ontario, she may be entitled to health coverage or assistance from Ontario, now or at some point in the future. That will be for others to decide.

I. Proposed disposition

[117] I would dismiss the appeal. In the circumstances, the Crown has asked that costs not be awarded against the appellant. Accordingly, I would not award costs.

BLAIS C.J.: I agree.

NADON J.A.: I agree.

[116] Compte tenu de la preuve au dossier et des motifs exposés aux paragraphes 35 et 45 ci-dessus, l'appelante n'aurait pas droit à la protection médicale offerte par le décret même si le ministre décidait de renoncer aux frais et d'accueillir sa demande. Elle pourrait cependant, selon ce que la législation de l'Ontario prévoit, avoir droit à une protection ou à une aide en matière de santé de la part de cette province, maintenant ou dans l'avenir. Il appartiendra à d'autres d'en décider.

I. Décision proposée

[117] Je rejetterais l'appel. Dans les circonstances, la Couronne a demandé que l'appelante ne soit pas condamnée aux dépens. Par conséquent, je n'adjugerais pas les dépens.

LE JUGE EN CHEF BLAIS : Je suis d'accord.

LE JUGE NADON, J.C.A. : Je suis d'accord.