

	2003 FC 859 IMM-2819-02	2003 CF 859 IMM-2819-02
Galina Borisova et al. (<i>Applicants</i>)		Galina Borisova et al. (<i>demandeurs</i>)
v.		c.
The Minister of Citizenship and Immigration (<i>Respondent</i>)		Le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration (<i>défendeur</i>)
and		et
	IMM-2280-03	IMM-2280-03
Prem Samel Satya Dass (<i>Applicant</i>)		Prem Samel Satya Dass (<i>demandeur</i>)
v.		c.
The Minister of Citizenship and Immigration (<i>Respondent</i>)		Le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration (<i>défendeur</i>)
and		et
	IMM-2282-03	IMM-2282-03
Gurmit Singh Anand (<i>Applicant</i>)		Gurmit Singh Anand (<i>demandeur</i>)
v.		c.
The Minister of Citizenship and Immigration (<i>Respondent</i>)		Le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration (<i>défendeur</i>)
and		et
	IMM-2286-03	IMM-2286-03
Mohsen Rasolzadeh (<i>Applicant</i>)		Mohsen Rasolzadeh (<i>demandeur</i>)
v.		c.
The Minister of Citizenship and Immigration (<i>Respondent</i>)		Le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration (<i>défendeur</i>)
INDEXED AS: BORISOVA v. CANADA (MINISTER OF CITIZENSHIP AND IMMIGRATION) (F.C.)		RÉPERTORIÉ: BORISOVA c. CANADA (MINISTRE DE LA CITOYENNETÉ ET DE L'IMMIGRATION) (C.F.)

Federal Court, Gibson J.—Toronto, June 17; Ottawa, July 10, 2003.

Citizenship and Immigration — Immigration Practice — Processing of permanent residence applications filed prior to December 31, 2001, not dealt with before March 31, 2003 — Immigration Act, Regs. repealed as of June, 2002, replaced by Immigration and Refugee Protection Act (IRPA) and Regs. — Regulatory Impact Analysis Statement (RIAS) explaining necessity for dramatic changes to regulatory scheme — Single “intended occupation” premise outdated — Canada now seeking immigrants providing significant economic benefit to Canada — House of Commons Standing Committee determining old criteria should apply to backlog members till March 31, 2003 — No corporate commitment to clearing backlog — Some 104,000 applications not dealt with by deadline though, in many cases, officials had information needed for decision — Minister has begun rejecting these people under new criteria — Court issuing direction, in nature of injunction, Minister refrain from further rejections pending further Court order.

Administrative Law — Judicial Review — Injunctions — Processing of permanent residence applications filed before December 31, 2001, not dealt with before March 31, 2003 — New Legislation dramatically altering criteria for acceptance — House of Commons standing Committee determining old criteria to apply to backlog till March 31, 2003 — Government department failing to clear backlog by deadline, some 104,000 applications not yet dealt with — In many cases, officials had all information needed to make decision — Minister has begun rejecting backlog members under new criteria — Under Federal Court Act, s. 18(1), (3), T.D. empowered to grant injunctions, prohibition against federal board — Direction to refrain in nature of injunction — MCI federal board — Direction to refrain “interim order” under s. 18.2 — While new class action rules not extending to judicial review applications, direction here sought to have applications proceed as actions — Long time until Court ready to decide on certification of class action herein — That should not disadvantage putative class members — Interim relief essential to preserve integrity of class — Court’s statutory jurisdiction not to be narrowly construed — Matter not frivolous, vexatious as injunction threshold met — Matter not moot — Irreparable harm to persons from “third world” countries denied immigration to Canada — Balance of convenience in applicants’ favour — No relief for those applying after 2001 as lacking reasonable expectation applications considered under old criteria — No relief herein for those already rejected under new criteria — Order to go directing MCI to

Cour fédérale, juge Gibson—Toronto, le 17 juin; Ottawa, 10 juillet 2003.

Citoyenneté et Immigration — Pratique en matière d’immigration — Traitement de demandes de résidence permanente déposées avant le 31 décembre 2001 et non traitées avant le 31 mars 2003 — Loi et Règlement sur l’immigration abrogés en juin 2002 et remplacés par la Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés (LIPR) et son règlement — Explication tirée du résumé de l’étude d’impact de la réglementation (REIR) concernant la nécessité d’apporter des changements draconiens au régime de réglementation — Concept de «profession envisagée» désuet — Recherche par le Canada d’immigrants en mesure de faire une contribution économique importante à la société canadienne — Décision du Comité permanent de la Chambre des communes d’appliquer les anciens critères à l’arriéré des demandes jusqu’au 31 mars 2003 — Aucun engagement de la part du ministère d’éliminer l’arriéré des demandes — Quelque 104 000 demandes non traitées à la date limite bien que, dans bon nombre de cas, les fonctionnaires aient disposé des renseignements nécessaires pour prendre leur décision — Le ministre a commencé à rejeter les demandes de ces personnes en appliquant les nouveaux critères — Directive émise par la Cour, de la nature d’une injonction, afin que le ministre s’abstienne de procéder à d’autres rejets en attendant un nouvel ordre de la Cour.

Droit administratif — Contrôle judiciaire — Injunctions — Traitement de demandes de résidence permanente déposées avant le 31 décembre 2001 et non traitées au 31 mars 2003 — Modification draconienne apportée aux critères d’acceptation dans la nouvelle Loi — Décision du Comité permanent de la Chambre des communes d’appliquer les anciens critères à l’arriéré des demandes jusqu’au 31 mars 2003 — Non-engagement du Ministère à éliminer l’arriéré à la date limite, quelque 104 000 demandes toujours non traitées — Dans bon nombre de cas, les fonctionnaires avaient tous les renseignements nécessaires pour rendre leur décision — Le ministre a commencé à rejeter les demandes faisant partie de l’arriéré en utilisant les nouveaux critères — En vertu de l’art. 18(1) et (3) de la Loi sur la Cour fédérale, la Section de première instance a le pouvoir de décerner des injonctions ou des brefs de prohibition contre un office fédéral — L’ordre de s’abstenir est de la nature d’une injonction — Le MCI est un office fédéral — En vertu de l’art. 18.2, l’ordre de s’abstenir est une «mesure provisoire» — Bien que les nouvelles règles régissant les recours collectifs ne s’étendent pas aux demandes de contrôle judiciaire, on demande une directive pour que les demandes soient instruites comme des actions — Il faudra du temps avant que la Cour puisse décider de l’autorisation d’un recours collectif en l’espèce — Cela ne devrait pas jouer au détriment des membres de la catégorie présumée — Mesure provisoire essentielle pour préserver l’intégrité du groupe — La compétence d’origine législative de la Cour ne doit pas être interprétée de façon restrictive — La question n’est ni futile ni

refrain from finally rejecting proposed class action members until further Court order.

Practice — Class actions — Repeal of former immigration legislation; new statute, regulations dramatically changing acceptance criteria — Old criteria to be applied to backlog of applicants until certain deadline — Corporate commitment to clearing backlog prior to deadline lacking — Whether interim restraining order should be granted against MCI — Whether can extend to members of class not before Court — Federal Court class action rules inapplicable to judicial review applications but direction sought treating instant applications as actions — Long time before Court able to decide on certification of class action herein due to large number of applicants, lawyers, Court's inexperience with class action rules — In absence of comprehensive class action legislation, Courts having to rely on case management to structure class proceedings — Unsatisfactory as taxes judicial resources, denies parties certainty as to procedural rights — F.C. class action rules not facilitating process where parties, due to relief of sought, proceeding by judicial review — Class action rules provide judge may, at any time, order giving of notice necessary to ensure fair proceeding — Notice maybe ordered prior to certification — No relief granted persons already rejected who may have come within putative class.

The Court's order herein will impact upon some 104,000 persons who had filed permanent residence applications prior to the repeal of the *Immigration Act* and the *Immigration Regulations, 1978* in June, 2002. The Regulatory Impact Analysis Statement (RIAS) issued in relation to the *Immigration and Refugee Protection Act* and Regulations explained the dramatic changes to the regulatory scheme.

vexatoire étant donné que le seuil applicable aux injonctions est respecté — La question n'est pas théorique — Préjudice irréparable causé aux personnes venant de pays du «Tiers Monde» à qui on refuse l'immigration au Canada — Prépondérance des inconvénients appliquée en faveur des demandeurs — Aucune réparation accordée aux personnes ayant déposé leurs demandes après 2001 étant donné qu'il n'y a pas d'espoir raisonnable que les demandes soient traitées en vertu des anciens critères — Aucune réparation accordée en l'espèce pour les demandes déjà rejetées selon les nouveaux critères — Ordonnance rendue enjoignant au MCI de s'abstenir de rejeter de façon définitive les demandes des membres de la catégorie présumée tant qu'un nouvel ordre de la Cour ne sera pas rendu.

Pratique — Recours collectifs — Abrogation de l'ancienne Loi sur l'immigration; la nouvelle Loi et le nouveau Règlement modifient de façon draconienne les critères d'acceptation — Application des anciens critères à l'arrière des demandes jusqu'à une certaine date limite — Non-engagement du Ministère à éliminer l'arriéré avant la date limite — Une mesure provisoire sous forme d'un ordre de s'abstenir doit-elle être rendue à l'encontre du MCI — Cette mesure peut-elle s'étendre aux membres de la catégorie présumée qui ne se trouvent pas devant la Cour — Règles de la Cour fédérale régissant les recours collectifs non applicables aux demandes de contrôle judiciaire, mais directive recherchée pour que les demandes en l'espèce soient instruites comme des actions — Il faudra beaucoup de temps avant que la Cour soit en mesure de décider de l'autorisation du recours collectif en l'espèce en raison du très grand nombre de demandeurs et d'avocats, et de l'inexpérience de la Cour à l'égard des règles régissant les recours collectifs — En l'absence d'une législation complète en matière de recours collectif, les tribunaux doivent s'en remettre à la gestion des dossiers judiciaires pour structurer la procédure — Ceci est coûteux en termes de ressources judiciaires, et prive les parties de toute certitude quant à leurs droits procéduraux — Les règles de la C.F. régissant les recours collectifs ne favorisent pas une procédure simple lorsque les parties, en raison de la réparation recherchée, procèdent par voie de contrôle judiciaire — Les règles régissant les recours collectifs prévoient que le juge peut, à tout moment, ordonner à une partie de donner un avis afin d'assurer la conduite équitable de l'instance — L'avis peut être donné avant l'autorisation — Aucune réparation accordée aux personnes dont la demande a déjà été rejetée et qui auraient pu faire partie de la catégorie présumée.

L'ordonnance de la Cour recherchée en l'espèce aura des répercussions sur environ 104 000 personnes qui ont déposé des demandes de résidence permanente avant l'abrogation de la *Loi sur l'immigration* et du *Règlement sur l'immigration de 1978*, en juin 2002. Le résumé de l'étude d'impact de la réglementation (REIR) traitant de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* et son règlement explique les

Program change was said to be necessitated by the fact that, in the modern, dynamic Canadian economy, the single “intended occupation” premises had become outdated. In the “knowledge economy”, a static list of “occupations in demand” failed to meet current needs. The new selection model was designed to identify “immigrants who will be able to provide a significant economic benefit to Canada”. Previously, selection criteria favoured those having University education, but history reveals that it is skilled workers who have outperformed not only other immigrants but also the average Canadian worker. The fact that skilled worker immigrants of the 1990's have underperformed those who arrived in the 1980's could be explained in part by the unresponsive selection system.

Due to concerns expressed at the House of Commons Standing Committee on Citizenship and Immigration, it was determined that the old criteria should apply to backlog members until March 31, 2003 but, as found by Kelen J. in *Dragan v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, no corporate commitment was made to process the inventory on a priority basis to clear this backlog”. No member of the putative class here at issue had been finally dealt with before March 31, 2003 although it was admitted, under cross-examination, that in many of these cases government officials had before them all the information needed to make final determinations and could have done so without much expenditure of time and effort. The Minister has now begun rejection certain members of the putative class.

Held, a direction to refrain, in the nature of an injunction, should issue, restraining the Minister from finally rejecting class members, except for those who give written consent to final rejection, pending further order of this court.

Federal Court Act, subsections 18(1) and (3) empower the Trial Division to issue injunctions and writs of prohibition against any federal board, commission or tribunal upon an application for judicial review. A direction to refrain as in the nature of an injunction and the Minister is a “federal board, commission or other tribunal”. The underlying applications herein are for judicial review. The direction to refrain is an “interim order” within Act, subsection 18.2.

The first question for determination is whether an interim order under section 18.2 can extend to members of a class

changements plutôt draconiens apportés au système de réglementation. Les modifications apportées au programme sont rendues nécessaires parce que dans l'économie moderne et dynamique du Canada, le concept de «profession envisagée» devient de plus en plus désuet. Dans une «économie basée sur la connaissance», une liste statique de «professions en demande» n'est pas en mesure de répondre aux besoins actuels. Le nouveau modèle de sélection a été conçu pour identifier les immigrants «qui seront en mesure de faire une contribution économique importante à la société canadienne». Auparavant, les critères de sélection favorisaient les immigrants ayant fait des études universitaires, mais l'histoire révèle que ce sont les travailleurs qualifiés qui ont réussi mieux, non seulement que les autres immigrants, mais aussi que le travailleur canadien moyen. Le fait que les travailleurs qualifiés immigrants des années 1990 aient moins bien réussi que ceux qui sont arrivés dans les années 1980 pourrait s'expliquer en partie par le système de sélection inadapté.

En raison des inquiétudes exprimées au Comité permanent de la citoyenneté et l'immigration de la Chambre des communes, il a été décidé que les anciens critères s'appliqueraient aux demandes faisant partie de l'arriéré jusqu'au 31 mars 2003; cependant, comme l'a constaté le juge Kelen dans la décision *Dragan c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, le Ministère n'a pris «aucun engagement en vue d'examiner les demandes à traiter en priorité de façon à éliminer cet arriéré». Aucune des demandes d'immigration des membres de la catégorie présumée n'a finalement été traitée avant le 31 mars 2003, même s'il a été admis, en contre-interrogatoire, que dans bon nombre de cas le ministre et ses délégués disposaient de tous les renseignements leur permettant de rendre une décision finale sans avoir à consacrer beaucoup plus de temps et d'effort pour régler chacun de ces cas. Le ministre a maintenant commencé à rejeter certaines des demandes des membres de la catégorie présumée.

Jugement: une directive de la nature d'une injonction, devrait être donnée pour enjoindre au ministre de s'abstenir de rejeter de façon définitive les demandes des membres de la catégorie, à l'exception de ceux qui consentent par écrit à ce rejet définitif, en attendant un nouvel ordre de la Cour.

Les paragraphes 18(1) et (3) de la *Loi sur la Cour fédérale* donnent à la Section de première instance compétence pour décerner une injonction et des brefs de prohibition à l'encontre de tout office fédéral dans le cadre d'une demande de contrôle judiciaire. L'ordre de s'abstenir est de la nature d'une injonction et le ministre est un «office fédéral». Les demandes en l'espèce sont des demandes de contrôle judiciaire. L'ordre de s'abstenir est une «mesure provisoire» prévue à l'article 18.2 de la Loi.

La première question à décider est de savoir si une mesure provisoire prise en vertu de l'article 18.2 de la Loi peut viser

which includes many not before the Court. The second question is whether such order would be here justified.

With the approval of the Governor's in Council, the class action rules were, in 2002, added to the *Federal Court Rules, 1998*. These govern "class actions": and do not extend to class judicial review applications. Applicants have, however, sought a direction that these applications be treated and proceeded with as actions. This Court's position is that leave is required for such direction to be made. Leave has already been given in one of these applications, that of *Borisova*. The process is under way in respect of the other three matters before the Court. For a number of reasons, it will be some length of time before this court will be ready to decide on certification of a class action. These include: number of proceedings commenced by lawyers at Toronto, Montreal, Edmonton and Vancouver, the number of applicants within the putative class and the difficulty in communicating with them along with the Court's inexperience with the new class action rules. But members of the putative class ought not to be disadvantaged by these circumstances. In addition, the Court had to take into account the public interest as explained by the RIAS.

It has been said by the Supreme Court, in *Western Canadian Shopping Centres Inc. v. Dutton*, that, in the absence of comprehensive class action legislation, courts are compelled to rely on individual case management to structure class proceedings. This is an unsatisfactory situation, since it taxes judicial resources and denies parties certainty as to their procedural rights. While the Federal Court now has in place class action rules which provide for an early certification process, they do not facilitate a clear, straight forward process where parties, on account of the relief sought, have to proceed by way of judicial review. To protect the integrity of the class, it was imperative that interim relief be directed. There is precedent for the Court reaching out to parties not before it. In *Canadian Liberty Net*, the Supreme Court, with reference to section 44 of the *Federal Court Act*, said that "the doctrine of inherent jurisdiction does not provide a rationale for narrowly reading federal legislation which confers jurisdiction on the Federal Court".

un groupe dont bon nombre des membres ne se trouvent pas à l'heure actuelle devant la Cour. La deuxième question est de savoir si une telle ordonnance est justifiée.

Avec l'approbation du gouverneur en conseil, les règles régissant les recours collectifs ont été ajoutées en 2002 aux *Règles de la Cour fédérale (1998)*. Ces règles régissant «les recours collectifs instruits comme une action» et ne s'étendent pas aux demandes de contrôle judiciaire collectives. Toutefois, les demandeurs ont réclamé une directive pour que les demandes de contrôle judiciaire soient traitées et instruites comme des actions. La Cour est d'avis que l'autorisation doit être accordée pour qu'une telle directive soit rendue. L'autorisation a été accordée dans une de ces demandes, soit l'affaire *Borisova*. Les formalités suivent leur cours afin que les demandes d'autorisation soient mises en état pour les trois autres affaires dont la Cour est saisie. Pour un certain nombre de raisons, il s'écoulera pas mal de temps avant qu'une décision concernant l'autorisation d'un recours collectif puisse être rendue. Ces raisons incluent les suivantes: le nombre de procédures intentées par des avocats de Toronto, de Montréal, d'Edmonton et de Vancouver, le nombre de demandeurs faisant partie de la catégorie présumée et la difficulté de communiquer avec eux, de même que l'expérience très limitée qu'a la Cour de l'application de ses règles régissant les recours collectifs. Mais ces réalités ne devraient pas jouer au détriment des membres de la catégorie présumée. Qui plus est, la Cour doit en même temps tenir compte de l'intérêt public qui est mentionné dans le résumé de l'étude d'impact de la réglementation.

Dans l'arrêt *Western Canadian Shopping Centres Inc. c. Dutton*, la Cour suprême du Canada a déclaré qu'en l'absence d'une législation complète régissant les recours collectifs, les tribunaux sont contraints de s'en remettre en grande partie à la gestion de dossiers judiciaires individuels pour structurer le recours collectif, ce qui est coûteux en termes de ressources judiciaires et ce qui prive les parties de toute certitude avant l'instance quant à leurs droits procéduraux. Bien que la Cour fédérale ait maintenant adopté des règles régissant les recours collectifs qui prévoient une procédure d'autorisation, ces règles ne favorisent pas une procédure simple et directe lorsque les parties, du fait de certaines ou de la totalité des réparations qu'elles réclament, doivent procéder par voie de contrôle judiciaire. Afin de protéger l'intégrité du groupe, il est impératif que la Cour ordonne des mesures provisoires. Il existe un précédent permettant à la Cour de rejoindre les parties qui ne comparaissent pas devant elle. Dans l'arrêt *Canadian Liberty Net*, la Cour suprême, faisant référence à l'article 44 de la *Loi sur la Cour fédérale*, déclare que «la théorie de la compétence inhérente ne justifie pas d'interpréter restrictivement les lois fédérales conférant compétence à la Cour fédérale».

There are three requirements for granting direction in the nature of an injunction: (1) serious issue to be tried; (2) irreparable harm if order not granted; (3) balance of convenience. As to serious issue, the threshold is a low one. Applicant no longer need make out a *prima facie* case but only satisfy a court that matter is neither frivolous or vexatious. The Federal Court of Appeal has held that this lower standard applies to cases involving the public interest: *North American Gateway Inc. v. Canada (CRTC)*. That standard is here applicable, respondent being a party vested with the public interest. The instant matter was to be distinguished from *Dragan* so far as mootness is concerned as in that appeal a case each applicant had his immigrant visa application finally determined prior to the deadline.

As for irreparable harm, the loss of the chance to come to Canada from a “third world” country would be considered by many as a one not compensable in damages. Many members of the putative class will have reduced chances of success if considered under the new criteria. Absent this direction to refrain, most, if not all, putative class members would suffer irreparable harm.

On the question of balance of convenience, while the Minister is under an obligation to apply the law as it now stands, he was also under an obligation to apply the law as it now stands, he was also under an obligation to members of the putative class from the time their applications were filed until the law, as applied to them, changed after the deadline. The public interest of the putative class members along with their private interests outweigh the public interest in the Minister carrying out, in a timely way, his current statutory and regulatory obligations pending final determination of these Court proceedings.

The Court’s Class Action Rules provide that a judge may, at any time, order any party to give any notice that the judge considers necessary to protect the interests of any class member or party or to ensure the fair conduct of the proceeding. The words “at any time” in subsection 299.37(1) of the Rules should be accorded a fair and liberal interpretation and not restricted to a time after a class action has been certified or leave granted for the applications to proceed as actions.

Trois conditions doivent être respectées pour rendre une ordonnance de la nature d’une injonction: 1) il doit y avoir une question sérieuse à juger; 2) il y aura un préjudice irréparable si l’ordonnance n’est pas accordée; 3) la prépondérance des inconvénients. Le seuil concernant l’établissement d’une question sérieuse à juger est bas. La partie requérante n’a plus à établir une apparence de droit suffisante, et il suffit de convaincre la Cour que la question n’est ni futile ni vexatoire. La Cour d’appel fédérale a statué que ce seuil bas s’applique à des affaires où sont en jeu des questions d’intérêt public: *North American Gateway Inc. c. Canada (CRTC)*. Cette norme est applicable en l’espèce, le défendeur étant une partie investie de l’intérêt public. Il y a lieu d’établir une distinction avec la décision *Dragan* sur le plan du caractère théorique étant donné que dans cet appel la demande de visa d’immigrant de chaque demandeur avait fait l’objet d’une décision définitive avant la date limite.

Pour ce qui est du préjudice irréparable, la privation de la possibilité d’immigrer au Canada en provenance d’un pays du «Tiers Monde» pourrait être considérée par beaucoup de personnes comme ne pouvant être compensée par des dommages-intérêts. Bon nombre de membres de la catégorie présumée verraient leurs chances de succès réduites si leur demande était analysée en vertu des nouveaux critères. Si l’ordre de s’abstenir n’était pas donné, la majorité, sinon la totalité des membres de la catégorie présumée subiraient un préjudice irréparable.

Quant à la question de la prépondérance des inconvénients, bien que le ministre ait l’obligation d’appliquer le droit qui est en vigueur à l’heure actuelle, il avait la même obligation envers les membres de la catégorie présumée depuis la date du dépôt de leur demande d’immigration jusqu’à ce que la Loi, telle qu’elle leur était appliquée, soit modifiée après la date limite. L’intérêt public favorable aux membres de la catégorie présumée, jumelé aux intérêts privés des membres de cette catégorie, l’emporte sur l’intérêt public qu’il y a à s’assurer que le ministre s’acquitte dans un délai raisonnable, de ses obligations législatives et réglementaires actuelles jusqu’à ce que l’instance qui se trouve devant la Cour soit réglée de façon définitive.

Les règles de la Cour régissant les recours collectifs disposent qu’un juge peut, à tout moment, ordonner à une partie de donner tout avis qu’il estime nécessaire à la protection des intérêts d’un membre du groupe ou d’une partie ou à la conduite équitable de l’instance. Les mots «à tout moment» utilisés au paragraphe 299.37(1) des Règles devraient recevoir une interprétation libérale et ne pas être limités à une étape ultérieure à l’autorisation d’un recours collectif ou à l’obtention de l’autorisation de toutes les demandes de contrôle judiciaire.

Relief should be denied to those who applied for immigration after December 2001, but before June 28, 2002 (the date the IRPA and IRPR came into force). The evidence was that a draft of the IRPR, published in mid-December, 2001, made it clear that applicants after year end would be dealt with under the new regime. Those who made application after 2001 could have had no reasonable expectation that their cases would be considered in accordance with the former Act and Regulations nor could relief be granted, in these proceedings, to persons already rejected under the new criteria who may have been embraced within the putative class. The Court would not comment on whether such persons could seek relief from this or some other court in a different form of proceeding.

The court was in no position to issue directions as to how members of the putative class might be communicated with. A proposal for directions could be made to the case management judge.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

Canadian Human Rights Act, R.S.C., 1985, c. H-6.
Class Proceedings Act, 1992, S.O. 1992, c. 6, s. 19(1).
Federal Court Act, R.S.C., 1985, c. F-7, ss. 18(1) (as am. by S.C. 1990, c. 8, s. 4), (3) (as am. *idem*), 28 (as am. *idem*, s. 8), 18.1 (as enacted *idem*, s. 5), 18.2 (as enacted *idem*), 18.4(2) (as enacted *idem*), 44, 46(1) (as am. *idem*, s. 14).
Federal Court Rules, 1998, SOR/98-106, rr. 299.1 (as enacted by SOR/2002-417, s. 17), 299.2 (as enacted *idem*), 299.3 (as enacted *idem*), 299.4 (as enacted *idem*), 299.37(1) (as enacted *idem*), 385(1), 397(2).
Immigration Act, R.S.C., 1985, c. I-2.
Immigration and Refugee Protection Act, S.C. 2001, c. 27.
Immigration and Refugee Protection Regulations, SOR/2002-227.
Immigration Regulations, 1978, SOR/78-172.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

Dragan v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration) (2003), 224 D.L.R. (4th) 739; 227 F.T.R.

Toute réparation devrait être refusée aux personnes qui ont présenté une demande d'immigration après décembre 2001, mais avant le 28 juin 2002 (date à laquelle la LIPR et le RIPR sont entrés en vigueur). La preuve dont est saisie la Cour démontre qu'une version préliminaire du RIPR, publié à la mi-décembre 2001, établissait clairement que les personnes qui présenteraient une demande après la fin de l'année seraient évaluées en vertu du nouveau régime. Les personnes qui ont présenté leur demande après 2001 n'avaient aucun espoir raisonnable de voir leur demande évaluée en vertu de l'ancienne loi et de l'ancien règlement; de plus, aucune réparation ne peut être accordée, dans le cadre de la présente demande, aux personnes dont la demande a déjà été rejetée en vertu des nouveaux critères et qui auraient pu faire partie de la catégorie présumée. La Cour ne fait aucune observation sur la question de savoir si ces personnes pourraient demander des réparations devant elle ou devant tout autre tribunal en ayant recours à une autre forme de procédure.

La Cour n'est pas dans une position pour formuler des directives sur la façon dont on pourrait communiquer avec les membres de la catégorie présumée. Une proposition concernant des directives appropriées pourrait être faite devant le juge responsable de la gestion de l'instance.

LOIS ET RÈGLEMENTS

Loi canadienne sur les droits de la personne, L.R.C. (1985), ch. H-6.
Loi de 1992 sur les recours collectifs, L.O. 1992, ch. 6, art. 19(1).
Loi sur la Cour fédérale, L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 18(1) (mod. par L.C. 1990, ch. 8, art. 4), (3) (mod., *idem*), 28 (mod., *idem*, art. 8), 18.1 (édicte, *idem*, art. 5), 18.2 (édicte, *idem*), 18.4(2) (édicte, *idem*), 44, 46(1) (mod., *idem*, art. 14).
Loi sur l'immigration, L.R.C. (1985), ch. I-2.
Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés, L.C. 2001, ch. 27.
Règlement sur l'immigration de 1978, DORS/78-172.
Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés, DORS/2002-227.
Règles de la Cour fédérale (1998), DORS/98-106, règles 299.1 (édicte par DORS/2002-417, art. 17), 299.2 (édicte, *idem*), 299.3 (édicte, *idem*), 299.4 (édicte, *idem*), 299.37(1) (édicte, *idem*), 385(1), 397(2).

JURISPRUDENCE

DÉCISIONS APPLIQUÉES:

Dragan c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) (2003), 224 D.L.R. (4th) 739; 227 F.T.R.

272 (F.C.T.D.); *Kanes v. Canada (Minister of Employment and Immigration)* (1993), 69 F.T.R. 48 (F.C.T.D.); *Lewis v. Shell Canada Ltd.* (2000), 48 O.R. (3d) 612 (S.C.); *Canada (Human Rights Commission) v. Canadian Liberty Net*, [1998] 1 S.C.R. 626; (1998), 157 D.L.R. (4th) 385; 6 Admin. L.R. (3d) 1; 22 C.P.C. (4th) 1; 224 N.R. 241; *North American Gateway Inc. v. Canada (Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission)* (1997), 47 Admin. L.R. (2d) 24; 74 C.P.R. (3d) 156; 214 N.R. 146 (F.C.A.).

DISTINGUISHED:

Dragan v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration), 2003 FCA 233; [2003] F.C.J. No. 813 (C.A.) (QL).

CONSIDERED:

Western Canadian Shopping Centres Inc. v. Dutton, [2001] 2 S.C.R. 534; (2000), 286 A.R. 201; 201 D.L.R. (4th) 385; [2002] 1 W.W.R. 1; 94 Alta. L.R. (3d) 1; 8 C.P.C. (5th) 1; 272 N.R. 135.

APPLICATIONS for interim relief on behalf of some 104,000 persons, who may be included in a proposed class action, seeking to have their permanent residence applications determined in accordance with the now repealed *Immigration Act* and Regulations. Applications granted in part.

APPEARANCES:

Dan Miller for applicants (IMM-2280-03).
Ronald Foerster, Lorne Waldman and Adam M. Dodek for applicants (IMM-2282-03, IMM-2280-03 and IMM-2286-03).
Urszula Kaczmarczyk, Marie-Louise Wcislo for respondent.
Dennis Tanck (IMM-2283-03) for intervener.
Lawrence Wong (IMM-2685-03) for intervener.
Richard Kurland (IMM-2117-03) for intervener.
Lorri M. Adams (IMM-2117-03) observer.
Elaine Doyon (IMM-2213-03) observer.
Darrah McManamon (IMM-2434-03) observer.
Cheryl D. Mitchell observer.
David W. Tyndale observer.
Helen Park observer.

272 (C.F. 1^{re} inst.); *Kanes c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)* (1993), 69 F.T.R. 48 (C.F. 1^{re} inst.); *Lewis v. Shell Canada Ltd.* (2000), 48 O.R. (3d) 612 (C.S.); *Canada (Commission des droits de la personne) c. Canadian Liberty Net*, [1998] 1 R.C.S. 626; (1998), 157 D.L.R. (4th) 385; 6 Admin. L.R. (3d) 1; 22 C.P.C. (4th) 1; 224 N.R. 241; *North American Gateway Inc. c. Canada (Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes)* (1997), 47 Admin. L.R. (2d) 24; 74 C.P.R. (3d) 156; 214 N.R. 146 (C.A.F.).

DISTINCTION FAITE D'AVEC:

Dragan c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration), 2003 CAF 233; [2003] A.C.F. n° 813 (C.A.) (QL).

DÉCISION EXAMINÉE:

Western Canadian Shopping Centres Inc. c. Dutton, [2001] 2 R.C.S. 534; (2000), 286 A.R. 201; 201 D.L.R. (4th) 385; [2002] 1 W.W.R. 1; 94 Alta. L.R. (3d) 1; 8 C.P.C. (5th) 1; 272 N.R. 135.

DEMANDES de mesures provisoires au nom de quelque 104 000 personnes qui pourraient faire partie d'un recours collectif proposé, afin que leurs demandes de résidence permanente soient traitées conformément à la *Loi sur l'immigration* et à son règlement d'application maintenant abrogés. Demandes accueillies en partie.

ONT COMPARU:

Dan Miller pour les demandeurs (IMM-2280-03).
Ronald Foerster, Lorne Waldman et Adam M. Dodek pour les demandeurs (IMM-2282-03, IMM-2280-03 and IMM-2286-03).
Urszula Kaczmarczyk, Marie Louise Wcislo pour le défendeur.
Dennis Tanck (IMM-2283-03) pour l'intervenant.
Lawrence Wong (IMM-2685-03) pour l'intervenant.
Richard Kurland (IMM-2117-03) pour l'intervenant.
Lorri M. Adams (IMM-2117-03) observatrice.
Elaine Doyon (IMM-2213-03) observatrice.
Darrah McManamon (IMM-2434-03) observatrice.
Cheryl D. Mitchell observatrice.
David W. Tyndale observateur.
Helen Park observatrice.

SOLICITORS OF RECORD:

Dan Miller, Toronto, for applicants (IMM-2280-03).

Lorne Waldman, Toronto, for applicants.

Ronald Foerster, Adam M. Dodek and Borden Ladner Gervais LLP, Toronto, for applicants.

Deputy Attorney General of Canada for respondent.

Dennis Tanck, Vancouver, for intervener.

Richard Kurland, Kurland Tobe, Vancouver, for intervener.

Lawrence Wong, Vancouver, for intervener.

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

GIBSON J.:

INTRODUCTION

[1] On Tuesday the June 17, 2003, the Court considered applications for interim relief on the Court files identified in the style of cause to these reasons. The hearing was held in Toronto with video connections to Montréal, Edmonton and Vancouver. On consent of counsel appearing before the Court, three counsel in Vancouver made brief interventions in the proceeding on behalf of their clients. Counsel for the Borisova applicants was authorized to argue the Borisova applicants' motion on behalf of applicants and plaintiffs who have instituted six other similar proceedings before this Court. In all, the hearing potentially impacted some 6,000 applicants and plaintiffs before the Court. An affiant on behalf of the respondent estimates that the order issued following the hearing will impact approximately 104,000 individuals seeking visas to enter Canada on a permanent basis.¹

[2] At the close of the hearing, the Court indicated to counsel that an order reflecting the result of the hearing would issue on an urgent basis to protect the integrity of the affected class or classes of individuals seeking to immigrate to Canada. The Court also indicated that reasons for its order would follow.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER:

Dan Miller, Toronto, pour les demandeurs (IMM-2280-03).

Lorne Waldman, Toronto, pour les demandeurs.

Ronald Foerster, Adam M. Dodek et Borden Ladner Gervais LLP, Toronto, pour les demandeurs

Le sous-procureur général du Canada pour le défendeur.

Dennis Tanck, Vancouver, pour l'intervenant.

Richard Kurland, Kurland Tobe, Vancouver, pour l'intervenant.

Lawrence Wong, Vancouver, pour l'intervenant.

Ce qui suit est la version française des motifs de l'ordonnance et l'ordonnance rendus par

LE JUGE GIBSON:

INTRODUCTION

Le mardi 17 juin 2003, la Cour a examiné les demandes de mesures provisoires se rapportant aux dossiers identifiés dans l'intitulé qui précède les présents motifs. L'audience s'est tenue à Toronto, avec des liaisons vidéo avec Montréal, Edmonton et Vancouver. Avec le consentement des avocats qui ont comparu devant la Cour, trois avocats à Vancouver ont fait de brèves interventions au nom de leurs clients. L'avocat des demandeurs Borisova a été autorisé à débattre la requête de ses clients en leur nom et au nom des demandeurs qui ont intenté six autres procédures semblables devant la présente Cour. En tout, l'audience peut avoir eu des effets sur quelque 6 000 demandeurs devant la Cour. L'auteur d'un affidavit déposé au nom du défendeur estime que l'ordonnance rendue à l'issue de l'audience aura des répercussions sur environ 104 000 personnes qui demandent des visas en vue d'être admis au Canada de façon permanente¹.

[2] À l'issue de l'audience, la Cour a indiqué aux avocats qu'une ordonnance reflétant le résultat de celle-ci serait rendue de toute urgence pour protéger l'intégrité de la ou des catégories de personnes cherchant à immigrer au Canada qui sont touchées par cette ordonnance. La Cour a également indiqué que les motifs de cette ordonnance suivraient.

[3] In the result, an order issued on Friday June 20, 2003. The substantive paragraphs of the order read as follows:

1. The Minister of Citizenship and Immigration (the "Respondent") is directed to refrain from finally rejecting applications for permanent residence submitted before the 1st of January, 2002 by economic class applicants seeking immigrant visas, and who have not been provided notice of a decision thereon before the date of this Order, save and except in the cases of such applicants who notify the Respondent in writing of their consent to a final rejection. This direction shall continue in force until further order of this Court.
2. The Respondent is further directed to provide to persons whose applications seeking immigrant visas are affected by paragraph 1 of this Order a notice in the language in which the Respondent has heretofore communicated with them, substantially to the effect of the form set out as Appendix "A" to this Order, except that the heading in that Appendix "expected hearing date" and the paragraph appearing under that heading shall be deleted. Counsel who participated or observed at the hearing giving rise to this Order shall use their best efforts to reach agreement on the form of such notice within ten (10) days of the date of this Order and thereafter shall forthwith submit any agreed form for approval by the Court. In the event that no agreement can be reached on the form of a notice within the time provided, counsel for the Respondent shall forthwith report to the Court indicating areas of agreement as to the form of notice, areas of disagreement and alternative proposals in such areas. Thereafter, a further Order of the Court will issue fixing the form of a notice.
3. In all other respects, the motions before the Court in these matters on the 17th day of June, 2003, are dismissed.²

[4] While the substance of the order reflects substantial relief in favour of individuals seeking to immigrate to Canada, and a significant continuing burden for the respondent, the order is not as broad in its terms as certain of the applicants before the Court were seeking. It also seeks to provide a mechanism whereby individuals seeking to come to Canada who are now, for whatever reason, prepared to abandon that ambition, at least for the moment, may "opt out" of the continuing impact of the order either unconditionally or on terms settled between themselves and the respondent.

[3] Par conséquent, une ordonnance a été rendue le vendredi 20 juin 2003. Les paragraphes importants de cette ordonnance sont les suivants:

[TRADUCTION]

1. La Cour enjoint au ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration (le défendeur) de s'abstenir de rejeter de façon définitive les demandes de résidence permanente déposées avant le 1^{er} janvier 2002 par des demandeurs de la catégorie économique qui demandent des visas d'immigrant et qui n'ont pas reçu d'avis qu'une décision a été prise à cet égard avant la date de la présente ordonnance, à l'exception de ceux qui informent par écrit le défendeur qu'ils consentent à ce rejet définitif. Cette directive demeurera en vigueur jusqu'à nouvel ordre de la présente Cour.
2. La Cour enjoint de plus au défendeur de faire parvenir aux personnes dont les demandes de visas d'immigrant sont visées par le paragraphe 1 de la présente ordonnance un avis, dans la langue dans laquelle le défendeur a jusqu'ici communiqué avec elles, reprenant substantiellement la forme de l'Annexe A joint à la présente ordonnance, en excluant la rubrique de cette annexe intitulée «Date d'audition prévue» et le paragraphe qui s'y rattache. Les avocats qui ont participé ou fait des observations à l'audience à l'issue de laquelle la présente ordonnance est rendue s'efforceront de s'entendre sur la forme que doit prendre cet avis dans les dix (10) jours suivant la date de la présente ordonnance et par la suite remettront sans délai le modèle convenu à la Cour pour approbation. Au cas où les parties ne pourraient s'entendre sur la forme de l'avis dans le délai imparti, l'avocat du défendeur signalera sans retard à la Cour les points d'entente quant à la forme de l'avis, ainsi que les désaccords et des propositions de rechange. Par la suite, une autre ordonnance de la Cour sera rendue pour fixer la forme de l'avis.
3. À tous autres égards, les requêtes entendues par la Cour le 17 juin 2003 dans le cadre de ces instances sont rejetées².

[4] Bien que l'ordonnance semble, sur le fond, accorder des réparations considérables en faveur des personnes qui demandent à immigrer au Canada, et constituer un fardeau permanent assez lourd pour le défendeur, ses conditions ne sont pas aussi larges ou généreuses que ce que réclamaient certains des demandeurs. L'ordonnance tente également de fournir un mécanisme par lequel les personnes qui demandent à entrer au Canada et qui sont maintenant, pour quelle que raison que ce soit, prêtes à renoncer à cette ambition, du moins pour le moment, peuvent «choisir de ne pas être

[5] These are the reasons for the order issued.

BACKGROUND

[6] When the individuals seeking to immigrate to Canada who are impacted by the Court's order (the "putative class") and others in respect of whom relief was sought filed their applications for permanent residence, the recently repealed *Immigration Act*³ (the former Act) and the corresponding Regulations, the *Immigration Regulations, 1978*⁴ (the 1978 Regulations), were still in force. On 28 June, 2002, in general terms, the former Act and the 1978 Regulations were repealed and replaced by the *Immigration and Refugee Protection Act*⁵ (the IRPA) and the *Immigration and Refugee Protection Regulations*⁶ (the IRPR).

[7] The Regulatory Impact Analysis Statement⁷ in relation to the IRPA and the IRPR, at pages 214-216 of the cited Volume, explained the rather dramatic changes to the regulatory scheme impacting the putative class in the following terms:

VIII—SKILLED WORKERS—PART 6, DIVISION 1, AND PART 20, DIVISION 11

Description

Subsection 12(2) of the *Immigration and Refugee Protection Act* (IRPA) provides for the selection of immigrants as members of an economic class based on their ability to become successfully established in Canada. These regulations create such a class. The Economic Class includes the following classes: The Federal Skilled Worker Class, the Quebec Skilled Worker Class, the Self-employed Person Class, the Investor Class, the Entrepreneur Class and the Provincial Nominee Class. The Regulations for the Federal Skilled Worker Class establish the selection criteria and prescribe the weight to be given to each selection factor. Subject to transitional rules, these requirements will be applied to all applications for the Skilled Worker Class received after the coming into force of the IRPA and to applicants who had applied before the coming into force who have either not had a selection interview or had a decision by an officer to waive their selection interview.

touchées» par l'effet permanent de l'ordonnance, soit inconditionnellement, soit aux conditions convenues entre le défendeur et elles-mêmes.

[5] Voici les motifs de l'ordonnance qui a été rendue.

CONTEXTE

[6] Quand les personnes demandant à immigrer au Canada qui sont visées par l'ordonnance de la Cour (la catégorie présumée) et d'autres personnes à l'égard desquelles on demande réparation ont déposé leur demande de résidence permanente, la *Loi sur l'immigration*³ récemment abrogée (l'ancienne Loi) et le règlement correspondant, soit le *Règlement sur l'immigration de 1978*⁴ (le Règlement de 1978), étaient encore en vigueur. Le 28 juin 2002, la Loi et le Règlement de 1978 ont été abrogés et remplacés par la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*⁵ (la LIPR) et le *Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés*⁶ (le RIPR).

[7] Le résumé de l'étude d'impact de la réglementation⁷, traitant de la LIPR et du RIPR, explique, aux pages 214 à 216 du volume cité, les changements plutôt draconiens qui ont été apportés au système de réglementation et qui ont des effets sur la catégorie présumée dans les termes suivants:

VIII—TRAVAILLEURS QUALIFIÉS—PARTIE 6, SECTION 1 ET PARTIE 20, SECTION 11

Description

Le paragraphe 12(2) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* (LIPR) prévoit la sélection d'immigrants dans la catégorie «immigration économique» en fonction de leur capacité de s'établir au Canada. Ces dispositions réglementaires créent cette catégorie d'immigration économique, qui comprend les catégories suivantes: les travailleurs qualifiés (fédéral), les travailleurs qualifiés (Québec), les travailleurs autonomes, les investisseurs, les entrepreneurs et les candidats des provinces. Les dispositions réglementaires concernant la catégorie des travailleurs qualifiés (fédéral) établissent les critères de sélection et le poids à accorder à chacun des facteurs de sélection. Sous réserve de règles transitoires, ces exigences seront appliquées à toutes les demandes reçues dans la catégorie des travailleurs qualifiés après l'entrée en vigueur de la LIPR et aux personnes qui ont présenté leur demande avant l'entrée en vigueur de la Loi et qui, soit n'ont pas encore eu

The need for program change

IMPROVE THE ECONOMIC SUCCESS RATE OF FEDERAL SKILLED WORKERS

- by updating the selection system to reflect the need of the modern labour market.

The current selection system, originally crafted in the late 1960s, was built around an “occupational demand” micro-management model. This model envisages the Government matching an immigrant’s single “intended” occupation to narrow Canadian labour market demand niches. In the modern, dynamic Canadian economy, this form of micro-management is no longer practicable or desirable—occupational demand may change faster than governments can adapt and immigrants are not selected on the basis of flexible skills. Additionally, in the modern labour market, individuals’ occupations and careers tend to be more varied making the single “intended occupation” premise increasingly outdated.

This was the conclusion of the Prime Minister’s Advisory Council on Science and Technology Expert Panel on Skills in its 1998 report entitled *Stepping Up: Skills and Opportunities in the Knowledge Economy*:

The rapid change in the demand for skills and the continuous emergence on new skill sets means that the present Skilled Worker selection system, focused as it is on an essentially static list of “occupations in demand”, cannot meet the needs of our dynamic economy.

The present selection system is heavily biased in favour of professional education, as the Education, Experience and Educational and Training factors, taken as a whole, place more emphasis on university-educated applicants as opposed to those with skilled trade or technical occupations. Canada’s modern labour market values all forms of quality education and training, not just those that lead to a university degree.

- by selecting federal skilled workers who will perform better economically in Canada.

The Federal Skilled Worker selection model is designed to identify economic immigrants who will be able to provide a significant economic benefit to Canada. This is not to imply that economic immigrants do not also provide important social

d’entrevue de sélection, soit ont été exemptées de l’entrevue de sélection par un agent.

Justification des modifications

AMÉLIORER LE TAUX DE RÉUSSITE ÉCONOMIQUE DES TRAVAILLEURS QUALIFIÉS (FÉDÉRAL)

- en actualisant le système de sélection en fonction des besoins du marché du travail moderne.

Le système de sélection actuel, mis sur pied vers la fin des années 1960, a été construit autour d’un modèle de micro-gestion axé sur les «professions en demande». Ce modèle vise à jumeler la profession qu’un immigrant a l’intention d’exercer à une niche étroite sur le marché du travail canadien. Dans l’économie moderne et dynamique du Canada, ce type de micro-gestion n’est ni possible ni souhaitable—la demande peut changer plus rapidement que les gouvernements ne peuvent s’adapter et les immigrants ne sont pas choisis en fonction de l’adaptabilité de leurs compétences. De plus, dans le marché du travail moderne, les professions et les carrières tendent à être plus variées, ce qui rend le concept de «profession envisagée» de plus en plus désuet.

C’est la conclusion à laquelle en est arrivé le Groupe d’experts sur les compétences du Conseil consultatif du Premier Ministre sur les sciences et la technologie dans son rapport de 1998 intitulé *Viser plus haut: Compétence et esprit d’entreprise dans l’économie du savoir*:

En raison de l’évolution rapide de la demande de compétences et de l’émergence continue de nouveaux ensembles de compétences, le système actuel dit de «sélection de travailleurs qualifiés», fondé essentiellement sur une liste statique de «professions en demande», n’est pas en mesure de répondre aux besoins de notre économie dynamique.

Le système de sélection actuel est fortement biaisé en faveur de la formation universitaire, puisque pris ensemble, les facteurs Études, Expérience, et Étude et formation favorisent les demandeurs ayant une formation universitaire plutôt que les techniques et gens de métier. Le marché du travail moderne du Canada valorise tous les types d’études et de formation de qualité, non seulement ceux qui mènent à un diplôme universitaire.

- en sélectionnant des travailleurs qualifiés (fédéral) qui ont des meilleures chances de réussite économique au Canada.

Le modèle de sélection des travailleurs qualifiés (fédéral) est conçu pour identifier les membres de la catégorie immigration économique qui seront en mesure de faire une contribution économique importante à la société canadienne.

benefits to Canada, but the primary goal of their selection should be their positive economic impact. Not only is this beneficial to Canada, but to the immigrant as well. Prior to 1988, economic immigrants consistently averaged higher employment earnings than the general Canadian population, even as early as one year after they arrived in Canada.

Historically, skilled worker immigrants have economically outperformed other immigrants and have even economically outperformed the average Canadian worker. While still outperforming other immigrants, the performance of new skilled worker immigrants in the 1990s has fallen below that of the average Canadian tax filer, as shown in Table 1 below.

[Table 1 omitted]

It is now taking university-educated immigrants up to 10 year [*sic*] to reach the employment earnings of comparably educated Canadians. Canadian unemployment and social assistance data also show the less successful record of recent skilled worker immigrants over those who arrived in the 1980s. While there are, no doubt, many factors responsible for this trend, the present outdated and unresponsive selection system has played an important role.

The current selection system permits the selection of individuals with lower levels of educational attainment. For example, approximately 10 percent of skilled worker immigrants now have a secondary level education or less. Yet, in the modern knowledge-based Canadian labour market, over 70 percent of new jobs in Canada require some form of post-secondary education, and Human Resources and Development Canada (HRDC) predicts that fewer than 6 percent of job openings in the next five years will be available for those with less than a high school education. It is not in the long-term interest of the Canadian economy to economic immigrants who will have such narrow labour market options upon their arrival in Canada.

The present selection system does not recognize the considerable economic and social benefits to Canada of having skilled immigrants with direct Canadian experience. There is considerable evidence that employees place a premium on Canadian work experience and education.

[8] During the course of consideration of the IRPA and the IRPR in Parliament, the changes impacting the

Cela ne signifie pas que l'immigration économique n'a pas d'avantages importants pour le Canada sur la plan social, mais l'objectif principal de la sélection des membres de cette catégorie devrait être leur effet économique positif. Cela est non seulement bénéfique pour le Canada, mais aussi pour l'immigrant lui-même. Avant 1988, les revenus d'emploi moyens des membres de la composante économique étaient régulièrement plus élevés que ceux de la population générale du Canada, même à peine un an après leur arrivée au Canada.

Historiquement, les travailleurs qualifiés immigrants ont réussi mieux que les autres immigrants, et même mieux que le travailleur canadien moyen, sur le plan économique. Au cours des années 1990, même s'il dépassait encore celui d'autres immigrants, le rendement des nouveaux travailleurs qualifiés immigrants a été inférieur à celui du contribuable canadien moyen, tel que le démontre le Tableau 1.

[Tableau 1 omis]

Les immigrants ayant fait des études universitaires mettent maintenant jusqu'à 10 ans pour gagner des revenus d'emplois équivalant à ceux des Canadiens ayant un niveau de scolarité comparable. Les données sur le chômage et l'aide sociale démontrent aussi une baisse du taux de réussite des travailleurs qualifiés récemment immigrés par rapport à ceux arrivés aux cours des années 1980. Cette tendance est sans doute attribuable à de nombreux facteurs, mais le système de sélection actuel, désuet et inadapté, y a joué un rôle important.

Le système de sélection actuel permet de choisir des personnes qui ont moins de scolarité. Par exemple, environ 10 p. 100 des travailleurs qualifiés immigrants ont maintenant un diplôme d'études secondaires ou moins. Mais dans le marché du travail canadien moderne, axé sur le savoir, plus de 70 p. 100 des nouveaux emplois au Canada exigent des études postsecondaires, et Développement des Ressources humaines Canada (DRHC) prévoit qu'au cours des cinq prochaines années, moins de 6 p. 100 des débouchés seront offerts à des personnes ayant une scolarité inférieure au secondaire. Il n'est pas dans l'intérêt de l'économie canadienne de choisir des membres de la catégorie immigration économique qui ont très peu de débouchés à leur arrivée sur le marché du travail canadien.

Le système de sélection actuel ne reconnaît pas les importants avantages économiques et sociaux des immigrants qualifiés qui ont déjà une expérience de travail directe au Canada. On dispose d'une preuve abondante selon laquelle les employeurs recherchent des travailleurs qui ont acquis une formation ou une expérience de travail au Canada.

[8] Au cours de l'examen de la LIPR et du RIPR à la Chambre, les changements ayant des répercussions sur la

putative class were a matter of significant concern. That element of the background to these reasons and the related order was considered by my colleague Justice Kelen in *Dragan v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*.⁸ For ease of reference, Justice Kelen's summary of the facts that were before him, as they related primarily to persons who would have been members of the putative class if their applications for immigration to Canada had not been dealt with before March 31, 2003, is reproduced as Appendix B to these reasons.

[9] None of the applications for immigration to Canada of members of the putative class were finally dealt with before March 31, 2003 despite the fact that, on cross-examination on his affidavit, an officer in the respondent's department acknowledged that, for those in relation to whom an interview was not required, the Minister and his officials in many cases had before them all of the information and documentation required to enable them to make final determinations with relatively little further expenditure of time and effort on each individual case.

[10] Evidence before the Court indicates that the respondent, through his officials, has, since March 31, 2003, commenced to reject certain of the applications of members of the putative class.

ANALYSIS LEADING TO THE ORDER ISSUED

(1) The direction to refrain

(a) The Court's jurisdiction

[11] Subsections 18(1) [as am. by S.C. 1990, c. 8, s. 4] and (3) [as am. *idem*] of the *Federal Court Act*⁹ (the Act) read as follows:

18. (1) Subject to section 28, the Trial Division has exclusive original jurisdiction

(a) to issue an injunction, writ of *certiorari*, writ of prohibition, writ of *mandamus* or writ of *quo warranto*, or grant declaratory relief, against any federal board, commission or other tribunal; and

(b) to hear and determine any application or other proceeding for relief in the nature of relief contemplated by paragraph (a), including any proceeding brought against the Attorney General of Canada, to obtain relief against a federal board, commission or other tribunal.

catégorie présumée ont soulevé beaucoup d'inquiétudes. Cet élément du contexte des présents motifs et de l'ordonnance qui s'y rapporte a été examiné par mon collègue le juge Kelen dans la décision *Dragan c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*.⁸ Pour faciliter la consultation, le résumé qu'a fait le juge Kelen des faits dont il était saisi, et qui avaient principalement trait aux personnes qui auraient fait partie de la catégorie présumée si leur demande d'immigration au Canada n'avait pas été traitée avant le 31 mars 2003, est joint à l'annexe B des présents motifs.

[9] Aucune des demandes d'immigration au Canada des membres de la catégorie présumée n'a finalement été traitée avant le 31 mars 2003, même si, au cours du contre-interrogatoire se rapportant à son affidavit, un agent du ministère du défendeur a reconnu que, pour les personnes au sujet desquelles une entrevue n'était pas nécessaire, le ministre et ses délégués disposaient dans bon nombre de cas de tous les renseignements et documents leur permettant de rendre une décision finale sans avoir à consacrer beaucoup plus de temps et d'effort pour régler chacun de ces cas.

[10] La preuve dont était saisie la Cour indique que le défendeur, par l'entremise de ses agents, a depuis le 31 mars 2003, commencé à rejeter certaines des demandes des membres de la catégorie présumée.

ANALYSE MENANT À L'ORDONNANCE RENDUE

1) L'ordre de s'abstenir

a) La compétence de la Cour

[11] Les paragraphes 18(1) [mod. par L.C. 1990, ch. 8, art. 4] et (3) [mod., *idem*] de la *Loi sur la Cour fédérale*⁹ (la Loi) disposent comme suit:

18. (1) Sous réserve de l'article 28, la Section de première instance a compétence exclusive, en première instance, pour:

a) décerner une injonction, un bref de *certiorari*, de *mandamus*, de prohibition ou de *quo warranto*, ou pour rendre un jugement déclaratoire contre tout office fédéral;

b) connaître de toute demande de réparation de la nature visée par l'alinéa a), et notamment de toute procédure engagée contre le procureur général du Canada afin d'obtenir réparation de la part d'un office fédéral.

...

[...]

(3) The remedies provided for in subsections (1) and (2) may be obtained only on an application for judicial review made under section 18.1.

(3) Les recours prévus aux paragraphes (1) ou (2) sont exercés par présentation d'une demande de contrôle judiciaire.

[12] It was not in dispute before me that section 28 [as am. by S.C. 1990, c. 8, s. 8] of the Act does not operate to limit the jurisdiction of the Trial Division¹⁰ under section 18 on the facts of this matter. Further, I am satisfied that it was not in dispute before me that the direction to refrain is in the nature of an injunction and that the respondent is, once again on the facts of this matter, a "federal board, commission or other tribunal". Each of the underlying applications before the Court are applications for judicial review made under section 18.1 [as enacted *idem*, s. 5] of the Act. In each of such applications, there is a request that the Court direct under subsection 18.4(2) [as enacted *idem*] of the Act that the application for judicial review be "treated and proceeded with as an action", and if so treated and proceeded with, be converted to a class action.

[12] Il n'a pas été contesté devant moi que l'article 28 [mod. par L.C. 1990, ch. 8, art. 8] de la Loi n'a pas pour effet de limiter la compétence de la Section de première instance¹⁰ conférée par l'article 18 à l'égard des faits de l'espèce. En outre, je suis convaincu qu'il n'a pas été contesté devant moi que l'ordre de s'abstenir est de la nature d'une injonction et que le défendeur est, une fois encore d'après les faits de l'espèce, un «office fédéral». Toutes les demandes dont la Cour est saisie sont des demandes de contrôle judiciaire présentées en vertu de l'article 18.1 [édicte, *idem*, art. 5] de la Loi. Dans chacune d'elles, il y a une demande pour que la Cour ordonne, aux termes du paragraphe 18.4(2) [édicte, *idem*] de la Loi, que la demande de contrôle judiciaire soit «instruite comme s'il s'agissait d'une action» et si elle est ainsi instruite, qu'elle soit convertie en recours collectif.

[13] Subsection 18.2 [as enacted *idem*] of the Act reads as follows:

[13] L'article 18.2 [édicte, *idem*] de la Loi est rédigé dans les termes suivants:

18.2 On an application for judicial review, the Trial Division may make such interim orders as it considers appropriate pending the final disposition of the application.

18.2 La Section de première instance peut, lorsqu'elle est saisie d'une demande de contrôle judiciaire, prendre les mesures provisoires qu'elle estime indiquées avant de rendre sa décision définitive.

[14] I am satisfied that it is beyond question that the direction to refrain is an "interim order" as contemplated by section 18.2 of the Act.

[14] Il n'y a aucun doute dans mon esprit que l'ordre de s'abstenir constitue une «mesure provisoire» prévue à l'article 18.2 de la Loi.

[15] Given my conclusion with respect to jurisdiction, the critical questions remaining are, I am satisfied, the following: first, whether an interim order made under section 18.2 of the Act can extend to members of a class, here a very substantial number of members of a putative class, which putative class comprises the applicants before the Court, but also includes many persons who are not before the Court; and secondly, if the answer to the first question is "yes", then whether the making of such an order is justified on the materials before the Court and the submissions at hearing.

[15] Compte tenu de ma conclusion au sujet de la compétence de la Cour, les questions essentielles sont j'en suis convaincu les suivantes: tout d'abord, une mesure provisoire prise en vertu de l'article 18.2 de la Loi peut-elle viser des membres d'un groupe, en l'espèce un très grand nombre de personnes d'une catégorie présumée, catégorie qui englobe non seulement les demandeurs comparissant devant la Cour mais aussi beaucoup d'autres personnes qui ne se trouvent pas à l'heure actuelle devant la Cour; et deuxièmement, si la réponse à la première question est affirmative, alors le prononcé d'une telle ordonnance est-il justifié d'après les

éléments dont la Cour dispose et les plaidoiries faites à l'audience.

(b) Extension to members of the putative class

[16] With the approval of the Governor in Council pursuant to subsection 46(1) [as am. by S.C. 1990, c. 8, s. 14] of the Act, the *Federal Court Rules, 1998*¹¹ were amended by SOR/2002-417, section 17 to include rules 299.1 to 299.4 governing class actions before this Court (the Class Action Rules). I emphasize that the new Rules govern “class actions” and not “class proceedings” and that therefore they do not extend to class judicial review applications. That being said, as earlier noted, the applications before the Court all seek direction that they be “treated and proceeded with as . . . action[s].” The Court has taken the position that it is inappropriate to consider providing such direction unless and until leave is given by the Court, as required, to proceed with the application for judicial review.

[17] Leave has been given with respect to the *Borisova* matter. The process is under way to perfect the applications for leave on the other three matters before the Court. That being said, there are a range of parallel proceedings in the nature of applications for judicial review in which the process leading to perfection of leave applications is not advancing, or is advancing more slowly than for the *Dass*, *Anand* and *Rasolzadeh* matters. The Court has taken the further position that, in the interests of justice, further steps on each of the applications for judicial review should eventually proceed in lock step in order to ensure that applicants within the putative class whose applications for judicial review might be granted leave and might be directed to be treated and proceeded with as actions will not be disadvantaged in eventually taking part in a certification process under the class action rules.

[18] In short then, by reason of: first, the fact that the Court’s Class Action Rules relate only to actions, and I am satisfied that this includes judicial review

b) Inclusion des membres de la catégorie présumée

[16] Avec l’approbation du gouverneur en conseil, aux termes du paragraphe 46(1) [mod. par L.C. 1990, ch. 8 art. 14] de la Loi, les *Règles de la Cour fédérale (1998)*¹¹ ont été modifiées à DORS/2002-417, article 17, pour inclure les règles 299.1 à 299.4 régissant les recours collectifs déposés devant la présente Cour (les règles régissant les recours collectifs). J’insiste sur le fait que les nouvelles règles régissent les «recours collectifs instruits comme une action» et que, par conséquent, elles ne s’étendent pas aux demandes de contrôle judiciaire collectives. Cela dit, comme je l’ai déjà noté, les demandes dont est saisie la présente Cour réclament toutes des directives pour qu’elles soient «instruites comme [des actions]». La Cour a décidé qu’il n’est pas approprié d’envisager de donner une telle directive tant et aussi longtemps qu’elle n’aura pas donné l’autorisation, au besoin, de poursuivre ces demandes de contrôle judiciaire.

[17] L’autorisation a été accordée pour ce qui concerne l’affaire *Borisova*. Les formalités suivent leur cours afin que les demandes d’autorisation soient mises en état pour les trois autres affaires dont la Cour est saisie. Cela dit, il y a toute une série de procédures parallèles de la nature d’un contrôle judiciaire à l’égard desquelles les formalités menant à la mise en état des demandes d’autorisation n’avancent pas, ou avancent plus lentement que pour les affaires *Dass*, *Anand* et *Rasolzadeh*. La Cour a donc décidé que, dans l’intérêt de la justice, toutes autres mesures concernant chacune des demandes de contrôle judiciaire devraient être prises par échelons afin de s’assurer que les demandeurs faisant partie de la catégorie présumée dont les demandes de contrôle judiciaire pourraient être autorisées et ensuite être instruites comme des actions ne soient pas défavorisés s’ils sont appelés à prendre part à un éventuel processus d’autorisation en vertu des règles régissant les recours collectifs.

[18] En résumé donc, tout d’abord du fait que les règles régissant les recours collectifs de la Cour n’ont trait qu’à des actions, et je suis convaincu que cela inclut

applications that are to be “treated and proceeded as . . . action[s]”; secondly, the number of related proceedings before the Court instituted by a significant number of counsel in Montréal, Toronto, Edmonton and Vancouver, the number of applicants within the putative class and the difficulty in communicating with them; and finally, the Court’s very limited experience with its Class Action Rules, the Court is, I regret to say, a significant time from any decision on certification of a class action. I am satisfied that the foregoing realities should not work to the disadvantage of members of the putative class. That being said, the interests of members of the putative class cannot be considered without at the same time having regard to the public interest reflected in the earlier quoted extract from the relevant Regulatory Impact Analysis Statement.

[19] In *Western Canadian Shopping Centres Inc. v. Dutton*¹², the Chief Justice, for the Court, wrote at paragraphs 33 and 34:

The absence of comprehensive legislation means that courts are forced to rely heavily on individual case management to structure class proceedings. This taxes judicial resources and denies the parties *ex ante* certainty as to their procedural rights. One of the main weaknesses of the current Alberta regime is the absence of a threshold “certification” provision. In British Columbia, Ontario, and Quebec, a class action may proceed only after the court certifies that the class and representative meet certain requirements. In Alberta, by contrast, courts effectively certify *ex post*, only after the opposing party files a motion to strike. It would be preferable if the appropriateness of the class action could be determined at the outset by certification.

Absent comprehensive legislation, the courts must fill the void under their inherent power to settle the rules of practice and procedure as to disputes brought before them: However desirable comprehensive legislation on class action practice may be, if such legislation has not been enacted, the courts must determine the availability of the class action and the mechanics of class action practice. [Citations omitted.]

[20] This Court now has in place comprehensive class action rules that provide for an early certification

les demandes de contrôle judiciaire qui doivent être «instruites comme [des actions]», deuxièmement en raison du nombre des procédures connexes dont la Cour est saisie et qui ont été intentées par un grand nombre d’avocats à Montréal, Toronto, Edmonton et Vancouver, du nombre de demandeurs faisant partie de la catégorie présumée et de la difficulté de communiquer avec eux, et finalement du fait de l’expérience très limitée qu’a la Cour de l’application de ses règles régissant les recours collectifs, j’ai le regret d’annoncer qu’il s’écoulera encore pas mal de temps avant qu’une décision concernant l’autorisation d’un recours collectif puisse être rendue. Je suis convaincu que les réalités que je viens d’énumérer ne devraient pas jouer au détriment des membres de la catégorie présumée. Cela dit, les intérêts des membres de la catégorie présumée ne peuvent être pris en compte sans en même temps tenir compte de l’intérêt public qui est mentionné dans l’extrait reproduit ci-dessus du résumé de l’étude d’impact de la réglementation.

[19] Dans l’arrêt *Western Canadian Shopping Centres Inc. c. Dutton*¹², le juge en chef, s’exprimant au nom de la Cour, a déclaré ceci aux paragraphes 33 et 34:

L’une des plus importantes lacunes du régime albertain actuel est l’absence de disposition d’accréditation préalable. En Colombie-Britannique, en Ontario et au Québec, un recours collectif ne peut être intenté que si le tribunal certifie que le groupe et le représentant satisfont à certaines exigences. En Alberta, par contre, les tribunaux certifient en réalité *a posteriori*, et seulement après que la partie adverse dépose une requête en annulation. Il serait préférable que l’opportunité d’un recours collectif puisse être déterminée dès le début par des modalités d’accréditation.

En l’absence de législation complète, les tribunaux doivent combler ces lacunes en exerçant leur pouvoir inhérent d’établir les règles de pratique et de procédure applicables aux litiges dont ils sont saisis: [. . .] Si souhaitable soit-il d’avoir une législation complète en matière d’exercice des recours collectifs, quand cette législation n’existe pas, les tribunaux doivent décider de l’opportunité du recours collectif et des modalités de son exercice. [Citations omises.]

[20] La présente Cour a maintenant adopté des règles complètes régissant les recours collectifs qui prévoient

process. However, for reasons that are not important here, the Court's rules do not facilitate a clear and straight forward process where parties, by reason of some or all of the reliefs they are seeking, must proceed, not by action but by judicial review. In keeping with the direction from the Supreme Court of Canada, I am satisfied that this Court should not allow the nature of its processes to unduly disadvantage members of a putative class.

[21] In order to protect the integrity of the class, I am satisfied that it was and remains appropriate, and indeed imperative, for the Court to direct interim relief in the nature of the direction to refrain provided, assuming of course, that relief in the nature of an injunction is justified in law.

[22] I take comfort in the fact that there is precedent for this Court to reach out to parties not before the Court. While the facts in *Canada (Human Rights Commission) v. Canadian Liberty Net*¹³ are very different from those now before the Court, I am satisfied that the reasoning reflected in paragraphs 35 to 37 in the majority reasons in that matter support the conclusion that I have reached based upon a liberal interpretation of section 44 of the Act. That section reads as follows:

44. In addition to any other relief that the Court may grant or award, a *mandamus*, injunction or order for specific performance may be granted or a receiver appointed by the Court in all cases in which it appears to the Court to be just or convenient to do so, and any such order may be made either unconditionally or on such terms and conditions as the Court deems just.

[23] The majority of the Supreme Court in *Canadian Liberty Net* relied on the words "other relief" in section 44 of the Act. For ease of reference, I quote in part paragraphs 35 to 37 from that decision to which I have earlier referred:

In a federal system, the doctrine of inherent jurisdiction does not provide a rationale for narrowly reading federal legislation which confers jurisdiction on the Federal Court.

une procédure d'autorisation. Toutefois, pour des raisons qui ne sont pas importantes en l'espèce, les règles de la Cour ne favorisent pas une procédure simple et directe lorsque les parties, du fait de certaines ou de la totalité des réparations qu'elles réclament, doivent procéder, non pas par voie d'action, mais par voie de contrôle judiciaire. Pour demeurer dans l'esprit de la directive donnée par la Cour suprême du Canada, je suis convaincu que la présente Cour ne devrait pas permettre que la nature de cette procédure défavorise indûment les membres d'une catégorie présumée.

[21] Afin de protéger l'intégrité du groupe, je suis convaincu qu'il était et qu'il demeure approprié, et en fait qu'il est impératif, que la Cour ordonne des mesures provisoires de la nature de l'ordre de s'abstenir qui a été donné, en supposant bien entendu que la réparation de la nature d'une injonction est justifiée en droit.

[22] Je suis conforté dans mon opinion par le fait qu'il existe un précédent permettant à la Cour de rejoindre les parties qui ne comparaissent pas devant elle. Bien que les faits dans l'arrêt *Canada (Commission des droits de la personne) c. Canadian Liberty Net*¹³ soient très différents de ceux dont la Cour est saisie en l'espèce, je suis convaincu que le raisonnement qui est énoncé aux paragraphes 35 à 37 des motifs de la majorité dans cette affaire appuie la conclusion à laquelle j'en suis arrivé en m'appuyant sur une interprétation libérale de l'article 44 de la Loi. Cet article stipule ce qui suit:

44. Indépendamment de toute autre forme de réparation qu'elle peut accorder, la Cour peut, dans tous les cas où il lui paraît juste ou opportun de le faire, décerner un *mandamus*, une injonction ou une ordonnance d'exécution intégrale, ou nommer un séquestre, soit sans condition soit selon les modalités qu'elle juge équitables.

[23] Dans l'arrêt *Canadian Liberty Net*, la majorité des juges de la Cour suprême s'est appuyée sur les mots «toute autre forme de réparation» utilisés à l'article 44 de la Loi. Pour faciliter la consultation, je reproduis ci-dessous les paragraphes 35 à 37 de cet arrêt, auxquels j'ai fait référence ci-dessus:

Dans un système fédéral, la théorie de la compétence inhérente ne justifie pas d'interpréter restrictivement les lois fédérales conférant compétence à la Cour fédérale.

As is clear from the face of the *Federal Court Act*, and confirmed by the additional role conferred on it in other federal Acts, . . . Parliament intended to grant a general administrative jurisdiction over federal tribunals to the Federal Court. Within the sphere of control and exercise of powers over administrative decision-makers, the powers conferred on the Federal Court by statute should not be interpreted in a narrow fashion. This means that where an issue is clearly related to the control and exercise of powers of an administrative agency, which includes the interim measures to regulate disputes whose final disposition is left to an administrative decision-maker, the Federal Court can be considered to have a plenary jurisdiction.

In this case, I believe it is within the obvious intendment of the *Federal Court Act* and the *Human Rights Act* that s. 44 grant jurisdiction to issue an injunction in support of the latter.

Substituting the IRPA for the *Canadian Human Rights Act* [R.S.C., 1985, c. H-6], I am satisfied that precisely the same can be said on the facts of this matter.

(c) A direction in the nature of an injunction

[24] It is trite law that the test for the grant of an order of the nature here under consideration is three fold: first, there must be a serious issue to be tried; secondly, on the facts of this matter, irreparable harm to the members of the putative class must be demonstrated if the order is not granted; and finally, it must be demonstrated that the balance of convenience, taking into account the public interest, favours the members of the putative class.

[25] The threshold for establishing serious issue to be tried is a low one. In *North American Gateway Inc. v. Canada (Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission)*,¹⁴ Justice McDonald wrote at paragraphs 10 and 11:

The jurisprudence directs that the threshold of “serious issue to be tried” is a low one. The earlier jurisprudence suggested that the applicant had to establish a *prima facie* case before a stay would be granted. Since the decisions of the

Comme l’indique clairement le texte de la *Loi sur la Cour fédérale* et le confirme le rôle additionnel qui est confié à cette Cour par d’autres lois fédérales, [. . .] le Parlement a voulu conférer à la Cour fédérale une compétence administrative générale sur les tribunaux administratifs fédéraux. Pour ce qui concerne son rôle de surveillance des décideurs administratifs, les pouvoirs confiés par une loi à la Cour fédérale à cet égard ne doivent pas être interprétés de façon restrictive. Cela signifie que, lorsqu’il s’agit d’une question relevant clairement de son rôle de surveillance d’un organisme administratif, ce qui inclut la prise de mesures provisoires visant à régir des différends dont l’issue finale est laissée au décideur administratif concerné, la Cour fédérale peut être considérée comme ayant plénitude de compétence.

En l’espèce, je suis d’avis qu’il ressort clairement de l’objet de la *Loi sur la Cour fédérale* et de la *Loi sur les droits de la personne* que l’art. 44 confère à la Cour fédérale la compétence d’accorder une injonction dans le cadre de l’application de la *Loi sur les droits de la personne*.

Substituant la LIPR à la *Loi canadienne sur les droits de la personne* [L.R.C. (1985), ch. H-6], je suis convaincu que le même raisonnement peut s’appliquer aux faits de l’espèce.

c) Un ordre de la nature d’une injonction

[24] Il est bien reconnu en droit que le critère à appliquer pour rendre une ordonnance de la nature recherchée en l’espèce est triple: tout d’abord, il doit y avoir une question sérieuse à juger; deuxièmement, d’après les faits de l’affaire, il faut établir que les membres de la catégorie présumée subiront un préjudice irréparable si l’ordonnance ne leur est pas accordée; et finalement, il faut établir que la prépondérance des inconvénients, en tenant compte de l’intérêt public, penche en faveur de la catégorie présumée.

[25] Le seuil concernant l’établissement d’une question sérieuse à juger est bas. Dans l’arrêt *North American Gateway Inc. c. Canada (Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes)*¹⁴, le juge McDonald a écrit ceci aux paragraphes 10 et 11:

Selon la jurisprudence, le seuil d’opposabilité d’une «question sérieuse à juger» est bas. Selon l’ancienne jurisprudence, la partie requérante devait établir une apparence de droit suffisante avant qu’une suspension d’instance ne pût

Supreme Court of Canada in *Metropolitan Stores Limited v. Manitoba Food and Commercial Workers et al.*, . . . and *R.J.R. MacDonald*, . . ., the courts have held that the threshold is much lower: the applicant need only satisfy the Court that the matter on appeal is neither frivolous nor vexatious.

I am mindful that this lower threshold is most often applied in Charter cases and where fundamental issues of public policy are at stake. I note, though, that this Court has applied this same low threshold in non-Charter cases: . . . In any event, I am of the view that where the Court is asked to review a decision of a party vested with the public interest like the CRTC, the lower standard of “frivolous or vexatious” should apply. [Citations omitted; emphasis added.]

[26] I am satisfied that, on the facts of this matter, the respondent is “a party vested with the public interest” and that therefore the lower standard of “frivolous or vexatious” should apply. Against that standard, I am satisfied that the reasons of my colleague Justice Kelen in *Dragan*, *supra*, clearly demonstrate that the applications for judicial review that underlie this matter, which reflect to a very significant degree the issues in *Dragan* against a different time frame, is met. The issues in *Dragan* were determined by the Court of Appeal to be moot. The basis of the determination was that each of the applicants who were successful before Mr. Justice Kelen had his or her application for an immigrant visa finally determined before March 31, 2003. Such is not the case with members of the putative class. I am satisfied that this distinction is sufficient to ensure that the matters now before the Court are not moot.

[27] I turn then to the question of irreparable harm. I am satisfied that it is trite to say that the opportunity to immigrate to Canada, particularly from “third world” or “developing” countries is viewed by many as a singularly attractive goal, the loss of which, or even the reduction of the likelihood of success on which, is not compensable in damages. Many members of the putative class would suffer such a loss or reduction of the likelihood of success if their applications were to be processed under the new criteria. In *Kanes v. Canada*

être accordée. Depuis les décisions de la Cour suprême du Canada dans *Metropolitan Stores Limited c. Manitoba Food and Commercial Workers et al.*, [. . .] et *R.J.R. MacDonald*, [. . .] les tribunaux ont décidé que le seuil est beaucoup plus bas: il suffit pour la partie requérante de convaincre la Cour que la question de l’appel n’est ni futile ni vexatoire.

Je demeure conscient que ce seuil moins élevé est très souvent appliqué dans les affaires relatives à la Charte et où sont en jeu des questions fondamentales d’ordre public. Je fais remarquer, cependant, que la Cour a appliqué ce même seuil bas dans des affaires étrangères à la Charte [. . .]. De toute façon, je suis d’avis que s’il est demandé à la Cour de contrôler la décision d’une partie investie de l’intérêt public comme le CRTC, le seuil plus bas relatif au caractère «futile ou vexatoire» devrait s’appliquer. [Citations omises, non souligné dans l’original.]

[26] Je suis convaincu que, d’après les faits de l’espèce, le défendeur est «une partie investie de l’intérêt public» et que, par conséquent, le seuil plus bas relatif au caractère «futile ou vexatoire» devrait s’appliquer. Au regard de ce seuil, je suis convaincu que les motifs de mon collègue le juge Kelen dans la décision *Dragan*, précitée, démontrent clairement que les demandes de contrôle judiciaire qui sous-tendent la présente espèce, et qui sont très semblables aux questions dans l’affaire *Dragan*, mais avec un délai différent, répondent à cette première partie du critère. La Cour d’appel a décidé que les questions soulevées dans l’affaire *Dragan* étaient théoriques. La raison en est que, pour tous les demandeurs qui ont obtenu gain de cause devant le juge Kelen, une décision finale a été prise au sujet de leur demande de visa d’immigrant avant le 31 mars 2003. Ce n’est pas le cas pour les membres de la catégorie présumée. Je suis convaincu que cette distinction est suffisante pour dire que les questions dont la Cour est maintenant saisie ne sont pas théoriques.

[27] J’aborde maintenant la question du préjudice irréparable. Je suis convaincu qu’il est bien reconnu en droit que la possibilité d’immigrer au Canada, plus particulièrement en provenance du «Tiers Monde» ou des «pays en voie de développement» est vue par bon nombre de personnes comme un objectif particulièrement attrayant, dont la privation, ou même l’amointrissement des probabilités de l’atteindre, ne peut être compensée par des dommages-intérêts. Bon nombre des membres de la catégorie présumée se retrouveraient

(*Minister of Employment and Immigration*),¹⁵ Justice Reed wrote at paragraph 10:

I find irreparable harm exists in this case, not as the result of a series of possibilities but as a certainty. The harm which befalls the applicant, if a stay order is not granted, is that he is not allowed to seek landing on the basis of having proved a credible basis to his refugee claim. He will only be able to seek landing after having met a much heavier burden of proof: that applicable before the C.R.D.D. Given the value put on obtaining permanent residence within this country, by those coming particularly from third world countries, the heavier burden of proof clearly, in my view, constitutes irreparable harm.

[28] I find the foregoing reasoning to be directly applicable to the facts of this matter and, based on that reasoning, I am satisfied that many members, if not all members, of the putative class would suffer irreparable harm if the direction to refrain that I have issued had not been granted.

[29] Finally, I turn to the question of balance of convenience. Counsel for the respondent urges that the respondent is under an obligation to apply the law as it now stands and that therefore the balance of convenience lies in his favour. By contrast, it is argued for the applicants that the respondent was under the same obligation in relation to members of the putative class from the time they filed their applications for immigration to Canada until the law, as it applied to them, changed following March 31, 2003. It is urged that, through his officials, the Minister failed to do so in anything approaching a timely manner and that therefore there exists a strong public interest in favour of relief to the members of the putative class.

[30] I am satisfied that both of these arguments have merit and that it therefore becomes a matter of balancing of competing public interests. I have concluded that the public interest in favour of the members of the putative class, taken together with the private interests of the

dans cette situation si leur demande était traitée en fonction des nouveaux critères. Dans la décision *Kanes c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*¹⁵, M^{me} le juge Reed écrit ceci au paragraphe 10:

J'estime qu'en l'espèce l'existence d'un préjudice irréparable est certaine et qu'elle ne résulte pas d'une série d'éventualités. Si la suspension n'est pas accordée, il ne sera pas possible au requérant de présenter une demande de droit d'établissement fondée sur la seule preuve que sa revendication a un minimum de fondement. Il devra, à l'égard d'une telle demande, s'acquitter d'un fardeau de preuve beaucoup plus lourd, savoir celui qui est applicable devant la Section. Compte tenu de l'importance que les personnes qui désirent s'établir au Canada et, en particulier, celles qui viennent de pays du Tiers Monde, attachent à l'obtention de la résidence permanente, ce fardeau plus lourd constitue nettement, à mon avis, un préjudice irréparable.

[28] J'estime que le raisonnement qui précède est directement applicable aux faits de l'espèce et, en m'appuyant sur ce raisonnement, je suis convaincu que bon nombre, sinon la totalité, des membres de la catégorie présumée subiraient un préjudice irréparable si l'ordre de s'abstenir que j'ai donné n'avait pas été accordé.

[29] Finalement, j'aborde la question de la prépondérance des inconvénients. L'avocat du défendeur prétend que celui-ci a l'obligation d'appliquer le droit qui est en vigueur à l'heure actuelle et que, par conséquent, la prépondérance des inconvénients penche en sa faveur. Pour le compte des demandeurs, par ailleurs, on fait valoir que le défendeur avait la même obligation envers les membres de la catégorie présumée depuis la date du dépôt de leur demande d'immigration au Canada jusqu'à ce que la Loi, telle qu'elle leur était appliquée, soit modifiée après le 31 mars 2003. On fait valoir que, par l'entremise de ses représentants, le ministre ne s'est pas acquitté de cette obligation dans un délai raisonnable et que, par conséquent, l'intérêt public milite fortement en faveur d'accorder la réparation que recherchent les membres de la catégorie présumée.

[30] Je suis convaincu que ces deux arguments sont fondés et qu'il me faut donc mettre en balance ces intérêts publics contradictoires. J'ai conclu que l'intérêt public favorable aux membres de la catégorie présumée, jumelé aux intérêts privés des membres de cette

members of that class, outweighs the public interest in ensuring that the Minister carries out, in a timely way, his current statutory and regulatory obligations in relation to members of the putative class, until proceedings currently before the Court, whether or not continued as a class action, are finally determined.

(d) Conclusion with respect to the direction to refrain

[31] Based on my conclusions as to jurisdiction of this Court and as to the test for relief in the nature of an injunction, I concluded in favour of the members of the putative class and issued the direction to the Minister to refrain from final negative dispositions of applications by members of the putative class for immigration to Canada except in circumstances where a member of the putative class consents to such a disposition.

(2) Mandatory Notice

[32] Subsection 299.37(1) of the Rules [as enacted by SOR/2002-417, s. 17], within the Court's new Class Action Rules, reads as follows:

299.37 (1) A judge may, at any time, order any party to give any notice that the judge considers necessary to protect the interests of any class member or party or to ensure the fair conduct of the proceeding. [Emphasis added.]

[33] Subsection 299.37(1) is strikingly similar to subsection 19(1) of the *Ontario Class Proceedings Act, 1992*.¹⁶ That subsection read as follows:

19.(1) At any time in a class proceeding, the court may order any party to give such notice as it considers necessary to protect the interests of any class member or party or to ensure the fair conduct of the proceeding. [Emphasis added.]

[34] While, as I earlier indicated, the two provisions are strikingly similar, subsection 299.37(1) may in fact be broader in that it does not restrict the authority to

catégorie, l'emporte sur l'intérêt public qu'il y a à s'assurer que le ministre s'acquitte, dans un délai raisonnable, de ses obligations législatives et réglementaires actuelles envers les membres de la catégorie présumée, jusqu'à ce que l'instance qui se trouve actuellement devant la Cour, qu'elle soit ou non instruite comme un recours collectif, soit réglée de façon définitive.

d) Conclusion concernant l'ordre de s'abstenir

[31] En m'appuyant sur mes conclusions concernant la compétence de la présente Cour et le critère applicable à la réparation de la nature d'une injonction, je suis parvenu à une conclusion favorable aux membres de la catégorie présumée et j'ai donné au ministre l'ordre de s'abstenir de rejeter de façon définitive les demandes d'immigration au Canada des membres de la catégorie présumée, sauf dans les circonstances où un membre de cette catégorie présumée consent à ce rejet.

2) Avis obligatoire

[32] Le paragraphe 299.37(1) [édicte par DORS/2002-417, art. 17] des nouvelles Règles de la Cour régissant le recours collectif est rédigé dans les termes suivants:

299.37 (1) Le juge peut, à tout moment, ordonner à une partie de donner tout avis qu'il estime nécessaire à la protection des intérêts d'un membre du groupe ou d'une partie ou à la conduite équitable de l'instance. [Non souligné dans l'original.]

[33] Le paragraphe 299.37(1) est très semblable au paragraphe 19(1) de la *Loi de 1992 sur les recours collectifs* de l'Ontario¹⁶. Cet article est rédigé dans les termes suivants:

19.(1) Le tribunal peut, en tout temps au cours de l'instance, ordonner à une partie de donner l'avis qu'il estime nécessaire à la protection des intérêts d'un membre du groupe ou d'une partie et à la conduite équitable de l'instance. [Non souligné dans l'original.]

[34] Bien que, comme je l'ai dit précédemment, les deux dispositions soient très semblables, le paragraphe 299.37(1) des *Règles de la Cour fédérale (1998)* est

direct that notice be given to a time “in a class proceeding”.

[35] In *Lewis v. Shell Canada Ltd.*,¹⁷ in the context of an uncertified class action, the plaintiffs sought an order restraining the defendant from communicating with potential class members pending the disposition of the issue of certification or, in the alternative, an order that notice of the commencement and nature of the class proceeding be published pursuant to section 19 of the *Class Proceedings Act, 1992*, and that such notice be delivered to a claimant by the defendant prior to the settlement of a claim between the claimant and the defendant. The alternative relief sought was in the nature of the notice here at issue except that, given the nature of the putative class here at issue, “publication” of a notice would appear to the Court to be problematic. Mr. Justice Cumming wrote at paragraphs 10 to 12 of his reasons:

Shell submits in the case at hand that the plaintiffs have not brought forward any specific evidence of impropriety on Shell’s part in its settlement involvement. No parties who have settled with Shell have come forward to complain. Therefore, Shell submits, there is not any justification for any order requiring Shell to not settle claims without first advising claimants that they may have rights as putative class members in the class action.

I disagree with Shell’s position. A class action has important differences in its characteristics from an individual action. One distinction with a class proceeding is that there are absent class members, many of whom may very well not be aware of the commencement of the class action until the published notices upon a certification. In the case at hand, the plaintiffs are anxious to proceed to a certification hearing as soon as possible. However, the motion for certification cannot take place until July 6 and 7, 2000, because Shell, quite understandably, will not be in a position to respond until that date. Shell is awaiting the completion of a scientific report relating to the emission of March 16, 2000.

[36] It is of interest that Justice Cumming, after concluding as he did, went on to indicate that he implied no impropriety on Shell’s part in respect of its dealings

peut-être en fait celui qui a le sens le plus large puisqu’il ne restreint pas le pouvoir d’ordonner que cet avis soit donné «au cours de l’instance».

[35] Dans l’arrêt *Lewis v. Shell Canada Ltd.*,¹⁷ dans le contexte d’un recours collectif non autorisé, les demandeurs recherchaient une ordonnance interdisant au défendeur de communiquer avec des membres potentiels du groupe en attendant le règlement de la question de l’autorisation ou, subsidiairement, une ordonnance visant à ce qu’un avis annonçant l’introduction et la nature du recours collectif soit publié aux termes de l’article 19 de la *Loi de 1992 sur les recours collectifs*, et que cet avis soit signifié à un requérant par le défendeur avant le règlement d’une réclamation entre le requérant et le défendeur. La réparation subsidiaire recherchée était de la nature de l’avis dont il est question en l’espèce, sauf que, étant donné la taille de la catégorie présumée en l’espèce, la Cour est d’avis que la «publication» d’un avis poserait un problème. M. le juge Cumming écrit ceci aux paragraphes 10 à 12 de ses motifs:

[TRADUCTION] Shell fait valoir en l’espèce que les demandeurs n’ont pas produit de preuve précise d’une irrégularité de la part de Shell dans sa participation au règlement. Aucune des parties qui a réglé avec Shell n’est venue se plaindre. Par conséquent, de l’avis de Shell, il n’est pas justifié de rendre une ordonnance l’obligeant à ne pas régler les réclamations sans d’abord informer les requérants qu’ils peuvent avoir des droits en tant que membres du groupe présumé participant au recours collectif.

Je n’accepte pas la position de Shell. Les caractéristiques d’un recours collectif présentent des différences importantes par rapport à celles d’une action individuelle. Dans un recours collectif, il y a des membres absents, dont bon nombre peuvent fort bien ne pas être au courant qu’un recours collectif a été intenté tant que les avis ne sont pas publiés au moment de l’autorisation. En l’espèce, les demandeurs souhaitent en arriver à l’étape de la requête en autorisation le plus tôt possible. Toutefois, la requête en autorisation ne peut être entendue avant le 6 ou le 7 juillet 2000, parce que Shell, on peut facilement le comprendre, ne sera pas en mesure de répondre avant cette date. Shell attend le dépôt d’un rapport scientifique concernant l’émission du 16 mars 2000.

[36] Il est intéressant de noter que le juge Cumming, après en être arrivé à cette conclusion, a indiqué qu’il n’insinuaient pas qu’il y avait eu une quelconque

to the time of the hearing before him with specific claimants. I wish to emphasize that, like Justice Cumming, I make no implication or finding of impropriety on the part of the respondent in his dealings with members of the putative class, to date. I find that any such finding or implication is unnecessary to reach a conclusion equivalent to that reached by Justice Cumming.

[37] Against the words of subsection 299.37(1) of the Rules, I have concluded that a notice in the nature of that which I have ordered is necessary “to protect the interests” of putative class members and “to ensure the fair conduct” of any class action that eventually might arise out of the proceedings now before the Court. I regret to say that the time frame for the maturing of any class action on behalf of the putative class is likely to be significantly longer than the time frame that Justice Cumming faced when he arrived at his conclusion.

[38] Finally, I interpret the words “at any time” in subsection 299.37(1) of the Rules in accordance with their ordinary meaning. I am satisfied that it would be entirely contrary to a fair and liberal application of the Court’s Class Action Rules to interpret those words as being limited to a time after a class action has been certified or until after leave has been granted, if it should be, on all the applications for judicial review now before the Court and those applications have been directed to be treated and proceeded with as actions. Such an interpretation requires that the words “class member” in subsection 299.37(1) be read as “class member or putative class member”. I adopt that interpretation in order to give to the words “at any time” the meaning which I am satisfied is consistent with reasonable protection of the interests of members of the putative class and the fair conduct of any resulting class action.

[39] In the result, the mandatory notice element of the order followed.

irrégularité de la part de Shell dans ses négociations au moment de l’audience qui se tenait devant lui en présence de certains requérants. Je voudrais souligner que, comme M. le juge Cumming, je ne laisse nullement entendre ni ne conclus que le défendeur a commis une irrégularité dans ses rapports avec les membres de la catégorie présumée, du moins jusqu’à ce jour. J’estime qu’une conclusion ou insinuation de ce genre n’est nullement nécessaire pour parvenir à une conclusion semblable à celle à laquelle en est arrivé le juge Cumming.

[37] Au regard du texte du paragraphe 299.37(1) des *Règles de la Cour fédérale (1998)*, j’ai conclu qu’un avis de la nature de celui que j’ai ordonné est nécessaire «à la protection des intérêts» des membres de la catégorie présumée et «à la conduite équitable» de tout recours collectif qui pourrait découler de l’instance dont la Cour est maintenant saisie. Je regrette de dire que le délai qu’il faudra pour mettre sur pied un recours collectif au nom de la catégorie présumée sera vraisemblablement beaucoup plus long que le délai auquel pouvait penser le juge Cumming quand il est parvenu à sa conclusion.

[38] Finalement, j’interprète les mots «à tout moment» utilisés au paragraphe 299.37(1) des *Règles de la Cour fédérale (1998)*, en leur donnant leur sens ordinaire. Je suis convaincu qu’il serait tout à fait contraire à une application équitable et libérale des Règles de la Cour régissant le recours collectif d’interpréter ces mots comme étant limités à une étape ultérieure à l’autorisation d’un recours collectif ou à l’obtention de l’autorisation, si besoin est, de toutes les demandes de contrôle judiciaire dont la Cour est maintenant saisie, suivie d’une ordonnance de la Cour pour que ces demandes soient instruites comme s’il s’agissait d’une action. Cette interprétation exige que les mots «membres du groupe» utilisés au paragraphe 299.37(1) soient interprétés comme «un membre du groupe ou un membre de la catégorie présumée». J’adopte cette interprétation afin de donner aux mots «à tout moment» le sens qui, à mon avis, est compatible avec une protection raisonnable des intérêts des membres de la catégorie présumée et à la conduite équitable de tout recours collectif qui pourrait en découler.

[39] Par conséquent, l’ordonnance inclut la publication obligatoire d’un avis.

RELIEFS SOUGHT AND NOT GRANTED

[40] The motion on behalf of the Borisova applicants sought a direction to refrain or injunctive relief in favour of a somewhat wider range of individuals than was sought in the motions on behalf of the other three applicants, as the *Borisova* matter included both individuals who submitted their applications for immigration to Canada before January 1, 2002 and individuals who submitted their applications for immigration to Canada after December, 2001 and prior to June 28, 2002, the date on which the IRPA and the IRPR came into force.

[41] The Court determined the evidence before it with respect to the wider range of persons who submitted their applications for immigration before January 1, 2002 to be unsatisfactory.

[42] With respect to those who submitted their applications for immigration to Canada after December 2001 and prior to the June 28, 2002, the evidence before the Court demonstrated that a draft of the IRPR was published in mid-December of 2001 and clearly demonstrated that persons applying after December 2001 would be dealt with under the IRPA regime when it came into force. At the same time, the Government had clearly demonstrated its commitment to bringing the new regime into force at a relatively early date and certainly within the time frame that left those applying after 2001 with no reasonable expectation that their applications would be finally disposed of under the former Act and the 1978 Regulations. In the result, the Court concluded that individuals within the extended class in whose favour the Borisova motion sought relief could not successfully demonstrate that they would suffer irreparable harm in the absence of such relief.

[43] The Borisova applicants, unlike the Dass, Anand and Rasolzadeh applicants, sought costs of their motion. The Court determined that, at this early stage of proceedings brought by members of the putative class, it was too early to fairly evaluate the question of entitlement to costs.

RÉPARATIONS DEMANDÉES ET NON ACCORDÉES

[40] La requête déposée au nom des demandeurs Borisova réclamait un ordre de s'abstenir ou une injonction en faveur d'un groupe de personnes beaucoup plus important que dans les requêtes déposées au nom des trois autres demandeurs, étant donné que l'affaire *Borisova* incluait à la fois des personnes ayant présenté des demandes d'immigration au Canada avant le 1^{er} janvier 2002 et des personnes ayant déposé leur demande d'immigration au Canada après le mois de décembre 2001 et avant le 28 juin 2002, date à laquelle sont entrés en vigueur la LIPR et le RIPR.

[41] La Cour conclut que la preuve dont elle était saisie concernant ce groupe plus large de personnes qui ont déposé leur demande d'immigration avant le 1^{er} janvier 2002 n'est pas satisfaisante.

[42] Pour ce qui a trait à ceux qui ont présenté leur demande d'immigration au Canada après le mois de décembre 2001 et avant le 28 juin 2002, la preuve dont est saisie la Cour démontre qu'une version préliminaire du RIPR a été publiée à la mi-décembre 2001 et établissait clairement que les personnes qui présenteraient une demande après le mois de décembre 2001, seraient évaluées en vertu du régime de la LIPR, après son entrée en vigueur. En même temps, le gouvernement avait clairement démontré son engagement à mettre le nouveau régime en vigueur assez rapidement et certainement à l'intérieur du délai qui n'a laissé aux personnes qui ont présenté leur demande après 2001 aucun espoir raisonnable de voir leur demande finalement évaluée en vertu de l'ancienne Loi et du Règlement de 1978. Par conséquent, la Cour conclut que les personnes qui se trouvent dans ce groupe élargi en faveur duquel la requête Borisova demandait réparation n'a pas réussi à démontrer qu'elles subiraient un préjudice irréparable en l'absence d'une telle réparation.

[43] Les demandeurs Borisova, contrairement aux demandeurs Dass, Anand et Rasolzadeh ont demandé les dépens afférents à leur requête. La Cour a déterminé qu'à cette étape de l'instance intentée par les membres de la catégorie présumée, il est trop tôt pour évaluer de façon équitable la question du droit aux dépens.

[44] As earlier noted, there was evidence before the Court that some individuals who may have been within the putative class when a proceeding before this Court to which they were a party applicant or could have been a party applicant was commenced have since had their applications to immigrate to Canada rejected under the IRPA and the IRPR criteria. Without commenting on whether such individuals might have recourse to relief before this or any other court through a different form of proceeding, the Court is satisfied that no relief is available to them under the applications underlying the motions now before the Court or like applications that are or might at a later date come before the Court. Thus, no interim relief was granted in their favour.

[45] Finally, the Dass, Anand and Rasolzadeh applicants sought “directions to all parties to the proceedings as to how they should communicate with members of the putative class”. The Court interpreted this request for relief as relating to members of the putative class who are not currently before the Court since there is no evidence that members of the putative class who are before the Court are having difficulty communicating with their respective counsel.

[46] Subsection 385(1) of the *Federal Court Rules, 1998*, provides in part as follows:

385. (1) A case management judge or a prothonotary assigned under paragraph 383(c) shall deal with all matters that arise prior to the trial or hearing of a specially managed proceeding and may

(a) give any directions that are necessary for the just, most expeditious and least expensive determination of the proceeding on its merits;

[47] The vast majority of proceedings before the Court brought by members of the putative class are under case management with this judge designated as case management judge. New proceedings brought by members of the putative class and seeking similar reliefs

[44] Comme on l’a déjà noté, la Cour était saisie d’une preuve indiquant que certaines personnes qui faisaient peut-être partie de la catégorie présumée au moment de l’introduction d’une instance devant la présente Cour dans laquelle elles figuraient comme parties demandereses ou auraient pu y figurer à ce titre ont depuis vu leur demande d’immigration au Canada rejetée en vertu de la LIPR ou en vertu des critères de la LIPR et du RIPR. Sans faire d’observation sur la question de savoir si ces personnes pourraient demander des réparations devant la présente Cour ou devant tout autre tribunal en ayant recours à une autre forme de procédure, la Cour est convaincue qu’aucune réparation ne peut leur être accordée dans le cadre des demandes qui sous-tendent les requêtes dont la Cour est maintenant saisie ou de demandes semblables dont la Cour est saisie ou dont elle pourrait être saisie à une date ultérieure. Donc, aucune mesure provisoire n’est prise en leur faveur.

[45] Finalement, les demandeurs Dass, Anand et Rasolzadeh réclamaient que [TRADUCTION] «des directives soient données à toutes les parties à l’instance sur la façon dont elles peuvent communiquer avec les membres de la catégorie présumée». La Cour a interprété cette demande de réparation comme ayant trait aux membres de la catégorie présumée qui ne comparaissent pas actuellement devant elle, puisqu’il n’y a pas de preuve que les membres de la catégorie présumée qui comparaissent effectivement ont de la difficulté à communiquer avec leur avocat respectif.

[46] Le paragraphe 385(1) des *Règles de la Cour fédérale (1998)* prévoit en partie ce qui suit:

385. (1) Le juge responsable de la gestion de l’instance ou le protonotaire visé à l’alinéa 383c) tranche toutes les questions qui sont soulevées avant l’instruction de l’instance à gestion spéciale et peut:

a) donner toute directive nécessaire pour permettre d’apporter une solution au litige qui soit juste et la plus expéditive et économique possible;

[47] La très grande majorité des instances dont la Cour est saisie et qui ont été présentées par les membres de la catégorie présumée sont visées par le système de gestion des instances aux termes duquel le présent juge a été désigné comme juge responsable de la gestion de

continue to be designated for case management under the same case management judge. Thus, paragraph 385(1)(a) of the Rules provides authority for the giving of directions of the nature sought. That being said, the membership of the putative class is very broad and widely disbursed. No evidence was before the Court as to the nature of the directions that counsel might have considered appropriate and reasonably effective. The Court itself was simply not in a position to formulate appropriate directions. In the result, the directions requested were not given. If, at a later date, a proposal for appropriate directions comes before the case management judge, it will be considered.

CONCLUSION

[48] For the foregoing reasons, the reliefs contained in the order herein of June 20, 2003, and no other reliefs, were provided.

¹ Respondent's motion record, Tab 2. Affidavit of Robert Orr, paragraph 6, definition "Group A people".

² By Order dated the 10 July, 2003, paragraphs 1 and 2 of the order of 20 June, 2003 were amended. For the expression "economic class applicants seeking immigration visas", the following was substituted: "skilled worker, self-employed, entrepreneur and investor applicants referred to in subsection 8(1) of the *Immigration Regulations, 1978* other than provincial nominees". A further exception was also provided. Paragraph 2 was modified to clarify that the required notice is to be provided forthwith. The form of notice is annexed as a schedule to the order of 10 July 2003 and is Appendix A to these reasons.

³ R.S.C., 1985, c. I-2.

⁴ SOR/78-172.

⁵ S.C. 2001, c. 27.

⁶ SOR/2002-227.

⁷ *Canada Gazette* Part II, Vol. 136, Extra No. 9, 14 June, 2002; Respondent's Authorities, Tab 5.

⁸ (2003), 224 D.L.R. (4th) 739 (F.C.T.D.); appeal dismissed as moot, 2003 FCA 233; [2003] F.C.J. No. 813 (C.A.) (QL).

l'instance. De nouvelles instances intentées par les membres de la catégorie présumée et recherchant des réparations semblables continuent d'être confiées au même juge responsable de la gestion de l'instance. Ainsi donc, l'alinéa 385(1)a) de Règles me donne le pouvoir de donner les directives recherchées. Cela dit, les membres de la catégorie présumée sont très nombreux et très largement disséminés. Aucune preuve n'a été déposée devant la Cour quant à la nature des directives que les avocats pourraient considérer comme adéquates et raisonnablement efficaces. La Cour elle-même n'est tout simplement pas dans une position pour formuler des directives appropriées. Par conséquent, les directives demandées ne sont pas données. Si, à une date ultérieure, une proposition concernant des directives appropriées était faite au juge responsable de la gestion de l'instance, cette proposition sera examinée.

CONCLUSION

[48] Pour les motifs qui précèdent, seules les réparations énoncées dans l'ordonnance rendue ce 20 juin 2003 sont accordées.

¹ Dossier de requête du défendeur, onglet 2. Affidavit de Robert Orr, paragraphe 6, définition de «personnes appartenant au groupe A».

² L'ordonnance du 10 juillet 2003 modifie les paragraphes 1 et 2 de l'ordonnance du 20 juin 2003. L'expression [TRADUCTION] «des demandeurs qui sont des travailleurs qualifiés, des travailleurs autonomes, des entrepreneurs et des investisseurs dont il est question au paragraphe 8(1) du *Règlement sur l'immigration de 1978*, autres que des candidats d'une province» a remplacé «des demandeurs de la catégorie économique qui demandent des visas d'immigrant». Une autre exception a aussi été prévue. La modification apportée au paragraphe 2 précise que l'avis doit être donné immédiatement. Le modèle de l'avis est annexé à l'ordonnance du 10 juillet 2003 et constitue l'annexe A des présents motifs.

³ L.R.C. (1985), ch. I-2.

⁴ DORS/78-172.

⁵ L.C. 2001, ch. 27.

⁶ DORS/2002-227.

⁷ *Gazette du Canada*, Partie II, Vol. 136, Extra n° 9, 14 juin 2002, document du défendeur, onglet 5.

⁸ (2003), 224 D.L.R. (4th) 739 (C.F. 1^{re} inst.); appel refusé au motif qu'il est théorique, 2003 CAF 233; [2003] A.C.F. n° 813 (C.A.) (QL).

⁹ R.S.C., 1985, c. F-7.

¹⁰ Since the hearing of this matter, the Trial Division of the Federal Court has become the “Federal Court”.

¹¹ SOR/98-106.

¹² [2001] 2 S.C.R. 534.

¹³ [1998] 1 S.C.R. 626.

¹⁴ (1997), 47 Admin. L.R. (2d) 24 (F.C.A.).

¹⁵ (1993), 69 F.T.R. 48 (F.C.T.D.).

¹⁶ S.O. 1992, c. 6.

¹⁷ (2000), 48 O.R. (3d) 612 (S.C.).

⁹ L.R.C. (1985), ch. F-7.

¹⁰ Depuis l’audition de cette affaire, la Section de première instance de la Cour fédérale est devenue la «Cour fédérale».

¹¹ DORS/98-106.

¹² [2001] 2 R.C.S. 534.

¹³ [1998] 1 R.C.S. 626.

¹⁴ (1997), 47 Admin. L.R. (2d) 24 (C.A.F.).

¹⁵ (1993), 69 F.T.R. 48 (C.F. 1^{re} inst.).

¹⁶ L.O. 1992, ch. 6.

¹⁷ (2000), 48 O.R. (3d) 612 (C.S.).

APPENDIX A

Notice of Proposed Class Action Legal Proceedings in Canada

TO: PROSPECTIVE CLASS MEMBERS

RE: APPLICATIONS FOR PERMANENT RESIDENCE TO CANADA FILED BEFORE JANUARY 1, 2002, in the skilled worker, self-employed, entrepreneur and investor classes:

The Government of Canada is sending you this Notice in compliance with a Court Order from Mr. Justice Gibson of the Federal Court of Canada. The Order is dated June 20, 2003, and relates to proposed class actions against the Minister of Citizenship and Immigration of Canada. It potentially affects applications for permanent residence in Canada filed in the skilled worker, self-employed, entrepreneur and investor classes, prior to January 1, 2002. The Minister is required to inform you of the following:

1. Nature of the Legal Proceedings in Canada:

Several proposed class actions have been filed in the Federal Court. The main purpose of these actions is to compel the Minister to assess or possibly re-assess some applications filed before January 1, 2002 under the selection rules in place at the time. The proposed class actions also request damages. An award of damages means money might be paid to you as a result of the Court’s decision in this matter. In some cases, damages are requested as an alternate remedy, if the Court decides that the Minister does not need to assess the pre-January 2002 applications under the old selection rules. In other cases, damages are the only remedy requested. You may be entitled to damages if any of these proposed class actions are successful in Canada.

ANNEXE A

Avis de recours collectifs—envisagés au Canada

AU: MEMBRES DU GROUPE POTENTIELS

QUANT AUX: DEMANDES DE RÉSIDENCE PERMANENTE AU CANADA PRÉSENTÉES AVANT LE 1^{er} JANVIER 2002, dans les catégories travailleur qualifié, travailleur autonome, entrepreneur et investisseur:

Le gouvernement du Canada vous envoie le présent avis conformément à l’ordonnance décernée par le juge Gibson de la Cour fédérale du Canada. L’ordonnance porte la date du 20 juin 2003 et se rapporte à des recours collectifs envisagés contre le ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration. Il vise les demandes de résidence permanente au Canada présentées avant le 1^{er} janvier 2002 dans les catégories travailleur qualifié, travailleur autonome, entrepreneur et investisseur. Le ministre est tenu de vous transmettre les renseignements suivants:

1. Nature des recours intentés au Canada:

Plusieurs recours collectifs envisagés ont été déposés devant la Cour fédérale. Ces recours ont pour but principal de forcer le ministre à évaluer ou réévaluer, à partir des règles de sélection qui étaient en vigueur alors, certaines demandes présentées avant le 1^{er} janvier 2002. Les recours en question réclament aussi des dommages-intérêts. Il se peut que vous ayez droit à une somme d’argent si la Cour accorde des dommages-intérêts. Dans certains cas, les dommages-intérêts ne sont demandés qu’à titre subsidiaire pour le cas où la Cour déciderait que le ministre n’a pas à évaluer en fonction des anciennes règles de sélection les demandes présentées avant le 1^{er} janvier 2002. Dans d’autres cas, les dommages-intérêts sont la seule réparation demandée. Vous pourriez avoir droit à une certaine somme d’argent s’il était fait droit à l’un ou l’autre de ces recours.

2. What is happening with your application seeking a visa?

The Department of Citizenship and Immigration is continuing to process cases, and you may continue to receive requests for additional information or be invited for an interview. Visas will be issued to applicants who are favourably assessed. If you submitted your application seeking an immigrant visa before January 1, 2002, your application will not be finally rejected by the Department of Citizenship and Immigration, unless you advise the Department of Citizenship and Immigration in writing that you consent to a final rejection of your case.

3. Participating in the proposed class actions:

You don't need to do anything now. You will receive a letter from the Department of Citizenship and Immigration if a Court decision is made permitting a class action to proceed. You can then decide whether you wish to participate in the class action, or not.

4. Advising the Department of Citizenship and Immigration of your change of address:

You should advise the Department of Citizenship and Immigration if your address changes. You should do this through the visa office where you submitted your application for permanent residence. Please include your visa file number (which appears at the top of this letter) when communicating information about any change of your address to the visa office. You might not be advised of future developments in the proposed class actions, or receive the benefits of any remedy obtained, if you fail to notify the Department of Citizenship and Immigration of changes to your address.

5. More information about the proposed class actions:

For further information about the proposed class actions and how they may affect you, you may contact any of the lawyers in Canada listed below at no charge to you, with the exception that "collect" long distance telephone calls may not be accepted. **Please note that the Department of Citizenship and Immigration and its visa offices will not respond to any questions from you or your representative regarding this Notice or the proposed class actions.**

6. Lawyers in Canada who can answer your question about this Notice and the proposed class actions:

[Names of lawyers in Canada, their addresses and other contact information omitted.]

2. Qu'arrive-t-il à votre demande de visa?

Le ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration continue à traiter les demandes et vous pourriez être requis de fournir des renseignements supplémentaires ou invité à une entrevue. Les demandeurs qui satisfont aux exigences de l'évaluation recevront un visa. Si vous avez demandé un visa d'immigrant avant le 1^{er} janvier 2002, le ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration ne rejettera pas de façon définitive votre demande à moins que vous avisiez par écrit le ministère que vous consentez au rejet définitif de votre demande.

3. Participation aux recours collectifs envisagés:

Vous n'avez rien à faire pour le moment. Le ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration vous informera par lettre si la Cour autorise un recours collectif. Vous pourrez alors décider si vous voulez vous joindre à ce recours collectif ou vous en exclure.

4. Aviser le ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration des changements d'adresse:

Vous devriez informer le ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration si vous changez d'adresse. Pour ce faire, adressez-vous au bureau des visas où vous avez présenté votre demande de résidence permanente. Mentionnez le numéro de votre dossier de visa (ce numéro apparaît au haut de la présente lettre) lorsque vous communiquez des renseignements relatifs à votre adresse au bureau des visas. Vous pourriez ne pas être avisé de l'évolution des dossiers concernant les recours collectifs envisagés ou ne pas recevoir les réparations accordées si vous omettez d'informer le ministère de vos changements d'adresse.

5. Renseignements supplémentaires au sujet des recours collectifs envisagés:

Pour obtenir d'autres renseignements au sujet des recours collectifs envisagés et de leur incidence potentielle sur vous, vous pouvez communiquer sans frais au Canada avec n'importe lequel des avocats mentionnés dans la liste établie ci-dessous, sauf que les appels interurbains à frais virés pourraient ne pas être acceptés. **Veillez noter que les fonctionnaires du ministère de l'Immigration et de la Citoyenneté et ceux des bureaux des visas ne répondront à aucune question de votre part ou de la part de votre représentant au sujet du présent avis et des recours collectifs envisagés.**

6. Avocats au Canada qui peuvent répondre à vos questions au sujet du présent avis et des recours collectifs envisagés:

[La liste des avocats, de leurs adresses et autres coordonnées est omise.]

APPENDIX B

FACTS

Legislative History

(a) Committee Meetings

11. On December 15, 2001, the Respondent tabled the proposed new Regulations which created a new selection system for immigrants and transitional provisions. Under subsection 5(2) of IRPA, the Respondent must table proposed Regulations with respect to certain subject matters before Parliament, and Parliament shall refer the proposed Regulations to the appropriate Parliamentary Committee.

12. In January, February and March, 2002, the House of Commons Standing Committee on Citizenship and Immigration (the "Committee") held hearings to consider the proposed new Regulations. It is clear that there was wide-spread condemnation by the Committee that the Regulations will apply to, and prejudice, the thousands of applicants for an immigrant visa who applied under the former Regulations before the government announced the new Regulations. The proposed Regulations were to take effect at the same time as the new Act, viz., June 28, 2002.

13. On February 26, 2002 the Respondent "accepted the fairness and equity concerns" raised before the Committee that applicants for immigrant visas filed before the new Regulations were announced ought be assessed under the selection criteria in effect at the time they applied. The Minister announced that such applicants would continue to be selected under the current selection criteria until January 1, 2003, and that skilled workers and business immigrants who have not received a selection decision prior to January 1, 2003, would be subject to the new selection criteria under the new Regulations but with a reduced pass mark of 70 points instead of 75. The Respondent also announced that visa applicants whose applications have not received a preliminary evaluation called a paper screening, can request a recall of their application and request a refund of the processing fee since they originally applied with the expectation that they would be assessed under the old selection criteria.

14. This announcement did not allay the fairness and equity concerns of the Parliamentarians on the Committee. On March 12, 2002 Ms. Joan Atkinson, Assistant Deputy Minister, Policy and Program Development, Department of Citizenship and Immigration appeared before the Committee. She testified

ANNEXE B

LES FAITS

Évolution législative

a) Audiences devant le Comité

11. Le 15 décembre 2001, le défendeur a déposé le projet relatif au nouveau Règlement, qui prévoyait la création d'un nouveau système de sélection à l'égard des immigrants et comportait des dispositions transitoires. En vertu du paragraphe 5(2) de la LIPR, le défendeur doit déposer un projet de règlement au sujet de certaines questions devant le Parlement, qui doit renvoyer le projet de règlement en question au comité parlementaire compétent.

12. En janvier, février et mars 2002, le Comité permanent de la Chambre des communes sur la citoyenneté et l'immigration (le Comité) a tenu des audiences afin d'examiner le nouveau projet de Règlement. Il est évident que le Comité réprouvait vivement l'application du Règlement au détriment des milliers de personnes qui ont présenté une demande de visa d'immigrant sous le régime de l'ancien Règlement, avant l'annonce du nouveau Règlement par le gouvernement. Le nouveau Règlement devait entrer en vigueur en même temps que la nouvelle Loi, soit le 28 juin 2002.

13. Le 26 février 2002, le défendeur a accepté les préoccupations liées à l'équité qui ont été soulevées devant le Comité et selon lesquelles les personnes ayant déposé une demande de visa avant l'annonce du nouveau Règlement devraient être évaluées selon les critères de sélection en vigueur à la date de leurs demandes. Le ministre a annoncé que ces demandeurs continueraient à être choisis conformément aux critères de sélection actuellement en vigueur jusqu'au 1^{er} janvier 2003 et que les travailleurs qualifiés et les gens d'affaires immigrants n'ayant pas reçu de décision relative à la sélection avant le 1^{er} janvier 2003 seraient assujettis aux nouveaux critères de sélection énoncés dans le nouveau Règlement, mais seraient tenus d'obtenir une note de passage de 70 points plutôt que 75. Le défendeur a également annoncé que les personnes qui ont présenté une demande de visa n'ayant pas fait l'objet d'une évaluation préliminaire appelée sélection administrative peuvent solliciter un rappel de leurs demandes et un remboursement de leurs frais de traitement, étant donné qu'elles s'attendaient, lorsqu'elles ont initialement présenté leurs demandes, à être évaluées en vertu des anciens critères de sélection.

14. Cette annonce n'a pas calmé les appréhensions des parlementaires membres du Comité. Le 12 mars 2002, M^{me} Joan Atkinson, sous-ministre adjointe, Développement des politiques et des programmes, ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration, a comparu devant le Comité et a formulé les

about the six month extension announced by the Minister and said at page 14 of the transcript:

“We feel that the six months gives us adequate time to address a good proportion of that backlog . . . again, the objective is to try to mitigate the impact of retroactivity and mitigate the impact of this transition period

15. The Parliamentarians on the Committee were not satisfied. They questioned Ms. Atkinson about the number of applications in the system before the proposed Regulations were announced that would not be processed by January 1, 2003. At page 25 of the transcript, Ms. Atkinson said:

. . . our international region believed that by January 1, 2003, they will hopefully have dealt with about 90,000 applications of those 120,000 people awaiting a selection decision. So that’s a little better picture than the one I just gave you

From this point forward, the Committee understood that there would be 30,000 applications filed under the old system which would not be processed by January 1, 2003. Members of the Committee decided that the Regulations ought to be amended to extend the time for processing these old applications until March 31, 2003 so that they can be processed under the old selection criteria. The witness for the Respondent was asked if these applications can be given a priority so that they can be dealt with under the old system by this time. Ms. Atkinson implied at page 28 of the transcript that this could be done:

We can look at how we can put resources toward trying to deal with those individuals who are in that inventory and to process as many as we can under the old system before the new system has to apply. That’s an option that could be pursued. Without additional resources, we have to decide where we would take resources from to put into places such as Beijing and other places where he have large inventories. That can be done.

(b) Committee Report

16. In March 2002 the House of Commons Standing Committee on Citizenship and Immigration issued a Report regarding “The Regulations under the Immigration and Refugee Protection Act”. In the first section of the Report under the heading entitled “Retroactivity”, the Committee stated:

remarques suivantes au sujet de la prorogation de six mois annoncée par le ministre (à la page 14 de la transcription):

Nous estimons que la période de six mois nous donne suffisamment de temps pour nous attaquer à une bonne partie de cet arriéré [. . .] Ici encore l’objectif est de tâcher d’atténuer l’impact de la rétroactivité et de cette période de transition [. . .]

15. Les parlementaires qui étaient membres du Comité n’étaient pas satisfaits. Ils ont interrogé M^{me} Atkinson au sujet du nombre de demandes qui se trouvaient dans le système avant l’annonce du projet de Règlement et qui ne seraient pas traitées d’ici le 1^{er} janvier 2003. À la page 25 de la transcription, M^{me} Atkinson s’est exprimée comme suit:

[. . .] notre région internationale estime que d’ici le 1^{er} janvier 2003, elle espère avoir traité environ 90 000 demandes sur les 120 000 demandes en attente d’une décision. Donc c’est une légère amélioration par rapport à la situation que je viens de vous décrire [. . .]

À la lumière de ces remarques, le Comité a compris qu’environ 30 000 demandes déposées sous le régime de l’ancien système ne seraient pas traitées avant le 1^{er} janvier 2003. Les membres du Comité ont décidé qu’il y avait lieu de modifier le Règlement afin de proroger jusqu’au 31 mars 2003 le délai de traitement de ces anciennes demandes, de façon que les personnes concernées puissent être évaluées en vertu des anciens critères de sélection. Le témoin du défendeur s’est fait demander si une priorité était attribuée à ces demandes afin que celles-ci puissent être traitées en vertu de l’ancien système à l’intérieur de ce délai. M^{me} Atkinson a laissé entendre que c’était possible (à la page 28 de la transcription):

Nous pouvons voir comment déployer nos ressources afin de traiter le maximum de demandes reçues selon l’ancien système avant que nous ne commencions à appliquer le nouveau système. C’est une possibilité. Sans ressources supplémentaires, nous devons décider comment redéployer nos ressources dans des endroits comme Beijing et d’autres villes où nous avons un grand nombre de demandes à traiter. La chose est possible.

b) Rapport du Comité

16. En mars 2002, le Comité permanent de la Chambre des communes sur la citoyenneté et l’immigration a fait paraître un rapport concernant le Règlement découlant de la Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés. Dans la première partie du rapport, sous la rubrique intitulée «Rétroactivité», le Comité s’est exprimé comme suit:

. . . Unfortunately, by January 1, 2003 there will still be approximately 30,000 files remaining.

Although the Committee appreciates the government's responsiveness on this issue, we have concluded that the revised proposal does not go far enough. Those who will not have received a selection decision before the end of 2002 have the same hopes and dreams of immigrating to Canada as those who will receive a decision before that time. We believe that more of an effort can and must be made to process as many of these applications as possible by extending the deadline by three months.

. . . We therefore recommend that processing of applications received before December 21, 2001 should continue until the end of March, 2003.

17. The Committee recommended the extension together with four other recommendations so that applications filed before December 31, 2001 would be processed by March 31, 2003. These four other recommendations were at follows:

1. the Respondent make a corporate commitment to process the inventory on a priority basis;
2. the visa posts with a significant inventory should reassess their general policies regarding personal interviews so as to process more applications before the deadline;
3. special teams should be sent to visa posts with large inventories to process backlogs so that applicants are not disadvantaged by their place of application; and,
4. for fairness and equity the government should increase resources dedicated to processing the applications.

Respondent disregarded Committee's recommendations

18. When the Governor-in-Council passed the proposed Regulations. It accepted the recommendation from the Parliamentary Committee and extended the time frame from December 31, 2002 to March 31, 2003. However, the evidence before this Court makes clear that while the new Regulations extended the deadline until March 31, 2003:

1. no corporate commitment was made to process the inventory on a priority basis to clear this backlog;

[. . .] Malheureusement, le 1^{er} janvier 2003, quelque 30 000 demandes déjà reçues n'auront pas encore été traitées.

Le Comité sait gré au gouvernement de sa souplesse à cet égard, mais il a conclu que la proposition révisée ne va pas assez loin. Ceux qui ne sauront toujours pas, à la fin de 2002, s'ils ont été sélectionnés entretiennent les mêmes espoirs et ont les mêmes rêves que ceux qui sont avisés de la décision avant cette date. Nous croyons que le Ministère pourrait et devrait faire plus pour traiter autant de demandes que possible en repoussant la date limite de trois mois.

[. . .] Aussi recommandons-nous de poursuivre le traitement des demandes reçues avant le 31 décembre 2001 jusqu'à la fin de mars 2003.

17. Le Comité a recommandé la prorogation et a formulé quatre autres recommandations afin que les demandes déposées avant le 31 décembre 2001 soient traitées au plus tard le 31 mars 2003. Ces quatre autres recommandations étaient les suivantes:

1. Citoyenneté et Immigration Canada devrait s'engager à examiner en priorité les demandes à traiter.
2. Les bureaux de visas ayant à traiter un grand nombre de demandes devraient réévaluer leurs politiques générales en matière d'entrevue avec les demandeurs afin de traiter un plus grand nombre de demandes avant la date limite.
3. Il y aurait lieu d'envoyer des équipes spéciales dans les bureaux des visas où l'arriéré est lourd afin que les demandes ne soient pas désavantagés par le lieu où ils ont présenté leur demande.
4. Par souci de justice et d'équité, le gouvernement devrait augmenter les ressources affectées au traitement des demandes.

Le défendeur n'a pas tenu compte des recommandations du Comité

18. Lorsque le gouverneur en conseil a pris le nouveau Règlement, il a accepté la recommandation du Comité parlementaire et prorogé le délai du 31 décembre 2001 au 31 mars 2003. Cependant, il appert clairement de la preuve présenté à la Cour que, même si le nouveau Règlement prévoyait une prorogation du délai jusqu'au 31 mars 2003:

1. le ministère n'a pris aucun engagement en vue d'examiner les demandes à traiter en priorité de façon à éliminer cet arriéré;

- | | |
|---|--|
| <ol style="list-style-type: none"> 2. the visa posts with a significant inventory did not reassess their general policies regarding personal interviews so as to process more applications before the deadline; 3. the respondent did not send special teams to visa posts with large inventories to process backlogs; and, 4. the respondent did not increase resources dedicated to processing these applications. | <ol style="list-style-type: none"> 2. les bureaux des visas saisis d'un grand nombre de demandes n'ont pas réévalué leurs politiques générales concernant les entrevues avec les demandeurs afin de traiter un plus grand nombre de demandes avant la date limite; 3. le défendeur n'a pas envoyé d'équipes spéciales aux bureaux des visas où l'arriéré des demandes est lourd afin que ces demandes soient traitées; 4. le défendeur n'a pas augmenté les ressources affectées au traitement de ces demandes. |
|---|--|

In this way, the respondent ignored the Parliamentary Committee's recommended course of action so as to be able to process the applications filed before January 1, 2002 by the extended deadline of March 31, 2003.

Purpose and intent of the extension to March 31, 2003

19. The purpose and intent of extending the time frame for assessing applications filed before January 1, 2002 was to provide time to assess those applications. The Minister first extended the time line from June 28, 2002 until December 31, 2002 to "address concerns about fairness and equity". Since it was clear to the Committee that there would still be 30,000 applications in this category pending on December 31, 2002, the Parliamentary Committee recommended the time frame be further extended to March 31, 2003.

The Numbers

20. When this matter was heard the respondent did not have a reasonable grasp on the number of applications for immigrant visas which were filed before January 1, 2002, and which will not be processed by March 31, 2003. In evidence before the Committee on March 12, 2002, the officials for the respondent advised the Committee that there would be 30,000 such applications not processed by December 31, 2002. Based on the evidence before this Court, which was subject to cross-examination, it is clear that the respondent provided the Committee with significantly incorrect numbers. Rather than the 30,000 such applications expected to be outstanding as of December 31, 2002, the evidence established that there will be 80,000 to 120,000 such applications expected to be outstanding as of March 31, 2003. Of course, this hearing is only with respect to 124 applications.

The adverse effect of the new Regulations on the Applicants

21. It is not necessary to detail the differences between the former Regulations and the new Regulations on the applicants. It is clear that the applicants are concerned that they will be

La preuve indique donc que le défendeur n'a pas suivi la démarche recommandée par le Comité parlementaire afin de pouvoir traiter les demandes déposées avant le 1^{er} janvier 2002 au plus tard à la date limite reportée au 31 mars 2003.

Objet de la prorogation jusqu'au 31 mars 2003

19. La prorogation du délai relatif à l'évaluation des demandes déposées avant le 1^{er} janvier 2002 visait à donner le temps nécessaire au traitement de ces demandes. Le ministre a prorogé le délai une première fois du 28 juin 2002 au 31 décembre 2002 afin [TRADUCTION] «d'atténuer les préoccupations liées à la justice et à l'équité». Étant donné qu'il était évident, aux yeux du Comité, que 30 000 demandes appartenant à cette catégorie n'auraient pas encore été examinées le 31 décembre 2002, il a recommandé que ce délai soit prorogé à nouveau jusqu'au 31 mars 2003.

Les chiffres

20. Lorsque la présente affaire a été entendue, le défendeur n'avait pas une idée raisonnable du nombre de demandes de visas d'immigrants qui ont été déposées avant le 1^{er} janvier 2002 et qui ne seront pas traitées avant le 31 mars 2003. Lorsqu'ils ont témoigné devant le Comité le 12 mars 2002, les représentants du défendeur ont souligné que 30 000 demandes de cette nature ne seraient pas traitées avant le 31 décembre 2002. Compte tenu de ce témoignage, qui a fait l'objet d'un contre-interrogatoire, il est évident que le défendeur a fourni au Comité des données numériques sensiblement erronées. Plutôt que les 30 000 demandes de cette nature qui seraient probablement pendantes le 31 décembre 2002, il appert de la preuve que de 80 000 à 120 000 demandes semblables n'auraient vraisemblablement pas encore été examinées le 31 mars 2003. Bien entendu, la présente affaire concerne uniquement 124 demandes.

Les conséquences défavorables du nouveau Règlement pour les demandeurs

21. Il n'est pas nécessaire d'exposer en détail les différences entre l'ancien Règlement et le nouveau en ce qui concerne les demandeurs. Il est évident que ceux-ci craignent que leurs

denied a visa under the new Regulations, while they would be granted a visa if they are assessed under the 1978 Regulations. For this reason, the applicants believe that they will lose important rights to a Canadian visa if they are to be assessed under the selection criteria in the new Regulations. The Court is satisfied that the applicants have legitimate concerns in this regard.

Delays and the visa application process

22. The 124 applications, which are the subject of this consolidated application, were filed at 21 different overseas visa offices. The evidence is clear that these offices have experienced exponential increases in immigrant visa applications and the visa offices only process a limited number of applicants per year in accordance with a quota assigned by the respondent. As a result, there is a backlog at many visa posts where applicants must wait years for an interview. The visa application process is explained at the respondent's website dated June 5, 2002 entitled "Canadian Immigration Mission Overseas—A Quick Guide to Visa Offices; Where They Are, What they Do and Who Works There". The visa application process is explained as follows:

The application is assessed at a visa office. This involves confirming the identity of the applicant, determining the eligibility for immigration, and determining if the applicant meets security, medical and criminal requirements. Sometimes, this can be done through the mail. Complicated cases may require interview. The visa officer must make the decision whether to issue or refuse the visa.

The evidence established that the visa application is initially "paper screened" by a case analyst who makes a preliminary "immigrant assessment record summary". At this stage, the visa applicant is assigned a number of units of assessment, and a visa officer decided whether the application is denied on the basis of the preliminary assessment, whether the application is denied on the basis of the preliminary assessment, whether the application is granted without requiring an interview, or whether the applicant should be scheduled for an interview. The evidence established that this paper screening step only takes between 10 and 15 minutes. In 2001, for all immigrant categories worldwide, 48% of the applications were granted at this stage without requiring an interview.

23. If an interview is required following the paper screening, the applicants are placed in a notional queue, which visa offices frequently reported takes 15 months. The average

demandes de visas ne craignent que leurs demandes de visas ne soient refusées en vertu du nouveau Règlement alors qu'elles seraient acceptées s'ils étaient évalués sous le régime du Règlement de 1978. C'est pourquoi ils estiment qu'ils perdront des droits importants liés à l'obtention d'un visa canadien s'ils sont évalués en vertu des critères de sélection énoncés dans le nouveau Règlement. La Cour estime que les demandeurs ont des préoccupations légitimes à cet égard.

Les délais et le processus de traitement des demandes de visas

22. Les 124 demandes qui sont examinées en l'espèce ont été déposées à 21 différents bureaux des visas situés à l'étranger. La preuve indique sans conteste un accroissement exponentiel du nombre de demandes de visas dont ils sont saisis et qu'ils ne traitent qu'un nombre restreint de demandes par année conformément au contingent que le défendeur leur attribue. Par conséquent, il existe un arriéré à de nombreux bureaux des visas, où les demandeurs doivent attendre des années avant d'être appelés en entrevue. Le processus de traitement des demandes de visas est expliqué dans le site Web du défendeur daté du 5 juin 2002 et intitulé «Missions canadienne à l'étranger offrant des services d'immigration—Guide de référence rapide sur les bureaux des visas: où ils sont situés, ce qu'ils font et qui y travaille». Le processus de traitement des demandes de visas est expliqué comme suit:

La demande est examinée à un bureau des visas. Cela suppose confirmer l'identité du demandeur, déterminer la recevabilité de la demande et vérifier que le demandeur satisfait aux exigences sur les plans de la sécurité, de la santé et de la justice. Il est possible quelquefois de procéder à ce genre de vérifications par courrier. Dans les cas complexes, une entrevue peut être nécessaire. C'est l'agent des visas qui décide de délivrer ou non un visa.

Il appert de la preuve que la demande de visa fait d'abord l'objet d'une «sélection administrative» par un analyste, qui établit un document préliminaire intitulé «résumé du dossier d'évaluation de l'immigrant». À ce stade, un certain nombre de points d'appréciation sont attribués au demandeur et l'agent des visas décide s'il y a lieu de refuser la demande sur la foi de l'évaluation préliminaire, de faire droit à la demande sans exiger d'entrevue ou de faire une entrevue au demandeur. La preuve indique que cette sélection administrative ne nécessite que 10 à 15 minutes. Au cours de l'année 2001, 48 p. 100 des demandes visant toutes les catégories d'immigrants à l'échelle planétaire ont été accueillies à ce stade sans qu'une entrevue soit exigée.

23. Lorsqu'une entrevue est exigée par suite de la sélection administrative, les demandeurs sont inscrits sur une liste d'attente fictive; selon le bureau des visas concerné, le délai

length of the interview, when it does take place, is about 1 hour. At that point, the visa officer assesses a final award of units of assessment unless certain matters arise at the interview which require verification.

Example of the delay

24. To give one actual example, the Court will refer to the application filed by Mr. Majumdar Anup Kumar (hereinafter referred to as Mr. Majumdar), Court docket No. IMM-3077-02.

- (e) Mr. Majumdar filed an application for permanent residence in Canada at the Canadian visa office in Hong Kong on June 1, 1999. Mr. Majumdar is a mechanical engineer with a Bachelor of Mechanical Engineering and with twelve years work experience. All the necessary documents and the required visa processing fee in the amount of \$1,100 were sent with the application.
- (f) On August 5, 1999 the Hong Kong visa office acknowledged receipt of the visa application with the correct fee payment, assigned the application a file number, and advised that an initial assessment of the application would be conducted within the next "6 months".
- (g) On October 21, 1999 the Hong Kong visa office advised that the initial assessment of the application had been completed and that the applicant would be notified within "15 months" regarding an interview date and that interviews generally take place 2-3 months following the notification letter (15 months from October 21, 1999 is January 21, 2001).
- (h) Since the 15 month period expired without any contact from the visa office, on June 12, 2001 (20 months later), counsel for the applicant sent a letter to the program manager for the respondent at the Hong Kong office requesting an interview date and status report.
- (i) There was no response to the letter so counsel sent a "reminder fax" to the program manager on August 22, 2001. The fax noted that counsel had left "several telephone messages on the program manager's voice mail".

d'attente atteint souvent 15 mois. La durée moyenne de l'entrevue, lorsqu'elle a lieu, est d'environ une heure. Au cours de cette entrevue, l'agent des visas détermine de façon définitive le nombre de points d'appréciation à attribuer au demandeur, à moins que certaines questions soulevées au cours de l'entrevue ne nécessitent une vérification.

Exemple du retard

24. Afin de donner un exemple concret, la Cour citera le cas de la demande qu'a déposée M. Majumdar Anup Kumar (ci-après appelé M. Majumdar) dans le dossier numéro IMM-3077-02.

- a) M. Majumdar a déposé une demande de résidence permanente au Canada au bureau canadien des visas situé à Hong Kong le 1^{er} juin 1999. M. Majumdar est un ingénieur en mécanique qui est titulaire d'un baccalauréat en génie mécanique et compte douze ans d'expérience. Tous les documents nécessaires ainsi que les frais de traitement prescrits, soit une somme de 1 100 \$, ont été joints à la demande.
- b) Le 5 août 1999, le bureau des visas de Hong Kong a accusé réception de la demande de visa et du paiement des frais prescrits, attribué un numéro de dossier à la demande et informé le demandeur qu'une évaluation initiale de sa demande aurait lieu dans les «six prochains mois».
- c) Le 21 octobre 1999, le bureau des visas de Hong Kong a informé le demandeur que l'évaluation initiale de la demande avait été faite, qu'il serait avisé dans les «15 prochains mois» de la date de l'entrevue et que les entrevues ont généralement lieu de deux à trois mois après la lettre d'avis (un délai de 15 mois suivant le 21 octobre 1999 nous mène au 21 janvier 2001).
- d) Le 12 juin 2001 (20 mois plus tard), étant donné que le délai de 15 mois avait expiré sans que le demandeur reçoive de nouvelle du bureau des visas, l'avocat de celui-ci a fait parvenir une lettre au directeur du programme du défendeur au bureau des visas de Hong Kong afin de lui demander une date d'entrevue et un rapport concernant l'évolution du dossier de son client.
- e) N'ayant reçu aucune réponse à cette lettre, l'avocat a fait parvenir par télécopieur un avis de rappel au directeur du programme le 22 août 2001. Dans cet avis, l'avocat a souligné qu'il avait laissé [TRADUCTION] «plusieurs messages téléphoniques sur la boîte vocale du directeur du programme».

- (j) As of the date of the hearing, Mr. Majumdar has not been contacted by the visa office in Hong Kong and has not been scheduled for an interview, notwithstanding that this application was filed 44 months ago.

25. Mr. Majumdar deposed that he would not qualify under the new immigration selection criteria for skilled workers, that he would have qualified for a visa under the former Regulations, and that he had invested more than \$6,000 and over three years of his life toward his application for a Canadian visa.

Immigration revenue from cost recovery fees charged visa applicants

26. Immigration revenue from cost recovery fees that were charged to visa applicants and collected by all visa missions for the fiscal year end of March 31, 2002 totalled \$310 million. The budget expenditures for overseas visa offices in 2002 was \$185.8 million. Accordingly, the government collected \$125 million more in visa application cost recovery revenue that it spent in 2002 for overseas visa offices. The evidence established that this revenue is deposited in the Consolidated Revenue Fund. The evidence also established that the respondent did not make any request in 2002 for additional resources or budget allocations to process the backlog of visa applications by March 31, 2003.

SWAT Teams

27. The evidence established that the respondent sent special teams, called SWAT teams, to overseas visa offices in 2001 to clear backlogs at missions with large inventories. The respondent requested and obtained extra resources from the government in 2001 for this purpose. The Committee recommended that such SWAT teams be used in 2002 to clear backlogs. However, the respondent made no request for extra resources for such SWAT teams to clear backlogs prior to March 31, 2003. The evidence of Mr. Daniel Jean, Director General of International Region, Citizenship and Immigration Canada established that such SWAT teams can be put together from experienced officials based in Ottawa and that the necessary training for the SWAT teams takes two weeks.

Number of officials processing visa applications overseas

28. The actual number of immigration officials in overseas offices processing applications for visas declined in 2002

- f) À la date de l'audience, M. Majumdar n'a pas encore été joint par le bureau des visas the Hong Kong et aucune entrevue n'a été fixée pour lui, malgré le fait que sa demande a été déposée 44 mois plus tôt.

25. M. Majumdar a déclaré au cours de son témoignage qu'il ne serait pas admissible selon les nouveaux critères de sélection applicables aux travailleurs qualifiés, qu'il aurait été admissible à un visa en vertu de l'ancien Règlement et qu'il avait investi plus de 6 000 \$ et plus de trois ans de sa vie dans la préparation et la présentation d'une demande de visa canadien.

Recettes d'Immigration découlant des droits exigés des demandeurs de visas

16. Pour l'exercice financier terminé le 31 mars 2002, les recettes d'Immigration découlant des droits qui ont été exigés des demandeurs de visas et perçus par tous les bureaux des visas ont atteint une somme de 310 000 000 \$, alors que les dépenses budgétaires de ces bureaux se sont élevées à 185 800 000 \$ au cours de la même période. En conséquence, le gouvernement a perçu 125 000 000 \$ de plus au titre des droits exigés à l'égard des demandes de visas que le montant qu'il a dépensé en 2002 pour les bureaux des visas à l'étranger. Il appert de la preuve que ces recettes sont versées au Trésor et que le défendeur n'a pas demandé de ressources supplémentaires ou d'autres crédits budgétaires en 2002 afin de traiter l'arriéré des demandes de visas d'ici le 31 mars 2003.

Équipes de formation d'intervention spéciale

27. Il a été mis en preuve qu'en 2001, le défendeur a envoyé des équipes de formation et d'intervention spéciale aux bureaux des visas à l'étranger afin d'éliminer les arriérés aux missions comptant un nombre élevé de cas à traiter. Le défendeur a demandé et obtenu des ressources supplémentaires du gouvernement en 2001 à cette fin. Le comité a recommandé que ces équipes soient utilisées en 2002 afin d'éliminer les arriérés. Toutefois, le défendeur n'a fait aucune demande de ressources supplémentaires permettant d'affecter ces équipes à cette tâche et d'éliminer l'arriéré d'ici le 31 mars 2003. D'après le témoignage de M. Daniel Jean, directeur général de la Région internationale à Citoyenneté et d'Immigration Canada, ces équipes peuvent être composées de représentants expérimentés qui sont basés à Ottawa et qui doivent recevoir une formation de deux semaines.

Nombre d'agents qui traitent les demandes de visas à l'étranger

28. Le nombre réel d'agents d'immigration qui traitent les demandes de visas dans les bureaux situés à l'étranger a baissé

compared with 2001. Immigration staff at overseas visa offices in 2002 totalled 1,366, compared with 1,403 in 2001.

No effort to process backlog before March 31, 2003

29. In the cross-examination of Mr. Daniel Jean, the principal witness for the respondent, Mr. Jean said there is no temporary objective, program or personnel in place to clear the backlog of applications because the respondent is meeting its immigration target levels. Mr. Jean confirmed that there were no new resources deployed to clear the backlog.

Hong Kong Visa Office closed for three months

30. About 11,000 applications received before January 1, 2002 in Hong Kong will likely not be processed as of March 31, 2003. The Hong Kong visa office closed for three months in the summer of 2002 and thereby stopped assessing applicants. The purpose of the closure was to train the Hong Kong staff on the new Act.

Applicants are not queue jumpers

31. It is important to note that the applicants in this have followed the Canadian rules and Canadian law to seek admission to Canada. They are not "queue jumpers". Moreover, these applicants are generally skilled workers who believe that they would qualify for landing in Canada under the former Regulations.

en 2002 comparativement à 2001, passant en effet de 1 403 à 1 366.

Absence de mesures visant à traiter l'arriéré avant le 31 mars 2003

29. Au cours de son-interrogatoire, M. Daniel Jean, le principal témoin du défendeur, a mentionné qu'il n'y a pas d'objectif, de programme et de personnel temporaire en place pour éliminer l'arriéré des demandes, parce que le défendeur atteint actuellement ses niveaux cibles en matière d'immigration. M. Jean a confirmé qu'aucune nouvelle ressource n'était déployée en vue d'éliminer l'arriéré.

Fermeture du bureau des visas de Hong Kong pour une période de trois mois

30. Environ 11 000 demandes reçues avant le 1^{er} janvier 2002 à Hong Kong ne seront vraisemblablement pas traitées le 31 mars 2003. Le bureau des visas de Hong Kong a été fermé pendant trois mois au cours de l'été 2002 et le personnel a donc cessé d'évaluer les demandeurs. La fermeture avait pour but de former le personnel de Hong Kong au sujet de la nouvelle Loi.

Les demandeurs ne sont pas des resquilleurs

31. Il importe de souligner que les demandeurs en l'espèce ont respecté les règles et exigences canadiennes afin d'obtenir leur admission au Canada. Ils ne sont pas des «resquilleurs». De plus, ces demandeurs sont généralement des travailleurs qualifiés qui croient qu'ils seraient admissibles à obtenir le droit de s'établir au Canada sous le régime de l'ancien Règlement.