

A-614-04
2005 FCA 56
(Lower court No. IMM-577-04)

A-614-04
2005 CAF 56
(Cour fédérale n°: IMM-577-04)

The Minister of Citizenship and Immigration
(*Appellant*) (*Respondent in the Federal Court*)

Le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration
(*appelant*) (*défendeur en Cour fédérale*)

v.

c.

CHEN, Tsai-Cheng, PENG, Sheng-Chien, WU, Chin-Chung, LIN, Chin Yuan, KUO, Nai Wei, WANG, Hsiu Shan, HSIEH, Tze-En, HUNG, Mei Ying, KO, Ching Yi, KO, Yu Fan, KO Yu Chu, HSU, Tase Yuen, CHANG, Lien Fang, CHEN, Yuan Hsing, LIN, Cheng-I, CHEN, Ping-Hung, HSIEH, Tsung-Jen, CHEN, Yeuh-Yin, FANG CHANG, Shu Min, PUI, Kwan Kay, LAI, Yung-Liang, CHANG, Ting Hui, CHANG, Fang Ming, LEI, Manuel Joao, LIN, Yung Nien, HUANG HSU, Li-Mei, FANG, Ming-Tau, LIU, Kun Yung, CHEN, Kun-Wen, TSENG, Hung Yu, CHANG, Mao, MENG, Lin Yu, TAI, Yu-Hu, YANG, Cheng-Kang, CHEN, Wen-Shing, YU, Chung-Wen, YU, Wei-Chung, LIN, Shih Chun, CHANG, Lei-Fa, CHAO, Lin Shu, HSU, Pao Hua (*Respondents*) (*Applicants in the Federal Court*)

CHEN, Tsai-Cheng, PENG, Sheng-Chien, WU, Chin-Chung, LIN, Chin Yuan, KUO, Nai Wei, WANG, Hsiu Shan, HSIEH, Tze-En, HUNG, Mei Ying, KO, Ching Yi, KO, Yu Fan, KO Yu Chu, HSU, Tase Yuen, CHANG, Lien Fang, CHEN, Yuan Hsing, LIN, Cheng-I, CHEN, Ping-Hung, HSIEH, Tsung-Jen, CHEN, Yeuh-Yin, FANG CHANG, Shu Min, PUI, Kwan Kay, LAI, Yung-Liang, CHANG, Ting Hui, CHANG, Fang Ming, LEI, Manuel Joao, LIN, Yung Nien, HUANG HSU, Li-Mei, FANG, Ming-Tau, LIU, Kun Yung, CHEN, Kun-Wen, TSENG, Hung Yu, CHANG, Mao, MENG, Lin Yu, TAI, Yu-Hu, YANG, Cheng-Kang, CHEN, Wen-Shing, YU, Chung-Wen, YU, Wei-Chung, LIN, Shih Chun, CHANG, Lei-Fa, CHAO, Lin Shu, HSU, Pao Hua (*intimés*) (*demandeurs en Cour fédérale*)

(Lower court No. Imm-1467-04)

(Cour fédérale n°: IMM-1467-04)

Minister of Citizenship and Immigration (*Appellant*)
(*Respondent in the Federal Court*)

Le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration
(*appelant*) (*défendeur en Cour fédérale*)

v.

c.

CHU, Kar Ho and PENG, Jeng-Yang Alex
(*Respondents*) (*Applicants in the Federal Court*)

CHU, Kar Ho and PENG, Jeng-Yang Alex (*intimés*)
(*demandeurs en Cour fédérale*)

IMM-10140-03

IMM-10140-03

Minister of Citizenship and Immigration (*Appellant*)
(*Defendant in the Federal Court*)

Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration
(*appelant*) (*défendeur en Cour fédérale*)

v.

c.

PENG, Sheng-Chien, WU, Chin-Chung, LIN, Chin Yuan, KUO, Nai Wei, WANG, Hsiu Shan, HSIEH,

PENG, Sheng-Chien, WU, Chin-Chung, LIN, Chin Yuan, KUO, Nai Wei, WANG, Hsiu Shan, HSIEH,

Tze-En, HUNG, Mei Ying, KO, Ching Yi, KO, Yu Fan, KO Yu Chu, HSU, Tase Yuen, CHANG, Lien Fang, CHEN, Yuan Hsing, LIN, Cheng-I, CHEN, Ping-Hung, HSIEH, Tsung-Jen, CHEN, Yeuh-Yin, FANG CHANG, Shu-Min, PUI, Kwan Kay, LAI, Yung-Liang, CHANG, Ting Hui, CHAN, Yun Tsung, CHAN, Kai Yen, CHANG, Frang Ming, LEI, Manuel Joao, LIN, Yung Nien, HUANG, Chin Ming, HUANG HSU, Li-Mei, HUANG, Hsiu-Chu, FANG, Ming-Tau, LIU, Kun Yung, CHEN, Kun-Wen, TSENG, Hung Yu, WANG, Bey Ling, HSIAO, Hsueh Chun, CHANG, Mao, MENG, Lin Yu, TAI, Yu-Hu, YANG, Cheng-Kang, CHEN, Wen Shing, Yu, Chung-Wen, YU, Wei-Chung, LIN, Shih Chun, CHANG, Lei-Fa, CHAO, Lin Shu, HSU, Pao Hua
(Respondents) (Plaintiffs in the Federal Court)

(Lower Court File No. IMM-576-05)

Minister of Citizenship and Immigration (*Appellant*)
(*Defendant in the Federal Court*)

v.

Kin Wah AU, Mel Chu HSU, Shu-Ho Sun, Lai Sha SO, Ching Man AU, Ho Pang AU, Lung Pin CHEN, Huan-Yuan CHEN, Png-Ju Chen, Ping-Hua CHEN, Pun-Chun SUN KUO, Wen-Kuel SUN and Wen-Li SUN (*Respondents*) (*Plaintiffs in the Federal Court*)

INDEXED AS: CHEN v. CANADA (MINISTER OF CITIZENSHIP AND IMMIGRATION) (F.C.A.)

Federal Court of Appeal, Rothstein, Evans and Malone JJ.A.—Toronto, February 3, 2005.

Citizenship and Immigration — Judicial Review — Federal Court Jurisdiction — Motion to quash appeal from decision to convert judicial review application into action — Litigation by non-citizens now outside Canada seeking relief for failure to process permanent resident card applications — F.C.A. accepting argument without jurisdiction to entertain appeal, serious question of general importance not having been certified as required by Immigration and Refugee Protection Act, s. 74(d) — Minister's position supported neither by statutory language nor policy considerations.

Tze-En, HUNG, Mei Ying, KO, Ching Yi, KO, Yu Fan, KO Yu Chu, HSU, Tase Yuen, CHANG, Lien Fang, CHEN, Yuan Hsing, LIN, Cheng-I, CHEN, Ping-Hung, HSIEH, Tsung-Jen, CHEN, Yeuh-Yin, FANG CHANG, Shu-Min, PUI, Kwan Kay, LAI, Yung-Liang, CHANG, Ting Hui, CHAN, Yun Tsung, CHAN, Kai Yen, CHANG, Frang Ming, LEI, Manuel Joao, LIN, Yung Nien, HUANG, Chin Ming, HUANG HSU, Li-Mei, HUANG, Hsiu-Chu, FANG, Ming-Tau, LIU, Kun Yung, CHEN, Kun-Wen, TSENG, Hung Yu, WANG, Bey Ling, HSIAO, Hsueh Chun, CHANG, Mao, MENG, Lin Yu, TAI, Yu-Hu, YANG, Cheng-Kang, CHEN, Wen Shing, Yu, Chung-Wen, YU, Wei-Chung, LIN, Shih Chun, CHANG, Lei-Fa, CHAO, Lin Shu, HSU, Pao Hua
(intimés) (demandeurs en Cour fédérale)

(Cour fédérale n°: IMM-576-05)

Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration
(*appellant*) (*défendeur en Cour fédérale*)

c.

Kin Wah AU, Mel Chu HSU, Shu-Ho Sun, Lai Sha SO, Ching Man AU, Ho Pang AU, Lung Pin CHEN, Huan-Yuan CHEN, Png-Ju Chen, Ping-Hua CHEN, Pun-Chun SUN KUO, Wen-Kuel SUN et Wen-Li SUN (*intimés*) (*demandeurs en Cour fédérale*)

RÉPERTORIÉ: CHEN c. CANADA (MINISTRE DE LA CITOYENNETÉ ET DE L'IMMIGRATION) (C.A.F.)

Cour d'appel fédérale, juges Rothstein, Evans et Malone, J.C.A.—Toronto, 3 février 2005.

Citoyenneté et Immigration — Contrôle judiciaire — Compétence de la Cour fédérale — Requête visant l'annulation de l'appel interjeté d'une décision d'instruire la demande de contrôle judiciaire comme une action — Les procédures, initiées par des non-Canadiens présentement hors du Canada, cherchent à obtenir un redressement pour défaut de traiter leurs demandes pour obtenir une carte de résident permanent — La C.A.F. accueille l'argument qu'elle n'a pas compétence pour entendre l'appel, au motif qu'aucune question grave de portée générale n'a été certifiée comme l'exige l'art. 74d) de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés — Le point de vue du ministre n'est fondé ni sur le libellé de la loi non plus que la politique qui la fonde.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY
CONSIDERED

Federal Courts Act, R.S.C., 1985, c. F-7, ss. 1 (as am. by S.C. 2002, c. 8, s. 14), 18.4 (as enacted by S.C. 1990, c. 8, s. 5; 2002, c. 8, s. 28), 27 (as am. *idem*, s. 34).
Immigration Act, R.S.C., 1985, c. I-2, s. 83(1) (as am. by S.C. 1992, c. 49, s. 73).
Immigration and Refugee Protection Act, S.C. 2001, c. 27, ss. 72 (as am. by S.C. 2002, c. 8, s. 194), 73, 74, 75 (as am. *idem*).

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

Geza v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration) (2001), 12 Imm. L.R. (3d) 123; 266 N.R. 158 (F.C.A.).

DISTINGUISHED:

Adams v. Canada (Royal Canadian Mounted Police) (1995), 182 N.R. 354 (F.C.A.); *Shubenacadie Indian Band v. Canada (Minister of Fisheries and Oceans)* (2002), 299 N.R. 241; 2002 FCA 509.

REFERRED TO:

Sandor v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration), [2000] F.C.J. No. 1668 (T.D.) (QL); *Kozak v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2000] F.C.J. No. 1680 (T.D.) (QL).

MOTION to quash Minister's appeal from a decision ([2005] 3 F.C.R. 79; 2004 FC 1573 (F.C.)) converting a judicial review application in an immigration matter into an action. Motion granted.

APPEARANCES:

M. Sean Gaudet and *Brenda Carbonell* for appellant.
Rocco Galati and *Lawrence Wong* for respondents.

SOLICITORS OF RECORD:

Deputy Attorney General of Canada for appellant.
Galati, Rodrigues & Associates, Toronto, and *Wong Pederson Law Offices*, Vancouver, for respondents.

LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

Loi sur l'immigration, L.R.C. (1985), ch. I-2, art. 83(1) (mod. par L.C. 1992, ch. 49, art. 73).
Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés, L.C. 2001, ch. 27, art. 72 (mod. par L.C. 2002, ch. 8, art. 194), 73, 74, 75 (mod., *idem*).
Loi sur les Cours fédérales, L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 1 (mod. par L.C. 2002, ch. 8, art. 14), 18.4 (édicte par L.C. 1990, ch. 8, art. 5; 2002, ch. 8, art. 28), 27 (mod., *idem*, art. 34).

JURISPRUDENCE

DÉCISION APPLIQUÉE:

Geza c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) (2001), 12 Imm. L.R. (3d) 123; 266 N.R. 158 (C.A.F.).

DISTINCTION FAITE D'AVEC:

Adams c. Canada (Gendarmerie royale du Canada) (1995), 182 N.R. 354 (C.A.F.); *Bande indienne de Shubenacadie c. Canada (Ministre des Pêches et des Océans)* (2002), 299 N.R. 241; 2002 CAF 509.

DÉCISIONS CITÉES:

Sandor c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration), [2000] A.C.F. n° 1668 (1^{re} inst.) (QL); *Kozak c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2000] A.C.F. n° 1680 (1^{re} inst.) (QL).

REQUÊTE en annulation de l'appel du ministre d'une décision ([2005] 3 R.C.F. 79; 2004 CF 1573 (C.F.)) transformant une demande de contrôle judiciaire dans une affaire d'immigration en action. Requête accueillie.

ONT COMPARU:

M. Sean Gaudet et *Brenda Carbonell* pour l'appelant.
Rocco Galati et *Lawrence Wong* pour les intimés.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER:

Le sous-procureur général du Canada pour l'appelant.
Galati, Rodrigues & Associates, Toronto, et *Wong Pederson Law Offices*, Vancouver, pour les intimés.

The following are the reasons for judgment of the Court delivered orally in English by

[1] EVANS J.A.: This is a motion brought on behalf of the respondents to quash an appeal by the Minister of Citizenship and Immigration against the decision of Russell J. of the Federal Court in *Chen v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2005] 3 F.C.R. 79. In that decision, the Judge directed that an application for judicial review made by the respondents be treated and proceeded with as an action pursuant to subsection 18.4(2) [as enacted by S.C. 1990, c. 8, s. 5; 2002, c. 8, s. 28] of the *Federal Courts Act*, R.S.C., 1985, c. F-7 [s. 1 (as am. by S.C. 2002, c. 8, s. 14)].

[2] The litigation from which this motion arises involves claims for injunctive and monetary relief by the respondents, non-Canadian citizens currently outside Canada, who have at one time lived here. Their claims allege that the Minister breached their statutory and constitutional rights by unlawfully failing to process their applications for permanent resident cards, without which they cannot return to their homes and families in Canada, even as visitors.

[3] In their motion, the respondents allege that this Court is without jurisdiction to hear the Minister's appeal, on the ground that it arises from an application for judicial review in an immigration matter and, when rendering judgment, the Judge did not certify that a serious question of general importance was involved pursuant to paragraph 74(d) of the *Immigration and Refugee Protection Act*, S.C. 2001 c. 27 (IRPA). Without a certified question, an appeal does not lie from the Federal Court to this Court. Moreover, subsection 75(2) [as am. by S.C. 2002, c. 8, s. 194] of the IRPA provides that, to the extent that there is an inconsistency between a provision in Division 8 of the IRPA (that is, sections 72-75 [ss. 72 (as am. by S.C. 2002, c. 8, s. 194), 75(1) (as am. *idem*)] and the *Federal Courts Act*, the former prevails.

[4] In response to the respondents' motion, the Minister says that the provisions in the IRPA limiting the right of appeal from the Federal Court to this Court only apply in respect of applications for judicial review. The

Ce qui suit est la version française des motifs de l'ordonnance prononcés à l'audience par

[1] LEJUGEEVANS, J.C.A.: La requête déposée par les intimés vise à l'annulation de l'appel interjeté par le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration de la décision du juge Russell, de la Cour fédérale, dans *Chen c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2005] 3 R.C.F. 79. Par cette décision, le juge ordonnait que la demande de contrôle judiciaire déposée par les intimés soit instruite comme s'il s'agissait d'une action, en application du paragraphe 18.4(2) [édicte par L.C. 1990, ch. 8, art. 5; 2002, ch. 8, art. 28] de la *Loi sur les Cours fédérales*, L.R.C. (1985), ch. F-7 [art. 1 (mod. par L.C. 2002, ch. 8, art. 14)].

[2] Cette requête prend sa source dans des demandes d'injonction et de réparation pécuniaire déposées par les intimés, des non-Canadiens qui sont présentement hors du Canada, mais qui y résidaient à une certaine époque. Ils allèguent que le ministre a violé leurs droits légaux et constitutionnels en ne traitant pas leurs demandes pour obtenir une carte de résident permanent, document sans lequel ils ne peuvent même pas venir visiter leur famille à leur domicile au Canada.

[3] Dans leur requête, les intimés soutiennent que la Cour n'a pas compétence pour entendre l'appel du ministre, au motif qu'il trouve sa source dans une demande de contrôle judiciaire d'une affaire d'immigration et que, dans son ordonnance, le juge n'a pas certifié de question grave de portée générale en vertu de l'alinéa 74d) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001 ch. 27 (la LIPR). En l'absence d'une question certifiée, le jugement de la Cour fédérale n'est pas susceptible d'appel à notre Cour. De plus, le paragraphe 75(2) [mod. par L.C. 2002, ch. 8, art. 194] de la LIPR précise que les dispositions de la section 8 de la LIPR (savoir, les articles 72 à 75 [art. 72 (mod. par L.C. 2002, ch. 8, art. 194), 75(1) (mod., *idem*)] l'emportent sur les dispositions incompatibles de la *Loi sur les Cours fédérales*.

[4] En réponse à la requête des intimés, le ministre déclare que les dispositions de la LIPR qui interdisent d'en appeler de la Cour fédérale à notre Cour ne s'appliquent qu'aux demandes de contrôle judiciaire. La

effect of Russell J.'s decision is to turn the respondents' application into an action, to which Division 8 does not apply, including the certified question provision, and the prohibition on appeals from interlocutory judgments contained in the IRPA, paragraph 72(2)(e). Hence, the Minister argues, he may rely on the unrestricted right of appeal to this Court from a final or interlocutory judgment of the Federal Court conferred by section 27 of the *Federal Courts Act*.

[5] We are all of the view that the respondents' motion should succeed. This Court has consistently taken the view that the provisions in Division 8 of the IRPA and the analogous provision in its predecessor, the *Immigration Act*, R.S.C., 1985, c. I-2, subsection 83(1) [as am. by S.C. 1992, c. 49, s. 73], effectively preclude an appeal from a decision in an application for judicial review respecting an immigration matter, as well as from ancillary or interlocutory decisions relating thereto.

[6] The respondents rely particularly on *Geza v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (2001), 12 Imm. L.R. (3d) 123 (F.C.A.), in which the Court dismissed an appeal from a decision by a judge of the Federal Court—Trial Division (as it then was) refusing to convert an application for judicial review in an immigration matter into an action, on the ground that no question had been certified [*sub. nom. Sandor v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2000] F.C.J. No. 1668 (T.D.) (QL) and *sub. nom. Kozak v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2000] F.C.J. No. 1680 (T.D.) (QL)].

[7] The Minister seeks to distinguish *Geza* by saying that since, in that case, the Court refused to convert the application, the proceeding continued as an application and the appeal was in respect of it. In contrast, Russell J.'s order that the application for judicial review be treated and proceeded with as an action effectively put an end to the application, so that the only extant proceeding is the respondents' action, to which Division 8 of the IRPA does not apply.

[8] We do not accept this argument. We are not persuaded that either the language of the statutory text,

décision du juge Russell ayant transformé la demande des intimés en action, procédure à laquelle la section 8 ne s'applique pas, y compris la disposition portant sur les questions certifiées et l'alinéa 72(2)e) de la LIPR, qui prévoit que les décisions interlocutoires ne sont pas susceptibles d'appel. Par conséquent, le ministre soutient qu'il a un droit d'appel absolu à notre Cour de tout jugement final ou interlocutoire de la Cour fédérale, en vertu de l'article 27 de la *Loi sur les Cours fédérales*.

[5] Nous sommes tous d'avis que la requête des intimés doit être accueillie. Notre Cour a systématiquement conclu que les dispositions de la section 8 de la LIPR, ainsi que la disposition analogue de la loi précédente, la *Loi sur l'immigration*, L.R.C. (1985), ch. I-2, paragraphe 83(1) [mod. par L.C. 1992, ch. 49, art. 73], interdisent tout appel d'une décision dans le cadre d'une demande de contrôle judiciaire d'une affaire d'immigration, y compris de toute décision accessoire ou interlocutoire y afférente.

[6] Les intimés s'appuient notamment sur l'arrêt *Geza c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)* (2001), 12 Imm. L.R. (3D) 123 (C.A.F.), par lequel notre Cour rejetait l'appel d'une décision d'un juge de la Section de première instance de la Cour fédérale (sa désignation d'alors) rejetant une requête qui visait à transformer une demande de contrôle judiciaire d'une affaire d'immigration en une action, au motif qu'aucune question n'avait été certifiée par le juge de première instance [*sub. nom. Sandor c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2000] A.C.F. n° 1668 (1^{re} inst.) (QL) et *sub. nom. Kozak c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2000] A.C.F. n° 1690 (1^{re} inst.) (QL)].

[7] Le ministre cherche à établir une distinction d'avec l'arrêt *Geza* en disant que, comme dans cette affaire la Cour avait refusé de transformer la demande en action, l'instance s'était poursuivie comme demande et que l'appel portait sur celle-ci. Par contre, l'ordonnance du juge Russell transformant le demande de contrôle judiciaire en action est venue mettre fin à la demande et la seule instance qui demeure est l'action des intimés, à laquelle la section 8 de la LIPR ne s'applique pas.

[8] Nous ne sommes pas de cet avis, n'étant pas convaincus que le libellé de la loi non plus que la

or the underlying policy, supports the distinction advanced on behalf of the Minister.

[9] The Minister also relies on cases in which it has been held that, once an application for judicial review has been converted into an action, the proceeding continues subject to the rules governing actions: see, for example, *Adams v. Canada (Royal Canadian Mounted Police)* (1995), 182 N.R. 354 (F.C.A.); *Shubenacadie Indian Band v. Canada (Minister of Fisheries and Oceans)* (2002), 299 N.R. 241 (F.C.A.).

[10] In our view, these cases are also distinguishable, on the ground that they involved disputes about procedural issues arising after a conversion of an application to an action and did not concern the propriety of the conversion itself. In the present case, in contrast, the subject of the appeal is whether the Judge erred in converting the respondents' application into an action.

[11] For these reasons, the respondents' motion will be granted and the Minister's appeal will be dismissed, with costs to the respondents fixed in the sum of \$6,500, inclusive of disbursements and G.S.T.

politique qui la fonde vont dans le sens de la distinction plaidée au nom du ministre.

[9] Le ministre s'appuie aussi sur une jurisprudence qui établit qu'une fois la demande de contrôle judiciaire transformée en action, l'instance devient soumise aux règles qui régissent les actions: voir, par exemple, *Adams c. Canada (Gendarmerie royale du Canada)* (1995), 182 N.R. 354 (C.A.F.); *Bande indienne de Shubenacadie c. Canada (Ministre des Pêches et des Océans)* (2002), 299 N.R. 241 (C.A.F.).

[10] Selon nous, on peut aussi distinguer ces arrêts de l'espèce au motif qu'ils portent sur des litiges de procédure qui ont pris naissance après la transformation d'une demande en action et non sur l'à-propos de la transformation elle-même. Par contre, en l'espèce, l'objet même de l'appel vise à faire déterminer si le juge a commis une erreur en transformant la demande des intimés en action.

[11] Pour ces motifs, la requête des intimés sera accueillie et l'appel du ministre sera rejeté. Les intimés auront droit aux dépens, pour un total de 6 500 \$ (y compris les débours et la T.P.S.).