

T-463-07  
2008 FC 624

T-463-07  
2008 CF 624

**Dennis Manuge** (*Plaintiff*)

v.

**Her Majesty the Queen** (*Defendant*)

**INDEXED AS: MANUGE V. CANADA (F.C.)**

Federal Court, Barnes J.—Halifax, February 12, 13, 14; Ottawa, May 20, 2008.

*Practice — Class Proceedings — Motion to certify plaintiff's action as class proceeding pursuant to Federal Courts Rules, r. 334.16 — Action seeking declaratory relief, damages relating to clawback of plaintiff's disability pension under Pension Act from long-term disability benefits under Canadian Forces' Service Income Security Insurance Plan (SISIP), pursuant to SISIP Policy No. 901102, S. 24, alleged breach of public, fiduciary duties — Canada v. Grenier distinguished — Rationale for requiring judicial review as prerequisite to action absent herein — Proposed class action raising issues common to all prospective class members, class members identifiable, plaintiff appropriate representative — Access to justice enhancing argument for class proceeding as not economical for any one person to prosecute claim — Proceeding ideally suited to certification as class proceeding — Motion granted.*

This was a motion to have an action certified as a class proceeding in accordance with rule 334.16 of the *Federal Courts Rules*. The plaintiff was awarded a disability pension under the *Pension Act* (the Veterans Affairs Canada (VAC) benefit) in 2002. He was subsequently released from the Canadian Forces on medical grounds and approved to receive long-term disability benefits under the Canadian Forces' Service Income Security Insurance Plan (SISIP). In accordance with Section 24 of SISIP Policy No. 901102, these benefits were reduced by an amount equal to the VAC benefits received by the plaintiff. In his action, the plaintiff seeks declaratory relief and damages, claiming that Section 24 of the SISIP Policy is unlawful, *ultra vires* and discriminatory as well as breach of public and fiduciary duties. At issue was whether this action should be certified as a class proceeding.

**Dennis Manuge** (*demandeur*)

c.

**Sa Majesté la Reine** (*défenderesse*)

**RÉPERTORIÉ : MANUGE C. CANADA (C.F.)**

Cour fédérale, juge Barnes—Halifax, 12, 13 et 14 février; Ottawa, 20 mai 2008.

*Pratique — Recours collectif — Requête présentée pour que l'action du demandeur soit autorisée comme recours collectif en application de la règle 334.16 des Règles des Cours fédérales — Le demandeur sollicitait un jugement déclaratoire et des dommages-intérêts relativement à la récupération de sa pension d'invalidité attribuée en vertu de la Loi sur les pensions sur ses prestations d'invalidité de longue durée au titre du Régime d'assurance-revenu militaire (RARM), conformément à l'art. 24 de la police no 901102 du RARM — Le demandeur alléguait notamment que cette récupération serait contraire aux obligations publiques et fiduciaires de la Couronne — Arrêt Canada c. Grenier différencié — La raison d'exiger un contrôle judiciaire préalablement à une action était absente en l'espèce — Le recours collectif projeté soulevait des questions de droit communes à tous les membres prévus du groupe, le groupe projeté était identifiable et le demandeur était un représentant demandeur légitime — La question de l'accès à la justice favorisait l'idée d'un recours collectif puisqu'il n'était pas économique pour un seul justiciable de déposer un recours — L'instance semblait se prêter idéalement à une autorisation comme recours collectif — Requête accordée.*

Il s'agissait d'une requête présentée pour qu'une action soit autorisée comme recours collectif en application de la règle 334.16 des *Règles des Cours fédérales*. En 2002, le demandeur s'est vu attribuer une pension d'invalidité en vertu de la *Loi sur les pensions* (la prestation d'Anciens Combattants Canada (ACC)). Par la suite, il a obtenu sa libération des Forces canadiennes pour raisons médicales et a été déclaré admissible à des prestations d'invalidité de longue durée au titre du Régime d'assurance-revenu militaire (le RARM). Conformément à l'article 24 de la police n° 901102 du RARM, un montant égal aux prestations que le demandeur recevait d'ACC a été déduit de ces prestations. Dans le cadre de son action, le demandeur a sollicité un jugement déclaratoire et des dommages-intérêts, affirmant que l'article 24 de la police du RARM est illégal, invalide, discriminatoire et contraire aux obligations publiques et fiduciaires de la Couronne. La question à trancher en l'espèce était celle de savoir si cette action devait être autorisée comme recours collectif.

*Held*, the motion should be granted.

*Canada v. Grenier* held that, where a party's claim to damages rests upon the decision of a federal board or tribunal, the lawfulness of that underlying decision must first be determined by way of judicial review. The Court in *Grenier* did not intend to confine the requirement for judicial review to cases involving challenges to administrative decisions. The ultimate focus was the mandatory language of *Federal Courts Act*, subsection 18(3), subject to the discretion available under subsection 18.4(2). The strictness of the *ratio* in *Grenier* can be mitigated in appropriate cases by the authority to convert an application for judicial review into an action. The policy concerns about collateral attacks, finality and deference at issue in *Grenier* did not obviously apply. The rationale for requiring judicial review as a prerequisite to an action for damages was mostly, if not completely, absent.

The proposed class action raised questions of law common to all prospective class members, the proposed class was identifiable, and the plaintiff was an appropriate representative plaintiff. There was no indication in the evidence that any member of the proposed class had a valid interest in prosecuting an individual claim. The amounts in issue appeared to be quite modest and well below the threshold for prosecuting such claims. The issue of access to justice being an important consideration in determining whether a proceeding ought to be certified, the fact that it was not economical for any one person to prosecute a claim and that the Crown had not indicated a willingness to indemnify the plaintiff or anyone else for the costs required to prosecute a binding test case, enhanced the argument for a class proceeding. There was also no guarantee that the Crown would abide by a declaration issued in favour of the plaintiff. Issues of enforcement are better addressed and supervised within the context of a class proceeding. And issues of judicial economy, efficiency and fairness can effectively be managed by the Court. There must be a reasonable cause of action to support a motion to certify. The threshold to establish a reasonable cause of action is very low: it must be "plain and obvious" that the plaintiff cannot succeed for a claim to not be considered reasonable. The present proceeding, which disclosed a reasonable cause of action, seemed to be ideally suited to certification as a class proceeding for the above reasons and the fact that there were no apparent competing interests, indemnity claims or subclasses.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY  
CONSIDERED

*Canadian Charter of Rights and Freedoms*, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*,

*Jugement* : la requête doit être accordée.

Selon l'arrêt *Canada c. Grenier*, lorsqu'une demande de réparation repose sur la décision d'un office fédéral, la légalité de cette décision doit d'abord être établie par procédure de contrôle judiciaire. Dans cette affaire, la Cour d'appel n'entendait pas limiter la nécessité préalable d'une procédure de contrôle judiciaire aux cas portant sur la contestation d'une décision administrative. La Cour d'appel s'est attardée en dernière analyse sur le libellé impératif du paragraphe 18(3) de la *Loi sur les Cours fédérales*, sous réserve du pouvoir discrétionnaire conféré par le paragraphe 18.4(2). La rigueur du *ratio decidendi* de l'arrêt *Grenier* peut être atténuée, dans les cas qui s'y prêtent, par le pouvoir de convertir en action une demande de contrôle judiciaire. Les préoccupations de politique générale relatives aux contestations incidentes, au caractère définitif des décisions administratives et à la retenue qu'elles commandent dont il était question dans l'arrêt *Grenier* n'intervenaient pas naturellement en l'espèce. La raison d'exiger un contrôle judiciaire préalablement à une action en dommages-intérêts était largement, sinon totalement, absente.

Le recours collectif projeté soulevait des questions de droit communes à tous les membres prévus du groupe, le groupe projeté était identifiable et le demandeur était un représentant demandeur légitime. La preuve ne démontrait pas que des membres du groupe proposé avaient véritablement intérêt à déposer des recours individuels. Les sommes en cause paraissaient assez modestes et bien en deçà du seuil admis pour le dépôt de recours individuels. La question de l'accès à la justice est un élément important à prendre en compte pour savoir si une instance devrait être autorisée. Puisqu'il n'était pas économique pour un seul justiciable de déposer un recours et que la Couronne n'a pas montré sa volonté d'indemniser le demandeur ou quiconque des frais à engager pour soumettre à la Cour une cause type qui aura force obligatoire, alors l'idée d'un recours collectif avait d'autant plus de force. De même, il n'y avait pas de garantie que la Couronne se conformerait à un jugement déclaratoire rendu en faveur du demandeur. On serait mieux à même d'examiner et de surveiller les modalités d'exécution dans le contexte d'un recours collectif. Les questions d'économie des ressources judiciaires, d'efficacité du système judiciaire et d'équité peuvent être efficacement gérées par la Cour. Il doit exister une cause d'action valable au soutien d'une requête en autorisation. Le seuil qu'il faut atteindre pour établir une cause d'action valable est très faible : il doit être « manifeste et évident » que le demandeur ne saurait avoir gain de cause pour que la demande ne soit pas considérée valable. La présente instance, qui révélait une cause d'action valable, semblait se prêter idéalement à une autorisation comme recours collectif pour les motifs susmentionnés, d'autant plus qu'il n'y avait pas d'intérêts opposés, de recours contradictoires ou de sous-groupes rivaux évidents.

LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

*Charte canadienne des droits et libertés*, qui constitue la partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi*

1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44], ss. 1, 15(1), 24.  
*Canadian Forces Superannuation Act*, R.S.C., 1985, c. C-17.  
*Federal Courts Act*, R.S.C., 1985, c. F-7, ss. 1 (as am. by S.C. 2002, c. 8, s. 14), 17 (as am. by S.C. 1990, c. 8, s. 3; 2002, c. 8, s. 24), 18(3) (as am. by S.C. 1990, c. 8, s. 4), 18.1(2) (as enacted *idem*, s. 5; 2002, c. 8, s. 27), 18.4(2) (as enacted by S.C. 1990, c. 8, s. 5; 2002, c. 8, s. 27).  
*Federal Courts Rules*, SOR/98-106, rr. 1 (as am. by SOR/2004-283, s. 2), 299.3 (rep. by SOR/2007-301, s. 6), 334.16 (as enacted *idem*, s. 7), 334.28 (as enacted *idem*), 334.32 (as enacted *idem*), 334.39 (as enacted *idem*).  
*National Defence Act*, R.S.C., 1985, c. N-5, s. 39 (as am. by R.S.C., 1985 (1st Supp.), c. 31, s. 60, Sch. I, s. 19).  
*Pension Act*, R.S.C., 1985, c. P-6, s. 30 (as am. by S.C. 2000, c. 34, s. 24).  
*Public Service Superannuation Act*, R.S.C., 1985, c. P-36.

*de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44], art.1, 15(1), 24.  
*Loi sur la défense nationale*, L.R.C. (1985), ch. N-5, art. 39 (mod. par L.R.C. (1985) (1<sup>er</sup> suppl.), ch. 31, art. 60, ann. I, art. 19).  
*Loi sur la pension de la fonction publique*, L.R.C. (1985), ch. P-36.  
*Loi sur la pension de retraite des Forces canadiennes*, L.R.C. (1985), ch. C-17.  
*Loi sur les Cours fédérales*, L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 1 (mod. par L.C. 2002, ch. 8, art. 14), 17 (mod. par L.C. 1990, ch. 8, art. 3; 2002, ch. 8, art. 24), 18(3) (mod. par L.C. 1990, ch. 8, art. 4), 18.1(2) (édicte, *idem*, art. 5; 2002, ch. 8, art. 27), 18.4(2) (édicte par L.C. 1990, ch. 8, art. 5; 2002, ch. 8, art. 27).  
*Loi sur les pensions*, L.R.C. (1985), ch. P-6, art. 30 (mod. par L.C. 2000, ch. 34, art. 24).  
*Règles des Cours fédérales*, DORS/98-106, règles 1 (mod. par DORS/2004-283, art. 2), 299.3 (abrogée par DORS/2007-301, art. 6), 334.16 (édicte, *idem*, art. 7), 334.28 (édicte, *idem*), 334.32 (édicte, *idem*), 334.39 (édicte, *idem*).

## CASES JUDICIALLY CONSIDERED

## APPLIED:

*Krause v. Canada*, [1999] 2 F.C. 476; (1999), 19 C.C.P.B. 179; 236 N.R. 317 (C.A.); *Tihomirovs v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2006] 2 F.C.R. 531; (2005), 31 Admin. L.R. (4th) 257; 49 Imm. L.R. (3d) 163; 339 N.R. 210; 2005 FCA 308; *Rasolzadeh v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2006] 2 F.C.R. 386; (2005), 48 Imm. L.R. (3d) 76; 2005 FC 919; *Nanaimo Immigrant Settlement Society v. British Columbia* (2001), 84 B.C.L.R. (3d) 208; 149 B.C.A.C. 26; 2001 BCCA 75; *Sylvain v. Canada (Agriculture and Agri-Food)* (2004), 267 F.T.R. 146; 2004 FC 1610; *Brogaard v. Canada (Attorney General)* (2002), 7 B.C.L.R. (4th) 358; 25 C.P.C. (5th) 323; 2002 BCSC 1149.

## DISTINGUISHED:

*Canada v. Grenier*, [2006] 2 F.C.R. 287; (2005), 262 D.L.R. (4th) 337; 344 N.R. 102; 2005 FCA 348; *Canada v. Tremblay*, [2004] 4 F.C.R. 165; (2004), 244 D.L.R. (4th) 422; 327 N.R. 160; 2004 FCA 172; *Budisukma Puncak Sendirian Berhad v. Canada* (2005), 338 N.R. 75; 2005 FCA 267.

## CONSIDERED:

*Campbell v. Flexwatt Corp.*, [1998] 6 W.W.R. 275; (1997), 98 B.C.L.R. (3d) 343; 98 B.C.A.C. 22; 15 C.P.C. (4th) 1 (C.A.); *Scott v. TD Waterhouse Investor Services (Canada) Inc.* (2001), 94 B.C.L.R. (3d) 320; 2001 BCSC 1299; *Lee Valley Tools Ltd. v. Canada Post Corp.*, [2007] O.J. No.

## JURISPRUDENCE CITÉE

## DÉCISIONS APPLIQUÉES :

*Krause c. Canada*, [1999] 2 C.F. 476 (C.A.); *Tihomirovs c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2006] 2 R.C.F. 531; 2005 CAF 308; *Rasolzadeh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2006] 2 R.C.F. 386; 2005 CF 919; *Nanaimo Immigrant Settlement Society v. British Columbia* (2001), 84 B.C.L.R. (3d) 208; 149 B.C.A.C. 26; 2001 BCCA 75; *Sylvain c. Canada (Agriculture et Agroalimentaire)*, 2004 CF 1610; *Brogaard v. Canada (Attorney General)* (2002), 7 B.C.L.R. (4th) 358; 25 C.P.C. (5th) 323; 2002 BCSC 1149.

## DÉCISIONS DIFFÉRENCIÉES :

*Canada c. Grenier*, [2006] 2 R.C.F. 287; 2005 CAF 348; *Canada c. Tremblay*, [2004] 4 R.C.F. 165; 2004 CAF 172; *Budisukma Puncak Sendirian Berhad c. Canada*, 2005 CAF 267.

## DÉCISIONS EXAMINÉES :

*Campbell v. Flexwatt Corp.*, [1998] 6 W.W.R. 275; (1997), 98 B.C.L.R. (3d) 343; 98 B.C.A.C. 22; 15 C.P.C. (4th) 1 (C.A.); *Scott v. TD Waterhouse Investor Services (Canada) Inc.* (2001), 94 B.C.L.R. (3d) 320; 2001 BCSC 1299; *Lee Valley Tools Ltd. v. Canada Post Corp.*, [2007] O.J. No.

4942 (Sup. Ct. J.) (QL); *Hinton v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2008] 4 F.C.R. 391; (2008), 67 Imm. L.R. (3d) 61; 2008 FC 7.

## REFERRED TO:

*Moresby Explorers Ltd. v. Canada (Attorney General)*, [2008] 2 F.C.R. 341; (2007), 284 D.L.R. (4th) 708; 367 N.R. 204; 2007 FCA 273; *Morneault v. Canada (Attorney General)*, [2001] 1 F.C. 30; (2000), 189 D.L.R. (4th) 96; 32 Admin. L.R. (3d) 292; 256 N.R. 85 (C.A.); *H.J. Heinz Co. of Canada Ltd. v. Canada (Attorney General)*, [2006] 1 S.C.R. 441; (2006), 266 D.L.R. (4th) 675; 48 C.P.R. (4th) 161; 347 N.R. 1; 2006 SCC 13; *Genge v. Canada (Attorney General)* (2007), 270 Nfld. & P.E.I.R. 182; 285 D.L.R. (4th) 259; 2007 NLCA 60; *Tihomirovs v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2006] 4 F.C.R. 341; (2006), 43 Imm. L.R. (4th) 189; 53 Imm. L.R. (3d) 236; 2006 FC 197; *Bodnar v. The Cash Store Inc.*, [2006] 9 W.W.R. 41; (2006), 55 B.C.L.R. (4th) 53; 227 B.C.A.C. 209; 2006 BCCA 260; *Robertson v. Thomson Corp.* (1999), 43 O.R. (3d) 161; 171 D.L.R. (4th) 171; 30 C.P.C. (4th) 182; 85 C.P.R. (3d) 1; 86 O.T.C. 226 (Gen. Div.); *Howard Estate v. British Columbia* (1999), 66 B.C.L.R. (3d) 199; 32 C.P.C. (4th) 41; 26 E.T.R. (2d) 210 (S.C.); *Withler v. Canada (Attorney General)*, [2002] 9 W.W.R. 477; (2002), 3 B.C.L.R. (4th) 365; 21 C.P.C. 102; 2002 BCSC 820; *Le Corre v. Canada (Attorney General)*, 2004 FC 155; *Hunt v. Carey Canada Inc.*, [1990] 2 S.C.R. 959; (1990), 74 D.L.R. (4th) 321; [1990] 6 W.W.R. 385; 49 B.C.L.R. (2d) 273; 4 C.C.L.T. (2d) 1; 43 C.P.C. (2d) 105; 117 N.R. 321; *Endean v. Canadian Red Cross Society* (1997), 148 D.L.R. (4th) 158; [1997] 10 W.W.R. 752; 36 B.C.L.R. (3d) 350; 37 C.C.L.T. (2d) 242; 11 C.P.C. (4th) 368 (S.C.); *Kranjcec v. Ontario* (2004), 69 O.R. (3d) 231; 40 C.C.E.L. (3d) 24 (Sup. Ct. J.).

MOTION to certify as a class proceeding the plaintiff's action, contesting a reduction by the amount of his disability pension under the *Pension Act* of his long-term disability benefits under the Canadian Forces' Service Income Security Insurance Plan. Motion granted.

## APPEARANCES:

*Peter J. Driscoll* and *Ward W. Branch* for plaintiff.

*Lori Rasmussen* and *Jonathan Shapiro* for defendant.

## SOLICITORS OF RECORD:

*McInnes Cooper*, Halifax, and *Branch MacMaster*, Vancouver, for plaintiff.  
*Deputy Attorney General of Canada* for defendant.

4942 (C.S.J.) (QL); *Hinton c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2008] 4 R.C.F. 391; 2008 CF 7.

## DÉCISIONS CITÉES :

*Moresby Explorers Ltd. c. Canada (Procureur général)*, [2008] 2 R.C.F. 341; 2007 CAF 273; *Morneault c. Canada (Procureur général)*, [2001] 1 C.F. 30 (C.A.); *H.J. Heinz Co. du Canada ltée c. Canada (Procureur général)*, [2006] 1 R.C.S. 441; 2006 CSC 13; *Genge v. Canada (Attorney General)* (2007), 270 Nfld. & P.E.I.R. 182; 285 D.L.R. (4th) 259; 2007 NLCA 60; *Tihomirovs c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2006] 4 R.C.F. 341; 2006 CF 197; *Bodnar v. The Cash Store Inc.*, [2006] 9 W.W.R. 41; (2006), 55 B.C.L.R. (4th) 53; 227 B.C.A.C. 209; 2006 BCCA 260; *Robertson v. Thomson Corp.* (1999), 43 O.R. (3d) 161; 171 D.L.R. (4th) 171; 30 C.P.C. (4th) 182; 85 C.P.R. (3d) 1; 86 O.T.C. 226 (Div. gén.); *Howard Estate v. British Columbia* (1999), 66 B.C.L.R. (3d) 199; 32 C.P.C. (4th) 41; 26 E.T.R. (2d) 210 (C.S.); *Withler v. Canada (Attorney General)*, [2002] 9 W.W.R. 477; (2002), 3 B.C.L.R. (4th) 365; 21 C.P.C. 102; 2002 BCSC 820; *Le Corre c. Canada (Procureur général)*, 2004 CF 155; *Hunt c. Carey Canada Inc.*, [1990] 2 R.C.S. 959; *Endean v. Canadian Red Cross Society* (1997), 148 D.L.R. (4th) 158; [1997] 10 W.W.R. 752; 36 B.C.L.R. (3d) 350; 37 C.C.L.T. (2d) 242; 11 C.P.C. (4th) 368 (C.S.); *Kranjcec v. Ontario* (2004), 69 O.R. (3d) 231; 40 C.C.E.L. (3d) 24 (C.S.J.).

REQUÊTE pour que soit autorisée comme recours collectif l'action du demandeur contestant la récupération de sa pension d'invalidité versée en vertu de la *Loi sur les pensions* sur ses prestations d'invalidité de longue durée au titre du Régime d'assurance-revenu militaire. Requête accordée.

## ONT COMPARU :

*Peter J. Driscoll* et *Ward W. Branch* pour le demandeur.

*Lori Rasmussen* et *Jonathan Shapiro* pour la défenderesse.

## AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

*McInnes Cooper*, Halifax, et *Branch MacMaster*, Vancouver, pour le demandeur.  
*Le sous-procureur général du Canada* pour la défenderesse.

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

[1] BARNES J.: The plaintiff in this action, Dennis Manuge, seeks to have the action certified as a class proceeding [also referred to in these reasons as a class action] in accordance with rule 334.16 [as enacted by SOR/2007-301, s. 7] of the *Federal Courts Rules*, SOR/98-106 [r. 1 (as am. by SOR/2004-283, s. 2)]. The defendant (the Crown) opposes this motion on several grounds. The Crown says that “at the heart of [the] action is a dispute as to the validity of a federal administrative decision” the lawfulness or validity of which must first be determined by way of judicial review. Accordingly, only if that judicial review application is determined in favour of Mr. Manuge can the matter proceed as an action for damages. The Crown also argues that, whether or not judicial review is a prerequisite to the claim moving forward, it is preferable that the case proceed as an individual judicial review because of the practical concerns for judicial economy and efficiency. Those are concerns which the Crown says will arise in some measure whether the proceeding is certified as an application or as an action.

### I. Background

[2] Mr. Manuge is a former member of the Canadian Forces who served from September 9, 1994 until he was released on medical grounds on December 29, 2003. In 2002, Mr. Manuge was awarded a disability pension under the *Pension Act*, R.S.C., 1985, c. P-6 payable in the monthly amount of \$386.28 (the VAC [Veterans Affairs Canada] benefit). This VAC benefit was in addition to his Canadian Forces salary of \$3,942 per month.

[3] Upon his release, Mr. Manuge was approved to receive long-term disability benefits under the Canadian Forces’ mandatory disability plan (the SISIP [Service Income Security Insurance Plan]). In accordance with Section 24 of the SISIP Policy [No. 901102], the monthly disability benefit payable to Mr. Manuge was set at 75% of his gross monthly income reduced by

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

[1] LE JUGE BARNES : Le demandeur dans la présente action, Dennis Manuge, demande que l’action soit autorisée comme recours collectif, en application de la règle 334.16 [éditée par DORS/2007-301, art. 7] des *Règles des Cours fédérales*, DORS/98-106 [règle 1 (mod. par DORS/2004-283, art. 2)]. La défenderesse (la Couronne) s’oppose à cette requête, en alléguant plusieurs moyens. Elle dit que « l’action vise essentiellement à contester la validité d’une décision administrative fédérale » dont la légalité ou la validité doit d’abord être établie par contrôle judiciaire. Par conséquent, ce n’est que s’il est statué sur une demande de contrôle judiciaire en faveur de M. Manuge que l’affaire pourra déboucher sur une action en dommages-intérêts. La Couronne fait aussi valoir que, sans égard à la question de savoir si une procédure de contrôle judiciaire est ou non un préalable à la recevabilité de l’action, il est préférable que l’affaire suive son cours en tant que procédure de contrôle judiciaire, et cela en raison des impératifs d’économie des ressources judiciaires et d’efficacité du système de justice. Ce sont là des impératifs qui, de dire la Couronne, surgiront d’une manière ou d’une autre, que la procédure soit autorisée comme demande ou comme action.

### I. Contexte

[2] M. Manuge est un ancien membre des Forces canadiennes qui a servi du 9 septembre 1994 jusqu’à sa libération le 29 décembre 2003 pour raisons médicales. En 2002, M. Manuge s’est vu attribuer, en vertu de la *Loi sur les pensions*, L.R.C. (1985), ch. P-6, une pension d’invalidité d’un montant mensuel de 386,28 \$ (la prestation d’ACC [Anciens Combattants Canada]). Cette prestation d’ACC s’ajoutait à son traitement de 3 942 \$ par mois des Forces canadiennes.

[3] À sa libération, M. Manuge a été déclaré admissible à des prestations d’invalidité de longue durée au titre du régime obligatoire d’invalidité des Forces canadiennes (le RARM, Régime d’assurance-revenu militaire). Conformément à l’article 24 de la police [n° 901102] du RARM, la prestation mensuelle d’invalidité payable à M. Manuge a été fixée à 75

the monthly VAC benefit he receives. This offset of the VAC benefit has left Mr. Manuge with monthly disability income at a level of 75% of his gross employment income, which is approximately 59% of his total pre-release income (employment income and VAC income).

[4] It is the treatment of the VAC benefit that is at the crux of Mr. Manuge's claim to relief. He asserts that the "clawback" of that benefit from his SISIP income is unlawful and unfair. The Crown argues that this "benefit offset" is nothing more than a legitimate attempt to rationalize or coordinate benefits very much in keeping with the contractual models for long-term disability insurance that apply in the public and private sectors.

[5] The evidence before me indicates that the income replacement benefits payable to members of the Canadian Forces and to their dependants were historically inconsistent and, in some instances, markedly inadequate. Since at least the late 1960s, efforts were taken within the Canadian Forces to improve the coverage and to eliminate anomalies. The primary response to the identified coverage problems was the creation, under section 39 [as am. by R.S.C., 1985 (1st Supp.), c. 31, s. 60, Sch. I, s. 19] of the *National Defence Act*, R.S.C., 1985 c. N-5, of the SISIP.

[6] Initially the SISIP was voluntary but in 1982, enrollment became mandatory. Over the years, the coverages available under the SISIP have changed, as have the membership contribution levels. Presently, the SISIP is 85% funded by the Treasury Board with the remaining funding coming from membership premiums. The affidavit of André Bouchard, President of SISIP Financial Services, indicates that the SISIP was amended in 1976 to provide for the reduction of SISIP benefits by the amounts payable to members under the *Pension Act* and that this was done "for reasons of cost and equity."

p. 100 de son revenu mensuel brut, après déduction de la prestation mensuelle qu'il reçoit d'ACC. Cette neutralisation de la prestation d'ACC fait que M. Manuge perçoit un revenu mensuel d'invalidité représentant 75 p. 100 de son revenu brut d'emploi, ce qui correspond à environ 59 p. 100 de son revenu total avant libération (revenu d'emploi et prestation d'ACC).

[4] C'est le traitement de la prestation d'ACC qui est au cœur du recours déposé par M. Manuge. Il dit que la récupération de cette prestation sur son revenu du RARM est illégale et injuste. La Couronne fait valoir que cette « neutralisation de la prestation » n'est rien d'autre qu'une tentative légitime de rationaliser ou de coordonner les prestations d'une manière qui s'accorde tout à fait avec les modèles contractuels d'assurance-invalidité de longue durée qui sont appliqués dans les secteurs public et privé.

[5] D'après la preuve que j'ai devant moi, les prestations de remplacement du revenu qui sont payables aux membres des Forces canadiennes et à leurs personnes à charge ont toujours été variables et, dans certains cas, fort insuffisantes. Depuis au moins la fin des années 1960, des mesures ont été prises au sein des Forces canadiennes pour améliorer la protection et éliminer les anomalies. La première réaction aux lacunes de la protection fut la mise sur pied, en vertu de l'article 39 [mod. par L.R.C. (1985) (1<sup>er</sup> suppl.), ch. 31, art. 60, ann. I, art. 19] de la *Loi sur la défense nationale*, L.R.C. (1985), ch. N-5, du RARM.

[6] Au début, le RARM était un régime facultatif, mais, en 1982, l'inscription à ce régime est devenue obligatoire. Au fil des ans, les protections offertes par le RARM ont évolué, tout comme les niveaux de cotisation des membres. À l'heure actuelle, le RARM est financé à 85 p. 100 par le Conseil du Trésor, le reste étant pris en charge par les primes des membres. L'affidavit d'André Bouchard, président des Services financiers du RARM, précise que le RARM a été modifié en 1976 et que, à partir de cette année-là, les prestations du RARM ont été réduites d'un montant équivalent aux sommes payables aux membres en vertu de la *Loi sur les pensions*. Cette modification avait été apportée « pour des raisons de coût et d'équité ».

[7] Since the passage of the New Veterans Charter in 2006, the issue of the deduction of VAC benefits from SISIP income is no longer of any concern because the monthly VAC benefit has been replaced by a non-deductible, lump-sum payment. However, for Mr. Manuge and for about 4000 other Canadian Forces members in a similar situation, the monthly offset of the VAC benefit from their SISIP income continues.

## II. The scope of the claim

[8] The statement of claim filed by Mr. Manuge alleges that Section 24 of the SISIP Policy is unlawful, *ultra vires* and contrary to the *Pension Act*, and that the Section also breaches his equality rights under subsection 15(1) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* [being Part I of the *Constitution Act, 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44]] (Charter). The statement of claim further alleges that the Crown has breached public law and fiduciary obligations owed to Mr. Manuge and that it has otherwise acted in bad faith and has been unjustly enriched by its conduct. Mr. Manuge seeks relief in the form of various declarations in support of his asserted liability allegations, reimbursement of the monies deducted from his SISIP income, general, punitive, exemplary and aggravated damages, interest and costs.

## III. Issue

[9] Should this action be certified as a class proceeding under rule 334.16 of the *Federal Courts Rules*?

## IV. Analysis

[10] The Crown contends that this proceeding is indistinguishable from the situation in *Canada v. Grenier*, [2006] 2 F.C.R. 287 (F.C.A.), where it was held that, where a party's claim to damages rests upon a

[7] Depuis l'adoption en 2006 de la nouvelle Charte des anciens combattants, le principe consistant à déduire les prestations d'ACC du revenu tiré du RARM ne pose plus de difficultés parce que la prestation mensuelle d'ACC a été remplacée par un paiement forfaitaire non déductible. Cependant, pour M. Manuge et pour environ 4 000 autres membres des Forces canadiennes dans la même situation que lui, la prestation d'ACC continue d'être déduite chaque mois du revenu provenant du RARM.

## II. Champ de la réclamation

[8] Dans sa déclaration, M. Manuge dit que l'article 24 de la police du RARM est illégal, invalide et contraire à la *Loi sur les pensions*, et qu'il contrevient aussi aux droits à l'égalité qui lui sont conférés par le paragraphe 15(1) de la *Charte canadienne des droits et libertés* [qui constitue la partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44]] (la Charte). Il écrit aussi dans sa déclaration que la Couronne a manqué à ses obligations de droit public et obligations fiduciaires envers lui et qu'elle a par ailleurs agi de mauvaise foi et s'est enrichie injustement par sa conduite. M. Manuge demande une réparation sous la forme de divers jugements déclaratoires confirmant ses allégations de responsabilité, et il demande aussi le remboursement des sommes déduites de son revenu du RARM, ainsi que des dommages-intérêts généraux, punitifs, exemplaires et majorés, outre les intérêts et les dépens.

## III. Point litigieux

[9] Cette action devrait-elle être autorisée comme recours collectif en vertu de la règle 334.16 des *Règles des Cours fédérales*?

## IV. Analyse

[10] La Couronne dit que la présente instance ne se distingue pas de celle qui avait donné lieu à l'arrêt *Canada c. Grenier*, [2006] 2 R.C.F. 287, où la Cour d'appel fédérale a jugé que, lorsqu'une demande de

decision of a federal board or tribunal, the lawfulness of that underlying decision must first be determined by way of an application for judicial review. This argument is succinctly framed in the following passage from the Crown's memorandum of fact and law in the case at bar (at paragraphs 25-28):

The SISIP insurance policy, and more specifically, the SISIP LTD benefit, was designed and modified over the years by the Chief of Defence Staff [CDS] or his delegates, pursuant to his authority under ss. 18(1) and 39(1) of the *National Defence Act*, which read:

18(1) The Governor in Council may appoint an officer to be the Chief of the Defence Staff, who shall hold such rank as the Governor in Council may prescribe and who shall, subject to the regulations and under the direction of the Minister, be charged with the control and administration of the Canadian Forces.

...

39(1) Non-public property acquired by contribution but not contributed to any specific unit or other element of the Canadian Forces shall vest in the Chief of the Defence Staff and, subject to any specific directions by the contributor as to its disposal, may be disposed of at the discretion and direction of the Chief of the Defence Staff for the benefit of all or any officers and non-commissioned members or former officers and non-commissioned members, or their dependants.

In setting up the SISIP LTD scheme, the CDS and/or his delegates were acting as a "federal board, commission or other tribunal" within the meaning of s. 2 of the FCA [*Federal Courts Act*]. They were "exercising or purporting to exercise jurisdiction or powers conferred by or under an Act of Parliament" when they designed the SISIP scheme for the better administration of the CF [Canadian Forces] and the benefit of its members.

Each of the claims pleaded in the Plaintiff's statement of claim must stand or fall based on the validity of the decision to include *Pension Act* benefits in the list of deductions against SISIP LTD benefits in s. 24(a)(iv) of the SISIP policy. It follows then, that the essence of this claim is whether the decision to reduce SISIP LTD benefits by the amount of *Pension Act* benefits was a valid federal administrative decision. As stated in *Dhalla*:

As the Statement of Claim is currently drafted, the Plaintiffs cannot avoid the finding that all of its heads of action are an indirect attack on the validity of the process and the decision

réparation repose sur la décision d'un office fédéral, la légalité de cette décision doit d'abord être établie par procédure de contrôle judiciaire. Cet argument est brièvement développé dans le passage suivant de l'exposé des faits et du droit produit par la Couronne dans la présente affaire (aux paragraphes 25 à 28) :

[TRADUCTION] La police d'assurance du RARM, et plus précisément la prestation du RARM IP, ont été conçues et modifiées au fil des ans par le Chef d'état-major de la Défense [CEMD] ou ses représentants, conformément aux pouvoirs qui lui sont conférés par les paragraphes 18(1) et 39(1) de la *Loi sur la défense nationale* :

18(1) Le gouverneur en conseil peut élever au poste de chef d'état-major de la défense un officier dont il fixe le grade. Sous l'autorité du ministre et sous réserve des règlements, cet officier assure la direction et la gestion des Forces canadiennes.

[...]

39(1) Les biens non publics reçus en don sans être spécifiquement attribués à une unité ou un autre élément des Forces canadiennes sont dévolus au chef d'état-major de la défense; sous réserve de toute instruction expresse du donateur quant à leur destination, celui-ci peut, à son appréciation, ordonner qu'il en soit disposé au profit de l'ensemble ou d'une partie des officiers et militaires du rang, anciens ou en poste, ou des personnes à leur charge.

Au moment d'établir le RARM IP, le CEMD et/ou ses représentants agissaient en tant qu'« office fédéral » au sens de l'article 2 de la LCF [*Loi sur les Cours fédérales*]. Ils « exerçaient ou prétendaient exercer une compétence ou des pouvoirs prévus par une loi fédérale », lorsqu'ils ont conçu le RARM pour la bonne gestion des FC [Forces canadiennes] et pour l'avantage de leurs membres.

Chacune des allégations figurant dans la déclaration du demandeur subsistera ou tombera selon que sera valide ou non la décision d'inclure les prestations de la *Loi sur les pensions* dans la liste des déductions à appliquer aux prestations du RARM IP, liste figurant à l'alinéa 24a)(iv) de la police du RARM. Il s'ensuit donc qu'il s'agit ici essentiellement de savoir si la décision de soustraire des prestations du RARM IP les prestations versées en vertu de la *Loi sur les pensions* était une décision administrative fédérale valide. Il est écrit ce qui suit dans la décision *Dhalla* :

Actuellement, la déclaration est rédigée de façon telle que les demandeurs ne peuvent éviter la conclusion selon laquelle tous les chefs d'action visent à attaquer



itself. Therefore, the Plaintiffs cannot use collateral attack on that decision to sustain their damages claim.

As such, it is submitted that the Plaintiff *must* successfully challenge the decision by an application for judicial review under s. 18 of the FCA before grounding an action under s. 17 of the FCA. Unless and until this administrative decision be judged invalid by way of judicial review, the claim discloses no reasonable cause of action and is premature.

[11] First of all, I do not agree with the Crown that the liability issue which Mr. Manuge has raised in his pleadings is based upon a decision of a federal board or tribunal. While it is undoubtedly correct that the inclusion of Section 24(a)(iv) of the SISIP Policy emanates from a decision made many years ago by the Chief of Defence Staff or by his delegate, what Mr. Manuge seeks to challenge is the lawfulness of the government's policy (as reflected in Section 24 of the SISIP Policy) and by the corresponding action to reduce his monthly SISIP income by the amount received by him under the *Pension Act*. This situation is more in keeping with that addressed by the Federal Court of Appeal in *Krause v. Canada*, [1999] 2 F.C. 476 (C.A.) than in *Grenier*, above. In *Krause*, the appellants sought prerogative relief to compel the Crown to credit their pension accounts as required by the *Public Service Superannuation Act*, R.S.C., 1985, c. P-36 and by the *Canadian Forces Superannuation Act*, R.S.C., 1985, c. C-17. The Court summarized the claim in *Krause* as follows (at paragraph 6):

The principal complaint in issue is that in each fiscal year beginning with the 1993-1994 fiscal year, the responsible Ministers have failed to credit each of the pension accounts with the full amounts required to be credited pursuant to subsections 44(1) of the PSSA and 55(1) of the CFSA, respectively. The appellants assert that in each of those years a portion of the surpluses standing in the accounts has been improperly amortized over a period of several years through the use of the Allowance for Pension Adjustment Account and that these actions are ongoing and are in violation of the Ministers' duties imposed by those subsections.

indirectement la validité du processus et la décision elle-même. Par voie de conséquence, les demandeurs ne peuvent attaquer collatéralement la décision pour étayer le bien-fondé de leur action en dommages-intérêts.

La défenderesse affirme donc que le demandeur *doit* faire invalider la décision par demande de contrôle judiciaire, en application de l'article 18 de la LCF, avant d'engager une action en vertu de l'article 17 de la LCF. Tant que cette décision administrative ne sera pas déclarée invalide par contrôle judiciaire, la déclaration ne révèle aucune cause d'action valable et elle est prématurée.

[11] D'abord, je ne partage pas l'avis de la Couronne lorsqu'elle dit que la question de la responsabilité soulevée par M. Manuge dans ses actes de procédure a pour origine la décision d'un office fédéral. Il est sans aucun doute exact de dire que l'inclusion des prestations versées selon la *Loi sur les pensions* dans la liste de l'alinéa 24a)(iv) de la police du RARM résulte d'une décision prise il y a de nombreuses années par le Chef d'état-major de la Défense ou son représentant, mais, ce que M. Manuge entend contester, c'est la légalité de la politique du gouvernement (énoncée à l'article 24 de la police du RARM) et la légalité de sa décision correspondante de soustraire de son revenu mensuel du RARM la somme qu'il reçoit en vertu de la *Loi sur les pensions*. Cette situation rappelle davantage celle dont il était question dans un arrêt de la Cour d'appel fédérale, *Krause c. Canada*, [1999] 2 C.F. 476, que celle dont il s'agissait dans l'arrêt *Grenier*, précité. Dans l'arrêt *Krause*, les appelants avaient déposé un recours extraordinaire pour contraindre la Couronne à porter certaines sommes au crédit de leurs comptes de pension de retraite comme l'exigeaient la *Loi sur la pension de la fonction publique*, L.R.C. (1985), ch. P-36, et la *Loi sur la pension de retraite des Forces canadiennes*, L.R.C. (1985), ch. C-17. La Cour d'appel résumait ainsi la demande de réparation dans l'arrêt *Krause* (au paragraphe 6) :

Le principal chef de plainte est qu'à partir de l'exercice 1993-1994, les ministres responsables ont omis de porter au crédit des comptes de pension de retraite en question l'intégralité des sommes dont ils doivent être crédités au cours de chaque exercice, en application des paragraphes 44(1) de la LPFP et 55(1) de la LPRFC respectivement. Les appelants prétendent qu'au cours de ces exercices, une partie de l'excédent en cours de ces comptes a été irrégulièrement amortie sur plusieurs années sous forme de provision pour redressement au titre des régimes de pension, et qu'il s'agit là d'une mesure continue qui va à l'encontre de l'obligation que les ministres tiennent de ces textes de loi.

[12] It appears from the reasons given in *Krause*, above, that the accounting treatment that was in issue went back to a decision made by the responsible ministers almost 10 years earlier. The Court dismissed the Crown's preliminary objection that the proceeding had been commenced out of time on the following basis (at paragraphs 23-24):

I agree with these submissions. In my view, the time limit imposed by subsection 18.1(2) does not bar the appellants from seeking relief by way of *mandamus*, prohibition and declaration. It is true that at some point in time an internal departmental decision was taken to adopt the 1988 recommendations of the Canadian Institute of Chartered Accountants and to implement those recommendations in each fiscal year thereafter. It is not, however, this general decision that is sought to be reached by the appellants here. It is the acts of the responsible Ministers in implementing that decision that are now claimed to be invalid or unlawful. The duty to act in accordance with subsections 44(1) of the PSSA and 55(1) of the CFSA arose "in each fiscal year." The charge is that by acting as they have in the 1993-1994 and subsequent fiscal years the Ministers have contravened the relevant provisions of the two statutes thereby failing to perform their duties, and that this conduct will continue unless the Court intervenes with a view to vindicating the rule of law. The merit of this contention can only be determined after the judicial review application is heard in the Trial Division.

I am satisfied that the exercise of the jurisdiction under section 18 does not depend on the existence of a "decision or order." In *Alberta Wilderness Assn. v. Canada (Minister of Fisheries and Oceans)* ((1997), 26 C.E.L.R. (N.S.) 238 (F.C.T.D.), at pp. 241-242; rev'd on other grounds; *Alberta Wilderness Assn. v. Canada (Minister of Fisheries and Oceans)*, [1999] 1 F.C. 483 (C.A.)), Hugessen J. was of the view that a remedy envisaged by that section "does not require that there be a decision or order actually in existence as a prerequisite to its exercise." In the present case, the existence of the general decision to proceed in accordance with the recommendations of the Canadian Institute of Chartered Accountants does not, in my view, render the subsection 18.1(2) time limit applicable so as to bar the appellants from seeking relief by way of *mandamus*, prohibition and declaration. Otherwise, a person in the position of the appellants would be barred from the possibility of ever obtaining relief under section 18 solely because the alleged invalid or unlawful act stemmed from a decision to take the alleged unlawful step. That decision did not of itself result in a breach of any statutory duties. If such a breach occurred it is because of the actions taken by the responsible Minister in contravention of the relevant statutory provisions. [Endnote omitted.]

[12] Il appert des motifs exposés dans l'arrêt *Krause*, précité, que le traitement comptable qui était en cause remontait à une décision prise presque 10 ans auparavant par les ministres responsables. La Cour d'appel a rejeté de la manière suivante l'objection préliminaire de la Couronne, pour qui la procédure avait été introduite hors délai (aux paragraphes 23 et 24) :

J'accepte ces arguments. À mon avis, le délai prévu au paragraphe 18.1(2) ne fait pas que les appelants soient irrecevables à agir en *mandamus*, en prohibition ou en jugement déclaratoire. Il est vrai qu'à un moment donné, il y a eu décision interne au sein du ministère d'adopter les recommandations de l'Institut canadien des comptables agréés et de les mettre en application au cours des exercices subséquents. Ce n'est cependant pas cette décision générale que vise le recours des appelants, mais les actes accomplis par les ministres responsables pour mettre à exécution cette décision et auxquels les appelants reprochent d'être invalides ou illégaux. L'obligation de se conformer aux paragraphes 44(1) de la LPPF et 55(1) de la LPRFC se faisait jour « au cours de chaque exercice ». Ce que reprochent les appelants aux ministres responsables c'est qu'en faisant ce qu'ils ont fait au cours de l'exercice 1993-1994 et des exercices subséquents, ils ont contrevenu aux dispositions applicables de ces deux lois et n'ont donc pas rempli leurs obligations en la matière, et que ces agissements se poursuivront si la Cour n'intervient pas pour faire respecter l'état de droit. Ce n'est qu'après que la Section de première instance aura entendu le recours en contrôle judiciaire qu'on pourra savoir si cette prétention est fondée ou non.

L'exercice de la compétence prévue à l'article 18 n'est pas subordonné à l'existence d'une « décision ou ordonnance ». Dans *Alberta Wilderness Assn. c. Canada (Ministre des Pêches et des Océans)* ((1997), 26 C.E.L.R. (N.S.) 238 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.), aux p. 241 et 242; infirmé par d'autres motifs; *Alberta Wilderness Assn. c. Canada (Ministre des Pêches et des Océans)*, [1999] 1 C.F. 483 (C.A.)), le juge Hugessen a fait observer que le recours prévu par cette disposition « ne dépend pas de l'existence préalable d'une décision ni d'une ordonnance ». En l'espèce, l'existence d'une décision générale d'adopter les recommandations de l'Institut canadien des comptables agréés ne fait pas courir le délai de prescription du paragraphe 18.1(2) de façon à rendre les appelants irrecevables à agir en *mandamus*, prohibition ou jugement déclaratoire. Autrement, quelqu'un qui serait dans le même cas n'aurait jamais la possibilité de demander justice sous le régime de l'article 18 du seul fait que le supposé acte invalide ou illégal découle d'une décision antérieurement prise en la matière. Cette dernière décision n'est pas elle-même un manquement à quelque obligation légale que ce soit. S'il y a eu manquement, celui-ci tient aux actes accomplis par le ministre responsable en violation du texte de loi applicable. [Note en fin de texte omise.]

[13] The *Krause* decision has been applied in a number of subsequent decisions including *Moresby Explorers Ltd. v. Canada (Attorney General)*, [2008] 2 F.C.R. 341 (F.C.A.), at paragraph 24; *Morneault v. Canada (Attorney General)*, [2001] 1 F.C. 30 (C.A.), at paragraph 42; and *H.J. Heinz Co. of Canada Ltd. v. Canada (Attorney General)*, [2006] 1 S.C.R. 441, at paragraph 44.

[14] The one issue that is conclusively resolved by the *Krause* decision is that, even if this is a matter which should be initially resolved by way of an application for judicial review, the 30-day time limit for initiating such an application as required by subsection 18.1(2) [as enacted by S.C. 1990, c. 8, s. 5; 2002, c. 8, s. 27] of the *Federal Courts Act*, R.S.C., 1985, c. F-7 [s. 1 (as am. *idem*, s. 14)], has no application because Mr. Manuge is not challenging a decision or order of a federal board, commission or tribunal. Were it otherwise, Mr. Manuge and others in his situation would be required to seek leave to challenge the validity of a policy decision apparently made many years before their claims to long-term disability compensation even arose.

[15] The question remains, however, as to whether Mr. Manuge is still required by subsection 18(3) [as am. by S.C. 1990, c. 8, s. 4] of the *Federal Courts Act* to successfully challenge the lawfulness of Section 24(a)(iv) of the SISIP Policy by way of judicial review before commencing an action for damages against the Crown under section 17 [as am. *idem*, s. 3; 2002, c. 8, s. 24] of the *Federal Courts Act*. He is, after all, seeking declaratory relief against the Crown claiming, *inter alia*, that the contractual offset is unlawful, *ultra vires*, discriminatory and in breach of public and fiduciary duties. Mr. Manuge does not assert a cause of action against the Crown framed either in contract or in tort. Therefore, the fact that *Grenier* may not apply to actions against the Crown based in contract or tort (see *Genge v. Canada (Attorney General)* (2007), 270 Nfld. & P.E.I.R. 182 (Nfld. C.A.)) does not answer the problem presented here where the claim seeks only declaratory relief and damages and, on its face, is caught by subsection 18(3) of the *Federal Courts Act*.

[13] *Krause* a été appliqué dans plusieurs arrêts ultérieurs, dont *Moresby Explorers Ltd. c. Canada (Procureur général)*, [2008] 2 R.C.F. 341 (C.A.F.), au paragraphe 24; *Morneault c. Canada (Procureur général)*, [2001] 1 C.F. 30 (C.A.), au paragraphe 42; et *H.J. Heinz Co. du Canada ltée c. Canada (Procureur général)*, [2006] 1 R.C.S. 441, au paragraphe 44.

[14] L'unique point définitivement réglé par l'arrêt *Krause* est que, même si la présente affaire devrait d'abord être jugée par demande de contrôle judiciaire, le délai de 30 jours fixé pour le dépôt d'une telle demande, selon ce que prévoit le paragraphe 18.1(2) [édicé par L.C. 1990, ch. 8, art. 5; 2002, ch. 8, art. 27] de la *Loi sur les Cours fédérales*, L.R.C. (1985), ch. F-7 [art. 1 (mod., *idem*, art. 14)], n'est pas applicable parce que M. Manuge ne conteste pas une décision ou ordonnance d'un office fédéral. En cas contraire, M. Manuge et les autres dans la même situation que lui seraient tenus d'obtenir l'autorisation de contester la validité d'une décision de principe prise, semble-t-il, de nombreuses années avant la naissance même de leurs prétentions à des prestations d'invalidité de longue durée.

[15] Il subsiste cependant la question de savoir si M. Manuge est encore tenu, selon le paragraphe 18(3) [mod. par L.C. 1990, ch. 8, art. 4] de la *Loi sur les Cours fédérales*, de faire reconnaître l'illégalité de l'alinéa 24a)(iv) de la police du RARM par voie de contrôle judiciaire avant d'engager une action en dommages-intérêts contre la Couronne en vertu de l'article 17 [mod., *idem*, art. 3; 2002, ch. 8, art. 24] de la *Loi sur les Cours fédérales*. Il sollicite après tout un jugement déclaratoire contre la Couronne en alléguant notamment que la neutralisation contractuelle de sa prestation d'ACC est illégale, invalide, discriminatoire et contraire aux obligations publiques et fiduciaires de la Couronne. M. Manuge n'allègue pas contre la Couronne une cause d'action fondée sur un contrat ou sur un délit. Par conséquent, le fait que l'arrêt *Grenier* ne s'applique peut-être pas aux actions contre la Couronne fondées sur un contrat ou sur un délit (voir l'arrêt *Genge v. Canada (Attorney General)* (2007), 270 Nfld. & P.E.I.R. 182 (C.A.T.-N.)) ne règle pas le problème posé ici, où le recours ne porte que sur un jugement déclaratoire et

[16] Mr. Manuge argues that the holding in *Grenier*, above, should be restricted to cases where the matter being challenged is a discrete administrative decision and that *Grenier* does not apply to a challenge to the lawfulness of government policy or to related government conduct.

[17] There is no question that much of what was of concern to the Court in *Grenier* and in its earlier decisions in *Canada v. Tremblay*, [2004] 4 F.C.R. 165 (F.C.A.) and in *Budisukma Puncak Sendirian Berhad v. Canada* (2005), 338 N.R. 75 (F.C.A.), had to do with the desire for finality around administrative decisions and to ensure that appropriate deference was accorded to the decision maker (see, for example, paragraphs 27 to 30 in *Grenier*). The Court was also rightfully concerned about a process which would allow a party to collaterally attack a decision well beyond the 30-day time limit for bringing an application for judicial review. All of these are concerns that carry much less significance in a case where the challenge is limited to the lawfulness of a government policy and where the application of that policy has on-going implications for the party affected. It is also perhaps noteworthy that in *Grenier*, *Tremblay* and *Berhad*, the Court's discussion of these policy considerations invariably referred to the lawfulness of the underlying decisions and no explicit reference was made to challenges to government policy, legislation, or conduct. In *Tremblay*, the Court also noted [at paragraph 29] "the fine line that exists between a judicial review and a court action" where extraordinary remedies are sought.

[18] I also accept that on each and every occasion that Mr. Manuge and the other proposed class members are subject to the offset of VAC benefits from their SISIP income, they have a fresh claim to relief and a corresponding right to judicially attack the lawfulness of the policy giving rise to the reduction in benefits. This situation is very different from the kind of decision under

des dommages-intérêts et relève, à première vue, du paragraphe 18(3) de la *Loi sur les Cours fédérales*.

[16] M. Manuge fait valoir que le *ratio decidendi* de l'arrêt *Grenier*, précité, devrait se limiter aux cas où l'on conteste une décision administrative, et que ce précédent ne s'applique pas à la contestation de la légalité d'une politique gouvernementale ou d'un acte de l'administration.

[17] Il ne fait aucun doute que la Cour d'appel fédérale, dans l'arrêt *Grenier* et ses arrêts antérieurs, *Canada c. Tremblay*, [2004] 4 R.C.F. 165 (C.A.F.) et *Budisukma Puncak Sendirian Berhad c. Canada*, 2005 CAF 267, voulait surtout garantir le caractère définitif des décisions administratives et faire en sorte que ces décisions commandent la retenue judiciaire appropriée (voir par exemple les paragraphes 27 à 30 de l'arrêt *Grenier*). Elle était aussi, à juste titre, préoccupée par une procédure où l'une des parties serait à même d'attaquer indirectement une décision, bien au-delà du délai de 30 jours prévu pour le dépôt d'une demande de contrôle judiciaire. Ce sont là des considérations qui revêtent une bien moindre importance dans un cas où la contestation se limite à la légalité d'une politique gouvernementale et où l'application de cette politique a des répercussions durables sur la partie concernée. Il convient peut-être aussi de noter que, dans les arrêts *Grenier*, *Tremblay* et *Berhad*, les propos de la Cour d'appel fédérale sur ces considérations portaient invariablement sur la légalité des décisions administratives sous-jacentes, sans qu'il soit nullement question de la contestation d'une politique, d'un texte législatif ou d'un acte des pouvoirs publics. Dans l'arrêt *Tremblay*, la Cour d'appel fédérale a aussi noté [au paragraphe 29] « le tracé subtil de la ligne de démarcation qui existe entre le contrôle judiciaire et l'action en justice » lorsqu'est exercé un recours extraordinaire.

[18] J'admets aussi que, chaque fois que les prestations d'ACC de M. Manuge et des autres membres du groupe proposé sont déduites de leur revenu du RARM, lui et les autres membres du groupe disposent d'un nouveau recours et du droit correspondant de contester en justice la légalité de la politique donnant lieu à la diminution de leurs prestations. Cette situation

review in *Grenier*, which was discrete in a temporal sense and where a later legal action could be seen as a true collateral attack by which the limited time to initiate an application for judicial review could be avoided.

[19] Notwithstanding these observations, I am unable to conclude that in *Grenier* the Court intended to confine the requirement for judicial review to cases involving challenges to administrative decisions. The ultimate focus of the Court in *Grenier* was to the mandatory language of subsection 18(3) of the *Federal Courts Act* (see *Grenier*, at paragraphs 25 and 33) subject, of course, to the discretion available under subsection 18.4(2) [as enacted by S.C. 1990, c. 8, s. 5; 2002, c. 8, s. 27] for conversion of an application for judicial review into an action. It is, therefore, with respect to that conversion discretion that I now turn my attention.

[20] If this is an appropriate case for conversion to an action then nothing useful would be served by requiring Mr. Manuge to go through the process of starting again. What he began as an action should simply be allowed to continue as an action.

[21] I am of the view that the strictness of the *ratio* in *Grenier* can be mitigated in appropriate cases by the authority to convert an application for judicial review into an action. In a case like this one where the policy concerns about collateral attacks, finality and deference do not obviously apply, the rationale for requiring judicial review as a prerequisite to an action for damages is mostly, if not completely, absent. What one is essentially left with is a consideration of the practical benefits and efficiencies (or the corresponding disadvantages and inefficiencies) of allowing one type of proceeding over another.

[22] In addition, even if this type of claim to prerogative relief should be initiated as an application, the Court must consider the plaintiff's desire to convert

est très différente du genre de décision qui était contestée dans l'arrêt *Grenier*. Ce précédent concernait une décision qui était figée dans le temps et contre laquelle une action ultérieure en justice pouvait être perçue comme une véritable contestation incidente permettant d'éluder le court délai fixé pour le dépôt d'une demande de contrôle judiciaire.

[19] Nonobstant ces observations, il m'est impossible de dire que, dans l'arrêt *Grenier*, la Cour d'appel fédérale entendait limiter la nécessité préalable d'une procédure de contrôle judiciaire aux cas portant sur la contestation d'une décision administrative. La Cour d'appel s'est attardée en dernière analyse sur le libellé impératif du paragraphe 18(3) de la *Loi sur les Cours fédérales* (voir l'arrêt *Grenier*, aux paragraphes 25 et 33), sans préjudice naturellement du pouvoir discrétionnaire, conféré par le paragraphe 18.4(2) [édicte par L.C. 1990, ch. 8, art. 5; 2002, ch. 8, art. 27], de convertir une demande de contrôle judiciaire en action. C'est donc ce pouvoir discrétionnaire de conversion que je vais maintenant examiner.

[20] S'il est indiqué de convertir la présente instance en action, alors il serait futile d'obliger M. Manuge à reprendre la procédure depuis le début. Ce qu'il a commencé en tant qu'action doit simplement pouvoir suivre son cours en tant qu'action.

[21] Je suis d'avis que la rigueur du *ratio decidendi* de l'arrêt *Grenier* peut être atténuée, dans les cas qui s'y prêtent, par le pouvoir de convertir en action une demande de contrôle judiciaire. Dans un cas comme celui-ci, où les préoccupations de politique générale relatives aux contestations incidentes, au caractère définitif des décisions administratives et à la retenue qu'elles commandent n'interviennent pas naturellement, la raison d'exiger un contrôle judiciaire préalablement à une action en dommages-intérêts est largement, sinon totalement, absente. Ce qu'il nous reste essentiellement à faire, c'est de passer en revue les avantages et intérêts pratiques (ou les inconvénients et défauts) qu'offre un genre de procédure par rapport à l'autre.

[22] En outre, même si c'est par demande de contrôle judiciaire que devrait être exercé ce genre de recours extraordinaire, la Cour doit tenir compte de la volonté

the application into a class action. Indeed, on a motion to convert an application into an action in support of an intention to certify the proceeding as a class action, the Court in *Tihomirovs v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2006] 2 F.C.R. 531 (F.C.A.), held that the relevant considerations to a conversion motion included those which applied to a motion to certify under rule 334.16 of the *Federal Courts Rules*. This point is made in the following passages from the decision of Justice Marshall Rothstein (at paragraphs 16-21):

Where the reason advanced to support an application for conversion is an intention to certify a class action and an applicant is unable to satisfy the court that a class action should be certified, it would follow that justification for conversion has not been made out. If a certification application would fail, the conversion application should also fail.

Technically, of course, conversion must precede certification because a judicial review cannot be certified for class proceedings. In other words, the judicial review must first be converted to an action before certification can be granted. Therefore, it may be suggested that having to satisfy the criteria for certification before a conversion order is made is to put the cart before the horse.

The practical answer is that both conversion and certification applications should be heard and considered together. If the evidence satisfies the certification tests, conversion should be ordered followed immediately by a certification order. Only if a party can demonstrate that the simultaneous consideration of conversion and certification would be prejudicial should conversion be dealt with in advance of certification. However, in such case, I would think the considerations applicable to certification would still be applicable to conversion unless it could be shown otherwise.

To answer the Minister's concern that conversion for the purpose of certifying a class action defeats the purpose of judicial review, the question of the preferable procedure is a matter to be taken into account in the conversion/certification proceeding. The Court will look at the questions of practicality and efficiency and which procedure will provide the least difficulty for resolving the matter. For example, a multiplicity of judicial review proceedings, which a class action might avoid, might also be avoided if the parties agree to treat one judicial review as a test case for other judicial reviews dealing with the same issue. These and other considerations should

du demandeur de convertir la demande en recours collectif. D'ailleurs, saisie d'une requête en conversion d'une demande en action, en vue de faire autoriser la procédure comme recours collectif, la Cour a jugé, dans la décision *Tihomirovs c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2006] 2 R.C.F. 531 (C.A.F.), que les facteurs à retenir dans une requête de ce genre comprenaient ceux qui s'appliquaient à une requête en autorisation au titre de la règle 334.16 des *Règles des Cours fédérales*. Ce point ressort des extraits suivants du jugement du juge Marshall Rothstein (aux paragraphes 16 à 21) :

Si le motif invoqué au soutien d'une demande de conversion est l'intention de faire autoriser un recours collectif et si le demandeur ne peut convaincre le tribunal qu'un recours collectif devrait être autorisé, la demande de conversion n'est pas alors justifiée. Si la demande d'autorisation du recours collectif est rejetée, la demande de conversion devrait alors être rejetée également.

Bien entendu, sur le plan technique, la conversion doit précéder l'autorisation parce qu'un contrôle judiciaire ne peut être autorisé[e] à procéder comme un recours collectif. Autrement dit, la conversion doit être effectuée avant que l'autorisation de recours collectif ne soit accordée. Par conséquent, on peut prétendre que l'obligation de satisfaire aux critères d'autorisation de procéder par voie de recours collectif ne saurait précéder l'ordonnance visant la conversion, car cela serait mettre la charrue avant les bœufs.

Concrètement, il faut répondre que les deux demandes, celle visant la conversion et celle visant l'autorisation, devraient être entendues et étudiées de concert. Si la preuve produite satisfait aux critères relatifs à l'autorisation, la conversion devrait être ordonnée et suivie immédiatement d'une ordonnance autorisant le recours collectif. La demande de conversion ne devrait être tranchée avant la demande d'autorisation que si l'une des parties peut prouver que l'examen simultané des deux demandes serait préjudiciable. Toutefois, dans de telles circonstances, je crois que les facteurs applicables à l'autorisation demeureraient applicables à la conversion sous réserve d'une preuve contraire.

En réponse à la prétention du ministre selon laquelle la conversion effectuée aux fins de l'autorisation d'un recours collectif contrevient à l'objet du contrôle judiciaire, la procédure souhaitable est l'un des facteurs à prendre en considération dans le cadre de la procédure de conversion et d'autorisation. Le tribunal examinera les problèmes liés à la facilité et à l'efficacité des procédures, et choisira celle qui offrira le moins de difficultés pour régler les questions en litige. Par exemple, une pluralité de contrôles judiciaires que permettrait d'éviter un recours collectif pourrait également être évitée si les parties convenaient de considérer un seul contrôle

allow the Court to determine whether to grant conversion and certification.

I would observe that, in immigration matters, leave must be obtained before judicial review may proceed. Therefore, in immigration matters, when a judicial review application gives rise to conversion/certification applications, the question of whether there is a reasonable cause of action has been determined and should not be an issue on the conversion/certification applications. In the case of non-immigration judicial reviews, the reasonableness of the cause of action will be argued by the parties. If it is demonstrated that there is no reasonable cause of action, the conversion/certification application will be dismissed. The judicial review may proceed but the applicant will know that the prospects of success are dim.

For these reasons, I am of the view that where the intention of conversion is to certify an action as a class action, the conditions in rule 299.18 [now rule 334.16] will normally be as relevant to the conversion application as they are to the application for certification. Of course, as there are no limits on the matters the Court may consider relevant in a conversion application, I do not rule out other matters being taken into account by the Court. However, the focus will normally be on the conditions for certification in rule 299.18.

I note that the Court's concern about the inability at that time to certify an application for judicial review as a class proceeding is no longer applicable. In the result, this proceeding could still be certified as a class proceeding even if it goes forward as an application for judicial review.

[23] Rule 334.16 of the *Federal Courts Rules* sets out the general and specific considerations that apply to a motion to certify. The rule states:

**334.16** (1) Subject to subsection (3), a judge shall, by order, certify a proceeding as a class proceeding if

- (a) the pleadings disclose a reasonable cause of action;
- (b) there is an identifiable class of two or more persons;

judiciaire comme une cause type pour les autres contrôles judiciaires qui portent sur la même question. Ces facteurs, parmi d'autres, devraient permettre au tribunal de décider s'il convient d'autoriser la conversion et l'autorisation du recours collectif.

Je ferais observer que, en matière d'immigration, il faut obtenir l'autorisation du tribunal avant de procéder par voie de contrôle judiciaire. Par conséquent, en cette matière, la demande de contrôle judiciaire qui donne lieu à des demandes de conversion et d'autorisation se fonde sur une décision quant à l'existence d'une cause d'action raisonnable, et l'existence d'une telle cause d'action ne devrait pas être en litige dans les demandes de conversion et d'autorisation. Dans le cas des contrôles judiciaires qui ne portent pas sur l'immigration, les parties plaideront le caractère raisonnable de la cause d'action. Les demandes de conversion et d'autorisation seront rejetées si l'absence de cause d'action raisonnable est démontrée. Le contrôle judiciaire pourra procéder, mais le demandeur saura alors que ses chances d'avoir gain de cause sont minces.

Pour ces motifs, je suis d'avis que lorsque la conversion vise l'autorisation d'une action comme recours collectif, les facteurs énumérés à l'article 299.18 seront normalement tout aussi pertinents pour la demande de conversion que pour celle de l'autorisation de l'action comme recours collectif. Bien entendu, étant donné qu'il n'y a pas de limite aux facteurs que les tribunaux peuvent considérer comme pertinents dans une demande de conversion, je n'exclus pas la possibilité que le tribunal tienne compte d'autres facteurs. Toutefois, le tribunal devrait normalement se concentrer sur les conditions énumérées à l'article 299.18.

La Cour déplorait l'impossibilité pour elle à l'époque d'autoriser une demande de contrôle judiciaire comme recours collectif, mais j'observe que cette inquiétude n'est plus de mise. Finalement, la présente procédure pourrait encore être autorisée comme recours collectif même si elle suit son cours en tant que demande de contrôle judiciaire.

[23] La règle 334.16 des *Règles des Cours fédérales* expose les considérations générales et particulières qui s'appliquent à une requête en autorisation. Cette disposition est la suivante :

**334.16** (1) Sous réserve du paragraphe (3), le juge autorise une instance comme recours collectif si les conditions suivantes sont réunies :

- a) les actes de procédure révèlent une cause d'action valable;
- b) il existe un groupe identifiable formé d'au moins deux personnes;

(c) the claims of the class members raise common questions of law or fact, whether or not those common questions predominate over questions affecting only individual members;

(d) a class proceeding is the preferable procedure for the just and efficient resolution of the common questions of law or fact; and

(e) there is a representative plaintiff or applicant who

(i) would fairly and adequately represent the interests of the class,

(ii) has prepared a plan for the proceeding that sets out a workable method of advancing the proceeding on behalf of the class and of notifying class members as to how the proceeding is progressing,

(iii) does not have, on the common questions of law or fact, an interest that is in conflict with the interests of other class members, and

(iv) provides a summary of any agreements respecting fees and disbursements between the representative plaintiff or applicant and the solicitor of record.

(2) All relevant matters shall be considered in a determination of whether a class proceeding is the preferable procedure for the just and efficient resolution of the common questions of law or fact, including whether

(a) the questions of law or fact common to the class members predominate over any questions affecting only individual members;

(b) a significant number of the members of the class have a valid interest in individually controlling the prosecution of separate proceedings;

(c) the class proceeding would involve claims that are or have been the subject of any other proceeding;

(d) other means of resolving the claims are less practical or less efficient; and

(e) the administration of the class proceeding would create greater difficulties than those likely to be experienced if relief were sought by other means.

[24] This Court's class proceedings rules are modelled on the British Columbia rules and are similar to the Ontario rules; in the result, decisions from those jurisdictions can be looked to for guidance in considering a motion to certify: see *Tihomirovs v.*

c) les réclamations des membres du groupe soulèvent des points de droit ou de fait communs, que ceux-ci prédominent ou non sur ceux qui ne concernent qu'un membre;

d) le recours collectif est le meilleur moyen de régler, de façon juste et efficace, les points de droit ou de fait communs;

e) il existe un représentant demandeur qui :

(i) représenterait de façon équitable et adéquate les intérêts du groupe,

(ii) a élaboré un plan qui propose une méthode efficace pour poursuivre l'instance au nom du groupe et tenir les membres du groupe informés de son déroulement,

(iii) n'a pas de conflit d'intérêts avec d'autres membres du groupe en ce qui concerne les points de droit ou de fait communs,

(iv) communique un sommaire des conventions relatives aux honoraires et débours qui sont intervenues entre lui et l'avocat inscrit au dossier.

(2) Pour décider si le recours collectif est le meilleur moyen de régler les points de droit ou de fait communs de façon juste et efficace, tous les facteurs pertinents sont pris en compte, notamment les suivants :

a) la prédominance des points de droit ou de fait communs sur ceux qui ne concernent que certains membres;

b) la proportion de membres du groupe qui ont un intérêt légitime à poursuivre des instances séparées;

c) le fait que le recours collectif porte ou non sur des réclamations qui ont fait ou qui font l'objet d'autres instances;

d) l'aspect pratique ou l'efficacité moindres des autres moyens de régler les réclamations;

e) les difficultés accrues engendrées par la gestion du recours collectif par rapport à celles associées à la gestion d'autres mesures de redressement.

[24] Les règles de la Cour en matière de recours collectifs s'inspirent des règles en vigueur en Colombie-Britannique et elles sont semblables aux règles en vigueur en Ontario; finalement, il est possible de se reporter à la jurisprudence de ces provinces dans



*Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2006] 4 F.C.R. 341 (F.C.), at paragraph 45. As Justice Frederick Gibson observed in *Rasolzadeh v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2006] 2 F.C.R. 386 (F.C.), at paragraph 23 the mandatory language of our rule [*Federal Courts Rules*, r. 334.16] (shall... certify) excludes an overriding discretion to refuse to certify a class proceeding if the prescribed factors for certification are met.

[25] The Crown does not dispute that the proposed class action raises questions of law common to all prospective class members or that the proposed class is identifiable. The Crown also accepts that Mr. Manuge is an appropriate representative plaintiff. Mr. Manuge has also fulfilled the requirement under rule 334.16 for presenting a workable litigation plan. The Crown opposes the certification motion principally on the basis that the common issues can be more efficiently managed and resolved within the context of a single application for judicial review which would then bind the Crown with respect to the other affected members. It also contends that there would be no judicial economy realized from a class proceeding in any form. Instead, it says that a class proceeding would only serve to complicate and delay the resolution of a matter that is ideally suited to summary resolution by way of an individual application. The Crown also takes issue with several of the claims asserted in the statement of claim and argues that they fail to disclose a reasonable cause of action which can be the subject of questions for certification.

[26] The question of commonality of issues has been described as lying at the heart of a class proceeding: see *Campbell v. Flexwatt Corp.*, [1998] 6 W.W.R. 275 (B.C.C.A.), at paragraph 52. There is no question that the preponderance of issues as framed in Mr. Manuge's statement of claim would be common to all members of the proposed class. I think it is fair to say that all of the liability issues raised in this case are common issues and that if Mr. Manuge succeeds on any one of them, the individual claims of class members to restitution would be amenable to a rather simple calculation.

l'examen d'une requête en autorisation : voir *Tihomirovs c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2006] 4 R.C.F. 341 (C.F.), au paragraphe 45. Comme le faisait observer le juge Frederick Gibson dans la décision *Rasolzadeh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2006] 2 R.C.F. 386, au paragraphe 23, le libellé impératif de notre règle [*Règles des Cours fédérales*, règle 334.16] (« shall... certify », en français « autorise ») exclut un pouvoir discrétionnaire absolu de refuser d'autoriser un recours collectif si les conditions de l'autorisation sont remplies.

[25] La Couronne ne conteste pas que le recours collectif projeté soulève des questions de droit communes à tous les membres prévus du groupe ou que le groupe projeté soit identifiable. Elle admet aussi que M. Manuge est un représentant demandeur légitime. M. Manuge s'est aussi conformé à l'obligation, énoncée dans la règle 334.16, de présenter un plan efficace de conduite de l'instance. La Couronne s'oppose à la requête en autorisation en alléguant principalement que les questions communes pourraient être plus efficacement gérées et résolues dans le contexte d'une simple demande de contrôle judiciaire, qui lierait ensuite la Couronne envers les autres membres concernés. Elle prétend aussi qu'un recours collectif sous quelque forme que ce soit ne favoriserait pas l'économie des ressources judiciaires. Elle dit plutôt qu'un recours collectif ne servirait qu'à compliquer et à retarder la résolution d'une affaire qui se prête parfaitement à une résolution sommaire par voie de demande individuelle. La Couronne conteste également plusieurs des alinéas de la déclaration en disant qu'ils ne révèlent pas une cause d'action valable qui puisse déboucher sur des questions susceptibles d'être certifiées.

[26] L'existence de questions communes est considérée comme l'aspect crucial d'un recours collectif : voir *Campbell v. Flexwatt Corp.*, [1998] 6 W.W.R. 275 (C.A.C.-B.), au paragraphe 52. Il ne fait aucun doute que les questions formulées dans la déclaration de M. Manuge seraient des questions communes à tous les membres du groupe proposé. Je crois qu'il est juste de dire que toutes les questions de responsabilité soulevées dans la présente affaire sont des questions communes et que, si M. Manuge obtient gain de cause sur l'une d'elles, alors les demandes de

[27] There is no indication in the evidence that a significant or any number of members of the proposed class have a valid interest in prosecuting individual claims. So far no one other than Mr. Manuge has initiated a claim. The amounts in issue in most cases appear to be quite modest and well below the financial threshold for prosecuting individual claims. In the case of Mr. Manuge, the amount in issue is said to be \$9,411.86 which he says is insufficient to justify the prosecution of his individual claim. The affidavit of Jodie Archibald, an employee of the law firm representing Mr. Manuge, indicates that all of the approximately 150 former and interested Canadian Forces members contacted to date have indicated support for the proposed class action.

[28] The issue of access to justice is an important consideration in determining whether a proceeding ought to be certified. Where it is not economical for any one person to prosecute a claim and where the Crown has not indicated a willingness to indemnify Mr. Manuge or anyone else for the costs required to prosecute a binding test case, the argument for a class proceeding is enhanced: see *Bodnar v. The Cash Store Inc.*, [2006] 9 W.W.R. 41 (B.C.C.A.), at paragraphs 19 and 20; *Robertson v. Thomson Corp.* (1999), 43 O.R. (3d) 161 (Gen. Div.), at paragraph 35, and *Howard Estate v. British Columbia* (1999), 66 B.C.L.R. (3d) 199 (S.C.), at paragraph 43.

[29] Here, the Crown argues that it will be bound by any declaration of invalidity that is given at the conclusion of Mr. Manuge's case but that, of course, imposes upon Mr. Manuge the entire financial burden of prosecuting his claim for the potential benefit of all of the other members of the proposed class. Within the context of this proposed class proceeding, the cost consequences will be borne by legal counsel under a contingency fee arrangement and, if the claim succeeds, spread evenly among the class beneficiaries.

[30] Even assuming that Mr. Manuge was able and willing to carry all of the financial risk of the proceeding

restitution faites par les membres du groupe se prêteraient à un calcul assez simple.

[27] La preuve ne montre pas que le groupe proposé compte des membres qui aient véritablement intérêt à déposer des recours individuels. Jusqu'à présent, M. Manuge est le seul à avoir déposé un recours. Les sommes en cause dans la plupart des cas paraissent assez modestes et bien en deçà du seuil admis pour le dépôt de recours individuels. S'agissant de M. Manuge, la somme en cause serait de 9 411,86 \$, et il ne vaut donc pas la peine, d'après lui, de pousser plus loin son recours. Selon l'affidavit de Jodie Archibald, une employée du cabinet d'avocats représentant M. Manuge, la totalité des quelque 150 anciens membres intéressés des Forces canadiennes avec qui le cabinet a pris contact jusqu'à maintenant se sont dits en faveur du recours collectif proposé.

[28] La question de l'accès à la justice est un élément important à prendre en compte pour savoir si une instance devrait être autorisée. Lorsqu'il n'est pas économique pour un seul justiciable de déposer un recours et que la Couronne n'a pas montré sa volonté d'indemniser M. Manuge ou quiconque des frais à engager pour soumettre aux tribunaux une cause type qui aura force obligatoire, alors l'idée d'un recours collectif a d'autant plus de force : voir *Bodnar v. The Cash Store Inc.*, [2006] 9 W.W.R. 41 (C.A.C.-B.), aux paragraphes 19 et 20; *Robertson v. Thomson Corp.* (1999), 43 O.R. (3d) 161 (Div. gén.), au paragraphe 35 et *Howard Estate v. British Columbia* (1999), 66 B.C.L.R. (3d) 199 (C.S.), au paragraphe 43.

[29] Ici, la Couronne fait valoir qu'elle sera liée par toute déclaration d'invalidité qui sera prononcée à l'issue de la procédure introduite par M. Manuge, mais cela fait naturellement reposer sur M. Manuge l'intégralité du fardeau financier afférent à son recours, au bénéfice éventuel de tous les autres membres du groupe projeté. Dans le recours collectif projeté dont il s'agit ici, les frais seront supportés, en cas d'échec, par les avocats en application d'un accord d'honoraires conditionnels et, si le recours est admis, ils seront répartis également parmi les membres du groupe.

[30] Même si l'on présumait que M. Manuge est apte et disposé à supporter la totalité des coûts de la

including the risk of paying costs to the Crown, there is no guarantee that the Crown would abide by a declaration issued in his favour and, indeed, where the public interest is engaged, the doctrines of abuse of process and *res judicata* may not be applicable in subsequent litigation involving the Crown (see *Withler v. Canada (Attorney General)*, [2002] 9 W.W.R. 477 (B.C.S.C.)). In *Scott v. TD Waterhouse Investor Services (Canada) Inc.* (2001), 94 B.C.L.R. (3d) 320 (S.C.), Justice Donna Jean Martinson observed that the accrual of the benefit of a favourable class judgment or settlement upon the entire class, without the need to resort to principles of estoppel, was a practical advantage of a class proceeding. Here we also do not know how and when the Crown might choose to make a distribution of money to other interested Canadian Forces veterans in the event that Mr. Manuge is successful. These are matters which were of concern to the Court in *Lee Valley Tools Ltd. v. Canada Post Corp.*, [2007] O.J. No. 4942 (Sup. Ct. J.) (QL) and where the similar arguments of Canada Post were rejected for the following reasons (at paragraphs 46-47):

Canada Post submits that the determination on the central issue whether Canada Post is in violation of the Act would be binding whether or not the action is certified and there is therefore no benefit to class members that would justify the additional costs and judicial resources associated with the class action process. It undertakes that if certification is denied, it will be bound by a final judicial determination of the central issue in relation to all Canada Post customers who would have met the proposed class definition. This submission assumes that there is a credible basis for believing that there will be an individual action, but the evidence of Mr. Lee is to the contrary and I accept it. There is no evidence that any other individual is prepared to litigate, notwithstanding that Lee Valley launched a website that chronicles its concerns and has taken out three full-page advertisements in the Ottawa Citizen newspaper in January 2006 to publicize its complaints about Canada Post's practices.

Even if an individual action determined the core liability issue against Canada Post, the assessment of damages of individual class members would remain. Canada Post has not explained how these claims would be adjudicated. Moreover, it is not credible to presuppose that all class members will advance a claim. I do not see how this contributes to the policy

procédure, y compris le risque de devoir payer les dépens à la Couronne, il n'est pas garanti que la Couronne se conformerait à un jugement déclaratoire rendu en faveur de M. Manuge et, d'ailleurs, si l'intérêt public est en jeu, le principe de l'abus de procédure et celui de l'autorité de la chose jugée pourraient devoir être écartés dans des litiges ultérieurs faisant intervenir la Couronne (voir *Withler v. Canada (Attorney General)*, [2002] 9 W.W.R. 477 (C.S.C.-B.)). Dans la décision *Scott v. TD Waterhouse Investor Services (Canada) Inc.* (2001), 94 B.C.L.R. (3d) 320 (C.S.C.-B.), la juge Donna Jean Martinson faisait observer que l'un des avantages pratiques d'un recours collectif était que le bénéfice d'un jugement ou arrangement collectif favorable retombait sur le groupe tout entier, sans qu'il soit nécessaire d'invoquer le principe de la préclusion. Ici, nous ne savons pas non plus de quelle manière et à quel moment la Couronne décidera d'indemniser les autres anciens combattants intéressés des Forces canadiennes pour le cas où M. Manuge obtiendrait gain de cause. Ce sont là des aspects qu'a considérés la Cour supérieure de justice de l'Ontario dans la décision *Lee Valley Tools Ltd. v. Canada Post Corp.*, [2007] O.J. n° 4942 (C.S.J.), où des arguments semblables de Postes Canada ont été rejetés, pour les motifs suivants (aux paragraphes 46 et 47) :

[TRADUCTION] Postes Canada dit que la décision relative au point capital de savoir si Postes Canada a contrevenu à la Loi serait contraignante, que l'action soit ou non autorisée, et il n'y a donc, pour les membres du groupe, aucun avantage pouvant justifier les coûts additionnels et les ressources judiciaires afférents au recours collectif. Postes Canada promet que, si l'autorisation du recours collectif est refusée, elle se considérera liée par une décision judiciaire définitive portant sur le point capital, et cela pour tous les clients de Postes Canada qui auraient répondu à la définition du groupe projeté. Cet argument suppose qu'il existe des raisons de croire qu'il y aura une action individuelle, mais le témoignage de M. Lee va dans le sens contraire, et je l'accepte. Il n'est pas établi qu'une autre personne est disposée à déposer un recours, bien que Lee Valley ait lancé un site Web faisant la chronique de ses préoccupations et ait occupé trois pleines pages d'annonces publicitaires dans le journal *Ottawa Citizen*, en janvier 2006, pour exprimer ses doléances à propos des pratiques de Postes Canada.

Même si une action individuelle conduisait à la responsabilité de Postes Canada, il resterait à évaluer le préjudice de chacun des membres du groupe. Postes Canada n'a pas expliqué comment ces réclamations seront évaluées. Par ailleurs, il est difficile de croire que tous les membres du groupe présenteront une réclamation. Je ne vois pas comment

objective of access to justice. This submission also overlooks that while an individual action that resulted in a determination that the practices of Canada Post are illegal could result in behaviour modification, an individual action would not require Canada Post to account on a global basis for the alleged harm it has caused. A class action is a more efficient and judicious means of achieving behaviour modification and redress for widespread harm.

[31] On this issue, I agree with counsel for Mr. Manuge that issues of enforcement are better addressed and supervised within the context of a class proceeding than by relying solely on the assurances of a party which, at the end of the day, could have a significant financial interest in limiting its obligations.

[32] The ability of the Court to actively manage a class proceeding is also one of the means by which the Crown's concerns about efficiency can be addressed. This is a case where a right of discovery and oral testimony will undoubtedly be necessary to fully explore some of the issues advanced by Mr. Manuge. However, at the end of the day some of the liability issues he raises may be amenable to a form of summary disposition. Effective trial management is the means by which judicial economy and efficiency can be maintained in a class proceeding. This point was made by Justice Peter Cumming in *Campbell v. Flexwatt Corp.*, above, at paragraph 25:

I preface my discussion of the issues with a note of caution. Appellate courts are always slow to interfere with discretion properly exercised. This course should be particularly so in considering the terms of a certification order. The Legislature enacted the *Class Proceedings Act* on 1 August 1995 to make available in this province a procedure for the fair resolution of meritorious claims that are uneconomical to pursue in an individual proceeding, or, if pursued individually, have the potential to overwhelm the courts' resources. Class proceedings are an efficient response to market demand only if they can resolve disputes fairly. Trial court judges must be free to make the new procedure work for plaintiffs and defendants. Many of the arguments made by counsel for the appellants, focused on fairness to the defendants and third parties, can be made to the chambers judge charged with managing the action as it proceeds. In considering those arguments, I will be keeping in

cela peut contribuer à l'objectif de favoriser l'accès à la justice. Par cet argument, Postes Canada oublie aussi que, même si une action individuelle conduisant à la conclusion selon laquelle les pratiques de Postes Canada sont illégales pouvait entraîner une modification de son comportement, une action individuelle n'obligerait pas Postes Canada à rendre compte globalement du prétendu préjudice causé par elle. Un recours collectif est un moyen plus efficace et plus judicieux d'obtenir une modification des comportements et de corriger un préjudice subi par un grand nombre.

[31] Sur ce point, je reconnais avec l'avocat de M. Manuge que l'on sera mieux à même d'examiner et de surveiller les modalités d'exécution dans le contexte d'un recours collectif qu'en se fondant exclusivement sur les assurances d'une partie qui, en définitive, pourrait avoir tout intérêt à limiter ses obligations.

[32] L'aptitude de la Cour à gérer activement un recours collectif est aussi l'un des moyens qui permettent de répondre aux préoccupations de la Couronne concernant l'efficacité des ressources judiciaires. Il s'agit ici d'un cas où la conduite d'un interrogatoire préalable et la production de témoignages seront sans aucun doute nécessaires pour un examen en règle de certains des points avancés par M. Manuge. Cependant, en dernière analyse, certaines des questions de responsabilité qu'il soulève pourraient se prêter à une forme de décision sommaire. Une gestion efficace du procès est le moyen par lequel peuvent être préservées dans un recours collectif l'économie des ressources judiciaires et l'efficacité du système de justice. Ce point a été souligné par le juge Peter Cumming dans l'arrêt de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique *Campbell v. Flexwatt Corp.*, précité, au paragraphe 25 :

[TRADUCTION] Je commencerai mon examen des questions par une mise en garde. Les juridictions d'appel hésitent toujours à intervenir lorsqu'un pouvoir discrétionnaire a été valablement exercé. Il devrait en être ainsi en particulier lorsqu'elles examinent les modalités d'une ordonnance d'autorisation. Le législateur provincial a adopté le 1<sup>er</sup> août 1995 la *Class Proceedings Act* pour établir dans cette province une procédure permettant la juste résolution des recours légitimes qu'il n'est pas économique de faire valoir dans une procédure individuelle ou qui, s'ils sont déposés à titre individuel, risquent de peser lourdement sur les ressources du système judiciaire. Les recours collectifs ne sont une bonne réponse aux besoins des justiciables que s'ils sont aptes à résoudre équitablement les différends. Les juges de première instance doivent avoir les coudées franches pour faire en sorte que la nouvelle procédure favorise les demandeurs et les

mind the ability of the chambers judge to vary his order from time to time as the action proceeds and the need arises, whether from concern about fairness or efficacy; he may even decertify the proceeding.

[33] In *Hinton v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2008] 4 F.C.R. 391 (F.C.), Justice Sean Harrington came to the same conclusion about the value of active case management in a class proceeding as a means of maintaining efficiency (at paragraph 44):

The Minister submits that if it turns out that the narrow platform of an ordinary judicial review, even with the Court ordering that more documentation be produced and allowing for the testimony of witnesses in open court, is found insufficient, then the judicial review could be converted into an action. To my way of thinking, this proposal is far less practical and far less efficient than converting now and through case management cutting back if, as and when appropriate. By the same token, I do not think that the administration of a class action would cause greater difficulties than if relief were sought by other means.

[34] One other concern raised by the Crown involves the magnitude of the contingency fee that would be payable under the terms of the retainer agreement entered into between Mr. Manuge and his legal counsel. That agreement provides for a fee of 30% of any favourable financial judgment plus disbursements. The agreement also duly notes that the fee payable “shall be subject to approval by the Court.” There is certainly nothing inappropriate about a contingency fee arrangement in a case like this one where the outcome is unpredictable and where the amounts individually in issue appear insufficient to support litigation. The amount of fee payable at the end of a class proceeding is, of course, subject to assessment by the trial court and must bear some reasonable relationship to the effort actually expended and to the degree of risk assumed by counsel. I have no reservations about the ability of the Court to deal with this issue, if necessary, in the exercise of its supervisory jurisdiction.

défendeurs. Nombre des arguments avancés par l’avocat des appelants, arguments axés sur l’équité pour les défendeurs et les tierces parties, peuvent être soumis au juge en chambre chargé de gérer l’action à mesure qu’elle progresse. Dans l’examen de tels arguments, je garderai à l’esprit la capacité du juge en chambre de modifier périodiquement son ordonnance à mesure que l’action progresse et que le besoin s’en fait sentir, que ce soit pour des impératifs d’équité ou d’efficacité; il pourrait même retirer son autorisation.

[33] Dans la décision *Hinton c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, [2008] 4 R.C.F. 391 (C.F.), le juge Sean Harrington est arrivé à la même conclusion sur les avantages d’une gestion active de l’instance dans un recours collectif, comme moyen de préserver l’efficacité (au paragraphe 44) :

Le ministre soutient que s’il s’avérait que le cadre restreint du contrôle judiciaire soit jugé insuffisant, même après que la Cour ait ordonné le dépôt de documents supplémentaires et permis l’audition de témoins lors d’une audience publique, alors le contrôle judiciaire pourrait être converti en action. À mon avis, cette proposition est beaucoup moins pratique et efficace que de convertir le contrôle judiciaire en action maintenant et, au besoin, d’élargir au moyen de la gestion d’instance. De même, je ne pense pas que la gestion du recours collectif causerait plus de problèmes que si les membres du groupe envisagé tentaient d’obtenir une réparation d’une autre façon.

[34] Un autre point soulevé par la Couronne concerne l’ampleur des honoraires conditionnels qui seraient payables au titre du mandat de représentation en justice conclu entre M. Manuge et son avocat. Ce mandat prévoit des honoraires représentant 30 p. 100 de tout jugement rendu en faveur de M. Manuge, outre les débours. Le mandat précise aussi que les honoraires payables [TRADUCTION] « devront être approuvés par la Cour ». Il n’y a évidemment rien d’illégitime à ce que soit conclu un accord d’honoraires conditionnels dans un cas comme celui-ci, dont l’issue est imprévisible et où les sommes, considérées isolément, ne semblent pas justifier un recours aux tribunaux. Le montant des honoraires payables à l’issue d’un recours collectif dépendra naturellement de l’appréciation du juge de première instance et devra être proportionnel aux efforts effectivement consentis et au risque pris par l’avocat. Je n’ai aucune réserve sur l’aptitude de la Cour à examiner cet aspect, au besoin, dans l’exercice de sa fonction de surveillance.

[35] Although there are certainly some additional procedures and costs associated with the prosecution of a class action, the salutary value of those steps must be recognized. There is much to be said for the widespread advance notification to interested parties that is a requirement of a class proceeding because that, too, enables access to justice by other claimants. It seems to me that after-the-fact notice (if required) is not an equivalent substitute for the procedure that is established by the Court's class proceedings rules and, indeed, there would be nothing to compel the Crown to advise other similarly situated Canadian Forces members if Mr. Manuge's claim to past benefits were successful. In addition, the Court has the ability under rule 334.32 [as enacted by SOR/2007-301, s. 7] of the *Federal Courts Rules*, to modify the terms of giving notice to class members as dictated by the circumstances. In this case, the class is identifiable and manageable. Presumably the Crown knows who the interested parties are and has the information available to facilitate effective notice upon them.

[36] I agree that the costs of giving effective notice to the members of the class could, in some cases, militate against certification particularly where there is an expectation that the Crown should contribute to those costs. However, in this case where the size of the class is relatively modest and where reliable contact information is likely available, I do not see this issue as an impediment to certification.

[37] On all of these issues which are relevant to the determination of whether it is preferred that this action be certified, I would adopt the following views of the British Columbia Court of Appeal in *Nanaimo Immigrant Settlement Society v. British Columbia* (2001), 84 B.C.L.R. (3d) 208, at paragraphs 20-21:

But as Mr. Branch responded, the question is not whether the class action is necessary—i.e., whether there are other alternatives—but whether it is the “preferable procedure” for resolving the plaintiffs’ claims. Section 4(2) of the Act states that that question involves a consideration of “all relevant matters”—a phrase that includes the practical realities of this

[35] Il y a évidemment d'autres procédures et d'autres coûts afférents au dépôt d'un recours collectif, mais la valeur salutaire d'une démarche de ce genre doit être admise. Il y a beaucoup à dire en faveur de l'avis préalable généralisé aux parties intéressées, qui est l'une des conditions d'un recours collectif, parce qu'il permet lui aussi l'accès d'autres demandeurs à la justice. Il me semble qu'un avis après coup (s'il est requis) ne saurait remplacer la procédure qui est établie par les règles relatives aux recours collectifs, et rien d'ailleurs ne pourrait contraindre la Couronne à informer les autres membres des Forces canadiennes se trouvant dans la même situation que M. Manuge si celui-ci obtenait gain de cause dans sa demande de restitution de prestations passées. En outre, la Cour a le pouvoir, en vertu de la règle 334.32 [éditée par DORS/2007-301, art. 7] des *Règles des Cours fédérales*, de modifier les conditions de la signification de l'avis aux membres du groupe selon que l'exigent les circonstances. En l'espèce, le groupe est identifiable et gérable. La Couronne sait probablement qui sont les parties intéressées et elle dispose des renseignements requis pour qu'avis leur soit signifié.

[36] Je reconnais que les coûts de la signification d'un avis aux membres du groupe pourraient, dans certains cas, militer contre une autorisation de l'instance comme recours collectif, surtout s'il est attendu de la Couronne qu'elle assume une partie de ces coûts. Cependant, dans le cas présent, où la taille du groupe est relativement modeste et où des renseignements fiables concernant les personnes avec qui communiquer existent probablement, je ne crois pas que cet aspect fasse obstacle à une autorisation.

[37] Sur tous ces points, qui intéressent la question de savoir s'il est opportun d'autoriser l'instance comme recours collectif, je ferai miens les propos suivants tenus par la Cour d'appel de la Colombie-Britannique dans l'arrêt *Nanaimo Immigrant Settlement Society v. British Columbia* (2001), 84 B.C.L.R. (3d) 208, aux paragraphes 20 et 21 :

[TRADUCTION] Mais, ainsi qu'a répondu M. Branch, la question n'est pas de savoir si le recours collectif est nécessaire—c'est-à-dire s'il y a d'autres solutions—mais plutôt de savoir si c'est la « procédure à privilégier » pour régler les réclamations des demandeurs. Le paragraphe 4(2) de la Loi dispose que cette question requiert de considérer « tous les

method of resolving the claims in comparison to other methods. In the plaintiffs' submission, what makes a class action preferable in this case are the practical advantages provided by the Act for the actual litigation process. Some of these advantages accrue only to the plaintiffs: as Mr. Branch noted, if the claims are aggregated, contingency fee arrangements are likely to be available for the plaintiffs. The claims can be pursued by one counsel or a few counsel rather than by many. A formal notification procedure is available. Generally, it is more likely that those charities that have paid provincial licence fees in connection with bingo and casino games can pursue the matter to completion—something very few individual charities could do on their own. Other advantages arising under the Act are beneficial to both parties—the assignment to the action of one case-management judge, and the attendant elimination of lengthy Chambers proceedings before different judges. From the Province's point of view, none of these considerations prejudices its ability to defend the action fully, except to the extent that financial constraints on the plaintiffs are eased. Those constraints are not an "advantage" the Province should wish to preserve.

In my view, these factors militate strongly in favour of certification, and are obviously consistent with the stated objectives of the Act. The fact that the threshold questions include matters of constitutional law that could be resolved in a shorter declaratory action should not, in my view, overshadow these realities. As Mr. Branch said, the obtaining of a declaration is not the plaintiffs' primary objective; the repayment of their fees is. Nor should the fact that restitution is being sought by individual plaintiffs outweigh the fact that a class action will move the proceedings forward to a considerable extent.

[38] The parties agree that there must be a reasonable cause of action to support a motion to certify. It is clear from the authorities that the threshold which the plaintiff must meet to establish a reasonable cause of action is very low: see *Le Corre v. Canada (Attorney General)*, 2004 FC 155, at paragraph 21. The test for resolving this issue is the same as that which is applied to a motion to strike such that it must be "plain and obvious" that the plaintiff cannot succeed; it should not be applied such that novel legal propositions would be stifled: see *Hunt v. Carey Canada Inc.*, [1990] 2 S.C.R. 959, at page 977. In *Sylvain v. Canada (Agriculture and Agri-Food)* (2004), 267 F.T.R. 146 (F.C.), Justice Pierre Blais described the test as follows (at paragraph 26):

aspects pertinents »—expression qui englobe les réalités pratiques de cette méthode de règlement des réclamations par rapport à d'autres méthodes. Selon l'argument des demandeurs, ce qui fait qu'un recours collectif est la procédure à privilégier en l'espèce, ce sont les avantages pratiques offerts par la Loi pour la procédure comme telle. Certains de ces avantages ne sont dévolus qu'aux demandeurs : comme l'a noté M. Branch, si les réclamations sont regroupées, des accords d'honoraires conditionnels seront probablement possibles pour les demandeurs. Les réclamations pourront être conduites par un seul avocat ou par quelques-uns, plutôt que par un grand nombre. Il existe une procédure d'avis formel. En général, il sera plus probable que les organismes de bienfaisance qui ont payé des droits de licence provinciale pour des jeux de bingo et de casino seront en mesure de mener l'affaire à son terme—ce que très peu d'organismes pourraient faire à titre individuel. D'autres avantages découlant de la Loi profitent aux deux parties—le fait qu'un seul juge de la gestion de l'instance soit assigné à l'action, et le fait que soient éliminées ainsi de longues procédures en chambre devant différents juges. Du point de vue de la province, aucune de ces considérations n'entrave sa capacité d'opposer une défense en règle à l'action, si ce n'est que les contraintes financières exercées sur les demandeurs sont allégées. Ces contraintes ne sont pas un « avantage » que la province devrait chercher à préserver.

À mon avis, ces facteurs militent fortement en faveur d'une autorisation de l'instance comme recours collectif, et ils s'accordent évidemment avec les objectifs déclarés de la Loi. Le fait que les questions fondamentales comprennent des points de droit constitutionnel qui pourraient être décidés à la faveur d'une procédure déclaratoire plus expéditive ne devrait pas, selon moi, éclipser de telles réalités. Comme l'a dit M. Branch, l'obtention d'un jugement déclaratoire n'est pas l'objectif premier des demandeurs; leur objectif premier, c'est le remboursement des droits de licence. Le fait qu'une restitution soit recherchée par chacun des demandeurs ne devrait pas non plus l'emporter sur le fait qu'un recours collectif accélérera considérablement la procédure.

[38] Les parties s'accordent à dire qu'il doit exister une cause d'action valable au soutien d'une requête en autorisation. Il ressort clairement des précédents que le seuil que doit atteindre le demandeur pour établir une cause d'action valable est très faible : voir *Le Corre c. Canada (Procureur général)*, 2004 CF 155, au paragraphe 21. Le critère applicable à cette question est le même que celui qui s'applique à une requête en radiation, c'est-à-dire qu'il doit être « manifeste et évident » que le demandeur ne saurait avoir gain de cause; il ne devrait pas être appliqué d'une manière susceptible d'escamoter des arguments juridiques inédits : voir l'arrêt *Hunt c. Carey Canada Inc.*, [1990] 2 R.C.S. 959, à la page 977. Dans la décision *Sylvain c.*

In *Hunt v. Carey Canada Inc.*, [1990] 2 S.C.R. 959, the Supreme Court of Canada indicated the circumstances in which the statement of claim could be struck out: the action came from a proceeding in the British Columbia Supreme Court and the conditions for striking out were stated in the *Rules of Court* of that province. The conditions are essentially the same as those set out in the *Federal Court Rules*. In view of the importance of preserving the right to seek judicial relief, the application will only be struck out if the outcome is plain and obvious, namely that even if the facts alleged in the statement of claim are true, the case has no chance of success. The Supreme Court of Canada put it this way, at paragraphs 32 and 33:

The test remained whether the outcome of the case was “plain and obvious” or “beyond reasonable doubt”.

... As in England, if there is a chance that the plaintiff might succeed, then the plaintiff should not be “driven from the judgment seat”. Neither the length and complexity of the issues, the novelty of the cause of action, nor the potential for the defendant to present a strong defence should prevent the plaintiff from proceeding with his or her case. Only if the action is certain to fail because it contains a radical defect ranking with the others listed in Rule 19(24) of the British Columbia *Rules of Court* should the relevant portions of a plaintiff’s statement of claim be struck out under Rule 19(24)(a).

[39] The only issues raised in Mr. Manuge’s statement of claim which are arguably untenable are his pleadings of unjust enrichment and breach of fiduciary duty. The allegations of unlawfulness, *ultra vires* and a breach of subsection 15(1) of the Charter easily meet the legal threshold of a reasonable cause of action. The allegation of a breach of a public law duty is simply an alternative plea to those that assert that the impugned SISIP provision is unlawful and contrary to the *Pension Act*. Similarly, the allegation of bad faith is not obviously pleaded as an independent cause of action but is linked to the further allegations of unlawful and discriminatory conduct and breach of fiduciary duty. This bad faith allegation is also made in support of the claim to general, punitive, exemplary and aggravated damages. Whether bad faith can be established on the evidence remains to be seen but this is not the point in the proceeding to reflect on the significance or weight to be

*Canada (Agriculture et Agroalimentaire)*, 2004 CF 1610, le juge Pierre Blais décrivait ainsi le critère (au paragraphe 26) :

Dans l’arrêt *Hunt c. Carey Canada Inc.*, [1990] 2 R.C.S. 959, la Cour suprême du Canada a précisé en quelles circonstances la déclaration peut être radiée; l’action procédait d’une instance devant la Cour suprême de la Colombie-Britannique, et les conditions de radiation étaient prévues dans les *Rules of Court* de cette province. Les conditions sont essentiellement les mêmes que celles qui sont prévues aux *Règles de la Cour fédérale*. Compte tenu de l’importance de préserver le droit d’ester en justice, la demande ne sera radiée que si l’issue est évidente et manifeste, c’est-à-dire que même si les faits allégués dans la déclaration sont vrais, la cause n’a aucune chance de succès. La Cour suprême du Canada l’exprime ainsi aux paragraphes 32 et 33 :

Le critère est toujours de savoir si l’issue de l’affaire est « évidente et manifeste » ou « au-delà de tout doute raisonnable ».

(...) Comme en Angleterre, s’il y a une chance que le demandeur ait gain de cause, alors il ne devrait pas être “privé d’un jugement”. La longueur et la complexité des questions, la nouveauté de la cause d’action ou la possibilité que les défendeurs présentent une défense solide ne devraient pas empêcher le demandeur d’intenter son action. Ce n’est que si l’action est vouée à l’échec parce qu’elle contient un vice fondamental qui se range parmi les autres énumérés à la règle 19(24) des *Rules of Court* de la Colombie-Britannique que les parties pertinentes de la déclaration du demandeur devraient être radiées en application de la règle 19(24)(a).

[39] Les seuls points soulevés dans la déclaration de M. Manuge qui pourraient être indéfendables concernent deux moyens : l’enrichissement sans cause et le manquement aux obligations fiduciaires. Les allégations d’illégalité, d’invalidité et de violation du paragraphe 15(1) de la Charte satisfont facilement au seuil juridique d’une cause d’action valable. L’allégation de violation d’une obligation de droit public est simplement une variante du plaidoyer selon lequel la disposition contestée du RARM est illégale et contraire à la *Loi sur les pensions*. Pareillement, l’allégation de mauvaise foi n’est pas, à l’évidence, plaidée en tant que cause d’action indépendante, mais se rattache aux autres allégations de conduite illégale et discriminatoire et de violation d’obligations fiduciaires. Cette allégation de mauvaise foi est également faite au soutien de la demande de dommages-intérêts généraux, punitifs, exemplaires et majorés. Il reste à voir si la mauvaise foi peut être établie



assigned to the evidence, including the report of the military Ombudsman.

[40] The Crown argues, with some justification, that Mr. Manuge's rather sparse allegations of breach of fiduciary duty and unjust enrichment cannot be made out against it. While I agree that such allegations are inherently difficult to establish against the Crown, a significant component of the Crown's argument is based on evidentiary matters which, it says, have not been properly pleaded or cannot be established. This is apparent from the following passages from the Crown's memorandum of fact and law (at paragraphs 68-70, 78-81 and 85):

First, there has been no enrichment of the Crown. The funds held by SISIP are held strictly for the purposes of the payment of the SISIP benefits. They can be used for no other purpose. Similarly, were SISIP to become underfunded, public money collected and placed in Canada's Consolidated Revenue Fund would not be available to provide SISIP benefits. All premium contributions received from Treasury Board and CF members are pooled, and there are no individual accounts. There is extensive cross-subsidization of benefits; those receiving SISIP LTD benefits are subsidized by those CF members who pay premiums but never receive SISIP benefits.

Further, it is plain and obvious that there is a juristic reason for the SISIP reduction in the present case—it is a mandatory term of an insurance contract which is applicable to all SISIP LTD beneficiaries. The fact that monies have been collected and dealt with under the terms of a contract has been held to constitute a juristic reason.

The Supreme Court of Canada has held that in determining whether there is an absence of juristic reason for the enrichment, the fundamental concern is the legitimate expectation of the parties. The Plaintiff was explicitly made aware of the terms of the SISIP Policy and the reduction in particular. He can have had no expectation that he would not be subject to the SISIP reduction.

...

In order for Mr. Manuge's allegation of breach of fiduciary duty to be sustainable as a cause of action, the pleadings must disclose sufficient material facts to support the existence of a fiduciary relationship between the Federal Crown who crafted the SISIP policy, its administrators, and those who receive

au vu de la preuve produite, mais il ne s'agit pas ici de méditer sur l'importance ou le poids à accorder à la preuve, y compris au rapport de l'ombudsman militaire.

[40] La Couronne fait valoir, non sans justification, que les allégations plutôt clairessemées de M. Manuge pour ce qui concerne le manquement aux obligations fiduciaires et l'enrichissement sans cause ne sauraient être établies contre elle. Je reconnais que ces allégations sont par nature difficiles à établir contre la Couronne, mais une part importante des arguments de la Couronne est fondée sur des faits qui, dit-elle, n'ont pas été suffisamment plaidés ou ne peuvent être établis. Cela ressort des extraits suivants de l'exposé des faits et du droit produit par la Couronne (aux paragraphes 68 à 70, 78 à 81 et 85) :

[TRADUCTION] D'abord, il n'y a pas eu enrichissement de la Couronne. Les fonds détenus par le RARM le sont strictement aux fins du paiement des prestations du RARM. Ils ne peuvent être employés à aucune autre fin. Pareillement, si le RARM devenait insuffisamment provisionné, les deniers publics perçus et versés au Trésor du Canada ne pourraient pas servir à payer les prestations du RARM. Toutes les contributions reçues du Conseil du Trésor et des membres des FC sont mises en commun, et il n'y a pas de comptes individuels. Il y a un important interfinancement des prestations; ceux qui reçoivent des prestations du RARM IP sont subventionnés par les membres des FC qui versent des primes mais ne reçoivent jamais de prestations du RARM.

Par ailleurs, il est manifeste et évident qu'il y a dans le cas présent une raison juridique justifiant la réduction des prestations du RARM—it s'agit d'une condition impérative d'un contrat d'assurance, qui est applicable à tous les bénéficiaires du RARM IP. Il a été jugé que la perception et le traitement des sommes d'après les modalités d'un contrat constituent une raison juridique.

La Cour suprême du Canada a jugé que, pour savoir s'il y a absence de raison juridique d'un enrichissement, le critère fondamental a trait aux attentes légitimes des parties. Le demandeur a été explicitement mis au fait des conditions du RARM, et en particulier de la réduction qu'il prévoit. Il est impossible qu'il ait pu espérer ne pas être soumis à la réduction en question.

[...]

Pour que l'allégation de manquement aux obligations fiduciaires faite par M. Manuge puisse être défendable comme cause d'action, les actes de procédure doivent révéler des faits suffisants attestant l'existence d'une relation fiduciaire entre la Couronne fédérale qui a établi la police du RARM, ses

SISIP benefits. There can be no fiduciary duty in the absence of a fiduciary relationship.

The facts as pled by the Plaintiff are not sufficient to support a finding that a fiduciary relationship exists between the parties. Mr. Manuge's allegations rely on an alleged fiduciary relationship by virtue only of his past employment status with the Defendant. The relationship of the Crown to its employees, including CF members or former members, in administering contractually mandated insurance benefits does not create the basis for a fiduciary duty and has no prospect of success at trial.

Mr. Manuge has not pled that such a relationship imports any special element of trust or confidentiality. He has not pled that Crown servants entering into contractual insurance agreements with the Crown are particularly vulnerable. He has not plead that the Crown relinquished its own self-interest in maintaining an affordable and balanced insurance scheme while remaining accountable to Canadian taxpayers in order to act solely in the best interests of a segment of society in need of long term disability insurance.

In his Memorandum of Fact and Law, the Plaintiff asserts that the Crown has been found to owe fiduciary duties to members of the Canadian Forces. He also argues that pension administrators are often found to be in a fiduciary relationship with the beneficiaries of those pension policies. That is insufficient to establish that the fiduciary relationship pled in this case is valid absent an examination of the nature of particular relationships found to exist in those cases.

...

When the government is exercising public authority governed by a statute it is not likely in a fiduciary relationship. This is because the act of governing must balance the interests of all Canadians; when enacting public legislation which affects all Canadians with diverse interests, it is difficult to conclude that the government has agreed to act in the interests of a particular person or class of persons. This is equally true when government designs policy pursuant to legislation.

[41] Some of the Crown's concerns as noted above appear to arise from drafting deficiencies and could be overcome with amendments to Mr. Manuge's statement of claim; as such, they should not be relied upon on a motion such as this: see *Endean v. Canadian Red Cross Society* (1997), 148 D.L.R. (4th) 158 (B.C.S.C.), at paragraph 26. With respect to the legal principles

administrateurs et ceux qui reçoivent des prestations du RARM. Il ne saurait y avoir d'obligations fiduciaires en l'absence d'une relation fiduciaire.

Les faits tels qu'ils sont allégués par le demandeur ne suffisent pas à dire qu'une relation fiduciaire existe entre les parties. Les allégations de M. Manuge se fondent sur une prétendue relation fiduciaire en raison seulement de son statut antérieur d'employé de la défenderesse. La relation entre la Couronne et ses employés, y compris les membres ou anciens membres des FC, en ce qui concerne l'administration de prestations d'assurance d'origine contractuelle n'établit pas le fondement d'une obligation fiduciaire et n'a aucune chance d'être admise en justice.

M. Manuge n'a pas prétendu qu'une telle relation comporte un élément spécial de confiance ou de confidentialité. Il n'a pas prétendu que les préposés de la Couronne qui concluent des contrats d'assurance avec la Couronne sont particulièrement vulnérables. Il n'a pas prétendu que la Couronne a abandonné son propre intérêt dans le maintien d'un régime d'assurance abordable et équilibré tout en restant comptable envers les contribuables canadiens afin d'agir uniquement dans l'intérêt d'un segment de la société ayant besoin d'une assurance-invalidité de longue durée.

Dans son exposé des faits et du droit, le demandeur dit qu'il a été jugé que la Couronne a des obligations fiduciaires envers les membres des Forces canadiennes. Il prétend aussi qu'il est souvent constaté que les administrateurs de régimes de pensions se trouvent dans une relation fiduciaire envers les bénéficiaires de ces régimes. Cela ne suffit pas à établir que la relation fiduciaire plaidée ici est valide sans que soit examinée la nature des relations particulières censées exister dans de tels cas.

[...]

Lorsque le gouvernement exerce un pouvoir public régi par une loi, il est peu probable qu'il se trouve dans une relation fiduciaire. S'il en est ainsi, c'est parce que l'acte de gouverner doit tenir compte des intérêts de toute la population; dans l'adoption de lois publiques censées s'appliquer à une multitude dont les intérêts varient, il est difficile de conclure que le gouvernement ait accepté d'agir dans l'intérêt d'une personne ou d'une catégorie de personnes. Il en est de même lorsque l'administration établit une politique en application d'une loi.

[41] Certains des doutes susmentionnés de la Couronne semblent découler de lacunes rédactionnelles et pourraient être dissipés par une modification de la déclaration de M. Manuge; ils ne devraient donc pas être invoqués dans une requête comme celle-ci : voir *Endean v. Canadian Red Cross Society* (1997), 148 D.L.R. (4th) 158 (C.S.), au paragraphe 26. S'agissant des principes

advanced by the Crown, I am drawn to the wisdom of Justice Marion Allan in *Brogaard v. Canada (Attorney General)* (2002), 7 B.C.L.R. (4th) 358 (S.C.), at paragraphs 100-101, where she held as follows:

In *Hislop, supra*, Mr. Justice Cullity concluded that, on a preliminary application to strike the plaintiffs' statement of claim for failing to disclose a cause of action, it was inappropriate to attempt to decide difficult legal issues in dispute between the parties that had not been resolved in previous cases. He noted at para. 6 that "each of the impugned claims falls within a branch of the law that has either recently been subject to significant developments whose scope has yet to be determined with precision, or is comparatively unexplored."

In my opinion, it is clear that unjust enrichment and breach of fiduciary duty are developing areas of the law, as are issues relating to the constitutional validity of legislation and available remedies. I cannot conclude at this stage that it is plain and obvious that the plaintiffs cannot succeed on these issues. Accordingly, I find that the pleadings disclose a cause of action as required by s. 4(1)(a) of the CPA.

Also see *Kranjcec v. Ontario* (2004), 69 O.R. (3d) 231 (Sup. Ct. J.), at paragraphs 33-37.

[42] In summary, this proceeding seems to me to be ideally suited to certification as a class action. There are no apparent competing interests, indemnity claims or subclasses. The questions of law and liability raised in the pleadings appear to be common throughout the class and the only individual questions relate to the quantification of loss which, if necessary, should be amenable to simple mathematical calculation. The individual claims of the proposed class members including Mr. Manuge appear to have insufficient value to justify litigation in any form and are such that obtaining legal representation would be problematic. The issues of judicial economy, efficiency and fairness can be effectively managed by the Court and, as such, do not displace the overall advantages of a class proceeding as discussed above. While the Crown apparently believes that a single application would be less burdensome to it, I cannot identify anything about the class process that would result in unfairness to its litigation interests.

juridiques avancés par la Couronne, je m'en remets à la sagesse montrée par la juge Marion Allan dans la décision *Brogaard v. Canada (Attorney General)* (2002), 7 B.C.L.R. (4th) 358 (C.S.), aux paragraphes 100 et 101, où elle écrivait ce qui suit :

[TRADUCTION] Dans la décision *Hislop*, précitée, le juge Cullity, saisi d'une demande préliminaire visant à faire radier la déclaration des demandeurs pour non-divulgence d'une cause d'action, a conclu qu'il était inopportun de tenter de trancher entre les parties des points de droit difficiles qui n'avaient pas été résolus dans des affaires antérieures. Il écrivait, au paragraphe 6, que « chacune des réclamations contestées relève d'un domaine du droit qui soit a récemment été l'objet de développements importants dont la portée n'a pas encore été mesurée avec précision, soit est relativement inexploré ».

À mon avis, il est clair que l'enrichissement sans cause et la violation d'une obligation fiduciaire sont des domaines juridiques en développement, tout comme le sont les questions se rapportant à la validité constitutionnelle d'une loi ou de recours existants. Il m'est impossible de dire à ce stade qu'il est manifeste et évident que les demandeurs ne pourront obtenir gain de cause sur ces aspects. Par conséquent, je suis d'avis que les actes de procédure révèlent une cause d'action selon ce que requiert l'alinéa 4(1)a) de la CPA.

Voir aussi la décision *Kranjcec v. Ontario* (2004), 69 O.R. (3d) 231 (C.S.J.), aux paragraphes 33 à 37.

[42] En résumé, la présente instance me semble se prêter idéalement à une autorisation comme recours collectif. Il n'y a pas d'intérêts opposés, de recours contradictoires ou de sous-groupes rivaux évidents. Les questions de droit et de responsabilité soulevées dans les actes de procédure semblent être les mêmes pour tout le groupe, et les seules questions individuelles se rapportent à la quantification de la perte, laquelle, au besoin, relèverait d'un simple calcul mathématique. Les réclamations individuelles des membres du groupe proposé, dont M. Manuge, paraissent trop modestes pour justifier un litige d'une forme ou une autre, et elles sont telles que les membres du groupe auraient du mal à se faire représenter en justice. Les questions d'économie des ressources judiciaires, d'efficacité du système judiciaire et d'équité peuvent être efficacement gérées par la Cour et ne font donc pas disparaître les avantages globaux d'un recours collectif qui ont été évoqués plus haut. La Couronne croit semble-t-il qu'une simple demande de contrôle judiciaire serait pour elle moins

[43] In conclusion, I will allow the plaintiff's motion for certification of this action as a class proceeding. I will permit the parties some time to discuss the remaining issues of notification to class members including the process of opting out of the proceeding. Failing agreement, either party may bring those matters to the Court for discussion and resolution.

[44] In accordance with rule 334.39 [as enacted by SOR/2007-301, s. 7] there will be no costs awarded in connection with this motion.

#### ORDER

THIS COURT ORDERS that this motion to certify this proceeding as a class action is allowed on the following terms:

1. This action is certified as a class proceeding;
2. The class is described as: "all former members of the Canadian Forces whose long-term disability benefits under S.I.S.I.P. Policy No. 901102 were reduced by the amount of their VAC Disability benefits received pursuant to the *Pension Act* (the "Class") from April 17, 1985 to date."
3. Mr. Manuge is appointed as the representative plaintiff of the class;
4. The nature of the claim is stated as follows:
  - a. that Section 24(a)(iv) of Part III(B) of the SISIP Policy No. 901102:
    - i. is unlawful pursuant to the provisions of the *Pension Act*;
    - ii. *ultra vires* the legislative authority of the Crown;
    - iii. breaches the public law duty owed by the Crown to the plaintiff and the class;
    - iv. unlawfully assigns, charges, attaches, anticipates, commutes, or gives as security the VAC disability

difficile à gérer, mais il m'est impossible de voir dans la formule du recours collectif une source potentielle d'injustice pour elle.

[43] En conclusion, je ferai droit à la requête du demandeur en autorisation de la présente action comme recours collectif. J'accorderai aux parties un délai au cours duquel elles pourront débattre les points restants touchant l'avis aux membres du groupe, notamment la procédure qu'ils devront suivre si tel ou tel d'entre eux décide de ne pas participer à l'instance. À défaut d'entente, l'une ou l'autre des parties pourra soumettre ces aspects à la Cour pour examen et décision.

[44] Conformément à la règle 334.39 [éditée par DORS/2007-301, art. 7] il ne sera pas adjugé de dépens relativement à la présente requête.

#### ORDONNANCE

LA COUR ORDONNE que la présente requête en autorisation de l'instance comme recours collectif soit accordée, aux conditions suivantes :

1. L'action est autorisée comme recours collectif;
2. Le groupe est décrit ainsi : « tous les anciens membres des Forces canadiennes dont les prestations d'invalidité de longue durée au titre de la police n° 901102 du RARM ont été réduites du montant de leurs prestations d'invalidité d'ACC reçues conformément à la *Loi sur les pensions* (le groupe), depuis le 17 avril 1985 jusqu'à présent ».
3. M. Manuge est nommé représentant demandeur du groupe;
4. La nature du recours est la suivante :
  - a. l'alinéa 24a)(iv) de la partie III(B) de la police n° 901102 du RARM :
    - i. est illégale selon les dispositions de la *Loi sur les pensions*;
    - ii. outrepassé les pouvoirs conférés à la Couronne par la loi;
    - iii. viole l'obligation de droit public que la Couronne a envers le demandeur et le groupe;
    - iv. cède, grève, saisit, paie par anticipation, substitue ou donne en garantie, contrairement à l'article 30 [mod. par

benefits paid or payable to the plaintiff and the class contrary to section 30 [as am. by S.C. 2000, c. 34, s. 24] of the *Pension Act*;

v. infringes the equality rights of the plaintiff and class under subsection 15(1) of the Charter to live free from discrimination and cannot be saved under section 1 of the Charter;

vi. unjustly enriches the Crown to the detriment of the plaintiff and the class;

vii. breaches the fiduciary duties owed by the Crown to the plaintiff and the class as disabled former members of the Canadian Forces involuntarily terminated from service; and

viii. has been implemented and maintained by the Crown in bad faith.

5. The relief sought by the class is stated as follows:

a. a declaration that Section 24(a)(iv) of Part III(B) of the SISIP Policy No. 901102 is unlawful;

b. a declaration that Section 24(a)(iv) of Part III(B) of the SISIP Policy No. 901102 is *ultra vires* the legislative authority of the Crown;

c. a declaration that the Crown has breached the public law duty owed to the plaintiff and the class to fulfill its obligations under the *Pension Act*;

d. a declaration that the benefits paid and/or payable to the plaintiff and the class pursuant to the *Pension Act* have been unlawfully “assigned, charged, attached, anticipated, commuted or given as security” by the Crown contrary to section 30 of the *Pension Act* as a result of the application of Section 24(a)(iv) of the SISIP Policy No. 901102;

e. a declaration that Section 24(a)(iv) of Part III(B) of the SISIP Policy No. 901102 infringes the equality rights of the plaintiff and the class under subsection 15(1) of the Charter to live free from discrimination and cannot be saved under section 1 of the Charter;

f. a declaration that the Crown has breached the fiduciary duties owed to the plaintiff and the class as former servants and members of the Canadian Forces terminated as a result of injuries sustained during the course of their service and suffering resulting disabilities;

L.C. 2000, ch. 34, art. 24] de la *Loi sur les pensions*, les prestations d’invalidité d’ACC payées ou devant être payées au demandeur et au groupe;

v. porte atteinte aux droits à l’égalité conférés au demandeur et au groupe par le paragraphe 15(1) de la Charte, notamment le droit d’être à l’abri de toute discrimination, une atteinte qui ne saurait être validée par l’article premier de la Charte;

vi. enrichit sans cause la Couronne, au détriment du demandeur et du groupe;

vii. viole les obligations fiduciaires que la Couronne a envers le demandeur et envers le groupe, en tant qu’anciens membres invalides des Forces canadiennes, au service desquels il a été mis fin;

viii. a été appliqué et maintenu par la Couronne de mauvaise foi.

5. Le redressement sollicité par le groupe est le suivant :

a. un jugement déclaratoire portant que l’alinéa 24a)(iv) de la partie III(B) de la police n° 901102 du RARM est illégale;

b. un jugement déclaratoire portant que l’alinéa 24a)(iv) de la partie III(B) de la police n° 901102 du RARM outrepassé les pouvoirs conférés à la Couronne par la loi;

c. un jugement déclaratoire portant que la Couronne a manqué à l’obligation de droit public qu’elle a envers le demandeur et le groupe, c’est-à-dire ses obligations selon la *Loi sur les pensions*;

d. un jugement déclaratoire portant que les prestations payées et/ou devant être payées au demandeur et au groupe conformément à la *Loi sur les pensions* ont été illégalement « cédées, grevées, saisies, payées par anticipation, substituées ou données en garantie » par la Couronne, contrairement à l’article 30 de la *Loi sur les pensions*, en conséquence de l’application de l’alinéa 24a)(iv) de la partie III(B) de la police n° 901102 du RARM;

e. un jugement déclaratoire portant que l’alinéa 24a)(iv) de la partie III(B) de la police n° 901102 du RARM porte atteinte aux droits à l’égalité conférés au demandeur et au groupe par le paragraphe 15(1) de la Charte, c’est-à-dire le droit d’être à l’abri de toute discrimination, une atteinte qui ne saurait être validée par l’article premier de la Charte;

f. un jugement déclaratoire portant que la Couronne a manqué aux obligations fiduciaires qu’elle avait envers le demandeur et envers le groupe, en tant qu’anciens fonctionnaires et membres des Forces canadiennes au service desquels il a été mis fin par suite de lésions subies par eux durant leur service, et qui souffrent donc d’invalidités;

- g. a declaration that the Crown has acted in bad faith in the implementation of Section 24(a)(iv) of Part III(B) of the SISIP Policy No. 901102 and its impact on the plaintiff and the class as former servants and members of the Canadian Forces terminated as a result of injuries sustained during the course of their service and suffering resulting disabilities;
- h. an order pursuant to section 24 of the Charter that Section 24(a)(iv) of Part III(B) of the SISIP Policy No. 901102 be expunged;
- i. an order that damages are a just and appropriate remedy pursuant to section 24 of the Charter and that the plaintiff and the class be reimbursed in an amount equal to the amount of long-term benefits deducted pursuant to Section 24(a)(iv) of Part III(B) of the SISIP Policy No. 901102 from the amount of long-term disability benefits otherwise payable to the plaintiff and the class;
- j. in the alternative, damages in an amount equal to the amount of benefits payable to the plaintiff and the class unlawfully and wrongfully deducted pursuant to Section 24(a)(iv) of Part III(B) of the SISIP Policy No. 901102 from the amount of long-term disability benefits otherwise payable to the plaintiff and the class;
- k. in the further alternative, an order for restitution;
- l. liability and general damages for;
- i. discrimination;
  - ii. breach of fiduciary duties; and
  - iii. bad faith.
- m. punitive, exemplary and aggravated damages;
- n. interest pursuant to the *Federal Courts Act*;
- o. costs of this action on a solicitor-and-client basis; and
- p. such further relief as this Honourable Court may deem just.
6. The following questions are certified as common questions of law or fact as the case may be:
- a. Is Section 24(a)(iv) of Part III(B) of the SISIP Policy No. 901102 unlawful?
  - b. Is Section 24(a)(iv) of Part III(B) of the SISIP Policy No. 901102 *ultra vires* the legislative authority of the Crown?
- g. un jugement déclaratoire portant que la Couronne a agi de mauvaise foi dans l'application de l'alinéa 24a)(iv) de la partie III(B) de la police n° 901102 du RARM, et dans les répercussions de cette disposition sur le demandeur et le groupe, en tant qu'anciens fonctionnaires et membres des Forces canadiennes au service desquels il a été mis fin par suite de lésions subies par eux durant leur service, et qui souffrent par conséquent d'invalidités;
- h. une ordonnance, selon l'article 24 de la Charte, portant que l'alinéa 24a)(iv) de la partie III(B) de la police n° 901102 du RARM est invalide;
- i. une ordonnance portant que des dommages-intérêts constituent une réparation convenable et juste en application de l'article 24 de la Charte, et que le demandeur et le groupe sont fondés à être remboursés d'une somme égale aux prestations d'invalidité de longue durée qui, en application de l'alinéa 24a)(iv) de la partie III(B) de la police n° 901102 du RARM, ont été déduites des prestations d'invalidité de longue durée par ailleurs payables au demandeur et au groupe;
- j. subsidiairement, des dommages-intérêts selon une somme égale aux prestations payables au demandeur et au groupe, qui ont été illégalement et à tort déduites, en application de l'alinéa 24a)(iv) de la partie III(B) de la police n° 901102 du RARM, des prestations d'invalidité de longue durée par ailleurs payables au demandeur et au groupe;
- k. subsidiairement à nouveau, une ordonnance de restitution;
- l. l'attribution d'une responsabilité et de dommages-intérêts généraux au titre de ce qui suit :
- i. discrimination;
  - ii. violation d'obligations fiduciaires;
  - iii. mauvaise foi.
- m. des dommages-intérêts punitifs, exemplaires et majorés;
- n. les intérêts prévus par la *Loi sur les Cours fédérales*;
- o. les dépens avocat-client afférents à la présente action;
- p. tout autre redressement que la Cour pourra juger à propos.
6. Les questions suivantes sont certifiées comme questions communes de droit ou de fait, selon le cas :
- a. L'alinéa 24a)(iv) de la partie III(B) de la police n° 901102 du RARM est-il illégal?
  - b. L'alinéa 24a)(iv) de la partie III(B) de la police n° 901102 du RARM outrepassé-t-il les pouvoirs conférés à la Couronne par la loi?

c. Has the Crown breached the public law duty owed to the plaintiff and the class to fulfill its obligations under the *Pension Act*?

d. Are the benefits paid to the class pursuant to the *Pension Act* unlawfully “assigned, charged, attached, anticipated, commuted or given as security” by the Crown contrary to section 30 of the *Pension Act* as a result of the application of Section 24(a)(iv) of Part III(B) of the SISIP Policy No. 901102?

e. Does Section 24(a)(iv) of Part III(B) of the SISIP Policy No. 901102 infringe the equality rights of the class under subsection 15(1) of the Charter including their rights under subsection 15(1) to live free from discrimination in a manner that cannot be saved under section 1 of the Charter?

f. Does the Crown owe fiduciary duties to the plaintiff and the class and has the Crown breached the fiduciary duties owed to the class by implementing Section 24(a)(iv) of Part III(B) of the SISIP Policy No. 901102?

g. Has the Crown acted in bad faith in the implementation of Section 24(a)(iv) of Part III(B) of the SISIP Policy No. 901102?

h. Is the class entitled to relief under section 24 of the Charter and what relief should be granted?

i. Are damages payable by the Crown to the class for the unlawful application of the SISIP clawback and what is an appropriate amount of damages?

j. Has the Crown unjustly enriched and is an order for restitution appropriate?

k. Is the Crown liable for general damages for discrimination, breach of fiduciary duties and bad faith?

l. What, if any, aggregate award is appropriate under rule 334.28 [as enacted by SOR/2007-301, s. 7] (formerly rule 299.3 [as rep. *idem*, s. 6]) of the *Federal Courts Rules*?

m. Does the conduct of the Crown justify an award of punitive damages, and what is an appropriate amount of punitive damages?

n. Is interest payable to the class pursuant to the *Federal Courts Act*?

o. Should the costs of this action be awarded to the class on a solicitor-and-client basis?

c. La Couronne a-t-elle manqué à l’obligation de droit public qu’elle a envers le demandeur et le groupe, c’est-à-dire remplir ses obligations prévues à la *Loi sur les pensions*?

d. Les prestations payées au groupe conformément à la *Loi sur les pensions* sont-elles illégalement « cédées, grevées, saisies, payées par anticipation, substituées ou données en garantie » par la Couronne contrairement à l’article 30 de la *Loi sur les pensions*, en conséquence de l’application de l’alinéa 24a)(iv) de la partie III(B) de la police n° 901102 du RARM?

e. L’alinéa 24a)(iv) de la partie III(B) de la police n° 901102 du RARM porte-t-il atteinte aux droits à l’égalité conférés au groupe par le paragraphe 15(1) de la Charte, notamment le droit d’être à l’abri de toute discrimination, atteinte qui ne saurait être validée par l’article premier de la Charte?

f. La Couronne a-t-elle des obligations fiduciaires envers le demandeur et le groupe et a-t-elle manqué aux obligations fiduciaires qu’elle a envers le groupe, par suite de l’application de l’alinéa 24a)(iv) de la partie III(B) de la police n° 901102 du RARM?

g. La Couronne a-t-elle agi de mauvaise foi dans l’application de l’alinéa 24a)(iv) de la partie III(B) de la police n° 901102 du RARM?

h. Le groupe a-t-il droit à une réparation selon l’article 24 de la Charte, et quelle réparation devrait être accordée?

i. Des dommages-intérêts sont-ils payables par la Couronne au groupe, en raison de l’application illégale du principe de récupération prévu dans le RARM, et quelle est la réparation adéquate?

j. La Couronne s’est-elle enrichie sans cause, et une ordonnance de restitution est-elle justifiée?

k. La Couronne devrait-elle être tenue de verser des dommages-intérêts généraux pour discrimination, violation d’obligations fiduciaires et mauvaise foi?

l. Quelle réparation globale est justifiée selon la règle 334.28 [édictee par DORS/2007-301, art. 7] (anciennement la règle 299.3 [abrogée, *idem*, art. 6]) des *Règles des Cours fédérales*?

m. La conduite de la Couronne justifie-t-elle l’attribution de dommages-intérêts punitifs, et quels devraient être, le cas échéant, le montant de ces dommages-intérêts?

n. Des intérêts sont-ils payables au groupe selon ce que prévoit la *Loi sur les Cours fédérales*?

o. Les dépens avocat-client de la présente action devraient-ils être accordés au groupe?

7. The following matters shall be agreed upon by the parties or, failing such agreement, as ordered by the Court upon further submissions in writing by the parties:

- a. the contents of the notice of certification;
- b. the means of giving notice to the members of the class and for allocating the costs of notification; and
- c. specifying the time and manner for class members to opt out of the class proceeding.

7. Les points suivants seront l'objet d'une entente entre les parties ou, à défaut d'entente entre les parties, seront l'objet d'une ordonnance de la Cour après dépôt de conclusions supplémentaires écrites des parties :

- a. le contenu de l'avis d'autorisation;
- b. le moyen de signifier l'avis aux membres du groupe et de répartir les frais de signification de l'avis;
- c. la fixation du délai et la modalité de non-participation des membres du groupe au recours collectif.