

T-2526-85

T-2526-85

Robert R. MacLeod (Plaintiff)

v.

The Queen (Defendant)

INDEXED AS: MACLEOD v. CANADA

Trial Division, McNair J.—Fredericton, January 13, 1988.

Practice — Pleadings — Motion to strike — Counterclaim for repayment of overpayment of unemployment insurance monies, and penalty — Plaintiff alleging Charter violations — Motion dismissed — Counterclaim raising arguable case — Important constitutional issues not properly disposed of on interlocutory application — Court not prepared to assume breach of Charter rights or go into merits of Charter argument — Onus on plaintiff to establish prima facie case before defendant required to establish s.1 justification — Allegations of Charter violations should not be allowed to limit other party's rights under Federal Court Rules.

Unemployment insurance — Counterclaim for repayment of overpayment of unemployment insurance monies, and penalty — Defendant entitled to treat amounts as debts due Her Majesty and to seek to recover same in Federal Court pursuant to Unemployment Insurance Act, 1971, s. 49(2).

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

Canadian Charter of Rights and Freedoms, being Part I of the Constitution Act, 1982, Schedule B, Canada Act 1982, 1982, c. 11 (U.K.).
Federal Court Rules, C.R.C., c. 663, R. 419.
Unemployment Insurance Act, 1971, S.C. 1970-71-72, c. 48, s. 49(2).

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

Waterside Ocean Navigation Co., Inc. v. International Navigation Ltd., [1977] 2 F.C. 257 (T.D.).

CONSIDERED:

Nabisco Brands Ltd.—Nabisco Brands Ltée v. Procter & Gamble Co. et al. (1985), 5 C.P.R. (3d) 417 (F.C.A.).

COUNSEL:

Daniel G. Pole for plaintiff.

Robert R. MacLeod (demandeur)

c.

La Reine (défenderesse)

RÉPERTORIÉ: MACLEOD c. CANADA

Division de première instance, juge McNair—
Fredericton, 13 janvier 1988.

Pratique — Plaidoiries — Requête en radiation — Demande reconventionnelle visant à obtenir le remboursement de sommes versées en trop à titre de prestations d'assurance-chômage, et le paiement d'une pénalité — Le demandeur allègue des violations de la Charte — Requête rejetée — La demande reconventionnelle soulève une cause défendable — On ne peut convenablement statuer sur des questions d'ordre constitutionnel revêtant une importance considérable au cours d'une demande interlocutoire — La Cour n'est pas disposée à présumer la violation des droits garantis par la Charte ou à examiner le bien-fondé des arguments reposant sur la Charte — Le demandeur doit établir l'existence d'une preuve prima facie avant que la défenderesse ne soit tenue d'établir la justification prévue à l'article premier — Des allégations de violation de la Charte ne devraient pas pouvoir limiter les droits garantis à la partie adverse par les Règles de la Cour fédérale.

Assurance-chômage — Demande reconventionnelle visant à obtenir le remboursement de sommes versées en trop à titre de prestations d'assurance-chômage et le paiement d'une pénalité — La défenderesse a le droit de considérer les sommes comme des dettes à l'égard de Sa Majesté et de chercher à les recouvrer devant la Cour fédérale en vertu de l'art. 49(2) de la Loi de 1971 sur l'assurance-chômage.

LOIS ET RÈGLEMENTS

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, chap. 11 (R.-U.).
Loi de 1971 sur l'assurance-chômage, S.C. 1970-71-72, chap. 48, art. 49(2).
Règles de la Cour fédérale, C.R.C., chap. 663, Règle 419.

JURISPRUDENCE

DÉCISION APPLIQUÉE:

Waterside Ocean Navigation Co., Inc. c. International Navigation Ltd., [1977] 2 C.F. 257 (1^{re} inst.).

DÉCISION EXAMINÉE:

Nabisco Brands Ltd.—Nabisco Brands Ltée c. Procter & Gamble Co. et autre (1985), 5 C.P.R. (3d) 417 (C.A.F.).

AVOCATS:

Daniel G. Pole, pour le demandeur.

Michael F. Donovan for defendant.

Michael F. Donovan, pour la défenderesse.

SOLICITORS:

Brewer MacPherson Quinn, Fredericton, New Brunswick, for plaintiff. ^a
Deputy Attorney General of Canada for defendant.

PROCUREURS:

Brewer MacPherson Quinn, Fredericton (Nouveau-Brunswick), pour le demandeur.
Le sous-procureur général du Canada, pour la défenderesse.

The following are the reasons for order delivered orally in English by

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

MCNAIR J.: The application before me is a motion by the plaintiff to strike the defendant's counterclaim pursuant to Rule 419 of the *Federal Court Rules* [C.R.C., c. 663] on the grounds that:

^c LE JUGE MCNAIR: Le demandeur m'a présenté, sur le fondement de la Règle 419 des *Règles de la Cour fédérale* [C.R.C., chap. 663], une requête visant à faire radier la demande reconventionnelle de la défenderesse pour les motifs suivants:

(i) it discloses no reasonable cause of action in that Her Majesty the Queen may not, under the authority of the *Unemployment Insurance Act*, S.C. 1970-71-72, C. 48 and amendments thereto bring a civil action for repayment of an overpayment of unemployment insurance monies advanced or penalties assessed thereupon until they have been determined to be debts due Her Majesty;

^d (i) la demande ne révèle aucune cause raisonnable d'action parce que Sa Majesté la Reine ne peut, sur le fondement de la *Loi sur l'assurance-chômage*, S.C. 1970-71-72, chap. 48 et ses modifications, introduire une action civile visant à obtenir le remboursement de sommes versées en trop à titre de prestations d'assurance-chômage ou le paiement des pénalités établies relativement à ces sommes tant qu'il n'a pas été décidé que lesdites sommes constituent des dettes à l'égard de Sa Majesté;

(ii) it will prejudice the conduct of the action as described in the Statement of Claim of the Plaintiff in that the allegations and evidence which will be led or discovered in order to support the Counter-Claim were obtained illegally and in violation of the Canadian Charter of Rights and Freedoms;

^e (ii) elle portera atteinte au déroulement de l'action comme l'a indiqué le demandeur dans sa déclaration parce que les allégations et les éléments de preuve qui seront soumis ou divulgués au soutien de la demande reconventionnelle ont été obtenus illégalement et en violation de la Charte canadienne des droits et libertés;

(iii) it would be an abuse of the process of the Court;

^f (iii) elle constituera un emploi abusif des procédures de la Cour;

(iv) it would be vexatious of the action of the Plaintiff.

(iv) elle sera vexatoire envers l'action du demandeur.

The rule generally followed in motions to strike under paragraph 419(1)(a) on grounds that the pleading discloses no reasonable cause of action is that the allegations pleaded are deemed to be true and the application may not and indeed cannot be supported by affidavit evidence.

^g Selon la règle généralement suivie en matière de requêtes en radiation présentées sur le fondement de la Règle 419(1)a) pour le motif que la plaidoirie ne révèle aucune cause raisonnable d'action, les allégations plaidées sont considérées exactes et la demande ne peut et, en fait, ne doit pas être appuyée par des affidavits.

In the case of applications to strike on the other grounds set out in paragraphs 419(1)(b) to (f) inclusive, the practice requires some affidavit evidence to support the grounds for striking the pleading. That is not the case here.

^h En ce qui concerne les demandes de radiation fondées sur les autres motifs énoncés aux alinéas 419(1)b) à f) inclusivement, la pratique exige que des affidavits soient produits au soutien des motifs invoqués pour faire radier la plaidoirie. Ce n'est pas le cas en l'espèce.

Essentially, the submissions made by counsel for the plaintiff in his able and ingenious argument reduces to the following propositions.

ⁱ Les arguments avancés par l'avocat du demandeur au cours de son admirable et habile plaidoirie sont essentiellement les suivants.

Firstly, that the whole purpose of the counterclaim is to enable the defendant to elicit evidence by way of discovery which should not be permitted in a case involving allegations of Charter [*Canadian Charter of Rights and Freedoms*, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.)] violations.

Alternatively, any such discovery elicited by the defendant should be confined solely to the allegations pleaded by the plaintiff in its statement of claim and should not be permitted to open the door to matters pertaining to the alleged overpayment and penalty which from the defendant's standpoint are said to be debts due Her Majesty.

The real issue is whether the Court should exercise its discretion in granting the relief sought by the plaintiff in its motion. In my view, that raises the issue of whether the counterclaim has raised an arguable case.

In my opinion, the test of that is not whether the counterclaim raises a *prima facie* case, but simply whether it raises an arguable case. It seems to me that it does and it is primarily for that reason that I rule against granting the motion to strike.

Another ground for so ruling arises from the fact that this case raises constitutional issues of considerable importance pertaining to the alleged violation of certain of the plaintiff's rights under the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, so that the matter cannot be properly disposed of on an interlocutory application of this nature.

If I were to rule that the counterclaim should be struck on the basis of the alleged Charter violations, then it seems to me that I would be required to assume that the plaintiff's Charter rights had been breached. I am not prepared to make any such assumption. Nor, by the same token, am I disposed to go into the merits of the plaintiff's Charter argument.

While cases involving allegations of the violations of a party's rights under the Charter

Il a tout d'abord prétendu que la demande reconventionnelle était destinée à permettre à la défenderesse d'obtenir des éléments de preuve grâce à un interrogatoire préalable ce qui ne devrait pas être permis dans une affaire où sont alléguées des violations de la Charte [*Charte canadienne des droits et libertés*, qui constitue la Partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, chap. 11 (R.-U.)].

Il a soutenu subsidiairement que l'interrogatoire ainsi obtenu par la défenderesse devrait se limiter aux allégations plaidées par le demandeur dans sa déclaration et qu'il ne devrait pas permettre l'introduction d'éléments relatifs au paiement en trop allégué et à la pénalité qui, de l'avis de la défenderesse, constituent des dettes envers Sa Majesté.

Le véritable point litigieux consiste à déterminer si la Cour devrait exercer son pouvoir discrétionnaire et accorder le redressement sollicité par le demandeur dans sa requête. À mon avis, il s'agit de savoir si la demande reconventionnelle permet de conclure à l'existence d'une cause défendable.

J'estime que le critère applicable ne consiste pas à se demander si la demande reconventionnelle soulève une preuve *prima facie*, mais simplement une cause défendable. Il me semble que tel est le cas et c'est principalement pour ce motif que je décide de rejeter la requête en radiation.

Ma décision repose également sur le fait que l'espèce soulève des questions d'ordre constitutionnel revêtant une importance considérable en ce qui concerne la violation alléguée de certains des droits garantis au demandeur par la *Charte canadienne des droits et libertés*, de sorte qu'il n'est pas possible de statuer sur la présente affaire au cours d'une demande interlocutoire de ce genre.

À mon avis, si je statuais que la demande reconventionnelle doit être radiée parce que la Charte aurait été violée, je serais alors tenu de présumer que les droits garantis au demandeur par la Charte ont effectivement été violés. Je ne suis pas disposé à faire une telle supposition. De même, je ne suis pas non plus disposé à examiner le bien-fondé des arguments du demandeur reposant sur la Charte.

Même si les affaires au cours desquelles on allègue que les droits conférés à une partie par la

undoubtedly raise constitutional issues of great importance, nevertheless the onus still rests on that party of proving the alleged violations. Proof does not automatically result from the mere fact of pleading.

In other words, the plaintiff has to make out a *prima facie* case. Once having done that then, in my view, the onus shifts to the opposing party to establish that the rights determined to have been violated under the Charter are subject to "such reasonable limits prescribed by law as can be demonstrably justified in a free and democratic society."

There is also another ground which I consider supports the ruling I have made and it is this. If a party brings an action then that party must face the possibility of the action being defended by the party sued. I speak here of a civil action within the context of the *Federal Court Rules*. That being the case, the party sued has certain rights under the Rules with respect to defending the action, discovery of documents, examination for discovery, and like procedures.

In my opinion, it would be very wrong to conclude that simply because a party in his action raises allegations of Charter violations that that of itself necessarily circumscribes and limits the normal discovery procedures available to that party in his defence of the suit.

If one were to take that proposition to its logical conclusion the result would be that anyone by raising a Charter violation could virtually create an irrebuttable presumption that the violation need not be proven by the ordinary standards of proof applicable in a civil case, thus depriving the other party of his reasonable means of defending the action.

I am certainly not prepared to make any such assumption simply because a case raises allegations of Charter violations. It is implicit from the Supreme Court of Canada decisions and what has been said by judges time and again that Charter cases are very important cases in the context of raising constitutional issues but, notwithstanding that, the determination of these issues usually

Charte ont été violés soulèvent indubitablement des questions constitutionnelles d'une grande importance, il n'en demeure pas moins qu'il incombe toujours à cette partie de prouver les violations alléguées. Il ne suffit pas de plaider des allégations pour que celles-ci soient automatiquement prouvées.

En d'autres termes, le demandeur doit établir l'existence d'une preuve *prima facie*. Cela fait, j'estime qu'il revient alors à la partie adverse d'établir que les droits qui ont été violés selon la Charte sont restreints «dans des limites qui soient raisonnables et dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique».

Il existe un autre motif qui, à mon avis, étaye la décision que j'ai rendue. Lorsqu'une partie intente une action, elle doit faire face à la possibilité que la partie poursuivie se défende. Je parle ici d'une action civile dans le contexte des *Règles de la Cour fédérale*. Dans un tel cas, la partie poursuivie possède, en vertu des Règles, certains droits en ce qui concerne la contestation de l'action, la communication des documents, les interrogatoires préalables et les autres procédures semblables.

À mon avis, il serait tout à fait erroné de conclure qu'en invoquant des violations de la Charte dans son action, la partie limite les procédures normales de communication de documents et d'interrogatoires préalables auxquelles elle peut avoir recours dans sa contestation de l'action.

La conclusion logique d'un tel raisonnement serait que toute personne invoquant une violation à la Charte pourrait pratiquement créer une présomption irréfragable selon laquelle il n'est pas nécessaire de prouver la violation en utilisant les règles ordinaires de la preuve applicables en matière civile, ce qui priverait la partie adverse des moyens raisonnables qui s'offrent à elle pour contester l'action.

Je ne suis certainement pas disposé à faire une telle supposition parce qu'on allègue au cours d'une action que la Charte a été violée. Il ressort implicitement des décisions de la Cour suprême du Canada et des déclarations faites à maintes reprises par les juges que les affaires reposant sur la Charte sont très importantes parce qu'on y soulève des questions d'ordre constitutionnel, mais malgré

requires an adjudication at trial. In short, an interlocutory application is not the proper area or forum in which to decide matters of that magnitude. In any event, that is the ruling I have made.

Moreover, I agree with the submission of counsel for the defendant that subsection 49(2) of the *Unemployment Insurance Act, 1971* [S.C. 1970-71-72, c. 48] applies to what the defendant is seeking to do here by way of the counterclaim. In my opinion, it was within the right of the defendant to treat the amount of overpayment claimed to be due and the penalty claimed to be rightfully assessed as debts due Her Majesty and to seek to recover these debts in the Federal Court as a court of competent jurisdiction.

The onus of proving its entitlement to what it seeks to recover by way of counterclaim rests on the defendant and the defendant will have to prove that the overpayment and penalty are debts due to Her Majesty the Queen.

On the strict procedural point, I would cite two cases. One is *Nabisco Brands Ltd.—Nabisco Brands Ltée v. Procter & Gamble Co. et al.* (1985), 5 C.P.R. (3d) 417 (F.C.A.).

The gist of the decision is that the Court of Appeal will not reverse a discretionary interlocutory order of a trial judge on a motion given without reasons unless it can be shown that the judge clearly erred or proceeded on a wrong principle.

The other case is *Waterside Ocean Navigation Co., Inc. v. International Navigation Ltd.*, [1977] 2 F.C. 257 (T.D.) *per* Thurlow A.C.J. [as he then was], at page 259:

With respect to (1) [statement of claim discloses no reasonable cause of action], the determination must be made on the basis of the allegations of the statement of claim. For the purpose of (2), whether the application is made under Rule 419(1)(c) or (f) or under the inherent jurisdiction of the Court, evidence is admissible. In neither case, however, is the onus on the applicant an easy one to discharge. The Court is always slow to strike out a statement of claim and dismiss an action under

cela, la décision sur ces questions doit habituellement être rendue au procès. En résumé, il n'y a pas lieu ou il n'est pas approprié de rendre une décision sur des questions d'une telle importance au cours d'une demande interlocutoire. De toute façon, telle est la décision que j'ai rendue.

De plus, je souscris à la prétention de l'avocat de la défenderesse qui affirme que le paragraphe 49(2) de la *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage* [S.C. 1970-71-72, chap. 48] s'applique à ce que la défenderesse cherche à faire en l'espèce en présentant une demande reconventionnelle. À mon avis, la défenderesse avait le droit de considérer que la somme payée en trop et la pénalité qu'elle réclame constituent à juste titre des dettes à l'égard de Sa Majesté et de chercher à recouvrer ces dettes devant la Cour fédérale en sa qualité de cour compétente pour connaître d'une telle question.

C'est à la défenderesse qu'il incombe de prouver qu'elle a droit à la somme qu'elle cherche à récupérer par sa demande reconventionnelle et elle devra en outre prouver que le paiement en trop et la pénalité sont des dettes à l'égard de Sa Majesté la Reine.

Je citerai deux décisions en ce qui concerne la procédure. L'une de celles-ci est l'arrêt *Nabisco Brands Ltd.—Nabisco Brands Ltée c. Procter & Gamble Co. et autre* (1985), 5 C.P.R. (3d) 417 (C.A.F.).

Le point essentiel de cette décision est que la Cour d'appel n'infirmera pas l'ordonnance interlocutoire discrétionnaire et non motivée prononcée par un juge de première instance relativement à une requête à moins que l'on puisse prouver que ledit juge s'est manifestement trompé ou s'est fondé sur un principe erroné.

L'autre décision est intitulée *Waterside Ocean Navigation Co. c. International Navigation Ltd.*, [1977] 2 C.F. 257 (1^{re} inst.) où le juge en chef adjoint Thurlow [tel était alors son titre] a dit à la page 259:

Relativement à (1) [la déclaration ne révèle aucune cause raisonnable d'action], on doit prendre la décision en se basant sur les allégations de la déclaration. Quant à (2), que la demande soit présentée en vertu de la Règle 419(1)c) ou f) ou en vertu de la compétence inhérente de la Cour, une preuve est admissible. En aucun cas, cependant, il n'est facile pour un requérant de s'acquitter de ce fardeau. La Cour est toujours réticente à radier une déclaration et à rejeter une action en

Rule 419(1)(a) and will do so only when it is clear that by no proper amendment can the statement of claim be revised so as to disclose a reasonable cause of action. The test is just as stringent, if not more so, when dismissal is sought on the ground that the proceeding is frivolous or vexatious or an abuse of the process of the Court. The Court will not stop a proceeding and deny a plaintiff the right to have a case heard unless it is clear that the action is frivolous or vexatious or that the plaintiff has no reasonable cause of action and that to permit the action to proceed is an abuse of its process.

In the result, the plaintiff's motion is dismissed. Costs to be in the cause.

vertu de la Règle 419(1)a) et elle ne le fera que s'il est clair qu'aucun amendement ne peut modifier la déclaration de façon à révéler une cause raisonnable d'action. Ce critère est aussi rigoureux, sinon plus, lorsqu'on demande le rejet d'une action au motif que la procédure est futile ou vexatoire ou constitue un emploi abusif des procédures de la Cour. La Cour ne mettra pas fin à une procédure et ne privera pas un demandeur du droit de faire entendre sa cause à moins qu'il soit clair que l'action est futile ou vexatoire ou que le demandeur n'a aucune cause raisonnable d'action et que permettre à l'action de suivre son cours constitue un emploi abusif de ses procédures.

^a La requête du demandeur est donc rejetée. Les dépens suivront l'issue de la cause.