

Dennis Manuge *Appellant*

v.

Her Majesty The Queen *Respondent*

INDEXED AS: MANUGE v. CANADA

2010 SCC 67

File No.: 33103.

2010: January 20, 21; 2010: December 23.

Present: Binnie, LeBel, Deschamps, Abella, Charron, Rothstein and Cromwell JJ.

ON APPEAL FROM THE FEDERAL COURT OF APPEAL

Courts — Federal Court — Procedure — Plaintiff bringing action in Federal Court against federal Crown for constitutional remedies, declaratory relief and damages arising from establishment, modification and application of long-term disability benefits plan — Whether plaintiff entitled to proceed by way of action without first proceeding by way of judicial review — Federal Courts Act, R.S.C. 1985, c. F-7, ss. 17, 18.

In 2002, M was injured and was awarded a monthly disability pension under the *Pension Act* in addition to his salary as a member of the Canadian Forces. In 2003, he was given an involuntary, medically required release and was approved to receive long-term disability benefits under the Canadian Forces' disability plan. For 24 months following his release, M received both a disability pension and long-term disability benefits, but, pursuant to s. 24(a)(iv) of the plan, the amount he received from his disability pension was deducted monthly from the amount he received for long-term disability. M brought an action in the Federal Court seeking, among other relief, constitutional remedies, declaratory relief and damages in relation to these deductions. The Federal Court certified the proceeding as a class action. The Federal Court of Appeal allowed the Crown's appeal based on *Canada v. Grenier*, 2005 FCA 348, [2006] 2 F.C.R. 287, concluding that the lawfulness of a decision or administrative activity like s. 24(a)(iv) of the plan can only be challenged by judicial review.

Held: The appeal should be allowed.

Dennis Manuge *Appelant*

c.

Sa Majesté la Reine *Intimée*

RÉPERTORIÉ : MANUGE c. CANADA

2010 CSC 67

N° du greffe : 33103.

2010 : 20, 21 janvier; 2010 : 23 décembre.

Présents : Les juges Binnie, LeBel, Deschamps, Abella, Charron, Rothstein et Cromwell.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL FÉDÉRALE

Tribunaux — Cour fédérale — Procédure — Action intentée en Cour fédérale contre la Couronne fédérale pour obtenir des réparations constitutionnelles, des jugements déclaratoires et des dommages-intérêts par suite de la constitution, de la modification et de l'application d'un régime de prestations d'invalidité de longue durée — Le demandeur peut-il engager une action sans procéder d'abord par voie de contrôle judiciaire? — Loi sur les Cours fédérales, L.R.C. 1985, ch. F-7, art. 17, 18.

En 2002, M a subi une blessure et s'est vu accorder une pension mensuelle d'invalidité au titre de la *Loi sur les pensions* en plus de son salaire de membre des Forces canadiennes. En 2003, il a été libéré contre son gré pour des raisons médicales et il est devenu admissible à des prestations d'invalidité de longue durée dans le cadre du régime de prestations d'invalidité des Forces canadiennes. M a touché à la fois une pension d'invalidité et des prestations d'invalidité de longue durée pendant 24 mois après sa libération, mais, conformément à l'al. 24a)(iv) du régime, le montant de sa pension d'invalidité était déduit chaque mois de ses prestations d'invalidité de longue durée. M a intenté une action en Cour fédérale pour obtenir notamment des réparations constitutionnelles, des jugements déclaratoires et des dommages-intérêts relativement à ces déductions. La Cour fédérale a autorisé l'action comme recours collectif. La Cour d'appel fédérale a accueilli l'appel de la Couronne sur le fondement de *Canada c. Grenier*, 2005 CAF 348, [2006] 2 R.C.F. 287, concluant que la légalité d'une décision ou d'une activité administrative telle celle prévue à l'al. 24a)(iv) du régime ne peut être contestée que par voie de contrôle judiciaire.

Arrêt : Le pourvoi est accueilli.

In accordance with *Canada (Attorney General) v. TeleZone Inc.*, 2010 SCC 62, [2010] 3 S.C.R. 585, the Federal Court has jurisdiction to entertain the action. At their core, the pleadings represent a claim for alleged breaches of s. 15(1) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* and the action need not, therefore, be stayed in favour of an application for judicial review.

Cases Cited

Applied: *Canada (Attorney General) v. TeleZone Inc.*, 2010 SCC 62, [2010] 3 S.C.R. 585; **overruled:** *Canada v. Grenier*, 2005 FCA 348, [2006] 2 F.C.R. 287; **referred to:** *Hunt v. Carey Canada Inc.*, [1990] 2 S.C.R. 959; *Canada (Attorney General) v. McArthur*, 2010 SCC 63, [2010] 3 S.C.R. 626; *Nu-Pharm Inc. v. Canada (Attorney General)*, 2010 SCC 65, [2010] 3 S.C.R. 648.

Statutes and Regulations Cited

Act to amend the statute law in relation to veterans' benefits, S.C. 2000, c. 34.
Canadian Charter of Rights and Freedoms, ss. 15(1), 24.
Canadian Forces Members and Veterans Re-establishment and Compensation Act, S.C. 2005, c. 21.
Crown Liability and Proceedings Act, R.S.C. 1985, c. C-50, s. 21.
Federal Courts Act, R.S.C. 1985, c. F-7, ss. 2, 17(1), 18, 18.1, 18.4(2).
Federal Courts Rules, SOR/98-106, rr. 334.1, 334.12, 334.16.
National Defence Act, R.S.C. 1985, c. N-5, s. 39(1).
Pension Act, R.S.C. 1985, c. P-6.

Authors Cited

Canada. Department of National Defence and Canadian Forces. Ombudsman. *Unfair Deductions From SISIP Payments to Former CF Members*. Ottawa: The Department, 2003 (online: www.ombudsman.forces.gc.ca/rep-rap/sr-rs/sis-rar/doc/sis-rar-eng.pdf).

APPEAL from a judgment of the Federal Court of Appeal (Létourneau, Noël and Blais J.J.A.), 2009 FCA 29, [2009] 4 F.C.R. 478, 384 N.R. 313, 73 C.C.P.B. 1, [2009] F.C.J. No. 73 (QL), 2009 CarswellNat 160, setting aside a decision of Barnes J., 2008 FC 624, [2009] 1 F.C.R. 416, 329 F.T.R. 167, 71 C.C.P.B. 112, [2008] F.C.J. No. 787 (QL), 2008 CarswellNat 1495. Appeal allowed.

Selon *Canada (Procureur général) c. TeleZone Inc.*, 2010 CSC 62, [2010] 3 R.C.S. 585, la Cour fédérale est compétente pour connaître de l'action. Au fond, les actes de procédure correspondent à un recours fondé sur de prétendues violations du par. 15(1) de la *Charte canadienne des droits et libertés*, et il n'est pas nécessaire de suspendre l'action en faveur d'une demande de contrôle judiciaire.

Jurisprudence

Arrêt appliqué : *Canada (Procureur général) c. TeleZone Inc.*, 2010 CSC 62, [2010] 3 R.C.S. 585; **arrêt renversé :** *Canada c. Grenier*, 2005 CAF 348, [2006] 2 R.C.F. 287; **arrêts mentionnés :** *Hunt c. Carey Canada Inc.*, [1990] 2 R.C.S. 959; *Canada (Procureur général) c. McArthur*, 2010 CSC 63, [2010] 3 R.C.S. 626; *Nu-Pharm Inc. c. Canada (Procureur général)*, 2010 CSC 65, [2010] 3 R.C.S. 648.

Lois et règlements cités

Charte canadienne des droits et libertés, art. 15(1), 24.
Loi portant modification de la législation concernant les avantages pour les anciens combattants, L.C. 2000, ch. 34.
Loi sur la défense nationale, L.R.C. 1985, ch. N-5, art. 39(1).
Loi sur la responsabilité civile de l'État et le contentieux administratif, L.R.C. 1985, ch. C-50, art. 21.
Loi sur les Cours fédérales, L.R.C. 1985, ch. F-7, art. 2, 17(1), 18, 18.1, 18.4(2).
Loi sur les mesures de réinsertion et d'indemnisation des militaires et vétérans des Forces canadiennes, L.C. 2005, ch. 21.
Loi sur les pensions, L.R.C. 1985, ch. P-6.
Règles des Cours fédérales, DORS/98-106, règles 334.1, 334.12, 334.16.

Doctrine citée

Canada. Ministère de la Défense nationale et des Forces canadiennes. Ombudsman. *Déductions injustes des paiements du RARM effectués à d'ex-membres des FC*. Ottawa : Le ministère, 2003 (en ligne : www.ombudsman.forces.gc.ca/rep-rap/sr-rs/sis-rar/doc/sis-rar-fra.pdf).

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel fédérale (les juges Létourneau, Noël et Blais), 2009 CAF 29, [2009] 4 R.C.F. 478, 384 N.R. 313, 73 C.C.P.B. 1, [2009] A.C.F. n° 73 (QL), 2009 CarswellNat 161, qui a annulé une décision du juge Barnes, 2008 CF 624, [2009] 1 R.C.F. 416, 329 F.T.R. 167, 71 C.C.P.B. 112, [2008] A.C.F. n° 787 (QL), 2008 CarswellNat 2779. Pourvoi accueilli.

Peter J. Driscoll, Michael Sobkin, Ward K. Branch and Daniel F. Wallace, for the appellant.

Christopher M. Rupar, Alain Préfontaine and Bernard Letarte, for the respondent.

The judgment of the Court was delivered by

[1] ABELLA J. — For 24 months following his involuntary, medically required release from the Canadian Forces, Dennis Manuge received both a disability pension and long-term disability benefits. Pursuant to the terms of the relevant policies, the amount Mr. Manuge received for his disability pension was deducted monthly from the amount he received for long-term disability. Mr. Manuge brought proceedings in the Federal Court seeking constitutional remedies, damages, declarations and restitution in relation to these deductions. His complaint is not with the deductions *per se*, but with the fact that they have not been universally applied to everyone who received Canadian Forces disability benefits.

[2] The question in this appeal is whether Mr. Manuge, before commencing the action, must first seek judicial review of the provision of the disability benefit plan that authorized the deductions. Following *Canada (Attorney General) v. TeleZone Inc.*, 2010 SCC 62, [2010] 3 S.C.R. 585, heard with this appeal, it is clear that the Federal Court has jurisdiction to entertain the action. However, *TeleZone* also states that there is a residual discretion to stay an action that is essentially a veiled application for judicial review. The Crown suggests that the claim in this case is such an application. With respect, given what I see as the essential character of that claim, the discretion to grant a stay should not be exercised.

Background

[3] Dennis Manuge is a former member of the Canadian Forces. He served from 1994 until 2003.

Peter J. Driscoll, Michael Sobkin, Ward K. Branch et Daniel F. Wallace, pour l'appelant.

Christopher M. Rupar, Alain Préfontaine et Bernard Letarte, pour l'intimée.

Version française du jugement de la Cour rendu par

[1] LA JUGE ABELLA — Dennis Manuge a touché à la fois une pension d'invalidité et des prestations d'invalidité de longue durée pendant 24 mois après avoir été libéré contre son gré des Forces canadiennes pour des raisons médicales. Conformément aux polices applicables, le montant de la pension d'invalidité de M. Manuge était déduit chaque mois de ses prestations d'invalidité de longue durée. Il a intenté une action en Cour fédérale pour obtenir des réparations constitutionnelles, des dommages-intérêts, des jugements déclaratoires et la restitution des sommes d'argent ainsi déduites. Il ne se plaint pas des déductions comme telles, mais du fait qu'elles n'ont pas été imposées à toutes les personnes qui touchaient des prestations d'invalidité des Forces canadiennes.

[2] La question qui se pose en l'espèce est de savoir si M. Manuge doit solliciter le contrôle judiciaire de la disposition du régime de prestations d'invalidité autorisant les déductions avant d'intenter son action. Selon la décision rendue dans l'affaire *Canada (Procureur général) c. TeleZone Inc.*, 2010 CSC 62, [2010] 3 R.C.S. 585, instruite en même temps que le présent appel, la Cour fédérale est manifestement compétente pour connaître de l'action. L'arrêt *TeleZone* reconnaît toutefois aussi l'existence d'un pouvoir discrétionnaire résiduel de suspendre une action qui constitue essentiellement une demande voilée de contrôle judiciaire. La Couronne soutient que c'est précisément le cas de l'action intentée en l'espèce. Étant donné l'essence de la demande, telle que je la perçois, j'estime, avec égards, que le pouvoir discrétionnaire de suspendre l'action ne devrait pas être exercé.

Le contexte

[3] Dennis Manuge a servi dans les Forces canadiennes de 1994 à 2003. En 2002, il a subi

In 2002, he was injured to such an extent that he was unable to continue with his regular duties. Pursuant to the *Pension Act*, R.S.C. 1985, c. P-6, Mr. Manuge was awarded a monthly disability pension known as a “VAC benefit” — calculated in relation to his injury, not his pre-disability earnings — in the amount of \$386.28. He was awarded this benefit in addition to his monthly Canadian Forces salary of \$3,942. Mr. Manuge tried to continue his work, but in December 2003 was given an involuntary, medically required release. For 24 months following his release, Mr. Manuge received benefits under both the *Pension Act* and the Canadian Forces’ Service Income Security Insurance Plan Long Term Disability Plan (“SISIP LTD Plan”). Under s. 24(a)(iv) of the SISIP LTD Plan, however, each of the 24 monthly LTD benefit payments he received was reduced, from an amount equal to 75 percent of his pre-release monthly income, by the amount of the *Pension Act* benefit he also received.

[4] The SISIP LTD Plan was issued in 1969, as part of a document entitled SISIP Policy 901102, pursuant to s. 39(1) of the *National Defence Act*, R.S.C. 1985, c. N-5. Section 39(1) grants the Chief of the Defence Staff discretion to dispose of “[n]on-public property acquired by contribution” for the benefit of members of the Canadian Forces or their dependants.

[5] In 1976, Part III(B) of the SISIP Policy was amended to include s. 24(a)(iv), which reduces monthly benefits payable under the SISIP LTD Plan by the value of any monthly benefits received under the *Pension Act* (like the VAC benefit that Mr. Manuge received):

24. Other Relevant Sources of Income

a. The monthly benefit payable at Section 23 shall be reduced by the sum of:

. . .

une blessure grave à un point tel qu’il n’était plus en mesure d’exercer ses fonctions habituelles. Conformément à la *Loi sur les pensions*, L.R.C. 1985, ch. P-6, on a accordé à M. Manuge une pension mensuelle d’invalidité (« prestation d’ACC ») de 386,28 \$, dont le montant a été établi en fonction de sa blessure, et non du revenu qu’il gagnait avant de devenir invalide. Il touchait cette pension en plus de son salaire mensuel des Forces canadiennes de 3 942 \$. M. Manuge a essayé de continuer à travailler, mais il a été libéré contre son gré des Forces canadiennes pour des raisons médicales en décembre 2003. Dans les 24 mois suivant sa libération, M. Manuge a touché à la fois des prestations en application de la *Loi sur les pensions* et des prestations du Régime d’assurance-revenu militaire pour invalidité de longue durée (le « RARM IP »). Conformément à l’al. 24a)(iv) du RARM IP, les 24 prestations mensuelles qu’il a reçues en vertu de ce régime — qui devaient à l’origine correspondre à 75 p. 100 de son revenu mensuel antérieur à sa libération — ont été réduites du montant de la prestation qu’il recevait en même temps au titre de la *Loi sur les pensions*.

[4] Le RARM IP a été constitué en 1969, dans le cadre de la Police du RARM n° 901102, en application du par. 39(1) de la *Loi sur la défense nationale*, L.R.C. 1985, ch. N-5. Ce paragraphe confère au chef d’état-major de la défense le pouvoir discrétionnaire de disposer des « biens non publics reçus en don » au profit des membres des Forces canadiennes ou des personnes à leur charge.

[5] En 1976, la partie III(B) de la Police du RARM a été modifiée par l’ajout de l’al. 24a)(iv), qui réduit les prestations payables chaque mois dans le cadre du RARM IP d’un montant correspondant à toute prestation mensuelle reçue au titre de la *Loi sur les pensions* (comme la prestation d’ACC versée à M. Manuge) :

24. Autres sources de revenu

a. Le montant de la prestation mensuelle versée selon l’article 23 doit être réduit du total des montants suivants :

. . .

(iv) the total monthly income benefits payable to the member under the Pension Act

[6] In 2000, the *Act to amend the statute law in relation to veterans' benefits*, S.C. 2000, c. 34, came into force. This Act allows members who have suffered a disability during service, but who can still work, to collect a *Pension Act* disability benefit while also receiving their salaries. Mr. Manuge claims that because s. 24(a)(iv) reduces only those payments made pursuant to the SISIP LTD Plan, those members who were able to continue their service — and thus were not receiving SISIP LTD benefits — did not have their primary source of income reduced by the value of the *Pension Act* benefits they also received.

[7] The *Canadian Forces Members and Veterans Re-establishment and Compensation Act*, S.C. 2005, c. 21 (the “New Veterans Charter”), came into force on April 1, 2006. That Act replaced monthly benefits under the *Pension Act* with a one-time, lump sum payment. The lump sum payment is not a “monthly benefit” within the meaning of s. 24(a)(iv) of the SISIP LTD Plan, and is therefore not deducted from SISIP LTD benefits. The effect of the enactment of the New Veterans Charter is that members injured on or after April 1, 2006, and entitled to both a SISIP LTD benefit and a lump sum payment, are not subject to a reduction of their SISIP LTD benefits. Those, like Mr. Manuge, who were subject to a reduction before the enactment of the New Veterans Charter, are not entitled to compensation for amounts previously deducted. Nor are those injured before April 1, 2006, entitled to a lump sum payment. Instead, they continue to receive monthly *Pension Act* benefits which, pursuant to s. 24(a)(iv), result in a reduction of their SISIP LTD benefits.

(iv) de la prestation de revenu mensuelle totale versée au membre en vertu de la *Loi sur les pensions* . . .

[6] La *Loi portant modification de la législation concernant les avantages pour les anciens combattants*, L.C. 2000, ch. 34, est entrée en vigueur en 2000. Cette loi permet aux membres des Forces canadiennes ayant été frappés d'une invalidité durant le service, mais qui peuvent néanmoins continuer à travailler, de toucher une prestation d'invalidité sous le régime de la *Loi sur les pensions* tout en recevant leur solde. Selon M. Manuge, puisque l'al. 24a)(iv) ne prévoit que la réduction des paiements versés au titre du RARM IP, les membres aptes à poursuivre leur service — qui ne touchaient donc pas de prestations au titre du RARM IP — n'ont pas vu leur source principale de revenu réduite du montant des prestations qu'ils recevaient en même temps sous le régime de la *Loi sur les pensions*.

[7] La *Loi sur les mesures de réinsertion et d'indemnisation des militaires et vétérans des Forces canadiennes*, L.C. 2005, ch. 21 (la « nouvelle Charte des anciens combattants »), entrée en vigueur le 1^{er} avril 2006, a remplacé les prestations mensuelles au titre de la *Loi sur les pensions* par un paiement forfaitaire. Le paiement en question ne constitue pas une « prestation de revenu mensuelle » au sens de l'al. 24a)(iv) du RARM IP et n'entraîne donc pas de réduction des prestations versées en vertu du RARM IP. L'adoption de la nouvelle Charte des anciens combattants a pour effet de mettre les membres blessés le 1^{er} avril 2006 ou après cette date, qui ont droit à la fois à des prestations du RARM IP et à un paiement forfaitaire, à l'abri d'une réduction de leurs prestations mensuelles du RARM IP. Ceux, comme M. Manuge, dont les prestations ont été réduites avant l'entrée en vigueur de la nouvelle Charte des anciens combattants, n'ont droit à aucune indemnisation relativement à ces réductions antérieures. De plus, les membres blessés avant le 1^{er} avril 2006 n'ont pas droit à un paiement forfaitaire. Ils reçoivent encore, au titre de la *Loi sur les pensions*, des prestations mensuelles entraînant une réduction de leurs prestations du RARM IP en application de l'al. 24a)(iv).

[8] On March 15, 2007, Mr. Manuge filed a statement of claim with the Federal Court, challenging the reduction to his SISIP LTD benefits on a variety of grounds and seeking constitutional remedies, damages, restitution and declarations. He later applied to the Federal Court for the certification of his action as a class action pursuant to rule 334.16 of the *Federal Courts Rules*, SOR/98-106. He purports to represent approximately 4000 other former Canadian Forces members similarly affected by s. 24(a)(iv).

[9] In his statement of claim, Mr. Manuge alleges that

- (i) section 24(a)(iv) is unlawful, *ultra vires* and contrary to the *Pension Act*;
- (ii) the Crown has breached the public law obligations owed to Mr. Manuge and the class under the *Pension Act*;
- (iii) section 24(a)(iv) infringes s. 15(1) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* and is not saved by s. 1;
- (iv) the Crown has been unjustly enriched;
- (v) the Crown is a fiduciary and has breached the fiduciary duties owed to Mr. Manuge and the class; and that
- (vi) the Crown has acted in bad faith.

[10] Mr. Manuge seeks declaratory relief and, pursuant to s. 24 of the *Charter*, damages equal to the amount “unlawfully and wrongfully deducted” pursuant to s. 24(a)(iv) from the SISIP LTD benefits paid to the class. In the alternative, he seeks damages in that amount. In the further alternative, he seeks an order for restitution. Finally, Mr. Manuge claims “liability and general damages” for

[8] Le 15 mars 2007, M. Manuge a déposé à la Cour fédérale une déclaration dans laquelle il invoquait plusieurs moyens pour contester la réduction de ses prestations du RARM IP et demandait des réparations constitutionnelles, des dommages-intérêts, la restitution de sommes d’argent et des jugements déclaratoires. Il a par la suite demandé à la Cour fédérale d’autoriser son action comme recours collectif en vertu de la règle 334.16 des *Règles des Cours fédérales*, DORS/98-106. Il dit représenter environ 4 000 autres anciens membres des Forces canadiennes pour lesquels l’al. 24a)(iv) a eu des conséquences semblables.

[9] Dans sa déclaration, M. Manuge soutient que

- (i) l’alinéa 24a)(iv) est illégal, *ultra vires* et contraire à la *Loi sur les pensions*;
- (ii) la Couronne a manqué aux obligations de droit public que lui impose la *Loi sur les pensions* envers M. Manuge et le groupe;
- (iii) l’alinéa 24a)(iv) enfreint le par. 15(1) de la *Charte canadienne des droits et libertés* et n’est pas justifié au regard de l’article premier;
- (iv) la Couronne a bénéficié d’un enrichissement injustifié;
- (v) la Couronne agissait à titre fiduciaire et a manqué à ses obligations fiduciaires envers M. Manuge et le groupe;
- (vi) la Couronne a agi de mauvaise foi.

[10] M. Manuge sollicite des jugements déclaratoires et des dommages-intérêts fondés sur l’art. 24 de la *Charte* équivalant au montant [TRADUCTION] « déduit illégalement et injustement » en application de l’al. 24a)(iv) des prestations versées au groupe au titre du RARM IP. Subsidiairement, il réclame des dommages-intérêts de ce montant ou, à défaut, une ordonnance de restitution. Enfin, M. Manuge

discrimination, breach of fiduciary duties and bad faith, and seeks punitive, exemplary and aggravated damages, interest, and costs of the action.

[11] Mr. Manuge relies on various government documents to support his contention that the scheme as a whole operates unfairly and that the amendments to the SISIP LTD Plan were made in bad faith. Among those documents is a special report prepared by the Ombudsman for the Department of National Defence and Canadian Forces in October 2003 entitled *Unfair Deductions From SISIP Payments to Former CF Members*. In that report, the Ombudsman highlighted the disparate treatment experienced by serving Canadian Forces members and those released for medical reasons as follows:

Serving CF members receiving disability pensions through VAC under the *Pension Act* do not have their income reduced because of the pension they receive to compensate them for their disability. It simply does not seem fair that injured and ill members who are released from the CF for medical reasons should have their disability insurance benefit paid, which is intended to replace their income as CF members, reduced because of the same pension benefits. [p. 14]

The Ombudsman sent follow-up letters to the Minister of National Defence in 2005 and 2007, stating that the deduction of benefits under the *Pension Act* from SISIP LTD Plan benefits was unfair to former members like Mr. Manuge.

[12] The Crown opposed certification of Mr. Manuge's claim as a class action. Relying on *Canada v. Grenier*, 2005 FCA 348, [2006] 2 F.C.R. 287, the Crown argued that an action was not the appropriate procedure for attacking the validity or lawfulness of a federal administrative decision, which can only be done by way of an application for judicial review. In the Crown's view, in establishing and modifying the SISIP LTD Plan, the Chief of

réclame une [TRADUCTION] « déclaration de responsabilité et des dommages-intérêts généraux » pour discrimination, manquement à des obligations fiduciaires et mauvaise foi, ainsi que des dommages-intérêts punitifs, exemplaires et majorés, les intérêts et les dépens de l'action.

[11] M. Manuge se fonde sur différents documents de l'administration publique pour appuyer sa prétention que le régime dans son ensemble est inéquitable et que le RARM IP a été modifié de mauvaise foi. Au nombre de ces documents figure un rapport spécial achevé par l'ombudsman du ministère de la Défense nationale et des Forces canadiennes en octobre 2003 qui a pour titre *Déductions injustes des paiements du RARM effectués à d'ex-membres des FC*. L'ombudsman souligne comme suit dans ce rapport la différence de traitement entre les membres actifs des Forces canadiennes et ceux qui ont été libérés pour raisons médicales :

Les membres actifs des FC qui touchent une pension d'invalidité par l'entremise d'ACC aux termes de la *Loi sur les pensions* ne voient pas leur revenu réduit en raison de la pension qu'ils reçoivent en guise d'indemnisation pour leur invalidité. Que les membres des FC blessés ou malades libérés pour des raisons médicales voient leur prestation d'assurance invalidité, laquelle vise à remplacer leur revenu à titre de membres des FC, réduite en raison des mêmes prestations de retraite n'apparaît tout simplement pas juste. [p. 17]

Dans des lettres de suivi envoyées au ministre de la Défense nationale respectivement en 2005 et en 2007, l'ombudsman affirmait que la réduction des prestations du RARM IP d'un montant correspondant aux prestations reçues en vertu de la *Loi sur les pensions* était inéquitable envers les anciens membres des Forces canadiennes comme M. Manuge.

[12] La Couronne s'est opposée à l'autorisation de l'action de M. Manuge comme recours collectif. Se fondant sur *Canada c. Grenier*, 2005 CAF 348, [2006] 2 R.C.F. 287, la Couronne a fait valoir que la validité ou la légalité d'une décision administrative fédérale ne pouvait pas être attaquée par voie d'action, mais uniquement par voie de contrôle judiciaire. La Couronne affirme que le chef d'état-major de la défense agissait à titre d'« office fédéral » au

the Defence Staff was acting as a “federal board, commission or other tribunal” within the meaning of s. 2 of the *Federal Courts Act*, R.S.C. 1985, c. F-7. The Crown took the position that each of the claims pleaded in the statement of claim would have to be determined based on the validity of the decision to include *Pension Act* benefits in the list of SISIP LTD Plan deductions in s. 24(a)(iv).

[13] On Mr. Manuge’s motion for certification in the Federal Court, Barnes J. noted that the decision to include s. 24(a)(iv) in the SISIP LTD Plan was made years ago by the Chief of the Defence Staff, and that what Mr. Manuge was challenging was the lawfulness of the policy as reflected in s. 24(a)(iv) and the corresponding action to reduce his monthly income under the Plan (2008 FC 624, [2009] 1 F.C.R. 416). Barnes J. accepted that, “on its face” (para. 15), Mr. Manuge’s claim falls within s. 18(3) of the *Federal Courts Act*, and that “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” (para. 18). However, he found that this case is unlike *Grenier* for two reasons: the decision at issue is not discrete in a temporal sense; and the action cannot be seen as a true collateral attack aimed at avoiding the short time bar on judicial review (paras. 15 and 18). As such, he concluded that the concerns about collateral attack, finality, and deference to the administrative decision maker animating *Grenier* did not “obviously apply” in this case (para. 21).

[14] He went on to hold 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” pursuant to s. 18.4(2) of the *Federal Courts Act* (para. 21). He concluded, applying the test in *Hunt v. Carey Canada Inc.*,

sens de l’art. 2 de la *Loi sur les Cours fédérales*, L.R.C. 1985, ch. F-7, lorsqu’il a établi et modifié le RARM IP. Selon la Couronne, le sort de chacune des allégations faites dans la déclaration dépend de la validité de la décision d’inclure les prestations reçues en vertu de la *Loi sur les pensions* dans la liste des déductions aux prestations du RARM IP prévues à l’al. 24a)(iv).

[13] Lors de l’examen de la demande d’autorisation du recours collectif présentée par M. Manuge à la Cour fédérale, le juge Barnes a signalé que la décision d’ajouter l’al. 24a)(iv) au RARM IP avait été prise de nombreuses années auparavant par le chef d’état-major de la défense, et que M. Manuge contestait en fait la légalité de la politique sous-jacente à l’al. 24a)(iv) et la réduction correspondante de son revenu mensuel dans le cadre du régime (2008 CF 624, [2009] 1 R.C.F. 416). Le juge Barnes a admis que le recours de M. Manuge relève « à première vue » (par. 15) du par. 18(3) de la *Loi sur les Cours fédérales* et 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 » (par. 18). Il a cependant conclu que la présente affaire se distingue de l’affaire *Grenier* pour deux raisons : en l’espèce, la décision en litige n’est pas figée dans le temps et l’action ne peut être perçue comme une véritable contestation indirecte visant à éluder le court délai fixé pour le dépôt d’une demande de contrôle judiciaire (par. 15 et 18). Il est donc arrivé à la conclusion que les préoccupations relatives aux contestations indirectes, au caractère définitif des décisions administratives et à la déférence dont il faut faire preuve envers les décideurs administratifs, sur lesquelles repose *Grenier*, « n’interviennent pas naturellement » dans la présente affaire (par. 21).

[14] Il a ajouté 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 » en vertu du par. 18.4(2) de la *Loi sur les Cours fédérales* (par. 21). Appliquant le critère établi dans *Hunt c. Carey*

[1990] 2 S.C.R. 959, that the pleadings disclosed a reasonable cause of action, and certified the action as a class action.

[15] The Federal Court of Appeal, applying *Grenier*, allowed the Crown's appeal. It concluded that the lawfulness of a decision or administrative activity like s. 24(a)(iv) of the SISIP LTD Plan could only be challenged in judicial review proceedings (2009 FCA 29, [2009] 4 F.C.R. 478). In such proceedings, the monthly decision to reduce the benefits could be declared invalid or unlawful. Liability stemming from an unlawful decision could be assessed separately in a legal action for damages. The court further held that Barnes J. could not notionally use s. 18.4(2) of the *Federal Courts Act* to convert the proceedings into an action.

[16] The Federal Court of Appeal gave Mr. Manuge 30 days to serve and file an application for judicial review and suspended his action until a final decision had been made on that application. The court noted that Mr. Manuge could apply, should he wish to do so, for certification of his application for judicial review as a class proceeding (see rules 334.1 and 334.12 of the *Federal Courts Rules*). Mr. Manuge applied for judicial review on March 4, 2009. He also appealed the decision of the Federal Court of Appeal to this Court.

Analysis

[17] Following *TeleZone*, there is no question that the Federal Court has jurisdiction to entertain Mr. Manuge's claim as an action for damages: *Federal Courts Act*, s. 17(1); *Crown Liability and Proceedings Act*, R.S.C. 1985, c. C-50, s. 21; *TeleZone*, at paras. 19-23 and 43-46; *Canada (Attorney General) v. McArthur*, 2010 SCC 63, [2010] 3 S.C.R. 626, at para. 17; *Nu-Pharm Inc. v. Canada (Attorney General)*, 2010 SCC 65, [2010] 3 S.C.R. 648, at para. 16. Mr. Manuge's pleadings

Canada Inc., [1990] 2 R.C.S. 959, le juge Barnes a conclu que les actes de procédure révélaient une cause d'action valable et a autorisé l'action comme recours collectif.

[15] Applicant *Grenier*, la Cour d'appel fédérale a accueilli l'appel de la Couronne. Elle a conclu que la légalité d'une décision ou d'une activité administrative telle celle prévue à l'al. 24a)(iv) du RARM IP ne peut être contestée que par voie de contrôle judiciaire (2009 CAF 29, [2009] 4 R.C.F. 478). La décision mensuelle de diminuer les prestations pouvait être déclarée nulle ou illégale dans une instance de contrôle judiciaire. La responsabilité découlant d'une décision illégale pouvait être examinée séparément, dans le cadre d'une action en dommages-intérêts. La Cour d'appel a aussi décidé que le juge Barnes ne pouvait pas utiliser le par. 18.4(2) de la *Loi sur les Cours fédérales* pour jouer avec les notions de façon à transformer le recours en action.

[16] La Cour d'appel fédérale a donné 30 jours à M. Manuge pour signifier et déposer une demande de contrôle judiciaire et elle a suspendu l'action de M. Manuge jusqu'à ce qu'une décision définitive soit rendue sur cette demande. Elle a fait remarquer que M. Manuge pouvait demander, s'il le voulait, que sa demande de contrôle judiciaire soit autorisée comme recours collectif (voir les règles 334.1 et 334.12 des *Règles des Cours fédérales*). M. Manuge a présenté une demande de contrôle judiciaire le 4 mars 2009. Il a aussi interjeté appel devant notre Cour de l'arrêt de la Cour d'appel fédérale.

Analyse

[17] Suivant l'arrêt *TeleZone*, il ne fait aucun doute que la Cour fédérale a compétence pour instruire le recours de M. Manuge sous forme d'action en dommages-intérêts : *Loi sur les Cours fédérales*, par. 17(1); *Loi sur la responsabilité civile de l'État et le contentieux administratif*, L.R.C. 1985, ch. C-50, art. 21; *TeleZone*, par. 19-23 et 43-46; *Canada (Procureur général) c. McArthur*, 2010 CSC 63, [2010] 3 R.C.S. 626, par. 17; *Nu-Pharm Inc. c. Canada (Procureur général)*, 2010 CSC 65,

disclose claims against the Crown seeking remedies that the Federal Court has authority to grant in an action.

[18] But under *TeleZone*, there is a residual discretion to stay an action if it is premised on public law considerations to such a degree that, in Binnie J.'s words, "in its essential character, it is a claim for judicial review with only a thin pretence to a private wrong" (para. 78). The Crown's argument, in essence, is that Mr. Manuge's action should be stayed on that basis.

[19] The exercise of the discretion to stay an action in this context is dependent on an identification of the essential character of the claim as an assertion of either private law or public law rights. I agree with the Crown that some of Mr. Manuge's claims raise issues that are amenable to judicial review. However, the question is not just whether some aspects of Mr. Manuge's pleadings could be addressed under ss. 18 and 18.1 of the *Federal Courts Act*, but what, in their essential character, his claims are for.

[20] In my view, with respect, the discretion to grant a stay should not be exercised in this case. In the context of deciding the certification motion, Barnes J. has already addressed the question of whether the claims alleged reasonable causes of action (paras. 39-41). He concluded that 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" (para. 39). Further, he was not prepared to find that it was plain and obvious that Mr. Manuge could not succeed in his "rather sparse" allegations of breach of fiduciary duty and unjust enrichment (paras. 40-41). The Crown does not ask us to interfere with these findings. Assuming that such reasonable causes of action exist, their presence rebuts the Crown's suggestion that Mr. Manuge's claims for

[2010] 3 R.C.S. 648, par. 16. Les actes de procédure de M. Manuge révèlent des causes d'action contre la Couronne, et la Cour fédérale a le pouvoir d'accorder les réparations demandées dans le cadre d'une action.

[18] *TeleZone* reconnaît toutefois l'existence du pouvoir discrétionnaire résiduel de suspendre une action qui repose sur des considérations de droit public à un point tel que, pour reprendre les propos du juge Binnie, « il s'agit essentiellement d'une demande de contrôle judiciaire qui n'a que superficiellement l'apparence d'un recours délictuel de droit privé » (par. 78). La Couronne soutient essentiellement qu'il y a lieu de suspendre l'action de M. Manuge pour cette raison.

[19] La décision du tribunal d'exercer ou non son pouvoir discrétionnaire de suspendre une action dans ce contexte dépend de l'essence du recours selon qu'il s'agit de la revendication de droits relevant du droit privé ou du droit public. Je suis d'accord avec la Couronne que certaines des prétentions de M. Manuge soulèvent des questions qui se prêtent au contrôle judiciaire. Cependant, il ne s'agit pas seulement d'établir si certains éléments plaidés par M. Manuge peuvent être examinés sous le régime des art. 18 et 18.1 de la *Loi sur les Cours fédérales*, mais de déterminer quelle est l'essence de ses demandes.

[20] Je suis d'avis, avec égards, que le pouvoir discrétionnaire de suspendre l'action ne doit pas être exercé en l'espèce. Lors de l'examen de la requête en autorisation du recours collectif, le juge Barnes a traité la question de savoir si les demandes révélaient des causes d'action valables (par. 39-41). Il a conclu que 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 » (par. 39). En outre, le juge Barnes n'était pas disposé à conclure qu'il était manifeste et évident que M. Manuge ne parviendrait pas à établir ses allégations « plutôt clairsemées » de manquement aux obligations fiduciaires et d'enrichissement injustifié (par. 40-41). La Couronne ne nous demande pas de modifier ces conclusions. Si l'on tient pour acquis que de telles causes d'action

damages disclose “only a thin pretence to a private wrong” (*TeleZone*, at para. 78).

[21] At their core, Mr. Manuge’s claims are less about assessing the exercise of delegated statutory authority or the decision-making process that led to the promulgation or “monthly application” of s. 24(a)(iv), and more about s. 15(1) of the *Charter*. He pleads that the scheme violates s. 15(1) of the *Charter* because it draws a distinction, based on the degree and extent of disability, between the claimants who are allegedly adversely affected because they are unable to continue to serve and are thus subject to the s. 24(a)(iv) deduction — and those who are able to continue to serve and who are not subject to the deduction. He also alleges that the scheme violates s. 15(1) by subjecting those injured prior to April 1, 2006, to less advantageous treatment than those injured on or after April 1, 2006. It is essentially for these alleged breaches that Mr. Manuge seeks constitutional remedies and damages. As *TeleZone* states, “[i]f the plaintiff has a valid cause of action for damages, he or she is normally entitled to pursue it” (para. 76).

[22] In my view, therefore, the residual discretion should not be exercised to stay Mr. Manuge’s class action in the Federal Court.

[23] It is worth noting that the pleadings are far from models of legal clarity. I would, accordingly, emphasize that nothing in these reasons should be read as precluding the Crown from challenging any of them in the usual manner by seeking, for example, particulars or other clarifications.

[24] I would allow the appeal and reinstate the order of Barnes J. certifying Mr. Manuge’s class action.

valables existent, leur présence réfute la prétention de la Couronne que les demandes de dommages-intérêts de M. Manuge n’ont « que superficiellement l’apparence d’un recours délictuel de droit privé » (*TeleZone*, par. 78).

[21] Au fond, les prétentions de M. Manuge ne concernent pas tant l’appréciation de l’exercice d’un pouvoir délégué d’origine législative ou du processus décisionnel ayant mené à l’adoption ou à « l’application mensuelle » de l’al. 24a)(iv) qu’une prétendue violation du par. 15(1) de la *Charte*. M. Manuge fait valoir que le régime enfreint ce paragraphe en établissant une distinction, fondée sur la gravité et l’étendue de l’invalidité, entre les membres du groupe demandeur — qui seraient lésés parce qu’ils ne sont plus en mesure de servir et qu’ils subissent de ce fait la déduction prévue à l’al. 24a)(iv) — et ceux qui sont toujours aptes au service et ne sont pas assujettis à la déduction. Il allègue aussi que le régime viole le par. 15(1) en réservant aux militaires blessés avant le 1^{er} avril 2006 un traitement moins avantageux qu’à ceux blessés le 1^{er} avril 2006 ou après cette date. C’est essentiellement en raison de ces prétendues violations que M. Manuge sollicite des réparations constitutionnelles et des dommages-intérêts. Comme l’indique *TeleZone*, « [s]i le demandeur a une cause d’action valide en dommages-intérêts, il est normalement admis à exercer son recours à ce titre » (par. 76).

[22] Je suis donc d’avis que le pouvoir discrétionnaire résiduel de suspendre le recours collectif intenté par M. Manuge en Cour fédérale ne devrait pas être exercé.

[23] Il faut souligner que les actes de procédure sont loin d’être des modèles de clarté juridique. Par conséquent, je tiens à préciser que les présents motifs ne sauraient être interprétés comme empêchant la Couronne de contester l’un ou l’autre de ces actes de procédure de la manière habituelle en demandant, notamment, des précisions ou d’autres éclaircissements.

[24] Je suis d’avis d’accueillir l’appel et de rétablir l’ordonnance du juge Barnes autorisant le recours collectif de M. Manuge.

Appeal allowed.

*Solicitors for the appellant: McInnes Cooper,
Halifax.*

*Solicitor for the respondent: Department of
Justice, Ottawa.*

Pourvoi accueilli.

*Procureurs de l'appelant : McInnes Cooper,
Halifax.*

*Procureur de l'intimée : Ministère de la Justice,
Ottawa.*