

A-135-98

William Krause and Pierre Després in their Personal Capacities and in their Capacities as Members of the Executive of the Social Science Employees' Association, Edward Halayko and Helen Rapp in their Personal Capacities and their Capacities as Members of the Executive of the Armed Forces Pensioners'/Annuitants' Association of Canada, Luc Pomerleau et Line Niquet en leur nom personnel et en leur qualité de membres de l'Exécutif du Syndicat canadien des employés professionnels et techniques, and Wayne C. Foy and in his Personal Capacity and in his Capacity as a Member of the Executive of the Aircraft Operations Group Association (Appellants) (Applicants)

v.

Her Majesty the Queen in Right of Canada (Respondent) (Respondent)

INDEXED AS: KRAUSE v. CANADA (C.A.)

Court of Appeal, Stone, Linden and Sexton J.J.A.—
Ottawa, January 19 and February 8, 1999.

Practice — Limitation of actions — Appeal from order striking out November 1997 originating notice of motion for mandamus, prohibition, declaration regarding crediting of amounts to pension plans as required by statute — Appellants alleging ongoing improper amortization of surpluses in each fiscal year since 1993-1994 breach of Minister's duties under Public Service, Canadian Forces Superannuation Acts — Motions Judge holding accounting procedures implemented in 1993-1994 having genesis in respondent's decision in 1989-1990 — Holding originating motion filed beyond 30-day time limit prescribed in Federal Court Act, s. 18.1(2) for application for judicial review in respect of decision or order of federal tribunal — Time limit imposed by s. 18.1(2) not barring appellants from seeking mandamus, prohibition, declaration — S. 18.1(1) permitting anyone directly affected by matter in respect of which relief sought to bring application for judicial review — "Matter" including any matter in respect of which remedy available under s. 18 — S. 18.1(3)(a), (b) contemplating mandamus, declaratory relief, prohibition — Exercise of s. 18 jurisdiction not depending on existence of "decision or order" — Acts of responsible Ministers in implementing decision attacked — Decision to proceed in accordance with 1988 recommendations not resulting in breach of statutory duties.

A-135-98

William Krause et Pierre Després en leur nom propre et en qualité de membres du Bureau de l'Association des employé(e)s en sciences sociales, Edward Halayko et Helen Rapp en leur nom propre et en qualité de membres du bureau de l'Association des pensionnés et rentiers militaires du Canada, Luc Pomerleau et Line Niquet en leur nom propre et en leur qualité de membres de l'exécutif du Syndicat canadien des employés professionnels et techniques, et Wayne C. Foy en son nom propre et en qualité de membre du bureau de l'Association du groupe de la navigation aérienne (appelants) (demandeurs)

c.

Sa Majesté la Reine du chef du Canada (intimée) (défenderesse)

RÉPERTORIÉ: KRAUSE c. CANADA (C.A.)

Cour d'appel, juges Stone, Linden et Sexton, J.C.A.—
Ottawa, 19 janvier et 8 février 1999.

Pratique — Prescription — Appel d'une ordonnance portant radiation de l'avis de requête introductif d'instance déposé en novembre 1997 et sollicitant une ordonnance de mandamus, une ordonnance de prohibition et un jugement déclaratoire concernant le maintien au crédit de fonds de pension de retraite de certains montants, ainsi que l'exige la loi — Les appelants prétendent que, dans chaque exercice financier depuis 1993-1994, et contrairement au devoir qui lui incombe en vertu de la Loi sur la pension de la fonction publique et de la Loi sur la pension de retraite des Forces canadiennes, le ministre continue à amortir, irrégulièrement, une partie de l'excédent — La juge des requêtes a estimé que les pratiques comptables adoptées en 1993-1994 découlaient de la décision prise par l'intimée au cours de l'exercice 1989-1990 — Elle a estimé que la requête introductive d'instance a été déposée hors du délai de 30 jours que prescrit l'art. 18.1(2) de la Loi sur la Cour fédérale, pour les demandes de contrôle judiciaire concernant une décision ou ordonnance d'un office fédéral — Le délai fixé par l'art. 18.1(2) n'empêche pas les appelants de solliciter de la Cour une ordonnance de mandamus, une ordonnance de prohibition et un jugement déclaratoire — L'art. 18.1(1) autorise toute personne directement touchée par l'objet de la demande de présenter une demande de contrôle judiciaire — Le concept d'«objet de la demande»

Practice — Parties — Originating notice of motion alleging ongoing improper amortization of portion of surpluses in Public Service, Canadian Forces pension accounts since 1993-1994, breach of Minister's duties under Public Service, Canadian Forces Superannuation Acts — President of Treasury Board, Minister of Finance should have been named as respondents, rather than Her Majesty — Originating document not otherwise so defective could not be cured by simple amendment — Style of cause so amended.

Practice — Rules — Dispensing with compliance — Originating notice of motion alleging ongoing improper amortization of portion of surpluses in Public Service, Canadian Forces pension accounts, breach of Minister's duties under Public Service, Canadian Forces Superannuation Acts— If breach of statutory duties, occurring because of acts of responsible Ministers in implementing 1988 recommendation as to accounting procedures, not because of decision to implement those procedures — When originating document filed, Federal Court Rules, R. 1602(4) required motion to be in respect of single decision, order, other matter — Former R. 6 giving Court authority in special circumstances to dispense with compliance with any Rule where necessary in interest of justice — That power continued in new r. 55 — Appropriate in circumstances to dispense with requirement by permitting "matters" to be brought in same proceeding.

Federal Court jurisdiction — Trial Division — Appeal from order striking out originating notice of motion for mandamus, prohibition, declaration as outside time limit prescribed in s. 18.1(2) to bring application for judicial review of federal tribunal's decision or order — Appellants alleging ongoing improper amortization of portions of Public Service, Canadian Forces surpluses since 1993-1994, breach of Minister's duties under Public Service, Canadian Forces Superannuation Acts — Appeal allowed — S. 18.1(1)

embrasse toute question à l'égard de laquelle il est possible d'obtenir réparation en application de l'art. 18 — L'art. 18.1(3)a) et b) prévoit la possibilité d'une ordonnance de mandamus, d'une ordonnance de prohibition ou d'un jugement déclaratoire — L'exercice des pouvoirs prévus à l'art. 18 ne dépend pas de l'existence d'une «décision» ou «ordonnance» — Contestation des mesures prises par les ministres responsables pour la mise en œuvre de la décision — La décision de procéder conformément aux recommandations de 1988 n'entraîne aucune violation des devoirs prescrits par la loi.

Pratique — Parties — L'avis de requête introductif d'instance allègue que, dans chaque exercice financier depuis 1993-1994, et contrairement au devoir qui lui incombe en vertu de la Loi sur la pension de la fonction publique et de la Loi sur la pension de retraite des Forces canadiennes, le ministre continue à amortir irrégulièrement une partie de l'excédent — Ce sont le président du Conseil du Trésor et le ministre des Finances qui auraient dû être cités en tant que défendeurs, et non pas Sa Majesté la Reine — Le vice entachant l'acte introductif d'instance peut être corrigé par une simple modification — L'intitulé de la cause est modifié en conséquence.

Pratique — Règles — Dispense de l'observation d'une règle — L'avis de requête introductif d'instance allègue que, dans chaque exercice financier depuis 1993-1994, et contrairement au devoir qui lui incombe en vertu de la Loi sur la pension de la fonction publique et de la Loi sur la pension de retraite des Forces canadiennes, le ministre continue à amortir, irrégulièrement, une partie de l'excédent — Si tant est qu'il y ait eu inobservation d'obligations prescrites par la loi, celle-ci découle des mesures prises par les ministres responsables pour la mise en œuvre de la recommandation de 1988 concernant les procédures comptables, et non de la décision d'instaurer lesdites procédures — À l'époque où fut déposé l'acte introductif d'instance, la Règle 1602(4) des Règles de la Cour fédérale exigeait que la requête vise le contrôle judiciaire d'une seule ordonnance, décision ou autre question — Aux termes de l'ancienne Règle 6, la Cour pouvait, si des circonstances spéciales le justifiait, dispenser de l'observation d'une règle lorsque l'exigeait l'intérêt de la justice — Cette possibilité se retrouve dans la nouvelle règle 55 — Il convient, dans des circonstances particulières, de dispenser de l'observation de la règle en permettant d'invoquer diverses «questions» dans la même instance.

Compétence de la Cour fédérale — Section de première instance — Appel d'une ordonnance portant radiation de l'avis de requête introductif d'instance et sollicitant une ordonnance de mandamus, une ordonnance de prohibition et un jugement déclaratoire au motif que la requête est hors du délai prescrit à l'art. 18.1(2) pour les demandes de contrôle judiciaire visant une décision ou ordonnance d'un office fédéral — Les appelants prétendent que, dans chaque exercice financier depuis 1993-1994, et contrairement au

permitting anyone directly affected by matter in respect of which relief sought to bring application for judicial review — "Matter" including any matter in respect of which remedy available under s. 18 — S. 18.1(3)(a),(b) contemplating mandamus, declaratory relief, prohibition — Exercise of s. 18 jurisdiction not depending on existence of "decision or order".

Administrative law — Judicial review — Mandamus — Appeal from order striking out originating notice of motion as filed beyond time limit prescribed in Federal Court Act, s. 18.1(2) — Appellants seeking mandamus, prohibition, declaration concerning allegation ongoing improper amortization of portions of surpluses in Public Service, Canadian Forces pension accounts since 1993-1994 fiscal year — Initial "decision" to adopt accounting procedure taken in 1989-1990 — Time limit imposed by s. 18.1(2) not barring appellants from seeking mandamus, prohibition, declaration — S. 18.1(1) permitting anyone directly affected by matter in respect of which relief sought to bring application for judicial review of federal tribunal's decision, order — "Matter" including any matter in respect of which remedy available under s. 18 — S. 18.1(3)(a), (b) contemplating mandamus, declaratory relief, prohibition — Exercise of s. 18 jurisdiction not depending on existence of "decision or order" — Acts of responsible Ministers in implementing decision attacked — Statutory duty arising in each fiscal year.

This was an appeal from a Trial Division order striking out the originating notice of motion filed in November 1997 for *mandamus*, prohibition and declaration, and dismissing a cross-motion for an extension of time. The principal complaint was that in each fiscal year beginning with the 1993-1994 fiscal year, the responsible Ministers have failed to credit the Public Service and Canadian Forces superannuation accounts with the full amounts required to be credited pursuant to *Public Service Superannuation Act*, subsection 44(1) and *Canadian Forces Superannuation Act*, subsection

devoir qui lui incombe en vertu de la Loi sur la pension de la fonction publique et de la Loi sur la pension de retraite des Forces canadiennes, le ministre continue à amortir, irrégulièrement, une partie de l'excédent — L'appel est accueilli — L'art. 18.1(1) offre un recours en contrôle judiciaire à quiconque est directement touché par l'objet de la demande — L'«objet de la demande» embrasse toute question à l'égard de laquelle il est possible d'obtenir réparation en application de l'art. 18 — L'art. 18.1(3)a) et b) prévoit la possibilité d'une ordonnance de mandamus, d'un jugement déclaratoire et d'une ordonnance de prohibition — L'exercice du pouvoir que confère l'art. 18 ne dépend pas de l'existence d'une «décision» ou d'une «ordonnance».

Droit administratif — Contrôle judiciaire — Mandamus — Appel d'une ordonnance portant radiation de l'avis de requête introductif d'instance au motif que celle-ci a été déposée hors du délai prévu à l'art. 18.1(2) de la Loi sur la Cour fédérale — Les appelants sollicitent de la Cour une ordonnance de mandamus, une ordonnance de prohibition et un jugement déclaratoire concernant les allégations que, dans chaque exercice financier depuis 1993-1994, et contrairement au devoir qu'il lui incombe en vertu de la Loi sur la pension de la fonction publique et de la Loi sur la pension de retraite des Forces canadiennes, le ministre continue à amortir, irrégulièrement, une partie de l'excédent des comptes de pension de retraite de la Fonction publique et des Forces canadiennes — La «décision» initiale d'instaurer cette procédure comptable a été prise en 1989-1990 — Le délai imposé par l'art. 18.1(2) n'empêche pas les appelants de solliciter de la Cour une ordonnance de mandamus, une ordonnance de prohibition et un jugement déclaratoire — L'art. 18.1(1) offre à quiconque est directement touché par l'objet de la demande la possibilité de déposer une demande de contrôle judiciaire visant la décision ou l'ordonnance d'un office fédéral — Le concept d'«objet de la demande» embrasse toute question à l'égard de laquelle il est possible d'obtenir réparation en application de l'art. 18 — L'art. 18.1(3)a) et b) prévoit la possibilité d'ordonnances de mandamus, de prohibition ainsi que de jugements déclaratoires — L'exercice du pouvoir conféré par l'art. 18 ne dépend pas de l'existence d'une «décision» ou «ordonnance» — Contestation des mesures prises, par les ministres responsables, pour la mise en œuvre de la décision — L'obligation légale en question se fait jour au cours de chaque exercice.

Il s'agit d'un appel visant l'ordonnance par laquelle la Section de première instance a radié l'avis de requête introductif d'instance déposé en novembre 1997 et sollicitant réparation par voie d'ordonnance de *mandamus*, d'ordonnance de prohibition et de jugement déclaratoire, et rejeté la requête incidente en prorogation de délai. 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 de la fonction publique et des Forces canadiennes l'intégralité des sommes dont ces

55(1). The appellants asserted that in each of those years a portion of the surpluses in those accounts has been improperly amortized, and that these actions are ongoing and are in violation of the Ministers' duties imposed by those subsections. A surplus occurs when the balances of the accounts exceed the liability for future pension benefits determined through actuarial calculations. The Motions Judge noted that the accounting procedures which were implemented by the respondent in the 1993-1994 fiscal year were recommended in 1988 by the Canadian Institute of Chartered Accountants and had their genesis in the respondent's decision in the 1989-1990 fiscal year to put those recommendations into effect. Her Ladyship held that the originating motion had been filed beyond the 30-day time limit prescribed in *Federal Court Act*, subsection 18.1(2) for an application for judicial review in respect of a decision or order of a federal tribunal in that the initial "decision" to amortize the surpluses was taken in the 1989-1990 fiscal year. Even if the practice of amortizing surpluses in each fiscal year constituted a "decision", such practice commenced in the 1993-1994 fiscal year and any subsequent amortization of portions of the surpluses flowed from that decision.

The appellants submitted that the 30-day time limit specified in subsection 18.1(2) applies only where an application for judicial review is "in respect of a decision or order". They submitted that the actions sought to be reached by *mandamus*, prohibition and declaration were not "decisions" within subsection 18.1(2).

The respondent submitted that the originating document was defective because it improperly named Her Majesty as the respondent, and failed to set out the date and details of the single decision in respect of which judicial review was sought.

Held, the appeal should be allowed; and the style of cause should be amended by substituting "President of the Treasury Board" and "Minister of Finance" for "Her Majesty the Queen in Right of Canada".

The time limit imposed by subsection 18.1(2) did not bar the appellants from seeking relief by way of *mandamus*, prohibition and declaration. Subsection 18.1(1) permits "anyone directly affected by the matter in respect of which relief is sought" to bring an application for judicial review. "Matter" embraces not only a "decision or order", but any matter in respect of which a remedy may be available under *Federal Court Act*, section 18. Paragraph 18.1(3)(a), whereby a federal tribunal may be ordered to do any act or thing it has unlawfully failed or refused to do, appears to

comptes doivent être crédités en application du paragraphe 44(1) de la *Loi sur la pension de la fonction publique*, et du paragraphe 55(1) de la *Loi sur la pension de retraite des Forces canadiennes*. Les appelants prétendent qu'au cours de ces exercices, une partie de l'excédent en cours de ces comptes a été irrégulièrement amortie 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. Un compte est excédentaire lorsque le solde est supérieur à l'obligation ou à l'engagement au titre des prestations de retraite futures, établi au moyen de calculs actuariels. La juge des requêtes a noté que les pratiques comptables appliquées par l'intimée au cours de l'exercice 1993-1994 avaient été recommandées en 1988 par l'Institut canadien des comptables agréés, et découlaient de la décision prise par l'intimée au cours de l'exercice 1989-1990 de mettre en application les recommandations de cet organisme. La juge des requêtes a estimé que la requête introductive d'instance avait été déposée après l'expiration du délai de trentaine prévu au paragraphe 18.1(2) de la *Loi sur la Cour fédérale* pour les demandes de contrôle judiciaire visant une décision ou ordonnance d'un office fédéral, la «décision» initiale d'amortir les excédents ayant été prise au cours de l'exercice 1989-1990. Même à supposer que la pratique consistant à amortir les excédents dans chaque exercice constitue effectivement une «décision», cette pratique a vu le jour au cours de l'exercice 1993-1994 et tout amortissement subséquent d'une fraction quelconque des excédents découlait de cette décision.

Les appelants soutenaient que le délai de 30 jours prévu au paragraphe 18.1(2) ne s'applique qu'au recours en contrôle judiciaire visant une «décision» ou «ordonnance». Les appelants soutenaient que les mesures visées par leur action en ordonnance de *mandamus*, ordonnance de prohibition et jugement déclaratoire ne sont pas des «décisions» au sens du paragraphe 18.1(2).

L'intimée faisait valoir que l'acte introductif d'instance était vicié parce qu'il citait à tort Sa Majesté en qualité de défenderesse et qu'il ne donnait ni la date ni les détails de la décision, ordonnance ou question spécifique que vise le recours.

Arrêt: il convient d'accueillir l'appel; et de modifier l'intitulé de la cause par la substitution à «Sa Majesté la Reine du chef du Canada» du «président du Conseil du Trésor» et du «ministre des Finances».

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. Le paragraphe 18.1(1) autorise «quiconque est directement touché par l'objet de la demande» à déposer une demande de contrôle judiciaire. Le concept d'«objet de la demande» embrasse non seulement les «décisions» mais encore toute question à l'égard de laquelle il est possible d'obtenir réparation en application de l'article 18 de la *Loi sur la Cour fédérale*. Aux termes de l'alinéa 18.1(3)a), la Cour peut ordonner à

contemplate an order in the nature of *mandamus*. Paragraph 18.1(3)(b) appears to contemplate declaratory relief or prohibition when it provides “whenever a decision, order, act or proceeding” of a federal tribunal is found to be “invalid or unlawful”. The language used in subsection 18.1 was designed to accommodate an application for both a section 18 remedy *per se*, in addition to a “setting aside” or a referral back of a “decision or order”. While a decision was made to adopt the 1988 recommendations, it was not that decision, but the acts of the responsible Ministers in implementing that decision that were claimed to be invalid or unlawful. The duty to act in accordance with PSSA, subsection 44(1) and CFSA, subsection 55(1) arose “in each fiscal year”.

The exercise of the jurisdiction under section 18 does not depend on the existence of a “decision or order”. The decision to adopt the 1988 recommendations did not render the subsection 18.1(2) time limit applicable. That decision itself did not result in a breach of any statutory duties. If such a breach occurred, it was because of the actions taken by the responsible Minister in contravention of the relevant statutory provisions.

The “President of the Treasury Board” and the “Minister of Finance” ought to have been named as respondents rather than “Her Majesty”. But the originating document was not otherwise so defective that it could not be cured by simple amendment. When it was filed, *Federal Court Rules* subsection 1602(4) required a notice of motion to be “in respect of a single decision, order or other matter”, a requirement that has since been modified by new rule 302. Former Rule 6 vested in the Court authority, in special circumstances, to “dispense with compliance with any Rule where it is necessary in the interest of justice”, a power that is largely continued in new rule 55. It was appropriate in the circumstances to dispense with the requirement by permitting the “matters” to be brought in the same proceeding. The appellants have set out sufficient details of those matters in their originating notice.

un office fédéral d’accomplir tout acte qu’il a illégalement omis ou refuser d’accomplir, ce qui semble prévoir la possibilité d’une ordonnance de *mandamus*. Il semble bien que le redressement par voie de jugement déclaratoire ou d’ordonnance de prohibition fait partie de moyens de droit prévus à l’alinéa 18.1(3)b dans les cas où «toute décision, ordonnance, procédure ou tout autre acte» de l’office fédéral est déclaré «nul ou illégal». La formulation de l’article 18.1 a été conçu de manière à embrasser le recours tendant au redressement spécifiquement prévu à l’article 18 ainsi que l’annulation ou le renvoi de toute «décision» ou «ordonnance». S’il est vrai qu’une décision a été prise d’adopter les recommandations de 1988, ce n’est pas cette décision-là, mais les actes accomplis par les ministres responsables pour mettre à exécution cette décision auxquels les appelants reprochent d’être invalides ou illégaux. L’obligation de se conformer aux paragraphes 44(1) de la LPFP et 55(1) de la LPRFC se faisait jour «au cours de chaque exercice».

L’exercice de la compétence prévu à l’article 18 n’est pas subordonné à l’existence d’une «décision» ou «ordonnance». La décision d’adopter les recommandations de 1988 n’a pas fait courir le délai de prescription du paragraphe 18.1(2). Cette 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.

Ce sont le «président du Conseil du Trésor» et le «ministre des Finances» qui auraient dû être cités comme défendeurs et non «Sa Majesté». L’acte introductif d’instance n’était pas à d’autres égards si vicié qu’il défic toute correction par simple modification. Au moment de son dépôt, l’ancienne Règle 1602(4) des *Règles de la Cour fédérale* prévoyait qu’il devait «porte[r] sur le contrôle judiciaire d’une seule décision, ordonnance ou autre question», prescription qui, depuis, a été modifiée par la nouvelle règle 302. L’ancienne Règle 6 investissait la Cour, dans les cas exceptionnels, du pouvoir de «dispenser de l’observation d’une règle lorsque cela s’avère nécessaire dans l’intérêt de la justice», pouvoir en grande partie maintenu par la nouvelle règle 55. Les circonstances de la cause justifiaient de dispenser de l’observation de cette condition en permettant d’invoquer les diverses «questions» dans la même instance. Les appelants ont présenté suffisamment de détails sur ces questions dans leur requête introductive d’instance.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

- Canadian Forces Superannuation Act*, R.S.C., 1985, c. C-17, s. 55(1) (as am. by S.C. 1992, c. 46, s. 50).
Federal Court Act, R.S.C., 1985, c. F-7, ss. 18 (as am. by S.C. 1990, c. 8, s. 4), 18.1 (as enacted *idem*, s. 5), 18.4 (as enacted *idem*).
Federal Court Rules, C.R.C., c. 663, RR. 6 (as enacted by SOR/90-846, s. 1), 1602 (as enacted by SOR/92-43, s. 19; 94-41, s. 14).

LOIS ET RÈGLEMENTS

- Loi sur la Cour fédérale*, L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 18 (mod. par L.C. 1990, ch. 8, art. 4), 18.1 (édicte, *idem*, art. 5), 18.4 (édicte, *idem*).
Loi sur la gestion des finances publiques, L.R.C. (1985), ch. F-11, art. 64(2)d).
Loi sur la pension de la fonction publique, L.R.C. (1985), ch. P-36, art. 44(1) (mod. par L.C. 1992, ch. 46, art. 23).

Federal Court Rules, 1998, SOR/98-106, rr. 55, 302.
Financial Administration Act, R.S.C., 1985, c. F-11, s. 64(2)(d).
Public Service Superannuation Act, R.S.C., 1985, c. P-36, s. 44(1) (as am. by S.C. 1992, c. 46, s. 23).

Loi sur la pension de retraite des Forces canadiennes, L.R.C. (1985), ch. C-17, art. 55(1) (mod. par L.C. 1992, ch. 46, art. 50).
Règles de la Cour fédérale, C.R.C., ch. 663, Règles 6 (éditée par DORS/90-846, art. 1), 1602 (éditée par DORS/92-43, art. 19; 94-41, art. 14).
Règles de la Cour fédérale (1998), DORS/98-106, règles 55, 302.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

Alberta Wilderness Assn. v. Canada (Minister of Fisheries and Oceans) (1997), 26 C.E.L.R. (N.S.) 238; 146 F.T.R. 19 (F.C.T.D.); *Alberta Wilderness Assn. v. Canada (Minister of Fisheries and Oceans)*, [1999] 1 F.C. 483 (C.A.).

CONSIDERED:

Rex v. Barker (1762), 3 Burr. 1265; 97 E.R. 823; *Rochester (Mayor of) v. Reg.* (1858), El.Bl. & El. 1024; 113 R.R. 978; *Reg. v. Inland Revenue Comrs., Ex parte National Federation of Self-Employed and Small Businesses Ltd.*, [1982] A.C. 617 (H.L.); *Reg. v. Greater London Council, Ex parte Blackburn*, [1976] 1 W.L.R. 550.

REFERRED TO:

Broughton v. Commissioner of Stamp Duties, [1899] A.C. 251 (P.C.); *McCaffrey v. Canada*, [1993] 1 C.T.C. 15; (1993), 93 DTC 5009; 59 F.T.R. 12 (F.C.T.D.); *LeBlanc v. National Bank of Canada*, [1994] 1 F.C. 81 (T.D.); *Atlantic Oil Workers Union v. Canada (Director of Investigation and Research, Bureau of Competition Policy)*, [1996] 3 F.C. 539; (1996), 68 C.P.R. (3d) 344; 114 F.T.R. 161 (T.D.).

AUTHORS CITED

Brown, Donald J. M. and John M. Evans. *Judicial Review of Administrative Action in Canada*, Toronto: Canvasback Publishing, 1998.
 MacKinnon, B. J. "Prohibition, Certiorari and Quo Warranto" in *Special Lectures of the Law Society of Upper Canada*, Toronto: Richard De Boo Ltd, 1961, 290.
 Wade, William and Christopher Forsyth. *Administrative Law*, 7th ed. Oxford: Clarendon Press, 1994.

APPEAL from a Trial Division order ((1998), 143 F.T.R. 143) striking out an originating notice of

JURISPRUDENCE

DÉCISIONS APPLIQUÉES:

Alberta Wilderness Assn. c. Canada (Ministre des Pêches et des Océans) (1997), 26 C.E.L.R. (N.S.) 238; 146 F.T.R. 19 (C.F. 1^{re} inst.); *Alberta Wilderness Assn. c. Canada (Ministre des Pêches et des Océans)*, [1999] 1 C.F. 483 (C.A.).

DÉCISIONS EXAMINÉES:

Rex v. Barker (1762), 3 Burr. 1265; 97 E.R. 823; *Rochester (Mayor of) v. Reg.* (1858), El.Bl. & El. 1024; 113 R.R. 978; *Reg. v. Inland Revenue Comrs., Ex parte National Federation of Self-Employed and Small Businesses Ltd.*, [1982] A.C. 617 (H.L.); *Reg. v. Greater London Council, Ex parte Blackburn*, [1976] 1 W.L.R. 550.

DÉCISIONS CITÉES:

Broughton v. Commissioner of Stamp Duties, [1899] A.C. 251 (P.C.); *McCaffrey c. Canada*, [1993] 1 C.T.C. 15; (1993), 93 DTC 5009; 59 F.T.R. 12 (C.F. 1^{re} inst.); *LeBlanc c. Banque nationale du Canada*, [1994] 1 C.F. 81 (1^{re} inst.); *Atlantic Oil Workers Union c. Canada (Directeur des enquêtes et recherches, Bureau de la politique de concurrence)*, [1996] 3 C.F. 539; (1996), 68 C.P.R. (3d) 344; 114 F.T.R. 161 (1^{re} inst.).

DOCTRINE

Brown, Donald J. M. and John M. Evans. *Judicial Review of Administrative Action in Canada*, Toronto: Canvasback Publishing, 1998.
 MacKinnon, B. J. «Prohibition, Certiorari and Quo Warranto» in *Special Lectures of the Law Society of Upper Canada*, Toronto: Richard De Boo Ltd, 1961, 290.
 Wade, William and Christopher Forsyth. *Administrative Law*, 7th ed. Oxford: Clarendon Press, 1994.

APPEL d'une ordonnance de la Section de première instance ((1998), 143 F.T.R. 143) portant radiation

motion for *mandamus*, prohibition and declaration with respect to the crediting of amounts to certain pension plans as filed beyond the 30-day time limit prescribed in *Federal Court Act*, subsection 18.1(2). Appeal allowed.

APPEARANCES:

Peter C. Englemann for appellants (applicants).

Edward R. Sojonky, Q.C. and *Jan E. Brongers* for respondent (respondent).

SOLICITORS:

Caroline Englemann Gottheil, Ottawa, for appellants (applicants).

Deputy Attorney General of Canada for respondent (respondent).

The following are the reasons for judgment rendered in English by

[1] STONE J.A.: This appeal is from an order of the Trial Division of February 25, 1998 [(1998), 143 F.T.R. 143] granting the respondent's motion to strike the appellants' originating notice of motion and dismissing the appellants' cross-motion for an extension of time.

[2] The originating notice of motion, filed pursuant to sections 18 [as am. by S.C. 1990, c. 8, s. 4] and 18.1 [as enacted *idem*, s. 5] of the *Federal Court Act* [R.S.C., 1985, c. F-7] on November 13, 1997, requested relief in the nature of *mandamus*, prohibition and declaration. Its objectives are threefold. First, to compel the respondent to credit the Public Service Superannuation Account and the Canadian Forces Superannuation Account as continued by the *Public Service Superannuation Act*¹ (the PSSA) and the *Canadian Forces Superannuation Act*² (the CFSA), respectively, "with any and all amounts required to be credited" to these accounts and to maintain such amounts to the credits of these accounts pursuant to subsection 44(1) [as am. by S.C. 1992, c. 46, s. 23] of the PSSA and subsection 55(1) [as am. *idem*, s. 50] of

d'un avis de requête introductif d'instance sollicitant une ordonnance du *mandamus*, une ordonnance de prohibition et un jugement déclaratoire concernant certaines sommes à porter au crédit de deux fonds de pension, pour dépassement du délai de 30 jours prévu au paragraphe 18.1(2) de la *Loi sur la Cour fédérale*. Appel accueilli.

ONT COMPARU:

Peter C. Englemann pour l'appellants (demandeurs).

Edward R. Sojonky, c.r. et *Jan E. Brongers* pour l'intimée (défenderesse).

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER:

Caroline Englemann Gottheil, Ottawa, pour l'appellants (demandeurs).

Le sous-procureur général du Canada pour l'intimée (défenderesse).

Ce qui suit est la version française des motifs du jugement rendus par

[1] LE JUGE STONE, J.C.A.: Cet appel vise l'ordonnance en date du 25 février 1998 [(1998), 143 F.T.R. 143] par laquelle la Section de première instance a fait droit à la fin de non-recevoir opposée par l'intimée à l'avis de requête introductive d'instance des appellants, tout en rejetant la requête incidente de ces derniers en prorogation de délai.

[2] L'avis de requête introductive d'instance, déposé le 13 novembre 1997 sous le régime des articles 18 [mod. par L.C. 1990, ch. 8, art. 4] et 18.1 [édicte, *idem*, art. 5] de la *Loi sur la Cour fédérale* [L.R.C. (1985), ch. F-7], concluait à réparation par voie d'ordonnance de *mandamus*, d'ordonnance de prohibition et de jugement déclaratoire. L'objectif en était triple. Il tendait en premier lieu à forcer l'intimée à porter et à garder au crédit du fonds de pension de retraite de la fonction publique et du fonds de pension de retraite des Forces canadiennes, tels qu'ils sont respectivement maintenus en vigueur par la *Loi sur la pension de la fonction publique*¹ (LPFP) et la *Loi sur la pension de retraite des Forces canadiennes*² (LPRFC), «les montants dont ces fonds doivent être crédités» conformément au paragraphe 44(1) [mod. par

the CFSA. Secondly, to prohibit the respondent from debiting these accounts, applying any portion of the amounts credited or required to be credited to other budgetary expenditures or to the national debt or otherwise reducing the amounts credited or required to be credited to both of these accounts. Thirdly, to have declared as contrary to subsection 44(1) of the PSSA and subsection 55(1) of the CFSA the use by the respondent of the "Allowance for Pension Adjustment Account" to debit or reduce the amounts which have been credited or required to be credited to both accounts or to apply any portion of the amount credited or required to be credited to other budgetary expenditures or to the national debt.

[3] Subsections 44(1) of the PSSA and 55(1) of the CFSA read:

44. (1) There shall be credited to the Superannuation Account in each fiscal year

(a) in respect of every month, an amount equal to the total of

(i) an amount matching the total amount estimated by the Minister to have been paid into the Account during the month by way of contributions in respect of current service other than current service with any Public Service corporation or other corporation as defined in section 37, and

(ii) such additional amount as is determined by the Minister to be required to provide for the cost of the benefits that have accrued in respect of that month in relation to current service and that will become chargeable against the Account;

(b) in respect of every month, such amount in relation to the total amount paid into the Account during the preceding month by way of contributions in respect of past service as is determined by the Minister; and

(c) an amount representing interest on the balance from time to time to the credit of the Account, calculated in such manner and at such rates and credited at such times as the regulations provide, but the rate for any quarter in a fiscal year shall be at least equal to the rate that would be determined for that quarter using the method set out in section 46 of the *Public Service Superannuation Regulations*, as that section read on March 31, 1991.

L.C. 1992, ch. 46, art. 23] de la première, et au paragraphe 55(1) [mod., *idem*, art. 50] de la seconde loi. En deuxième lieu à interdire à l'intimée de débiter ces comptes et d'affecter une fraction quelconque des montants dont ces comptes ont été ou doivent être crédités, à d'autres dépenses budgétaires ou au service de la dette nationale, ou de réduire de quelque manière que ce soit les montants dont l'un et l'autre de ces comptes ont été ou doivent être crédités. En troisième lieu, à faire déclarer contraire au paragraphe 44(1) LPFP et au paragraphe 55(1) de la LPRFC, l'utilisation par l'intimée de la «provision pour redressement au titre des régimes de retraite» pour distraire ou réduire les montants dont l'un et l'autre comptes ont été ou doivent être crédités, ou encore pour en affecter une fraction quelconque à d'autres dépenses budgétaires ou au service de la dette nationale.

[3] Voici ce que prévoient respectivement le paragraphe 44(1) de la LPFP et le paragraphe 55(1) de la LPRFC:

44. (1) Lors de chaque exercice, sont portés au crédit du compte de pension de retraite:

a) pour chaque mois, un montant égal à la somme des montants suivants:

(i) le montant correspondant à la somme globale que le ministre estime avoir été versée au compte au cours du mois sous la forme de contributions à l'égard du service en cours autre que le service en cours auprès d'un organisme de la fonction publique ou autre organisme défini à l'article 37,

(ii) le montant additionnel qui, selon le ministre, est nécessaire pour couvrir le coût des prestations acquises pour ce mois relativement au service en cours et qui deviendront imputables au compte;

b) pour chaque mois, le montant que le ministre détermine en fonction de la somme globale versée au compte pendant le mois précédent sous forme de contributions à l'égard d'un service passé;

c) le montant qui représente l'intérêt sur le solde figurant au crédit du compte, calculé de la manière et selon les taux et porté au crédit aux moments fixés par règlements. Toutefois, le taux applicable à un trimestre donné au cours d'un exercice doit être au moins égal à celui qui serait obtenu pour le même trimestre par la méthode de calcul prévue à l'article 46 du *Règlement sur la pension de la fonction publique*, dans sa version du 31 mars 1991.

...
55. (1) There shall be credited to the Superannuation Account in each fiscal year

(a) in respect of every month, an amount equal to the amount estimated by the President of the Treasury Board to be required to provide for the cost of the benefits that have accrued in respect of that month and that will become chargeable against the Account; and

(b) an amount representing interest on the balance from time to time to the credit of the Account, calculated in such manner and at such rates and credited at such times as the regulations provide, but the rate for any quarter in a fiscal year shall be at least equal to the rate that would be determined for that quarter using the method set out in section 36 of the *Canadian Forces Superannuation Regulations*, as that section read on March 31, 1991.

[4] The individual appellants and members of the appellant associations are either contributors to or beneficiaries of the pension plans created and maintained pursuant to the PSSA and the CFSA.

[5] The grounds on which the application for judicial review is based are as follows:³

1. section 44(1) and other sections of the *PSSA* impose a mandatory duty on the Respondent to credit certain amounts to the PS Superannuation Account and to maintain those amounts to the credit of the PS Superannuation Account;
2. the Respondent has failed or refused to credit those amounts, has failed or refused to maintain those amounts to the credit of the PS Superannuation Account, has applied (a) portion(s) of the amount credited or required to be credited to the PS Superannuation Account to other budgetary expenditures or to the national debt and/or has debited or reduced the PS Superannuation Account in a manner not authorized by law;
3. this has been accomplished primarily through the use of the "Allowance for Pension Adjustment Account" or other similarly named accounts to debit or to reduce the PS Superannuation Account or to apply a portion of the amount credited or required to be credited to the PS Superannuation Account to other budgetary expenditures or to the national debt;
4. section 55(1) and other sections of the *Canadian Forces Superannuation Act* impose a mandatory duty on the Respondent to credit certain amounts to the CF Superan-

[. . .]

55. (1) Lors de chaque exercice, sont portés au crédit du compte de pension de retraite:

a) pour chaque mois, le montant que le président du Conseil du Trésor estime nécessaire pour couvrir le coût des prestations acquises pour ce mois et qui deviendront imputables au compte;

b) le montant qui représente l'intérêt sur le solde figurant au crédit du compte, calculé de la manière et selon les taux et porté au crédit aux moments que peuvent fixer les règlements. Toutefois, le taux applicable à un trimestre donné au cours d'un exercice doit être au moins égal à celui qui serait obtenu pour le même trimestre par la méthode de calcul prévue à l'article 36 du *Règlement sur la pension de retraite des Forces canadiennes*, dans sa version du 31 mars 1991.

[4] Les appelants agissant à titre personnel et en qualité de membres des associations appelantes sont soit cotisants soit bénéficiaires des régimes de pension de retraite créés et maintenus en vigueur par les deux lois ci-dessus.

[5] Voici les motifs invoqués dans le recours en contrôle judiciaire³:

[TRADUCTION]

1. le paragraphe 44(1) et d'autres dispositions de la *LPPF* font à l'intimée obligation de porter et de garder certaines sommes d'argent au crédit du compte de pension de retraite de la fonction publique;
2. l'intimée a omis ou refusé de porter ou de garder ces sommes au crédit du compte de pension de retraite de la fonction publique, a affecté à d'autres dépenses budgétaires ou au service de la dette nationale, une partie des sommes qui ont été ou qui doivent être portées au crédit de ce compte, et/ou l'a débité ou réduit illégalement;
3. cela s'est fait au moyen de la «provision pour redressement au titre des régimes de retraite» ou d'autres comptes similaires pour débiter ou réduire le compte de pension de retraite de la fonction publique ou pour affecter à d'autres dépenses budgétaires ou au service de la dette nationale, une partie des sommes qui ont été ou doivent être portées au crédit de ce dernier;
4. le paragraphe 55(1) et d'autres dispositions de la *Loi sur la pension de retraite des Forces canadiennes* font à l'intimée obligation de porter et de garder certaines

nuation Account and to maintain those accounts to the credit of the CF Superannuation Account;

5. the Respondent has failed or refused to credit those amounts, has failed or refused to maintain those amounts to the credit of the CF Superannuation Account, has applied (a) portion(s) of the amount credited or required to be credited to the CF Superannuation Account to other budgetary expenditures or to the national debt and/or has debited the CF Account in a manner not authorized by law;
6. this has been accomplished primarily through the use of the "Allowance for Pension Adjustment Account" or other similarly named accounts to debit or to reduce the CF Superannuation Account or to apply a portion of the amount credited or required to be credited to the CF Superannuation Account to other budgetary expenditures or to the national debt.

[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.

[7] The learned Motions Judge noted, at page 148 of her reasons, that a "surplus occurs when the balances of the accounts are in excess of the obligation or liability for future employee pension benefits determined through actuarial calculations." She further noted that the accounting procedures which were implemented by the respondent in the 1993-1994 fiscal year were recommended by the Canadian Institute of Chartered Accountants in 1988 and had their genesis in the respondent's decision in the 1989-1990 fiscal year to put that body's recommendations into effect and to establish the adjustment account pursuant to paragraph 64(2)(d) of the *Financial Administration Act*.⁴ It is not disputed that portions of the surpluses in the two pension accounts were for the first time amortized in the manner recommended in the 1993-

sommes d'argent au crédit du compte de pension de retraite des FC;

5. l'intimée a omis ou refusé de porter ou de garder ces sommes au crédit du compte de pension de retraite des FC, a affecté à d'autres dépenses budgétaires ou au service de la dette nationale, une partie des sommes qui ont été ou qui doivent être portées au crédit de ce compte, et/ou l'a débité ou réduit illégalement;
6. cela s'est fait au moyen de la «provision pour redressement au titre des régimes de retraite» ou d'autres comptes similaires pour débiter ou réduire le compte de pension de retraite des FC ou pour affecter à d'autres dépenses budgétaires ou au service de la dette nationale, une partie des sommes qui ont été ou doivent être portées au crédit de ce dernier.

[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.

[7] La juge des requêtes a noté en page 148 des motifs de son ordonnance qu'un compte est «excédentaire lorsque le solde est supérieur à l'obligation ou à l'engagement au titre des prestations de retraite futures, établi au moyen de calculs actuariels». Elle a noté en outre que les pratiques comptables appliquées par l'intimée au cours de l'exercice 1993-1994 avaient été recommandées en 1988 par l'Institut canadien des comptables agréés, et découlaient de la décision prise par l'intimée au cours de l'exercice 1989-1990 de mettre en application les recommandations de cet organisme et d'instituer la provision pour redressement en application de l'alinéa 64(2)d) de la *Loi sur la gestion des finances publiques*⁴. Il est constant que c'est au cours de l'exercice 1993-1994 qu'une partie des excédents dans les deux comptes de pension de

1994 fiscal year.

[8] Concern with this accounting treatment of the amounts required to be credited in the 1993-1994 fiscal year was conveyed to the responsible Minister in 1995 by way of an exchange of correspondence between the appellant Krause and the President of the Treasury Board. In the Minister's letter to Mr. Krause of May 18, 1995, he stated at pages 1-2:⁵

There are two particular items in the accounting recommendations of which you should be aware. First, for defined benefit pension plans, there is a requirement to use the "government's best estimate" for the economic and demographic assumptions employed to establish pension liabilities and therefore the financial position of its pension plans, i.e. the difference between the pension plan assets and liabilities. Second, any year to year change in the financial position of a government's pension plans must be amortized over the expected average remaining service life of employees (EARSL). An improvement in a plan's financial position is amortized as an expenditure reduction for the government, while a worsening of the financial position of a plan is amortized as an increase in the government's expenditures.

It should be noted that these amortizations do not affect the actual amounts recorded in a pension fund. Rather, the intent of the accounting standards is to report the realistic liabilities for a pension plan based on its existing terms and conditions and to smooth out the effect of annual fluctuations in the financial position of a pension plan on the government's financial statements, i.e., the effect on the expenditures of a government. In addition, the recorded pension liability in a government's financial statements is intended to be gradually brought in line with the estimated actuarial pension liability.

[9] The respondent's motion to strike of December 23, 1997, was based primarily on the ground that the originating notice of motion was filed beyond the 30-day time limit specified in subsection 18.1(2) of the *Federal Court Act*. Other procedural defects were also alleged including a failure to set out the date and details of the decision, order or other matter in controversy as required by former Rule 1602 [*Federal Court Rules*, C.R.C., c. 663 (as enacted by SOR/92-43, s. 19; 94-41, s. 14) and to join the proper persons as respondents. Faced with that motion, the appellants proceeded to file the cross-motion seeking, *inter alia*,

retraite a été amortie pour la première fois de cette façon.

[8] Le ministre responsable a été saisi en 1995 de la contestation du traitement comptable des sommes devant être portées au crédit des comptes en question pour l'exercice 1993-1994, à la suite de la correspondance échangée entre l'appellant Krause et le président du Conseil du Trésor. Par lettre en date du 18 mai 1995 à M. Krause, le ministre l'a informé de ce qui suit (aux pages 1 et 2)⁵:

[TRADUCTION] J'aimerais attirer votre attention sur deux points dans les recommandations de traitement comptable. En premier lieu, les régimes de retraite définis sont tenus d'appliquer la «meilleure estimation gouvernementale» aux hypothèses économiques et démographiques utilisés pour fixer les engagements en matière de pension et, partant, la position financière de ces régimes, c'est-à-dire la différence entre l'actif et le passif. En second lieu, toute fluctuation d'année en année dans la position financière des régimes de pension du gouvernement doit être amortie sur la durée moyenne estimative des années de service restantes des employés (DMEASR). La position excédentaire d'un régime est amortie à titre de réduction des dépenses du gouvernement, alors que la position déficitaire est amortie à titre d'augmentation des dépenses gouvernementales.

Il y a lieu de noter que cet amortissement ne change pas les montants effectivement inscrits dans un compte de pension de retraite. Les normes comptables ont plutôt pour but de rendre compte de façon réaliste des engagements d'un régime de retraite en fonction des stipulations en vigueur, et d'atténuer l'effet des fluctuations annuelles dans la position financière du régime sur les états financiers du gouvernement, c'est-à-dire les effets sur ses dépenses. En outre, l'engagement en matière de prestations futures, inscrit dans les états financiers du gouvernement, doit être progressivement aligné sur les engagements actuariels estimatifs en la matière.

[9] La fin de non-recevoir introduite le 23 décembre 1997 par l'intimée tire principalement argument du fait que l'avis de requête introductive d'instance avait été déposé après l'expiration du délai de trente jours que prévoit le paragraphe 18.1(2) de la *Loi sur la Cour fédérale*. D'autres vices de procédure ont été également invoqués, dont le défaut de préciser la date et les particularités de la décision, de l'ordonnance ou de la question visée par le recours en contrôle judiciaire, ainsi que le prescrit l'ancienne Règle 1602 [*Règles de la Cour fédérale*, C.R.C., ch. 663 (éditée par DORS/92-43, art. 19; 94-41, art. 14)], et le fait de

permission to bring the application for judicial review outside of the time period specified in subsection 18.1(2), to have the judicial review application treated and proceeded with as an action pursuant to subsection 18.4(2) [as enacted by S.C. 1990, c. 8, s. 5] and to amend the style of cause by substituting the President of the Treasury Board and the Minister of Finance as respondents.

[10] The Motions Judge rejected the appellants' argument that the originating notice of motion was filed within time. She determined that the initial "decision" to amortize the surpluses was taken in the 1989-1990 fiscal year, and that even if the practice of amortizing surpluses in each fiscal year constituted a "decision" such practice commenced in the 1993-1994 fiscal year and any subsequent amortization of portions of the surpluses flowed from that decision. On this analysis she concluded that the originating notice of motion was filed well beyond the 30-day time limit in subsection 18.1(2). The appellants submit that the Motions Judge erred in so concluding.

[11] The appellants submit that the actions sought to be reached by way of *mandamus*, prohibition and declaration are not "decisions" within the meaning of subsection 18.1(2). They further contend that if the subsection applies there was not here a single decision but rather a series of annual decisions reflective of the ongoing policy or practice of the respondent over time. Finally, they urge in any event that the decisions to amortize portions of the surpluses in the 1996-1997 fiscal year were attacked within time.

[12] I shall deal with these various arguments together.

[13] If, of course, the appellants are correct that the actions sought to be challenged in the originating notice of motion are not "decisions," then clearly that notice of motion was not filed out of time. This argument calls for some examination of section 18 and

citer à tort des personnes en qualité d'intimées. En réponse, les appelants ont déposé une requête incidente concluant entre autres à la permission d'introduire le recours en contrôle judiciaire après l'expiration du délai prévu au paragraphe 18.1(2), de poursuivre l'instance à titre d'action sous le régime du paragraphe 18.4(2) [édicte par L.C. 1990, ch. 8, art. 5] et de modifier l'intitulé de cause de façon à nommer le président du Conseil du Trésor et le ministre des Finances en qualité d'intimés.

[10] La juge des requêtes a rejeté l'argument avancé par les appelants que l'avis de requête introductive d'instance avait été déposé dans les délais. Elle a conclu que la «décision» initiale d'amortir les excédents fut prise au cours de l'exercice 1989-1990, et qu'à supposer que la pratique consistant à amortir les excédents dans chaque exercice constitue une «décision», cette pratique a vu le jour au cours de l'exercice 1993-1994 et tout amortissement subséquent d'une fraction quelconque des excédents découlait de cette décision. De cette analyse, elle a conclu que l'avis de requête introductive d'instance fut déposé longtemps après l'expiration du délai de trente jours prévu au paragraphe 18.1(2). Les appelants contestent cette conclusion.

[11] Ils soutiennent que les mesures visées par leur action en ordonnance de *mandamus*, ordonnance de prohibition et jugement déclaratoire ne sont pas des «décisions» au sens du paragraphe 18.1(2). Et qu'au cas où cette disposition s'appliquerait, il n'y a pas eu une décision isolée mais une suite de décisions annuelles qui traduisent la politique ou pratique continue dans le temps de l'intimée. Et enfin que de toute façon, les décisions portant amortissement d'une fraction des excédents au cours de l'exercice 1996-1997 ont été contestées dans les délais.

[12] J'examinerai ces divers arguments ensemble.

[13] Au cas où les appelants auraient raison de soutenir que les mesures visées par leur avis de requête introductive d'instance ne sont pas des «décisions», cet avis n'aura pas été déposé après l'expiration du délai imparti. Il convient à ce propos de

subsections 18.1(1) to (3) of the *Federal Court Act* which read:

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

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

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

(2) The Trial Division has exclusive original jurisdiction to hear and determine every application for a writ of *habeas corpus ad subjiciendum*, writ of *certiorari*, writ of prohibition or writ of *mandamus* in relation to any member of the Canadian Forces serving outside Canada.

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

18.1 (1) An application for judicial review may be made by the Attorney General of Canada or by anyone directly affected by the matter in respect of which relief is sought.

(2) An application for judicial review in respect of a decision or order of a federal board, commission or other tribunal shall be made within thirty days after the time the decision or order was first communicated by the federal board, commission or other tribunal to the office of the Deputy Attorney General of Canada or to the party directly affected thereby, or within such further time as a judge of the Trial Division may, either before or after the expiration of those thirty days, fix or allow.

(3) On an application for judicial review, the Trial Division may

(a) order a federal board, commission or other tribunal to do any act or thing it has unlawfully failed or refused to do or has unreasonably delayed in doing; or

(b) declare invalid or unlawful, or quash, set aside or set aside and refer back for determination in accordance with such directions as it considers to be appropriate, prohibit or restrain, a decision, order, act or proceeding of a federal board, commission or other tribunal.

[14] I shall begin by examining the appellants' submission that given the relief they seek to obtain in the originating document, the time bar laid down in subsection 18.1(2) has no application despite the fact

revenir sur l'article 18 et les paragraphes 18.1(1) à (3) de la *Loi sur la Cour fédérale*, que voici:

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

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

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

(2) La Section de première instance a compétence exclusive, en première instance, dans le cas des demandes suivantes visant un membre des Forces canadiennes en poste à l'étranger: bref d'*habeas corpus ad subjiciendum*, de *certiorari*, de prohibition ou de *mandamus*.

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

18.1 (1) Une demande de contrôle judiciaire peut être présentée par le procureur général du Canada ou par quiconque est directement touché par l'objet de la demande.

(2) Les demandes de contrôle judiciaire sont à présenter dans les trente jours qui suivent la première communication, par l'office fédéral, de sa décision ou de son ordonnance au bureau de sous-procureur général du Canada ou à la partie concernée, ou dans le délai supplémentaire qu'un juge de la Section de première instance peut, avant ou après l'expiration de ces trente jours, fixer ou accorder.

(3) Sur présentation d'une demande de contrôle judiciaire, la Section de première instance peut:

a) ordonner à l'office fédéral en cause d'accomplir tout acte qu'il a illégalement omis ou refusé d'accomplir ou dont il a retardé l'exécution de manière déraisonnable;

b) déclarer nul ou illégal, ou annuler, ou infirmer et renvoyer pour jugement conformément aux instructions qu'elle estime appropriées, ou prohiber ou encore restreindre toute décision, ordonnance, procédure ou tout autre acte de l'office fédéral.

[14] Je commencerai par l'argument proposé par les appelants que, vu la réparation à laquelle ils concluent dans l'acte introductif d'instance, le délai de prescription prévu au paragraphe 18.1(2) ne s'applique pas,

that the Ministers in question may have decided as early as the 1989-1990 fiscal year to account for any future surpluses in the two pension accounts in the manner that was recommended by the Canadian Institute of Chartered Accountants in 1988.

[15] Before taking up the appellants' argument that the time bar in subsection 18.1(2) does not apply in the present case, I wish to offer a few observations on the historical roles served by the extraordinary remedies that are made available under section 18 of the *Federal Court Act*.

[16] The common law courts developed the ancient writs of *mandamus*, *certiorari*, and prohibition to restrain the abuse or misuse of power. As early as 1762, Lord Mansfield was of the view that *mandamus* ought to be "used upon all occasions where the law has established no specific remedy, and where in justice and good government there ought to be one."⁶ Almost one hundred years later Baron Martin saw it as the duty of the courts "to be vigilant" to apply the remedy of *mandamus* "in every case to which, by any reasonable construction, it can be made applicable."⁷ Nowadays the remedy is commonly used to enforce the performance of public duties by public authorities of all kind.⁸ Very recently, in *Reg. v. Inland Revenue Comrs., Ex parte National Federation of Self-Employed and Small Businesses Ltd.*, Lord Diplock, commenting upon the decision of Lord Denning M.R. in *Reg. v. Greater London Council, Ex parte Blackburn* [[1976] 1 W.L.R. 550, at page 559], stated:⁹

I agree in substance with what Lord Denning M.R. said, at p. 559, though in language more eloquent than it would be my normal style to use:

"I regard it as a matter of high constitutional principle that if there is good ground for supposing that a government department or a public authority is transgressing the law, or is about to transgress it, in a way which offends or injures thousands of Her Majesty's subjects, then any one of those offended or injured can draw it to the attention of the courts of law and seek to have the law enforced, and the courts *in their discretion* can grant whatever remedy is appropriate." (The italics in this quotation are my own.)

bien que le ministre ait pu décider dès l'exercice 1989-1990 de comptabiliser tout excédent futur des deux comptes de pension de retraite de la façon recommandée en 1988 par l'Institut canadien des comptables agréés.

[15] Avant d'examiner cet argument des appelants que le délai de prescription prévu au paragraphe 18.1(2) n'a pas application en l'espèce, je tiens à faire quelques observations sur la fonction qu'assuraient par le passé les mesures de redressement extraordinaire reprises à l'article 18 de la *Loi sur la Cour fédérale*.

[16] Les juridictions de common law en sont venues à concevoir les brevets historiques de *mandamus*, de *certiorari* et de prohibition pour combattre l'abus de pouvoir. Dès 1762, lord Mansfield était d'avis qu'il fallait employer le bref de *mandamus* [TRADUCTION] «dans tous les cas où il n'y a aucun remède spécifique en droit et où il devrait y en avoir un au nom de la justice et du bon gouvernement»⁶. Près de 100 ans après, le baron Martin considérait que le juge était tenu à l'obligation de [TRADUCTION] «veiller diligemment» à rendre justice par voie de *mandamus* «dans tous les cas où, par interprétation raisonnable, il y a lieu d'y recourir»⁷. De nos jours, ce moyen de droit sert couramment à forcer les autorités publiques de toutes sortes à remplir leurs obligations publiques⁸. Tout récemment, dans *Reg. v. Inland Revenue Comrs., Ex parte National Federation of Self-Employed and Small Businesses Ltd.*⁹, lord Diplock a évoqué en ces termes la décision rendue par lord Denning, M.R., dans *Reg. v. Greater London Council, Ex parte Blackburn* [[1976] 1 W.L.R. 550, à la page 559]:

[TRADUCTION] Je partage, quant au fond, cette conclusion tirée par lord Denning, M.R., en page 559, encore qu'il l'ait exprimée en termes plus éloquentes que je ne le fais d'habitude:

«À mon avis, il est de principe constitutionnel du plus haut degré que dans les cas où il y a lieu de croire qu'un département gouvernemental ou une autorité publique contrevient ou est sur le point de contrevir à la loi, de façon à offenser ou à léser des milliers de sujets de Sa Majesté, n'importe laquelle de ces personnes offensées ou lésées peut en saisir les tribunaux judiciaires en vue de l'application de la loi, et ceux-ci ont le *pouvoir discrétionnaire* d'accorder toute réparation qui s'impose.» (Italiques ajoutés.)

The reference here is to flagrant and serious breaches of the law by persons and authorities exercising governmental functions which are continuing unchecked.

[17] The design of prohibition, on the other hand, is preventative rather than corrective.¹⁰ It affords a measure of judicial supervision not only of inferior tribunals but of administrative authorities generally. Specifically it is available "to prohibit administrative authorities from exceeding their powers or misusing them."¹¹ Indeed, prohibition has been granted to supervise the exercise of statutory power by such authorities including an act as distinct from a legal decision or determination, and a preliminary decision leading to a decision that affects rights even though the preliminary decision does not immediately do so.¹²

[18] Declaratory relief is available, *inter alia*, to determine whether a statute applies in a particular case. It has been stated that:¹³

In administrative law the great merit of the declaration is that it is an efficient remedy against ultra vires action by governmental authorities of all kinds, including ministers and servants of the Crown, and, in its latest development, the Crown itself. If the Court will declare that some action, either taken or proposed, is unauthorised by law, that concludes the point as between the plaintiff and the authority. If then his property is taken, he has his ordinary legal remedies; if an order is made against him, he can ignore it with impunity; if he has been dismissed from an office, he can insist that he still holds it. All these results flow from the mere fact that the rights of the parties have been declared. This is a particularly suitable way to settle disputes with government authorities, since it involves no immediate threat of compulsion, yet is none the less effective.

[19] All of these remedies are, of course, discretionary. They will be denied, for example, where there has been unreasonable delay.¹⁴ Moreover, an applicant must possess a sufficient interest in the subject-matter of the dispute as not to be seen as a mere busybody.

[20] I now turn to the appellants' primary argument. It is that although by subsection 18(3) of the *Federal*

Ce passage vise les violations flagrantes et graves de la loi que continuent à commettre sans restriction des personnes ou autorités exerçant des fonctions gouvernementales.

[17] Par contre, le bref de prohibition a une fonction préventive et non correctrice¹⁰. Il permet aux tribunaux judiciaires d'exercer un certain contrôle non seulement sur les tribunaux administratifs inférieurs, mais encore sur les autorités administratives en général. Spécifiquement, il peut être invoqué pour [TRADUCTION] «interdire aux autorités administratives d'excéder leurs pouvoirs ou d'en abuser»¹¹. En effet, l'ordonnance de prohibition a servi à contrôler l'exercice par ces autorités des pouvoirs qu'elles tiennent de la loi, ce qui embrasse tout simple acte qui n'est pas une décision juridique, et même toute décision préliminaire conduisant à une décision qui affecte des droits, bien que la décision préliminaire ne porte pas directement atteinte à ces droits¹².

[18] Le jugement déclaratoire sert entre autres à déterminer si une loi s'applique dans un cas donné. Il a été défini en ces termes¹³:

[TRADUCTION] En droit administratif, le grand mérite du jugement déclaratoire tient à ce qu'il s'agit là d'un moyen efficace contre l'action illégale des autorités gouvernementales de toutes sortes, y compris les ministres et les fonctionnaires et, au dernier stade de son évolution, l'État lui-même. Si le juge déclare illégale une action déjà prise ou envisagée, cela tranche le point litigieux entre le demandeur et l'autorité. Si l'autorité a pris un bien du demandeur, celui-ci a maintenant à sa disposition les voies de droit ordinaires; si un arrêté a été pris à son détriment, il peut l'ignorer avec impunité; s'il a été renvoyé d'un poste, il peut soutenir qu'il en est toujours titulaire. Tous ces résultats découlent du simple fait que les droits des parties ont été déclarés. Il s'agit là d'un moyen très approprié de résoudre des différends avec les autorités gouvernementales, puisqu'il ne comporte aucune menace immédiate de contrainte, tout en étant efficace.

[19] Tous ces moyens de droit relèvent, bien entendu, du pouvoir discrétionnaire de la juridiction compétente. Ils seront refusés par exemple, en cas de retard déraisonnable¹⁴. En outre, le requérant doit avoir un intérêt suffisant dans l'objet du litige afin de ne pas être considéré comme un simple importun.

[20] J'en viens maintenant au principal argument des appellants. Ils soutiennent que bien que par application

Court Act a person seeking any of the extraordinary remedies available under subsections 18(1) and (2) may do so “only on an application for judicial review made under section 18.1,” the appellants are not prevented from doing so beyond the 30-day time limit specified in subsection 18.1(2) for the simple reason that this time limit applies only where an application for judicial review is “in respect of a decision or order.” The appellants submit that nowhere in the originating document do they seek to attack any “decision” of the respective Ministers but, rather, to compel performance of public duties, prevent continued failure to perform such duties and declare the use of the Allowance for Pension Adjustment Account by the Ministers to be contrary to subsections 44(1) of the PSSA and 55(1) of the CFSA.

[21] The appellants point out that the drafters of section 18.1 employed language elsewhere in its text which, in their submission, is designed to accommodate an application for both a section 18 remedy *per se* and such other remedy as is provided for in subsection 18.1(3). Thus in subsection 18.1(1), the words “anyone directly affected by the matter in respect of which relief is sought” appear. The Motions Judge [at page 150] was of the view that the word “matter” as repeated in former Rule 1602 is “reflective . . . of the necessity to find a word to cover a variety of administrative actions.” I respectfully agree. Further support for that view was expressed after Bill C-38 which proposed this change was adopted, but before it came into force.¹⁵ Indeed, it seems to me that the word “matter” does embrace not only a “decision or order” but any matter in respect of which a remedy may be available under section 18 of the *Federal Court Act*.

[22] The appellants also point to language employed in subsection 18.1(3) as again indicating that this subsection was drafted with a view to permitting the award of section 18 relief *per se* in addition to a “setting aside” or a referral back of a “decision or order.” An order in the nature of *mandamus* would appear to be contemplated by paragraph 18.1(3)(a) whereby a federal tribunal may be ordered to “do any act or thing it has unlawfully failed or refused to do.”

du paragraphe 18(3) de la *Loi sur la Cour fédérale*, les recours extraordinaires visés aux paragraphes 18(1) et (2) s'exercent «par présentation d'une demande de contrôle judiciaire», leur demande est toujours recevable après l'expiration du délai de trente jours prévu au paragraphe 18.1(2), pour la simple raison que ce délai de prescription ne s'applique qu'au recours en contrôle judiciaire contre une «décision» ou «ordonnance». Les appelants font valoir que nulle part dans l'acte introductif d'instance ils ne cherchent à attaquer une «décision» quelconque des ministres respectifs, mais qu'ils cherchent à forcer l'accomplissement d'obligations publiques, à prévenir le défaut continu d'accomplir ces obligations et à faire déclarer que le recours à la provision pour redressement au titre des régimes de pension va à l'encontre du paragraphe 44(1) de la LPPF et du paragraphe 55(1) de la LPRFC.

[21] Ils font observer que la formulation de l'article 18.1 est telle que celui-ci embrasse le recours tendant au redressement spécifiquement prévu à l'article 18 et tout autre redressement que prévoit le paragraphe 18.1(3). Tel est le sens du membre de phrase «quiconque est directement touché par l'objet de la demande» qui figure au paragraphe 18.1(1). Selon la juge des requêtes [à la page 150], le concept d'«objet de la demande», tel qu'il se retrouve dans l'ancienne Règle 1602, exprime «la nécessité de trouver des mots pour désigner diverses mesures administratives». J'en conviens. Le même avis a été exprimé après l'adoption mais avant l'entrée en vigueur de la loi C-38, qui opérait cette modification¹⁵. En effet, il me semble que le concept d'«objet de la demande» embrasse non seulement les «décisions» mais encore toute question à l'égard de laquelle il est possible d'obtenir une réparation en application de l'article 18 de la *Loi sur la Cour fédérale*.

[22] Les appelants font encore valoir que les termes du paragraphe 18.1(3) indiquent eux aussi que cette disposition a été formulée de façon à permettre d'accorder la réparation prévue à l'article 18 en sus de l'annulation ou du renvoi de la «décision». Il appert que l'ordonnance de *mandamus* est ce que prévoit l'alinéa 18.1(3)a) aux termes duquel la Cour peut ordonner à l'office fédéral concerné «d'accomplir tout acte qu'il a illégalement omis ou refusé d'accomplir»

A remedy by way of declaratory relief or prohibition would appear to be among those provided for in paragraph 18.1(3)(b) whenever “a decision, order, act or proceeding” [underlining added] of a federal tribunal is found to be “invalid or unlawful.”¹⁶

[23] 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.

[24] 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 & Oceans)*,¹⁷ 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

et que le redressement par voie de jugement déclaratoire ou d’ordonnance de prohibition fait partie des moyens de droit prévus à l’alinéa 18.1(3)b) dans les cas où «toute décision, ordonnance, procédure ou tout autre acte» [soulignement ajouté] de l’office fédéral est déclaré «nul ou illégal»¹⁶.

[23] 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 LPFP 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.

[24] 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)*¹⁷, 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

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.

[25] In view of the above conclusion, it is unnecessary to consider the appellants' alternative arguments including that if subsection 18.1(2) applied, the application for judicial review was nevertheless brought within time, that the Motions Judge erred in refusing to extend the time or to allow the application to be treated and proceeded with as an action.

[26] It is necessary, however, to consider the grounds put forward by the respondent, in her motion to strike, that the originating document was defective because it failed to identify the federal tribunal in respect of which it is made, that it improperly named Her Majesty as the respondent and that it failed to set out the date and details of the single decision, order or matter in respect of which judicial review is sought.

[27] By their cross-motion, the appellants seek leave to amend the originating document by deleting the name of Her Majesty and substituting the "President of the Treasury Board" and the "Minister of Finance".

[28] I agree with the respondent that the style of cause does contain a misnomer. The "President of the Treasury Board" and the "Minister of Finance" ought to have been named as respondents rather than "Her Majesty."¹⁸

[29] I am not persuaded that the originating document is otherwise so defective that it cannot be cured by simple amendment. At the time this document was filed, former subsection 1602(4) of the Rules required that it be "in respect of a single decision, order or

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.

[25] Étant donné la conclusion ci-dessus, il n'est pas nécessaire d'examiner les arguments subsidiaires des appelants, dont l'argument que quand bien même le paragraphe 18.1(2) s'appliquerait, le recours en contrôle judiciaire a été introduit dans les délais, et l'argument que la juge des requêtes a commis une erreur faute d'avoir accordé la prorogation du délai ou faute d'avoir autorisé la poursuite du recours sous forme d'action.

[26] Il est cependant nécessaire d'examiner l'argument proposé par l'intimée dans sa fin de non-recevoir, savoir que l'acte introductif d'instance est vicié par ce motif qu'il n'indiquait pas l'office fédéral en cause, qu'il citait à tort Sa Majesté en qualité de défenderesse, et qu'il ne donnait ni la date ni les détails de la décision, ordonnance ou question spécifique que vise le recours.

[27] Par requête incidente, les appelants demandent l'autorisation de modifier l'acte introductif d'instance en substituant à Sa Majesté le «président du Conseil du Trésor» et le «ministre des Finances» en qualité de défendeurs.

[28] Je conviens avec l'intimée qu'il y a une erreur dans l'intitulé de la cause. C'est le «président du Conseil du Trésor» et le «ministre des Finances» qui auraient dû être cités comme défendeurs à la place de «Sa Majesté»¹⁸.

[29] Je ne suis pas convaincu que l'acte introductif d'instance soit à d'autres égards si vicié qu'il défie toute correction par simple modification. Au moment de son dépôt, l'ancien paragraphe 1602(4) des Règles prévoyait qu'il devait porter sur «une seule décision,

other matter,” a requirement that has since been modified by new rule 302 [*Federal Court Rules, 1998*, SOR/98-106]. Former Rule 6 [as enacted by SOR/90-846, s. 2] invested the Court in special circumstances with authority by order to “dispense with compliance with any Rule where it is necessary in the interest of justice,” a power that is largely continued in new rule 55. It seems to me appropriate in the circumstances to dispense with the requirement by permitting the “matters” to be brought in the same proceeding. I am also of the view that the appellants have set out sufficient details of those matters in their originating notice.

[30] I would allow the appeal with costs, set aside the order of the Trial Division and dismiss the motion to strike. I would also amend the style of cause by substituting “President of the Treasury Board” and “Minister of Finance” as parties respondent in the place of “Her Majesty the Queen in Right of Canada.”

LINDEN J.A.: I agree.

SEXTON J.A.: I agree.

ordonnance ou autre question», mais cette prescription a été modifiée par la nouvelle règle 302 [*Règles de la Cour fédérale (1998)*, DORS/98-106]. L’ancienne Règle 6 [éditée par DORS/90-846, art. 2] investissait la Cour, dans les cas exceptionnels, du pouvoir de «dispenser de l’observation d’une règle lorsque cela s’avère nécessaire dans l’intérêt de la justice», et ce pouvoir est maintenu dans une grande mesure par la nouvelle règle 55. À mon avis, les circonstances de la cause justifient de dispenser de l’observation de la condition susmentionnée en permettant d’invoquer les diverses «questions» dans la même instance. Je constate aussi que les appelants ont présenté suffisamment de détails sur ces questions dans leur requête introductive d’instance.

[30] Je me prononce pour l’accueil de l’appel avec dépens, l’annulation de l’ordonnance de la Section de première instance et le rejet de la fin de non-recevoir. Je me prononce aussi pour la modification de l’intitulé de la cause par la substitution à «Sa Majesté la Reine du chef du Canada», du «président du Conseil du Trésor» et du «ministre des Finances» en qualité de défendeurs.

LE JUGE LINDEN, J.C.A.: Je souscris aux motifs ci-dessus.

LE JUGE SEXTON, J.C.A.: Je souscris aux motifs ci-dessus.

¹ R.S.C., 1985, c. P-36.

² R.S.C., 1985, c. C-17.

³ Appeal Book, Vol. 1, at pp. 34-35.

⁴ R.S.C., 1985, c. F-11.

⁵ Appeal Book, Vol. 1, at pp. 264-265.

⁶ *Rex v. Barker* (1762), 3 Burr. 1265, at p. 1267; 97 E.R. 823, at p. 825.

⁷ *Mayor of Rochester v. Reg.* (1858), El. Bl. & El. 1024, at p. 1033; 113 R.R. 978, at p. 983.

⁸ W. Wade & C. Forsyth, *Administrative Law*, 7th ed. (Oxford: Clarendon Press, 1994), at p. 643.

⁹ [1982] A.C. 617 (H.L.), at p. 641.

¹⁰ B. J. MacKinnon, “Prohibition, Certiorari and Quo Warranto,” in *Law Society of Upper Canada Special Lectures*, Toronto: Richard De Boo Ltd., 1961, at p. 290.

¹¹ W. Wade & C. Forsyth, *supra*, note 8, at p. 626.

¹² *Id.*, at pp. 633-634.

¹³ *Id.*, at p. 593.

¹ L.R.C. (1985), ch. P-36.

² L.R.C. (1985), ch. C-17.

³ Dossier d’appel, vol. 1, aux p. 34 et 35.

⁴ L.R.C. (1985), ch. F-11.

⁵ Dossier d’appel, vol. 1, aux p. 264 et 265.

⁶ *Rex v. Barker* (1762), 3 Burr. 1265, à la p. 1267; 97 E.R. 823, à la p. 825.

⁷ *Mayor of Rochester v. Reg.* (1858), El. Bl. & El. 1024, à la p. 1033; 113 R.R. 978, à la p. 983.

⁸ W. Wade & C. Forsyth, *Administrative Law*, 7^e éd. (Oxford: Clarendon Press, 1994), à la p. 643.

⁹ [1982] A.C. 617 (H.L.), at p. 641.

¹⁰ B. J. MacKinnon, “Prohibition, Certiorari and Quo Warranto», in *Law Society of Upper Canada Special Lectures* Toronto: Richard De Boo Ltd., 1961, à la p. 290.

¹¹ W. Wade & C. Forsyth, *supra*, note 8, à la p. 626.

¹² *Id.*, aux p. 633 et 634.

¹³ *Id.*, à la p. 593.

¹⁴ See e.g. *Broughton v. Commissioner of Stamp Duties*, [1899] A.C. 251 (P.C.).

¹⁵ I. G. Whitehall and J. H. Smellie, "Judicial Review and Administrative Appeals—A Substantive and Procedural Overview," Canadian Bar Association Seminar on Bill C-38, Toronto, January 25, 1991 and Vancouver, February 1, 1991, at p. 14. The amending statute (S.C. 1990, c. 8) was assented to on March 29, 1990 and came into effect on February 1, 1992.

¹⁶ See Brown, D. and Evans, J. M. *Judicial Review of Administrative Action in Canada* (Toronto: Canvasback Publishing, 1998), at p. 2:4410 for a discussion of s. 18.1(3).

¹⁷ (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.).

¹⁸ *McCaffrey v. Canada*, [1993] 1 C.T.C. 15 (F.C.T.D.). See also *LeBlanc v. National Bank of Canada*, [1994] 1 F.C. 81 (T.D.); *Atlantic Oil Workers Union v. Canada (Director of Investigation and Research, Bureau of Competition Policy)*, [1996] 3 F.C. 539 (T.D.).

¹⁴ Voir par ex. *Broughton v. Commissioner of Stamp Duties*, [1899] A.C. 251 (P.C.).

¹⁵ I. G. Whitehall et J. H. Smellie, «Judicial Review and Administrative Appeals—A Substantive and Procedural Overview», Colloque de l'Association du Barreau canadien sur la loi C-38, Toronto (25 janvier 1991) et Vancouver (1^{er} février 1991), à la p. 14. La loi modificatrice (L.C. 1990, ch. 8) a été sanctionnée le 29 mars 1990, et est entrée en vigueur le 1^{er} février 1992.

¹⁶ Voir Brown D. and Evans, J. M. *Judicial Review of Administrative Action in Canada* (Toronto: Canvasback Publishing, 1998), à la p. 2:4410, où il est question à l'art. 18.1(3).

¹⁷ (1997), 26 C.E.L.R. (N.S.) 238 (C.F. 1^{re} 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.).

¹⁸ *McCaffrey c. Canada*, [1993] 1 C.T.C. 15 (C.F. 1^{re} inst.). Voir aussi *LeBlanc c. Banque nationale du Canada*, [1994] 1 C.F. 81 (1^{re} inst.); *Atlantic Oil Workers Union c. Canada (Directeur des enquêtes et recherches, Bureau de la politique de concurrence)*, [1996] 3 C.F. 539 (1^{re} inst.).