

T-1757-02  
2003 FC 1155

T-1757-02  
2003 CF 1155

**Margaret Ault** (*Applicant*)

**Margaret Ault** (*demanderesse*)

v.

c.

**Attorney General of Canada** (*Respondent*)

**Le procureur général du Canada** (*défendeur*)

*INDEXED AS: AULT v. CANADA (ATTORNEY GENERAL) (F.C.)*

*RÉPERTORIÉ: AULT c. CANADA (PROCUREUR GÉNÉRAL) (C.F.)*

Federal Court, Snider J.—Ottawa, September 17 and October 6, 2003.

Cour fédérale, juge Snider—Ottawa, 17 septembre et 6 octobre 2003.

*Public Service — Pensions — Applicant, public servant, leaving federal public service to take advantage of Reciprocal Pension Transfer Agreement, requesting transfer of her superannuation pension funds to consulting firm's pension plan — Crown later refused to transfer pension funds on basis no genuine employment relationship between firm, applicant, as required by Agreement, Public Service Superannuation Act — Applicant may revoke request, with consent of, subject to such conditions as Minister considers appropriate — However, requirement of Minister that applicant execute release and indemnity agreement not proper exercise of discretion in circumstances herein.*

*Fonction publique — Pensions — La demanderesse, fonctionnaire, a démissionné de son emploi au sein de la fonction publique fédérale pour tirer avantage d'un Accord réciproque de transfert (ART) et a demandé le transfert de son fonds de pension de la Caisse de retraite de la fonction publique dans le fonds de retraite d'un cabinet de consultants — La Couronne a refusé ultérieurement de transférer le fonds de pension pour le motif qu'il n'y avait pas de relation d'emploi véritable, tel que le requéraient l'ART et la Loi sur la pension dans la fonction publique — La demanderesse ne peut révoquer sa demande qu'avec le consentement du ministre et sous réserve des conditions jugées appropriées par ce dernier — Toutefois, l'obligation imposée à la demanderesse par le ministre de signer un accord de désistement et d'indemnité ne constitue pas un exercice approprié de son pouvoir discrétionnaire.*

The applicant resigned from the federal public service to take advantage of a Reciprocal Pension Transfer Agreement between the Crown and Loba Limited, a consulting firm. Pursuant to the Agreement, the Minister agreed to pay into Loba's pension plan an amount determined in the Agreement, in respect of a contributor to the federal superannuation pension fund who ceased to be employed by the federal public service, on the condition that the contributor became a *bona fide* employee of Loba. The applicant requested that the transfer of pension funds be made pursuant to the Agreement. Loba was to receive 7.5 % of the transferred funds as a fee. The funds were never transferred, the Crown having taken the position that there was never a genuine employment relationship between Loba and the applicant, as required by the Agreement and the provisions of the *Public Service Superannuation Act* (PSSA). Loba and its President were even charged with four fraud-related offences under the *Criminal Code*. Loba then sued the Crown for breach of contract. Given the situation, the applicant then advised the Minister that she wished to revoke her transfer request. The Crown advised her

La demanderesse a démissionné de son emploi au sein de la fonction publique fédérale pour tirer avantage d'un Accord réciproque de transfert (ART) de pension conclu entre la Couronne et Loba Limited, un cabinet de consultants. Le ministre a convenu, en vertu de cet ART, de verser au fonds de retraite de Loba une somme, fixée par l'ART, eu égard à tout contributeur à la Caisse de retraite de la fonction publique ayant mis fin à son emploi dans la fonction publique et étant devenu un employé véritable de Loba. La demanderesse a demandé que son fonds de pension soit transféré en vertu de l'ART. Loba devait toucher 7,5 p. 100 de l'argent transféré à titre d'honoraires. Le fonds de pension n'a jamais été transféré, la Couronne ayant adopté comme position qu'il n'y a jamais eu de relation d'emploi véritable, tel que le requéraient l'ART et les dispositions de la *Loi sur la pension dans la fonction publique* (LPPF), entre la demanderesse et Loba. Loba et son président ont été inculpés de quatre infractions liées à la fraude, en application du *Code criminel*. Loba a intenté une action pour rupture de contrat contre la Couronne. Compte tenu de la situation, la demanderesse a demandé au ministre

that it would accept a revocation only if she executed a release and indemnification agreement. This was an application for judicial review of that decision. The issue was whether the Minister had the discretion to require the applicant to execute a release and indemnity agreement as a condition of permitting her to revoke her request for a transfer payment and commence receiving a pension. This could be subdivided into three parts: once a request to transfer pension funds was made, did the applicant have the ability to revoke that request; did the Minister have the authority to place terms and conditions on a revocation; if the answer to these questions was "yes", was the requirement that the applicant execute a release and indemnity agreement a proper exercise of his discretion?

*Held*, the application should be allowed.

The issues of the legal ability of the applicant to revoke her request and the authority of the Minister to attach conditions to a revocation were purely questions of law. In such cases, the courts should be less deferential. However, how the Minister exercised his authority, if he was legally able to do so, was a decision that should be overturned only if it was patently unreasonable.

The applicant requested that a transfer payment be made to Loba pursuant to subsections 40(3) and (4) of the PSSA. Her consent was a prerequisite to the transfer of the pension funds. Once the applicant gave her consent, the Minister had the discretionary authority to transfer the applicant's pension contributions, provided certain other conditions were met. There is nothing in the PSSA or regulations regarding what happens when a contributor decides to revoke that consent. Each agreement is individually negotiated between the Minister and a third party. While each agreement meets the objectives of section 40 and must have the consent of the Governor in Council, each contract will be unique. As a result, the provisions in the PSSA do not wholly define the relationship between the Minister, Loba and an employee who wishes to transfer funds to Loba.

Given the nature of the arrangements, it was reasonable to conclude that Parliament intended that the Minister would retain significant discretion with respect to how the transfer of funds is to operate. In allowing the Minister latitude to deal with negotiating the contract, Parliament must surely have intended that he also have the ability to address unforeseen circumstances, such as those herein, that might arise. Thus, it

qu'on révoque sa demande de transfert. La Couronne l'a informé qu'elle n'accepterait une révocation que si elle signait un accord de désistement et d'indemnité. Il s'agit en l'espèce d'une demande de contrôle judiciaire de cette décision. La question en litige consiste à savoir si le ministre a oui ou non le pouvoir discrétionnaire d'exiger que la demanderesse signe un accord de désistement et d'indemnité, comme condition préalable à l'autorisation de révoquer sa demande de transfert de paiement et à l'obtention de ses premières prestations de pension. On peut diviser cette question en trois éléments: une fois qu'elle a présenté une demande de transfert de fonds de pension, la demanderesse peut-elle ensuite la révoquer; le ministre peut-il assortir une révocation de conditions; si on répond par l'affirmative aux deux premières questions, l'obligation imposée à la demanderesse par le ministre de signer un accord de désistement et d'indemnité constituait-il un exercice approprié de son pouvoir discrétionnaire?

*Jugement*: la demande est accueillie.

La capacité de la demanderesse de révoquer sa demande et le pouvoir du ministre d'assortir une révocation de conditions constituent des questions de pur droit. Dans de tels cas, les tribunaux devraient faire preuve d'une déférence moindre. Toutefois, la question de savoir de quelle manière le ministre a exercé son pouvoir, s'il y est autorisé par la loi, est une décision qui ne doit être annulée que si elle est manifestement déraisonnable.

La demanderesse a demandé qu'on procède à un transfert de paiement en faveur de Loba en vertu des alinéas 40(3) et (4) de la LPFP. Son consentement constituait une condition préalable au transfert du fonds de pension. Une fois le consentement de la demanderesse donné, le ministre avait le pouvoir discrétionnaire, si certaines autres conditions étaient réunies, de transférer les cotisations de retraite de la demanderesse. Aucune disposition de la LPFP ou de son règlement d'application ne prévoit ce qu'il advient lorsqu'un contributeur décide de révoquer ce consentement. Chaque accord est négocié individuellement entre le ministre et un tiers. Bien que chaque ART respecte les objectifs prévus à l'article 40 et doit être approuvé par le gouverneur en conseil, chaque accord a un caractère unique. Par conséquent, les dispositions de la LPFP ne régissent pas à elles seules la relation existant entre le ministre, Loba et un employé qui désire faire transférer à Loba son fonds de pension.

Étant donné la nature de ces ententes, il est raisonnable de conclure que le législateur entendait que le ministre conserve une large mesure de pouvoir discrétionnaire quant à la façon de procéder au transfert d'argent. En accordant au ministre toute latitude pour négocier l'accord, le législateur devait assurément avoir également l'intention qu'il soit en mesure de régler toute question imprévue, comme la question en l'espèce, qui pouvait

was reasonable to conclude that, pursuant to and consistent with the Minister's discretion under section 40, the applicant may revoke her request only with the consent of and subject to such conditions as the Minister considers appropriate. The decisions of the Minister, however, must be made in a way that is not patently unreasonable.

The requirement of the Minister that the applicant execute a release and indemnity agreement was not a proper exercise of his discretion. First, there was a delay of over a year during which the applicant was not apprised of the seriousness of the problems with the agreement. Had she known, the applicant might have been able to revoke her consent with the agreement of Loba while the Minister was still consenting to such revocations. Second, although the applicant chose freely to resign, she was not a party to the delay in transferring the funds or the claim by Loba against the Crown. Third, there was a serious inequality of bargaining positions. The applicant, now 60 years of age and otherwise eligible to receive a pension, was unable to access those funds without agreeing to the conditions imposed by the Minister. The unusual circumstances associated with this decision led to the conclusion that it was patently unreasonable to require the applicant to execute a release and indemnity agreement as a condition to accepting the revocation of her consent to the transfer of funds. While the Minister must protect the interests of Canadians and current and future pension recipients, he must do so with measures that are not arbitrary and that are based on more than speculation.

survenir. Par conséquent, il est raisonnable de conclure qu'en conformité avec le pouvoir conféré au ministre par l'article 40 et en vertu de ce pouvoir, la demanderesse ne peut révoquer sa demande qu'avec le consentement du ministre et sous réserve des conditions jugées appropriées par ce dernier. Toutefois, les décisions du ministre ne doivent pas être manifestement déraisonnables.

L'obligation imposée à la demanderesse par le ministre de signer un accord de désistement et d'indemnité ne constituait pas un exercice approprié de son pouvoir discrétionnaire. Premièrement, il y a eu un retard de plus d'un an pendant lequel la demanderesse n'a pas été informée des graves problèmes soulevés par l'ART. Si elle l'avait su plus tôt, la demanderesse aurait pu, avec le consentement de Loba, révoquer son consentement pendant que le ministre acceptait toujours de telles révocations. Deuxièmement, bien que la demanderesse ait choisi librement de démissionner, elle n'est assurément en rien responsable du retard dans le transfert, non plus que de l'action intentée par Loba contre la Couronne. Troisièmement, il y a un grave déséquilibre dans le pouvoir de négociation des parties. La demanderesse, qui est maintenant âgée de 60 ans et qui a le droit par ailleurs de recevoir une pension, ne peut toucher l'argent sans accepter les conditions que le ministre lui impose. Les circonstances inhabituelles entourant la présente affaire m'amènent à conclure qu'il était manifestement déraisonnable d'exiger, à titre de condition préalable, que la demanderesse signe un accord de désistement et d'indemnité avant qu'on accepte la révocation de son consentement au transfert. Quoique le ministre doive protéger les intérêts des Canadiens et des pensionnés actuels et futurs, il doit recourir à cette fin à des mesures non arbitraires fondées sur davantage que des spéculations.

#### STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

*Criminal Code*, R.S.C., 1985, c. C-46.

*Federal Court Rules, 1998*, SOR/98-106, Tarif B.

*Public Service Superannuation Act*, R.S.C., 1985, c. P-36, ss. 8 (as am. by S.C. 1992, c. 46, s. 6; 1999, c. 34, s. 61), 10(6), 13 (as am. by S.C. 1996, c. 18, s. 30; 1999, c. 34, s. 65), 25(5) (as am. *idem*, s. 75), (6) (as am. *idem*), 40(3) (as am. *idem*, s. 87), (4) (as am. by S.C. 1992, c. 46, s. 19), (5).

#### CASES JUDICIALLY CONSIDERED

##### APPLIED:

*Pushpanathan v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1998] 1 S.C.R. 982; (1998), 160 D.L.R. (4th) 193; 11 Admin. L.R. (3d) 1; 43 Imm. L.R. (2d) 117;

#### LOIS ET RÈGLEMENTS

*Code criminel*, L.R.C. (1985), ch. C-46.

*Loi sur la pension de la fonction publique*, L.R.C. (1985), ch. P-36, art. 8 (mod. par L.C. 1992, ch. 46, art. 6; 1999, ch. 34, art. 61), 10(6), 13 (mod. par L.C. 1996, ch. 18, art. 30; 1999, ch. 34, art. 65), 25(5) (mod., *idem*, art. 75), (6) (mod., *idem*), 40(3) (mod., *idem*, art. 87), (4) (mod. par L.C. 1992, ch. 46, art. 19), (5)

*Règles de la Cour fédérale (1998)*, DORS/98-106, tarif B..

#### JURISPRUDENCE

##### DÉCISIONS APPLIQUÉES:

*Pushpanathan c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1998] 1 R.C.S. 982; (1998), 160 D.L.R. (4th) 193; 11 Admin. L.R. (3d) 1; 43 Imm. L.R. (2d) 117;

226 N.R. 201; *R. v. Jarvis*, [2002] 3 S.C.R. 757; (2002), 317 A.R. 1; 219 D.L.R. (4th) 233; [2003] 3 W.W.R. 197; 8 Alta. L.R. (4th) 1; 169 C.C.C. (3d) 1; 6 C.R. (6th) 23; 101 C.R.R. (2d) 35; [2003] 1 C.T.C. 135; 2002 DTC 7547; 295 N.R. 201.

## REFERRED TO:

*Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1999] 2 S.C.R. 817; (1999), 174 D.L.R. (4th) 193; 14 Admin. L.R. (3d) 173; 1 Imm. L.R. (3d) 1; 243 N.R. 22; *Suresh v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2002] 1 S.C.R. 3; (2002), 208 D.L.R. (4th) 1; 37 Admin. L.R. (3d) 159; 90 C.R.R. (2d) 1; 18 Imm. L.R. (3d) 1; 281 N.R. 1; *Roncarelli v. Duplessis*, [1959] S.C.R. 121; (1959), 16 D.L.R. (2d) 689; *Maple Lodge Farms Ltd. v. Government of Canada*, [1982] 2 S.C.R. 2; (1982), 137 D.L.R. (3d) 558; 44 N.R. 354; *Shell Canada Products Ltd. v. Vancouver (City)*, [1994] 1 S.C.R. 231; (1994), 110 D.L.R. (4th) 1; [1994] 3 W.W.R. 609; 41 B.C.A.C. 81; 88 B.C.L.R. (2d) 145; 20 Admin. L.R. (2d) 202; 20 M.P.L.R. (2d) 1; 163 N.R. 81.

APPLICATION for judicial review of the President of the Treasury Board of Canada's decision that the Crown would only accept of a revocation of the applicant's request to transfer her superannuation pension funds to a consulting firm if the applicant executed a release and indemnification agreement. Application allowed.

## APPEARANCES:

*Dougald E. Brown* for applicant.  
*Anne M. Turley* for respondent.

## SOLICITORS OF RECORD:

*Nelligan O'Brien Payne LLP*, Ottawa, for applicant.  
*Deputy Attorney General of Canada* for respondent.

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

[1] SNIDER J.: Effective October 12, 2000, Ms. Margaret Ault, the applicant, resigned from the federal public service. At the time she left the public service, Ms. Ault was 57 years old with 18 years of pensionable

226 N.R. 201; *R. c. Jarvis*, [2002] 3 R.C.S. 757; (2002), 317 A.R. 1; 219 D.L.R. (4th) 233; [2003] 3 W.W.R. 197; 8 Alta. L.R. (4th) 1; 169 C.C.C. (3d) 1; 6 C.R. (6th) 23; 101 C.R.R. (2d) 35; [2003] 1 C.T.C. 135; 2002 DTC 7547; 295 N.R. 201.

## DÉCISIONS CITÉES:

*Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817; (1999), 174 D.L.R. (4th) 193; 14 Admin. L.R. (3d) 173; 1 Imm. L.R. (3d) 1; 243 N.R. 22; *Suresh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2002] 1 R.C.S. 3; (2002), 208 D.L.R. (4th) 1; 37 Admin. L.R. (3d) 159; 90 C.R.R. (2d) 1; 18 Imm. L.R. (3d) 1; 281 N.R. 1; *Roncarelli v. Duplessis*, [1959] R.C.S. 121; (1959), 16 D.L.R. (2d) 689; *Maple Lodge Farms Ltd. c. Gouvernement du Canada*, [1982] 2 R.C.S. 2; (1982), 137 D.L.R. (3d) 558; 44 N.R. 354; *Produits Shell Canada Ltée c. Vancouver (Ville)*, [1994] 1 R.C.S. 231; (1994), 110 D.L.R. (4th) 1; [1994] 3 W.W.R. 609; 41 B.C.A.C. 81; 88 B.C.L.R. (2d) 145; 20 Admin. L.R. (2d) 202; 20 M.P.L.R. (2d) 1; 163 N.R. 81.

DEMANDE de contrôle judiciaire de la décision rendue par le président du Conseil du Trésor du Canada que la Couronne n'accepterait une révocation de la demande de transfert faite par le demanderesse de son fonds de pension de la Caisse de retraite à un cabinet de consultants que si la demanderesse signait un accord de désistement et d'indemnité. Demande accueillie.

## ONT COMPARU:

*Dougald E. Brown* pour la demanderesse.  
*Anne M. Turley* pour le défendeur.

## AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER:

*Nelligan O'Brien Payne LLP*, Ottawa, pour la demanderesse.  
*Le sous-procureur général du Canada* pour le défendeur.

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

[1] LA JUGE SNIDER: M<sup>me</sup> Margaret Ault, la demanderesse, a démissionné de son emploi au sein de la fonction publique, avec prise d'effet le 12 octobre 2000. M<sup>me</sup> Ault avait 57 ans lorsqu'elle a quitté son

service under the *Public Service Superannuation Act*, R.S.C., 1985, c. P-36 (PSSA).

[2] Ms. Ault joined 119 other public servants who left the federal public service between March and October 2000 to take advantage of a Reciprocal Pension Transfer Agreement (RTA) that was to expire on October 15, 2000. The RTA in this case was dated August 8, 1996 and was made between the Crown, as represented by the President of the Treasury Board of Canada (the Minister) and Loba Limited (Loba), a consulting firm. Pursuant to this RTA, the Minister agreed to pay into Loba's pension plan an amount determined in the RTA, in respect of a contributor to the federal superannuation pension fund who ceased to be employed by the federal public service, on the condition that the contributor became a *bona fide* employee of Loba. There was significant financial advantage to Ms. Ault of leaving her government post under the RTA rules.

[3] On October 13, 2000, Ms. Ault requested in writing that the Minister transfer pension funds from the Public Service Superannuation Fund into Loba's pension fund pursuant to the RTA. Pursuant to Ms. Ault's arrangement with Loba, Loba was to receive 7.5% of the transferred funds as a fee. However, Ms. Ault's pension funds, as well as those funds related to the other similarly situated 119 federal public servants have never been transferred. The Crown has taken the position that there was never a genuine employment relationship between Loba and these public servants as required by the RTA and the provisions of the PSSA.

[4] On December 20, 2001, Sylvain Parent (President of Loba) and Loba, among others, were charged with four fraud-related offences under the *Criminal Code*, R.S.C., 1985, c. C-46. On that same day, Loba commenced an action against the Attorney General of Canada in this Court for breach of contract, based on the Minister's failure to transfer the pension funds (Court file No. T-2246-01). In that action, Loba seeks to compel the Crown to execute the requests for transfer and also seeks damages, payable to the pension plan, in an

emploi dans la fonction publique, et elle comptait alors 18 années de service ouvrant droit à pension en vertu de la *Loi sur la pension de la fonction publique*, L.R.C. (1985), ch. P-36 (la LPFP).

[2] M<sup>me</sup> Ault ainsi que 119 autres fonctionnaires l'ayant fait entre mars et octobre 2000 ont quitté la fonction publique pour tirer avantage d'un Accord réciproque de transfert de pension (ART) venant à expiration le 15 octobre 2000. L'ART en cause avait été conclu en date du 8 août 1996 entre la Couronne, représentée par le président du Conseil du Trésor du Canada (le ministre), et Loba Limited (Loba), un cabinet de consultants. Le ministre a convenu, en vertu de cet ART, de verser au fonds de retraite de Loba une somme, fixée par l'ART, eu égard à tout contributeur à la Caisse de retraite de la fonction publique ayant mis fin à son emploi dans la fonction publique et étant devenu un employé véritable de Loba. M<sup>me</sup> Ault a obtenu d'importants avantages pécuniaires, en vertu des règles de l'ART, en quittant son poste au sein du gouvernement.

[3] Le 13 octobre 2000, M<sup>me</sup> Ault a demandé par écrit que le ministre transfère, en vertu de l'ART, son fonds de pension de la Caisse de retraite de la fonction publique dans le fonds de retraite de Loba. Selon l'entente conclue entre M<sup>me</sup> Ault et Loba, l'entreprise devait toucher 7,5 % de l'argent transféré à titre d'honoraires. Toutefois, le fonds de pension de M<sup>me</sup> Ault, ainsi que celui de 119 autres fonctionnaires fédéraux dans une situation semblable, n'ont jamais été transférés. La Couronne a en effet adopté comme position qu'il n'y a jamais eu de relation d'emploi véritable, tel que le requéraient l'ART et la LPFP, entre ces fonctionnaires et Loba.

[4] Le 20 décembre 2001, Sylvain Parent (le président de Loba) ainsi que Loba, entre autres, ont été inculpés de quatre infractions liées à la fraude, en application du *Code criminel*, L.R.C. (1985), ch. C-46. Le même jour, Loba a intenté devant notre Cour une action pour rupture de contrat contre le procureur général du Canada, invoquant le défaut du ministère de transférer l'argent de la Caisse de retraite (dossier de Cour n° T-2246-01). Par cette action, Loba vise à forcer la Couronne à donner suite aux demandes de transfert, ainsi qu'à obtenir des

unspecified amount. While this dispute is ongoing, the Crown will not transfer the funds from the federal public service pension plan to Loba's pension plan. There is no expectation of an early resolution.

[5] On September 10, 2002, Ms. Ault requested that her earlier request to transfer her superannuation pension funds to the Loba pension plan be revoked. She was advised by Heather Macpherson, by letter dated September 19, 2002, that, due to the legal proceeding brought by Loba, the Crown would only accept a revocation if Ms. Ault executes a release and an indemnification agreement. Ms. Ault is not prepared to sign the release and indemnity. The effect is a logjam. Ms. Ault does not have access to the pension monies pursuant to her employment with Loba since the Minister has refused to send the funds to Loba. And, she cannot begin to receive pension benefits under the PSSA until and unless she signs the release and waiver.

[6] In an attempt to break up the logjam, Ms. Ault is challenging the September 19, 2002 decision of Ms. Macpherson in this application for judicial review.

#### Issues

[7] This application raises one overarching issue. Specifically, does the Minister have the discretion to require Ms. Ault to execute a release and indemnity as a condition of permitting her to revoke her request for a transfer payment and commence receiving a pension?

[8] This issue can further be subdivided into three parts:

1. Once a request to transfer pension funds has been made, does the applicant have the ability to revoke that request?
2. Does the Minister have the authority to place terms and conditions on a revocation?
3. If the answer to the first two questions is "yes", was the requirement of the Minister that the applicant execute

dommages-intérêts indéterminés, payables sur la Caisse de retraite. Tant que ce litige ne sera pas réglé, la Couronne ne transférera pas d'argent de la Caisse de retraite de la fonction publique au fonds de retraite de Loba. On ne s'attend pas à un règlement hâtif du différend.

[5] Le 10 septembre 2002, M<sup>me</sup> Ault a demandé qu'on révoque sa demande antérieure de transfert de son fonds de pension de la Caisse de retraite au fonds de retraite de Loba. Heather Macpherson l'a informée par lettre datée du 19 septembre 2002 qu'en raison de la poursuite intentée par Loba, la Couronne n'accepterait une révocation que si M<sup>me</sup> Ault signait un accord de désistement et d'indemnité. M<sup>me</sup> Ault n'est pas disposée à signer un tel document. On se trouve par conséquent dans une impasse. M<sup>me</sup> Ault n'a pas accès au montant de sa pension par le biais de son emploi chez Loba, le ministre ayant refusé de verser de l'argent à cette entreprise. Elle ne peut non plus commencer à toucher des prestations de pension en vertu de la LPFP à moins de signer l'accord de désistement.

[6] Pour tenter de mettre fin à l'impasse, M<sup>me</sup> Ault conteste par la présente demande de contrôle judiciaire la décision du 19 septembre 2002 de M<sup>me</sup> Macpherson.

#### Questions en litige

[7] La présente demande soulève essentiellement une question. Il s'agit d'établir, plus spécifiquement, si le ministre a ou non le pouvoir discrétionnaire d'exiger que M<sup>me</sup> Ault signe un accord de désistement et d'indemnité, comme condition préalable à l'autorisation de révoquer sa demande de transfert de paiement et à l'obtention de ses premières prestations de pension.

[8] On peut diviser cette question en trois éléments, comme suit:

1. Une fois qu'elle a présenté une demande de transfert de fonds de pension, la demanderesse peut-elle ensuite la révoquer?
2. Le ministre peut-il assortir une révocation de conditions?
3. Si on répond par l'affirmative aux deux premières questions, l'obligation imposée à la demanderesse par le

a release and indemnity a proper exercise of his discretion?

[9] The first two issues are integrally linked and I will discuss them together.

#### Relevant Statutory Provisions

[10] Subsections 40(3) [as am. by S.C. 1999, c. 34, s. 87] and 40(4) [as am. by S.C. 1992, c. 46, s. 19] of the PSSA provide the Minister with the discretion to transfer funds out of the Superannuation Account or the Public Service Pension Fund to an approved employer:

40. . . .

(3) If, before October 15, 2000, a contributor ceases to be employed in the Public Service to become employed by an approved employer with whom the Minister has entered into an agreement pursuant to subsection (2), the Minister may, subject to subsection (9) and if the agreement so provides, pay to that employer out of the Superannuation Account or the Public Service Pension Fund,

(a) an amount equal to the total amount paid into the Superannuation Account and the Public Service Pension Fund in respect of that employee, except any portion of the amount so paid by Her Majesty in right of Canada;

(b) the amount paid into the Superannuation Account and the Public Service Pension Fund in respect of that employee by Her Majesty in right of Canada that the Minister determines; and

(c) the amount representing interest that the Minister determines.

(4) Where a contributor has ceased or ceases to be employed in the Public Service to become employed by any approved employer as a result of a transfer of the administration of any service from Her Majesty in right of Canada to the approved employer and the Minister has entered into an agreement with the approved employer pursuant to subsection (2), the Minister may, subject to subsection (9) and if the agreement so provides, pay to that employer out of the Superannuation Account

(a) amounts equal in the aggregate to

(i) the value, actuarially calculated in accordance with and as of the effective date of the agreement, of all

ministre de signer un accord de désistement et d'indemnité constituait-il un exercice approprié de son pouvoir discrétionnaire?

[9] Je traiterai ensemble des deux premières questions, qui sont totalement imbriquées.

#### Dispositions législatives pertinentes

[10] Les paragraphes 40(3) [mod. par L.C. 1999, ch. 34, art. 87] et 40(4) [mod. par L.C. 1992, ch. 46, art. 19] de la LPPF confèrent au ministre le pouvoir discrétionnaire de transférer à un employeur approuvé de l'argent prélevé sur le compte de pension de retraite ou la Caisse de retraite de la fonction publique:

40. [ . . ]

(3) Lorsque, avant le 15 octobre 2000, un contributeur cesse d'être employé dans la fonction publique pour passer à l'emploi d'un employeur approuvé avec qui le ministre a conclu un accord conformément au paragraphe (2), le ministre peut, sous réserve du paragraphe (9) et si l'accord le prévoit, payer à cet employeur, sur le compte de pension de retraite ou la Caisse de retraite de la fonction publique, les montants suivants:

a) un montant égal à la somme globale versée au compte de pension de retraite ou à la caisse à l'égard de l'employé, sauf la partie qui en est ainsi versée par Sa Majesté du chef du Canada;

b) le montant versé au compte de pension de retraite ou à la caisse à l'égard de l'employé, par Sa Majesté du chef du Canada, que le ministre détermine;

c) le montant, représentant les intérêts, que le ministre détermine.

(4) Lorsqu'un contributeur a cessé ou cesse d'être employé dans la fonction publique pour passer à l'emploi d'un employeur approuvé, par suite du transfert de l'administration d'un service de Sa Majesté du chef du Canada à un employeur approuvé, et que le ministre a conclu un accord avec l'employeur approuvé conformément au paragraphe (2), le ministre peut, sous réserve du paragraphe (9) et si l'accord le prévoit, payer à cet employeur, sur le compte de pension de retraite:

a) soit des montants égaux à l'ensemble:

(i) de la valeur actuarielle, calculée à la date d'entrée en vigueur de l'accord et conformément à cet accord, de

benefits accrued under this Part in respect of the pensionable service of the contributor, and

(ii) such amount representing interest as the Minister determines, or

(b) the benefits payable under this Part and Part III to or in respect of the contributor, as they become payable,

less any amounts previously paid in respect of the contributor under subsection (12).

[11] Subsection 40(5) of the PSSA provides that the Minister is only authorized to pay moneys to an employer from the Superannuation Account or the Public Service Plan with the written consent of the contributor:

40. . . .

(5) No payment shall be made pursuant to subsection (3) or (4) except with the consent in writing of the contributor.

Ms. Ault's request of October 13, 2000 in a standard form referred to as Appendix B constituted her consent to the transfer.

#### Analysis

##### Preliminary Issue: Standard of Review

[12] Ms. Ault submits that the interpretation of the PSSA is a question of law and should be reviewed on a standard of correctness. In contrast, the respondent submits that the proper standard of review is one of patent unreasonableness and this Court may only review the decision on limited grounds, namely bad faith, the exercise of discretion for an improper purpose and the use of irrelevant considerations (*Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1999] 2 S.C.R. 817; *Suresh v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2002] 1 S.C.R. 3).

[13] In my view, the appropriate standard of review to be applied depends on the issue being addressed. The issues of the legal ability of the applicant to revoke her request and the authority of the Minister to attach

toutes les prestations échues en vertu de la présente partie relativement à la période de service du contributeur ouvrant droit à pension,

(ii) du montant fixé par le ministre au titre des intérêts;

b) soit des prestations payables au contributeur ou à l'égard de celui-ci en vertu de la présente partie ou de la partie III, à mesure de leur échéance,

moins tous montants payés antérieurement à l'égard du contributeur en vertu du paragraphe (12).

[11] Le paragraphe 40(5) de la LPFP prévoit pour sa part que le ministre ne peut, sans le consentement écrit du contributeur, payer un montant à un employeur sur le compte de pension de retraite ou la Caisse de retraite de la fonction publique:

40. [. . .]

(5) Nul paiement ne peut être fait selon le paragraphe (3) ou (4) sans le consentement écrit du contributeur.

La demande du 13 octobre 2000 de M<sup>me</sup> Ault, au moyen d'une formule type désignée annexe B, constituait son consentement au transfert.

#### Analyse

##### Question préjudicielle: la norme de contrôle judiciaire

[12] M<sup>me</sup> Ault soutient que l'interprétation de la LPFP constitue une question de droit, qui appelle comme norme de contrôle judiciaire celle de la décision correcte. Le défendeur soutient, par contre, que la norme de contrôle appropriée est celle de la décision manifestement déraisonnable, et que la Cour ne peut réviser la décision que pour des motifs restreints, soit la mauvaise foi, l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire dans un but irrégulier et la prise en compte de facteurs non pertinents (*Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817; *Suresh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2002] 1 R.C.S. 3).

[13] À mon avis, la norme de contrôle qu'il convient d'appliquer est fonction de la question sous examen. Or, constituent des questions de pur droit celles de la capacité de la demanderesse de révoquer sa demande et



conditions to a revocation are purely questions of law. In such instances, courts should be less deferential. However, how the Minister exercised his authority, if he is legally able to do so, is a different type of decision.

du pouvoir du ministre d'assortir une révocation de conditions. Dans de tels cas, les tribunaux devraient faire preuve d'une déférence moindre. La question de savoir cependant de quelle manière le ministre a exercé son pouvoir, s'il y est autorisé par la loi, donne lieu à un type différent de décision.

[14] Although there is no privative clause in the PSSA, the particular provisions in section 40 contain language that gives the Minister great discretion. For example, it is clear from the PSSA that the decision whether to transfer the pension funds ultimately rests with the Minister. Subsections 40(3) and 40(4) of the PSSA provide that the Minister "may" transfer the pension funds. In order for the Minister to exercise this discretion, certain conditions must be met. In particular:

[14] Bien que la LPFP ne renferme aucune clause privative, les dispositions particulières de l'article 40 confèrent au ministre un large pouvoir discrétionnaire. Il découle clairement de la LPFP, par exemple, que la décision de transférer ou non le fonds de pension incombe en bout de ligne au ministre. Les paragraphes 40(3) et 40(4) de la LPFP prévoient en effet que le ministre «peut» procéder au transfert. Certaines conditions doivent être réunies pour que le ministre puisse exercer son pouvoir discrétionnaire, notamment les suivantes:

- the new employer must be an approved employer,
  - there must be a RTA between the new employer and the Minister;
  - there must be a *bona fide* employment relationship; and
  - the contributor must consent to the transfer.
- le nouvel employeur doit être un employeur approuvé;
  - un ART doit avoir été conclu entre le nouvel employeur et le ministre;
  - il doit y avoir une relation d'emploi véritable;
  - le contributeur doit consentir au transfert.

Even if all of these conditions are met, it appears from the wording of subsections 40(3) and 40(4) that the Minister can still refuse to transfer the pension funds. All of these factors suggest a more deferential standard of review.

Il semble, d'après le libellé des paragraphes 40(3) et 40(4), que le ministre peut toujours refuser de transférer un fonds de pension même si toutes ces conditions sont réunies. Tous ces facteurs penchent en faveur d'une norme de contrôle plus rigoureuse.

[15] Further, although the overall purpose of the PSSA is to benefit public servants through the payment of their pensions, it cannot be ignored that the Minister is the steward of the PSSA and its operations. Discretionary decisions made in respect of one employee must be balanced against the responsibility that the Minister has for the prudent management of the funds established by the PSSA. Finally, it is clear that the Minister and his delegates must have an expert knowledge of the complicated investment framework and the impact of decisions on the continuing viability of the funds. This Court is certainly in no better position than the Minister in determining this matter.

[15] Bien que l'objet général de paiement de pension bénéficie aux fonctionnaires, on ne peut faire abstraction du fait que le ministre est le maître d'œuvre de la LPFP et de son application. Les décisions discrétionnaires concernant un employé doivent être mises en balance avec les responsabilités incombant au ministre quant à la gestion prudente des fonds constitués en vertu de la LPFP. Il est bien clair, finalement, que le ministre et ses représentants doivent avoir une connaissance approfondie du domaine complexe des investissements et des répercussions des décisions prises sur le maintien de la rentabilité des fonds. La Cour n'est assurément pas à cet égard en meilleure position que le ministre.

[16] Based on all of these factors and assuming an affirmative answer to the first two sub-issues, I am of the view that the decision of Ms. Macpherson should only be overturned if it is patently unreasonable. As stated in *Pushpanathan* [*Pushpanathan v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*], [1998] 1 S.C.R. 982] the reviewing court should adopt a deferential approach to this question and should set aside the Minister's discretionary decision only if it is patently unreasonable in the sense that it was made arbitrarily or in bad faith, it cannot be supported on the evidence, or the Minister failed to consider the appropriate factors. The court should not reweigh the factors or interfere merely because it would have come to a different conclusion.

Issue No. 1: Once a request to transfer pension funds has been made, does the applicant have the ability to revoke that request?

Issue No. 2: Does the Minister have the authority to place terms and conditions on a revocation?

#### Applicant's Submissions

[17] In Ms. Ault's submission, there is no bar in the PSSA to a contributor revoking her consent prior to a transfer payment being made from the Superannuation Account. Where contributors are required to make elections or choose options on an irrevocable basis, the PSSA expressly provides that such elections are irrevocable. The absence of any express reference in section 40 of the PSSA to a contributor's request for a transfer payment being irrevocable is a compelling indicator that Parliament did not intend such requests to be irrevocable (see e.g. PSSA, subsections 25(5) [as am. by S.C. 1999, c. 34, s. 74], 25(6) [as am. *idem*], and section 8 [as am. by S.C. 1992, c. 46, s. 6; 1999, c. 34, s. 61]).

[18] Ms. Ault submits that the Minister has an unqualified legal duty to pay earned pensions to contributors and is not entitled to require a contributor to sign a release as a condition of performance of the duty or to make payment of a pension conditional on

[16] Compte tenu de tous ces facteurs et dans l'hypothèse d'une réponse affirmative aux deux premières sous-questions, j'estime que la décision de M<sup>me</sup> Macpherson ne devrait être annulée que si elle est manifestement déraisonnable. Tel qu'on l'a déclaré dans *Pushpanathan* [*Pushpanathan c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*], [1998] 1 R.C.S. 982], la cour de révision devrait faire preuve de retenue et n'annuler la décision discrétionnaire du ministre que si elle est manifestement déraisonnable, c'est-à-dire qu'elle a été prise arbitrairement ou de mauvaise foi, que la preuve ne permet pas de l'étayer ou que le ministre n'a pas tenu compte d'éléments pertinents. La cour ne devrait pas procéder à une nouvelle appréciation des facteurs, ni intervenir, au simple motif qu'elle en serait venue à une conclusion différente.

1<sup>re</sup> question en litige: Une fois qu'elle a présenté une demande de transfert de fonds de pension, la demanderesse peut-elle ensuite la révoquer?

2<sup>e</sup> question en litige: Le ministre peut-il assortir une révocation de conditions?

#### Les prétentions de la demanderesse

[17] Selon M<sup>me</sup> Ault, rien dans la LPFP n'interdit qu'un contributeur révoque son consentement avant qu'un montant soit transféré du compte de pension de retraite. La LPFP prévoit expressément que, lorsqu'un contributeur doit faire un choix ou exercer une option de manière irrévocable, ceux-ci ont bien un caractère irrévocable. L'absence de toute mention expresse, à l'article 40 de la LPFP, du caractère irrévocable de la demande de transfert d'un contributeur indique de manière péremptoire que le législateur fédéral n'avait pas l'intention que pareille demande ait un tel caractère (se reporter, par exemple, aux paragraphes 25(5) [mod. par L.C. 1999, ch. 34, art. 75] et 25(6) [mod., *idem*] et à l'article 8 [mod. par L.C. 1992, ch. 46, art. 6; 1999, ch. 34, art. 61] de la LPFP).

[18] M<sup>me</sup> Ault soutient que le ministre a l'obligation absolue de verser aux contributeurs leur pension acquise et qu'il ne peut imposer comme condition, avant d'exécuter cette obligation ou de payer une pension, qu'un contributeur signe un accord de désistement ou

obtaining an indemnity for the Crown's potential liability to a third party. The Minister's position that it is entitled to withhold pensions from retirees unless they agree to concessions in favour of the Crown offends the purpose of the PSSA and is grossly inconsistent with the Minister's fiduciary role.

[19] Where Parliament intended that the Minister would be entitled to impose terms and conditions for the revocation of an election, it expressly provided the Minister with the authority to establish terms and conditions by regulation (PSSA, subsections 8(4), 10(6)). The absence of similar statutory language in section 40 of the PSSA indicates that Parliament did not intend the Minister to have the power to impose conditions either by way of regulation or on an *ad hoc* basis.

[20] In Ms. Ault's submission, the Minister has no discretion to refuse to permit a contributor in the applicant's position to revoke a request for a transfer payment. To hold otherwise would mean that a non-consenting contributor could be forced to accept a transfer payment, which is plainly inconsistent with subsection 40(5) of the PSSA.

#### Respondent's Submissions

[21] In the respondent's submission, a bilateral relationship between the applicant and the Minister was established by the fact that the applicant gave the Minister her written consent to transfer the pension funds in the form of Appendix B. That consent led to a consensus between the parties that the funds would be transferred. As a result of that consent, the Minister became authorized to exercise his discretion under subsections 40(3) and 40(4) of the PSSA to make payment into Loba's pension plan in respect of the applicant. To the extent that the bilateral relationship derives from consent, it follows that the relationship cannot simply be terminated by the unilateral act of one of the parties. As a result, the applicant's written consent to transfer the funds can only be withdrawn bilaterally, with the Minister's approval.

[22] The respondent draws my attention to the implied exclusion rule and the "failure to follow an established

offre d'indemniser une dette éventuelle de la Couronne envers un tiers. La position du ministre, qui prétend pouvoir retenir les pensions de retraités à moins qu'ils ne fassent des concessions à la Couronne, contrevient à l'objet de la LPFP et est nettement incompatible avec le rôle de fiduciaire incombant au ministre.

[19] Lorsque le législateur avait l'intention que le ministre puisse assortir de conditions la révocation d'un choix, il a expressément conféré au ministre le pouvoir de prescrire des conditions par règlement (paragraphe 8(4) et 10(6) de la LPFP). L'absence de dispositions semblables à l'article 40 de la LPFP démontre que le législateur n'entendait pas que le ministre ait le pouvoir, par règlement ou de manière ponctuelle, d'imposer des conditions.

[20] Selon M<sup>me</sup> Ault, le ministre n'a pas le pouvoir discrétionnaire de refuser à un contributeur dans la situation où se trouve la demanderesse de révoquer une demande de transfert de paiement. Si on décidait en sens contraire, il en découlerait qu'un contributeur non consentant pourrait être forcé d'accepter un transfert de paiement. Or, cela est clairement incompatible avec l'article 40(5) de la LPFP.

#### Les prétentions du défendeur

[21] Selon le défendeur, une relation bilatérale s'est constituée entre le ministre et la demanderesse du fait que cette dernière a consenti par écrit, au moyen de la formule à l'annexe B, à ce que le ministre transfère son fonds de pension. Du fait de ce consentement, les deux parties étaient d'accord pour qu'il y ait transfert. Il en résultait également que le ministre devenait autorisé à exercer son pouvoir discrétionnaire, prévu aux paragraphes 40(3) et 40(4) de la LPFP, et à verser un montant pour le compte de la demanderesse dans le fonds de retraite de Loba. Dans la mesure où une relation bilatérale découle du consentement, on ne peut y mettre fin par simple acte unilatéral de l'une des parties. Par suite, il ne peut y avoir retrait du consentement écrit de la demanderesse au transfert d'argent que de manière bilatérale, soit avec l'agrément du ministre.

[22] Le défendeur attire mon attention sur la règle de l'exclusion implicite et [TRADUCTION] «de défaut de

pattern” as described in Ruth Sullivan, ed., *Driedger on the Construction of Statutes*, 3rd ed. (Toronto: Butterworths, 1994) [at page 170] to argue that the “when the legislature wishes to deprive adjudicators of discretion . . . it does so by giving them an express and mandatory direction”. In the absence of such express direction of how to deal with a request to withdraw consent from a contributor, the power of the Minister, in this case, to accept or refuse the revocation, must fall within his residual discretion.

### Analysis

[23] When Ms. Ault terminated her employment as a federal public servant, she requested, by letter dated October 13, 2000, that a transfer payment be made to Loba pursuant to subsections 40(3) and 40(4) of the PSSA. Her consent was a prerequisite to the transfer of the pension funds (PSSA, subsection 40(5)). Once Ms. Ault gave her consent, the Minister had the discretionary authority to transfer the applicant’s pension contributions, provided certain other conditions were met.

[24] In other words, under the statute, the Minister has no authority whatsoever to transfer the funds if a contributor does not consent to that transfer. However, there is nothing in the PSSA or its regulations regarding what happens when a contributor decides to revoke that consent. Does the absence of a specific provision mean that revocation is not possible? Does it mean that the Minister must accept, without question or conditions, a withdrawal of consent from a contributor?

[25] These issues raised by the parties are matters of statutory interpretation. In the decision *R. v. Jarvis*, [2002] 3 S.C.R. 757, at paragraph 77, Justices Major and Iacobucci wrote:

The approach to statutory interpretation can be easily stated: one is to seek the intent of Parliament by reading the words of the provision in context and according to their grammatical and ordinary sense, harmoniously with the scheme and the object of the statute.

suivre un modèle établi», décrits dans Ruth Sullivan, éd., *Driedger on the Construction of Statutes*, 3<sup>e</sup> éd. (Toronto: Butterworths, 1994) [à la page 170], en vue de soutenir que [TRADUCTION] «lorsque le législateur désire priver des décideurs d’un pouvoir discrétionnaire [. . .], il l’énonce de manière expresse et impérative». Faute de directive expresse quant au traitement de la demande de retrait de consentement d’un contributeur, le pouvoir du ministre, en l’occurrence d’accepter ou de refuser la révocation, doit relever de son pouvoir discrétionnaire résiduel.

### Analyse

[23] Lorsque M<sup>me</sup> Ault a mis fin à son emploi comme fonctionnaire fédérale, elle a demandé par lettre datée du 13 octobre 2000 qu’on procède à un transfert de paiement en faveur de Loba en vertu des alinéas 40(3) et 40(4) de la LPFP. Son consentement constituait une condition préalable au transfert du fonds de pension (paragraphe 40(5) de la LPFP). Une fois le consentement de M<sup>me</sup> Ault donné, le ministre avait le pouvoir discrétionnaire, si certaines autres conditions étaient réunies, de transférer les cotisations de retraite de la demanderesse.

[24] En d’autres termes, le ministre n’a nul pouvoir en vertu de la loi de transférer de l’argent si le contributeur n’y consent pas. Toutefois, aucune disposition de la LPFP ou de son règlement d’application ne prévoit ce qu’il advient lorsqu’un contributeur décide de révoquer ce consentement. L’absence de disposition spécifique veut-elle dire qu’il ne peut y avoir révocation? Cela veut-il dire que le ministre doit accepter, sans poser de questions ou de conditions, le retrait du consentement d’un contributeur?

[25] Ces questions soulevées par les parties sont du domaine de l’interprétation des lois. Dans la décision *R. c. Jarvis*, [2002] 3 R.C.S. 757, les juges Major et Iacobucci ont écrit ce qui suit, au paragraphe 77:

Il est facile de décrire la méthode d’interprétation des lois: il faut déterminer l’intention du législateur et, à cette fin, lire les termes de la loi dans leur contexte, en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s’harmonise avec l’esprit et l’objet de la loi.

[26] Thus, I am not inclined to apply a narrow rule of statutory interpretation as suggested by both parties, unless the application of such a rule will lead to a result that is harmonious with the scheme of the legislation. The absence of specific words does not, in my view, necessarily lead to a result that Ms. Ault cannot rescind her consent or to a result that the Minister cannot impose terms and conditions on a revocation of consent.

[27] In effect, both parties are urging me to take the same approach that would have me take a microscope to other sections of the relevant legislation and infer from the absence or presence of words what was intended by Parliament. The inutility of undertaking this mechanistic task is obvious from the fact that the results argued by the parties using the same approach were diametrically opposed. Accordingly, in this case, while such an analysis may be helpful, it will not provide a full answer to the questions that are before me.

(b) What is the context of the provisions?

[28] Unlike most other provisions in the PSSA, section 40 deals with a situation involving a third party. The relationship addressed by these provisions is one that arises, not just from the statute but, from the RTA between the Minister and, in this case, Loba. Section 40 does not dictate the contents of an RTA, which is a commercial arrangement between contracting parties. Each contract is individually negotiated between the Minister and a third party. While each RTA meets the objectives of section 40 and must have the consent of the Governor in Council, it is reasonable to conclude that each contract will be unique. As a result, the provisions in the PSSA do not wholly define the relationship among the Minister, Loba and an employee who wishes to transfer pension funds to Loba. In my view, it is imperative to keep this in mind when attempting to analyse the statute.

(c) Given the context, what was the intent of Parliament?

[29] Given the nature of these arrangements, it is a reasonable conclusion that Parliament intended that the

[26] Je ne suis donc pas encline à recourir à une règle étroite d'interprétation législative, tel que l'ont suggéré les deux parties, à moins que son application n'entraîne un résultat qui s'harmonise avec l'esprit de la loi. L'absence de dispositions spécifiques ne doit pas nécessairement entraîner l'incapacité, selon moi, pour M<sup>me</sup> Ault de révoquer son consentement, et pour le ministre d'assortir de conditions la révocation du consentement.

[27] En fait, l'approche que chacune des parties me demande d'adopter, c'est d'examiner à la loupe les autres dispositions de la loi en cause, et de déduire l'intention du législateur de l'existence ou de l'absence d'un certain libellé. L'inutilité du recours à une approche aussi mécanique est manifeste lorsqu'on considère les résultats diamétralement opposés auxquels en arrive, grâce à elle, chacune des parties. Bien qu'une telle analyse puisse s'avérer utile en l'espèce, par conséquent, elle ne permettra pas de répondre pleinement aux questions dont je suis saisie.

b) Dans quel contexte les dispositions s'inscrivent-elles?

[28] Contrairement à la plupart des autres dispositions de la LPFP, l'article 40 traite d'une situation qui met en cause un tiers. La relation visée par les dispositions découle non seulement de la loi, mais aussi de l'ART conclu entre le ministre et, en l'occurrence, Loba. L'article 40 ne prescrit pas la teneur d'un ART, qui constitue une entente commerciale passée par des cocontractants. Chaque accord est négocié individuellement entre le ministre et un tiers. Bien que chaque ART respecte les objectifs prévus à l'article 40 et doive être approuvé par le gouverneur en conseil, il est raisonnable de conclure que chaque accord a un caractère unique. Par suite, les dispositions de la LPFP ne régissent pas à elles seules la relation existant entre le ministre, Loba et un employé qui désire faire transférer à Loba son fonds de pension. Il est essentiel de ne pas l'oublier, selon moi, lorsqu'on procède à l'analyse de la loi.

c) Eu égard au contexte, quelle était l'intention du législateur?

[29] Étant donné la nature de ces ententes, il est raisonnable de conclure que le législateur entendait que

Minister would retain significant discretion with respect to how the transfer of funds is to operate. Since Parliament chose not to legislate a form of agreement, it would be impossible for Parliament to foresee every possible situation that could arise under these individually negotiated contracts. Accordingly, Parliament also chose not to provide significant legislated guidance on how to operate under these contracts. In the absence of explicit direction, the intention must have been to leave the Minister with sufficient discretion to make these arrangements work.

[30] The question then is whether this discretion of the Minister extends to dealing with something that is not explicitly referenced in the section. Surely, in allowing the Minister the latitude to deal with negotiating the contract, Parliament must have intended that he also have the ability to address unforeseen circumstances that might arise. In my view, the situation that has arisen in this case is exactly the type of situation that Parliament was contemplating; it was unforeseen and complex and demands an exercise of the Minister's discretion.

[31] Would Parliament have wanted to prohibit the Minister from allowing a revocation? The answer is likely "no", regardless of what other provisions in the PSSA might explicitly provide. However, at the same time, is it a reasonable interpretation of the Minister's discretion to say that the Minister must, without question, accept the unilateral withdrawal of a contributor's consent? Once again, the answer is likely "no". Neither Parliament nor this Court can possibly imagine all of the circumstances that could arise in the context of these complicated contractual arrangements. The problem with giving this provision of the statute the interpretation urged on me by Ms. Ault is that the "one size fits all" result may lead to unintended results in the case of another RTA or another contributor. The Minister, with his knowledge of each RTA and of the scheme of the PSSA, is in the best position to identify and assess the risks associated with a revocation of consent in each case that may arise. To tie his hands through a narrow interpretation of his discretion could not have been what Parliament intended. Providing a

le ministre conserve une large mesure de pouvoir discrétionnaire quant à la façon de procéder au transfert d'argent. Le législateur ayant choisi de ne pas prévoir législativement la teneur d'un accord, il lui aurait été impossible d'anticiper toute situation à laquelle puissent donner lieu les divers accords individuellement négociés. Le législateur, en conséquence, a choisi de donner peu de précisions législativement quant au mode d'application de ces accords. En l'absence d'instructions explicites, le législateur devait avoir l'intention de laisser au ministre un pouvoir discrétionnaire suffisant pour que ces accords puissent être mis en œuvre.

[30] La question qui se pose alors, c'est celle de savoir si le pouvoir discrétionnaire du ministre lui permet ou non de s'occuper de choses non mentionnées explicitement dans les dispositions concernées. En accordant au ministre toute latitude pour négocier l'accord, le législateur devait assurément avoir également l'intention qu'il soit en mesure de régler toute question imprévue pouvant survenir. À mon avis, la situation qui s'est posée en l'espèce est exactement du type de celles envisagées par le législateur; la situation était imprévisible et complexe et nécessitait l'exercice par le ministre de son pouvoir discrétionnaire.

[31] Le législateur souhaitait-il empêcher le ministre de permettre une révocation? Il faut vraisemblablement répondre par la négative, sans se soucier de ce que d'autres dispositions de la LPPF pourraient explicitement prescrire. Cependant, est-il raisonnable en même temps d'interpréter le pouvoir discrétionnaire du ministre de telle manière que celui-ci doive, sans autres conditions, accepter le retrait unilatéral du consentement d'un contributeur? Encore une fois, il faut vraisemblablement répondre par la négative. Il n'est possible ni pour le législateur ni pour la Cour d'imaginer toutes les situations auxquelles pourraient donner lieu ces accords contractuels complexes. Le problème qu'il y aurait en interprétant comme M<sup>me</sup> Ault me le demande les dispositions concernées de la loi, c'est que le résultat «taille unique» obtenu pourrait avoir des conséquences non souhaitées pour un autre ART ou un autre contributeur. Le ministre, qui connaît chaque ART ainsi que l'économie de la LPPF, est le mieux placé pour cerner et évaluer dans chaque situation pouvant survivre les risques pouvant découler de la révocation d'un

residual discretion in the Minister to deal with situations that might arise is a way to achieve that balance.

[32] I believe that Parliament's goal in enacting section 40 was to provide for portability of pensions, while allowing the Minister the discretion to arrange and oversee the entire relationship among companies, the Crown and the contributors. Inherent in that discretion must be a way for the Minister to permit contributors who wish to change their minds after asking for a transfer of pension funds to receive their well-earned pensions while, at the same time, protecting the public interest.

[33] Thus, it is reasonable to conclude that, pursuant to and consistent with the Minister's discretion under section 40, Ms. Ault may revoke her request only with the consent of and subject to such conditions as the Minister considers appropriate.

[34] That is not to say that the Minister's discretion is unfettered. As discussed above, decisions of the Minister must be made in a way that is not patently unreasonable.

(d) Is this harmonious with the statute as a whole?

[35] Interpreting the provisions of section 40 in this manner is harmonious with the statute as a whole. Contributors are not prohibited from accessing their pensions. Contrary to Ms. Ault's position that the position of the Minister is grossly inconsistent with the Minister's fiduciary role, I find the ability of the Minister to impose conditions where the circumstances warrant to be entirely harmonious with the obligations of the Minister under the PSSA. The Minister's fiduciary duty, as defined by the PSSA as a whole, extends beyond the narrow confines of Ms. Ault's pension to the efficient and effective administration of a complex pension scheme. He is accountable to many thousands of federal public servants and, indeed, to all Canadians for prudent

consentement. Le législateur n'a pu avoir l'intention qu'on lie les mains du ministre par une interprétation étroite de son pouvoir discrétionnaire. Une façon d'atteindre l'équilibre requis, c'est de conférer au ministre le pouvoir discrétionnaire résiduel lui permettant de s'occuper des diverses situations pouvant survenir.

[32] J'estime que l'objectif du législateur en adoptant l'article 40 était d'assurer la transférabilité des pensions, tout en conférant au ministre le pouvoir discrétionnaire de régir et de superviser l'ensemble de la relation existant entre les entreprises, la Couronne et les contributeurs. Il doit nécessairement découler de ce pouvoir discrétionnaire la faculté pour le ministre, tout en protégeant en même temps l'intérêt public, de permettre aux contributeurs qui désirent changer d'avis, après avoir demandé le transfert de leur fonds de pension, de recevoir l'argent bien mérité de leur pension.

[33] Il est ainsi raisonnable de conclure qu'en conformité avec le pouvoir conféré au ministre par l'article 40 et en vertu de ce pouvoir, M<sup>me</sup> Ault ne peut révoquer sa demande qu'avec le consentement du ministre et sous réserve des conditions jugées appropriées par ce dernier.

[34] Cela ne veut pas dire que le pouvoir discrétionnaire du ministre est absolu. Comme on l'a déjà mentionné, les décisions du ministre ne doivent pas être manifestement déraisonnables.

d) Cela s'harmonise-t-il avec la loi dans son ensemble?

[35] Interpréter l'article 40 de cette manière s'harmonise avec la loi dans son ensemble. On n'empêche pas aux contributeurs de toucher l'argent de leur pension. Contrairement à la prétention de M<sup>me</sup> Ault selon laquelle la position du ministre va totalement à l'encontre de son rôle fiduciaire, j'estime que la faculté du ministre d'imposer des conditions lorsque la situation le justifie s'harmonise parfaitement avec les obligations auxquelles l'assujettit la LPFP. L'obligation fiduciaire incombant au ministre en vertu de la LPFP dans son ensemble ne se restreint pas à la seule pension de M<sup>me</sup> Ault, mais a plutôt pour objet l'administration efficace d'un régime de pension complexe. Le ministre doit répondre de la gestion prudente de l'argent sous sa

management of the funds under his direction.

[36] By voluntarily resigning from her position with the federal public service and seeking to take advantage of the RTA, Ms. Ault set herself apart from those many public servants who made no such choice and continue to be governed by other provisions of the PSSA. Those public servants deserve and can expect an automatic, unconditional access to their pensions. Ms. Ault, having made her choices, must expect to be treated differently. This different treatment is also consistent with the thrust of the PSSA.

#### Conclusion

[37] In taking a broad and liberal approach to the interpretation of this statute, I would conclude that, in certain circumstances and subject to a reciprocal right of the Minister to protect the superannuation fund through terms and conditions on the revocation (discussed under Issue No. 2), Ms. Ault has the ability to revoke her request.

Issue No. 3: Was the requirement of the Minister that the applicant execute a release and indemnity a proper exercise of his discretion?

#### Applicant's Submissions

[38] The applicant submits that, even if the Minister has discretion to allow a contributor to revoke an unexecuted request for a transfer payment, the conditions which it seeks to impose on the applicant are improper and irrelevant (*Roncarelli v. Duplessis*, [1959] S.C.R. 121). The exercise of discretion for an improper purpose or on the basis of an irrelevant consideration is *ultra vires* (*Maple Lodge Farms Ltd. v. Government of Canada*, [1982] 2 S.C.R. 2; *Shell Canada Products Ltd. v. Vancouver (City)*, [1994] 1 S.C.R. 231).

[39] It would be entirely inconsistent with the purposes of the PSSA to allow the Minister to use his power as custodian of the Superannuation Account and

responsabilité à plusieurs milliers de fonctionnaires fédéraux et, de fait, à l'ensemble des Canadiens.

[36] En démissionnant volontairement de son poste dans la fonction publique fédérale et en demandant à se prévaloir des dispositions de l'ART, M<sup>me</sup> Ault s'est dissociée des nombreux autres fonctionnaires qui n'ont pas fait un tel choix et continuent d'être régis par d'autres dispositions de la LPFP. Ces fonctionnaires s'attendent à avoir un accès automatique et inconditionnel à leur pension, attente qui est justifiée. Ayant fait les choix qui sont les siens, M<sup>me</sup> Ault doit s'attendre à être traitée de manière différente. Ce traitement différent est également compatible avec l'esprit de la LPFP.

#### Conclusion

[37] En recourant à une interprétation large et libérale de la loi en cause, je conclurais qu'en certaines circonstances et sous réserve du droit inverse du ministre de protéger la caisse de retraite en assortissant la révocation de conditions (sujet examiné en regard de la 2<sup>e</sup> question), M<sup>me</sup> Ault peut révoquer sa demande.

3<sup>e</sup> question en litige: L'obligation imposée à la demanderesse par le ministre de signer un accord de désistement et d'indemnité constituait-il un exercice approprié de son pouvoir discrétionnaire?

#### Les prétentions de la demanderesse

[38] La demanderesse soutient que, même si le ministre a le pouvoir discrétionnaire d'autoriser un contributeur à révoquer une demande non encore satisfaite de transfert de paiement, les conditions qu'il cherche à lui imposer sont inappropriées et non pertinentes (*Roncarelli v. Duplessis*, [1959] R.C.S. 121). L'exercice d'un pouvoir discrétionnaire dans un but irrégulier ou fondé sur des motifs non pertinents est invalide (*Maple Lodge Farms Ltd. c. Gouvernement du Canada*, [1982] 2 R.C.S. 2; *Produits Shell Canada Ltée c. Vancouver (Ville)*, [1994] 1 R.C.S. 231).

[39] Il serait totalement incompatible avec l'objet de la LPFP de permettre au ministre de se servir de ses pouvoirs à titre d'administrateur du compte de pension



administrator of the Superannuation Plan as a lever to extract collateral advantage from pensioners. Ms. Ault is an innocent victim in a dispute between the Crown and Loba. To require that, in order to obtain her pension, she must indemnify the Crown for damages for which the Crown might ultimately be liable to pay to Loba is punitive and inconsistent with the statutory purpose of the PSSA.

### Respondent's Submissions

[40] In the respondent's submission, the Minister's reason for requiring a release and indemnity is to protect the Public Service Pension Fund and the federal Crown from future potential claims that could arise as a result of Ms. Ault's revocation of her direction to transfer. In particular, if Loba is successful in its breach of contract action, Ms. Ault could sue the Crown for damages, which could lead to double recovery since she would have been in receipt of a public service pension since 2002. In addition, Loba could sue the Crown for the 7.5% of the transferred pension funds that it would have received had Ms. Ault not revoked her request to transfer the funds.

[41] The respondent disagrees with Ms. Ault's portrayal of herself as the victim in the litigation between the Crown and Loba. Ms. Ault made a decision of her own free will to leave the federal public service and requested a transfer of her pension funds without legal advice and without investigating the ramifications. Moreover, she was aware that she had to be employed by Loba and that the Crown had issues with the validity of that employment relationship.

### Analysis

[42] A discretionary decision such as this, as discussed above, is subject to considerable deference. However, that does not mean that every decision is unassailable by the Court. In particular, the imposition of a requirement for a release and indemnification is very harsh indeed. Its effect is to deprive Ms. Ault of the ability to claim damages for the actions of the Crown and to leave her open for claims by the Crown. Given the draconian nature of these requirements and the potential (even if

de retraite et du Régime de pensions pour soutirer des pensionnés des avantages accessoires. M<sup>me</sup> Ault est l'innocente victime d'un différend entre la Couronne et Loba. Exiger que, pour pouvoir obtenir sa pension, elle doive garantir la Couronne contre les dommages-intérêts que celle-ci pourrait être éventuellement tenue de verser à Loba a un caractère punitif et est incompatible avec l'objet de la LPFP.

### Les prétentions du défendeur

[40] Le défendeur soutient que le ministre a exigé un accord de désistement et d'indemnité en vue de protéger la caisse de retraite de la fonction publique et la Couronne fédérale à l'encontre d'actions auxquelles pourraient éventuellement donner lieu la révocation par M<sup>me</sup> Ault de sa demande de transfert. Advenant que Loba ait gain de cause dans son action pour rupture de contrat, en particulier, M<sup>me</sup> Ault pourrait poursuivre la Couronne en dommages-intérêts. Il pourrait en résulter un double recouvrement, M<sup>me</sup> Ault touchant depuis 2002 une pension de la fonction publique. En outre, il se pourrait que Loba poursuive la Couronne pour les honoraires, fixés à 7,5 % des cotisations de retraite transférées, qu'elle aurait obtenus si M<sup>me</sup> Ault n'avait pas révoqué sa demande de transfert.

[41] Le défendeur estime que M<sup>me</sup> Ault se dépeint à tort comme une victime du litige opposant la Couronne et Loba. M<sup>me</sup> Ault a volontairement choisi de quitter la fonction publique fédérale, et elle a demandé le transfert de son fonds de pension sans demander d'avis juridique et sans étudier les répercussions de sa décision. Elle savait en outre qu'il lui fallait véritablement travailler pour Loba, et que la Couronne avait des doutes sur la validité de sa relation d'emploi.

### Analyse

[42] Comme on l'a déjà mentionné, il faut faire preuve de beaucoup de retenue face à une décision discrétionnaire comme celle sous examen. Cela ne veut pas dire, toutefois, que pareille décision échappe toujours au contrôle judiciaire. Or, en particulier, l'obligation faite de signer un accord de désistement et d'indemnité s'avère très rigoureuse. Elle a pour effet d'empêcher M<sup>me</sup> Ault de réclamer des dommages-intérêts pour les actes de la Couronne, tout en la laissant

not likely) ramifications to Ms. Ault, I would expect to see both a careful consideration of all of the consequences of the condition and a clear expectation that the conditions were needed to protect the fiduciary duty of the Minister to the beneficiaries of the Superannuation Fund and the Canadian public interest. In this case, I saw neither.

[43] In analysing whether the decision was patently unreasonable, the following factors are very relevant:

- There was a delay of over a year by the Minister (from October 13, 2000 when the request to transfer was made and December 20, 2001 when criminal charges and Loba's statement of claim were filed) during which Ms. Ault was not apprised of the seriousness of the problems with the Loba RTA. Had she known prior to the laying of criminal charges against Loba, she may have been able to revoke her consent with the agreement of Loba. Evidence before me indicates that as late as September 2000, the Minister would consent to a revocation provided that Loba was in agreement.

- Although Ms. Ault freely chose to resign, and is not entirely an innocent victim, she certainly is not a party to the delay in transferring the funds or the claim by Loba against the Crown.

- There is a serious inequality of bargaining positions. Ms. Ault, who is now 60 years of age and otherwise eligible to receive a pension, is unable to access those funds without agreeing to the conditions imposed by the Minister.

[44] The respondent argues that it is entirely reasonable to request that Ms. Ault indemnify the Crown and thereby protect it should Loba be successful in its current actions or should the Crown be successfully sued by Loba. I find that such assertions by the respondent

susceptible d'être poursuivie par celle-ci. Étant donné le caractère draconien de ces obligations et leurs répercussions éventuelles (même si elles ne sont pas probables) pour M<sup>me</sup> Ault, je m'attendrais à ce qu'on ait examiné avec soin toutes les conséquences de la condition, et qu'on se soit attendu clairement à ce que celle-ci soit requise pour protéger l'intérêt public des Canadiens ainsi que le rôle de fiduciaire du ministre à l'endroit des prestataires de la Caisse de retraite. Or, on n'est en présence ni de l'une ni de l'autre situation en l'espèce.

[43] Les facteurs qui suivent sont particulièrement pertinents en vue d'établir si la décision était ou non manifestement déraisonnable.

- Il y a eu un retard de plus d'un an du fait du ministre (soit entre le 13 octobre 2000, la date où la demande de transfert a été présentée, et le 20 décembre 2001, la date où des accusations ont été portées au pénal et où la déclaration de Loba a été produite) pendant lequel M<sup>me</sup> Ault n'a pas été informée des graves problèmes soulevés par l'ART de Loba. Si M<sup>me</sup> Ault avait su plus tôt que des accusations étaient déposées contre Loba, elle aurait pu avec le consentement de celle-ci révoquer son consentement. Selon la preuve dont je suis saisie, le ministre aurait accepté une révocation aussi tardivement qu'en septembre 2000, du moment que Loba y consentait.

- Bien que M<sup>me</sup> Ault ait choisi librement de démissionner—et n'est pas ainsi une victime parfaitement innocente—elle n'est assurément en rien responsable du retard dans le transfert, non plus que de l'action intentée par Loba contre la Couronne.

- Il y a grave déséquilibre dans le pouvoir de négociation des parties. M<sup>me</sup> Ault, qui est maintenant âgée de 60 ans et qui a le droit par ailleurs de recevoir une pension, ne peut toucher l'argent sans accepter les conditions que le ministre lui impose.

[44] Le défendeur soutient qu'il est parfaitement raisonnable d'exiger que M<sup>me</sup> Ault indemnise la Couronne, et la tienne ainsi à couvert, advenant que Loba ait gain de cause dans ses actions actuelles ou éventuelles à son encontre. J'estime que pareilles

were unsupported by any evidence other than the originating statement of claim by Loba and the responding statement of defence. At this date, it is pure and unsubstantiated speculation as to whether Loba will be successful or whether Loba will sue the Crown for recovery of the 7.5% fee. The matter is left clouded even further by the existence of criminal charges against Loba. Should Ms. Ault be required to execute an indemnity based on this reasoning? I think not.

[45] With respect to the release requested, the situation is too complex at this stage to contemplate whether Ms. Ault has any possible claims against the Crown. If Ms. Ault has a claim against the Crown in respect of how this matter was handled, it could well be a legitimate claim that results in damages that are separate and apart from her pension benefits. If the claim—which is highly speculative—has merit, I would call the result “fair” not “double-dipping”. Further, I would expect that any such claim would be vigorously fought and success would not be certain. Should she be prohibited in all possible claims at this stage of uncertainty? I think not.

[46] The respondent points to the fact that Ms. Ault signed a similar release when she requested the transfer of her pension funds on October 13, 2000. Therefore, it is submitted that requiring the applicant to sign a release before she can revoke her consent to the transfer and exercise her options under section 13 [as am. by S.C. 1996, c. 18, s. 30; 1999, c. 34, s. 65] of the PSSA is reasonable. However, I note that Ms. Ault received no legal advice at the time she executed that standard-form document and may not have appreciated its importance. Therefore, I do not accept this argument as helpful to the respondent.

[47] The unusual circumstances associated with this decision lead me to the conclusion that it was patently unreasonable to require Ms. Ault to execute a release and indemnity as a condition to accepting the revocation of her consent to the transfer of funds. While the Minister must protect the interests of Canadians and current and

assertions du défendeur ne sont étayées par aucun élément de preuve autre que la déclaration de Loba et sa propre défense. À ce jour, on ne peut que spéculer quant à savoir si Loba aura gain de cause et si elle poursuivra la Couronne pour recouvrer ses honoraires de 7,5 %. La question est encore plus embrouillée du fait de l'existence d'accusations au pénal déposées contre Loba. M<sup>me</sup> Ault devrait-elle être tenue de signer un accord d'indemnité si l'on se fonde sur le raisonnement du défendeur? Je ne le crois pas.

[45] En ce qui concerne l'accord de désistement exigé, la situation est trop complexe au stade actuel pour qu'on puisse établir dans quelle mesure M<sup>me</sup> Ault disposerait de recours contre la Couronne. Si M<sup>me</sup> Ault peut faire valoir un recours relativement à la façon dont la Couronne a traité l'affaire, ce pourrait bien être une action légitime entraînant l'octroi—indépendamment de ses prestations de pension—de dommages-intérêts. Si l'action, très hypothétique, s'avère bien fondée, le résultat selon moi en serait un d'«équité» et non de «cumul d'avantages». Je m'attendrais en outre à ce qu'une défense vigoureuse soit opposée à une telle action, s'il en est, et que l'issue de celle-ci soit incertaine. Devrait-on interdire à M<sup>me</sup> Ault tout recours éventuel au niveau d'incertitude où l'on en est actuellement? Je crois que non.

[46] Le défendeur relève le fait que M<sup>me</sup> Ault a signé un accord de désistement semblable lorsqu'elle a demandé le transfert de son fonds de pension le 13 octobre 2000. Il soutient qu'il était donc raisonnable de demander à la demanderesse de signer un accord de désistement avant qu'elle ne révoque son consentement au transfert et n'exerce ses options en vertu de l'article 13 [mod. par L.C. 1996, ch. 18, art. 30; 1999, ch. 34, art. 65] de la LPFP. Je ferai remarquer, toutefois, que M<sup>me</sup> Ault n'a obtenu aucun avis juridique au moment où elle a signé le document type et a pu mal en saisir l'importance. Je n'estime donc pas cet argument utile au défendeur.

[47] Les circonstances inhabituelles entourant la présente affaire m'amènent à conclure qu'il était manifestement déraisonnable d'exiger, à titre de condition préalable, que M<sup>me</sup> Ault signe un accord de désistement et d'indemnité avant qu'on accepte la révocation de son consentement au transfert. Quoique le

future pension recipients, he must do so with measures that are not arbitrary and that are based on more than speculation.

#### Conclusion

[48] For these reasons, I would allow this application for judicial review. The matter will be referred back to the Minister for reconsideration and any consent to revocation will be made without the conditions put before me in this proceeding.

[49] While I hope that the Minister will accept the revocation without delay and free of any conditions, I am not prepared to go so far as to order the Minister to do so. Such an order would not be in accordance with my view that the Minister must be allowed to exercise his discretion in deciding whether and how to allow a reversal of a contributor's initial request. Although, on the basis of the facts before me, I see no need for any conditions, there may be circumstances of which I am not aware that would warrant different conditions. If so, I would expect the Minister to carefully analyse the reasonableness of any proposed conditions and to provide clear, supportable rationale for them to Ms. Ault.

#### Costs

[50] Ms. Ault requests costs on a solicitor-client basis. An award of costs on a solicitor-and-client basis is extraordinary. In my view, there is nothing in this application that would warrant costs on any basis other than in accordance with column III of the table to Tariff B [*Federal Court Rules, 1998, SOR/98-106*].

#### ORDER

##### THIS COURT ORDERS THAT:

1. The decision of the Minister, as set out in the letter dated September 19, 2002 from Heather Macpherson to the applicant, is set aside and the matter remitted to the Minister for reconsideration.

ministre doit protéger les intérêts des Canadiens et des pensionnés actuels et futurs, il doit recourir à cette fin à des mesures non arbitraires fondées sur davantage que des spéculations.

#### Conclusion

[48] J'accueillerais pour ces motifs la présente demande de contrôle judiciaire. L'affaire sera renvoyée au ministre pour nouvel examen, le consentement à la révocation ne devant pas être assorti des conditions dont j'ai été saisie dans la présente instance.

[49] Quoique j'espère que le ministre acceptera la révocation sans retard ni conditions, je ne suis pas disposée à aller jusqu'à le lui ordonner. Je suis en effet d'avis, au contraire, qu'il faut permettre au ministre de décider, dans le cadre de son pouvoir discrétionnaire, s'il y a lieu d'autoriser le retrait de la demande initiale d'un contributeur et, le cas échéant, selon quel mode. Bien qu'en fonction des faits d'espèce, je ne juge pas nécessaire l'imposition de conditions, il pourrait y avoir des situations auxquelles je ne songe pas où des conditions différentes seraient justifiées. Je m'attendrais, dans un tel cas, à ce que le ministre examine avec soin si les conditions projetées sont ou non raisonnables, et donne à cet égard à M<sup>me</sup> Ault des explications claires et valables.

#### Dépens

[50] M<sup>me</sup> Ault demande qu'on lui attribue les dépens avocat-client. L'octroi de tels dépens est exceptionnel. Rien ne justifie selon moi, dans le cadre de la présente demande, qu'on adjuge des dépens autrement qu'en conformité avec la colonne III du tableau du tarif B [*Règles de la Cour fédérale (1998), DORS/98-106*].

#### ORDONNANCE

##### LA COUR ORDONNE:

1. La décision du ministre énoncée dans la lettre du 19 septembre 2002 adressée par Heather Macpherson à la demanderesse est annulée, et l'affaire est renvoyée au ministre pour nouvel examen.

2. In exercising his discretion in deciding whether to accept the revocation by the applicant, the Minister shall not make it a condition of any consent given that the applicant execute a release and indemnity in the form submitted in this hearing.
3. Costs shall be awarded to the applicant, assessed in accordance with column III of the table to Tariff B.
2. Lorsqu'il décide, dans le cadre de son pouvoir discrétionnaire, s'il y a lieu d'autoriser la révocation par la demanderesse de sa demande de transfert, le ministre ne doit pas imposer comme condition à l'octroi de tout consentement que la demanderesse signe un accord de désistement et d'indemnité en la forme produite à la présente audience.
3. Les dépens, calculés en conformité avec la colonne III du tableau du tarif B, sont attribués à la demanderesse.