

Date : 20080125

Dossier : T-645-06

Référence : 2008 CF 96

Ottawa (Ontario), le 25 janvier 2008

EN PRÉSENCE DE MONSIEUR LE JUGE LEMIEUX

ENTRE :

LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

demandeur

et

ROBIN PENTNEY

défendeur

et

**LE BUREAU DU COMMISSAIRE
DES TRIBUNAUX DE RÉVISION**

intervenant

MOTIFS DU JUGEMENT ET JUGEMENT

Introduction

[1] Dans la présente demande de contrôle judiciaire, le procureur général du Canada, au nom du ministre des Ressources humaines et du Développement social Canada (le ministre), conteste,

en vertu du paragraphe 82(1) du *Régime de pensions du Canada* (le RPC), la décision rendue *ex parte* le 9 mars 2007 par laquelle le commissaire des tribunaux de révision (le commissaire) a prorogé le délai dans lequel M. Robin Pentney (le défendeur) peut interjeter appel auprès du tribunal de révision de la décision de reconsidération datée du 28 mai 2003 dans laquelle le ministre a refusé la demande que M. Pentney avait présentée en juillet 2002 en vue d'obtenir des prestations d'invalidité sous le régime du RPC. En l'absence d'un pouvoir réglementaire ou légal, la capacité du commissaire de rendre une décision *ex parte* au sujet d'une prorogation de délai n'a pas été contestée devant la Cour.

[2] Bien que mes collègues aient rendu plusieurs décisions, à commencer par celle de la juge Snider dans l'affaire *Canada (Ministre du Développement des ressources humaines c. Gattellaro)*, 2005 CF 883, contrôlant le pouvoir discrétionnaire d'un membre de la Commission d'appel des pensions (la CAP) d'accorder une prorogation de délai pour solliciter l'autorisation de faire appel auprès de la CAP, il est question, en l'espèce, du premier contrôle judiciaire de la décision du commissaire de proroger le délai prescrit pour faire appel de plein droit auprès du tribunal de révision. Le Bureau du commissaire des tribunaux de révision (le BCTR ou le Bureau) a été établi en 1991 par l'article 82 du RPC. Son rôle consiste à soutenir le fonctionnement des tribunaux de révision établis sous le régime du RPC pour réviser les décisions que rend le ministre en vertu de l'article 81 ou du paragraphe 84(2) du RPC ou de l'article 27 de la *Loi sur la sécurité de la vieillesse*. Le BCTR est doté d'un effectif de près de 100 personnes. Le tribunal de révision entend environ 4 000 appels par année, dans plus de 100 endroits différents. Dans 90 p. 100 des cas, les appels interjetés devant le tribunal de révision ont trait au droit d'une personne à une pension d'invalidité du RPC.

[3] M. Pentney s'est représenté lui-même dans le cadre du présent contrôle judiciaire. Il a toutefois fait sienne la position du commissaire à propos des points de droit soulevés.

[4] Le paragraphe 82(1) du RPC dispose qu'une partie qui se croit lésée par une décision de reconsidération du ministre rendue en application de l'article 81 du RPC peut interjeter appel par écrit auprès d'un tribunal de révision soit dans les quatre-vingt-dix jours suivants, soit dans le délai plus long qu'autorise le commissaire des tribunaux de révision avant ou après l'expiration du délai de quatre-vingt-dix jours. Comme je l'ai indiqué plus tôt, le commissaire a rendu sa décision *ex parte*, c'est-à-dire à la demande de M. Pentney mais sans intervention de la part du ministre.

[5] Le commissaire a été autorisé à intervenir de manière restreinte dans la présente demande, conformément à l'ordonnance de la protonotaire Tabib datée du 6 décembre 2006. Dans sa directive, cette dernière s'est dite convaincue qu'il serait dans l'intérêt de la justice [TRADUCTION] « d'autoriser le Bureau à intervenir en l'instance dans le but limité de produire des éléments de preuve concernant les facteurs dont il a tenu compte pour arriver à la décision faisant l'objet du contrôle et qui n'apparaissent pas dans le dossier certifié du tribunal, ainsi que de présenter des observations sur le fait de savoir s'il y a une distinction entre le mandat et le régime législatif du Bureau et ceux d'autres tribunaux qui exigent ou justifient que l'on applique des critères ou des facteurs différents ou additionnels à l'exercice du pouvoir discrétionnaire du commissaire d'accepter des appels tardifs ». Selon la protonotaire, il était dans l'intérêt de la justice de faire en sorte que les faits et les circonstances ne figurant pas dans le dossier certifié du

tribunal soient présentés à la Cour de manière objective et neutre, et de soumettre à cette dernière des arguments structurés et raisonnés sur la raison pour laquelle les critères, énoncés dans la décision *Gattellaro*, qu'il convient d'appliquer dans le cadre du pouvoir discrétionnaire du tribunal d'accepter un appel tardif ne devraient pas s'appliquer ou s'appliquer différemment dans le cas du BCTR. Et, a-t-elle ajouté :

[TRADUCTION]

Dans la mesure où les critères énoncés dans *Gattellaro* s'appliquent à la décision du commissaire, il ne serait pas, selon moi, dans l'intérêt public ou justifié de permettre au tribunal de traiter de la façon dont il a évalué les documents qu'il avait en main, ou de la mesure dans laquelle ces documents satisferaient ou non aux critères établis dans *Gattellaro* et dans la jurisprudence ultérieure. [Non souligné dans l'original.]

La protonotaire a ensuite formulé la mise en garde suivante :

[TRADUCTION]

En effet, le fait d'autoriser le tribunal à traiter de ces questions ou à les commenter irait à l'encontre de l'impératif public de préserver l'image d'impartialité du tribunal.

[6] L'avocate du ministre a soulevé une question préliminaire au début de l'audience. Elle a fait valoir que l'intervention du commissaire débordait le cadre de l'intervention limitée que la protonotaire Tabib avait accordée.

[7] L'avocate s'est particulièrement opposée à l'exposé des arguments du commissaire, dans lequel ce dernier a pris position et s'est inscrit en faux contre le ministre au sujet de la question de la contestation incidente ainsi que de celle de l'obligation qu'a le commissaire de motiver sa décision. J'ai souscrit à la position du ministre. L'affaire a été réglée en faisant en sorte que M. Pentney adopte dans son propre mémoire les observations écrites du commissaire.

[8] La présente demande de contrôle judiciaire soulève trois questions distinctes :

- 1) Le commissaire a-t-il commis une erreur de droit en ne prenant pas en compte les facteurs applicables qui régissent la question du moment où l'on peut accorder une prorogation du délai prescrit pour interjeter appel en vertu du RPC? Selon le ministre, les critères applicables ont été énoncés dans une série de décisions récentes de la part de mes collègues, à commencer, comme je l'ai dit, par celle de la juge Snider dans l'affaire *Gattellaro*, précitée, laquelle a été appliquée dans les décisions suivantes : *Ministre du Développement des ressources humaines c. Roy*, 2005 CF 1456, *Ministre du Développement des ressources humaines c. de Tommaso*, 2005 CF 1531, *Ministre du Développement des ressources humaines c. Eason*, 2005 CF 1698, *Ministre du Développement des ressources humaines c. Dawdey*, 2006 CF 429 et *Ministre du Développement des ressources humaines c. Piro*, 2006 CF 791. Comme je l'ai indiqué plus tôt, toutes ces décisions consistaient à soumettre à un contrôle judiciaire une décision d'un membre de la Commission d'appel des pensions (CAP) de proroger le délai prescrit pour demander l'autorisation d'interjeter appel auprès de la CAP d'une décision du tribunal de révision.
- 2) Le commissaire a-t-il commis une erreur en ne motivant pas sa décision ou en ne motivant pas adéquatement l'octroi d'une prorogation de délai?
- 3) L'octroi d'une prorogation du délai prescrit pour interjeter appel auprès du tribunal de révision de la première décision que le ministre a rendue en mai 2003

constituait-il une contestation incidente inadmissible de la décision du ministre datée du 6 février 2006 de reconsidérer la seconde demande de prestations d'invalidité du RPC que M. Pentney avait déposée en août 2004 et que le ministre avait initialement rejetée le 24 janvier 2005, demande pour laquelle M. Pentney n'avait pas demandé de reconsidération et vu que M. Pentney n'a pas demandé que la décision du 8 février 2006 soit soumise à un contrôle judiciaire. Le ministre soutient que la décision du commissaire de proroger le délai prescrit pour interjeter appel auprès du comité de révision va à l'encontre de la décision que la Cour d'appel fédérale a rendue dans l'affaire *Ministre du Développement des ressources humaines c. Hogervorst*, 2007 CAF 41.

Les faits

[9] La demande de M. Pentney en vue d'obtenir une prorogation de délai a été faite le 11 janvier 2006 et adressée non pas au commissaire comme le prévoit le RPC mais à Développement des ressources humaines Canada (DRHC). À sa lettre datée du 11 janvier 2006 était jointe celle du 28 mai 2003 de DRHC, expliquant pourquoi il n'avait pas droit à une pension d'invalidité. M. Pentney a invoqué les motifs suivants à l'appui de la prorogation :

[TRADUCTION]

- 1) « Bien que je ne me sois pas opposé à votre décision du 28 mai 2003 (copie ci-jointe) parce que je recevais des prestations de Great West Life (GWL), je souhaite le faire maintenant parce que GWL ne me verse plus de prestations depuis un an et demi. À l'époque, je ne voyais pas pourquoi le RPC me paierait pendant que je bénéficiais

- d'une assurance supérieure payée de ma propre poche, et j'ai donc laisser les choses aller. »
- 2) « J'essaie de trouver du travail depuis un an, mais sans succès, en partie à cause de problèmes cognitifs et de mémoire attribuables à une attaque d'apoplexie hémorragique et aux effets secondaires de certains des dix médicaments que je dois prendre tous les jours. Il y a d'autres facteurs en cause que je ne peux inclure ici parce que, chaque fois que j'essaie de le faire, j'oublie certains des faits cruciaux et cela vous amène à tirer la mauvaise conclusion. Je pourrais inclure une lettre plus générale de la part de mon médecin, disant en termes catégoriques que je suis inemployable, mais l'un de vos spécialistes m'a conseillé de ne pas le faire et d'attendre que vous en fassiez la demande [...] » [Non souligné dans l'original.]
- 3) « Cette lettre, ainsi que tous les autres renseignements dont vous pourriez avoir besoin, je peux les obtenir de mon médecin, ou vous pouvez aussi en faire vous-même la demande. [...] Cela répond à la condition n° 3 qui figure dans votre lettre, et la nature de la discopathie dégénérative, les lésions cérébrales, l'arthrite, les problèmes rénaux et le rejet de l'insuline démontrent assurément que mes problèmes de santé sont de longue durée et que, même s'ils n'entraîneront peut-être pas ma mort, ils bien sont capables de m'empêcher de marcher. Bientôt. Cela répond à la condition n° 4. Je vous prie de reconsidérer ma demande. Il y a de nombreux précédents de la Cour suprême du Canada qui étayent ma demande. »

[10] Les conditions n^{os} 3 et 4 dont il est question dans la lettre du 11 janvier 2006 de M. Pentney figurent dans la lettre datée du 28 mai 2003 par laquelle DRHC a décidé, après reconsidération, que le demandeur n'avait pas droit à des prestations d'invalidité [TRADUCTION] « [...] parce que vous devriez être capable d'exercer un certain type d'emploi qui convient davantage à votre degré d'aptitude ». Le texte des conditions n^{os} 3 et 4 indiquées dans cette lettre est le suivant :

[TRADUCTION]

3. vous devez souffrir d'une invalidité qui vous empêche régulièrement d'accomplir un type quelconque de travail (à temps plein, à temps partiel ou saisonnier), et non seulement celui que vous accomplissez habituellement;
4. vous devez souffrir d'une invalidité à long terme et d'une durée inconnue, ou d'une invalidité susceptible d'entraîner la mort.

[11] Dans la lettre du 28 mai 2006, il est indiqué ce qui suit à M. Pentney :

[TRADUCTION] « [...] vous ne répondez pas à la troisième condition susmentionnée », de même que ceci :

[TRADUCTION]

« Je sais que vous recevez des prestations dans le cadre d'un régime d'assurance-invalidité privé. Cependant, la manière dont le Régime de pensions du Canada définit une invalidité est différente de celle d'autres programmes d'invalidité. Ces derniers peuvent vous accorder des prestations parce que vous n'êtes pas en mesure d'effectuer votre travail ordinaire ou que vous avez été victime d'un accident de travail. » [Non souligné dans l'original.]

[12] La lettre informait aussi M. Pentney qu'il avait le droit de porter en appel la décision du ministre auprès du BCTR et que, s'il décidait de le faire, il devait écrire au Bureau dans les 90 jours suivant la date de réception de la lettre du ministre. Cette lettre indiquait également ce qui suit : [TRADUCTION] « Si vous décidez de ne pas porter en appel cette décision, vous pourriez

présenter plus tard une nouvelle demande de prestations d'invalidité » [Non souligné dans l'original.] et, en outre : [TRADUCTION] « Comme votre demande a été refusée, il vous incombe d'informer votre compagnie d'assurance privée de cette décision ».

[13] L'intervention du commissaire a été étayée par deux affidavits, dont le principal a été produit par Philippe Rabot, commissaire des tribunaux de révision (Régime de pensions du Canada/Sécurité de la vieillesse).

[14] Le commissaire a indiqué que le dossier qu'avait son bureau au sujet de M. Pentney ne contenait que quelques documents, comparativement au volumineux dossier que possède DRHC sur la demande de paiements d'invalidité de M. Pentney. Ces quelques documents sont les suivants : 1) la lettre de M. Pentney datée du 11 janvier 2006, 2) une lettre non datée que M. Pentney a envoyée à son bureau et visant à porter en appel la décision prétendument rendue le 6 février 2006 par laquelle le ministre a refusé d'examiner son appel tardif, 3) une copie d'une recommandation faite au commissaire par un haut fonctionnaire de son bureau : M. Patrick Iannitti, directeur des Opérations des tribunaux, en date du 7 mars 2006 et suggérant d'accepter l'appel tardif de M. Pentney à cause des circonstances atténuantes mentionnées dans la lettre non datée de ce dernier, reçue par le Bureau le 6 mars 2006, 4) le compte rendu final d'un sondage sur la satisfaction de la clientèle que le Bureau avait commandé, 5) le rapport, daté de juin 2003, du Comité permanent du développement des ressources humaines et de la condition des personnes handicapées, et 6) la lettre, datée du 13 mars 2006, du commissaire au Bureau régional d'Edmonton de DRHC, concernant l'appel interjeté par M. Pentney en vertu de l'article 82 et indiquant ce qui suit à DRHC : [TRADUCTION] « Vous trouverez ci-jointe une copie d'une lettre

d'appel reçue le 12 janvier 2006. J'ai accepté que cette lettre constituait un avis d'appel interjeté à un tribunal de révision. Veuillez me transmettre dans les 20 jours suivant la réception de la présente une copie des documents que prescrit l'article 5 des *Règles de procédure des tribunaux de révision* ».

[15] Dans son affidavit, le commissaire a expliqué ce qui suit : [TRADUCTION] « Il y avait au départ une certaine confusion au sujet de la lettre datée du 11 janvier 2006 de M. Pentney, car elle a été adressée au ministère plutôt qu'au BCTR ». Son bureau avait reçu la lettre du 11 janvier 2006 de M. Pentney le 12 janvier 2006. J'en dirai plus sur cette confusion dans les présents motifs, au moment d'analyser la question de la contestation incidente.

[16] Dans une lettre non datée adressée au commissaire et reçue le 2 mars 2006, M. Pentney a expliqué de nouveau à ce dernier les raisons principales pour lesquelles il fallait lui accorder une prorogation de délai. Dans cette lettre, il a fait état des points suivants :

[TRADUCTION]

- « L'appel est en retard parce que la première fois que j'ai présenté ma demande, je recevais des prestations de Great West Life et je ne pensais pas qu'il était juste que les compagnies d'assurance puissent percevoir les prestations d'invalidité du RPC alors qu'elles étaient obligées de me verser des prestations que j'avais déjà payées. Il me semblait que ces compagnies se dérobaient à leur responsabilité au dépens des gouvernements. »

- « À cette époque, on m'a également fourni des renseignements erronés qui m'ont amené à croire que je ne pouvais pas interjeter appel, à cause de la règle concernant les cotisations au RPC. À ce moment, j'avais bel et bien cotisé au RPC et j'étais admissible. »
- « Malheureusement, GWL a mis fin à mes prestations plus tard et je suis sans revenus depuis plus d'un an et demi. J'ai composé un numéro de téléphone indiqué au site Web du gouvernement afin d'obtenir de l'aide pour le présent appel, et on m'a conseillé de porter en appel la décision de 2003 plutôt que celle de 2005, et, peut-être, d'obtenir quelques paiements rétroactifs pour le temps depuis lequel je ne reçois rien. » [Non souligné dans l'original.]
- « Pourriez-vous m'autoriser à présenter un appel tardif concernant la décision de 2003 en raison de ces circonstances atténuantes, afin que je puisse recevoir les prestations additionnelles? Au moins, j'ai fait économiser au gouvernement plusieurs années de dépenses. » [Non souligné dans l'original.]
- « J'ai essayé de travailler jusqu'à l'été dernier, mais mes efforts ont été vains en partie à cause de mes problèmes cognitifs et de mémoire ainsi que des effets secondaires de certains des dix médicaments que je dois prendre tous les jours. »
- M. Pentney a indiqué le nom et le numéro de téléphone de son médecin, a réitéré son état de santé et a mentionné qu'il répondait aux conditions n^{os} 3 et 4 de la lettre du ministère.

[17] Dans son affidavit, le commissaire a fait part des motifs pour lesquels, le 7 mars 2006, M. Iannitti lui a recommandé par écrit d'exercer son pouvoir discrétionnaire en vue d'accepter l'appel tardif, du fait des circonstances atténuantes décrites par M. Pentney, tant dans sa lettre non datée que dans sa lettre du 11 janvier 2006. Ces motifs sont les suivants :

[TRADUCTION]

- a) « Les difficultés cognitives et de mémoire que M. Pentney dit éprouver en raison des effets de son attaque d'apoplexie et du nombre considérable de médicaments qu'il est tenu de prendre tous les jours »;
- b) « Le fait que M. Pentney fasse affaire avec deux institutions complexes d'octroi de prestations d'invalidité, soit son assureur privé et l'Administration du RPC »;
- c) « L'argument de M. Pentney selon lequel le ministère lui a fourni des renseignements erronés sur son admissibilité à la prestation d'invalidité, en se fondant sur ses cotisations au RPC ».

Le commissaire a souscrit à cette recommandation.

[18] Au paragraphe 29 de son affidavit, le commissaire a déclaré ce qui suit :

[TRADUCTION]

Outre les circonstances atténuantes que M. Iannitti a mentionnées, j'ai également tenu compte de la décision *Canada (Ministre du Développement des ressources*

humaines) c. Gattellaro, 2005 CF 883, où sont exposés les quatre facteurs dont la Commission d'appel des pensions doit tenir compte pour décider s'il convient d'accorder une prorogation de délai et l'autorisation d'interjeter appel d'une décision d'un tribunal de révision dans les cas où cette demande est présentée en dehors du délai d'appel de 90 jours que la loi prévoit. Ces facteurs sont les suivants :

- a) il y a intention persistante de poursuivre la demande ou l'appel;
- b) la cause est défendable;
- c) le retard a été raisonnablement expliqué;
- d) La prorogation du délai ne cause pas de préjudice à l'autre partie.
[Non souligné dans l'original.]

[19] Au paragraphe 30 de son affidavit, le commissaire dit faire état dans son affidavit du contexte dans lequel la décision *Gattellaro* a été rendue [TRADUCTION] « parce qu'il était important de saisir la distinction entre les appels qui sont portés devant le tribunal de révision et ceux qui le sont devant la Commission d'appel des pensions, et ce, tant sur le plan de la procédure que sur celui du fond ». [Non souligné dans l'original.]

[20] Premièrement, il déclare au paragraphe 31 de son affidavit : [TRADUCTION] « Non seulement le BCTR gère-t-il un volume d'appels supérieur à celui de la Commission d'appel des pensions, mais, comme il s'agit du premier tribunal administratif auquel les appelants ont affaire dans ce système d'appel à plusieurs paliers, le BCTR traite avec les appelants dans des circonstances nettement différentes de celles de la Commission d'appel des pensions ». [Non souligné dans l'original.]

[21] Ensuite, au paragraphe 32 :

[TRADUCTION]

De pair avec les facteurs énoncés dans la décision *Gattellaro*, et en plus de ces derniers, il existe aussi des facteurs contextuels propres au palier d'appel du tribunal de révision qui ne ressortent pas clairement du dossier et qui ne sautent peut-être pas aux yeux du demandeur et du défendeur en l'instance. [Non souligné dans l'original.]

[22] Au paragraphe suivant, le commissaire indique de quels facteurs il s'agit :

[TRADUCTION]

- a) une inégalité de ressources, dans la plupart des cas, entre les deux parties à un appel interjeté auprès du BCTR;
- b) la difficulté qu'ont de nombreux appelants à se concentrer sur les procédures d'appel tout en souffrant d'une invalidité physique ou mentale;
- c) la confusion et les malentendus qui peuvent découler de la multiplicité et de la complexité des régimes de prestations auxquels doivent faire face les demandeurs de prestations d'invalidité, surtout au chapitre des conditions d'admissibilité;
- d) les difficultés auxquelles sont confrontés de nombreux appelants pour ce qui est de comprendre le ou les motifs pour lesquels le ministre rejette une demande au stade de la reconsidération;
- e) les obstacles sur le plan des capacités de lecture et d'écriture, de l'instruction et des ressources pécuniaires qui empêchent parfois de faire appel en temps opportun;
- f) le nombre de personnes qui hésitent à faire appel parce qu'elles doutent qu'un tribunal de révision changera la décision du ministre;
- g) le taux élevé d'appels interjetés avec succès.

[23] Le commissaire ajoute que le fondement probant qui étaye ces facteurs additionnels réside dans le sondage mené sur la satisfaction de la clientèle et dans le rapport du Comité permanent de la Chambre des communes qu'il a mentionnés plus tôt.

[24] Le commissaire indique le nombre de demandes d'appel tardif qu'il reçoit et considère que ce nombre n'est pas négligeable. Selon des statistiques recueillies sur l'exercice 2004-2005, son bureau a reçu environ 4 240 appels, dont 316 après l'expiration de la période d'appel de 90 jours. Durant l'exercice 2005-2006, le Bureau a reçu environ 4 533 appels, dont 298 après l'expiration de la période d'appel de 90 jours. Les statistiques indiquent, aussi, à propos de l'exercice 2005-2006, que près de 20 p. 100 des demandes relatives à un appel tardif ont été présentées plus d'un an après l'expiration de la période de 90 jours, et près de la moitié plus de deux ans après l'expiration de cette période.

[25] Le commissaire conclut ce qui suit dans son affidavit, au paragraphe 35 :

[TRADUCTION]

Compte tenu de ces facteurs contextuels, j'ai tenté de mettre en balance des facteurs d'équité et d'efficience dans l'exercice du pouvoir discrétionnaire qui m'est conféré, y compris une appréciation réaliste de l'inégalité des ressources des parties à l'appel et le souci de ne pas imposer à l'une ou l'autre de ces dernières des obligations procédurales inappropriées. [Non souligné dans l'original.]

Analyse

a) La norme de contrôle

[26] Les questions qui sont en litige dans le présent contrôle judiciaire s'articulent autour de points de droit, et non de points de fait. Comme je l'ai indiqué plus tôt, il s'agit de savoir : 1) si le commissaire a tenu compte des facteurs appropriés dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire de proroger le délai prescrit pour interjeter appel auprès du tribunal de révision, 2) si – et dans quelle mesure – le commissaire est tenu de fournir des motifs écrits en vue de

proroger le délai prescrit pour interjeter appel auprès du tribunal de révision, et 3) si la décision du commissaire représente une contestation incidente du refus, par le ministre, de la seconde demande de prestations d'invalidité de M. Pentney.

[27] Ce sont là des points de droit pour lesquels la Cour n'a pas à faire montre de déférence à l'endroit du commissaire; l'expertise de ce dernier n'est pas en cause. La Cour ne traite pas du bien-fondé de sa décision, mais du fait de savoir s'il a exercé son pouvoir discrétionnaire en tenant compte de facteurs pertinents. L'analyse fonctionnelle et pragmatique indique que la norme de contrôle applicable est la décision correcte. C'est ce que soutient le ministre, et le commissaire n'est pas en désaccord avec lui. Je suis du même avis. Le commissaire a certainement raison.

b) Analyse et conclusions

La question en litige n° 1 : Les facteurs dont il faut tenir compte au sujet d'une prorogation de délai

[28] Dans son mémoire des faits et du droit, l'avocate du commissaire a écrit sur ce point, au paragraphe 38 :

[TRADUCTION]

Le commissaire a adopté, à l'égard de l'exercice de son pouvoir discrétionnaire sur les demandes d'appel tardif, une méthode d'analyse raisonnée qui inclut une évaluation des renseignements dont il dispose dans le contexte des facteurs relevés dans *Canada (Ministre du Développement des ressources humaines) c. Gattellaro*, 2005 CF 883. Cependant, l'application des facteurs contenus dans cette décision doit être éclairée par les facteurs contextuels qui concernent le palier d'appel du tribunal de révision. [Non souligné dans l'original.]

[29] L'avocate a fait remarquer que la décision *Gattellaro*, précitée, avait trait à une prorogation du délai prescrit pour déposer un avis d'autorisation d'interjeter appel devant la CAP et, a-t-elle indiqué en faisant état des points suivants, qu'il y a [TRADUCTION] « des différences notables entre les appels interjetés devant le tribunal de révision et ceux qui le sont devant la CAP, tant sur le plan procédural que sur le plan du fond » :

- il existe un droit d'interjeter appel auprès du tribunal de révision, alors que, pour faire appel auprès de la CAP, il faut qu'un membre de cette dernière - habituellement un juge d'une cour supérieure - donne l'autorisation de le faire;
- il y a une différence marquée entre les règles de procédure qui régissent ces deux organismes; contrairement aux audiences de la CAP, les audiences tenues par le tribunal de révision sont informelles et tenues en privé à un endroit qui convient aux parties;
- contrairement à la CAP, le tribunal de révision ne dispose pas de règles de procédure complexes pour ce qui est des avis de requête, des réunions et jonctions, de la communication de documents, des assignations à témoigner ou des preuves; le caractère informel et la commodité sont les caractéristiques marquantes de la procédure du tribunal de révision;
- les règles de procédure de la CAP précisent les renseignements qu'il est nécessaire de fournir au soutien d'une demande de prorogation de délai, dont le dossier du tribunal de

révision, la décision rendue, ainsi que les motifs de cette dernière; les règles de procédure du tribunal de révision ne prévoient pas de telles exigences;

- en 2004-2005 et en 2005-2006, la charge de travail de la CAP représentait 24,6 p. 100 et 15,5 p. 100, respectivement, de celle du tribunal de révision;
- le tribunal de révision est le premier tribunal auquel les appelants ont affaire; la CAP entend les appels des décisions que rend le tribunal de révision; lorsqu'elles comparaissent devant ces deux organismes, les personnes se trouvent dans des situations différentes.

[30] Comme je l'ai indiqué plus tôt, le commissaire dit que, lorsqu'il décide de proroger un délai, il examine, en plus des facteurs énoncés dans la décision *Gattellaro*, des facteurs qui sont propres au contexte du tribunal de révision. Ces facteurs additionnels sont exposés au paragraphe 22 des présents motifs.

[31] J'ai déjà mentionné la décision que la Cour d'appel fédérale a récemment rendue dans l'affaire *Hogervorst*, précitée, en ce qui concerne la question de la contestation incidente. Le juge Létourneau, qui a rédigé les motifs pour la Cour d'appel fédérale dans cette affaire, a traité des principes qu'il convient d'appliquer à l'égard d'une requête en prorogation de délai. Voici ce qu'il a écrit aux paragraphes 32 et 33 de cet arrêt :

[32] Il n'y a aucun débat quant au critère juridique qui s'applique à une requête visant une prorogation de délai pour la présentation d'une demande d'autorisation

d'appel ; voir *Marshall c. Canada*, 2002 CAF 172; *Neis c. Baksa*, 2002 CAF 230.
Ce qu'il faut, c'est :

- a) qu'il y ait eu et qu'il y ait une intention constante de la part de la partie qui présente la requête de poursuivre l'appel;
- b) que les moyens d'appel révèlent une cause défendable;
- c) qu'il y ait une explication raisonnable pour le retard de la partie défaillante;
- d) que la prorogation de délai ne cause aucun préjudice à l'autre partie.

[33] Ce critère ne va pas à l'encontre de la déclaration formulée par la Cour il y a plus de vingt (20) ans dans l'arrêt *Grewal c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1985] 2 C.F. 263, selon laquelle l'aspect fondamental à prendre en considération dans une demande de prorogation de délai consiste à s'assurer que justice est faite entre les parties. Le critère à quatre volets susmentionné sert d'appui à l'application de cet aspect fondamental. Il s'ensuit qu'une prorogation de délai peut être accordée même si l'un des volets du critère n'est pas respecté ; voir *Grewal c. Canada*, précité, aux pages 278 et 279.

[32] Il est intéressant de noter que la juge Snider, en énonçant le critère en quatre volets, a fait elle aussi référence aux arrêts *Grewal*, précité, et *Baksa*, précité, sur lesquels le ministre s'était fondé. La juge Snider a exprimé l'avis que ces arrêts s'appliquaient eux aussi à la décision qu'elle soumettait à un contrôle judiciaire, laquelle avait trait à la décision d'un membre de la CAP d'accorder à l'intimée une prorogation de délai et l'autorisation de porter en appel une décision du tribunal de révision.

[33] Dans l'affaire *Grewal*, il était question d'une demande de prorogation du délai prévu pour engager une procédure de contrôle judiciaire à l'égard d'une décision d'un tribunal administratif (la Commission d'appel de l'immigration). L'affaire *Baksa* concernait une demande de prorogation du délai prévu pour introduire une procédure de contrôle judiciaire visant une

décision d'un arbitre du travail. L'affaire *Marshall* portait sur un point différent, soit une prorogation du délai prévu pour déposer un mémoire des faits et du droit.

[34] Le message que je tire de la décision du juge Létourneau dans l'affaire *Hogervorst* est que le critère énoncé dans l'arrêt *Grewal* est un élément souple qu'il faut appliquer de manière à ce que justice soit rendue entre les parties.

[35] Cette souplesse comprend le fait d'attribuer un poids approprié à chacun des facteurs, suivant les circonstances de l'octroi de l'autorisation, et ce, même si l'un des quatre critères ordinaires n'est pas présent et s'il est nécessaire de satisfaire à un cinquième facteur, celui des faits de l'espèce. Dans l'arrêt *Grewal*, précité, le juge en chef Thurlow a prévenu qu'il serait erroné d'établir des règles qui auraient pour effet de restreindre un pouvoir discrétionnaire que le législateur n'a pas jugé bon de restreindre.

[36] Dans l'affaire *Harold Leighton et al. c. Sa Majesté la Reine du Chef du Canada et al.*, 2007 CF 553, j'ai eu l'occasion de passer en revue la jurisprudence récente de la Cour d'appel fédérale à propos des principes entourant les demandes de prorogation du délai prévu pour introduire une procédure de contrôle judiciaire devant la Cour [Non souligné dans l'original.].

[37] Aux paragraphes 33 et 34 de cette décision, j'ai écrit ce qui suit :

[33] Accorder ou rejeter une demande de prorogation du délai prévu pour l'introduction d'une procédure de contrôle judiciaire relève d'un pouvoir discrétionnaire qui doit être exercé d'après les principes applicables. Ces principes sont bien établis depuis un arrêt de la Cour d'appel fédérale, *Grewal c. Canada*

(*Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*), [1985] 2 C.F. 263, qui fait aujourd'hui jurisprudence.

[34] D'après l'arrêt *Grewal* ainsi que d'autres arrêts de la Cour d'appel fédérale, la tâche à accomplir est la suivante :

- plusieurs facteurs ou considérations doivent être pris en compte dans l'exercice du pouvoir discrétionnaire;
- ces facteurs sont les suivants : (1) l'intention constante de déposer la demande, (2) l'absence de préjudice pour la partie adverse, (3) le motif du délai, (4) le bien-fondé de la demande, à savoir si elle repose sur des arguments défendables (ci-après le critère en quatre volets), et (5) tous les autres facteurs pertinents propres à l'affaire [c'est moi qui souligne], voir l'arrêt *James Richardson International Ltd. c. Canada* [2006] A.C.F. 180, paragraphes 33 à 35;
- ainsi que l'expliquait la Cour d'appel fédérale dans l'arrêt *Jakutavicius c. Canada (Procureur général)*, [2004] A.C.F. 289, ces facteurs ou considérations ne sont pas des règles qui entravent le pouvoir discrétionnaire de la Cour. Après que sont choisis les facteurs ou considérations à retenir, un poids suffisant doit être accordé à chacun d'eux;
- le poids à accorder à chacun des facteurs ou considérations variera selon chaque cas d'espèce (*Stanfield c. Canada*, 2005 CAF 107);
- le principal facteur à prendre en compte dans une demande de prorogation de délai est la nécessité de faire en sorte que justice soit rendue entre les parties. La prise en compte des facteurs accessoires compris dans le critère en quatre volets, à savoir l'intention constante de déposer la demande, l'existence d'arguments défendables, motif du délai et l'absence de préjudice pour la partie adverse, constitue un moyen de garantir l'accomplissement du critère principal, celui de faire en sorte que justice soit rendue entre les parties. Une prorogation de délai peut être accordée même si l'un des facteurs accessoires n'est pas respecté (*Ministre du Développement des ressources humaines c. Hogervrost*, 2007 CAF 41); et
- les facteurs compris dans le critère ne sont pas conjonctifs (arrêt *Grewal*, précité, pages 11 et 13).

[38] L'avocate du procureur général fait valoir que le commissaire devait tenir compte de la méthode d'analyse raisonnée qui est exposée dans la décision *Gattellaro*, précitée, laquelle méthode consiste à prendre en considération le critère en quatre volets habituel suivant :

1) l'intention persistante d'engager la procédure devant la Cour, 2) l'absence de préjudice pour les autres parties, 3) une explication raisonnable pour le retard, et 4) si la demande est fondée.

[39] Au dire de l'avocate du procureur général, le critère en quatre volets contient les facteurs exclusifs dont il faut tenir compte et il est obligatoire d'y satisfaire; ils sont donc conjonctifs.

[40] À mon avis, l'argument du procureur général traduit un manque de souplesse que la jurisprudence récente a écarté dans l'intérêt de la justice. À l'évidence, il ressort de la jurisprudence de la Cour d'appel fédérale que le critère en quatre volets habituel n'est pas exclusif. Le décideur saisi d'une demande de prorogation de délai doit prendre en considération tous les autres facteurs qui s'appliquent à un cas particulier et attribuer à chacun le poids qui convient. Cela dénote une approche contextualisée à l'égard d'une telle demande. Par ailleurs, comme je l'ai indiqué plus tôt, le poids à accorder à chaque facteur variera suivant les circonstances. Selon moi, dans son affidavit, le commissaire a souscrit, comme son avocate devant moi, à l'approche souple et contextuelle que la Cour d'appel fédérale a adoptée à l'égard des circonstances particulières des appels interjetés devant le tribunal de révision, par contraste avec les appels interjetés dans le contexte différent de la CAP, qui représente le dernier processus d'examen interne d'une demande de prestations d'invalidité.

[41] En terminant sur ce point, je conclus que le critère en quatre volets habituel qui est énoncé dans la décision *Gattellaro*, précitée, même s'il se rapporte à une prorogation du délai prescrit pour obtenir l'autorisation d'interjeter appel devant la CAP, est un facteur tout aussi pertinent mais non exclusif dont il faut tenir compte lorsque le commissaire se prononce sur une

demande de prorogation du délai prévu pour porter en appel, devant le tribunal de révision, une décision de reconsidération par laquelle le ministre a refusé d'octroyer des prestations d'invalidité sous le régime du RPC ou de la *Loi sur la sécurité de la vieillesse*.

[42] Selon moi, la jurisprudence indique essentiellement que le critère en quatre volets habituel s'applique à toutes les situations dans lesquelles entre en jeu une prorogation du délai prévu pour engager une procédure, qu'il soit question de l'introduction d'une procédure devant la Cour ou devant un tribunal administratif. À mon avis, les facteurs de distinction entre le tribunal de révision et la CAP que l'avocate du commissaire a invoqués ne sont pas suffisants pour m'amener à conclure que le critère en quatre volets habituel ne s'applique pas aux décisions en matière de prorogation du délai que prend le commissaire dans le cas d'un appel tardif.

[43] Les facteurs de différenciation qu'ont mentionnés le commissaire et son avocate peuvent être pris en compte par le commissaire dans l'examen du poids à attribuer à chaque élément du critère en quatre volets habituel, le volet de la cause défendable et celui du préjudice causé à l'autre partie étant les éléments principaux, de même que le fait de tenir compte des facteurs relatifs à l'affaire en question.

[44] Dans ce contexte, le commissaire a énuméré d'autres éléments ou d'autres facteurs propres au processus que suit le tribunal de révision. Je suis d'accord avec l'avocate du procureur général que ces facteurs sont trop généraux et insuffisamment individualisés pour être considérés comme des facteurs indépendants que le commissaire pourrait invoquer séparément pour justifier d'accorder l'autorisation demandée.

[45] Cela ne veut pas dire que, dans une affaire particulière, suivant la preuve soumise au commissaire, l'un ou plusieurs de ces facteurs n'ont peut-être pas une certaine pertinence. Cela dépendra des faits de l'affaire en question. C'est là qu'intervient le facteur résiduel mentionné dans l'arrêt *Grewal*, précité. Il reste que, si le commissaire tient compte de facteurs additionnels, il doit le dire.

[46] Enfin, l'avocate du procureur général a soutenu que, même si le commissaire a déclaré dans son affidavit avoir appliqué le critère énoncé dans la décision *Gattellaro*, rien dans le dossier ne prouve qu'il l'a fait. Nous examinerons cet argument dans le contexte de la question suivante.

[47] Au vu de ce qui précède, il n'est pas justifié que la Cour intervienne en ce qui concerne la question en litige n° 1.

La question en litige n° 2 : l'obligation de fournir des motifs adéquats

[48] L'avocate du ministre soutient que le commissaire a manqué à l'obligation d'équité en ne motivant pas sa décision de proroger le délai. Bien qu'il soit vrai que, lorsqu'il a écrit au ministre le 13 mars 2006 pour l'informer de sa décision de proroger le délai, le commissaire ne lui a pas indiqué pourquoi il le faisait, le dossier indique que, le 7 mars 2006, M. Iannitti lui avait recommandé par écrit de proroger le délai pour trois raisons, qui sont décrites plus tôt dans les présents motifs. Il ressort du dossier que le commissaire a souscrit à cette recommandation le 10 mars 2006.

[49] L'avocate du commissaire a fait valoir que son client - un tribunal administratif ayant pris une décision préliminaire ne statuant pas sur le bien-fondé de la cause de M. Pentney - ne devrait pas avoir à supporter le fardeau d'être tenu de motiver sa décision, se fondant à cet égard sur la décision du juge Ross dans l'affaire *West Fraser Timber Co. c. Thomson*, 2001 BCSC 1139, confirmée par la Cour d'appel de la Colombie-Britannique (2002 BCCA 455).

[50] L'avocate du commissaire se reporte également à l'arrêt de la Cour suprême du Canada *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817, aux paragraphes 35 à 44, où la juge L'Heureux-Dubé (s'exprimant au nom de la Cour suprême du Canada), a analysé les exigences à remplir à cet égard, au paragraphe 43 :

43 À mon avis, il est maintenant approprié de reconnaître que, dans certaines circonstances, l'obligation d'équité procédurale requerra une explication écrite de la décision. Les solides arguments démontrant les avantages de motifs écrits indiquent que, dans des cas comme en l'espèce où la décision revêt une grande importance pour l'individu, dans des cas où il existe un droit d'appel prévu par la loi, ou dans d'autres circonstances, une forme quelconque de motifs écrits est requise. Cette exigence est apparue dans la common law ailleurs. Les circonstances de l'espèce, à mon avis, constituent l'une de ces situations où des motifs écrits sont nécessaires. L'importance cruciale d'une décision d'ordre humanitaire pour les personnes visées, comme celles dont il est question dans les arrêts *Orlowski, Cunningham* et *Doody*, milite en faveur de l'obligation de donner des motifs. Il serait injuste à l'égard d'une personne visée par une telle décision, si essentielle pour son avenir, de ne pas lui expliquer pourquoi elle a été prise. [Non souligné dans l'original.]

[51] Ce que dit la juge L'Heureux-Dubé dans le paragraphe qui précède milite en faveur de l'argument selon lequel le ministre devrait savoir pourquoi le commissaire a prorogé le délai et,

par ailleurs, pourquoi une personne qui demande une prorogation de délai se la voit refuser. Dans l'un ou l'autre cas, il faudrait dire pourquoi on est arrivé à ce résultat.

[52] Je conclus que le commissaire était tenu de motiver la décision de proroger le délai prévu pour interjeter appel auprès du tribunal de révision d'une décision rendue en mai 2003. Le temps écoulé exige en lui-même qu'il soit expliqué pourquoi une prorogation a été accordée dans les circonstances de l'espèce. L'arrêt *Hogervorst* étaye cette thèse (voir les paragraphes 30 et 31). Je cite d'autres décisions jurisprudentielles pertinentes en faveur de la fourniture de motifs dans le contexte du RPC.

[53] Dans la décision *Roy*, précitée, où il était également question d'une situation dans laquelle une prorogation de délai avait été accordée à la CAP, la juge Dawson, au paragraphe 13 de sa décision, a statué que, même si la loi n'exige pas de fournir des motifs « lorsqu'un plein pouvoir discrétionnaire a été conféré à un officier de justice, et que rien dans le dossier n'indique l'exercice judiciaire du pouvoir discrétionnaire, il incombe à l'officier de justice de motiver l'exercice de ce pouvoir discrétionnaire ».

[54] En outre, comme l'a déclaré la juge Snider dans la décision *Gattellaro*, précitée, lorsque la décision de proroger le délai a été prise *ex parte* sans observations du ministre, « il est indispensable [...] que le dossier révèle clairement que tous ces facteurs ont été examinés par le décideur ».

[55] Dans les circonstances de l'espèce, je suis persuadé que le commissaire a motivé sa décision. Quant à la question de savoir si les motifs en question sont adéquats, c'est une autre affaire.

[56] Sur ce point, le dossier dont je suis saisi est semblable à celui auquel il a été souscrit dans l'arrêt *Baker*, précité. Dans la présente espèce, les motifs figurent dans les raisons écrites pour lesquelles M. Iannitti a recommandé au commissaire de proroger le délai. Dans *Baker*, précité, la juge L'Heureux-Dubé a décrété que les notes de l'agent d'immigration satisfaisaient à l'exigence des motifs à fournir. Comme elle l'a déclaré, au paragraphe 44 : « L'admission de documents tels que ces notes comme motifs de la décision fait partie de la souplesse nécessaire [...] quand des tribunaux évaluent les exigences de l'obligation d'équité tout en tenant compte de la réalité quotidienne des organismes administratifs et des nombreuses façons d'assurer le respect des valeurs qui fondent les principes de l'équité procédurale. Cela confirme le principe selon lequel les individus ont droit à une procédure équitable et à la transparence de la prise de décision, mais reconnaît aussi qu'en matière administrative, cette transparence peut être atteinte de différentes façons. »

[57] À mon avis, les réalités pratiques du Bureau du commissaire obligent à recourir à la démarche suggérée dans l'arrêt *Baker*, c'est-à-dire que les recommandations de ces agents constituent les motifs du commissaire, si elles sont retenues. Ce principe a été reconnu dans le cas d'autres décideurs à grand volume tels que la Commission canadienne des droits de la personne, où les enquêtes sont nombreuses et menées par des enquêteurs internes qui recommandent à la Commission de rejeter ou de retenir une plainte.

[58] La question suivante consiste à savoir si les motifs, tels qu'indiqués dans le dossier, étaient adéquats.

[59] Sur ce point, le juge Sexton a écrit ce qui suit dans la décision *Via Rail Canada Inc. c. Office national des transports et Jean Lemonde*, [2001] 2 C.F. 25 (C.A.), aux paragraphes 21 et 22 :

21 L'obligation de motiver une décision n'est remplie que lorsque les motifs fournis sont suffisants. Ce qui constitue des motifs suffisants est une question qui doit être tranchée en fonction des circonstances de chaque espèce. Toutefois, en règle générale, des motifs sont suffisants lorsqu'ils remplissent les fonctions pour lesquelles l'obligation de motiver a été imposée. Pour reprendre les termes utilisés par mon collègue le juge d'appel Evans [TRADUCTION]: « [t]oute tentative pour formuler une norme permettant d'établir le caractère suffisant auquel doit satisfaire un tribunal afin de s'acquitter de son obligation de motiver sa décision doit en fin de compte traduire les fins visées par l'obligation de motiver la décision ».

22 On ne s'acquitte pas de l'obligation de donner des motifs suffisants en énonçant simplement les observations et les éléments de preuve présentés par les parties, puis en formulant une conclusion. Le décideur doit plutôt exposer ses conclusions de fait et les principaux éléments de preuve sur lesquels reposent ses conclusions. Les motifs doivent traiter des principaux points en litige. Il faut y retrouver le raisonnement suivi par le décideur et l'examen des facteurs pertinents.

[60] Dans la présente affaire, la raison pour laquelle il est nécessaire de fournir des motifs suffisants est d'évaluer si le commissaire a tenu compte de tous les facteurs pertinents au moment de décider de proroger le délai. Cette question, en l'espèce, doit être examinée en se reportant aux recommandations de M. Iannitti, ainsi qu'à n'importe quel document pertinent contenu dans le dossier qui jetterait un peu de lumière sur la prise en considération de ces facteurs pertinents.

[61] Au vu du dossier, les recommandations écrites de M. Iannitti ne montrent pas que l'on a tenu compte de la totalité des facteurs pertinents qui doivent être pris en compte et soupesés pour que le commissaire accorde une prorogation de délai. Par ailleurs, un examen des éléments du dossier documentaire, comme la demande de prorogation de délai de M. Pentney, montre, du point de vue de la preuve, que ces documents n'établissent pas que l'on a tenu compte de la totalité des facteurs pertinents.

[62] C'est le cas pour ce qui est de l'intention persistante de M. Pentney de porter en appel la décision du ministre, face à l'expression d'une intention contraire – M. Pentney avait décidé de recevoir des paiements de GWL et, si ces derniers s'étaient poursuivis, il n'aurait pas présenté de demande au RPC. Une explication raisonnable pour le retard souffre des mêmes lacunes.

[63] Pour ce qui est des facteurs de la cause défendable et du préjudice pour le ministre, nous ne pouvons que conjecturer sur ce que cette cause défendable ou ce préjudice pourraient être; toutefois, M. Pentney déclare dans ses documents de demande qu'il a essayé de travailler et qu'il a des preuves médicales - qu'il n'a pas fournies - pour montrer que son état, en date du 31 décembre 2004 (la période de cotisation minimale) satisfait au critère de l'invalidité aux fins de l'obtention de prestations d'invalidité sous le régime du RPC.

[64] Certaines des raisons que M. Iannitti a données pourraient être considérées comme des facteurs contextuels additionnels dans le cas particulier de M. Pentney, mais ces raisons ne sont

pas clairement identifiées en tant que telles, ni dans les recommandations de M. Iannitti, ni dans le dossier documentaire.

[65] Je conclus en disant que le dossier qui m'est soumis ne comporte pas de motifs adéquats pour accorder une prorogation de délai, et cette lacune justifie l'intervention de la Cour. Au vu du dossier, la Cour ne peut exercer sa fonction de surveillance et décider si le commissaire a exercé à bon droit son pouvoir discrétionnaire pour proroger le délai en s'appuyant sur la recommandation de M. Iannitti concernant le dossier de preuve.

La question en litige n° 3 : la prorogation de délai constitue-t-elle une contestation incidente inadmissible à l'égard d'une décision définitive antérieure du ministre?

[66] Cette question exige l'examen de la décision que la Cour d'appel fédérale a rendue dans l'affaire *Hogervorst*, précitée.

[67] Les faits pertinents de cette affaire sont les suivants :

- 1) Le 6 juin 2005, un membre de la CAP a accordé une prorogation de délai et l'autorisation d'interjeter appel auprès de la CAP d'une décision que le tribunal de révision avait rendue sept ans plus tôt, soit le 4 novembre 1997 (décision appelée ci-après « TR-1 »).
- 2) Par la décision TR-1, le tribunal de révision avait rejeté l'appel de Joy Hogervorst (l'intimée) contre la décision de reconsidération du ministre selon laquelle elle n'avait

pas droit à des prestations d'invalidité en vertu du RPC. Le tribunal de révision l'avait informée qu'elle pouvait solliciter l'autorisation de porter en appel la décision TR-1 dans les 90 jours suivants ou dans le délai plus long que le président ou le vice-président de la CAP pouvait autoriser. L'intimée n'a pas interjeté appel de la décision TR-1, laquelle est devenue définitive et obligatoire aux termes du paragraphe 84(1) du RPC; selon cette disposition, un tribunal de révision ou la CAP a autorité pour décider des questions de droit ou de fait et « la décision du tribunal de révision, sauf disposition contraire de la présente loi, ou celle de la Commission d'appel des pensions, sauf contrôle judiciaire dont elle peut faire l'objet aux termes de la *Loi sur les Cours fédérales*, est définitive et obligatoire pour l'application de la présente loi », et ce, sous réserve du paragraphe 84(2), dont le texte est le suivant : « Indépendamment du paragraphe (1), le ministre, un tribunal de révision ou la Commission d'appel des pensions peut, en se fondant sur des faits nouveaux, annuler ou modifier une décision qu'il a lui-même rendue ou qu'elle a elle-même rendue conformément à la présente loi ».

- 3) La décision TR-1 étant définitive et obligatoire, Joy Hogervorst ne pouvait avoir droit à des prestations d'invalidité que si elle établissait que son invalidité avait débuté entre le 5 novembre et le 31 décembre 1997, soit la date à laquelle sa période de cotisation avait pris fin.
- 4) Joy Hogervorst a présenté une seconde demande de prestations d'invalidité en janvier 2000. Cette demande a été rejetée par le ministre une première fois et, ensuite,

après reconsidération. Elle a fait appel auprès du tribunal de révision, qui a rejeté son appel le 1^{er} octobre 2001 (décision appelée ci-après « TR-2 ») au motif qu'il n'y avait pas de faits nouveaux au regard de la décision TR-1 et qu'il n'était pas convaincu qu'elle souffrait d'une invalidité grave et prolongée avant le 31 décembre 1997. La décision TR-2 n'a pas été portée en appel auprès de la CAP et elle est devenue définitive et obligatoire.

- 5) Le 16 novembre 2001, Joy Hogervost a présenté une demande de réouverture de la décision TR-2 en vertu du paragraphe 84(2) du RPC. Cette disposition autorise un tribunal de révision à annuler ou à modifier une décision antérieure sur la foi de faits nouveaux. Le 6 mars 2002, le tribunal de révision a conclu que les nouveaux éléments de preuve soumis ne satisfaisaient pas au critère des faits nouveaux et, par conséquent, la demande a été rejetée (décision appelée ci-après « TR-3 »).

- 6) Joy Hogervorst a obtenu l'autorisation d'interjeter appel de la décision TR-3 auprès de la CAP, qui a rejeté son appel pour des motifs de compétence, à savoir que la Commission n'était pas compétente pour entendre l'appel puisqu'il n'y avait aucun fait nouveau. Joy Hogervorst pouvait solliciter un contrôle judiciaire, ce qu'elle n'a pas fait. Elle a plutôt demandé à un membre de la CAP, en mars 2007, une prorogation de délai et l'autorisation d'interjeter appel de la décision TR-1. Comme je l'ai indiqué plus tôt, un membre de la CAP a accordé la prorogation de délai et l'autorisation d'interjeter appel sans motifs écrits, et ce, même s'il s'était écoulé plus de sept ans depuis le prononcé de la décision TR-1.

7) Le ministre a contesté, sans succès toutefois, la décision portant sur la prorogation de délai et l'autorisation d'appel en procédant par voie de contrôle judiciaire auprès de la Cour fédérale. La demande du ministre a été rejetée le 30 mars 2006. Ce dernier a ensuite porté l'affaire en appel auprès de la Cour d'appel fédérale, qui y a fait droit.

[68] La Cour d'appel fédérale a fait droit à l'appel en se fondant sur le fait que la décision du membre de la CAP d'autoriser à interjeter appel de la décision TR-1 équivalait à une contestation incidente de la décision TR-2. Il avait été conclu dans ces deux décisions que Joy Hogervorst n'était pas invalide, dans le cas de la décision TR-1, au cours de la période prenant fin le 4 novembre 1997 et, dans le cas de la décision TR-2, au cours de la période d'un mois entre le 4 novembre et le 31 décembre 1997. Le juge Létourneau a exprimé l'avis que la décision TR-2 était concluante à propos de la question de l'invalidité de Joy Hogervost pour la période antérieure au 31 décembre 1997 et « [a]insi, un appel interjeté contre la décision TR-1 conteste indirectement la décision TR-2, qui est également définitive et obligatoire à toutes fins du Régime, en vertu du paragraphe 84(1) du Régime ».

[69] Le juge Létourneau a déclaré ce qui suit : « Il s'agit ici d'une situation analogue à une demande de révision d'une première décision sans contestation d'une décision subséquemment rendue sur la même question et confirmant la première. Voici deux décisions distinctes et la deuxième décision doit être contestée directement et non indirectement ». À son avis, le juge des requêtes, de la Cour fédérale, aurait dû mettre un frein à cette contestation indirecte, citant à cet égard l'arrêt *Berhad et al.*, 2005 CAF 267, aux paragraphes 61 et 62 : « toute contestation

incidente de décisions définitives devrait être interdite dans l'intérêt public, car une telle contestation encourage un comportement contraire aux objectifs des lois et tend à miner leur efficacité ».

[70] Par ailleurs, le juge Létourneau a décrété qu'un constat d'invalidité, dans le cadre de l'appel porté contre la décision TR-1, serait incompatible avec les décisions TR-2 et TR-3 et irait à leur encontre, citant à l'appui de cette thèse la décision de la Cour d'appel fédérale dans l'affaire *Vidéotron Télécom Ltée*, 2005 CAF 90, au paragraphe 13 : « L'état et la stabilité du droit seraient mal servis si l'on permettait la coexistence de deux décisions potentiellement contradictoires ». [Non souligné dans l'original.] Il a déclaré de nouveau que le juge des requêtes aurait dû intervenir et annuler la décision du membre de la CAP pour éviter ce genre de conséquence.

[71] Citant une fois de plus l'arrêt *Berhad*, au paragraphe 60, il a déclaré ce qui suit : « la Cour a rappelé le principe selon lequel le délai imposé à quiconque de contester une décision administrative n'est pas affaire de caprice. Il existe dans l'intérêt public, afin que les décisions administratives acquièrent leur caractère définitif et puissent aussi être exécutées sans délai, apportant la tranquillité d'esprit à ceux qui observent la décision ou qui veillent à ce qu'elle soit observée, souvent à grands frais ». Il a conclu que la contestation de la décision TR-1, si l'on acceptait d'y donner suite, « peut produire une situation préjudiciable intolérable tant du point de vue de l'intérêt public que de celui de l'équité pour l'appelant » et a déterminé que le juge des requêtes avait commis une erreur en omettant de reconnaître et de donner effet au principe du caractère définitif des décisions dans les circonstances.

[72] Appliquant à la présente espèce le raisonnement exposé dans l'affaire *Hogervorst*, l'avocate du procureur général soutient qu'en accordant l'autorisation de contester la décision du 28 mai 2002 du ministre, le commissaire a permis à M. Pentney d'entreprendre une contestation incidente de la décision datée du 24 janvier 2005 par laquelle le ministre a rejeté sa seconde demande de prestations d'invalidité. L'avocate du procureur général soutient que M. Pentney n'a pas demandé dans un délai de quatre-vingt-dix jours que la décision du ministre soit reconsidérée et elle mentionne que sa demande tardive en vue d'interjeter appel de la décision du ministre a été refusée par ce dernier le 6 février 2006. M. Pentney n'a pas sollicité le contrôle judiciaire de la décision par laquelle le ministre a refusé sa demande d'interjeter appel de cette seconde décision du ministre. L'avocate soutient qu'en l'absence d'une telle demande de contrôle judiciaire concernant le refus signifié le 26 février 2006 d'examiner sa demande tardive de reconsidération, la décision du ministre est devenue définitive et obligatoire, citant à cet effet l'arrêt de la Cour d'appel fédérale *Pincombe c. Canada (Procureur général)*, [1995] A.C.F. n° 1320 (C.A.).

[73] M. Pentney se fonde sur l'argument écrit du commissaire sur ce point. Ce dernier reconnaît que la seconde demande de M. Pentney en vue d'obtenir des prestations d'invalidité du RPC a été rejetée par le ministre dans une lettre datée du 24 janvier 2005 et que ce refus n'a pas été reconsidéré à la demande de M. Pentney, aux termes du paragraphe 81(2) du RPC.

[74] Qui plus est, le commissaire a reconnu qu'il y avait eu au départ une certaine confusion à propos du destinataire prévu de la lettre datée du 11 janvier 2006 de M. Pentney, car ce dernier,

par inadvertance, avait adressé sa lettre à DRHC plutôt qu'au BCTR. Le commissaire mentionne ce qui suit au paragraphe 19 de son mémoire : [TRADUCTION] « La confusion entourant la lettre datée du 11 janvier 2006 de M. Pentney a fini par être réglée, et sa lettre a été reconnue comme une demande de sa part concernant un appel tardif contre la décision de reconsidération datée du 28 mai 2003 ».

[75] Au paragraphe 48 de son mémoire, le commissaire reconnaît que M. Pentney n'a pas présenté de demande de contrôle judiciaire à l'égard de la décision de DRHC de refuser sa demande tardive de reconsidération de sa seconde demande et que la décision de DRHC est devenue définitive et concluante.

[76] Le commissaire a écrit ce qui suit au paragraphe 46 de son mémoire :

[TRADUCTION]

L'intervenant reconnaît que la seconde demande de M. Pentney en vue d'obtenir des prestations d'invalidité du RPC peut être touchée par le refus du ministère d'accepter sa demande tardive de reconsidération. Cependant, l'intervenant soutient que même s'il est conclu que cette décision est définitive et concluante, cela n'empêche pas M. Pentney d'avoir le droit d'interjeter appel du refus, par le ministre, du versement de prestations d'invalidité du RPC à la suite d'une autre demande, antérieure ou ultérieure. [Non souligné dans l'original.]

[77] L'avocate du commissaire allègue qu'il est bien établi en droit que le fait que le ministère rejette une demande de prestations d'invalidité, pourvu qu'un appel ne soit pas interjeté auprès d'un tribunal de révision, n'empêche pas une personne d'avoir droit à des prestations d'invalidité à la suite d'une demande ultérieure. Le commissaire déclare, à cet égard, qu'il a été décrété que le principe de la chose jugée ne s'applique pas aux décisions du ministre ou à celles de ses agents car ces décisions sont de nature administrative plutôt que judiciaire, étant donné qu'elles sont

fondées sur deux décisions de la CAP. Le commissaire ajoute qu'en autorisant un nombre illimité de demandes de pension d'invalidité du RPC, sa décision concernant l'appel tardif de M. Pentney contre sa première demande est parfaitement conforme à la jurisprudence ainsi qu'à la structure et à l'objet de la loi.

[78] Le commissaire soutient que l'arrêt *Hogervorst*, précité, est à distinguer de la présente espèce au vu des faits qui lui sont propres. Dans cette décision, l'intimée, qui demandait des prestations d'invalidité, a eu l'avantage de deux audiences d'un tribunal de révision, des audiences tout à fait nouvelles qui se sont soldées par des décisions définitives sur le fond. Le commissaire reconnaît qu'à moins d'un appel auprès de la Commission d'appel des pensions, une décision du tribunal de révision est définitive et exécutoire, mais il soutient qu'en l'espèce il n'y a pas eu de décisions du tribunal de révision et que, en fait, M. Pentney n'a pas encore eu l'occasion de faire entendre sa cause une première fois par un tribunal de révision, et encore moins à trois reprises.

[79] Compte tenu des faits de l'espèce, il est évident que M. Pentney n'a pas porté en appel auprès du tribunal de révision dans le délai des quatre-vingt-dix jours suivants - prescrit par le paragraphe 82(1) du RPC - la décision de reconsidération datée du 23 mai 2003 par laquelle le ministre a refusé de lui accorder une prestation d'invalidité qu'il avait demandée dans sa première demande de prestations d'invalidité datée du 15 avril 2003.

[80] M. Pentney a été expressément informé, dans la décision datée du 23 mai 2003, qu'il pouvait interjeter appel, de plein droit, auprès du BCTR, pourvu que ce soit dans les

quatre-vingt-dix jours suivants. Dans cette lettre de décision, on lui a dit aussi que, s'il décidait de ne pas faire appel, il pouvait [TRADUCTION] « présenter plus tard une nouvelle demande de prestations d'invalidité ». Il n'a pas porté la décision en appel, et il n'a pas présenté une nouvelle demande avant le 12 août 2004, date à laquelle il a soumis sa seconde demande de prestations d'invalidité à DRHC.

[81] La raison pour laquelle il ne l'a pas fait semble évidente. Il recevait et a continué de recevoir pendant un certain temps des prestations d'invalidité de son assureur privé, GWL. Il semble, d'après le dossier, qu'il a présenté sa seconde demande de prestations d'invalidité après que GWL eut mis fin aux prestations qu'elle lui versait.

[82] Il ressort clairement aussi du dossier que M. Pentney n'a pas demandé au ministre de reconsidérer sa décision quand il a été informé, le 24 janvier 2005, que le ministre avait rejeté à prime abord sa seconde demande. Selon l'article 81 du RPC, M. Pentney avait quatre-vingt-dix jours pour le faire. On l'a informé que s'il décidait de ne pas demander une reconsidération, il pouvait [TRADUCTION] « présenter plus tard une nouvelle demande de prestations d'invalidité ».

[83] Plutôt que de présenter une nouvelle demande de prestations d'invalidité, M. Pentney a attendu jusqu'au 11 janvier 2006 avant de demander au commissaire : [TRADUCTION] « Je souhaiterais interjeter appel (en retard) du fait que vous avez refusé ma demande de prestations d'invalidité du RPC du 15 avril 2003.

[84] La raison pour laquelle il a agi ainsi ressort de la lettre non datée qu'il a envoyée au commissaire et que le bureau de ce dernier a reçue le 2 mars 2006, et dans laquelle il écrit qu'il est sans revenus depuis un an et demi; il a communiqué avec le site Web du gouvernement [TRADUCTION] « afin d'obtenir de l'aide pour le présent appel et on m'a conseillé de porter en appel la décision de 2003 plutôt que celle de 2005 et, peut-être, d'obtenir quelques paiements rétroactifs pour le temps depuis lequel je ne reçois rien ». Se reportant à la décision datée du 6 février 2006 qu'un agent de DRHC avait prise, M. Pentney a continué d'informer le commissaire de ce qui suit : [TRADUCTION] « Comme vous pouvez le voir dans mon dossier, quand j'ai essayé de le faire, on a tout simplement rejeté cet appel parce qu'il s'était écoulé plus de 90 jours »

[85] Entre parenthèses, la lettre datée du 6 février 2006 que DRHC a envoyée à M. Pentney était un refus de reconsidérer la décision datée du 24 janvier 2005 du ministre qui, rappelons-le, était le rejet initial, par le ministre, de la seconde demande de prestations d'invalidité datée du 12 août 2006.

[86] Dans sa lettre non datée à l'intention du commissaire, M. Pentney a demandé ceci : [TRADUCTION] « Pourriez-vous m'autoriser à présenter un appel tardif concernant la décision de 2003 en raison de ces circonstances atténuantes, afin que je puisse recevoir les prestations additionnelles? Au moins, j'ai fait économiser au gouvernement plusieurs années de dépenses ».

[87] J'ai passé en revue la décision du juge Létourneau dans l'affaire *Hogervorst*, précitée, où ce dernier fait abondamment référence à l'arrêt de la Cour d'appel fédérale *Berhad c. Canada*, 2005 CAF 267, où l'on insiste, au paragraphe 60, sur le principe du caractère définitif :

[60] À mon avis, la raison primordiale pour laquelle un armateur qui s'estime lésé par les conclusions d'une inspection de sécurité de son navire doit épuiser les recours prévus par la loi avant d'intenter une action en responsabilité civile est l'intérêt public dans le caractère définitif des décisions qui font suite aux inspections. L'importance de cet intérêt public est reflétée dans les délais relativement brefs qui sont imposés à quiconque veut contester une décision administrative - un délai de 30 jours à compter de la date à laquelle la décision est communiquée, ou tel autre délai que la Cour peut accorder sur requête en prorogation de délai. Ce délai n'est pas capricieux. Il existe dans l'intérêt public, afin que les décisions administratives acquièrent leur caractère définitif et puissent aussi être exécutées sans délai, apportant la tranquillité d'esprit à ceux qui observent la décision ou qui veillent à ce qu'elle soit observée, souvent à grands frais. En l'espèce, la décision du président n'a été contestée qu'un an et demi après qu'elle a été rendue, lorsque les intimées ont déposé leur action en dommages-intérêts.

[88] Au vu des faits de la présente espèce, j'estime qu'il y a eu manquement au principe interdisant les contestations incidentes ainsi qu'au principe du caractère définitif d'une décision administrative, ce qui a une incidence sur l'intégrité du régime que prescrit le RPC.

[89] Dans ces circonstances, il ne faudrait pas que M. Pentney puisse faire obstacle au refus, par le ministre, de sa seconde demande de prestations d'invalidité en lui accordant une prorogation du délai prescrit pour contester le refus de sa première demande de prestations d'invalidité.

[90] M. Pentney dispose d'un recours. Il peut présenter une nouvelle demande de prestations d'invalidité. Il peut aussi invoquer le paragraphe 66(4) du RPC pour les raisons mentionnées dans son affidavit.

[91] Dans les circonstances, il n'est nul besoin de renvoyer l'affaire au commissaire afin qu'il se prononce à nouveau sur la question de savoir s'il convient d'accorder une prorogation de délai pour contester la décision, datée du 23 mai 2003, par laquelle la demande de prestations d'invalidité de M. Pentney a été refusée. Voir la décision *Hogervorst*, précitée, au paragraphe 48. Le procureur général n'a pas réclamé de dépens à l'encontre de M. Pentney, et aucuns ne sont adjugés.

JUGEMENT

LA COUR STATUE que la présente demande de contrôle judiciaire est accueillie. La décision du commissaire de proroger le délai prescrit pour interjeter appel auprès du tribunal de révision de la décision datée du 23 mai 2003 du ministre est annulée. Aucuns dépens ne sont adjugés.

« François Lemieux »

Juge

Traduction certifiée conforme
David Aubry, LL.B.

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : T-645-06

INTITULÉ : LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU
CANADA
c.
ROBIN PENTNEY ET AL.

LIEU DE L'AUDIENCE : EDMONTON (ALBERTA)

DATE DE L'AUDIENCE : LE 17 OCTOBRE 2007

**MOTIFS DU JUGEMENT
ET JUGEMENT :** LE JUGE LEMIEUX

DATE DES MOTIFS : LE 25 JANVIER 2008

COMPARUTIONS :

Tania Nolet
Nicole Butcher

POUR LE DEMANDEUR

Robin Dale Pentney

DÉFENDEUR
(POUR SON PROPRE COMPTE)

Shannon Russell
Tina Head

POUR L'INTERVENANT

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

John H. Sims, c.r.
Sous-procureur général du Canada
Ottawa (Ontario)

POUR LE DEMANDEUR

Bureau du commissaire des tribunaux de révision

POUR L'INTERVENANT

Ottawa (Ontario)