

Cour d'appel fédérale



Federal Court of Appeal

Date : 20190305

Dossier : A-77-18

Référence : 2019 CAF 44

[TRADUCTION FRANÇAISE]

**CORAM : LA JUGE GAUTHIER
LE JUGE STRATAS
LE JUGE RENNIE**

ENTRE :

SUE HILLIER

demanderesse

et

LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

défendeur

Audience tenue à Toronto (Ontario) le 27 février 2019.

Jugement rendu à Ottawa (Ontario) le 5 mars 2019.

MOTIFS DU JUGEMENT :

LE JUGE STRATAS

Y ONT SOUSCRIT :

**LA JUGE GAUTHIER
LE JUGE RENNIE**

Cour d'appel fédérale



Federal Court of Appeal

Date : 20190305

Dossier : A-77-18

Référence : 2019 CAF 44

**CORAM : LA JUGE GAUTHIER
LE JUGE STRATAS
LE JUGE RENNIE**

ENTRE :

SUE HILLIER

demanderesse

et

LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

défendeur

MOTIFS DU JUGEMENT

LE JUGE STRATAS

[1] Mme Hillier présente une demande de contrôle judiciaire de la décision, rendue le 31 janvier 2018, par la division d'appel du Tribunal de la sécurité sociale (AD-16-1349). La Division d'appel a rejeté son appel de la décision rendue par la Division générale, qui avait rejeté sa demande de prestations d'invalidité parce que son invalidité n'était pas suffisamment grave.

[2] Dans sa demande de contrôle judiciaire, Mme Hillier ne conteste pas directement cette partie de la décision de la Division d'appel. Elle remet plutôt en question quelque chose de plus fondamental.

[3] La Division d'appel a accordé à Mme Hillier la permission d'interjeter appel de la décision de la Division générale au titre de l'article 58 de la *Loi sur le ministère de l'Emploi et du Développement social*, L.C. 2005, ch. 34. Selon Mme Hillier, dès lors que la Division d'appel a accordé sa permission, elle devait tenir compte de tous les moyens énoncés dans la demande. Or, la Division d'appel n'a tenu compte que de certains des moyens invoqués par Mme Hillier dans sa demande de permission. Mme Hillier demande à la Cour d'annuler la décision de la Division d'appel et de lui renvoyer l'affaire pour qu'elle statue sur tous les moyens.

A. La compétence de la Cour

[4] Les questions de compétence quant à l'objet d'une instance, c'est-à-dire notre capacité même d'intervenir en la matière, devraient être tranchées dès le départ : *Mahjoub c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2017 CAF 157, [2018] 2 R.C.F. 344, par. 39, et les arrêts y étant mentionnés; *Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada c. Emerson Milling Inc.*, 2017 CAF 79, [2018] 2 R.C.F. 573, par. 7 à 10; *Première Nation des Hupacasath c. Canada (Affaires étrangères et Commerce international Canada)*, 2015 CAF 4, par. 47. Une telle question se pose en l'espèce. Il se trouve que les deux parties en l'espèce conviennent que la Cour a compétence sur ces faits. Cependant, leur entente ne peut pas conférer de compétence à la Cour : *Pfizer Canada Inc. c. Teva Canada Limited*, 2016 CAF 218, par. 6 et 7; *Brooke v. Toronto*

Belt Line Railways Company (1891), 21 O.R. 401 (H.C.); *C.N.R. v. Lewis*, [1930] Ex. C.R. 145, 4 D.L.R. 537.

[5] Si elles sont assujetties au contrôle judiciaire, les décisions de la Division d'appel sont soumises à différents tribunaux, selon le cas. La Cour fédérale est saisie des décisions relatives aux permissions, notre Cour des décisions sur le fond : alinéa 28(1)g) de la *Loi sur les Cours fédérales*, L.R.C. 1985, ch. F-7. En l'espèce, Mme Hillier conteste-t-elle la décision d'accorder la permission ou la décision sur le fond?

[6] Pour répondre à cette question, nous devons déterminer la « véritable nature » et la « nature essentielle » du contrôle judiciaire dont nous sommes saisis : *Canada (Revenu national) c. JP Morgan Asset Management (Canada) Inc.*, 2013 CAF 250, [2014] 2 R.C.F. 557, par. 49 et 50. Pour ce faire, nous examinons l'avis de demande et les documents connexes, comme les mémoires des faits et du droit.

[7] Je conclus que le contrôle judiciaire demandé par Mme Hillier remet en question l'instruction de l'appel dont était saisie la Division d'appel, en particulier son défaut de tenir compte de tous les moyens qui lui avaient été présentés. Mme Hillier allègue dans son avis de demande que la Division d'appel [TRADUCTION] « n'a pas le pouvoir de limiter la portée de l'appel une fois qu'elle a accordé la permission ». Son mémoire des faits et du droit porte sur le même point. Il s'agit d'une contestation sur le fond de l'appel lui-même, et non d'une contestation de la décision ayant accordé la permission d'interjeter d'appel. Mme Hillier ne conteste d'aucune façon la décision de la Division d'appel de lui accorder la permission

d'interjeter appel : à ce sujet, elle a eu gain de cause. Ainsi, en tant que contestation sur le fond quant à l'instruction de l'instance par la Division d'appel, la demande de contrôle judiciaire de Mme Hillier est présentée à bon droit devant la Cour au titre de l'alinéa 28(1)g) de la *Loi sur les Cours fédérales*.

B. Norme de contrôle

[8] Dans le cadre d'un contrôle judiciaire, la première étape de l'analyse consiste à circonscrire, avec précision, la décision assujettie au contrôle et le pouvoir invoqué pour la justifier : *Delios c. Canada (Procureur général)*, 2015 CAF 117, par. 26; *Canada (Procureur général) c. Boogaard*, 2015 CAF 150, par. 36. Habituellement, c'est évident, et le tribunal saisi du contrôle judiciaire n'a donc pas à les mentionner. En l'espèce, c'est moins évident.

[9] La Division d'appel a décidé de faire fi de certains moyens soulevés dans la demande de permission d'appel présentée par Mme Hillier. Quel pouvoir a-t-il été invoqué pour ce faire?

[10] Il ne s'agissait pas d'une sorte de pouvoir inhérent ou de plein pouvoir. Contrairement aux tribunaux, les décideurs administratifs n'ont pas de tels pouvoirs. Ils n'ont que ceux qui leur sont conférés expressément ou implicitement par la loi : *Tranchemontagne c. Ontario (Directeur du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées)*, 2006 CSC 14,

[2006] 1 R.C.S. 513, par. 16; *Chrysler Canada Ltd. c. Canada (Tribunal de la concurrence)*,

[1992] 2 R.C.S. 394. Un des pouvoirs implicites dont la plupart disposent est la capacité de concevoir la procédure nécessaire pour s'acquitter de leur mandat législatif explicite, dans la

mesure où elle est conforme à la loi et à toute exigence d'équité : *Knight c. Indian Head School Division No. 19*, [1990] 1 R.C.S. 653, p. 685 (un décideur administratif est « maître de sa propre procédure »). La décision de la Division d'appel de faire fi de certains moyens soulevés dans l'avis d'appel de Mme Hillier — une décision de ne pas trancher certaines questions — était une décision de fond, et non une décision de procédure.

[11] À mon avis, la décision de la Division doit avoir été rendue en vertu de l'article 58 de la *Loi sur le ministère de l'Emploi et du Développement social*, qui traite du passage des affaires de la Division générale à la Division d'appel par voie de demande de permission. Au moment de décider des moyens dont elle était saisie en appel, la Division d'appel doit avoir adopté un point de vue sur le présent article; autrement dit, elle a dû l'interpréter.

[12] L'article 58 figure dans la *Loi sur le ministère de l'Emploi et du Développement social*, une loi que la Division d'appel examine souvent et qu'elle connaît très bien. Dans de telles circonstances, il est présumé que nous devons examiner la décision de la Division d'appel pour décider si elle est raisonnable : *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190, par. 54. Les parties ne laissent pas entendre le contraire. Par conséquent, je procéderai à un examen selon la norme de la décision raisonnable.

C. Examen selon la norme de la décision raisonnable

(1) Méthodologie

[13] D'entrée de jeu, j'aimerais offrir une méthodologie d'examen, au regard de la norme de la décision raisonnable, de l'interprétation de la loi par un décideur administratif. Ma méthodologie est semblable à celle adoptée dans le jugement *Workplace Health, Safety and Compensation Commission c. Allen*, 2014 NLCA 42, 379 D.L.R. (4th) 271 et est conforme aux arrêts de notre Cour, comme *Delios* et *Boogaard*, tous deux précités.

[14] Je procède d'abord à mon propre examen préalable de l'article 58. Je ne le fais pas pour établir le critère à l'aune duquel j'évaluerai la décision de la Division d'appel. Il s'agirait alors d'un examen selon la norme de la décision correcte déguisé en examen selon la norme de la décision raisonnable, une méthodologie souvent critiquée que certains qualifient à juste titre de « contrôle déguisé selon la norme de la décision correcte »: voir, p. ex., D. Mullan, « The True Legacy of *Dunsmuir* — Disguised Correctness Review? » dans P. Daly et L. Sirota (éd.), *A Decade of Dunsmuir* (Toronto: Thomson Reuters, 2018) aux pages 107 à 109; P. Daly: « Uncovering Disguised Correctness Review? » dans *Administrative Law Matters* (blogue) (en ligne : <https://www.administrativelawmatters.com/blog/2015/10/28>); *Schmidt c. Canada (Attorney General)*, 2018 FCA 55, au par. 39, citant *Delios*, précité, au par. 28. Je le fais plutôt pour cerner l'éventail des options d'interprétation qui s'offraient à la Division d'appel.

[15] Parfois, surtout dans les cas où le libellé de la loi est assez clair, la cour saisie du contrôle judiciaire peut conclure que l'éventail des options d'interprétation est plutôt restreint, voire se limiter à une seule option : *McLean c. Colombie-Britannique (Securities Commission)*, 2013 CSC 67, [2013] 3 R.C.S. 895, par. 38. Inversement, lorsque le libellé de la loi admet l'ambiguïté ou invite le décideur administratif à s'appuyer sur sa spécialisation, son expertise ou sa compréhension des politiques - par exemple, lorsque le législateur a habilité un décideur administratif à prendre une décision « à son entière discrétion », « dans l'intérêt général » ou « lorsque cela est raisonnable » -, la cour saisie du contrôle judiciaire peut conclure à un large éventail d'options d'interprétation. Au cœur de cette tâche se trouve l'interprétation légale, une tâche qui, comme nous le verrons, a sa propre méthodologie.

[16] Ensuite, selon l'éventail des options d'interprétation, nous pouvons décider si l'interprétation du décideur administratif se situait parmi les « issues possibles acceptables pouvant se justifier au regard des faits et du droit »: *Dunsmuir*, par. 47. Pour ce faire, il nous faut examiner l'interprétation du décideur administratif, à la lumière de ce que ce dernier invoque pour l'étayer et de ce que les parties soulèvent pour ou contre. Si nous respectons une telle démarche d'analyse en gardant à l'esprit la possibilité que le législateur a donné au décideur administratif une certaine latitude en matière d'interprétation pour s'acquitter de son mandat, nous procéderons à un examen selon la norme de la décision raisonnable et non à un examen déguisé selon la norme de la décision correcte.

[17] Enfin, lorsque nous examinons l'interprétation d'un décideur administratif, selon la norme de la décision raisonnable, nous devons reconnaître que, dans l'exercice de son mandat

légal, le décideur administratif peut être mieux placé que nous pour comprendre l'objet qui sous-tend une disposition législative dans toutes ses nuances et ramifications – une compréhension née d'un travail quotidien, sur le terrain ou d'une expertise véritable : *National Corn Growers c. Canada (Tribunal des importations)*, [1990] 2 R.C.S. 1324, p. 1336. Lorsque cette compréhension est pertinente et expliquée ou évidente, l'argument en faveur du respect de l'interprétation du décideur administratif peut avoir davantage de poids.

(2) Examen de l'article 58

[18] En suivant cette méthodologie, je commence mon examen de l'article 58. L'approche acceptée pour l'interprétation d'une disposition consiste à examiner son texte, son contexte dans le texte de loi et l'objet de ce dernier : *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27; *Bell ExpressVu Limited Partnership c. Rex*, 2002 CSC 42, [2002] 2 R.C.S. 559. « Lorsque le libellé d'une disposition est précis et non équivoque », le sens ordinaire des mots joue un rôle primordial dans le processus d'interprétation : *Hypothèques Trustco Canada c. Canada*, 2005 CSC 54, [2005] 2 R.C.S. 601, par. 10.

[19] Le libellé des dispositions pertinentes de la *Loi sur le ministère de l'Emploi et du Développement social*, en particulier l'article 58, semble précis et non équivoque. Il semble aboutir à une issue acceptable pouvant se justifier. Il appuie la position de Mme Hillier.

[20] L'article 58 est l'article clé. Il énonce les pouvoirs de la Division d'appel lorsqu'il s'agit de déterminer s'il y a lieu d'accorder la permission d'interjeter appel et les moyens possibles à

cet égard. Toutefois, je le répète, la Division d'appel n'a pas de pouvoirs inhérents ou de pleins pouvoirs. Ainsi, l'article 58 est également pertinent pour ce qu'il ne confère pas à la Division d'appel. Les pouvoirs qui ne sont pas expressément ou implicitement accordés par la loi n'appartiennent pas à la Division d'appel : se reporter au paragraphe 10 plus haut.

[21] Les caractéristiques suivantes de l'article 58 donnent à penser qu'une fois que la Division d'appel a accordé la permission d'interjeter appel, celle-ci est saisie de tous les moyens énoncés dans la demande :

- Le paragraphe 58(2) prévoit que la permission n'est refusée que si « l'appel » n'a aucune chance raisonnable de succès. Il n'est pas question de « moyens » ni d'un « moyen » individuel n'ayant aucune chance raisonnable de succès. L'objet du paragraphe est que la permission n'est refusée que si l'appel dans son intégralité n'a aucune chance raisonnable de succès.
- Le paragraphe 58(3) prévoit que la Division d'appel « accorde ou refuse cette permission ». Il ne lui donne pas le pouvoir d'accorder la permission en partie.
- Le paragraphe 58(5) prévoit que si la permission d'appel est accordée, la demande (sur laquelle figurent tous les moyens énoncés) devient l'avis d'appel. Aucune disposition ne confère à la Division d'appel le pouvoir de modifier unilatéralement une demande de permission d'appel pour en supprimer des moyens.

[22] Ce qui précède est nuancé par le paragraphe 58(1), qui limite les moyens d'appel à certaines catégories : ne « pas [avoir] observé un principe de justice naturelle », avoir outrepassé ou refuser d'exercer sa compétence, avoir commis des erreurs de droit et avoir « fondé sa décision sur une conclusion de fait erronée, tirée de façon abusive ou arbitraire ou sans tenir compte » de la preuve. La déduction nécessaire en l'espèce est qu'un moyen qui ne fait pas partie de ces catégories ne peut être soulevé en appel; ce n'est que dans ces circonstances que la Division d'appel peut faire fi d'un moyen d'appel. Aucune autre disposition n'habilite la Division d'appel, expressément ou par déduction nécessaire, à supprimer les moyens d'appel qui lui sont présentés ou à n'en pas tenir compte.

[23] L'article 56 est également pertinent. Il prévoit qu'un appel à la Division d'appel ne peut être interjeté que si la permission est accordée; il ne prévoit pas qu'un appel peut être interjeté si la permission est accordée en partie. Il s'ensuit par conséquent que la Division d'appel n'a pas reçu le pouvoir général d'accorder la permission en partie, c'est-à-dire, de ne tenir compte que de certains des moyens d'appel qui lui ont été présentés.

[24] Même si, comme en l'espèce, le libellé de la disposition légale semble précis et non équivoque, nous devons tout de même examiner l'objet et le contexte de la loi : *ATCO Gas & Pipelines Ltd. c. Alberta (Energy & Utilities Board)*, 2006 CSC 4, [2006] 1 R.C.S. 140, par. 48. C'est pour s'assurer qu'on ne se trompe pas dans notre compréhension du sens du texte. Parfois, des mots qui, à première vue, semblent clairs peuvent admettre l'ambiguïté après un examen plus large : *Montréal (Ville) c. 2952-1366 Québec Inc.*, 2005 CSC 62, [2005] 3 R.C.S. 141, par. 10; *Trustco Canada*, précité, par. 47.

[25] Toutefois, la nécessité d'examiner l'objet et le contexte d'une disposition ne permet pas de faire fi d'un texte qui est véritablement clair et exempt de toute ambiguïté. On ne peut pas non plus exciper de l'objet de la loi pour étendre le sens d'une disposition législative au-delà de ce que son libellé clair et exempt de toute ambiguïté permet. Ces emplois interdits de l'objet ont été soulignés à maintes reprises par la Cour suprême et les arrêts de notre Cour. Par exemple, dans l'arrêt *Canada c. Cheema*, 2018 CAF 45, aux paragraphes 74 et 75, notre Cour résume récemment la jurisprudence pertinente et formule le principe en ces termes :

[Lors de l'examen du texte, le contexte et l'objet], nous ne pouvons « donner au libellé [...] un sens plus large que celui qu'autorise une interprétation véritable de [l'article], un examen de son texte, de son contexte et de son objet » : *Wilson c. Énergie Atomique du Canada Ltée*, 2015 CAF 17, [2015] 4 R.C.F. 467, au paragraphe 86, infirmée sur un autre point par 2016 CSC 29, [2016] 1 R.C.S. 770. Même en souscrivant personnellement à l'objectif qui sous-tend le remboursement pour habitations neuves, nous ne pouvons permettre que la portée du remboursement outrepassse le sens authentique de la disposition législative qui le définit : *Williams c. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2017 FCA 252, aux paragraphes 46 à 52. Lorsque le libellé d'une disposition de la loi est net, nous ne pouvons nous fonder sur son objectif sous-jacent pour « mettre de côté » le texte clair d'une disposition ou [TRADUCTION] « créer une exception tacite à ce qui est clairement prescrit » : *Placer Dome Canada Ltd. c. Ontario (Ministre des Finances)*, 2006 CSC 20, [2006] 1 R.C.S. 715, au paragraphe 23.

Antérieurement, la Cour suprême avait ainsi formulé le même concept :

Dans leur examen de [l'arrêt *Canada c. Antosko*, [1994] 2 R.C.S. 312], P. W. Hogg et J. E. Magee, tout en reconnaissant, avec justesse, qu'il faut toujours prendre en considération le contexte et l'objectif de la disposition, mentionnent que [TRADUCTION] « [l]a Loi de l'impôt sur le revenu serait empreinte d'une incertitude intolérable si le libellé clair d'une disposition détaillée de la Loi était nuancé par des exceptions qui n'y sont pas exprimées, provenant de la conception qu'un tribunal a de l'objet de la disposition » : *Principles of Canadian Income Tax Law* (2^e éd. 1997), aux pp. 475 et 476. Il ne s'agit pas là de l'approbation d'une approche littérale à l'interprétation législative, mais de la reconnaissance que, dans l'application des principes d'interprétation de la Loi, il faut porter

attention au fait qu'elle est une des lois les plus détaillées, complexes et exhaustives de notre législation, et que les tribunaux devraient être réticents à adopter, sous le couvert d'interprétation législative, des notions de politique ou de principe qui ne sont pas exprimées.

(65302 *British Columbia Ltd. c. Canada*, [1999] 3 R.C.S. 804, par. 51, 1999 CanLII 639)

[26] Ce qui serait pire encore serait d'imposer nos propres politiques, ce qui nous semble personnellement juste, correct ou bon pour l'intérêt général, et d'imprimer une orientation à la loi qui s'éloigne de son sens authentique. Faire ainsi équivaut à modifier la disposition, ce que nous ne pouvons pas faire. Dans l'arrêt *Williams c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2017 CAF 252 aux paragraphes 46 à 52, la Cour énonce ce qui suit :

L'interprétation législative peut être difficile. Il faut être vigilant afin de ne pas introduire de considérations externes dans l'analyse correcte et objective du texte, du contexte et de l'objet de la Loi.

Les appréciations personnelles de la conduite morale des parties, bonne ou mauvaise, n'ont rien à faire dans l'analyse. Dans l'affaire qui nous occupe, un voyageur transfrontalier a fait une fausse déclaration à un agent des services frontaliers quant à la somme en espèces qu'il avait en sa possession. Dans un tel cas, certains pourraient laisser leur réaction devant les faits fausser leur interprétation de la loi. Ce serait là une erreur.

Il serait tout aussi erroné de laisser des politiques personnelles ou des préférences politiques jouer un rôle dans notre interprétation de la loi : par exemple, viser un résultat que nous préférons personnellement, s'attacher à ce que nous aimons et ignorer ce que nous n'aimons pas, ou encore s'appuyer sur ce que nous croyons être ce qu'il y a de mieux pour la société canadienne. Ce qui est commun à ces pratiques, c'est que l'analyse est axée sur le sens que nous voulons donner à la loi plutôt que sur le véritable sens de la loi.

Dans notre système juridique, le point de départ est que seuls des législateurs élus – et non des juges non élus – ont le pouvoir « exclusif » d'exprimer leurs politiques personnelles ou préférences politiques dans des textes ayant force exécutoire : voir le préambule des articles 91 et 92 de la *Loi constitutionnelle de*

1867. On y consacre un principe obtenu au prix de luttes sanglantes quatre siècles auparavant : pour un rappel et une analyse plus récente du principe, voir *R (Miller) v. Secretary of State for Exiting the European Union*, [2017] UKSC 5, [2017] 2 W.L.R. 583, aux paragraphes 40 à 46. La seule exception étant lorsque la loi délègue expressément le pouvoir de légiférer : voir *Hodge v. The Queen* (1883), 9 App. Cas. 117, 9 C.R.A.C. 13 (J.C.P.C.) (règlement pris par des délégués), et *In Re Gray* (1918), 57 S.C.R. 150, 42 D.L.R. 1 (ordonnances qui ressemblent à une loi adoptée par des délégués). Mais encore, la délégation doit souvent respecter des exigences strictes de nature constitutionnelle : voir, p. ex., *Succession Eurig (Re)*, [1998] 2 R.C.S. 565, 165 D.L.R. (4th) 1, *Ontario Home Builders' Association c. Conseil scolaire de la région de York*, [1996] 2 R.C.S. 929, 137 D.L.R. (4th) 449 et *Ontario Public School Boards Association v. Ontario (Procureur général)* (1997), 151 D.L.R. (4th) 346 aux paragraphes 362 à 365, 45 C.R.R. (2d) 341 aux paragraphes 356 à 359 (Cour de l'Ontario (Division générale)) (analyse relative à des dispositions dites Henri VIII).

En l'absence d'un argument convaincant voulant que la loi soit incompatible avec la Constitution, les juges – comme tout le monde – sont liés par la loi. Ils doivent la prendre telle qu'elle est. Ils ne doivent pas y insérer le sens qu'ils veulent lui donner. Ils doivent en dégager son sens véritable et l'appliquer, rien de plus.

[27] En l'espèce, la Loi ne contient pas d'énoncé exprès de son objet. Le mieux que l'on peut faire est de discerner l'objet à partir de ces dispositions et des dispositions connexes de la Loi.

[28] Les dispositions de l'article 58, mentionnées plus haut, montrent qu'à moins qu'un appel ne soit pas fondé du tout, la Division d'appel devrait accorder la permission d'appel à l'égard de tous les moyens, pourvu que ces moyens appartiennent aux catégories du paragraphe 58(1). En ce sens, l'article 58 peut être considéré, au moins en partie, comme un moyen de favoriser l'accès à la justice en facilitant les recours des demandeurs de la sécurité sociale, dont plusieurs peuvent être vulnérables ou autrement démunis, à un second regard par un organe de contrôle administratif d'instance supérieure, à moins que leur cas ne soit totalement sans espoir.

[29] Cela ne veut pas dire que l'efficacité administrative, l'économie juridictionnelle et la conservation des ressources n'ont aucun rôle à jouer dans ce régime administratif. Loin de là. Lorsque la permission d'interjeter appel est accordée, la Division d'appel n'a pas à tenir une audience dans tous les cas : article 43 du *Règlement sur le Tribunal de la sécurité sociale*, DORS/2013-60. De plus, que l'examen procède par voie d'audience ou sur dossier, dans le cadre de ses enquêtes et délibérations, la Division d'appel peut accorder plus d'attention aux moyens d'appel les plus méritoires. Enfin, la Division d'appel peut parfois rejeter une série d'arguments non méritoires à l'aide de quelques mots dans ses motifs. Si ces mots sont choisis avec soin, une cour de révision et les parties elles-mêmes les liront à la lumière du dossier de preuve et comprendront leur importance : *Newfoundland and Labrador Nurses' Union c. Terre-Neuve-et-Labrador (Conseil du Trésor)*, 2011 CSC 62, [2011] 3 R.C.S. 708. Toutes ces bonnes pratiques légitimes aident la Division d'appel à s'acquitter de son obligation de « veille[r] à ce que l'instance se déroule de la manière la plus informelle et expéditive que les circonstances, l'équité et la justice naturelle permettent »: Règlement, alinéa 3(1)a).

(3) L'approche de la Division d'appel à l'égard de l'article 58

[30] Compte tenu de ce contexte juridique, comment la Division d'appel a-t-elle abordé l'article 58?

[31] Elle n'a pas suivi l'approche acceptée d'interprétation législative et n'a pas expliqué pourquoi. Elle a notamment omis d'analyser véritablement le texte de l'article 58. Elle s'est limitée à déclarer qu'elle « ne trouve rien [...] dans la loi [...] qui empêche la division d'appel de

limiter la portée d'un appel, entre l'examen de la demande de permission d'en appeler et celui sur le fond de l'affaire » (au paragraphe 19). Au contraire, comme je l'explique plus haut, ce que dit l'article 58, et ce qu'il ne dit pas, nous en apprennent beaucoup. Enfin, la Division d'appel n'a rien précisé sur l'objet législatif. Elle a plutôt exprimé sa propre préférence, qui est de « consacrer l'audience tout entière à des questions de fond » (au paragraphe 19).

[32] La Division d'appel a ajouté (au paragraphe 22) que le paragraphe 58(2) de la *Loi sur le ministère de l'Emploi et du Développement social* ne l'empêche pas de choisir parmi les moyens et que, si le législateur n'est pas d'accord, il aurait dû prévoir dans la loi une disposition qui l'interdirait. En exprimant cet avis, la Division d'appel semble avoir supposé que sa propre préférence - consacrer l'audience tout entière à des questions de fond - s'impose par défaut et qu'il incombe en quelque sorte au législateur d'écarter sa préférence en légiférant. La Cour fédérale dit la même chose dans l'arrêt *Canada c. Tsagbey*, 2017 CF 356, au paragraphe 58.

[33] Bien sûr, c'est là le contraire de nos ordres fondamentaux. Nos élus et, dans les limites de la loi, leurs délégataires (p. ex., les ministres qui prennent des règlements) seuls peuvent imposer leurs préférences en matière de politique en légiférant. En l'absence de préoccupations constitutionnelles, ceux qui sont chargés de l'application des lois, des décideurs administratifs les plus méconnus aux juges de notre plus haute cour, doivent appliquer les lois telles qu'elles sont, sans crainte ni faveur. Leurs propres préférences en matière de politique ne sauraient prévaloir, et ils ne sauraient les faire prévaloir en adoptant une interprétation ayant pour effet de modifier la loi : *Euro-Excellence Inc. c. Kraft Canada Inc.*, 2007 CSC 37, [2007] 3 R.C.S. 20, par. 9.

(4) Autres observations sur l'article 58

[34] Le procureur général soutient que l'article 58, bien interprété, donne à la Division d'appel le pouvoir de choisir parmi les moyens, de refuser la permission à l'égard de moyens sans fondement et d'accorder la permission à l'égard d'autres. Il invoque pour ce faire l'efficacité administrative, l'économie juridictionnelle et la conservation de ressources administratives limitées. À l'appui de cette affirmation, il souligne une déclaration faite au cours des débats à la Chambre des communes selon laquelle la Loi dans son ensemble visait la rationalisation de la sécurité sociale fédérale.

[35] Cet énoncé ne signifie pas nécessairement que chaque article de la Loi vise à accroître l'efficacité. Au mieux, il ne donne qu'une idée de l'objet possible de diverses dispositions de la Loi, y compris l'article 58. Nous devons mettre l'accent sur le sens authentique de la disposition en cause, en l'espèce l'article 58, à la lumière de son texte, de son contexte et de son objet. Une fois que nous avons suivi cette méthodologie dans le cas présent, surtout en examinant le texte clair et exempt de toute ambiguïté de l'article 58, nous pouvons voir qu'il poursuit un objet différent, plus limité : voir l'analyse aux paragraphes 18 à 29, plus haut.

[36] Les objets de l'article 58 mis de l'avant par le procureur général, soit l'efficacité administrative, l'économie juridictionnelle et la conservation de ressources administratives limitées, sont des préférences de politiques que, dans l'abstrait, beaucoup de gens pourraient partager. En effet, certaines mesures visant à améliorer l'efficacité ont été adoptées dans d'autres textes : voir, p. ex., l'article 43 du *Règlement sur le Tribunal de la sécurité sociale*. Cependant,

comme je l'explique plus haut, en adoptant l'article 58, le législateur a choisi de poursuivre un objet plus limité. Nous ne devons pas le modifier; il ne nous est pas loisible de faire fi du choix du législateur parce que nous estimons que l'efficacité administrative, l'économie juridictionnelle et la conservation des ressources administratives limitées sont de bonnes choses.

[37] Faisant valoir l'arrêt *Abrahams c. Procureur général du Canada*, [1983] 1 R.C.S. 2, à la page 10, et l'article 12 de la *Loi d'interprétation*, L.R.C. 1985, ch. I-21, Mme Hillier fait valoir que les lois conférant des avantages, ou [TRADUCTION] « législation sociale », doivent recevoir une interprétation « large ». L'observation de Mme Hillier est trop générale, va trop loin.

[38] La règle jurisprudentielle énoncée à l'arrêt *Abrahams*, veut que, si les tribunaux ont des doutes sur le sens authentique de la loi après le recours aux outils d'interprétation à leur disposition, ils doivent trancher en faveur du prestataire. Cette règle est semblable à celle, également jurisprudentielle, selon laquelle les lois ambiguës doivent être interprétées conformément aux engagements du Canada en matière de droit international : *R. c. Hape*, 2007 CSC 26, [2007] 2 R.C.S. 292, par. 53. La règle énoncée à l'arrêt *Abrahams* et d'autres règles jurisprudentielles n'habilitent pas les décideurs judiciaires et administratifs à faire fi des lois ou à en déformer le sens authentique découvert à l'aide de l'approche acceptée d'interprétation : *Tapambwa c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2019 CAF 34, par. 42 à 44. En l'absence d'objection de nature constitutionnelle, il faut appliquer le sens authentique de la loi : *Németh c. Canada (Justice)*, 2010 CSC 56, [2010] 3 R.C.S. 281, par. 35; *Schreiber c. Canada (Procureur général)*, 2002 CSC 62, [2002] 3 R.C.S. 269, par. 50. Les lois adoptées par les législateurs, et non les règles jurisprudentielles établies par les juges, prévalent.

[39] La règle d'interprétation prévue à l'article 12 de la *Loi d'interprétation* a un effet semblable. Elle prévoit que « [t]out texte est censé apporter une solution de droit et s'interprète de la manière la plus équitable et la plus large qui soit compatible avec la réalisation de son objet ». L'article 12 n'autorise pas les tribunaux et les décideurs administratifs à substituer à un vaste objet légal un objet qui est vraiment étroit ou à interpréter strictement un libellé par pure orthodoxie; dans un cas comme dans l'autre, pour détourner la loi de son sens authentique. L'article 12 commande aux tribunaux et aux décideurs administratifs d'interpréter les dispositions conformément aux objets qu'elles visent, qu'ils soient larges ou étroits, sans plus.

(5) Conclusion sur le caractère raisonnable de la décision

[40] Parfois, l'examen selon la norme de la décision raisonnable fait intervenir une grande déférence et parfois non. L'intensité de l'examen varie ou, comme le dit la Cour suprême, « s'adapte au contexte »: *Catalyst Paper Corp. c. North Cowichan (District)*, 2012 CSC 2, [2012] 1 R.C.S. 5, par. 18; *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Khosa*, 2009 CSC 12, [2009] 1 R.C.S. 339, par. 59; *Wilson c. Énergie Atomique du Canada Ltée*, 2016 CSC 29, [2016] 1 R.C.S. 770, par. 22 et de nombreux autres arrêts. Toutefois, l'intensité de l'examen n'importe pas en l'espèce. Quelle que soit l'intensité de l'examen, la décision de la Division d'appel est déraisonnable.

[41] Il s'ensuit que la Division d'appel aurait dû se prononcer sur tous les motifs soulevés par Mme Hillier dans son avis de demande de permission d'interjeter appel dans la mesure où ils

font partie des catégories prévues au paragraphe 58(1) de la *Loi sur le ministère de l'Emploi et du Développement social*.

D. Mesures de réparation

[42] Les mesures de réparation en contrôle judiciaire sont discrétionnaires : *Mobil Oil Canada Ltd. c. Office Canada-Terre-Neuve des hydrocarbures extracôtiers*, [1994] 1 R.C.S. 202, 1994 CanLII 114 (pouvoir d'accorder ou non des mesures de réparation dans les litiges mettant en cause la procédure); *Mines Alerte Canada c. Canada (Pêches et Océans)*, 2010 CSC 2, [2010] 1 R.C.S. 6 (pouvoir d'accorder ou non des mesures de réparation pour des défauts importants). Il est possible de ne pas accorder une mesure de réparation, notamment lorsque celle-ci ne servirait à rien : *Robbins c. Canada (Procureur général)*, 2017 CAF 24; *Maple Lodge Farms Ltd. c. Canada (Agence d'inspection des aliments)*, 2017 CAF 45. J'ai demandé aux avocats si les moyens qui n'avaient pas été pris en compte par la Division d'appel avaient des chances de succès. Ayant écouté leurs observations et gardant à l'esprit des arrêts comme *Immeubles Port Louis Ltée c. Lafontaine (Village)*, [1991] 1 R.C.S. 326, à la page 361, suivant lequel le pouvoir de ne pas renvoyer la question au décideur administratif ne devrait être exercé que dans des cas clairs, je refuserais d'exercer mon pouvoir discrétionnaire en ce sens.

[43] J'ai également demandé aux avocats s'il s'agissait d'un cas d'instruction distincte, c'est-à-dire s'il fallait renvoyer à la Division d'appel seulement les moyens qu'elle n'avait pas pris en considération, plutôt que renvoyer l'instance dans son intégralité. La jurisprudence indique clairement qu'il faut faire preuve de prudence lorsqu'on envisage une instruction distincte : se

reporter, p. ex., à *Canadien Pacifique Ltée c. F.P.E.V.F.*, [1989] A.C.F. no 264 (C.A.F.). Je ne suis pas convaincu qu'une instruction distincte soit justifiée en l'espèce. Les avocats sont d'accord. Les moyens soulevés par Mme Hillier peuvent très bien être interreliés et il est donc préférable que la Division d'appel les entende tous ensemble. Pour qu'ils puissent tous être entendus de nouveau, j'ordonnerais qu'ils soient renvoyés à un autre membre de la Division d'appel.

E. Post-scriptum

[44] J'ai mentionné plus haut l'alinéa 28(1)g) de la *Loi sur les Cours fédérales*. En fait, il y a deux alinéas 28(1)g) dans la Loi, un concernant les demandes à la Cour concernant certains décrets du gouverneur en conseil et l'autre concernant les demandes relatives à certaines décisions de la Division d'appel du Tribunal de la sécurité sociale. Les deux alinéas 28(1)g) ont été ajoutés en même temps : *Loi sur l'emploi, la croissance et la prospérité durable*, L.C. 2012, ch. 19, art. 110 et paragraphe 272(2).

[45] Dans le cadre du Programme de correction des lois, le ministère de la Justice « corrig[e] les lois des anomalies, contradictions, archaïsmes ou erreurs qu'elles peuvent contenir » en proposant des modifications législatives qui ne sont pas « controversable[s] », « [ne comportent pas] de dépense de fonds publics » et « [ne portent pas] atteinte aux droits de la personne ». Deux séries de corrections effectuées dans le cadre du Programme n'ont pas permis de corriger cette anomalie dans la *Loi sur les Cours fédérales* : *Loi corrective de 2014*, L.C. 2015, ch. 3; *Loi corrective de 2017*, L.C. 2017, ch. 26. Peu après l'apparition de cette anomalie, le législateur a

modifié l'un des deux alinéas 28(1)g), décrivant l'alinéa qu'il modifiait avec une précision inhabituelle, ce qui confirme sa connaissance de cette anomalie : *Loi n° 2 sur le plan d'action économique de 2013*, L.C. 2013, ch. 40, art. 236(1)d). Depuis six ans, le législateur n'a rien fait pour corriger la situation. Peut-être y remédiera-t-il prochainement.

F. Décision proposée

[46] Les parties ont convenu qu'il n'y aura pas de dépens. En conséquence, j'accueillerais la demande de Mme Hillier sans dépens, annulerais la décision de la Division d'appel et renverrais l'affaire à un autre membre de la Division d'appel pour qu'il statue sur toutes les questions soulevées dans l'avis de demande de permission d'appel présenté par Mme Hillier qui relèvent du paragraphe 58(1) de la *Loi sur le ministère de l'Emploi et du Développement social*.

« David Stratas »

j.c.a.

« Je suis d'accord.

Johanne Gauthier j.c.a. »

« Je suis d'accord.

Donald J. Rennie j.c.a. »

Traduction certifiée conforme
Marie-Luc Simoneau, jurilinguiste

COUR D'APPEL FÉDÉRALE
AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : A-77-18

**DEMANDE DE CONTRÔLE JUDICIAIRE DE LA DÉCISION DE LA SECTION
D'APPEL DU TRIBUNAL DE LA SÉCURITÉ SOCIALE, DATÉE
DU 31 JANVIER 2018, NUMÉRO DE DOSSIER DU TRIBUNAL : AD-16-1349**

INTITULÉ : SUE HILLIER c. LE PROCUREUR
GÉNÉRAL DU CANADA

LIEU DE L'AUDIENCE : TORONTO (ONTARIO)

DATE DE L'AUDIENCE : LE 27 FÉVRIER 2019

MOTIFS DU JUGEMENT : LE JUGE STRATAS

Y ONT SOUSCRIT : LA JUGE GAUTHIER
LE JUGE RENNIE

DATE DES MOTIFS : LE 5 MARS 2019

COMPARUTIONS :

Bozena Kordasiewicz
Alexandra Victoros

POUR LA DEMANDERESSE

Penny Brady

POUR LE DÉFENDEUR

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Dietrich Law Office
Kitchener (Ontario)

POUR LA DEMANDERESSE

Nathalie G. Drouin
Sous-procureure générale du Canada

POUR LE DÉFENDEUR