

Cour fédérale



Federal Court

Date : 20220913

Dossier : T-1309-21

Référence : 2022 CF 1290

[TRADUCTION FRANÇAISE]

Ottawa (Ontario), le 13 septembre 2022

En présence de monsieur le juge Favel

ENTRE :

ALEXANDRU-IOAN BURLACU

demandeur

et

**LE MINISTRE DE LA SÉCURITÉ
PUBLIQUE ET DE LA PROTECTION
CIVILE**

défendeur

JUGEMENT ET MOTIFS

I. La nature de l'affaire

[1] M. Alexandru-Ioan Burlacu [le demandeur] a déposé une demande de réparation en vertu du paragraphe 41(1) de la *Loi sur l'accès à l'information*, LRC 1985, c A-1 [la LAI]. Il sollicite la révision de la décision par laquelle l'Agence des services frontaliers du Canada [l'ASFC] a

prorogé de 90 jours le délai prévu par la loi pour donner suite à sa demande de renseignements. Suivant l'article 7 de la LAI, le délai prévu pour répondre à une demande est de 30 jours.

[2] Le demandeur sollicite une ordonnance, au titre de l'alinéa 50.2a) de la LAI, portant que la décision était déraisonnable et enfreignait l'alinéa 9(1)a) de la LAI. Il demande également les frais et dépens au titre de l'article 53 de la LAI.

[3] Le recours en révision est rejeté en raison de son caractère théorique.

II. Le contexte

[4] Le 27 mars 2021, le demandeur a présenté une demande à l'ASFC en vue d'obtenir [TRADUCTION] « tous les courriels envoyés à Alex Burlacu les 25 février 2021 et 26 mars 2021 par Andrea Chase, gestionnaire par intérim, Relations de travail » [la demande d'AIPRP]. L'ASFC a reçu la demande d'AIPRP du demandeur le 29 mars 2021.

[5] Le 21 avril 2021, soit 7 jours avant la fin du délai de 30 jours, l'ASFC a communiqué la décision au demandeur. La lettre de décision indique [TRADUCTION] « [qu'u]ne prorogation pouvant aller jusqu'à 90 jours après le délai de 30 jours prévu par la loi sera nécessaire pour traiter la demande [du demandeur] ». La prorogation était nécessaire, car « le délai entraverait de façon sérieuse le fonctionnement de [l'ASFC] ». Suivant le nouveau délai, l'ASFC devait répondre au demandeur avant le 27 juillet 2021.

[6] Le 29 avril 2021, le demandeur a déposé une plainte auprès du Commissariat à l'information [le Commissariat], dans laquelle il alléguait que la prorogation de 90 jours était déraisonnable.

[7] Le 20 juillet 2021, soit une semaine avant l'expiration du nouveau délai, l'ASFC a répondu à la demande d'AIPRP du demandeur et a communiqué douze pages de documents.

[8] Le 10 août 2021, le Commissariat a publié son compte rendu et a conclu que la plainte du demandeur avait été réglée et qu'il était inutile de poursuivre l'enquête. Le demandeur a présenté une demande de révision judiciaire le 23 août 2021.

III. Le régime législatif

[9] Les citoyens canadiens et les résidents permanents ont droit à l'accès aux documents relevant d'une institution fédérale (LAI, art 4(1)). Lorsqu'une demande est présentée au titre de l'article 6 de la LAI, le responsable de l'institution fédérale visée par la demande est tenu, dans les 30 jours suivant sa réception, de donner communication des documents ou d'aviser par écrit la personne qui a fait la demande du refus de communication des documents (LAI, art 7).

[10] Le délai de 30 jours prévu par la loi peut être prorogé d'une période que justifient certaines circonstances. Le paragraphe 9(1) est ainsi libellé :

9 (1) Le responsable d'une institution fédérale peut proroger le délai mentionné à l'article 7 ou au paragraphe 8(1) d'une période que justifient les circonstances dans les cas où :

- a) l'observation du délai entraverait de façon sérieuse le fonctionnement de l'institution en raison

soit du grand nombre de documents demandés, soit de l'ampleur des recherches à effectuer pour donner suite à la demande;

b) les consultations nécessaires pour donner suite à la demande rendraient pratiquement impossible l'observation du délai;

c) avis de la demande a été donné en vertu du paragraphe 27(1).

Dans l'un ou l'autre des cas prévus aux alinéas a), b) et c), le responsable de l'institution fédérale envoie à la personne qui a fait la demande, dans les trente jours suivant sa réception, un avis de prorogation de délai, en lui faisant part de son droit de déposer une plainte à ce propos auprès du Commissaire à l'information; dans les cas prévus aux alinéas a) et b), il lui fait aussi part du nouveau délai.

[11] Le Commissariat peut recevoir les plaintes concernant des délais prorogés en vertu de l'article 9 et faire enquête sur celles-ci (LAI, art 30(1)c)). Le plaignant qui reçoit le compte rendu du Commissariat peut exercer devant la Cour un recours en révision des questions qui font l'objet de sa plainte (LAI, art 41(1)). Les articles 49 à 50.2 confèrent à la Cour le pouvoir d'ordonner la communication de documents précis ou de rendre toute autre ordonnance qu'elle estime indiquée.

[12] Dans les cas où elle estime que l'objet du recours exercé en vertu de l'article 41 soulève un « principe important et nouveau », la Cour accorde les frais et dépens à la personne qui a exercé le recours devant elle, indépendamment de son issue (LAI, art 53(2)).

IV. Les questions en litige et la norme de contrôle

[13] Après avoir examiné les observations des parties, je juge que les questions à trancher sont les suivantes :

- (1) Le recours est-il théorique?
- (2) Si le recours n'est pas théorique, la décision est-elle raisonnable?

[14] L'article 44.1 de la LAI dispose expressément que les recours prévus à l'article 41 de la LAI doivent être traités comme une nouvelle affaire, et non comme une révision (*Rundel c Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2021 CF 1180 au para 15). Pour une nouvelle affaire, « la procédure est la même que celle d'une instruction ou d'une audition devant la Cour fédérale, où le juge entend les éléments de preuve et tire des conclusions de fait » (*Canada (Santé) c Elanco Canada Limited*, 2021 CAF 191 au para 24). Par conséquent, il n'y a pas de norme de contrôle applicable.

V. Analyse

- (1) Le recours est-il théorique?

[15] Bien qu'il ne l'ait fait que dans ses observations orales, le demandeur a soutenu que le recours n'est pas théorique, puisqu'il reste un litige actuel entre les parties. De plus, il est dans l'intérêt public que la Cour tranche la présente affaire, car elle ne s'est jamais penchée auparavant sur le caractère raisonnable d'une prorogation de délai.

[16] Le défendeur fait valoir que la Cour devrait refuser d'exercer sa compétence pour trancher l'affaire. Selon l'analyse en deux temps permettant de déterminer le caractère théorique d'une affaire, il ne reste plus de litige actuel entre les parties, puisque les documents demandés par le demandeur lui ont été communiqués. Évaluer le caractère raisonnable de la prorogation du délai ne reviendrait qu'à faire un exercice théorique dénué d'effets concrets sur les droits des parties (*Khan v Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2021 FC 995 aux para 13-14, 25-27 [*Khan*]).

[17] À la deuxième étape de l'analyse, la Cour devrait refuser d'instruire l'affaire en raison de l'absence de rapport contradictoire entre les parties et de la disparition des circonstances particulières ou des aspects concrets du différend (*Germa c Canada (Procureur général)*, 2021 CF 134 aux para 17, 21; *Borowski c Canada (Procureur général)*, [1989] 1 RCS 342 aux p 358-360 [*Borowski*]). Instruire l'affaire ne constituerait pas non plus une utilisation efficiente des ressources judiciaires, étant donné que l'issue n'entraîne aucun effet concret (*Borowski*, aux p 360-362; *Démocratie en surveillance c Canada (Procureur général)*, 2018 CAF 195 au para 18; *Syndicat canadien de la fonction publique (Composante Air Canada) c Air Canada*, 2021 CAF 67 au para 14). Enfin, la présente affaire ne soulève aucune question importante d'intérêt public (*Rhéaume c Canada (Agence du revenu)*, 2016 CF 1368 au para 35). Les questions sont plutôt propres au demandeur et « ne doivent pas absolument être examinées par la Cour » (*Mirzaee c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2020 CF 972 au para 37). Par conséquent, la fonction juridictionnelle de la Cour n'entre pas en jeu (*Fondation David Suzuki c Canada (Procureur général)*, 2019 CF 411 au para 123 [*David Suzuki*]).

[18] Je conclus que la question du caractère théorique est déterminante quant à l'issue du recours. Pour évaluer si un recours est théorique, la Cour doit d'abord se demander si le différend concret et tangible a disparu, de sorte que les questions sont devenues purement théoriques. Ensuite, si la réponse à la première question est affirmative, la Cour doit se demander si elle devrait néanmoins exercer son pouvoir discrétionnaire pour entendre et trancher l'affaire (*Borowski*, à la p 353).

[19] Je juge que la première étape de l'analyse du caractère théorique a été franchie et que l'affaire est manifestement théorique. Le demandeur a reçu communication des documents avant de recevoir le compte rendu du Commissariat et de déposer la présente demande de révision judiciaire. Autrement dit, après l'introduction de la procédure, un événement qui a modifié le rapport des parties entre elles est survenu (*Borowski*, à la p 353). Ainsi, il ne reste plus de litige actuel qui a, ou peut avoir, des conséquences sur les droits des parties (*Borowski*, à la p 354). Le fait de décider si la prorogation du délai était légitime ou raisonnable n'aura aucun effet concret sur ces droits.

[20] À la deuxième étape, dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire, la Cour doit être guidée par trois raisons d'être de la politique : a) la présence d'un contexte contradictoire; b) la saine économie des ressources judiciaires; et c) la question de savoir si la Cour empiéterait sur la fonction législative, plutôt que de remplir sa fonction juridictionnelle du gouvernement (*Borowski*, aux p 358-363). La troisième raison d'être exige que la Cour prenne en considération sa fonction véritable dans l'élaboration du droit (*Borowski*, à la p 362; *Collin c Canada (Procureur Général)*, 2006 CF 544 au para 11 [*Collin*]).

[21] Je ne suis pas convaincu de l'existence d'un rapport contradictoire entre les parties. La communication ne constitue plus un litige actuel, puisqu'elle a été reçue, et aucune autre circonstance contradictoire ou conséquence accessoire n'est présente (*Borowski*, aux p 359-360).

[22] Je ne suis pas non plus convaincu que des « circonstances particulières » justifient « l'utilisation de[s] ressources judiciaires, si limitées soient-elles, à la solution [de l'affaire] » (*Borowski*, à la p 360). Comme je l'ai déjà mentionné, il n'y aura aucun effet concret sur les parties, puisque la communication a déjà été reçue. De plus, les décisions *Khan* et *Constantinescu c Canada (Service correctionnel)*, 2021 CF 229 [*Constantinescu*], ont été rendues après les modifications apportées à la LAI en 2019. Dans ces deux décisions, le juge Pamel a confirmé que la Cour n'a pas compétence pour réviser les décisions lorsqu'il n'y a plus de refus de communication des documents (*Khan*, au para 28; *Constantinescu*, au para 47). Le principe sous-jacent de ces décisions est « qu'une fois les renseignements fournis, la Cour ne peut accorder aucune autre réparation » (*Frezza c Canada (Défense Nationale)*, 2014 CF 32 au para 56 [*Frezza*]).

[23] Comme en l'espèce, la décision *Khan* portait sur une prorogation de délai en vertu du paragraphe 9(1) de la LAI. Bien que, dans les décisions *Khan* et *Constantinescu*, les demandeurs n'aient pas expressément soulevé la question des modifications de 2019, le juge Pamel a examiné la jurisprudence antérieure à 2019 et a conclu que les principes établis sous le régime de l'ancien article 41 étaient toujours applicables au titre du paragraphe 41(1). Dans la décision *Khan*, le juge Pamel a déclaré ce qui suit :

[TRADUCTION]

[27] De plus, je suis d'accord avec la protonotaire que,

puisque l'IRCC a répondu à la demande d'AIPRP le 4 février 2021, la demande sous-jacente n'aurait aucun effet concret sur les droits des parties (*Statham c Société Radio-Canada*, 2010 CAF 315 au para 30).

[28] Quoi qu'il en soit, je ne vois pas comment la demande de contrôle judiciaire sous-jacente a une chance de succès. M. Khan a reçu communication des documents le 4 février 2021, ce qui est certes après l'expiration du délai. Il n'y a plus de refus, réputé ou autre, de la part d'IRCC de communiquer les documents demandés par M. Khan dans sa demande d'AIPRP. Ainsi, en l'absence d'un « refus » actuel, la Cour n'a pas compétence pour entendre l'affaire. Comme je l'ai déclaré au paragraphe 47 de la décision *Constantinescu c Canada (Service correctionnel)*, 2021 CF 229 :

Selon une jurisprudence constante de notre Cour, en l'absence d'un refus d'accès et en vertu de l'article 41 de la LAI (aujourd'hui le paragraphe 41(1)), notre Cour n'avait pas compétence en révision d'une décision d'une institution fédérale portant sur une question relative à une demande en vertu de la LAI; le refus d'accès à l'information est une condition préalable à une demande aux termes de l'article 41 de la LAI (*X c Canada (Ministre de la Défense nationale)* (1991), 41 FTR 73 au para 10 [*Re X*]). Comme l'a observé le juge Barnes à l'occasion de l'affaire *Friesen c Canada (Ministre de la santé)*, 2017 CF 1152 au para 10 [Friesen] : « [s]ans exception, il a été jugé [...] que la Cour fédérale ne peut offrir une réparation à un demandeur qu'en cas de refus illégal de communiquer un document recensé ».

[24] Par conséquent, je conclus que la Cour a déjà tranché la question soulevée par le demandeur. Contrairement à ce qu'affirme ce dernier dans ses observations, cette question n'est donc ni nouvelle ni [TRADUCTION] « d'intérêt public ». À la lumière de la jurisprudence citée plus haut, il n'y a aucune « incertitude du droit » entraînant un « coût social » qui milite en faveur de l'instruction du présent recours théorique (*Borowski*, aux p 361-362). Au contraire, il existe une abondante jurisprudence de la Cour fédérale et de la Cour d'appel fédérale interprétant

l'ancien article 41 de la LAI. Même si l'on tient compte des modifications de 2019, la raison fondamentale pour refuser d'instruire une affaire en l'absence d'un refus ou d'un refus réputé n'a pas changé (*Frezza*, au para 56).

[25] Enfin, par suite de l'analyse des deux premières raisons d'être, je conclus que la troisième raison d'être n'entre pas en jeu parce qu'[TRADUCTION] « il n'y a pas de question de grande importance à décider » (*Collin*, au para 14; *David Suzuki*, au para 126).

[26] En définitive, aucune des raisons d'être dont la Cour suprême a discutées dans l'arrêt *Borowski* n'existe en l'espèce. La Cour n'exercera pas son pouvoir discrétionnaire pour entendre et trancher au fond le présent recours théorique. Comme je conclus que la présente affaire est théorique, je n'ai pas besoin de juger si la prorogation du délai était raisonnable.

[27] Pour conclure, même si je ne considérais pas l'affaire comme théorique, j'aurais conclu que la décision de proroger le délai de 30 jours est raisonnable. Le paragraphe 9(1) de la LAI ne prévoit pas la durée de prorogation du délai initial. La disposition exige plutôt que le délai soit prorogé d'une période que justifient les circonstances prévues aux alinéas a), b) ou c) (mentionnés ci-dessus). Dans sa décision, l'ASFC a indiqué que l'observation du délai entraverait de façon sérieuse son fonctionnement (LAI, art 9(1)a)). Selon mon interprétation de la LAI, le responsable d'une institution n'est pas tenu de fournir des motifs détaillés. La LAI semble également laisser au responsable d'une institution une certaine marge de manœuvre pour déterminer le délai supplémentaire dont il a besoin pour répondre à une demande. En l'espèce, les 90 jours de plus ne sont pas déraisonnables.

VI. Les frais et dépens

[28] Les deux parties sollicitent les frais et dépens. Le défendeur n'a pas présenté des observations complètes à ce sujet. Le demandeur soutient que, bien qu'il agisse pour son propre compte, il a engagé des frais. Il a dû produire des documents, payer des frais judiciaires et mettre du temps et des efforts dans l'exercice de son recours. En application du paragraphe 53(2) de la LAI, le demandeur devrait se voir accorder les frais et dépens, car la présente affaire soulève « un principe important et nouveau » quant à la partie 1 de la LAI. Il soutient notamment que la révision de la prorogation d'un délai prévu par la loi est une question nouvelle compte tenu des modifications apportées à la LAI en 2019. Subsidiairement, le demandeur fait valoir qu'en application de l'alinéa 400(3)h des *Règles des Cours fédérales*, DORS/98-106, il ne devrait pas être condamné à payer des dépens en raison de l'intérêt public dans la résolution judiciaire de la présente instance.

[29] Le paragraphe 53(1) de la LAI prévoit que les frais et dépens sont laissés à l'appréciation de la Cour et suivent, sauf ordonnance contraire de la Cour, le sort du principal. De plus, le paragraphe 53(2) de la LAI prévoit qu'il est loisible à la Cour d'accorder les frais et dépens à la personne qui a exercé le recours devant elle, même si cette personne a été déboutée de son recours, si elle juge que le recours en révision « a soulevé un principe important et nouveau quant à la [LAI] ».

[30] La Cour d'appel fédérale a expliqué que le paragraphe 53(2) témoigne de la « volonté du législateur de soumettre aux tribunaux les questions importantes relatives à la Loi et de son désir

que le plaideur qui soulève ces questions ne soit pas privé de ses dépens du seul fait qu'il n'obtient pas gain de cause. Cette disposition vise à mettre sur un pied d'égalité les plaideurs qui cherchent à obtenir la communication de documents d'une institution fédérale » (*Statham c Société Radio-Canada*, 2010 CAF 315 au para 71 [*Statham*]).

[31] Pour les motifs que je viens d'énoncer, je ne souscris pas à l'affirmation du demandeur selon laquelle le présent recours soulève « un principe important et nouveau », au sens du paragraphe 53(2).

[32] Dans les décisions *Dagg c Canada (Industrie)*, 2010 CAF 316 [*Dagg*], et *Sheldon c Canada (Santé)*, 2015 CF 1385 [*Sheldon*], il est question de l'application du paragraphe 53(2) dans des cas où le différend sous-jacent a été jugé théorique. Dans l'arrêt *Dagg*, le recours en révision n'était pas théorique au moment où il a été exercé, mais il l'est devenu par la suite lorsque l'organisme gouvernemental concerné a répondu à la demande de communication, soit quelque 20 mois après son dépôt. À ce moment-là, le demandeur a reconnu que l'affaire était théorique. La Cour d'appel fédérale a conclu que, dans ces circonstances, la Cour fédérale aurait dû ordonner l'adjudication des frais et dépens à M. Dagg (aux para 4-5, 15). De même, dans la décision *Sheldon*, le recours n'est devenu théorique qu'après avoir été exercé. Cependant, dans cette affaire, le demandeur n'a pas reconnu que l'affaire était théorique. La Cour a établi une distinction avec l'arrêt *Dagg* pour ce motif et a refusé d'adjuger des frais et dépens à l'une ou l'autre des parties (aux para 28-31).

[33] Comparativement aux deux décisions mentionnées ci-dessus, la présente affaire était théorique avant l'exercice du recours en révision. De plus, comme dans l'affaire *Sheldon*, le demandeur n'a pas reconnu que l'affaire est théorique. Par conséquent, je juge qu'il est nécessaire d'aller plus loin que le juge ayant rendu la décision *Sheldon* et de condamner le demandeur à verser des frais et dépens. Conclure autrement inciterait les parties dont les recours sont théoriques à exercer un recours qui ne soulève aucun « principe important et nouveau » afin de solliciter des frais et dépens. La Cour a adopté une approche semblable dans la décision *Khan*, où le demandeur agissant pour son propre compte a exercé un recours en révision après avoir reçu communication des documents. Au départ, la protonotaire Ring (aujourd'hui juge adjointe) a adjugé des frais et dépens de 500 \$ au défendeur. Par la suite, en appel, le juge Pamel lui a adjugé des dépens de 1000 \$ (*Khan*, au para 33). Comme c'est la première fois que la Cour se penche sur la présente affaire, j'ordonne au demandeur de payer des frais et dépens de 500 \$.

VII. Conclusion

[34] Le recours en révision est rejeté en raison de son caractère théorique. Le défendeur a droit à des frais et dépens de 500 \$.

JUGEMENT dans le dossier T-1309-21

LA COUR STATUE :

1. Le recours en révision de la décision est rejeté.
2. Le demandeur doit verser au défendeur des frais et dépens de 500 \$.

« Paul Favel »

Juge

Traduction certifiée conforme
Sophie Reid-Triantafyllos

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : T-1309-21
INTITULÉ : ALEXANDRU-IOAN BURLACU c LE MINISTRE DE
LA SÉCURITÉ PUBLIQUE ET DE LA PROTECTION
CIVILE
LIEU DE L'AUDIENCE : OTTAWA (ONTARIO)
DATE DE L'AUDIENCE : LE 13 AVRIL 2022
JUGEMENT ET MOTIFS : LE JUGE FAVEL
DATE DES MOTIFS : LE 13 SEPTEMBRE 2022

COMPARUTIONS :

Alexandru-Ioan Burlacu

POUR LE DEMANDEUR
(POUR SON PROPRE COMPTE)

Adam Lupinacci

POUR LE DÉFENDEUR

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Procureur général du Canada
Ottawa (Ontario)

POUR LE DÉFENDEUR