

Date : 20070606

Dossier : T-957-05

Référence : 2007 CF 603

Toronto (Ontario), le 6 juin 2007

EN PRÉSENCE DE MADAME LA JUGE HENEGHAN

ENTRE :

ISAC SCHENKMAN

plaignant - appelant

et

**SA MAJESTÉ LA REINE
DU CHEF DU CANADA**

défenderesse – intimée

MOTIFS DE L'ORDONNANCE ET ORDONNANCE

[1] M. Schenkman (le « plaignant » ou l' « appelant ») fait appel de l'ordonnance rendue le 10 août 2006 par la protonotaire Milczynski, qui a accueilli une requête de Sa Majesté la Reine du chef du Canada (la « défenderesse » ou l' « intimée ») pour annuler la demande introductive d'instance délivrée en l'espèce le 2 juin 2005. L'appelant souhaite obtenir une ordonnance annulant la décision du protonotaire et rétablissant son action.

I. Le contexte

[2] L'appelant est un ancien employé du ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux du Canada (« Travaux publics »). Il est entré au service du Ministère en juin 1982 et a été renvoyé le 6 janvier 1999. Il a obtenu gain de cause à l'égard d'un grief contre son renvoi et été rétabli dans ses fonctions avec pleine rémunération et avantages sociaux par la Commission des relations de travail dans la fonction publique (la « CRTFP »). La rémunération porte sur la période écoulée entre janvier 1999 et le 28 août 2002.

[3] L'appelant a demandé et obtenu ses prestations de retraite dans le cadre du Régime de pension de retraite de la fonction publique après avoir été renvoyé, mais avant le règlement de son grief. Après son rétablissement dans ses fonctions, Travaux publics lui a adressé divers documents pour préciser ce qu'il devait ou ce qu'on lui devait. En réponse, l'appelant a déposé un autre grief en septembre 2002 au sujet d'une demande de rémunération rétroactive pour une durée d'un an et demi, soit de janvier 1999 à août 2002. Sa demande d'intérêts a été rejetée, mais la Commission a rendu une décision précisant son droit à une rémunération rétroactive.

[4] Les sommes dues, le rétablissement dans ses fonctions et les obligations de l'appelant ont fait l'objet de réunions et discussions ultérieures entre les représentants de l'intimée et ceux de l'appelant. Dans son plaidoyer devant la protonotaire, l'intimée a fait valoir que l'appelant avait été informé qu'il serait tenu de rembourser les prestations de retraite qu'il avait touchées avant son rétablissement dans ses fonctions, puisqu'il avait été entièrement remboursé de sa rémunération et

de ses avantages sociaux. L'appelant a cependant nié que ces discussions aient eu lieu. Devant ces déclarations contradictoires, la protonotaire a fait remarquer ce qui suit :

[TRADUCTION]

(...) Néanmoins, il est clair et incontesté qu'il n'a pas reçu d'avis ou de demande officiel de remboursement. M. Schenkman n'a rien reçu par écrit aux environs de la période de son rétablissement dans ses fonctions ou peu après, de la part de Travaux publics ou de la Direction des pensions de retraite à Shediac (Nouveau-Brunswick), pour lui indiquer le montant précis qu'il était censé rembourser, les motifs du remboursement et le mode de remboursement.

[5] Le 8 mai 2003, l'appelant a intenté une action devant la Cour supérieure de l'Ontario pour obtenir des dommages-intérêts concernant divers aspects liés à son emploi. Il a également déposé des plaintes auprès de la Commission canadienne des droits de la personne. L'employeur et l'administrateur du régime de pension n'ont pas, entre-temps, informé l'appelant par écrit des montants qu'il devait à Travaux publics. Devant la protonotaire, l'intimée a estimé que c'était à l'appelant de soulever la question de son droit à pension.

[6] Les parties ont réglé l'action introduite devant la Cour de l'Ontario et les plaintes déposées devant la Commission canadienne des droits de la personne par le biais d'une médiation globale. En vertu de l'accord de règlement, l'appelant a démissionné de Travaux publics le 10 septembre 2004, puis a demandé à recevoir ses prestations de retraite de la fonction publique.

[7] L'intimée a ensuite fourni à l'appelant de la documentation concernant sa retraite. La correspondance datée du 13 septembre 2004 concerne des questions d'assurance et, avec les avis de

non-responsabilité classiques, indique le montant de prestations de retraite auquel l'appelant a droit immédiatement, soit 41 354,04 dollars par an, payables en mensualités de 3 446,17 dollars. Cette documentation ne faisait pas état de paiements en trop.

[8] L'intimée a ensuite adressé deux lettres à l'appelant, toutes deux datées du 1^{er} novembre 2004 et toutes deux rédigées par M^{me} Barbara Sowerby, du secteur des Pensions de retraite, Regroupement des pensions et des Services à la clientèle de Shediac (Nouveau-Brunswick). L'une des lettres fournissait le relevé de pension de l'appelant et indiquait ses prestations mensuelles. La seconde expliquait que, comme il avait reçu intégralement sa rémunération et ses avantages sociaux après avoir été rétabli dans ses fonctions en août 2002, il devait rembourser les prestations de retraite qui lui avaient été versées entre son renvoi en 1999 et son rétablissement dans ses fonctions en 2002.

[9] Le montant de paiements en trop était de 73 515,01 dollars. Selon l'une des lettres adressées le 1^{er} novembre 2004 par M^{me} Sowerby, le montant pouvait être remboursé en une seule fois ou en mensualité déduites de ses prestations de retraite. Le montant déduit mensuellement, de 585,96 dollars, comprenait les frais relatifs à une police d'assurance-vie contractée par Travaux publics pour le montant du paiement en trop. L'appelant a été informé que, s'il ne répondait pas dans un délai de 30 jours, on supposerait qu'il avait choisi de rembourser la somme en mensualités.

[10] Dans une lettre datée du 10 novembre 2004, l'avocat de l'appelant a demandé à l'intimée de préciser la source législative autorisant la demande et la retenue unilatérale du paiement en trop

allégué sur les prestations de retraite mensuelles de l'appelant. L'avocat de l'appelant a également précisé que, selon lui, l'accord conclu par le biais de la médiation avait réglé toutes les questions entre les parties. Aucune réponse n'a été fournie à l'appelant ou à son avocat. L'appelant a adressé une autre lettre le 8 février 2005 pour s'opposer à la demande de recouvrement formulée dans la correspondance de novembre 2004, ainsi qu'au moment choisi pour formuler cette demande.

[11] Le 10 mars 2005, M^{me} Melissa Soucoup, conseillère en politiques et lois au Secteur des Pensions de retraite, Regroupement des pensions et des Services à la clientèle de Travaux publics, a écrit à l'avocat de l'appelant pour lui faire part de la position suivante :

[TRADUCTION]

(...) En vertu de l'article 29 de la *Loi sur la pension de la fonction publique* (LPFP), lorsqu'une personne ayant droit à une rente redevient un employé de la fonction publique et un cotisant en vertu de la LPFP, son droit à une rente cesse immédiatement. Comme la Commission des relations de travail dans la fonction publique a décidé, le 18 juillet 2002, de rétablir M. Schenkman dans ses fonctions, il est redevenu un cotisant en vertu de la LPFP et il n'a donc plus droit à une rente en vertu de la Loi, rétroactivement à la date de son rétablissement dans ses fonctions. Cela donne lieu à un paiement en trop de 73 510,01 dollars de prestations de retraite à M. Schenkman.

En vertu du paragraphe 6(1) du *Règlement sur la pension de la fonction publique* (PRFP), lorsqu'un montant a été versé par erreur en vertu de la Loi à titre de rente ou d'allocation annuelle, le Ministre doit immédiatement en demander le remboursement. De plus, les paragraphes 6(2) et (3) du Règlement prévoient que, si l'intéressé ne choisit pas de régler la somme d'un seul coup dans les 30 jours suivant la date à laquelle le remboursement est dû, il sera censé avoir décidé de payer par mensualités, moyennant des frais d'assurance-vie. La pension de M. Schenkman n'a pas été payée par erreur au départ, mais elle a été jugée telle ultérieurement compte tenu de son rétablissement dans ses fonctions, car nul ne peut être un

cotisant en vertu de la LPFP et recevoir en même temps des prestations en vertu de la Loi.

[12] Le 2 juin 2005, l'appelant a intenté une action pour obtenir une injonction provisoire et permanente interdisant à Travaux publics de prélever des mensualités sur sa pension, le remboursant de toutes les sommes prélevées à tort selon lui et lui octroyant des dommages-intérêts de 250 000 dollars pour mauvaise foi et infraction à l'obligation fiduciaire.

[13] Dans sa décision, la protonotaire a précisé que le litige ne portait pas sur la question de savoir s'il y avait eu paiement en trop de prestations de retraite ou si l'appelant était tenu de rembourser cette somme.

[14] Elle a estimé qu'il était « malheureux » que Travaux publics ait attendu que l'appelant ait pris sa retraite pour lui demander le recouvrement du paiement en trop présumé. La question n'avait pas été soulevée lorsque l'appelant avait été rétabli dans ses fonctions, non plus qu'au cours de son emploi ultérieur ou au cours du processus de médiation. Si elle avait été soulevée, l'appelant aurait pu choisir de contester la demande de Travaux publics par le biais d'un grief. En ne la soulevant pas au cours de la période où l'appelant a été rétabli dans ses fonctions, Travaux publics a suscité, selon la protonotaire, [TRADUCTION] « la situation la plus difficile », puisque, à titre d'ex-employé et, désormais, d'employé à la retraite, le droit de l'appelant d'être représenté par le syndicat et d'avoir accès à la procédure de règlement des griefs était [TRADUCTION] « plus douteux qu'évident ».

[15] La protonotaire Milczynski a constaté que Travaux publics n'avait informé l'appelant par écrit du paiement en trop présumé qu'en novembre 2004. Elle a cependant conclu que l'appelant ne pouvait solliciter réparation que par le biais d'une demande de contrôle judiciaire. Elle a déclaré que c'était la procédure applicable [TRADUCTION] « pour obtenir une ordonnance annulant la décision de considérer qu'il y avait paiement en trop et pour annuler les mesures prises pour le recouvrement ». Elle a ajouté que la décision en question avait été rendue en vertu de la *Loi sur la pension de la fonction publique*, L.R.C. (1985), ch. P-36 et du *Règlement sur la pension de la fonction publique*, C.R.C., ch. 1358. Selon elle, la question de savoir si la décision était valide et si le recouvrement appliqué était autorisé ne pouvait être examinée que dans le cadre d'une demande de contrôle judiciaire.

[16] S'appuyant sur la décision *R. c. Grenier* (2005), 262 D.L.R. (4th) 337 (C.F.), la protonotaire a déclaré qu'une partie à un litige doit contester une décision administrative par le biais d'une demande de contrôle judiciaire s'il s'agit d'en obtenir l'annulation. Si l'on autorisait ce genre de contestation à passer par le biais d'une action en justice, on ouvrirait la voie, selon elle, [TRADUCTION] « à des attaques indirectes ou collatérales contre des décisions rendues en vertu de dispositions législatives ». Ayant conclu que l'appelant avait choisi la mauvaise procédure, la protonotaire Milczynski a déclaré, en s'appuyant sur *Michaud c. Canada (Procureur général)* (2000) 204 F.T.R. 113, que le seul recours était pour l'appelant de demander une prolongation de délai qui lui permettrait de faire une demande de contrôle judiciaire en indiquant les raisons du retard.

II. Analyse et dispositif

[17] Comme l'effet de l'ordonnance de la protonotaire est de rendre une décision sur l'action intentée par l'appelant, la norme de contrôle applicable en l'espèce est la norme *de novo*. À cet égard, je renvoie aux arrêts *Canada c. Aqua-gem Investments Ltd.*, [1993] 2 C.F. 425 (C.A.) et *Merck & Co. c. Apotex Inc.*, [2004] 2 R.C.F. 459 (C.A.). En conséquence, je dois traiter cet appel comme une requête initiale visant à annuler une demande introductive d'instance.

[18] Le critère applicable à l'annulation d'une demande introductive d'instance est énoncé dans l'arrêt *Hunt c. Carey Canada Inc.*, [1990] 2 R.C.S. 959, à savoir : est-il clair et évident que la demande ne révèle aucune juste cause d'action? Pour les besoins d'une requête visant à annuler un acte de procédure, les allégations qu'on y trouve doivent être tenues comme vraies : voir l'arrêt *Operation Dismantle c. La Reine*, [1985] 1 R.C.S. 441.

[19] En l'espèce, la difficulté ne tient pas aux allégations de l'appelant, mais à son choix de procédure pour contester les mesures prises par l'intimée. Le coeur de la revendication de l'appelant a trait à une décision qui aurait été prise en vertu de dispositions législatives, à savoir des articles de la *Loi sur la pension de la fonction publique* et du *Règlement sur la pension de la fonction publique*.

[20] Le paragraphe 8(9) de la *Loi sur la pension de la fonction publique* est rédigée comme suit :

8(9) Lorsqu'un montant à valoir sur une pension, allocation annuelle ou prestation	8(9) Where any amount has been paid in error under this Part or Part III on account of
------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------

<p>supplémentaire a été payé par erreur aux termes de la présente partie ou de la partie III, le ministre peut retenir, par déduction sur les versements ultérieurs de cette pension, allocation annuelle ou prestation supplémentaire, de la manière prescrite par les règlements, un montant égal à celui qui a été payé par erreur, sans préjudice de tout autre recours ouvert à Sa Majesté quant au remboursement de ce montant.</p>	<p>any annuity, annual allowance or supplementary benefit, the Minister may retain by way of deduction from any subsequent payment of that annuity, allowance or supplementary benefit, in the manner prescribed by the regulations, an amount equal to the amount paid in error, without prejudice to any other recourse available to Her Majesty with respect to the recovery thereof.</p>
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

[21] L'article 6 du *Règlement sur la pension de la fonction publique* est rédigé comme suit :

<p>6(1) Si, en vertu de la Loi, un montant a été versé par erreur à une personne en raison d'une pension ou d'une allocation annuelle, le ministre doit, immédiatement, sommer cette personne de payer un montant égal au montant qui a été payé par erreur.</p> <p>(2) Une personne qui a été sommée de payer un montant par le ministre conformément au paragraphe (1) doit, dans les 30 jours qui suivent la date où la sommation a été faite</p> <p>a) payer ledit montant au ministre en une somme forfaitaire, ou</p> <p>b) prendre les dispositions nécessaires en vue de payer le montant au ministre en</p>	<p>6(1) Where an amount has been paid in error under the Act to any person on account of any annuity or annual allowance, the Minister shall forthwith demand payment from that person of an amount equal to the amount paid in error.</p> <p>(2) A person from whom payment of an amount has been demanded by the Minister pursuant to subsection (1) shall, within 30 days from the day on which the demand is made</p> <p>(a) pay that amount to the Minister in one lump sum, or</p> <p>(b) arrange to pay the amount to the Minister in monthly instalments to be deducted from his annuity or annual allowance for the lesser of</p>
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

versements mensuels à déduire de sa pension ou de son allocation annuelle, pendant la moindre des durées suivantes :

- (i) la vie de ladite personne, ou
- (ii) la période requise pour payer le montant par des versements égaux à 10 pour cent du montant mensuel brut de la pension ou de l'allocation annuelle payable à cette personne en vertu de la Loi,

selon le choix que peut faire cette personne, le montant étant calculé à la date où elle a exercé son choix, en conformité de la Table canadienne de mortalité no 2 (1941), Hommes ou Femmes, suivant le cas.

(3) Lorsque la personne dont il est question au paragraphe (2) ne formule pas son choix dans les 30 jours qui suivent la date de la sommation de paiement, elle est censée avoir choisi la méthode de paiement spécifiée à l'alinéa (2)b).

(4) La personne à l'égard de laquelle des déductions sont effectuées en vertu du présent article peut, en tout temps,

- a) payer le montant alors dû en une somme forfaitaire; ou
- b) prendre les dispositions nécessaires en vue de payer le montant alors dû

- (i) par versements plus considérables suivant un mode semblable à celui qui est prévu à l'alinéa (2)b), ou
- (ii) par un montant comptant et des versements mensuels suivant un mode semblable à

- (i) the life of that person, or
- (ii) the period required to pay the amount in monthly instalments equal to 10 per cent of the gross monthly amount of any annuity or annual allowance payable to that person under the Act, as that person may elect, calculated as of the date of his election, in accordance with Canadian Life Table No. 2 (1941), Males or Females, as the case may be.

(3) Where a person referred to in subsection (2) does not elect within 30 days from the day on which the demand for payment is made, he shall be deemed to have chosen the method of payment specified in paragraph (b) of that subsection.

(4) Any person in respect of whom deductions are made under this section may, at any time

- (a) pay the amount then owing in one lump sum; or

- (b) arrange to pay the amount then owing

- (i) by larger monthly instalments on a basis similar to that described in paragraph (2)(b), or

- (ii) by a lump sum payment and monthly instalments on a basis similar to that described in paragraph (2)(b) and payable within the same or a lesser period than that originally used.

(5) Where, pursuant to this section, deductions are to be made from the gross monthly amount of an annuity or annual

celui qui est prévu à l'alinéa (2)b), et payables en dedans de la même période ou une période plus courte que celle qui avait d'abord été fixée.

(5) Si, en vertu du présent article, des déductions doivent être faites sur le montant mensuel brut d'une pension ou d'une allocation annuelle, la première déduction doit se faire au cours du mois qui suit le mois dans lequel expire la période de 30 jours prévue au paragraphe (2), et les déductions subséquentes devront s'effectuer mensuellement par la suite en montants égaux pendant la vie de la personne à qui la pension ou l'allocation annuelle est payable ou jusqu'à ce que le montant demandé par le ministre, en conformité du paragraphe (1), ait été payé, sauf dans le cas du dernier versement dont le montant pourra être inférieur aux versements précédents.

(6) Nonobstant le paragraphe (2), lorsque les déductions mensuelles dont il est question seraient, de l'avis du ministre, trop onéreuses pour la personne à qui la pension ou l'allocation annuelle est payable, le ministre peut prescrire d'effectuer des déductions mensuelles moins élevées, mais ces déductions ne doivent en aucun cas être inférieures à cinq pour cent du montant mensuel brut de la pension ou de l'allocation annuelle, ou à 1 \$, selon le plus

allowance, the first deduction therefrom shall be made in the month following the month in which the 30-day period prescribed in subsection (2) expires, and succeeding deductions shall be made monthly thereafter in equal amounts during the life of the person to whom the annuity or annual allowance is payable or until the amount demanded by the Minister pursuant to subsection (1) has been paid, except with respect to the last instalment which may be less in amount than the preceding instalments.

(6) Notwithstanding subsection (2), where the monthly deductions referred to therein would, in the opinion of the Minister, cause financial hardship to the person to whom the annuity or annual allowance is payable, the Minister may direct that lesser monthly deductions be made but such deductions shall not in any case be less than five per cent of the gross monthly amount of annuity or annual allowance, or \$1, whichever is the greater.

(7) Notwithstanding subsection (5), where the Minister directs, pursuant to subsection (6), that lesser monthly deductions be made, such deductions shall be continued until the amount then owing is paid in full and if the person in respect of whom the deductions are made dies before the amount is paid in full, the balance remaining unpaid shall,

élevé des deux montants.
(7) Nonobstant le paragraphe (5), lorsque le ministre ordonne, en vertu du paragraphe (6), que des déductions moins élevées soient effectuées, de telles déductions doivent se continuer tant que le montant alors dû n'aura pas été entièrement acquitté et, advenant le décès de la personne à l'égard de laquelle les déductions sont effectuées, avant le paiement complet du montant, le solde impayé sera, si le ministre l'ordonne, recouvré sur toutes autres prestations payables, en vertu de la Loi, à l'égard de ladite personne.

(8) Les dispositions des paragraphes 5(9) et (10) s'appliquent au présent article.

if the Minister so directs, be recovered from any further benefits payable under the Act in respect of that person.

(8) The provisions of subsections 5(9) and (10) apply to this section.

[22] L'un des principaux éléments des prétentions de l'appelant, devant la protonotaire comme devant la Cour, est la question de savoir si des sommes ont été payées « par erreur ». Cette question a été abordée par la protonotaire, au paragraphe 18 de ses motifs :

[TRADUCTION]

(...) Le fondement de la décision de considérer qu'il y a eu paiement en trop et d'effectuer le remboursement se trouve dans la *Loi sur la pension de la fonction publique* et le *Règlement* afférent, auxquels renvoie la lettre adressée à l'avocat de M. Schenkman le 10 mars 2005. À savoir si ce fondement est valide ou non et si l'exécution du remboursement est autorisée ou non sont des questions qui ne peuvent être réglées en l'occurrence que dans le cadre d'une demande de contrôle judiciaire.

[23] Je suis d'avis que la protonotaire a eu raison de considérer la demande de l'appelant comme une contestation de l'exercice d'un pouvoir législatif par un décideur administratif. Il est de droit constant que ce genre de contestation ne peut passer que par une demande de contrôle judiciaire en vertu de la *Loi sur les cours fédérales*, L.R.C. (1985), ch. F-7 (modifiée) et des *Règles des cours fédérales*, DORS/98-106 (modifiées). La décision *Grenier* citée et invoquée par la protonotaire est effectivement applicable.

[24] En conséquence, l'appel est rejeté, mais sans préjudice à l'égard du droit de l'appelant de demander une prolongation de délai pour déposer une demande de contrôle judiciaire. À cet égard, je partage les soucis exprimés par la protonotaire concernant le comportement de l'intimée lorsque celle-ci a pris la décision en question. La Cour peut accueillir des arguments concernant l'équité procédurale et d'autres questions analogues dans le cadre d'une demande de contrôle judiciaire.

[25] Si les parties ne peuvent pas s'entendre sur les dépens, elles peuvent déposer des mémoires écrits ne dépassant pas trois (3) pages dans les vingt (20) jours suivant la présente ordonnance.

ORDONNANCE

LA COUR ORDONNE : l'appel est rejeté, sans préjudice à l'égard du droit de l'appelant de demander une prolongation de délai pour déposer une demande de contrôle judiciaire.

Si les parties ne peuvent pas s'entendre sur les dépens, des mémoires ne dépassant pas trois (3) pages peuvent être déposés dans les vingt (20) jours suivant la présente ordonnance.

« E. Heneghan »

Juge

Traduction certifiée conforme
Alphonse Morissette, trad. a., L.L.L.

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : T-957-05

INTITULÉ : ISAAC SCHENKMAN c. SA MAJESTÉ LA REINE
DU CHEF DU CANADA

LIEU DE L'AUDIENCE : VANCOUVER (C.-B.) (par vidéoconférence depuis
Toronto)

DATE DE L'AUDIENCE : LE 5 DÉCEMBRE 2006

**MOTIFS DE L'ORDONNANCE
ET ORDONNANCE :** LA JUGE HENEGHAN

DATE DES MOTIFS : LE 6 JUIN 2007

COMPARUTIONS :

Morris Cooper POUR LE PLAIGNANT - APPELANT

Sandra Nishikawa POUR LA DÉFENDERSSE – INTIMÉE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Morris Cooper, avocat POUR LE PLAIGNANT – APPELANT
Toronto (Ontario)

John H. Sims, c.r.
Sous-procureur général du Canada POUR LA DÉFENDERSSE – INTIMÉE