

Date : 20090204

Dossier : T-1426-06

Référence : 2009 CF 118

Vancouver (Colombie-Britannique), le 4 février 2009

En présence de madame la juge Johanne Gauthier

ENTRE :

LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

demandeur

et

DORIAN VAL BLONDAHL

défendeur

MOTIFS DE L'ORDONNANCE ET ORDONNANCE

[1] Le procureur général du Canada sollicite le contrôle judiciaire d'une décision rendue par le commissaire des tribunaux de révision du Régime de pensions du Canada — Sécurité de la vieillesse (le commissaire), qui a accordé à M. Blondahl une prorogation du délai de 90 jours prévu à l'article 82 du *Régime de pensions du Canada*, L.R.C. 1985, ch. C-8 (la Loi), afin que M. Blondahl puisse interjeter appel de la décision du ministre, qui avait confirmé la décision de rejeter la demande de prestation d'invalidité de M. Blondahl.

[2] M. Blondahl a présenté une demande de prestation d'invalidité au titre du *Régime de pensions du Canada* le 22 octobre 2003, demande qui a été rejetée le 3 mars 2004. En vertu de

l'article 81 de la Loi, M. Blondahl a, le 4 avril 2004, demandé par écrit au ministre de réexaminer sa demande de prestation d'invalidité . Dans une lettre du 29 juin 2004, le ministre a confirmé la décision antérieure.

[3] Le 3 mai 2006, le ministre a reçu une lettre non datée de M. Blondahl qui semblait être un appel de la décision du ministre portant sur le réexamen de sa demande, et la lettre a été traitée comme étant un appel. Vu que, selon l'article 82 de la Loi, un tel appel doit être interjeté auprès d'un tribunal de révision, le ministre a fait parvenir la lettre au Bureau du commissaire des tribunaux de révision (le Bureau du commissaire). Dans une lettre du 12 juin 2006, le Bureau du commissaire a informé M. Blondahl qu'il avait reçu la lettre d'appel après l'expiration du délai de 90 jours prévu par la Loi, mais que le commissaire avait le pouvoir discrétionnaire de proroger ce délai et qu'il pourrait l'exercer si M. Blondahl lui fournissait une explication détaillée quant à savoir pourquoi la demande d'appel avait été produite en retard.

[4] M. Blondahl a répondu à la demande d'explications dans une lettre du 19 juin 2006, dans laquelle il a fait le récit de dépressions, de troubles anxieux pathologiques, de troubles obsessionnels-compulsifs et du stress qui l'affectaient depuis longtemps. En résumé, M. Blondahl a expliqué que le rejet de sa demande l'avait aspiré dans une [TRADUCTION] « chute vertigineuse » dont il est seulement suffisamment ressorti, à l'aide des médicaments, pour interjeter appel de la décision du ministre. Le 4 juillet 2006, le commissaire a accueilli la demande de prorogation de délai d'appel en se fondant sur le récit des troubles anxieux pathologiques de M. Blondahl.

[5] L'historique de la procédure en l'espèce est quelque peu tortueux. Bien qu'elle ait été engagée le 8 août 2006 (le ministre a été avisé de la décision d'accorder la prorogation de délai le ou vers le 6 juillet 2006), l'audience a été reportée pour divers motifs, notamment en raison d'ordonnances d'ajournement sollicitées en l'espèce et dans d'autres affaires portant sur des questions semblables, à savoir l'obligation du commissaire de fournir des motifs de décision, le critère que le commissaire doit appliquer lorsqu'il décide si une prorogation de délai doit être accordée, etc. Les ajournements avaient été accordés jusqu'à l'issue de la demande présentée dans l'affaire *Canada (P.G.) c. Pentney* (dossier n° T-645-06), dans laquelle le commissaire avait obtenu le statut d'intervenant. Même si la décision dans l'affaire *Pentney* a été rendue le 25 janvier 2008 (*Canada (P.G.) c. Pentney*, 2008 CF 96, (2008), 322 F.T.R. 181 (la décision *Pentney*)), les deux autres affaires ont été tranchées plus rapidement que la présente affaire (*Canada (P.G.) c. Schneider*, dossier n° T-614-07, et *Canada (P.G.) c. Berhe*, dossier n° T-1655-06).

[6] L'audience s'est déroulée *ex parte* étant donné que le défendeur, M. Blondahl, n'avait pas déposé son avis de comparution et son dossier dans les délais impartis non seulement par les *Règles des Cours fédérales*, DORS/98-106, mais également par le juge Beaudry, qui avait rendu une ordonnance expresse (*Canada (P.G.) c. Blondahl* (le 29 août 2008), Ottawa, dossier n° T-1426-06). Le matin de l'audience, l'avocat de M. Blondahl a encore essayé de déposer le dossier de son client, requête à laquelle le procureur général s'est énergiquement opposé. Dans l'intérêt de la justice, la Cour a conclu qu'il était préférable de procéder immédiatement à l'examen du fond de l'affaire, même si cela signifiait ne pas pouvoir bénéficier des observations de M. Blondahl.

[7] Étant donné que le mémoire des faits et du droit du demandeur a été rédigé bien avant l'audience et les décisions dans les trois autres affaires, il portait sur des questions qui ont maintenant été tranchées telles que le critère que le commissaire doit appliquer lorsqu'il décide s'il accordera une prorogation du délai d'appel en vertu du paragraphe 82 de la Loi. Lors de l'audience, les arguments ont porté principalement sur la raisonnable de la décision même, ainsi que sur l'omission du commissaire de fournir des motifs suffisants. On a également allégué que, vu l'état du dossier certifié, le commissaire n'avait pas pu appliquer le critère approprié au fait de l'espèce.

[8] Initialement, étant donné la valeur de précédent donnée à la décision du juge François Lemieux dans l'affaire *Pentney*, la norme appliquée à la question de savoir si le commissaire avait tenu compte des bons facteurs dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire a été la décision correcte. Plus récemment, le juge Roger Hughes, dans la décision *Canada (P.G.) c. Schneider*, 2008 CF 764, (2008), 169 A.C.W.S. (3d) 444 (la décision *Schneider*), a mentionné que, étant donné que les facteurs avaient été établis dans la décision *Pentney*, il s'agissait désormais d'une question mixte de fait et de droit (soit l'application du critère aux faits) et que la norme applicable était la raisonnable. Lors de l'audience, le procureur général a adhéré à cette position.

[9] En ce qui concerne l'obligation d'équité et l'obligation de fournir des motifs suffisants, il s'agit de questions d'équité procédurale, et la norme applicable est la décision correcte (*Syndicat canadien de la fonction publique (S.C.F.P.) c. Ontario (Ministre du Travail)*), 2003 CSC 29, [2003] 1 R.C.S. 539, paragraphe 100).

[10] Il est important de récapituler les principes établis dans les trois décisions précédentes afin de mieux situer les arguments du demandeur en l'espèce.

[11] Dans son affidavit présenté au juge Lemieux dans l'affaire *Pentney*, lequel est cité au paragraphe 18 de la décision *Pentney*, le commissaire a mentionné que, pour décider s'il devait exercer son pouvoir discrétionnaire et proroger le délai d'appel, il avait gardé à l'esprit les facteurs établis par la juge Judith A. Snider dans la décision *Canada (Ministre du Développement des ressources humaines) c. Gattellaro*, 2005 CF 883, (2005), 140 A.C.W.S. (3d) 576 (la décision *Gattellaro*), facteurs dont la Commission d'appel des pensions doit tenir compte lors de l'exercice de son pouvoir discrétionnaire d'accorder une prorogation de délai. Le juge Lemieux a conclu que le critère à quatre volets faisait état de facteurs tous également pertinents – facteurs non exclusifs par ailleurs –, et que le commissaire doit en tenir compte lorsqu'il décide s'il exercera son pouvoir discrétionnaire. Le commissaire avait donc eu à l'esprit le critère approprié qu'il devait appliquer aux faits dans l'affaire *Pentney*.

[12] Cependant, le juge Lemieux a précisé la façon dont les facteurs établis par le critère doivent être appliqués : i) ils ne doivent pas être appliqués en conjonction; ii) le poids accordé à chaque facteur variera selon les circonstances et suivant une approche souple et contextuelle; iii) si le commissaire choisit de tenir compte d'autres facteurs qu'il estime pertinents, il doit le mentionner. Le juge Lemieux a conclu que, malgré que le commissaire eût appliqué le bon critère, il ne l'avait pas appliqué de façon appropriée dans les circonstances de l'espèce, et la décision du commissaire a été annulée, en particulier parce qu'il avait omis de fournir des motifs suffisants.

[13] Dans la deuxième affaire, à savoir l'affaire *Schneider*, le juge Hughes a conclu que, bien que le commissaire doive tenir compte de facteurs tels que ceux énoncés dans l'arrêt *Grewal c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1985] 2 C.F. 263 (C.A.F.)¹ (l'arrêt *Grewal*), il doit également « se pencher sur la situation de fait de chaque affaire » (paragraphe 5). En ce qui concerne l'obligation qui incombe au commissaire de fournir des motifs suffisants, le juge Hughes a souligné que cette obligation ne le forçait pas à « fournir des motifs détaillés, [à] énoncer clairement la jurisprudence et les critères issus de la jurisprudence, et [à] procéder à un examen approfondi de l'application de l'ensemble des faits à chaque critère » (paragraphe 10). Comme dans la décision *Pentney*, le juge Hughes a conclu que le commissaire avait appliqué le bon critère et que, vu les faits de cette deuxième affaire, sa décision était raisonnable; la demande a été rejetée.

[14] En ce qui concerne la troisième affaire, à savoir *Canada (Procureur général) c. Berhe*, 2008 CF 967, [2008] A.C.F. n° 1201 (QL) (la décision *Berhe*), le juge Michel M.J. Shore, à l'instar de ses collègues, a conclu que le critère à quatre volets dont il était question dans la décision *Pentney* avait été appliqué par le commissaire. En outre, le commissaire dans l'affaire *Berhe* disposait au moment de la prise de décision d'un avis médical au sujet de l'état de santé de la défenderesse. Le juge Shore a conclu que le commissaire avait accepté la demande pour les motifs suivants : i) le retard avait été expliqué (il était dû à un problème de langue et au fait que la preuve médicale avait été reçue en retard); ii) la défenderesse avait des chances sérieuses de se voir déclarer invalide à compter de la date pertinente.

¹ Ces facteurs sont les mêmes que ceux mentionnés dans la décision *Gattellero*.

[15] Le juge Lemieux, dans la décision *Pentney*, s'est clairement fondé en grande partie sur l'arrêt *Canada (Ministre du Développement des ressources humaines) c. Hogervorst*, 2007 CAF 41, (2007), 359 N.R. 156 (l'arrêt *Hogervorst*), rendu par la Cour d'appel fédérale, et ce, même si cet arrêt portait sur le pouvoir discrétionnaire que la Cour fédérale peut exercer dans des circonstances semblables. Comme nous en avons discuté lors de l'audience, un autre arrêt de la Cour d'appel fédérale rendu dans un contexte semblable pourrait être utile à la Cour pour déterminer ce qui, dans le cadre des décisions du commissaire, constitue des motifs suffisants, à savoir l'arrêt *Jakutavicius c. Canada (Procureur général)*, 2004 CAF 289, (2004), 327 N.R. 239 (l'arrêt *Jakutavicius*). Il est à noter que les requêtes en prorogation de délai sont souvent tranchées par de courtes ordonnances par la Cour fédérale et que la Cour d'appel fédérale a confirmé que, en général, il n'était pas nécessaire de fournir des motifs approfondis dans de telles affaires. Comme la Cour d'appel fédérale l'a souligné dans l'arrêt *Via Rail Canada Inc. c. Lemonde*, [2001] 2 C.F. 25, (2000), 193 D.L.R. (4th) 357, il importe que la décision qui fait l'objet d'un contrôle judiciaire renferme des motifs suffisants qui permettent à la Cour d'exercer sa compétence et aux parties d'évaluer les moyens de contrôle possibles.

[16] Comme il ressort de l'arrêt *Jakutavicius*, il s'ensuit que le commissaire devrait à tout le moins adopter la pratique de préciser le critère appliqué; il n'a qu'à mentionner une décision dans laquelle le critère a été énoncé, telle que la décision *Pentney*. En outre, le commissaire devrait, dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire, énoncer lequel des quatre facteurs du critère tranche l'affaire ainsi que tout autre facteur particulier qu'il estime déterminant. Comme l'a noté le juge

Lemieux dans la décision *Pentney*, il est également loisible à la Cour de révision de considérer que les recommandations que le personnel du commissaire a fournies au commissaire complètent les motifs formels qui se trouvent dans la décision remise aux parties. Exiger du commissaire l'adoption d'une telle pratique cadre parfaitement avec la teneur de l'obligation de fournir des motifs décrite par le juge Hughes dans la décision *Schneider*, car cette pratique n'impose pas, selon la Cour, un fardeau administratif déraisonnable au commissaire et elle constitue le strict minimum habituellement nécessaire pour que la Cour puisse exercer sa compétence en matière de contrôle judiciaire.

[17] Leur évitant de se livrer à des conjectures vaines quant à l'opportunité d'un appel, une telle pratique sera également d'une aide précieuse aux appelants éventuels, souvent non représentés par un avocat. La décision rendue par le commissaire en l'espèce était la première de celles ayant fait l'objet d'un contrôle judiciaire, et les trois autres affaires susmentionnées portaient sur des décisions prises par le commissaire plus ou moins pendant la même période de temps. Comme je l'ai déjà mentionné au paragraphe 11, le juge Lemieux a conclu dans la décision *Pentney* que le commissaire avait bien eu à l'esprit le bon critère juridique et qu'il avait bien essayé de l'appliquer. Le juge Hughes dans la décision *Schneider* et le juge Shore dans la décision *Berhe* ont également conclu ainsi. À la lumière de ces décisions, la Cour peut raisonnablement inférer que le critère appliqué par le commissaire dans la décision contestée en l'espèce est le même que celui appliqué dans les décisions contrôlées par les juges Lemieux, Hughes et Shore, particulièrement au vu des mentions concernant l'explication raisonnable et la cause défendable, lesquelles se trouvent dans le dossier

certifié. Cependant, dans d'autres circonstances, une décision telle que celle rendue par le commissaire en l'espèce court grandement le risque d'être annulée pour motifs insuffisants.

[18] Je porte mon attention sur une autre question. Il est maintenant clair que, en définitive, le critère à quatre volets sert à satisfaire à l'exigence sous-jacente – et le procureur général en convient –, à savoir veiller à ce que justice soit faite entre les parties (voir le paragraphe 33 de l'arrêt *Hogervorst* et le paragraphe 34 de l'arrêt *Pentney*). Une prorogation de délai peut donc être accordée même si le demandeur ne satisfait pas à l'un des volets du critère.

[19] Néanmoins, le commissaire ne peut pas simplement se contenter de prononcer de belles paroles au sujet du critère. À ce sujet, le demandeur soutient que, pour que le commissaire puisse affirmer avoir appliqué le critère, il doit être capable de préciser lequel ou lesquels des volets doivent effectivement recevoir plus de poids dans une affaire donnée. Par conséquent, si le commissaire n'a aucun moyen de soupeser un facteur potentiellement pertinent, il ne peut affirmer avoir appliqué le critère. La Cour est d'accord avec le demandeur.

[20] Il semble que, en l'espèce, la lettre de mai 2006 de M. Blondahl ne renfermait que peu ou pas de renseignements au sujet du bien-fondé de sa demande ou de la continuité de son intention de poursuivre l'appel de la décision du ministre. Néanmoins, la lettre du 21 juin 2006 du Bureau du commissaire ne mentionne que, [TRADUCTION] « afin que le Bureau examine votre demande de prorogation de délai, je vous demande de nous faire parvenir une explication détaillée quant à savoir pourquoi la lettre d'appel a été produite en retard ».

[21] D'une part, il n'incombe évidemment pas à l'appelant éventuel de présenter des éléments de preuve portant sur tout préjudice que pourrait subir le ministre. D'autre part, étant donné que ces prorogations de délai sont accordées *ex parte*, le ministre n'a aucune occasion de présenter quelque preuve que ce soit de préjudice particulier dans une affaire donnée. Cet argument n'a peut-être pas été soulevé ou expliqué de façon claire devant le juge Hughes dans l'affaire *Schneider*, où, au paragraphe 11 de sa décision, le juge Hughes a affirmé que le ministre avait seulement présenté des arguments juridiques et n'avait déposé aucune preuve au sujet d'un préjudice réel. De toute évidence, le procureur général ne peut pas déposer dans son dossier de demande de nouveaux éléments de preuve, dont ne disposait pas le décideur.

[22] Cependant, comme l'a noté le juge Gilles Létourneau au paragraphe 24 de l'arrêt *Hogervorst*, le commissaire doit garder à l'esprit que « le délai imposé à quiconque veut contester une décision administrative n'est pas affaire de caprice ». Au contraire, comme la Cour d'appel fédérale l'a souligné dans l'arrêt *Budisukma Puncak Sendirian Berhad c. Canada*, 2005 CAF 267, (2005), 338 N.R. 75, dans le passage cité par le juge Létourneau au paragraphe 24 de l'arrêt *Hogervorst* :

Il [le délai imparti] 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.

[23] En ce qui concerne l'existence d'une intention constante de poursuivre un appel, une telle intention à l'époque pertinente se révélera souvent, comme en l'espèce, lorsqu'un appelant éventuel expliquera pourquoi il n'a pas interjeté appel plus tôt.

[24] En ce qui concerne le bien-fondé de l'appel, la lettre envoyée par M. Blondahl en mai 2006 ne porte aucunement sur le bien-fondé de l'affaire, comme je l'ai déjà mentionné, et le Bureau du commissaire n'a pas demandé une copie du dossier du ministre (bien qu'il n'y ait aucune preuve à ce sujet au dossier, le demandeur a informé la Cour que la pratique du commissaire était de demander ce dossier seulement si, et quand, une prorogation était accordée). Dans ces circonstances, il est par conséquent très surprenant que le commissaire n'ait pas demandé à M. Blondahl, dans sa lettre du 12 juin 2006, de lui fournir quelque détail que ce soit à ce sujet, ou, à tout le moins, de lui faire parvenir la preuve médicale pertinente à l'appui de l'appel. Dans le cadre d'une demande de prorogation de délai, il serait donc opportun que le commissaire veille à demander à l'appelant éventuel de présenter des observations au sujet du bien-fondé de son appel. Étant donné que le commissaire ne disposait d'aucune preuve portant sur le bien-fondé de l'appel éventuel, on peut difficilement soutenir qu'il a réellement appliqué le critère (que ce facteur soit ou non, en définitive, estimé déterminant).

[25] En l'espèce, l'absence de preuve explique probablement la recommandation faite au commissaire qui disait simplement [TRADUCTION] : « peut également avoir une cause défendable » [non souligné dans l'original]. Évidemment, dans les circonstances, c'est à peu près tout ce qu'on pouvait dire. Lorsque l'on tient compte de la lettre du ministre du 29 juin 2004, de concert avec les

renseignements qui se trouvent dans la réponse du 19 juin 2006 de M. Blondahl adressée au Bureau du commissaire, cette réponse ne renferme guère de renseignements utiles qui contredisent de quelque façon que ce soit les faits ou les renseignements sur lesquels s'est fondé le ministre pour confirmer le rejet de la demande de prestation. En fait, le problème n'était pas tant l'état de M. Blondahl à ce moment-là, ou à tout autre moment en 2006, mais plutôt son état en 1998.

[26] La Cour note que les propos tenus par le juge Lemieux au paragraphe 63 de la décision *Pentney* au sujet de la cause défendable peuvent également être expliqués par l'absence de preuve dans le dossier du commissaire.

[27] Cela dit, il s'agit de la dernière décision de ce que l'on pourrait nommer les causes types. Même si la contestation de décision concernant M. Blondahl a été la toute première engagée par le procureur général, comme je l'ai déjà expliqué, elle est, pour diverses raisons, la dernière à être tranchée. Il n'est pas contesté que M. Blondahl puisse actuellement ne plus être capable de travailler du tout et que son état physique et mental se soit détérioré bien davantage depuis 2006. Le demandeur avait peu de chose à dire quant à savoir comment il pourrait être dans l'intérêt de la justice, dans les circonstances particulières de la présente affaire, que la Cour retarde davantage la décision définitive quant à la demande de prestation d'invalidité présentée par M. Blondahl en renvoyant l'affaire au commissaire pour que le commissaire statue de nouveau sur la demande de prorogation du délai d'appel.

[28] À ce stade-ci, la Cour est d'avis que la norme applicable aux décisions de cette nature qui seront rendues à l'avenir a été très clairement expliquée au commissaire. Cela dit, il ne fait aucun doute que la justice sera mieux servie si la Cour permet à l'appel de M. Blondahl d'aller de l'avant sans délai supplémentaire.

[29] Dans les circonstances, la Cour rejettera simplement la demande.

ORDONNANCE

LA COUR ORDONNE : la demande est rejetée.

« Johanne Gauthier »

Juge

Traduction certifiée conforme
Jean-François Martin, LL.B., M.A.Trad.jur.

COUR FÉDÉRALE

AVOCATE INSCRITE AU DOSSIER

DOSSIER : T-1426-06

INTITULÉ : PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA c.
DORIAN VAL BLONDAHL

LIEU DE L'AUDIENCE : VANCOUVER (COLOMBIE-BRITANNIQUE)

DATE DE L'AUDIENCE : LE 14 JANVIER 2009

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

DATE DES MOTIFS : LE 4 FÉVRIER 2009

COMPARUTIONS :

Tania Nolet POUR LE DEMANDEUR

S/O POUR LE DÉFENDEUR

AVOCATE INSCRITE AU DOSSIER :

Tania Nolet
Ministère de la Justice
Bureau des services juridiques de
RHDSC

POUR LE DEMANDEUR

333, route North River
6^e étage, tour A
Ottawa (Ontario) K1A 0L1
Télécopieur : 613-952-5327

S/O POUR LE DÉFENDEUR