

Cour fédérale



Federal Court

Date : 20170706

Dossier : T-1499-16

Référence : 2017 CF 658

[TRADUCTION FRANÇAISE]

Ottawa (Ontario), le 6 juillet 2017

En présence de madame la juge McDonald

ENTRE :

BRUCE WENHAM

demandeur

et

LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

défendeur

MOTIFS DE L'ORDONNANCE ET ORDONNANCE

[1] Dans le cadre de la présente requête, Bruce Wenham sollicite une ordonnance autorisant sa demande de contrôle judiciaire comme recours collectif. Dans la demande principale, M. Wenham sollicite le contrôle de la décision datée du 12 août 2016 par laquelle l'octroi d'une indemnité dans le cadre du Programme de contribution à l'intention des survivants de la thalidomide [PCST] lui a été refusé.

[2] Dans le recours collectif envisagé, M. Wenham souhaite faire autoriser une demande au nom de toutes les personnes dont le PCST a refusé les demandes d'indemnisation parce qu'elles n'ont pas fourni la preuve d'admissibilité requise. Il soutient qu'un recours collectif est le moyen le plus efficace de présenter ces demandes et, ajoute-t-il, il s'agit de la meilleure façon de garantir l'accès à la justice.

[3] Le défendeur est d'avis que les conditions nécessaires pour autoriser la demande de contrôle judiciaire comme recours collectif ne sont pas remplies. Invoquant une décision récente de la Cour, le jugement *Fontaine c Canada (Procureur général)*, 2017 CF 431 [*Fontaine*], il soutient que la demande de contrôle judiciaire principale ne soulève pas de question relevant de la compétence des tribunaux.

[4] Pour les motifs qui suivent, la présente requête visant à faire autoriser la demande de contrôle judiciaire comme recours collectif est rejetée.

I. Contexte

[5] M. Wenham est né le 14 juillet 1958 avec une malformation aux deux bras. Il affirme que le D^r Shapiro a fourni de la thalidomide à sa mère à l'Hôpital Mount Sinai, à Toronto.

[6] En 1959, M. Wenham et sa famille ont déménagé en Angleterre. Il n'a pas été inscrit par le gouvernement canadien en tant que victime de la thalidomide. Ses parents et le D^r Shapiro sont tous décédés, et il semble qu'il n'existe plus de dossiers médicaux.

[7] En 1990, le gouvernement fédéral a créé un programme d'indemnisation à l'intention des victimes canadiennes de la thalidomide en vertu d'un décret intitulé *Décret concernant l'aide aux personnes infectées par le VIH et aux victimes de la thalidomide*, C.P. 1990-4/872 [le Décret]. Le programme créé sous le régime de ce décret, le Régime d'aide extraordinaire pour les victimes de la thalidomide [RAE], prévoyait le versement de paiements forfaitaires aux demandeurs admissibles.

[8] En août 1991, M. Wenham, qui, à cette époque, vivait au Canada, a présenté une demande dans le cadre du RAE. Sa demande a été refusée parce que les renseignements qu'il avait fournis n'établissaient pas que sa mère avait pris de la thalidomide pendant sa grossesse.

[9] En mars 2015, le ministre de la Santé a annoncé un nouveau programme d'aide financière à l'intention des personnes touchées par la thalidomide, le PCST susmentionné, lequel prévoit l'octroi d'une indemnité :

- aux personnes ayant reçu des paiements en 1991 dans le cadre du programme du RAE;
- aux personnes ayant présenté une demande dans le cadre du PCST avant le 31 mai 2016 et répondant aux critères du RAE de 1991.

[10] Santé Canada a nommé Crawford & Company comme administrateur du PCST [l'Administrateur] et a fourni des directives sur la preuve documentaire qui serait exigée pour établir l'admissibilité, conformément au programme du RAE. La preuve requise pour établir cette admissibilité a été fixée par Santé Canada. Ni le Décret ni le RAE ne font référence à des conditions d'admissibilité.

[11] La preuve nécessaire était des dossiers médicaux ou pharmaceutiques qui confirmaient que la mère avait ingéré de la thalidomide (connue sous les noms de marque Kevadon ou Talimol) au Canada au cours du premier trimestre de grossesse. Il a été indiqué que les documents suivants pouvaient être acceptés en vue d'établir l'admissibilité :

- soit une copie d'une ordonnance d'un médecin;
- soit le dossier de naissance hospitalier ou d'autres dossiers médicaux ou pharmaceutiques;
- s'il n'existait aucun dossier, une preuve sous la forme d'une déclaration sous serment (affidavit) de la part de personnes ayant une connaissance directe du fait pouvait être acceptable, comme un médecin qui indiquait qu'il avait prescrit le médicament à la mère de la personne.

[12] Le 4 juillet 2016, M. Wenham a présenté à l'Administrateur une demande assortie de documents justificatifs en vue de faire évaluer son admissibilité à une indemnité dans le cadre du PCST.

[13] Le 12 août 2016, l'Administrateur a rejeté sa demande au motif qu'il n'avait pas fourni la preuve documentaire précise qui était exigée pour établir que sa mère avait ingéré de la thalidomide.

[14] Selon le PCST, il n'existe aucun processus de révision ou d'appel concernant la décision de l'Administrateur.

II. Question en litige

[15] La seule question à trancher consiste à savoir s'il y a lieu d'autoriser la demande de contrôle judiciaire principale comme recours collectif, conformément au paragraphe 334.16(1) des *Règles des Cours fédérales*, DORS/98-106 [les Règles].

III. Dispositions applicables des Règles

[16] L'article 334.11 des Règles dispose que les règles applicables aux actions ou aux demandes s'appliquent aux recours collectifs.

[17] L'article 334.16 des Règles énonce les conditions à remplir en vue d'obtenir l'autorisation comme recours collectif :

- | | |
|--|---|
| a) les actes de procédure révèlent une cause d'action valable; | (a) the pleadings disclose a reasonable cause of action; |
| b) il existe un groupe identifiable formé d'au moins deux personnes; | (b) there is an identifiable class of two or more persons; |
| c) les réclamations des membres du groupe soulèvent des points de droit ou de fait communs, que ceux-ci prédominent ou non sur ceux qui ne concernent qu'un membre; | (c) the claims of the class members raise common questions of law or fact, whether or not those common questions predominate over questions affecting only individual members; |
| d) le recours collectif est le meilleur moyen de régler, de façon juste et efficace, les points de droit ou de fait communs; | (d) a class proceeding is the preferable procedure for the just and efficient resolution of the common questions of law or fact; and |

e) il existe un représentant demandeur qui:	(e) there is a representative plaintiff or applicant who
(i) représenterait de façon équitable et adéquate les intérêts du groupe,	(i) would fairly and adequately represent the interests of the class,
(ii) a élaboré un plan qui propose une méthode efficace pour poursuivre l'instance au nom du groupe et tenir les membres du groupe informés de son déroulement,	(ii) has prepared a plan for the proceeding that sets out a workable method of advancing the proceeding on behalf of the class and of notifying class members as to how the proceeding is progressing,
(iii) n'a pas de conflit d'intérêts avec d'autres membres du groupe en ce qui concerne les points de droit ou de fait communs,	(iii) does not have, on the common questions of law or fact, an interest that is in conflict with the interests of other class members, and
(iv) communique un sommaire des conventions relatives aux honoraires et débours qui sont intervenues entre lui et l'avocat inscrit au dossier.	(iv) provides a summary of any agreements respecting fees and disbursements between the representative plaintiff or applicant and the solicitor of record.

IV. Analyse

A. *Une cause d'action valable*

[18] Le critère auquel le demandeur doit satisfaire pour établir une cause d'action valable est très peu exigeant (*Manuge c Canada*, 2008 CF 624 [*Manuge*], paragraphe 38). Lorsqu'elle est saisie d'une demande d'autorisation comme recours collectif, la Cour n'est pas tenue de se prononcer sur le fond; il lui suffit plutôt de décider s'il existe une cause valable.

[19] Comme il s'agit en l'espèce d'une demande de contrôle judiciaire, le critère à appliquer pour évaluer la première condition est le même que celui que l'on applique pour radier une demande de contrôle judiciaire, à savoir : « [...] si la cause d'action alléguée est manifestement irrégulière au point de n'avoir aucune chance d'être accueillie » (voir *King c Canada*, 2009 CF 796, paragraphe 17) [*King*].

[20] Dans sa demande de contrôle judiciaire, M. Wenham soutient que les critères de preuve et les exigences en matière de preuve documentaire entravent le pouvoir discrétionnaire que prévoit le programme du RAE. Il ajoute que l'application des critères de preuve et des exigences en matière de preuve documentaire qu'impose le défendeur est illégale.

[21] Ces questions ont été récemment analysées dans la décision *Fontaine*, un jugement de notre Cour qui porte sur les critères d'admissibilité du PCST. Dans l'affaire *Fontaine*, le demandeur faisait valoir que l'« administrateur a limité de manière déraisonnable son évaluation aux critères du RAE de 1991 [...] » (paragraphe 28). Dans ce jugement, la Cour a conclu que les critères d'admissibilité du PCST ne pouvaient pas faire l'objet d'un contrôle judiciaire, car ils constituent une décision politique prise par un ministre, qui est ancrée dans la prérogative de la Couronne sur la dépense de fonds publics.

[22] Dans la décision *Fontaine*, la juge Strickland a écrit que « la décision de la Couronne de verser des paiements à titre gracieux, y compris la stipulation quant aux personnes admissibles à toucher ces paiements en mettant en œuvre des critères d'admissibilité, découle de la prérogative de la Couronne et constitue un exercice de celle-ci » (voir le paragraphe 37) et que la Cour n'a

pas « [...] la compétence d'évaluer la raisonnable des critères existants ou d'imposer des critères différents ou nouveaux [...] » (voir le paragraphe 39).

[23] Comme l'explique la juge Strickland dans la décision *Fontaine*, « [p]eu importe si les critères sont bien-fondés ou non, la question de savoir si la décision liée à la politique était juste ou raisonnable, ou si l'incidence de la politique sur le demandeur était juste ou injuste ne peut pas faire l'objet d'un contrôle judiciaire qui concerne uniquement la décision de l'administrateur. La Cour n'a pas compétence pour examiner le programme ni [pour] reformuler les critères ou [en] ajouter » (voir le paragraphe 43).

[24] M. Wenham est d'avis que la décision *Fontaine* ne s'applique pas à l'examen de la pertinence de poursuivre la présente affaire sous la forme d'un recours collectif, car cela amènerait à examiner le bien-fondé de sa demande principale, ce qui déborde le cadre de la présente requête.

[25] Toutefois, dans le cadre de la présente requête, la Cour est appelée à procéder à une évaluation préliminaire de la solidité du recours collectif envisagé. Il ressort clairement de l'avis de demande que M. Wenham soulève la même question ou des questions semblables au sujet du PCST que celles qui ont été analysées dans l'affaire *Fontaine*. Dans la décision *Fontaine*, la Cour a conclu que la question du caractère raisonnable des critères d'admissibilité du PCST ne relevait pas de la compétence des tribunaux (paragraphe 53). Compte tenu de cette décision, ainsi que du critère énoncé dans la décision *King* (paragraphe 17), et bien qu'il ne s'agisse pas ici d'une décision définitive sur le bien-fondé de la demande de contrôle judiciaire principale, je

conclus néanmoins que la requête de M. Wenham ne répond pas à la première condition énoncée à l'alinéa 334.16 a) des Règles.

B. *Un groupe identifiable*

[26] Selon la preuve (paragraphe 41 de l'affidavit souscrit le 23 février 2017 par Cindy Moriarty, directrice générale à Santé Canada), 168 personnes se sont vu refuser une aide dans le cadre du PCST. M. Wenham propose la définition de groupe suivante : [TRADUCTION] « toutes les personnes dont les demandes présentées dans le cadre du Programme de contribution à l'intention des survivants de la thalidomide ont été rejetées parce qu'elles n'ont pas fourni la preuve d'admissibilité requise ». Il soutient que le groupe devrait inclure tous les demandeurs, qu'ils aient présenté ou aient pu présenter ou non des demandes de contrôle judiciaire individuelles.

[27] Le défendeur soutient que le groupe envisagé devrait exclure toute personne qui n'a pas présenté une demande de contrôle judiciaire portant sur la décision de refus la concernant dans les 30 jours suivant la date de réception de la décision de refus. Le nombre possible de membres du groupe serait donc nettement plus restreint.

[28] La réparation que sollicite M. Wenham consiste à faire annuler la décision datée du 12 août 2016 par laquelle son admissibilité à une indemnité dans le cadre du PCST a été refusée. Cette réparation précise ne s'appliquerait pas aux autres membres du groupe envisagé, car les dates de décision varieraient pour les membres du groupe proposé. De plus, la raison pour laquelle les autres demandes ont été rejetées est inconnue, et il se peut que cette raison soit

nettement différente de celles pour lesquelles la demande de M. Wenham a été rejetée, ou qu'elle n'ait aucun rapport avec ces dernières.

[29] La décision faisant l'objet du présent contrôle porte uniquement sur la demande de M. Wenham et sur sa situation particulière. Il s'agit du seul dossier soumis à la Cour. Je ne suis donc pas convaincue qu'il existe un groupe identifiable ayant un lien suffisant avec la situation de M. Wenham pour pouvoir répondre aux exigences de l'alinéa 334.16 b) des Règles

C. *Les questions communes*

[30] Les questions de droit ou de fait communs représentent l'« élément [...] important » de chaque demande d'un membre du groupe (*Hollick c Toronto (Ville)*, 2001 CSC 68 [*Hollick*], paragraphe 18). Ces questions permettent à la demande d'être considérée comme représentative et d'éviter la répétition de l'appréciation des faits ou de l'analyse juridique (*Rumley c Colombie-Britannique*, 2001 CSC 69, paragraphe 29).

[31] Dans l'arrêt *Vivendi Canada Inc. c Dell'Aniello*, 2014 CSC 1, la Cour suprême du Canada a écrit que « le seuil requis pour conclure à la présence de questions communes au stade de l'autorisation est peu élevé » (voir le paragraphe 72). Dans l'arrêt *Pro-Sys Consultants Ltd. c Microsoft Corporation*, 2013 CSC 57, la Cour suprême du Canada a confirmé, au paragraphe 108, qu'il convient d'aborder l'évaluation des questions communes en fonction de l'objet. De plus, elle a indiqué qu'il n'est pas nécessaire que les membres du groupe soient tous dans la même situation par rapport à la partie adverse, pas plus qu'il n'est nécessaire que les questions communes l'emportent sur les questions non communes.

[32] En l'espèce, M. Wenham propose les questions communes qui suivent :

- a) L'établissement et/ou l'application des critères de preuve ou des exigences en matière de preuve documentaire que prescrit le Canada dans le Programme de contribution à l'intention des survivants de la thalidomide sont-ils illégaux, au sens du paragraphe 18.1(4) de la *Loi sur les Cours fédérales*?
- b) Si la réponse à la question a) est affirmative, à quelles réparations les membres du groupe ont-ils droit?

[33] Comme il a été indiqué plus tôt, la décision *Fontaine* a répondu à la question soulevée au point a). De plus, sans plus d'informations sur le motif de refus des autres membres du groupe envisagé, lequel refus peut être fondé ou non sur l'application de critères de preuve ou d'exigences en matière de preuve documentaire, il est impossible de déterminer s'il existe quelque élément commun avec la demande de M. Wenham.

[34] Par ailleurs, la question commune mentionnée au point b) semble avoir pour but d'obtenir une réparation qui excède la compétence de la Cour dans le cadre d'une demande de contrôle judiciaire, où la réparation ordinaire, si une partie obtient gain de cause, consiste à renvoyer l'affaire en vue d'une nouvelle décision.

[35] Je ne suis pas convaincue que l'élément « questions communes » a été établi en l'espèce.

D. *Le meilleur moyen*

[36] M. Wenham soutient que le fait de procéder au moyen d'audiences individuelles serait nettement moins pratique et moins efficace qu'un recours collectif, qui, prétend-il, est la meilleure façon de garantir l'accès à la justice pour les membres du groupe envisagé.

[37] Dans ce contexte, l'analyse du meilleur moyen doit tenir compte des objectifs principaux d'un recours collectif, qui ont été énoncés dans l'arrêt *Hollick* :

[15] Premièrement, par le regroupement d'actions individuelles semblables, le recours collectif permet de faire des économies de ressources judiciaires en évitant la duplication inutile de l'appréciation des faits et de l'analyse du droit. Deuxièmement, en répartissant les frais fixes de justice entre les nombreux membres du groupe, le recours collectif assure un meilleur accès à la justice en rendant économiques des poursuites que les membres du groupe auraient jugées trop coûteuses pour les instituer individuellement. Troisièmement, le recours collectif sert l'efficacité et la justice en faisant en sorte que les malfaisants actuels ou éventuels prennent pleinement conscience du préjudice qu'ils infligent ou qu'ils pourraient infliger au public et modifient leur comportement en conséquence.

[38] En l'espèce, ce qui importe c'est la question de savoir si l'autorisation de la demande de contrôle judiciaire comme recours collectif atteindrait les objectifs que la Cour suprême du Canada a expliqués dans l'arrêt *Hollick*, ou s'il serait préférable de recourir à d'autres moyens pour régler la réclamation.

[39] Le processus de contrôle judiciaire comporte déjà lui-même des caractéristiques d'accès à la justice. Il s'agit d'une procédure sommaire, assortie de délais précis. La demande de M. Wenham est prête à être tranchée.

[40] S'il fallait que la présente affaire se déroule sous la forme d'une demande « collective », il est évident que le défendeur ferait valoir que, dans le cas d'un grand nombre des membres du groupe envisagé, le délai de prescription est expiré, ce qui pourrait impliquer une multitude de demandes judiciaires et d'appels.

[41] De plus, les Règles prévoient d'autres options – comme une réunion d'instances, conformément à l'article 105 des Règles, ou une instance par représentation, conformément au paragraphe 114(1) des Règles – qui conviendraient peut-être mieux à la situation particulière de la présente demande.

[42] Compte tenu des circonstances de l'espèce, je ne suis pas convaincue qu'un recours collectif est le meilleur moyen de régler, de façon juste et efficace, les questions communes que propose le demandeur.

E. *Demandeur représentant*

[43] Je suis convaincue que M. Wenham représenterait de façon équitable et adéquate les intérêts des membres du groupe envisagé, mais le plan de déroulement de l'instance montre que le demandeur n'a pas tenu compte des difficultés que présente la transformation de sa demande en recours collectif. Il y a un certain nombre de problèmes qu'un recours collectif créerait, comme des délais de prescription et le dossier de preuve applicable.

[44] Le plan de déroulement de l'instance qui a été produit en l'espèce pour le compte de M. Wenham ne répond pas aux exigences énoncées à l'article 334.16 des Règles et exposées dans la décision *Buffalo c Nation crie de Samson*, 2008 CF 1308, au paragraphe 148.

V. Conclusion

[45] En dépit des exigences peu élevées auxquelles il faut satisfaire en matière de preuve, je ne suis pas convaincue que le demandeur a répondu aux conditions de l'article 334.16 des Règles ou que la présente affaire se prête à l'institution d'un recours collectif. Bien que la présente requête ne détermine pas le bien-fondé de la demande de M. Wenham, je ne suis pas convaincue, au vu de la décision *Fontaine*, que M. Wenham a établi que sa demande a une chance raisonnable de succès. En tout état de cause, je ne suis pas convaincue non plus qu'un recours collectif est le meilleur moyen de régler la demande de contrôle judiciaire, car cette option semblerait ajouter des éléments de complexité et de délai à une demande qui est par ailleurs prête à être tranchée. C'est donc dire qu'un recours collectif dans le cas présent n'atteindrait pas les objectifs d'une telle mesure, qui sont l'économie judiciaire, l'accès à la justice et une procédure juste et efficace pour toutes les parties, y compris la Cour (voir *AIC Limitée c Fischer*, 2013 CSC 69, paragraphe 16.)

[46] Pour les motifs susmentionnés, la présente requête en autorisation de recours collectif est rejetée. Conformément au paragraphe 334.39(1) des Règles, aucuns dépens ne sont adjugés.

ORDONNANCE rendue dans le dossier T-1499-16

LA COUR ORDONNE que la requête du demandeur en vue de faire autoriser la présente demande de contrôle judiciaire comme recours collectif soit rejetée sans frais.

« Ann Marie McDonald »

Juge

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : T-1499-16

INTITULÉ : BRUCE WENHAM c LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

LIEU DE L'AUDIENCE : TORONTO (ONTARIO)

DATE DE L'AUDIENCE : LE 9 MAI 2017

MOTIFS DE L'ORDONNANCE ET ORDONNANCE : LA JUGE MCDONALD

DATE DES MOTIFS : LE 6 JUILLET 2017

COMPARUTIONS :

David Rosenfeld
Brittney Tovee

POUR LE DEMANDEUR

Melanie Toolsie
Negar Hashemi

POUR LE DÉFENDEUR

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Koskie Minsky LLP
Avocats
Toronto (Ontario)

POUR LE DEMANDEUR

Nathalie G. Drouin
Sous-procureure générale du
Canada
Toronto (Ontario)

POUR LE DÉFENDEUR