

Date : 20081006

Dossier : T-1977-07

Référence : 2008 CF 1117

Ottawa (Ontario), le 6 octobre 2008

En présence de monsieur le juge Mosley

ENTRE :

BRUCE BULLOCK

demandeur

et

LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

défendeur

MOTIFS DU JUGEMENT ET JUGEMENT

[1] M. Bullock est un ancien combattant de la Seconde Guerre mondiale. Il demande le contrôle judiciaire de la décision du 19 septembre 2007, par laquelle le Tribunal des anciens combattants (révision et appel) (le TACRA) a rejeté sa demande présentée en vertu du paragraphe 32(1) de la *Loi sur le Tribunal des anciens combattants (révision et appel)*, L.C. 1995, ch. 18 (la Loi sur le TACRA), pour le réexamen de la décision du comité d'appel du TACRA rendue en janvier 2005, lequel avait refusé sa demande de pension d'invalidité.

[2] Dans la présente instance, M. Bullock n'était pas représenté par un avocat. À l'audience du 15 septembre 2008, il était accompagné d'un ami, M. Carl Reynolds, qui détient une procuration signée par M. Bullock et l'autorise à traiter des affaires personnelles de M. Bullock. M. Reynolds n'est pas avocat.

[3] Au début de l'audience, j'ai demandé si des efforts avaient été faits pour engager un avocat, afin de m'assurer que M. Bullock faisait un choix éclairé de s'autoreprésenter. Puisqu'il est malentendant, il fallait se fier à M. Reynolds pour la transmission des questions de la Cour à M. Bullock, et pour recevoir ses réponses. J'ai décidé que des efforts avaient été faits pour engager un avocat, mais qu'ils avaient été infructueux et que M. Bullock souhaitait que l'audience se poursuive. Je me suis fondé sur mon pouvoir discrétionnaire et j'ai accordé une exception à l'article 119 des *Règles des Cours fédérales*, DORS/98-106, et j'ai autorisé M. Reynolds à lire une déclaration quant au bien-fondé de la demande de M. Bullock.

Résumé des faits

[4] Le demandeur s'est enrôlé dans l'armée en août 1940 et il a été en service au Canada de la date de son enrôlement à octobre 1942, date à laquelle il a été envoyé en service à l'étranger. Il a été en service au Royaume-Uni, en Italie, aux Pays-Bas et en Allemagne jusqu'à son retour au Canada en septembre 1945. Il a été libéré de l'armée le 24 octobre 1945 et il a travaillé comme pompier jusqu'à sa retraite en 1977.

[5] M. Bullock affirme qu'il a subi une blessure alors qu'il était en service à l'étranger pendant la guerre, et que cela lui a causé de l'arthrose au genou gauche. En 1979, il a présenté une demande de pension d'invalidité à la Commission canadienne des pensions (la CCP) en application du paragraphe 12(1) de la *Loi sur les pensions*, S.R.C. 1970, ch. P-7. Sa demande fut rejetée. Environ vingt-cinq ans plus tard, M. Bullock a fait appel de la décision de la CCP au comité de révision du TACRA en vertu de l'article 18 de la loi sur le TACRA. Par une décision du 14 juillet 2004, le comité de révision du TACRA a confirmé la décision de la CCP.

[6] L'année suivante, le demandeur a sollicité une autre révision de la décision de la CCP au comité d'appel du TACRA, qui a confirmé la décision du comité de révision en vertu de l'alinéa 29(1)a) de la Loi sur le TACRA. Le comité de révision et le comité d'appel du TACRA ont tous les deux conclu que la preuve présentée était insuffisante et ils ont décidé que la maladie de M. Bullock (l'arthrose au genou gauche) n'était pas due à son service pendant la Seconde Guerre mondiale.

[7] Par une lettre du 28 mai 2007, M. Bullock a demandé au TACRA de réexaminer sa décision rendue en 2005, au motif que le TACRA avait commis une erreur de droit. Plus précisément, le demandeur a allégué que le TACRA avait violé l'article 32 de la *Loi sur la responsabilité civile de l'État et le contentieux administratif*, L.R.C. 1985, ch. C-50 (la LRCÉCA), lorsqu'il avait rendu ses décisions en 2004 et ultérieurement en 2005. Il a demandé au TACRA d'annuler ses décisions antérieures sur cette base et d'examiner *de novo* sa demande de pension d'invalidité. Par une lettre du 19 septembre 2007, le TACRA a rejeté la demande de M. Bullock. C'est cette décision qui fait l'objet de la présente demande de contrôle judiciaire.

La décision faisant l'objet du contrôle

[8] Dans la lettre du 19 septembre 2007, le TACRA a admis la lettre du demandeur du 28 mai 2007 comme étant un « nouvel élément » au sens de l'article 32 de la Loi sur le TACRA. Le TACRA a conclu qu'il n'avait pas commis d'erreur de droit, parce que l'article 32 de la LRCÉCA ne l'emportait pas sur l'article 18 de la Loi sur le TACRA. Puisque le demandeur n'avait présenté aucun nouvel élément de preuve pertinent qui pouvait avoir une incidence sur la décision de 2005 du comité d'appel du TACRA, la révision de cette décision n'a pas été faite et la demande de M. Bullock pour nouvel examen fut rejetée.

Les questions en litige

[9] La principale question de la présente demande est de savoir si le TACRA a commis une erreur susceptible de contrôle lorsqu'il a refusé le réexamen de la décision de son comité d'appel datée du 18 janvier 2005. Cette question peut être scindée en deux sous-questions : 1) la question de savoir si le TACRA a commis une erreur de droit lorsqu'il a conclu que l'article 32 de la LRCÉCA ne l'emportait pas sur l'article 18 de la loi sur le TACRA; 2) la question de savoir si le TACRA a commis une erreur lorsqu'il a refusé de réexaminer la demande de M. Bullock, eu égard à la preuve dont il disposait.

La loi applicable

[10] Le paragraphe 32(1) de la Loi sur le TACRA autorise le TACRA à examiner de nouveau une décision antérieure si des motifs de réexamen prévus à cet article sont établis. La disposition est ainsi rédigée :

Nouvel examen

32. (1) Par dérogation à l'article 31, le comité d'appel peut, de son propre chef, réexaminer une décision rendue en vertu du paragraphe 29(1) ou du présent article et soit la confirmer, soit l'annuler ou la modifier s'il constate que les conclusions sur les faits ou l'interprétation du droit étaient erronées; il peut aussi le faire sur demande si l'auteur de la demande allègue que les conclusions sur les faits ou l'interprétation du droit étaient erronées ou si de nouveaux éléments de preuve lui sont présentés.

Reconsideration of decisions

32. (1) Notwithstanding section 31, an appeal panel may, on its own motion, reconsider a decision made by it under subsection 29(1) or this section and may either confirm the decision or amend or rescind the decision if it determines that an error was made with respect to any finding of fact or the interpretation of any law, or may do so on application if the person making the application alleges that an error was made with respect to any finding of fact or the interpretation of any law or if new evidence is presented to the appeal panel.

Cessation de fonctions

(2) Le Tribunal, dans les cas où les membres du comité ont cessé d'exercer leur charge, peut exercer les fonctions du comité visées au paragraphe (1).

Board may exercise powers

(2) The Board may exercise the powers of an appeal panel under subsection (1) if the members of the appeal panel have ceased to hold office as members.

Application d'articles

(3) Les articles 28 et 31 régissent, avec les adaptations de circonstance, les demandes adressées au Tribunal dans le cadre du paragraphe (1).

Other sections applicable

(3) Sections 28 and 31 apply, with such modifications as the circumstances require, with respect to an application made under subsection (1).

La norme de contrôle

[11] Conformément à l'arrêt récent de la Cour suprême du Canada *Dunsmuir c.*

Nouveau-Brunswick, 2008 CSC 9 (*Dunsmuir*), lorsque la jurisprudence a déjà déterminé de manière satisfaisante le degré de retenue correspondant à une certaine catégorie de questions, on n'a pas besoin de procéder à ce qui est maintenant connu comme étant « l'analyse relative à la norme de contrôle »; voir *MacDonald c. Canada (Procureur général)*, 2008 CF 796.

[12] En général, les décisions du comité d'appel du TACRA ont été examinées selon la décision manifestement déraisonnable ou la décision raisonnable, selon la nature de la question en litige.

Depuis l'arrêt *Dunsmuir*, la décision manifestement déraisonnable est disparue au profit d'une norme plus large, la raisonnable : *Rioux c. Canada (Procureur général)*, 2008 CF 991.

[13] Mes collègues, la juge Heneghan dans *Lenzen c. Canada (Procureur général)*,

2008 CF 520, le juge Blanchard dans *Pierre Dugré c. Canada (Procureur général)*, 2008 CF 682, et

la juge Layden-Stevenson dans *Rioux c. Canada (Procureur général)*, 2008 CF 991, ont conclu que

la norme de contrôle applicable dans le cas des décisions du comité d'appel du TACRA relatives

aux réexamens est la raisonnable. Sur la foi de cette jurisprudence, je suis convaincu qu'il est inutile que je procède à une analyse plus approfondie de la norme de contrôle.

[14] L'arrêt *Dunsmuir* a établi que la raisonnable appelle une retenue qui dépend des attributs suivants : la justification, la transparence et l'intelligibilité du processus décisionnel. La Cour doit aussi déterminer si la décision appartient aux issues possibles acceptables pouvant se justifier au regard des faits et du droit.

[15] Toutefois, la première question est une question de droit qui requiert une analyse de l'article 32 de la LRCÉCA et de son application par le TACRA. Il s'agit d'un exercice d'interprétation de la loi qui n'entre pas dans le domaine d'expertise spécialisé du TACRA et donc la décision correcte doit s'appliquer; voir *Trotter et Reid c. Canada*, 2005 CF 434; *Canada (Avocat-conseil en chef des pensions) c. Canada (Procureur général)*, 2006 CF 1317.

Positions des parties et analyse

Le TACRA a-t-il commis une erreur de droit lorsqu'il a conclu que l'article 32 de la LRCÉCA ne l'emportait pas sur l'article 18 de la Loi sur le TACRA?

[16] Le demandeur soutient que le TACRA a violé l'article 32 de la LRCÉCA, qui prévoit un délai de prescription provincial ou par défaut, un délai de prescription fédéral de six ans, lorsqu'il a procédé à l'étude de sa demande de révision en 2004, et subséquentement en 2005. Le demandeur affirme que la seule décision que le TACRA pouvait rendre était qu'il était « hors délai » étant

donné que sa demande de révision et son appel subséquent avaient tous les deux été déposés et entendus plus de six ans après la décision de la CCP en 1979.

[17] Le demandeur se fonde sur l'arrêt de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Markevich c. Canada*, 2003 CSC 9 (*Markevich*), à l'appui de son argument selon lequel la Loi sur le TACRA est muette relativement à la prescription ou à un délai de prescription et ainsi, l'article 32 de la LRCÉCA devrait s'appliquer par défaut. M. Bullock affirme que le TACRA n'a pas tenu compte des principes établis dans l'arrêt *Markevich* lorsqu'il a rendu ses décisions en 2004 et en 2005 et donc, qu'il a commis une erreur susceptible de contrôle.

[18] Le défendeur fait valoir que si la Cour devait admettre l'argumentation du demandeur, tout ce qui resterait dans le dossier serait la décision de la CCP rendue en 1979, laquelle avait refusé la demande de pension d'invalidité de M. Bullock. Sur la base de sa propre argumentation, toute demande de réparation du demandeur serait prescrite en raison du délai imposé par l'article 32 de la LRCÉCA. Essentiellement, si la présente demande aboutissait, la réparation accordée par la Cour n'apporterait aucune réparation pratique au demandeur puisqu'il n'aurait toujours pas droit à une pension d'invalidité et ne serait pas en mesure de demander d'autres réparations parce que lui aussi serait « hors délai ».

[19] Le défendeur fait valoir que l'affaire de M. Bullock n'entre pas dans le champ d'application de l'article 32 de la LRCÉCA et que ses raisons sont doubles. Premièrement, le défendeur soutient que c'était le demandeur qui avait usé de son droit de demander une pension d'invalidité et qui avait subséquemment profité de l'absence de tout délai de prescription pour demander une révision et un

appel environ vingt-cinq ans après que la décision initiale fut rendue. Lorsqu'il a engagé la procédure de révision et d'appel, le demandeur a tiré profit des avantages du régime prévus dans la *Loi sur les pensions* et la Loi sur le TACRA parce qu'il n'y avait pas de délais de prescription qu'il devait respecter.

[20] Deuxièmement, le défendeur soutient que les procédures engagées par le demandeur devant le TACRA lorsqu'il a demandé la révision et subséquemment l'appel avaient peu, voire n'avaient pas de lien du tout avec un « fait générateur » et que donc elles n'entraient pas dans le champ d'application de l'article 32 de la LRCÉCA qui s'applique obligatoirement à « des poursuites [...] pour tout fait générateur ».

[21] L'article 18 de la Loi sur le TACRA confère au TACRA une compétence exclusive pour réviser toute décision rendue en vertu de la *Loi sur les pensions*. Il n'existe aucun délai de prescription prévu par la loi pour présenter de telles demandes, ni dans la Loi sur le TACRA, ni dans la *Loi sur les pensions*. Selon moi, l'absence de délai de prescription est révélatrice du pouvoir discrétionnaire du TACRA d'entendre les demandes. Le fait d'imposer un délai de prescription prévu par la loi à son pouvoir de révision reviendrait à limiter et à restreindre indûment le rôle et le mandat du TACRA en tant qu'organe administratif de révision.

[22] En outre, l'article 32 de la LRCÉCA ne s'applique pas en l'espèce parce que les procédures engagées par le demandeur relativement à la révision et à l'appel devant le TACRA sont de nature administrative et n'équivalent pas à un « fait générateur » au sens de l'article 32 de la LRCÉCA. Les faits de l'espèce se distinguent clairement de ceux de l'affaire *Markevich*. Cette affaire traitait

de la question de savoir si les délais de prescription fédéral ou provincial prévus à l'article 32 de la LRCÉCA s'appliquaient à la Couronne et lui laissaient la possibilité d'exercer ses pouvoirs d'origine législative pour le recouvrement des créances fiscales.

[23] Je partage l'avis du défendeur, selon qui l'argument du demandeur ne tient pas parce qu'il ne peut pas obtenir la réparation qu'il recherche finalement : une pension d'invalidité. Si la Cour devait admettre que l'article 32 de la LRCÉCA l'emporte sur la Loi sur le TACRA, alors M. Bullock n'aurait pas d'autre moyen de demander une autre révision de la décision initiale de la CCP de 1979 et/ou de demander toute autre réparation relativement à sa demande de pension d'invalidité. Même si j'ai examiné attentivement les observations de M. Bullock, je ne peux pas conclure au bien-fondé de cet argument.

Le TACRA a-t-il commis une erreur lorsqu'il a refusé de réexaminer la demande, eu égard à la preuve dont il disposait?

[24] Le demandeur a demandé à la Cour d'annuler la décision du TACRA de 2005 et de lui permettre de présenter une nouvelle demande de pension d'invalidité. Il utiliserait alors les mêmes éléments de preuve que ceux qu'il avait présentés au TACRA en appui à ses demandes précédentes.

[25] Le défendeur soutient que la demande du demandeur d'annuler la décision du TACRA rendue en 2005 et d'examiner de nouveau sa demande équivaut à une contestation incidente d'une décision qui ne fait pas l'objet du contrôle judiciaire.

[26] Le TACRA a le pouvoir discrétionnaire de réexaminer une décision antérieure, par application de l'article 32 de la loi sur le TACRA, s'il est convaincu que les conclusions sur les faits ou l'interprétation du droit étaient erronées ou si de nouveaux éléments de preuve lui sont présentés.

[27] Dans sa décision de ne pas procéder à un nouvel examen, le TACRA a fait référence à la lettre du demandeur du 28 mai 2007 comme étant le seul élément nouveau fourni à l'appui de sa demande de réexamen. Dans cette lettre, le demandeur demandait au TACRA de réexaminer ses décisions antérieures, au motif qu'il aurait commis une erreur de droit, précisément la violation de l'article 32 de la LRCÉCA. Comme je l'ai expliqué ci-dessus, l'article 32 de la LRCÉCA ne s'applique pas en l'espèce. Aucune autre preuve n'a été présentée.

[28] Le demandeur n'a pas soutenu qu'une erreur ait été commise relativement aux conclusions sur les faits et il n'y avait pas d'autres « nouveaux éléments de preuve » présentés à l'appui de sa demande de réexamen. Par conséquent, le demandeur n'a pas répondu aux exigences de la première étape dans le processus de demande de réexamen prévu à l'article 32 de la Loi sur le TACRA. Après avoir examiné les documents contenus dans les dossiers et les observations du demandeur et de l'avocat du défendeur, je conclus que la décision du TACRA est raisonnable.

[29] Le demandeur a demandé que la Cour examine *de novo* sa demande de pension d'invalidité. Toutefois, cela n'est pas du ressort de la Cour. Dans le cadre d'une demande de contrôle judiciaire, la Cour doit décider si le décideur, en l'espèce le TACRA, a commis une erreur susceptible de contrôle. La présente demande de contrôle judiciaire n'est pas un appel et la Cour n'a pas le droit de

rendre une décision qui aurait dû être prise dès le début; voir *Figurado c. Canada (Procureur général)*, 2005 CF 346, 138 A.C.W.S. (3^d) 146.

[30] Le défendeur n'a pas réclamé de dépens et aucuns ne seront adjugés.

JUGEMENT

LA COUR STATUE que la demande est rejetée. Aucuns dépens ne sont adjugés.

« Richard G. Mosley »

Juge

Traduction certifiée conforme

Laurence Endale, LL.M., M.A.Trad.jur.

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : T-1977-07

INTITULÉ : BRUCE BULLOCK c. LE PROCUREUR GÉNÉRAL
DU CANADA

LIEU DE L'AUDIENCE : Ottawa (Ontario)

DATE DE L'AUDIENCE : Le 15 septembre 2008

**MOTIFS DU JUGEMENT
ET JUGEMENT :** Le juge Mosley

DATE DES MOTIFS : LE 6 octobre 2008

COMPARUTIONS :

Bruce Bullock LE DEMANDEUR
(Pour son propre compte)

Brian Harvey POUR LE DÉFENDEUR

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Bruce Bullock LE DEMANDEUR
Clarendville (Québec) (Pour son propre compte)

John H. Sims, c.r. POUR LE DÉFENDEUR
Sous-procureur général du Canada
Ottawa (Ontario)