

Date : 20090522

Dossier : T-1794-07

Référence : 2009 CF 508

Ottawa (Ontario), le 22 mai 2009

En présence de monsieur le juge Pinard

ENTRE :

CYRIL HILTZ

demandeur

et

**DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES HUMAINES CANADA
PROGRAMME DE PRESTATIONS D'INVALIDITÉ
DU RÉGIME DE PENSIONS DU CANADA**

défendeur

MOTIFS DU JUGEMENT ET JUGEMENT

[1] Il s'agit d'une demande de contrôle judiciaire de deux lettres, l'une du 22 mai 2007 et l'autre du 17 septembre 2007, par lesquelles le ministre du Développement des ressources humaines du Canada a refusé d'examiner la demande présentée par le demandeur visant à obtenir la révision de la décision du 11 janvier 2000 dans laquelle le ministre refusait de lui accorder des prestations au titre du *Régime de pensions du Canada*, L.R.C. 1985, ch. C-8 (le RPC). Le demandeur sollicite une ordonnance de *mandamus* obligeant le ministre à réviser sa décision compte tenu de l'existence de nouvelles preuves médicales.

* * * * *

[2] Le demandeur, Cyril Hiltz, se représente lui-même dans le cadre de la présente demande. Le 16 mars 1996, il a été victime d'un accident de travail qui l'a empêché de continuer à travailler comme conducteur d'équipement.

[3] Le 16 novembre 1999, il a fait une demande de prestations d'invalidité au titre du RPC. Dans une lettre du 11 janvier 2000 (la décision de 2000), Développement des ressources humaines Canada (DRHC), agissant au nom du ministre, a refusé cette demande au motif que l'invalidité du demandeur n'était pas « grave et prolongée », comme l'exigeait l'alinéa 42(2)a) du RPC, car au moment où il a fait sa demande de prestations, le demandeur était [TRADUCTION] « régulièrement capable de détenir certaines occupations adaptées à [son] état de santé et à [ses] limites ». Le demandeur n'a pas demandé la révision de cette décision, bien qu'il ait été informé dans la lettre de son droit de le faire.

[4] Après son accident, le demandeur a obtenu un certificat d'études pour devenir technicien en pharmacie et a travaillé à ce titre pour la société Extra Foods du 12 octobre 2002 au 10 avril 2005, date à laquelle il a quitté son emploi en raison de douleurs chroniques, de nausées, et de problèmes d'équilibre qui l'empêchaient de rester debout.

[5] Entre le mois d'août 1996 et le 25 avril 2005, le demandeur a fait trente et une visites chez quatorze différents médecins pour des consultations médicales ou des traitements visant divers symptômes, notamment des douleurs chroniques au cou et au coude, des crises de nausée et de

vertige. La douleur à son coude a été atténuée grâce à une opération en mai 1998 pour réparer une déchirure au biceps droit. Toutefois, ses maux de tête, ses nausées et sa photophobie ont persisté.

[6] Le 21 avril 2005, D^r Longridge, un oto-rhino-laryngologiste, a été le premier à établir que les symptômes de nausée et de vertige du demandeur étaient causés par un dommage à l'oreille interne subi lors de son accident en 1996. Dans son rapport, D^r Longridge écrit :

[TRADUCTION] La posturographie de ce patient présente des anomalies caractéristiques d'un trouble de l'équilibration lié à l'oreille interne. Ce trouble est apparu lorsque le patient a commencé à se déplacer après l'accident, ce qui laisse supposer qu'une lésion à l'oreille interne s'est probablement produite, d'une quelconque façon, lorsque sa tête a été soudainement projetée vers l'arrière au moment de l'accident, lequel a déchiré les tendons de son biceps droit. [...] Le patient souffre d'une invalidité importante pour cette raison. [...]

[7] Le 27 juin 2005, le demandeur a de nouveau présenté une demande de prestations d'invalidité et celle-ci a, encore une fois, été refusée. Dans une lettre datée du 20 septembre 2005 (la décision de 2005), DRHC a informé le demandeur qu'il n'avait pas droit à des prestations en dépit de sa participation au RPC pendant vingt-cinq ans parce que, contrairement à ce qu'exige ce régime, il n'y avait pas contribué pendant au moins quatre des six dernières années.

[8] Le 28 octobre 2005, le demandeur a demandé une révision de la décision de 2005. Dans une lettre datée du 16 novembre 2005 (la décision sur la demande de révision), DRHC a confirmé sa décision et a informé le demandeur de son droit d'interjeter appel auprès du tribunal de révision.

[9] L'audience devant le tribunal de révision a eu lieu le 4 octobre 2006. Le tribunal a accueilli l'appel dans sa décision du 24 novembre 2006. À la page 4 de sa décision, le tribunal a écrit ce qui suit :

[TRADUCTION] Le tribunal, au début de l'audience, a avisé l'appelant que s'il avait gain de cause, il pourrait envisager de demander au ministre la révision de sa demande du 16 novembre 1999. [...]

À la page 12, le tribunal a ajouté :

[TRADUCTION] Le tribunal tient à souligner que sa décision est fondée, en grande partie, sur le rapport du D^r Longridge du 21 avril 2005. Si [l'appelant] demande au ministre de réviser sa demande de novembre 1999, ce rapport pourrait être considéré comme faisant état de faits nouveaux aux termes du paragraphe 84(2) du RPC.

[10] Conformément à l'alinéa 42(2)b) du RPC, le tribunal de révision a jugé que le demandeur était réputé être devenu invalide quinze mois avant la date de la présentation de sa demande, soit en mars 2004. En raison de la période d'attente de quatre mois prévue par la loi, le demandeur ne pouvait donc recevoir des prestations d'invalidité qu'à partir de juillet 2004.

[11] À la suite de la décision du tribunal de révision, le demandeur a écrit à DRHC pour demander une révision de la décision de 2000 en raison de faits nouveaux, soit le rapport du D^r Longridge. Dans une lettre datée du 22 mai 2007, DRHC a informé le demandeur que la décision sur la demande de révision était [TRADUCTION] « définitive » pour le Ministère; par conséquent, à partir de cette date, le dossier concernant la première demande du demandeur (1999) était [TRADUCTION] « fermé » et le ministre n'était plus habilité à réviser la demande de 1999 en vertu du paragraphe 84(2) du RPC.

[12] Dans une lettre subséquente datée du 17 septembre 2007, DRHC (maintenant RHDSC - Ressources humaines et Développement social Canada) a précisé que la lettre du mois de mai 2007 était une lettre de courtoisie informant le demandeur que le ministre n'avait plus compétence pour réviser sa demande de 1999; cette lettre mentionnait également qu'elle ne constituait pas une décision soumise au contrôle judiciaire.

[13] Le présent contrôle judiciaire semble porter sur cette lettre et sur celle l'ayant précédée.

* * * * *

[14] La présente affaire soulève les questions suivantes :

1. Les lettres du ministre du 17 septembre 2007 et du 22 mai 2007 constituent-elles des « décision[s] » au sens de l'article 18.1 de la *Loi sur les Cours fédérales*, L.R.C. 1985, ch. F-7, susceptibles de contrôle judiciaire par la Cour?
2. Le ministre avait-il raison de conclure qu'il n'avait pas compétence pour examiner la demande du demandeur sollicitant la révision de la décision dans laquelle le ministre refusait sa première demande de prestations?
3. Le demandeur a-t-il été privé de son droit à l'équité procédurale en n'étant pas avisé que l'omission d'interjeter appel de la décision portant sur la première demande l'empêcherait de demander la révision de cette décision une fois qu'une décision aurait été rendue sur la deuxième demande?

[15] Chacune de ces questions doit être analysée selon la norme de la décision correcte. En fait, la première question traite de la compétence de la Cour et de la question de savoir si la lettre ou les lettres désignées par le demandeur sont des « décisions » à proprement parler qui peuvent faire l'objet d'un contrôle en vertu de l'article 18.1 de la *Loi sur les Cours fédérales*. La deuxième

question a trait aux déclarations du ministre au sujet de sa compétence en vertu du RPC, compte tenu de l'application du principe de la chose jugée ou d'un principe connexe, celui du caractère définitif des décisions. Aucune de ces questions ne relève de l'expertise du décideur et la Cour est donc autorisée à entreprendre une analyse séparée et à tirer ses propres conclusions en se fondant sur les faits et le droit (*Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, [2008] 1 R.C.S 190, aux paragraphes 29, 30, 36 et 50). La troisième question concerne l'équité procédurale et, par conséquent, elle commande, elle aussi, un contrôle selon la norme de la décision correcte.

* * * * *

[16] Les dispositions suivantes du RPC sont pertinentes pour les besoins du présent contrôle :

42. (1) [...]

(2) Pour l'application de la présente loi :

a) une personne n'est considérée comme invalide que si elle est déclarée, de la manière prescrite, atteinte d'une invalidité physique ou mentale grave et prolongée, et pour l'application du présent alinéa :

(i) une invalidité n'est grave que si elle rend la personne à laquelle se rapporte la déclaration régulièrement incapable de détenir une occupation véritablement rémunératrice,

(ii) une invalidité n'est prolongée que si elle est déclarée, de la manière prescrite, devoir vraisemblablement durer pendant une période longue, continue et indéfinie ou devoir entraîner vraisemblablement le décès;

42. (1) ...

(2) For the purposes of this Act,

(a) a person shall be considered to be disabled only if he is determined in prescribed manner to have a severe and prolonged mental or physical disability, and for the purposes of this paragraph,

(i) a disability is severe only if by reason thereof the person in respect of whom the determination is made is incapable regularly of pursuing any substantially gainful occupation, and

(ii) a disability is prolonged only if it is determined in prescribed manner that the disability is likely to be long continued and of indefinite duration or is likely to result in death; and

[...]

[...]

84. (1) Un tribunal de révision et la Commission d'appel des pensions ont autorité pour décider des questions de droit ou de fait concernant :

- a) la question de savoir si une prestation est payable à une personne;
- b) le montant de cette prestation;
- c) la question de savoir si une personne est admissible à un partage des gains non ajustés ouvrant droit à pension;
- d) le montant de ce partage;
- e) la question de savoir si une personne est admissible à bénéficier de la cession de la pension de retraite d'un cotisant;
- f) le montant de cette cession.

La décision du tribunal de révision, sauf disposition contraire de la présente loi, ou celle de la Commission d'appel des pensions, sauf contrôle judiciaire dont elle peut faire l'objet aux termes de la *Loi sur les Cours fédérales*, est définitive et obligatoire pour l'application de la présente loi.

(2) Indépendamment du paragraphe (1), le ministre, un tribunal de révision ou la Commission d'appel des pensions peut, en se fondant sur des faits nouveaux, annuler ou modifier une décision qu'il a lui-même rendue ou qu'elle a elle-même rendue conformément à la présente loi.

84. (1) A Review Tribunal and the Pension Appeals Board have authority to determine any question of law or fact as to

- (a) whether any benefit is payable to a person,
- (b) the amount of any such benefit,
- (c) whether any person is eligible for a division of unadjusted pensionable earnings,
- (d) the amount of that division,
- (e) whether any person is eligible for an assignment of a contributor's retirement pension, or
- (f) the amount of that assignment,

and the decision of a Review Tribunal, except as provided in this Act, or the decision of the Pension Appeals Board, except for judicial review under the *Federal Courts Act*, as the case may be, is final and binding for all purposes of this Act.

(2) The Minister, a Review Tribunal or the Pension Appeals Board may, notwithstanding subsection (1), on new facts, rescind or amend a decision under this Act given by him, the Tribunal or the Board, as the case may be.

[17] En tenant pour acquis, au sujet de la première question, que les lettres du ministre sont des « décisions » susceptibles de contrôle judiciaire par la Cour, je suis d'avis que la deuxième et troisième questions doivent être tranchées en faveur du défendeur pour les motifs exposés ci-dessous.

[18] En ce qui a trait à la deuxième question, la défendeur soutient que le ministre n'avait pas compétence pour examiner la demande du demandeur sollicitant la révision de la décision de 2000, car le tribunal de révision avait rendu une décision définitive sur cette question dans sa décision de novembre 2006. Au paragraphe 35 de ses observations, le défendeur écrit :

[TRADUCTION] [...] [E]n l'espèce, le demandeur demande au ministre de réviser une décision et de revenir sur la question de savoir s'il était invalide ou non la dernière fois où il avait été en droit de demander des prestations, à savoir en décembre 1998. Toutefois, le tribunal de révision s'est par la suite prononcé sur cette question, concluant que le demandeur était invalide à l'époque pertinente et lui accordant des prestations. Le demandeur, s'il était insatisfait, aurait dû contester directement la décision du ministre en demandant sa révision et non pas la contester indirectement en demandant la révision de cette décision après qu'une décision subséquente eut été rendue sur une deuxième demande. Accorder au ministre le pouvoir discrétionnaire de réviser la première demande pourrait donner lieu à des décisions contradictoires et violerait le principe du caractère définitif des décisions.

[19] Le défendeur se fonde sur l'arrêt de la Cour d'appel fédérale *Canada (Ministre du Développement des ressources humaines) c. Hogervorst*, 2007 CAF 41 (*Hogervorst*), de même que sur les décisions *Kabatoff c. Canada (Ministre des Ressources humaines et du Développement social)*, 2007 CF 820 (*Kabatoff*), et *Dillon c. Canada (Procureur général)*, 2007 CF 900 (*Dillon*),

rendues par la Cour, pour soutenir que la demande du demandeur pour que le ministre révise sa décision antérieure équivaut à une contestation indirecte de cette décision, compte tenu de la décision du tribunal de révision. Je suis d'accord.

[20] Même si les faits dans ces trois affaires sont quelque peu différents de ceux de la présente espèce, les mêmes principes s'appliquent. Dans l'affaire *Hogervorst* le demandeur cherchait à interjeter appel d'une décision antérieure plutôt qu'à faire réviser une décision au titre du paragraphe 84(2) du RPC, mais dans les deux affaires, il y a une décision subséquente qui est définitive et obligatoire pour toutes les parties. Comme cela a été énoncé dans l'arrêt *Hogervorst*, ces décisions devraient être contestées directement et non indirectement. Permettre une contestation indirecte va à l'encontre du principe du caractère définitif des décisions et pourrait donner lieu à des décisions contradictoires.

[21] Dans la décision *Kabatoff*, le juge James W. O'Reilly, en se fondant sur l'arrêt *Hogervorst*, a affirmé ce qui suit au paragraphe 7 :

Je suis d'accord avec M. Kabatoff sur le fait que la Loi ne dit pas expressément que le ministre ne peut pas réviser une décision qui a déjà été tranchée par le tribunal de révision. Cependant, je conviens avec le ministre que l'interprétation de la Loi conduit logiquement à cette conclusion. De plus, je suis persuadé que la Cour d'appel fédérale a décidé récemment que la Loi devait être interprétée de la manière avancée par le ministre [...]

[22] Dans la décision *Dillon* rendue par la suite, le juge Simon Noël, en se fondant lui aussi sur l'arrêt *Hogervorst*, a affirmé :

[19] Selon le demandeur, le paragraphe 84(2) du RPC donne au ministre le pouvoir discrétionnaire d'annuler ou de modifier, en se fondant sur des faits nouveaux, une décision qu'il a rendue même si le tribunal de révision est saisi de la même question. Je suis d'accord avec le défendeur lorsqu'il dit que cette prétention ne peut être retenue parce qu'elle équivaut à une contestation indirecte de la décision définitive rendue en janvier 1998. [...]

[...]

[...] De plus, rien ne permet d'ordonner au ministre de rouvrir une décision concernant la première demande du demandeur étant donné qu'il a rendu ensuite une décision définitive à l'égard de la deuxième demande, décision qui a été portée en appel au tribunal de révision par le demandeur. Par conséquent, le ministre est dessaisi de la première demande et il y a chose jugée. [...]

[23] Comme dans la décision *Dillon*, il y a en l'espèce une décision définitive et obligatoire rendue subséquemment par le tribunal de révision à l'égard de la deuxième demande. Pour avoir gain de cause, le demandeur doit démontrer que le ministre a compétence pour réviser sa décision à l'égard de la première demande conformément au paragraphe 84(2) du RPC, bien qu'une décision définitive et obligatoire ait été rendue subséquemment sur la question de l'invalidité par le tribunal de révision. La jurisprudence est claire sur cette question : le ministre n'a pas un tel pouvoir.

[24] Concernant la troisième question, le demandeur soutient avoir été privé de son droit à l'équité procédurale en n'étant pas avisé des conséquences du dépôt d'une deuxième demande, car, s'il en avait été avisé, il aurait peut-être plutôt choisi de contester le refus de sa première demande.

[25] Comme l'a mentionné le défendeur, lorsque le demandeur a déposé une nouvelle demande en juin 2005, il avait travaillé comme technicien en pharmacie depuis 2002 et avait arrêté de

travailler peu de temps auparavant, en avril 2005. Plus important encore, le demandeur a indiqué dans sa demande qu'il ne se considérait plus capable de travailler à partir du mois d'avril 2005. Sa décision de présenter une nouvelle demande est tout à fait raisonnable dans les circonstances. Ce n'est que lorsque le tribunal de révision lui a suggéré de demander au ministre de réviser sa décision à l'égard de la première demande que la question a été soulevée. Le demandeur avait le droit de déposer une deuxième demande, alors qu'il aurait pu demander la révision de la première demande. Le ministre a convenablement répondu à sa demande de rendre jugement sur sa demande subséquente. En effet, dans la décision *Dillon*, précité, le juge Noël a écrit :

[21] En l'espèce, M. Dillon demande au ministre de réviser une décision de 1998 même s'il ne l'a pas portée en appel et même si le tribunal de révision s'est subséquemment prononcé sur la même question à la suite du dépôt d'une deuxième demande. Le demandeur, comme il en avait le droit, a déposé cette deuxième demande en 2004, alors qu'il aurait pu demander la réouverture de la décision de 1998 d'annuler les prestations. Il a décidé de présenter une deuxième demande. En agissant ainsi, il a choisi la procédure à utiliser. Le défendeur a répondu à cette demande. Le ministre a d'abord décidé de la rejeter et, après que la révision eut été demandée, il a accordé les prestations rétroactivement. Cette décision a été portée en appel au tribunal de révision au motif que le ministre devait annuler la décision de 1998 et rendre les paiements rétroactifs à décembre 1997. Le tribunal de révision a rejeté l'appel.

[...]

[25] Finalement, M. Dillon connaissait la loi, en particulier après qu'il eut consulté les représentants du RPC et discuté avec eux depuis 1988. La Cour a reconnu qu'en droit administratif chacun connaît la loi et est présumé la comprendre. Dans *Dorey c. Canada (Agence des douanes et du revenu)*, [2003] A.C.F. n° 1575, 2003 CF 1241, la juge Elizabeth Heneghan a indiqué ce qui suit au paragraphe 22 :

[...] Il est bien établi que l'on n'est pas censé ignorer la loi. Dans l'arrêt *Pirotte c. Canada (Commission d'assurance-chômage)*, [1977] 1 C.F. 314, une affaire qui concernait une demande de

prestations d'assurance-chômage, la Cour d'appel s'était exprimée ainsi, à la page 317 :

[...] C'est un principe fondamental que l'ignorance de la loi n'excuse pas le défaut de se conformer à une prescription législative. (*Mihm c. Le Ministre de la main-d'œuvre et de l'Immigration* [1970] R.C.S. 348, à la page 353.) Ce principe, parfois critiqué parce qu'il serait fondé sur la présomption peu réaliste que la loi est connue de tous, a depuis longtemps été reconnu comme essentiel à l'ordre juridique. [Voir aussi : *Zündel c. Canada (Commission canadienne des droits de la personne)* (en ce qui concerne le Congrès juif canadien), [1999] A.C.F. n° 392, au paragraphe 17; *McGill c. Canada (Ministre du Revenu national – M.R.N.)*, [1985] A.C.F. n° 806 (C.A.F.).]

[Souligné en partie dans l'original.]

[26] Finalement, il est vrai que le tribunal de révision a soulevé la question des faits nouveaux et a essentiellement suggéré au demandeur de solliciter au ministre la révision de sa demande antérieure conformément au paragraphe 84(2) du RPC, ce que le demandeur a fait. Toutefois, comme le tribunal de révision avait également rendu une décision définitive et obligatoire sur la deuxième demande, le ministre n'avait pas compétence pour examiner la demande du demandeur.

[27] Malgré toute la sympathie que j'ai pour le demandeur, compte tenu des circonstances particulières en l'espèce, je dois conclure que le ministre avait raison d'informer le demandeur comme il l'a fait dans les lettres datées du 22 mai et du 17 septembre 2007. La demande de contrôle judiciaire est donc rejetée. Toutefois, comme le défendeur l'a lui-même demandé, aucuns dépens ne sont adjugés.

JUGEMENT

La demande de contrôle judiciaire des lettres du 22 mai et du 7 septembre 2007 par lesquelles le ministre du Développement des ressources humaines du Canada a refusé d'examiner la demande présentée par le demandeur visant à obtenir la révision de la décision du 11 janvier 2000 dans laquelle le ministre refusait de lui accorder des prestations au titre du *Régime de pensions du Canada*, L.R.C. 1985, ch. C-8, est rejetée, sans frais.

« Yvon Pinard »

Juge

Traduction certifiée conforme
Julie Boulanger, LL.M.

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : T-1794-07

INTITULÉ : CYRIL HILTZ c. DÉVELOPPEMENT DES
RESSOURCES HUMAINES CANADA, PROGRAMME
DE PRESTATIONS D'INVALIDITÉ DU RÉGIME DE
PENSIONS DU CANADA

LIEU DE L'AUDIENCE : Vancouver (Colombie-Britannique)

DATE DE L'AUDIENCE : Le 7 mai 2009

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

**DATE DES MOTIFS
ET DU JUGEMENT :** Le 22 mai 2009

COMPARUTIONS :

Cyril Hiltz LE DEMANDEUR POUR SON PROPRE COMPTE

Allan Matte POUR LE DÉFENDEUR

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

LE DEMANDEUR POUR SON PROPRE COMPTE

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