

Cour d'appel fédérale



Federal Court of Appeal

Date : 20171228

Dossier : A-429-16

Référence : 2017 CAF 251

[TRADUCTION FRANÇAISE]

**CORAM : LA JUGE DAWSON
LE JUGE STRATAS
LE JUGE RENNIE**

ENTRE :

MARILYN GARSHOWITZ

demanderesse

et

LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

défendeur

Audience tenue à Toronto (Ontario), le 14 décembre 2017.

Jugement rendu à Ottawa (Ontario), le 28 décembre 2017.

MOTIFS DU JUGEMENT DE LA COUR :

LE JUGE STRATAS

Y ONT SOUSCRIT :

**LA JUGE DAWSON
LE JUGE RENNIE**

Cour d'appel fédérale



Federal Court of Appeal

Date : 20171228

Dossier : A-429-16

Référence : 2017 CAF 251

**CORAM : LA JUGE DAWSON
LE JUGE STRATAS
LE JUGE RENNIE**

ENTRE :

MARILYN GARSHOWITZ

demanderesse

et

LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

défendeur

MOTIFS DU JUGEMENT

LE JUGE STRATAS

[1] La demanderesse sollicite le contrôle judiciaire de la décision, datée du 17 octobre 2016, rendue par le Tribunal de la sécurité sociale – Division d'appel, dont la référence est 2016 TSSDASR 402.

[2] La demanderesse a présenté une demande de prestations d'invalidité en application du *Régime de pensions du Canada*, L.R.C. (1985), ch. C-8. Le défendeur a refusé sa demande au motif qu'elle n'était pas atteinte d'une invalidité grave et prolongée au cours de sa période minimale d'admissibilité, et de manière continue par la suite. La demanderesse a interjeté appel devant le Tribunal de la sécurité sociale – Division générale.

[3] La division générale a jugé l'affaire sur dossier et a rejeté l'appel. La demanderesse a demandé l'autorisation d'interjeter appel devant le Tribunal de la sécurité sociale – Division d'appel.

[4] La division d'appel a accordé à la demanderesse l'autorisation d'interjeter appel et elle a accueilli son appel. Elle a conclu à un manquement à l'équité procédurale du fait que la division générale n'avait pas permis à la demanderesse de présenter une preuve testimoniale et que le défendeur avait unilatéralement expurgé des renseignements médicaux pertinents et ainsi empêché la demanderesse de présenter pleinement sa cause à la division générale. La division d'appel a renvoyé l'affaire à la division générale pour qu'une nouvelle audience soit tenue devant un membre différent. Le dossier révèle que la principale question qui demeure irrésolue et que la division générale doit trancher est celle de savoir si la demanderesse était atteinte d'une invalidité grave et prolongée avant l'expiration de sa période minimale d'admissibilité et de manière permanente par la suite.

[5] Devant nous, la demanderesse sollicite une ordonnance annulant la décision de la division d'appel. Elle fait valoir que la division d'appel aurait simplement dû lui accorder les

prestations d'invalidité qu'elle demande, plutôt que de renvoyer l'affaire à la division générale pour nouvelle audience. Cet argument ne saurait être retenu pour deux motifs.

[6] D'une part, la décision de la division d'appel de renvoyer l'affaire à la division générale – une décision fondée sur l'appréciation discrétionnaire des éléments de preuve dont elle était saisie – est acceptable et peut se justifier. Par conséquent, au regard du droit, elle est raisonnable et doit être maintenue (*Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190, par. 47). Au vu des faits lui ayant été présentés, la division d'appel a raisonnablement établi que seule la tenue d'une audience devant la division générale permettrait à la demanderesse de prendre connaissance des éléments de preuve pertinents pour sa demande et de présenter les éléments de preuve qu'elle estime pertinents pour démontrer son admissibilité aux prestations. Ce n'est qu'alors que la division générale sera en mesure d'examiner l'ensemble des éléments de preuve et de rendre une décision sur le fond quant au droit de la demanderesse à des prestations.

[7] D'autre part, dans les circonstances de l'espèce, nous ne sommes pas légalement autorisés à accorder des prestations à la demanderesse. Selon le *Régime de pensions du Canada*, seul le Tribunal de la sécurité sociale est autorisé à recevoir d'autres éléments de preuve, à décider si la demanderesse est invalide au sens de la Loi et, s'il en est convaincu, à accorder les prestations d'invalidité sollicitées par la demanderesse. Sauf dans les circonstances les plus inhabituelles, ce n'est qu'une fois toutes ces tâches accomplies que la Cour peut contrôler les décisions du Tribunal de la sécurité sociale.

[8] Il ne s'agit pas en l'espèce d'une affaire dont l'issue est suffisamment certaine pour qu'une ordonnance de *mandamus* (parfois appelée « verdict imposé », un terme que je préfère ne pas employer parce qu'il ne désigne aucune des mesures de réparation énumérées à l'article 18.1 de la *Loi sur les Cours fédérales*, L.R.C. 1985, ch. F-7) soit accordée. En effet, il était raisonnable pour la division d'appel de décider de renvoyer l'affaire à la division générale pour que d'autres éléments de preuve lui soient présentés. Le dossier de preuve ne justifie pas non plus qu'une ordonnance de *mandamus* soit accordée pour cause d'actes graves de mauvaise administration : *D'Errico c. Canada (Procureur général)*, 2014 CAF 95, 459 N.R. 167. La solution par défaut s'applique donc : la division générale est le juge du fond, et ce n'est qu'une fois une décision rendue au fond que la Cour peut intervenir et seulement dans l'exercice de son rôle de contrôle : *Robbins c. Canada (Procureur général)*, 2017 CAF 24, par. 17, citant *Bernard c. Canada (Agence du revenu)*, 2015 CAF 263, 479 N.R. 189 par. 23; *Association des universités et collèges du Canada c. Canadian Copyright Licensing Agency (Access Copyright)*, 2012 CAF 22, 428 N.R. 297 par. 16 à 19.

[9] La demanderesse nous demande aussi de confirmer son admissibilité à des prestations sous le régime du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées. Nous n'avons pas compétence pour le faire. Dans le cadre de ce régime légal provincial, il peut être interjeté appel devant le Tribunal de l'aide sociale, puis devant la Cour divisionnaire de l'Ontario, et non devant notre Cour (*Loi de 1997 sur le Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées*, L.O. 1997, ch. 25, art. 23 et 31).

[10] Enfin, la demanderesse voudrait que la Cour lui accorde des dommages-intérêts pour conduite abusive et pour violation des normes en matière de droits de la personne. Ici non plus, notre Cour n'a pas compétence à cet égard. Nous sommes saisis d'une demande de contrôle judiciaire. L'article 18.1 de la *Loi sur les Cours fédérales* confère à la Cour le pouvoir d'accorder diverses mesures de réparation propres au droit administratif, à l'exclusion des dommages-intérêts. Les plaintes relatives aux droits de la personne doivent en premier lieu être présentées à une commission des droits de la personne, de compétence fédérale ou provinciale selon les circonstances. Les dommages-intérêts, quant à eux, doivent être sollicités dans le cadre d'une action intentée devant le tribunal compétent.

[11] Dans son mémoire, la demanderesse soulève des arguments fondés sur la *Charte*. Ils ne peuvent être soulevés pour la première fois à la présente étape; ils doivent d'abord être présentés à l'organe administratif compétent, qui, en l'espèce, est la division générale : *Okwuobi c. Commission scolaire Lester-B.-Pearson*; *Casimir c. Québec (Procureur général)*; *Zorrilla c. Québec (Procureur général)*, 2005 CSC 16, [2005] 1 R.C.S. 257; *Forest Ethics Advocacy Association c. Canada (Office national de l'énergie)*, 2014 CAF 245, [2015] 4 R.C.F. 75, par. 42 et 45; *Alexion Pharmaceuticals Inc. c. Canada (Procureur général)*, 2017 CAF 241, par. 48 à 50. Dans la mesure où la demanderesse invoque la *Charte* en vue d'obtenir des dommages-intérêts, l'objection énoncée au paragraphe précédent s'applique.

[12] Toutefois, je ne voudrais pas qu'en raison de ce qui précède l'on croie que je conseille à la demanderesse de s'adresser aux divers tribunaux, commissions et cours de justice compétents en matière de droits de la personne ni que je l'encourage à le faire. En effet, ce ne sont pas tous

les actes ayant causé de la douleur ou de la détresse chez une personne qui justifient des dommages-intérêts, et il arrive qu'ester en justice n'en vaille ni le coût ni la peine. Avant d'entreprendre quelque autre démarche que ce soit, la demanderesse devrait obtenir des conseils juridiques auprès d'un service d'aide juridique ou d'une clinique d'aide juridique communautaire. L'obtention de conseils juridiques peut notamment aider la demanderesse à éviter les impasses juridiques qui ne feraient qu'aggraver son état de santé actuel. L'obtention de conseils juridiques mettra aussi en évidence le fait que les tribunaux ne font pas la loi : ils sont circonscrits par des règles juridiques et ils ne peuvent pas remédier à toutes les injustices ou fautes perçues.

[13] Par conséquent, pour les motifs qui précèdent, je suis d'avis de rejeter la demande de contrôle judiciaire. Suivant ce dispositif, la décision de la division d'appel de renvoyer l'affaire à la division générale sera maintenue.

[14] Je tiens à examiner un autre fait survenu après que la division d'appel eut rendu sa décision. Je dois le faire parce qu'il a une incidence sur les questions que la division générale tranchera une fois saisie de la présente affaire. De plus, il convient de formuler un commentaire à ce sujet.

[15] Au mois de juin 2017, le défendeur a demandé à la Cour, par voie de requête, d'accueillir la demande et de prononcer une ordonnance de *mandamus* (parfois appelée « verdict imposé ») dans laquelle il serait enjoint à la division d'appel d'accorder des prestations d'invalidité à la

demanderesse. Notre Cour n'était pas en mesure d'accueillir la requête. Il était nécessaire que des explications justifiant la mesure de réparation sollicitée soient fournies.

[16] De plus, même si notre Cour avait reçu une explication satisfaisante, il ne lui aurait pas été loisible d'accueillir la requête. À cet égard, deux points méritent d'être mentionnés.

[17] D'une part, en toutes circonstances, les tribunaux ne sauraient intervenir que sur la foi de faits établis par des éléments de preuve admissibles ou d'autres sources factuelles permises, tels témoignages, preuve documentaire, affidavits, documents admis sur le fondement d'une loi ou d'une présomption légale, exposés conjoints, aveux faits dans des actes de procédure ou connaissance d'office : *Pfizer Canada Inc. c. Teva Canada Limited*, 2016 CAF 161400 D.L.R. (4th) 723 par. 79 et 80, citant notamment l'arrêt *Première Nation de Kahkewistahaw c. Taypotat*, 2015 CSC 30, [2015] 2 R.C.S. 548, par. 26 et 27. Bien entendu, les tribunaux sont tenus d'agir en conformité avec la loi. La requête de juin ne s'appuyait sur aucun élément de preuve admissible ni autre source factuelle permise étayant la demande de réparation.

[18] D'autre part, une ordonnance accueillant une demande sur consentement se distingue d'un rejet sur consentement et d'un désistement. Les deux derniers cas ne sont habituellement pas controversés. Dans le cas d'un rejet sur consentement ou d'un désistement, le *statu quo* juridique est maintenu : l'ordonnance administrative exécutoire visée par la demande reste inchangée. Toutefois, l'octroi d'une requête sur consentement prête à controverse. Le *statu quo* juridique est modifié : la décision aura une incidence sur l'ordonnance administrative exécutoire.

La cour qui procède au contrôle doit être d'avis, au vu des faits et du droit, qu'elle peut accueillir la requête et modifier le *statu quo* juridique.

[19] Il existe plus d'une façon d'accueillir une demande sur consentement. Le défendeur visé par la demande peut se fonder sur le dossier de preuve présenté à la cour qui procède au contrôle, convenir que l'administrateur s'est livré à une interprétation déraisonnable du droit, offrir une explication à cet égard et demander l'annulation de la décision de l'administrateur. Ou encore, le défendeur peut présenter de nouveaux éléments de preuve que les parties ont convenu de verser au dossier – un exposé des faits conjoint pourrait suffire – et expliquer que, au vu des faits et du droit, l'ordonnance de l'administrateur doit être annulée et l'affaire renvoyée à l'administrateur ou qu'une ordonnance de *mandamus* s'impose. Il peut y avoir d'autres façons d'atteindre ce résultat. Dans tous les cas, la Cour, agissant de façon judiciaire et non se contentant d'acquiescer à la demande, doit conclure, au vu des faits et du droit, qu'il y a lieu de rendre le jugement sollicité.

[20] Il ressort de la décision rendue par la Cour concernant la requête du mois de juin que le défendeur n'avait pas réussi à la convaincre. Toutefois, la Cour a clairement expliqué que le défendeur pouvait présenter une nouvelle requête visant à faire accueillir la demande, mais le défendeur ne l'a pas fait.

[21] Avant la tenue de l'audience devant notre Cour, nous avons donné pour directive au défendeur de préciser s'il allait nous demander d'accueillir la demande, comme il l'avait fait au mois de juin, étant donné que le défendeur a indiqué à la Cour dans ses observations écrites

présentées à l'appui de la requête du mois de juin dernier que [TRADUCTION] « [l]e défendeur est maintenant d'avis que la demanderesse est invalide » au sens du *Régime* et qu'elle a droit aux prestations qu'elle demande. Toutefois, en réponse à notre demande de précision, le défendeur a indiqué qu'il avait l'intention de s'opposer à la demande, ce qui semblait constituer un revirement par rapport à la position qu'il avait défendue au mois de juin.

[22] Nous avons tenté d'approfondir la question à l'audience. Il s'est avéré que le défendeur s'inquiète de l'établissement d'un malheureux précédent en faveur des « verdicts imposés ». Bien entendu, c'est une fausse inquiétude. Si, selon son interprétation des faits et du droit, le défendeur estime que la demanderesse a droit à des prestations, il devrait privilégier une mesure de réparation permettant d'obtenir ce résultat. De plus, l'octroi d'une telle mesure de réparation serait un cas d'espèce pouvant se distinguer d'une future affaire, et il découlerait d'un processus dans le cadre duquel le défendeur exercerait un plein contrôle. Si le défendeur estime qu'un « verdict imposé » n'est pas justifié au regard des faits et du droit, il peut s'abstenir de solliciter cette mesure de réparation.

[23] Après en avoir discuté à l'audience, le défendeur a de nouveau formellement adopté la position voulant que la demanderesse fût invalide au sens du *Régime de pensions du Canada*. Le défendeur a confirmé que, en application des règles impératives du *Régime*, la demanderesse est en droit de recevoir des prestations à compter du mois de janvier 2012, avec un premier versement au mois de mai 2012, ce qui équivaut à la rétroactivité maximale permise à l'alinéa 42(2)b) compte tenu du fait que la demanderesse a présenté sa demande le 29 avril 2013, conformément aux dispositions du *Régime de pensions du Canada*.

[24] La Cour a demandé aux parties d'engager des discussions en vue de voir si elles pouvaient arriver à une entente reflétant la position du défendeur, mais les parties ont été incapables de parvenir à un accord, même après plusieurs ajournements accordés pour leur permettre de discuter de la question.

[25] Par conséquent, nous avons entendu la demande sur le fond. Toutefois, nous avons avisé la demanderesse que, si elle informait l'administrateur judiciaire dans les sept jours suivant la date de l'audience de son acceptation de la position du défendeur, nous rendrions, au vu des faits et du droit, un jugement prescrivant l'issue de l'affaire, plutôt que de trancher la demande.

[26] Dans une lettre datée du 20 décembre 2017, la demanderesse a indiqué qu'elle n'acceptait pas la position du défendeur. Il semble que la demanderesse conteste entre autres choses le montant des prestations calculé par le défendeur.

[27] Étant donné que la demanderesse continue de contester vigoureusement la position du défendeur et vu la complexité du régime administratif en cause et le fait que les parties n'avaient pas présenté d'observations concernant le montant précis de la prestation d'invalidité à verser à la demanderesse, je propose que la décision de la division d'appel – de renvoyer la présente affaire à la division générale du Tribunal de la sécurité sociale – soit maintenue. Il ne s'agit pas d'un cas où je dicterais à la division générale l'issue du litige par voie d'ordonnance de *mandamus*.

[28] La division générale devrait tenir compte de l'acceptation par le défendeur de la position décrite au paragraphe 23, ci-dessus. En conséquence, elle n'aura pas à entendre des témoignages concernant les questions ayant ainsi été résolues. Il se peut donc qu'il ne reste plus à la division générale que la tâche pratique et importante de recevoir les observations des parties, de calculer le montant des prestations auquel la demanderesse a droit et de rendre une ordonnance.

[29] Le défendeur ne sollicite pas les dépens dans la présente demande. J'ai d'abord songé, préoccupé par l'éventualité qu'il revienne sur la position qu'il avait adoptée dans le cadre de la requête du mois de juin 2017 – ce qui aurait constitué un abus de procédure –, à le condamner aux dépens. Notre Cour est habilitée à rendre une telle ordonnance : voir l'article 400 des *Règles des Cours fédérales*; voir aussi l'arrêt *Air Canada c. Thibodeau*, 2007 CAF 115, 375 N.R. 195 au paragraphe 24 (la Cour a « le pouvoir discrétionnaire » en matière de dépens, lesquels visent notamment à dissuader l'inconduite et les abus procéduraux). Au bout du compte, le défendeur n'est pas revenu sur la position qu'il avait adoptée en juin. Après réflexion, ses inquiétudes injustifiées ont été dissipées et il a adhéré à cette position. Il convient aussi de souligner que la demanderesse n'a pas eu gain de cause dans la présente demande. Malgré cela, le défendeur, de façon louable, ne demande pas que les dépens lui soient adjugés. Étant donné que des considérations d'équité sont partagées, je propose que chaque partie supporte ses propres dépens.

[30] Par conséquent, je rejeterais la demande sans dépens. Étant donné le mécontentement de la demanderesse quant à la façon dont sa demande de prestations a été traitée à ce jour et le fait que relativement peu de questions demeurent en suspens compte tenu de la position du

défendeur, j'incite la division générale à tenir l'audience et à trancher l'affaire le plus rapidement possible.

« David Stratas »

j.c.a.

« Je suis d'accord.

Eleanor R. Dawson, j.c.a. »

« Je suis d'accord.

Donald J. Rennie, j.c.a. »

COUR D'APPEL FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : A-429-16

APPEL DE LA DÉCISION DU 17 OCTOBRE 2017 DE LA DIVISION D'APPEL DU TRIBUNAL DE LA SÉCURITÉ SOCIALE DU CANADA, DOSSIER DU TRIBUNAL N° AD-16-582

INTITULÉ : MARILYN GARSHOWITZ c.
LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU
CANADA

LIEU DE L'AUDIENCE : Toronto (Ontario)

DATE DE L'AUDIENCE : LE 14 DÉCEMBRE 2017

MOTIFS DU JUGEMENT DE LA COUR : LE JUGE STRATAS

Y ONT SOUSCRIT : LA JUGE DAWSON
LE JUGE RENNIE

DATE DES MOTIFS : LE 28 DÉCEMBRE 2017

COMPARUTIONS :

Marilyn Garshowitz POUR SON PROPRE COMPTE

Sylvie Doire POUR LE DÉFENDEUR

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Nathalie G. Drouin POUR LE DÉFENDEUR
Sous-procureure générale du Canada