

Cour d'appel fédérale



Federal Court of Appeal

Date : 20211209

Dossier : A-105-21

Référence : 2021 CAF 239

[TRADUCTION FRANÇAISE]

**CORAM : LA JUGE GAUTHIER  
LE JUGE DE MONTIGNY  
LE JUGE LEBLANC**

**ENTRE :**

**PETER WILLIAM MUDIE**

**demandeur**

**et**

**LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA**

**défendeur**

Audience tenue par vidéoconférence organisée par le greffe, le 29 novembre 2021.

Jugement rendu à Ottawa (Ontario) le 9 décembre 2021.

**MOTIFS DU JUGEMENT :**

**LE JUGE DE MONTIGNY**

**Y ONT SOUSCRIT :**

**LA JUGE GAUTHIER  
LE JUGE LEBLANC**

Cour d'appel fédérale



Federal Court of Appeal

Date : 20211209

Dossier : A-105-21

Référence : 2021 CAF 239

**CORAM : LA JUGE GAUTHIER  
LE JUGE DE MONTIGNY  
LE JUGE LEBLANC**

**ENTRE :**

**PETER WILLIAM MUDIE**

**demandeur**

**et**

**LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA**

**défendeur**

**MOTIFS DU JUGEMENT**

**LE JUGE DE MONTIGNY**

[1] La présente demande de contrôle judiciaire est l'aboutissement d'une longue série de procédures introduites à la suite d'une demande initialement présentée par le demandeur le 13 août 2015, en vue d'obtenir une pension partielle de la Sécurité de la vieillesse (SV). Selon le paragraphe 3(1) de la *Loi sur la sécurité de la vieillesse*, L.R.C. (1985), ch. O-9 (la Loi), les personnes de 65 ans et plus sont admissibles à cette pension si elles satisfont à certaines

exigences prévues par la loi et qu'elles ont résidé au Canada durant le nombre d'années requis. Les personnes qui n'ont pas le nombre d'années de résidence requis peuvent être admissibles à une pension partielle aux termes du paragraphe 3(2) de la Loi.

[2] Le demandeur est né en Afrique du Sud en 1941. Il a immigré au Canada en 1975 et a obtenu la citoyenneté canadienne en 1978. Il a ensuite immigré aux États-Unis en 1979, puis il a vécu dans divers pays jusqu'en 2012, année durant laquelle il prétend s'être établi en Nouvelle-Écosse. Sa demande initiale de pension partielle de la SV reposait sur le fait qu'il avait cru comprendre qu'il n'était considéré comme un résident du Canada que depuis 2015, année durant laquelle il a fait l'acquisition d'un lieu permanent de résidence au pays.

[3] Le 1<sup>er</sup> février 2018, le demandeur a retiré sa demande initiale. S'appuyant sur une conclusion de l'Agence du revenu du Canada selon laquelle il était redevenu résident en 2012, lorsqu'il est revenu au Canada avec l'intention de s'établir de façon permanente en Nouvelle-Écosse, le demandeur a présenté une demande le 12 septembre 2018 en vue d'obtenir la pleine pension mensuelle de la SV.

[4] Le 29 août 2019, Service Canada a informé le demandeur qu'il ne répondait aux exigences en matière de résidence pour être admissible à une pension de la SV, mais que sa demande avait été envoyée au Bureau des opérations internationales afin de faire l'objet d'un examen plus approfondi pour déterminer s'il répondait néanmoins aux conditions de résidence énoncées dans l'*Accord entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement des États-Unis d'Amérique en matière de sécurité sociale*, 11 mars 1981, RTC 1984 n° 38 (modifié par un

premier accord supplémentaire signé le 10 mai 1983 et entré en vigueur le 1<sup>er</sup> août 1984 et un deuxième accord supplémentaire signé le 28 mai 1996 et entré en vigueur le 1<sup>er</sup> octobre 1997).

[5] Le 16 septembre 2019, le Bureau des opérations internationales de Service Canada a informé le demandeur qu'il était admissible à une pension partielle de la SV, et lui a expliqué qu'il pouvait choisir de commencer à recevoir des prestations moins élevées en date d'octobre 2017 ou des prestations plus élevées en date de juillet 2018, ou qu'il pouvait également reporter son droit à pension afin de toucher une pleine pension de la SV à compter de février 2024. Dans la lettre, on lui demandait de choisir l'une des options proposées, de remplir le formulaire joint et de le retourner à Service Canada.

[6] N'étant pas d'accord avec la manière dont le ministre de l'Emploi et du Développement social (le ministre) avait déterminé sa période de résidence, le demandeur n'a pas retourné le formulaire joint. Il a plutôt présenté une demande de révision le 29 août 2019 et envoyé des lettres au ministre le 16 septembre 2019. Le 12 décembre 2019, Service Canada a informé le demandeur par téléphone que sa demande de révision serait retirée pour cause de prématurité, puisque qu'aucune décision définitive n'avait encore été rendue.

[7] Le 28 avril 2020, le demandeur a déposé une requête auprès de la division générale du Tribunal de la sécurité sociale du Canada (la division générale), en vue d'obtenir un bref de *mandamus*. Il faisait valoir que la loi lui reconnaissait le droit à une révision, que le retrait de sa demande constituait un recours abusif qui l'empêchait de contester les décisions de Service Canada et que Service Canada tentait de l'obliger à accepter moins que ce à quoi il avait droit.

Le même jour, le secrétariat du Tribunal a informé le demandeur qu'il fermerait son dossier, car Emploi et Développement social Canada (EDSC) n'avait pas encore rendu de décision concernant sa demande de révision.

[8] Le 21 mai 2020, le demandeur a interjeté appel de cette décision auprès de la division d'appel du Tribunal de la sécurité sociale (la division d'appel). Là encore, on l'a informé que le Tribunal ne pouvait accueillir son appel, puisqu'aucune décision n'avait encore été rendue concernant la révision de son dossier.

[9] Cependant, le 31 juillet 2020, les deux parties ont été informées que la demande présentée par le demandeur à la division d'appel n'avait pas été traitée à cause d'une omission involontaire, et une conférence de gestion de l'instance a eu lieu le 14 août 2020. Durant cette conférence, le ministre a accepté de rendre, « dans les plus brefs délais », une décision concernant la demande de révision présentée aux termes de l'article 27.1 de la Loi. Des mois plus tard, la division d'appel a accordé au demandeur l'autorisation d'interjeter appel de la décision de l'instance inférieure, pour le motif qu'il existait tout au moins une cause défendable selon laquelle la division générale avait commis une erreur de compétence en refusant d'examiner la demande du demandeur. Tout en convenant que seule une décision concernant une demande de révision pouvait faire l'objet d'un appel auprès de la division générale, la division d'appel a mentionné que la division générale avait, par le passé, jugé qu'un refus de la part de Service Canada de rendre une décision concernant une demande de révision constituait en soi une décision susceptible de révision.

[10] À la suite d'une troisième conférence de gestion de l'instance devant la division d'appel, le 11 décembre 2020, le ministre a rendu une décision concernant la demande de révision et a conclu que le demandeur n'était revenu s'établir au Canada qu'en date du 6 avril 2019. Vu la décision rendue par le ministre, la division d'appel a rejeté l'appel du demandeur le 10 mars 2021, concluant que la question visant à déterminer si la division générale avait commis une erreur de compétence était devenue théorique. C'est cette décision de la division d'appel que notre Cour doit maintenant examiner.

[11] J'ajouterais à ce bref exposé des faits que la demande de pension de la SV présentée par M. Mudie en 2018 a suscité un volume important d'observations, de courriels, de lettres, de conférences de gestion de l'instance et de procédures accessoires, tant devant la division générale que la division d'appel. De fait, il est juste de dire que tous les moyens ont été utilisés durant les trois années au cours desquelles la demande de M. Mudie a été étudiée jusqu'à maintenant. De plus, deux autres demandes de contrôle judiciaire ont été introduites devant la Cour fédérale (dossiers numéros T-624-20 et T-1513-20), mais elles ont finalement été rejetées en raison de leur caractère théorique. Cela étant dit, comme je l'ai mentionné précédemment, la seule décision dont notre Cour est dûment saisie est celle qui a été rendue par la division d'appel, le 10 mars 2021.

[12] La division d'appel a rejeté l'appel parce que les questions soulevées par le demandeur étaient devenues théoriques, qu'elles outrepassaient ses pouvoirs ou qu'elles ne relevaient pas de sa compétence.

[13] Selon la division d'appel, la question de savoir si une décision devait être rendue concernant la demande de révision n'avait aucune incidence pratique sur les parties; même si elle souscrivait à la thèse du demandeur quant à la nécessité d'une telle décision, sa conclusion ne serait d'aucune utilité puisque Service Canada avait déjà rendu une décision à ce sujet. La division d'appel a également refusé d'exercer son pouvoir discrétionnaire d'examiner la question en litige malgré son caractère théorique, au motif que sa décision n'aurait pas force exécutoire sur le ministre dans d'autres affaires et qu'elle n'obligerait pas Service Canada à modifier ses pratiques.

[14] La division d'appel a en outre conclu qu'elle n'était pas habilitée à accorder l'autre mesure de réparation demandée par le demandeur, car elle ne peut exercer que les pouvoirs qui lui sont conférés par le paragraphe 59(1) de la *Loi sur le ministère de l'Emploi et du Développement social*, L.C. 2005, ch. 34 (LMEDS), à savoir :

59 (1) La division d'appel peut rejeter l'appel, rendre la décision que la division générale aurait dû rendre, renvoyer l'affaire à la division générale pour réexamen conformément aux directives qu'elle juge indiquées, ou confirmer, infirmer ou modifier totalement ou partiellement la décision de la division générale.

59 (1) The Appeal Division may dismiss the appeal, give the decision that the General Division should have given, refer the matter back to the General Division for reconsideration in accordance with any directions that the Appeal Division considers appropriate or confirm, rescind or vary the decision of the General Division in whole or in part.

[15] Lorsque la division d'appel substitue sa propre décision à celle de la division générale, ou qu'elle renvoie l'affaire à la division générale pour réexamen conformément à ses directives, elle ne peut outrepasser les pouvoirs de la division générale, lesquels pouvoirs sont définis au paragraphe 54(1) de la LMEDS :

54 (1) La division générale peut rejeter l'appel ou confirmer, infirmer ou modifier totalement ou partiellement la décision visée par l'appel ou rendre la décision que le ministre ou la Commission aurait dû rendre.

54 (1) The General Division may dismiss the appeal or confirm, rescind or vary a decision of the Minister or the Commission in whole or in part or give the decision that the Minister or the Commission should have given.

[16] Pour ces motifs, la division d'appel a conclu qu'elle ne pouvait renvoyer l'affaire au ministre avec des directives quant aux procédures à suivre. De fait, ni la division d'appel ni la division générale n'ont le pouvoir de renvoyer une affaire ou de dicter les procédures que doit suivre le ministre; elles ne sont habilitées qu'à substituer leur décision à celle du ministre. Dans la même optique, la division d'appel a conclu qu'elle ne pouvait adjuger de dépens ou de dommages-intérêts contre le ministre, car la LMEDS ne confère aucun pouvoir explicite permettant de rendre une ordonnance d'adjudication des dépens contre une partie ou d'accorder des dommages-intérêts et que ni la *Déclaration canadienne des droits*, S.C. 1960, ch. 44 (la Déclaration des droits) ni la *Charte canadienne des droits et libertés*, partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, constituant l'annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada (R.-U.)*, 1982, c 11, par. 91(24) (la Charte) n'élargissent la compétence du Tribunal.

[17] Enfin, la division d'appel a conclu qu'elle n'avait pas compétence pour examiner la décision du ministre concernant la demande de révision, car elle ne peut instruire que les appels interjetés à l'encontre de décisions de la division générale. La division d'appel a donc donné pour instruction au demandeur d'interjeter appel de cette décision auprès de la division générale, ce qu'il a fait le 8 mars 2021 (dossier du demandeur, pièce 94, p. 294).



[18] Le demandeur est manifestement mécontent de la conclusion de la division d'appel et il demande un contrôle judiciaire de cette décision. Bien que je puisse aisément reconnaître que les choix que Service Canada a proposés au demandeur le 16 septembre 2019 étaient au mieux déconcertants et qu'ils pouvaient être interprétés comme une acceptation implicite de la décision du ministre concernant sa résidence, cela ne constitue pas un motif aux termes duquel notre Cour peut modifier la décision de la division d'appel. Le rôle de notre Cour, lors d'un contrôle judiciaire, est de déterminer si la décision de la division d'appel est raisonnable, tant sur le plan du raisonnement suivi que du résultat obtenu. Notre tâche n'est pas de trancher nous-mêmes la question en litige selon nos propres critères, mais plutôt d'examiner les motifs de la division d'appel avec « une attention respectueuse » en cherchant à comprendre l'analyse qui a été faite et la conclusion qui a été tirée : *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Vavilov*, 2019 CSC 65, par. 83 et 84; *Parks c. Canada (Procureur général)*, 2020 CAF 91, [2020] A.C.F. n° 618 (QL), par. 8; *Balkanyi c. Canada (Procureur général)*, 2021 CAF 164, 2021 CarswellNat 3029 (WL Can), par. 13.

[19] Il ne fait aucun doute dans mon esprit qu'il était raisonnable pour la division d'appel de conclure que la décision rendue par le ministre le 11 décembre 2020 relativement à la demande de révision a rendu théorique la question de savoir si les décisions rendues par Service Canada en août et septembre 2019 au sujet de la période de résidence étaient des « décisions » au sens du paragraphe 27.1(1) de la Loi. Le demandeur lui-même le reconnaît (dossier du demandeur, mémoire des faits et du droit, par. 4(b), p. 666). Ce que le demandeur pouvait espérer de mieux, c'était qu'il soit conclu qu'une décision devait être rendue concernant sa demande de révision;

comme une décision avait été rendue lorsque la division d'appel a statué sur son appel, il n'existait plus de contentieux actuel entre les parties.

[20] Qui plus est, le demandeur ne m'a pas convaincu que la division d'appel a agi de manière déraisonnable en refusant d'exercer son pouvoir discrétionnaire d'examiner la question en litige malgré son caractère théorique. Comme la division d'appel l'a mentionné, le prononcé d'une décision sur la question de portée restreinte soulevée par le demandeur n'aurait aucune valeur de précédent; dans ces circonstances, l'importance de l'existence d'un débat contradictoire, le besoin d'économiser des ressources limitées et le respect des fonctions juridictionnelles traditionnelles des cours et des tribunaux militent en faveur du non-exercice du pouvoir discrétionnaire pour examiner une question théorique.

[21] Il est toutefois à espérer que le ministre prendra acte des difficultés du demandeur et, nul doute, de bon nombre d'autres aînés vulnérables qui traitent avec Service Canada au sujet de leurs demandes de pension de la SV. On peut certainement pardonner à M. Mudie d'avoir été déconcerté lorsqu'il a reçu la lettre de Service Canada lui exposant les options qui lui étaient offertes, et d'avoir conclu, à tort, que le choix d'une de ces options l'empêcherait inévitablement de contester ultérieurement la décision concernant sa résidence. Tout comme la division d'appel, je partage les réserves du demandeur et j'encourage vivement le ministre à clarifier cette question lorsqu'il communique avec des demandeurs de pension de la SV.

[22] Je suis également d'avis que la division d'appel n'a pas commis d'erreur en concluant qu'elle ne pouvait pas examiner la décision rendue en décembre 2020 au sujet de la demande de

révision. Un tribunal établi par une loi ne peut statuer que sur les types d'affaires qui, selon la loi, relèvent de sa compétence. Selon la LMEDS, les décisions concernant les demandes de révision sont rendues par Service Canada, et tout appel de ces décisions doit être interjeté auprès de la division générale (paragraphe 52(1) de la LMEDS). La division d'appel ne peut instruire que les appels interjetés à l'encontre de décisions de la division générale, et les motifs d'appel sont limités (LMEDS, par. 58(1)). Il est vrai que l'article 64 de la LMEDS accorde aux deux divisions le pouvoir de « trancher toute question de droit ou de fait pour statuer sur une demande présentée sous le régime de la [LMEDS] ». Cependant, comme l'a souligné habilement la division d'appel, ce vaste pouvoir doit être exercé en respectant la compétence d'attribution de chaque division.

[23] Ainsi qu'il a été mentionné précédemment, le demandeur a interjeté appel auprès de la division générale de la décision concernant sa demande de révision, et l'avocat du procureur général a confirmé à l'audience que M. Mudie aura l'occasion de soulever, dans le cadre de cet appel, toutes les questions qu'il souhaite relativement à ses conditions de résidence. Compte tenu de la longueur des procédures dans ce dossier, il est à espérer que l'appel de M. Mudie de sa demande de pension de la SV sera entendu et tranché le plus rapidement possible.

[24] Enfin, la division d'appel pouvait aussi raisonnablement conclure qu'elle n'avait pas le pouvoir de renvoyer l'affaire au ministre, de dicter les actions du ministre ou d'ordonner l'adjudication de dépens ou de dommages-intérêts. Encore une fois, un tribunal administratif ne peut outrepasser les pouvoirs que lui confère sa loi habilitante : *ATCO Gas & Pipelines Ltd. c. Alberta (Energy & Utilities Board)*, 2006 CSC 4, [2006] 1 R.C.S. 140, par. 35; Sara Blake,

*Administrative Law in Canada*, 6<sup>e</sup> éd. (Toronto : LexisNexis, 2017), p. 129. Ni la division générale ni la division d'appel n'ont le pouvoir de renvoyer une affaire au ministre, ni de donner des directives au ministre. Selon le paragraphe 54(1) de la LMEDS, la division générale peut rendre la décision que le ministre aurait dû rendre; de même, le paragraphe 59(1) dispose que la division d'appel peut rendre la décision que la division générale aurait dû rendre ou elle peut renvoyer l'affaire à la division générale pour réexamen conformément aux directives qu'elle juge indiquées. Ni la Déclaration des droits ni la Charte n'élargissent la compétence du Tribunal : *R. c. Conway*, 2010 CSC 22, [2010] 1 R.C.S. 765, par. 81 et 82.

[25] Donc, pour tous les motifs qui précèdent, je rejeterais la présente demande de contrôle judiciaire. Dès le moment où le ministre a rendu sa décision concernant la demande de révision, le contentieux entre les parties, quant à savoir si la division générale a omis d'exercer son pouvoir discrétionnaire, est devenu sans effet. Quant au bien-fondé de la décision concernant la demande de révision, j'ai bon espoir que cette question sera dûment examinée par la division générale, comme il se doit.

[26] Le défendeur ne demande pas les dépens et aucuns dépens ne seront accordés.

[27] L'intitulé sera modifié pour indiquer que le procureur général du Canada est le seul défendeur dûment désigné dans cette affaire.

« Yves de Montigny »

---

j.c.a.

« Je suis d'accord.

Johanne Gauthier, j.c.a. »

« Je suis d'accord.

René LeBlanc, j.c.a. »

**COUR D'APPEL FÉDÉRALE**

**AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER**

**DOSSIER :** A-105-21

**INTITULÉ :** PETER WILLIAM MUDIE c. LE  
PROCUREUR GÉNÉRAL DU  
CANADA

**LIEU DE L'AUDIENCE :** AUDIENCE TENUE PAR  
VIDÉOCONFÉRENCE

**DATE DE L'AUDIENCE :** LE 29 NOVEMBRE 2021

**MOTIFS DU JUGEMENT :** LE JUGE DE MONTIGNY

**Y ONT SOUSCRIT :** LA JUGE GAUTHIER  
LE JUGE LEBLANC

**DATE DES MOTIFS :** LE 9 DÉCEMBRE 2021

**COMPARUTIONS :**

Peter William Mudie POUR LE DEMANDEUR  
(POUR SON PROPRE COMPTE)

Andrew Kirk POUR LE DÉFENDEUR

**AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :**

A. François Daigle POUR LE DÉFENDEUR  
Sous-procureur général du Canada